

Ειδική έκθεση

Στήριξη των παραγωγικών επενδύσεων σε επιχειρήσεις από την ΕΕ: χρειάζεται μεγαλύτερη έμφαση στη βιωσιμότητα

(υποβαλλόμενη δυνάμει του άρθρου 287, παράγραφος 4, δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ)



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ
ΣΥΝΕΔΡΙΟ

ΚΛΙΜΑΚΙΟ ΕΛΕΓΧΟΥ

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

Ο εν προκειμένω έλεγχος επιδόσεων διενεργήθηκε από το Τμήμα Ελέγχου II, το οποίο ειδικεύεται στους τομείς δαπανών που αφορούν τις επενδύσεις υπέρ της συνοχής, της ανάπτυξης και της κοινωνικής ένταξης, και του οποίου προεδρεύει η Iliana Ivanova, Μέλος του ΕΕΣ. Επικεφαλής του ελέγχου ήταν ο Ladislav Balko, Μέλος του ΕΕΣ, συνεπικουρούμενος από τον Branislav Urbanič, προϊστάμενο του ιδιαίτερου γραφείου του, τη Zuzana Franková, σύμβουλο στο ιδιαίτερο γραφείο του και μέλος του κλιμακίου ελέγχου, τον Gerhard Ross, διευθυντή, τη Myriam Cazzaniga, ανώτερο διοικητικό στέλεχος, τον Kurt Bungartz, υπεύθυνο έργου, και τις Alessandra Falcinelli και Jolita Korzunienė, ελέγκτριες.



Από αριστερά: Branislav Urbanič, Zuzana Franková, Ladislav Balko, Myriam Cazzaniga και Jolita Korzunienė.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

	Σημείο
Συντομογραφίες και γλωσσάριο	
Συνοψη	I - VIII
Εισαγωγή	1 - 15
Παραγωγικές επενδύσεις και στήριξη των επιχειρήσεων από το ΕΤΠΑ	1 - 7
Στόχοι πολιτικής της ΕΕ	1
Στήριξη των επιχειρήσεων από το ΕΤΠΑ	2 - 4
Το ΕΤΠΑ παρέχει σημαντική χρηματοδοτική στήριξη σε παραγωγικές επενδύσεις	5
Επιμερισμένη διαχείριση των προγραμμάτων του ΕΤΠΑ	6 - 7
Βιωσιμότητα των αποτελεσμάτων των έργων	8 - 15
Η έννοια της βιωσιμότητας	8 - 11
Το κανονιστικό πλαίσιο	12 - 15
Εμβέλεια και τρόπος προσεγγίσης του ελεγχου	16 - 18
Παρατηρήσεις	19 - 94
Οι εκροές των ελεγχθέντων έργων ήταν ως επί το πλείστον βιώσιμες	19 - 23
Εξαιρουμένου του ενός πέμπτου των ελεγχθέντων έργων, τα περισσότερα παρήγαγαν βιώσιμα αποτελέσματα	24 - 43
Η βιωσιμότητα των άμεσων αποτελεσμάτων ήταν καλή στο ήμισυ περίπου των ελεγχθέντων έργων	25 - 31
Ωστόσο, για περίπου το ένα πέμπτο των ελεγχθέντων έργων τα άμεσα αποτελέσματα δεν ήταν βιώσιμα, ενώ για περίπου ένα τέταρτο ήταν μόνο μερικώς βιώσιμα	32 - 38
Δυσκολίες στη μέτρηση και τη σύνδεση των έμμεσων αποτελεσμάτων με τη χρηματοδότηση	39 - 43
Ο προγραμματισμός, η επιλογή και η παρακολούθηση των έργων δεν επικεντρώθηκαν επαρκώς στη βιωσιμότητα	44 - 84
Η προώθηση της βιωσιμότητας κατά τον προγραμματισμό των ΕΠ ήταν ανεπαρκής	45 - 59

Έλλειψη έμφασης στη βιωσιμότητα κατά την επιλογή των έργων	60 - 67
Έλλειψη δεικτών και ανεπαρκής εστίαση της παρακολούθησης του έργου στη βιωσιμότητα των αποτελεσμάτων	68 - 78
Τα διορθωτικά μέτρα που λαμβάνονταν για τη μη επίτευξη των τιμών-στόχου και τη μη συμμόρφωση προς τις απαιτήσεις βιωσιμότητας δεν εφαρμόζονταν με συνέπεια	79 - 84
Επήλθαν ορισμένες βελτιώσεις στους κανονισμούς των ΕΔΕΤ της περιόδου 2014-2020, με σκοπό τη βελτίωση των δυνατοτήτων βιωσιμότητας των αποτελεσμάτων	85 - 94
Το κανονιστικό πλαίσιο βελτιώθηκε ...	86 - 87
... εξακολουθούν όμως να υπάρχουν κενά	88 - 94
Συμπεράσματα και συστάσεις	95 - 104

Παράρτημα Ι	- Πιστώσεις ΕΤΠΑ σε παραγωγικές επενδύσεις, 2000-2020 ανά κράτος μέλος
Παράρτημα ΙΙ	- Λογική παρέμβασης - Η βιωσιμότητα των αποτελεσμάτων έργων παραγωγικών επενδύσεων του ΕΤΠΑ
Παράρτημα ΙΙΙ	- Πληροφορίες σχετικά με τα ελεγχθέντα έργα - επίτευξη και βιωσιμότητα εκροών και αποτελεσμάτων των έργων
Παράρτημα ΙV	- Υπόμνημα στο παράρτημα ΙΙΙ
Παράρτημα V	- Διακύμανση του αριθμού των θέσεων εργασίας στα ελεγχθέντα έργα
Παράρτημα VI	- Νομικές προϋποθέσεις βιωσιμότητας καθοριζόμενες από τις διαχειριστικές αρχές
Παράρτημα VII	- Παρακολούθηση και υποβολή αναφορών όσον αφορά τις νομικές απαιτήσεις βιωσιμότητας
Παράρτημα VIII	- Αποτελέσματα αξιολόγησης όσον αφορά ΜΜΕ και μεγάλες επιχειρήσεις

Απαντήσεις της Επιτροπής

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ ΚΑΙ ΓΛΩΣΣΑΡΙΟ

Άμεσα αποτελέσματα έργου	Αλλαγές που γίνονται αντιληπτές από εκείνους στους οποίους η παρέμβαση απευθύνεται άμεσα και απορρέουν από τη συμμετοχή τους σε αυτή (π.χ. αύξηση της παραγωγής, της παραγωγικότητας, των πωλήσεων, του κύκλου εργασιών ή των εξαγωγών, ενίσχυση της επιχειρηματικότητας και της ανταγωνιστικότητας, εισαγωγή νέων προϊόντων ή υπηρεσιών, δημιουργία ή διατήρηση μακροχρόνιων θέσεων εργασίας).
ΑΠΕ	Ανανεώσιμες πηγές ενέργειας
Βιώσιμα αποτελέσματα έργου	Μακροχρόνια αποτελέσματα έργου. Κύριος δείκτης της βιωσιμότητας των αποτελεσμάτων ενός έργου είναι η διαρκής ροή καθαρών οφελών που επιτυγχάνονται μέσω του έργου. Παραδείγματος χάριν, μετά την ολοκλήρωση ενός έργου, τόσο κατά τη διάρκεια της εκ του νόμου προβλεπόμενης περιόδου βιωσιμότητας όσο και μετά το πέρας της, το έργο πρέπει να εξασφαλίζει ικανοποιητική απόδοση από χρηματοδοτική και οικονομική άποψη, να συμβάλλει στην αύξηση της παραγωγής, της παραγωγικότητας, της απασχόλησης, της ανταγωνιστικότητας και της επιχειρηματικότητας και να ενισχύει την καινοτομία.
Δείκτης	Μετρήσιμη μεταβλητή που αφορά συγκεκριμένο στόχο και παρέχει χρήσιμες πληροφορίες για την αξιολόγηση του βαθμού της επίτευξής του.
Διαχειριστική αρχή (ΔΑ)	Εθνική, περιφερειακή ή τοπική δημόσια αρχή (ή άλλος δημόσιος ή ιδιωτικός φορέας) που ορίζεται από το κράτος μέλος για τη διαχείριση επιχειρησιακού προγράμματος. Στα καθήκοντά της συγκαταλέγονται η επιλογή των προς χρηματοδότηση έργων, η παρακολούθηση της υλοποίησής τους και η υποβολή αναφορών στην Επιτροπή σχετικά με τις διάφορες οικονομικές πτυχές και τα επιτυγχανόμενα αποτελέσματα. Είναι επίσης ο φορέας που επιβάλλει δημοσιονομικές διορθώσεις σε δικαιούχους κατόπιν ελέγχων που διενεργούνται από την Επιτροπή, από το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο ή από αρμόδια αρχή του οικείου κράτους μέλους.
Ε&Α	Έρευνα και ανάπτυξη
Εκροές έργου	Τα παραδοτέα έργου.
Έμμεσα αποτελέσματα έργου	Οι θετικές συνέπειες έργου για τις οικείες περιφέρειες, π.χ. αύξηση της απασχόλησης, της ανταγωνιστικότητας και της επιχειρηματικότητας, ενίσχυση της καινοτομίας, άνοδος των ποσοστών επιβίωσης επιχειρήσεων, συσχέτιση της χρηματοδοτικής στήριξης με τη συνεργασία με πανεπιστήμια/ερευνητές για την ενίσχυση της καινοτομίας και του ανταγωνισμού, ανάπτυξη των δεξιοτήτων ή της βάσης γνώσεων, παροχή συμβουλών σε επιχειρήσεις και δικτύωση με άλλους ομοειδείς οργανισμούς.

Επιχειρησιακό πρόγραμμα (ΕΠ)	Πρόγραμμα στο οποίο καθορίζονται οι προτεραιότητες και οι συγκεκριμένοι στόχοι κράτους μέλους ή περιφέρειας και προσδιορίζεται ο τρόπος με τον οποίο θα χρησιμοποιηθούν οι χρηματοδοτικοί πόροι (ενωσιακή και εθνική χρηματοδότηση και συγχρηματοδότηση από ιδιωτικές πηγές) εντός συγκεκριμένου διαστήματος (επί του παρόντος επταετία) για τη χρηματοδότηση έργων. Τα έργα που εντάσσονται σε ένα ΕΠ πρέπει να συμβάλλουν στην επίτευξη ορισμένων στόχων. Η χρηματοδότηση προέρχεται από το ΕΤΠΑ. Το ΕΠ καταρτίζεται από το κράτος μέλος και, προτού εκτελεστεί οποιαδήποτε πράξη πληρωμής από τον προϋπολογισμό της ΕΕ, πρέπει να εγκριθεί από την Επιτροπή. Το ΕΠ μπορεί να τροποποιηθεί μόνο κατά τη διάρκεια της περιόδου προγραμματισμού και εφόσον συμφωνήσουν αμφότερα τα μέρη.
Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία (ΕΔΕΤ)	Συναποτελούνται από πέντε χωριστά ταμεία που υποστηρίζουν την υλοποίηση της στρατηγικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης για έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη σε ολόκληρη την ΕΕ, καθώς και τις ειδικές αποστολές κάθε ταμείου. Καθορίζουν τα πλαίσια πολιτικής για την επταετή δημοσιονομική περίοδο που καλύπτει το ΠΔΠ. Τα ΕΔΕΤ περιλαμβάνουν το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ), το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ), το Ταμείο Συνοχής (ΤΣ), το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης (ΕΓΤΑΑ) και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας (ΕΤΘΑ).
Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ)	Σκοπός του είναι η ενίσχυση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης με την άρση των κύριων περιφερειακών ανισορροπιών, αφενός, μέσω της παροχής οικονομικής στήριξης για την ανάπτυξη υποδομών και, αφετέρου, μέσω παραγωγικών επενδύσεων με σκοπό τη δημιουργία θέσεων εργασίας, ιδίως για τις επιχειρήσεις.
Κανονισμός περί κοινών διατάξεων (ΚΚΔ)	Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1303/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 2013. Ο κανονισμός αυτός θεσπίζει τους κοινούς κανόνες που εφαρμόζονται στο Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ), το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ), το Ταμείο Συνοχής, το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης (ΕΓΤΑΑ) και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας (ΕΤΘΑ), τα οποία υπάγονται σε κοινό πλαίσιο («Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία - ΕΔΕΤ»). Περιέχει επίσης τις αναγκαίες διατάξεις για τη διασφάλιση της αποτελεσματικότητας των ΕΔΕΤ και του συντονισμού τόσο μεταξύ τους όσο και με τα άλλα μέσα της Ένωσης.
MME	Μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις

Παρακολούθηση	Διαρκής λειτουργία που συνίσταται στη συστηματική συλλογή δεδομένων για συγκεκριμένους δείκτες με σκοπό την παροχή, στη διοίκηση και στους κύριους ενδιαφερομένους για μια εν εξελίξει αναπτυξιακή παρέμβαση, στοιχείων σχετικά με τον βαθμό προόδου και επίτευξης των στόχων, καθώς και για την απορρόφηση των διατιθέμενων κεφαλαίων (Πηγή: Γλωσσάριο της Επιτροπής Αναπτυξιακής Βοήθειας του ΟΟΣΑ).
ΠΕΠ	Περιφερειακό επιχειρησιακό πρόγραμμα
Περίοδος προγραμματισμού	Το πολυετές πλαίσιο εντός του οποίου προγραμματίζονται και εκτελούνται οι δαπάνες του ΕΤΠΑ.
Προστιθέμενη αξία (της ΕΕ)	Επιπλέον αξία που αποφέρει μια δράση της ΕΕ στην αξία που, ούτως ή άλλως, θα είχε δημιουργηθεί από τη δράση των κρατών μελών που θα ενεργούσαν χωρίς την υποστήριξή της. Στο πλαίσιο του παρόντος ελέγχου, η προστιθέμενη αξία της ΕΕ συνίσταται στα οφέλη που απορρέουν από τις συγχρηματοδοτούμενες από την ΕΕ παραγωγικές επενδύσεις, όπως η ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας των μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων, ο καλύτερος προσδιορισμός των τοπικών και περιφερειακών αναγκών και λύσεων, η δημιουργία μακροχρόνιας απασχόλησης και η βελτίωση των προοπτικών για καινοτομία.
ΣΛΕΕ	Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
Στρατηγική «Ευρώπη 2020»	Η αναπτυξιακή στρατηγική της ΕΕ για την περίοδο 2010-2020 με σκοπό την ανάκαμψη από τη χρηματοπιστωτική κρίση. Διακρίνεται σε πέντε πρωταρχικούς στόχους που αφορούν την απασχόληση, την έρευνα και την ανάπτυξη, το κλίμα / την ενέργεια, την εκπαίδευση, την κοινωνική ένταξη και τη μείωση της φτώχειας.
Φαινόμενο μη αποδοτικής δαπάνης	Φαινόμενο που εμφανίζεται όταν χορηγείται χρηματοδότηση για τη στήριξη δικαιούχου ο οποίος θα λάμβανε την ίδια απόφαση και χωρίς την ενίσχυση. Στην περίπτωση αυτή, το επερχόμενο αποτέλεσμα δεν μπορεί να αποδοθεί στη σχετική πολιτική και η καταβληθείσα στον συγκεκριμένο δικαιούχο ενίσχυση δεν επιφέρει κανέναν αντίκτυπο. Κατά συνέπεια, το μέρος των δαπανών που δημιουργεί το φαινόμενο αυτό είναι εξ ορισμού αναποτελεσματικό, επειδή δεν συμβάλλει στην επίτευξη των στόχων. Στο πλαίσιο του εν προκειμένω ελέγχου, πρόκειται για κατάσταση κατά την οποία επιδοτούμενο έργο θα είχε υλοποιηθεί, εν όλω ή εν μέρει, και χωρίς την επιχορήγηση.
Χρηστή δημοσιονομική διαχείριση	Ακριβοδίκαιη και διαφανής διαχείριση του προϋπολογισμού της ΕΕ σύμφωνα με τον δημοσιονομικό κανονισμό και ιδίως τις αρχές της οικονομίας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας.

ΣΥΝΟΨΗ

Στήριξη των παραγωγικών επενδύσεων σε επιχειρήσεις από το ΕΤΠΑ

I. Μεταξύ 2000 και 2013, για τη στήριξη παραγωγικών επενδύσεων σε επιχειρήσεις (ΕΤΠΑ) διατέθηκαν από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης περισσότερα από 75 δισεκατομμύρια ευρώ , ενώ κατά την περίοδο 2014-2020 για τον σκοπό αυτό προβλέπεται να διατεθούν περισσότερα από 68 δισεκατομμύρια ευρώ.

Πώς διενεργήσαμε τον έλεγχο μας

II. Στόχος του ελέγχου μας ήταν, αφενός, να αξιολογήσουμε κατά πόσον η διαχείριση αυτής της χρηματοδότησης ασκήθηκε κατά τρόπο που διασφαλίζει τη βιωσιμότητα των εκροών και των αποτελεσμάτων και, αφετέρου, να προσδιορίσουμε τους κύριους παράγοντες που επηρεάζουν αυτή τη βιωσιμότητα.

III. Εξετάσαμε 41 ολοκληρωμένα έργα παραγωγικών επενδύσεων που συγχρηματοδοτήθηκαν από το ΕΤΠΑ μεταξύ 2000 και 2013 στο πλαίσιο οκτώ ΕΠ στην Αυστρία, την Τσεχική Δημοκρατία, τη Γερμανία, την Ιταλία και την Πολωνία. Στο πλαίσιο αυτό, εξετάσαμε τα ΕΠ στα οποία εντάσσονταν τα έργα που ελέγξαμε, καθώς και την επιλογή, την παρακολούθηση και την αξιολόγηση των έργων και την κατάρτιση των σχετικών αναφορών.

Τι διαπιστώσαμε

IV. Συνολικά, καταλήγουμε στο συμπέρασμα ότι τα περισσότερα από τα έργα που ελέγξαμε είχαν να επιδείξουν βιώσιμα αποτελέσματα. Ωστόσο, τα αποτελέσματα πολλών από αυτά ήταν μόνο μερικώς ή και καθόλου βιώσιμα, και αυτό κυρίως εξαιτίας της ελλιπούς έμφασης στη βιωσιμότητα κατά τη διαχείριση της στήριξης παραγωγικών επενδύσεων από το ΕΤΠΑ το διάστημα 2000-2013.

V. Οι προβλεπόμενες στη νομοθεσία της ΕΕ απαιτήσεις βιωσιμότητας τηρήθηκαν σε όλες τις περιφέρειες στις οποίες διενεργήθηκε ο έλεγχος. Γενικώς, τα έργα που ελέγξαμε παρήγαγαν τις προβλεπόμενες εκροές. Στις περισσότερες περιπτώσεις, τα αγορασθέντα

στοιχεία ενεργητικού και οι λοιπές εκροές εξακολουθούσαν να υφίστανται και να χρησιμοποιούνται κατά τον χρόνο του ελέγχου.

VI. Κατά τον χρόνο του ελέγχου, τα περισσότερα από τα ελεγχθέντα έργα παρήγαν ακόμη τα αναμενόμενα άμεσα αποτελέσματα που αφορούσαν κυρίως τη δημιουργία θέσεων εργασίας, τη βελτίωση της πρόσβασης σε χρηματοδότηση και δάνεια και την αύξηση της παραγωγής και της παραγωγικότητας. Ωστόσο, στο ένα πέμπτο των έργων, τα αποτελέσματα που είχαν επιτευχθεί κατά την ολοκλήρωσή τους δεν διήρκεσαν. Επιπλέον, σχεδόν για τα μισά από αυτά, δεν κατέστη δυνατή η συνολική αξιολόγηση της βιωσιμότητας κατά το πέρας της αντίστοιχης περιόδου, καθώς δεν υπήρχαν πάντοτε διαθέσιμες πληροφορίες, αφενός, επειδή, αυτές δεν συλλέγονταν συστηματικά (ή τουλάχιστον κατά τρόπο συνεπή) και, αφετέρου, επειδή τα συναφή έγγραφα δεν ήταν πλέον διαθέσιμα λόγω παρέλευσης της περιόδου διατήρησης αρχείων.

VII. Η μη βιωσιμότητα των αποτελεσμάτων οφειλόταν σε διάφορους λόγους. Ενώ σε μερικές περιπτώσεις οι λόγοι εξέφευγαν εμφανώς του ελέγχου των δικαιούχων, εξαιτίας εξωγενών παραγόντων, όπως η οικονομική κρίση ή μεταβολές της εθνικής νομοθεσίας, σε άλλες αυτοί ανάγονταν σε διοικητικές αδυναμίες. Κύριο αίτιο ήταν η ανεπαρκής έμφαση στη βιωσιμότητα κατά τα διάφορα επίπεδα διαχείρισης των κεφαλαίων της ΕΕ: τα ΕΠ δεν προωθούσαν αποτελεσματικά τη βιωσιμότητα, οι διαδικασίες επιλογής δεν λάμβαναν επαρκώς υπόψη τις προϋποθέσεις για την επίτευξη θετικών μακροπρόθεσμων αποτελεσμάτων, η παρακολούθηση και η υποβολή αναφορών σχετικά με τα αποτελέσματα μετά την ολοκλήρωση των έργων ήταν ελλιπείς και οι χρησιμοποιούμενοι δείκτες επιδόσεων ανεπαρκείς, τα διορθωτικά μέτρα που λαμβάνονταν όταν δεν επιτυγχάνονταν οι τιμές-στόχος ή όταν δεν τηρούνταν οι νομικές απαιτήσεις βιωσιμότητας δεν εφαρμόζονταν με συνέπεια και η Επιτροπή δεν έδινε επαρκή έμφαση στα ζητήματα βιωσιμότητας κατά την έγκριση των ΕΠ.

Τι συνιστούμε

VIII. Από την άποψη αυτή, το κανονιστικό πλαίσιο επέφερε βελτιώσεις για την περίοδο 2014-2020. Παρ' όλα αυτά, απαιτούνται περαιτέρω μέτρα για την εξασφάλιση της βιωσιμότητας των αποτελεσμάτων κατά την τρέχουσα περίοδο προγραμματισμού, καθώς

και για τη βελτίωση του σχεδιασμού των αντίστοιχων προγραμμάτων ως προς τη βιωσιμότητα για την μετά το 2020 περίοδο. Ως εκ τούτου, συνιστούμε τα εξής:

- Κατά τον προγραμματισμό των ΕΠ, τα κράτη μέλη οφείλουν να προωθούν την επίτευξη βιώσιμων αποτελεσμάτων από τις παραγωγικές επενδύσεις που χρηματοδοτούνται από το ΕΤΠΑ, ιδίως μέσω:
 - ✓ μεγαλύτερης έμφασης στον προσδιορισμό και στον μετριασμό των κινδύνων για την επίτευξη βιώσιμων αποτελεσμάτων,
 - ✓ καλύτερης ανάλυσης των αναγκών των διαφόρων ειδών επιχειρήσεων, συμπεριλαμβανομένης της ανάγκης δημόσιας χρηματοδότησης, προς αποφυγή του φαινομένου της μη αποδοτικής δαπάνης.
- Κατά τη διαδικασία έγκρισης των ΕΠ, η Επιτροπή οφείλει να εξετάζει με μεγαλύτερη προσοχή τον τρόπο με τον οποίο τα κράτη μέλη αντιμετωπίζουν το ζήτημα της βιωσιμότητας εκροών και αποτελεσμάτων.
- Τα κράτη μέλη οφείλουν να βελτιώσουν τις διαδικασίες και τα κριτήρια επιλογής που εφαρμόζουν, ώστε να λαμβάνεται υπόψη ο κίνδυνος της μη αποδοτικής δαπάνης και να υποστηρίζονται μόνο έργα παραγωγικών επενδύσεων που έχουν τη δυνατότητα να αποφέρουν κατάλληλα μακροχρόνια αποτελέσματα.
- Η παρακολούθηση και η υποβολή αναφορών από τα κράτη μέλη πρέπει να είναι κατάλληλες και συνεπείς:
 - ✓ χρήση προκαθορισμένων και συναφών δεικτών τόσο για τις εκροές όσο και για τα αποτελέσματα, καθώς και για τη μέτρηση των μακροχρόνιων αποτελεσμάτων σε επίπεδο ΕΠ, διατηρώντας παράλληλα διαχειρίσιμο τον αριθμό των δεικτών·
 - ✓ θέσπιση διαδικασιών παρακολούθησης και υποβολής αναφορών για χρήση κατά την ολοκλήρωση του έργου και καθ' όλη τη διάρκεια της περιόδου βιωσιμότητας, οι οποίες πρέπει να περιγράφονται στις συμφωνίες επιχορήγησης·
 - ✓ βελτίωση της συλλογής και της αξιοποίησης των οικείων δεδομένων.

- Η Επιτροπή και τα κράτη μέλη οφείλουν να διασφαλίζουν ότι, κατά τις εκ των υστέρων αξιολογήσεις σε επίπεδο ΕΠ ή σε επίπεδο ΕΕ, διερευνώνται συστηματικότερα οι διάφορες πτυχές της βιωσιμότητας των αποτελεσμάτων κατά το πέρας της περιόδου βιωσιμότητας και πέραν αυτής. Τα αποτελέσματα της αξιολόγησης πρέπει να χρησιμοποιούνται κατά τον σχεδιασμό μελλοντικών προγραμμάτων στήριξης των επιχειρήσεων από την ΕΕ.
- Η Επιτροπή οφείλει να διασφαλίζει ότι τα κράτη μέλη εφαρμόζουν με συνέπεια σαφή διορθωτικά μέτρα, συμπεριλαμβανομένων των διαδικασιών ανάκτησης, στις περιπτώσεις κατά τις οποίες τα έργα δεν συμμορφώνονται με τις νομικές απαιτήσεις βιωσιμότητας που θέτει η ΕΕ.
- Όταν τα κράτη μέλη θέτουν δεσμευτικές τιμές-στόχο σε επίπεδο έργου, οφείλουν να καθορίζουν και να εφαρμόζουν με συνέπεια σαφή διορθωτικά μέτρα.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Παραγωγικές επενδύσεις και στήριξη των επιχειρήσεων από το ΕΤΠΑ

Στόχοι πολιτικής της ΕΕ

1. Για περισσότερο από μία 15ετία, η ενίσχυση της παραγωγικότητας, της επιχειρηματικότητας, της ανταγωνιστικότητας, της ανάπτυξης, της απασχόλησης και της καινοτομίας βρίσκεται στο επίκεντρο των προσπαθειών της Ένωσης προκειμένου να δώσει νέα ώθηση στην οικονομία της. Η στήριξη των επιχειρηματικών επενδύσεων στις ευρωπαϊκές περιφέρειες ενσωματώθηκε σε δύο κορυφαίες στρατηγικές της ΕΕ:
 - τη στρατηγική της Λισαβόνας του 2000¹, στόχος της οποίας ήταν να καταστεί η ΕΕ «η ανταγωνιστικότερη και δυναμικότερη οικονομία της γνώσης στον κόσμο, ικανή για βιώσιμη οικονομική ανάπτυξη με περισσότερες και καλύτερες θέσεις εργασίας και με μεγαλύτερη κοινωνική συνοχή», και
 - τη στρατηγική «Ευρώπη 2020»², η οποία από το 2010 στοχεύει στην προώθηση της ανάπτυξης και της απασχόλησης μέσω διαφόρων εμβληματικών πρωτοβουλιών, μία εκ των οποίων επικεντρώνεται στη βιομηχανική πολιτική για τη βελτίωση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος, με ειδικότερη αναφορά στις ΜΜΕ.

Στήριξη των επιχειρήσεων από το ΕΤΠΑ

2. Οι στρατηγικές της ΕΕ για τις ευρωπαϊκές περιφέρειες υλοποιούνται μέσω συνδυασμού εθνικών και ευρωπαϊκών διαρθρωτικών πόρων (από το 2014, μέσω των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών και Επενδυτικών Ταμείων, ΕΔΕΤ). Το σημαντικότερο από τα ταμεία αυτά, το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ), προβλέπει άμεσες επενδύσεις σε επιχειρήσεις διάφορων ειδών και μεγεθών.

¹ Βλέπε τα συμπεράσματα της Προεδρίας του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Λισαβόνας, της 23ης και της 24ης Μαρτίου 2000 (γνωστά επίσης ως το «πρόγραμμα της Λισαβόνας»).

² COM(2010) 2020 final, της 3ης Μαρτίου 2010, με τίτλο «Ευρώπη 2020 - Στρατηγική για έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη».

3. Κατά την περίοδο 2000-2013, οι κανονισμοί που διήπαν το ΕΤΠΑ³ όριζαν ότι τα κεφάλαια αυτά έπρεπε να συμβάλλουν στη χρηματοδότηση παραγωγικών επενδύσεων, με σκοπό τη δημιουργία και τη διατήρηση βιώσιμων θέσεων εργασίας μέσω μέτρων που ενθαρρύνουν επίσης την τοπική και περιφερειακή ανάπτυξη. Η Επιτροπή ορίζει τις παραγωγικές επενδύσεις ως τις επενδύσεις σε πάγιο κεφάλαιο ή σε άυλα στοιχεία ενεργητικού των επιχειρήσεων, τα οποία πρόκειται να χρησιμοποιηθούν για την παραγωγή αγαθών και υπηρεσιών και να συμβάλουν κατ' αυτόν τον τρόπο στον ακαθάριστο σχηματισμό κεφαλαίου και την απασχόληση. Τα μέτρα αυτά προορίζοντας πρωτίστως – αλλά όχι αποκλειστικά– για τη στήριξη ΜΜΕ.

4. Κατά την περίοδο 2014-2020, η εμβέλεια του ΕΤΠΑ περιορίζεται, κατ' αρχήν, στη στήριξη για τη δημιουργία και τη διατήρηση βιώσιμων θέσεων εργασίας σε ΜΜΕ. Ωστόσο, κατ' εξαίρεση, από τις παραγωγικές επενδύσεις μπορούν να επωφεληθούν και μεγάλες επιχειρήσεις, υπό τον όρο της συνεργασίας τους με ΜΜΕ και της συμβολής τους στην ενίσχυση της έρευνας, της τεχνολογικής ανάπτυξης και της καινοτομίας ή στη στήριξη της στροφής προς μια οικονομία χαμηλών εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα⁴.

Το ΕΤΠΑ παρέχει σημαντική χρηματοδοτική στήριξη σε παραγωγικές επενδύσεις

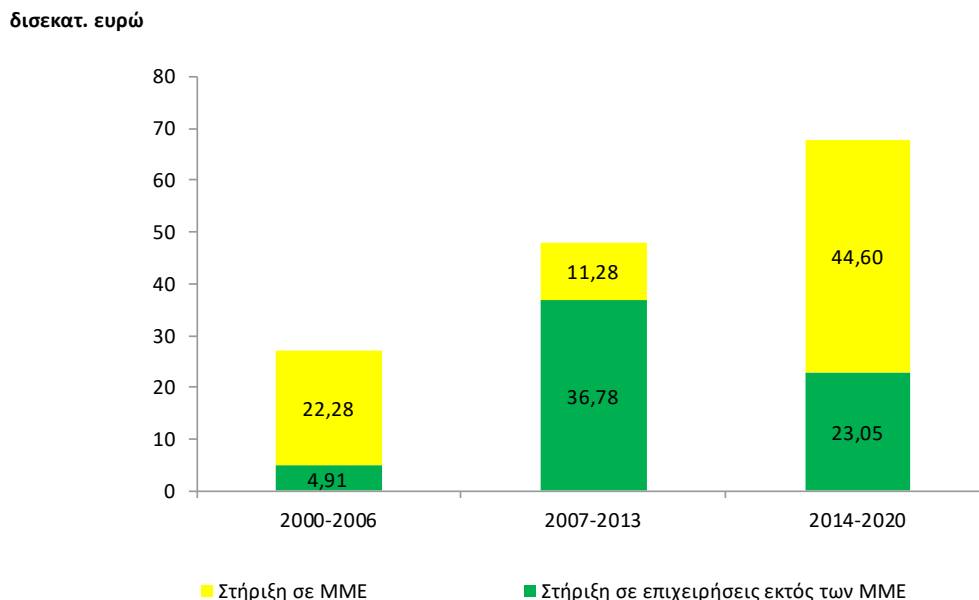
5. Η άμεση στήριξη του ΕΤΠΑ στις επιχειρήσεις και την καινοτομία, κατά το διάστημα 2000-2020, προβλέπεται να ανέλθει σε σχεδόν 143 δισεκατομμύρια ευρώ. Αυτό σημαίνει ότι, συνολικά, ο ιδιωτικός τομέας έχει λάβει περίπου το ένα τρίτο των συνολικών κεφαλαίων του ΕΤΠΑ. Στο **γράφημα 1** απεικονίζονται οι πιστώσεις για παραγωγικές επενδύσεις μεταξύ 2000 και 2020, ενώ λεπτομερή στοιχεία για κάθε κράτος μέλος παρατίθενται στο **παράρτημα Ι**. Ανάλογα με το κράτος μέλος και την περιφέρεια, τα

³ Άρθρο 2, παράγραφος 2, του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1261/1999, της 21ης Ιουνίου 1999, για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΕ L 161 της 26.6.1999, σ. 43), και άρθρο 3 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1080/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 5ης Ιουλίου 2006, για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΕ L 210 της 31.7.2006, σ. 1).

⁴ Άρθρο 3 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1301/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 2013, σχετικά με το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης και για τη θέσπιση ειδικών διατάξεων σχετικά με τον στόχο «Επενδύσεις στην ανάπτυξη και την απασχόληση» (ΕΕ L 347 της 20.12.2013, σ. 289).

ποσοστά συγχρηματοδότησης του ΕΤΠΑ κυμαίνονται συνήθως από 25 % (στις σχετικά πλούσιες περιφέρειες) έως 85 % (στις φτωχότερες).

Γράφημα 1 - Πιστώσεις του ΕΤΠΑ για παραγωγικές επενδύσεις κατά την περίοδο 2000-2020



Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

Επιμερισμένη διαχείριση των προγραμμάτων του ΕΤΠΑ

6. Τα έργα των διαρθρωτικών ταμείων συγχρηματοδοτούνται από τον προϋπολογισμό της ΕΕ και από τις εθνικές ή τις περιφερειακές αρχές. Η χρηματοδότηση των έργων υπόκειται σε κανόνες και όρους οι οποίοι τίθενται εν μέρει σε επίπεδο ΕΕ και εν μέρει σε επίπεδο κράτους μέλους. Επομένως, η διαχείριση των κεφαλαίων είναι επιμερισμένη. Στο πλαίσιο της διαχείρισης του ΕΤΠΑ, οι διαχειριστικές αρχές (ΔΑ) κατάρτισαν επιχειρησιακά προγράμματα (ΕΠ) και διαχειρίστηκαν την υλοποίησή τους, θέσπισαν και έθεσαν σε λειτουργία συστήματα διαχείρισης και ελέγχου και υπέβαλαν ετήσιες εκθέσεις υλοποίησης στην Επιτροπή. Στο πλαίσιο της καθημερινής διαχείρισης, οι εν λόγω αρχές ήταν υπεύθυνες

για την επιλογή έργων και την παρακολούθηση, την υλοποίηση, τον έλεγχο και την αξιολόγηση αυτών⁵.

7. Από την πλευρά της, η Επιτροπή εξέδωσε κατευθυντήριες οδηγίες για την κατάρτιση των ΕΠ, τα οποία ακολούθως ενέκρινε, και επέβλεψε την ανάπτυξη και τη λειτουργία των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου στα κράτη μέλη. Ειδικότερα, η Επιτροπή παρακολούθησε την υλοποίηση των ΕΠ, κυρίως μέσω των εκθέσεων υλοποίησης των κρατών μελών, καθώς και μέσω της συμμετοχής της σε επιτροπές παρακολούθησης. Επιπλέον, η Επιτροπή μπορούσε να ζητεί συγκεκριμένες πληροφορίες (συμπεριλαμβανομένων στοιχείων για την επιλογή των έργων από τις ΔΑ) οποτεδήποτε έως το οριστικό κλείσιμο των προγραμμάτων.

Βιωσιμότητα των αποτελεσμάτων των έργων

Η έννοια της βιωσιμότητας

8. Στο πλαίσιο του εν προκειμένω ελέγχου, ορίζουμε τη βιωσιμότητα ως την ικανότητα ενός έργου να διατηρεί τα οφέλη του για μεγάλο χρονικό διάστημα μετά την ολοκλήρωσή του. Η κύρια ένδειξη ότι ένα έργο εξασφάλισε βιώσιμες εκροές και βιώσιμα αποτελέσματα είναι η διαρκής ροή καθαρών οφελών από αυτό μετά την ολοκλήρωσή του, τόσο κατά τη διάρκεια της εκ του νόμου προβλεπόμενης περιόδου βιωσιμότητας όσο και μετά το πέρας αυτής (βλέπε **σημεία 12 έως 15**). Οι συγχρηματοδοτούμενες παραγωγικές επενδύσεις πρέπει να εξασφαλίζουν απόδοση των εξόδων από χρηματοδοτική και οικονομική άποψη, να συμβάλλουν στην αύξηση της παραγωγής, της παραγωγικότητας, της απασχόλησης, της ανταγωνιστικότητας και της επιχειρηματικότητας και να ενισχύουν την καινοτομία. Οι υποστηριζόμενες πράξεις πρέπει να αποφέρουν επίσης μακροπρόθεσμα οφέλη στις περιφέρειες στις οποίες υλοποιούνται.

9. Στο πλαίσιο του παρόντος ελέγχου, ως εκροές νοούνται τα παραδοτέα του έργου (δραστηριότητες, υπηρεσίες, λειτουργία εγκαταστάσεων του έργου, γνώσεις και

⁵ Πληροφορίες σχετικά με τα συστήματα διαχείρισης και ελέγχου της ΕΕ στο πλαίσιο της στήριξης που χορηγείται από το ΕΤΠΑ κατά την περίοδο 2000-2020 είναι διαθέσιμες στη διεύθυνση http://ec.europa.eu/regional_policy/el/funding/erdf/.

δεξιότητες). Τα αποτελέσματα είναι οι μεταβολές που προκύπτουν για τους άμεσους αποδέκτες στο τέλος της συμμετοχής τους σε μια παρέμβαση (π.χ. αύξηση της παραγωγής, της παραγωγικότητας, των πωλήσεων, του κύκλου εργασιών ή των εξαγωγών, ενίσχυση της επιχειρηματικότητας και της ανταγωνιστικότητας, εισαγωγή νέων προϊόντων ή υπηρεσιών, δημιουργία ή διατήρηση μακροχρόνιων θέσεων εργασίας), καθώς και οι θετικές συνέπειες των έργων για τις οικείες περιφέρειες.

10. Σε ορισμένες από τις προηγούμενες εκθέσεις μας⁶, επισημάναμε κινδύνους σε σχέση με τη βιωσιμότητα χρηματοδοτούμενων από την ΕΕ υποδομών, συμπεριλαμβανομένων προβλημάτων όσον αφορά τη διατήρηση των εκρών και των αποτελεσμάτων των έργων. Η μη βιωσιμότητα και η παραμέληση αυτής της πτυχής της διαχείρισης έργων μπορούν να περιορίσουν την αποτελεσματικότητα των δημόσιων παρεμβάσεων.

11. Η εξασφάλιση της βιωσιμότητας απαιτεί διεξοδική ανάλυση και στρατηγική στο στάδιο της διαμόρφωσης του προγράμματος ή του έργου. Σημαντικά προπαρασκευαστικά μέτρα μπορούν να ληφθούν ήδη από το στάδιο του σχεδιασμού, προκειμένου να καθοριστούν οι στόχοι των οποίων η επίτευξη και η μακροπρόθεσμη διατήρηση επιδιώκεται με τη χρηματοδότηση συγκεκριμένης επένδυσης. Η βιωσιμότητα απαιτεί κατάλληλη παρακολούθηση όχι μόνο καθ' όλο τον κύκλο ζωής ενός έργου, αλλά και αργότερα. Απαιτεί επίσης σταθερούς θεσμούς και δικαιούχους από τον ιδιωτικό τομέα που εγγυώνται την αποτελεσματική υποστήριξη της διαχείρισης για συνεχείς δράσεις καθ' όλη την οικονομική ζωή του έργου. Σύμφωνα με μελέτη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου⁷, το ενδιαφέρον του δημόσιου τομέα για το ζήτημα της βιωσιμότητας στο πλαίσιο των διαρθρωτικών ταμείων και του Ταμείου Συνοχής υπήρξε περιορισμένο και, ως εκ τούτου, είναι ελλιπή τα διαθέσιμα

⁶ Ειδικές εκθέσεις αριθ. 9/2010, με τίτλο «Πραγματοποιείται βέλτιστη χρήση των πόρων της ΕΕ όσον αφορά τις δαπάνες στο πλαίσιο των διαρθρωτικών μέτρων σχετικά με την υδροδότηση για οικιακή κατανάλωση;», αριθ. 2/2015, με τίτλο «Χρηματοδότηση σταθμών επεξεργασίας αστικών λυμάτων από την ΕΕ στη λεκάνη απορροής του Δούναβη: χρειάζονται περαιτέρω προσπάθειες στήριξης των κρατών μελών για την εξασφάλιση των στόχων της πολιτικής της ΕΕ για τα λύματα», και αριθ. 6/2014, με τίτλο «Επιτεύχθηκαν θετικά αποτελέσματα με τη στήριξη από τα ταμεία της πολιτικής συνοχής για την παραγωγή ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές;».

⁷ Μελέτη με τίτλο «Aspect of durability in the assessment of effectiveness of support for businesses under Structural and Cohesion Funds», που εκπονήθηκε από εξωτερικούς συμβούλους κατόπιν αιτήματος της Επιτροπής Ελέγχου του Προϋπολογισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, 2013.

δεδομένα για τη βιωσιμότητα των αποτελεσμάτων των έργων που συγχρηματοδοτούνται από το ΕΤΠΑ.

Το κανονιστικό πλαίσιο

12. Ο κανονισμός της ΕΕ για το ΕΤΠΑ θεσπίζει νομική απαίτηση βιωσιμότητας. Γενικώς, υποχρεώνει τις επιχειρήσεις να διατηρούν τις εκροές / τα αγορασθέντα στοιχεία ενεργητικού του έργου για μία πενταετία (ή, κατ' εξαίρεση, για μία τριετία για τις ΜΜΕ⁸, εάν έτσι αποφασίσει το οικείο κράτος μέλος), προκειμένου να αποφύγουν την επιστροφή της χορηγηθείσας από το ΕΤΠΑ συγχρηματοδότησης. Δεδομένου ότι αυτή η νομική απαίτηση βιωσιμότητας ισχύει μόνο για εκροές / αγορασθέντα στοιχεία ενεργητικού και καλύπτει το πολύ μία πενταετία, διαφέρει από την έννοια της βιωσιμότητας που αναλύθηκε ανωτέρω και ελήφθη υπόψη στο πλαίσιο του εν προκειμένω ελέγχου.

13. Με την πάροδο του χρόνου, η απαίτηση που αφορά τη διάρκεια της περιόδου βιωσιμότητας έγινε αυστηρότερη. Κατά την περίοδο 2000-2006, οι διαχειριστικές αρχές υποχρεούνταν να ανακτούν την αντίστοιχη συγχρηματοδότηση του ΕΤΠΑ και να ενημερώνουν την Επιτροπή αν ένα έργο είχε υποστεί σημαντική τροποποίηση⁹ εντός πενταετίας από την ημερομηνία της απόφασης της επιχορήγησης. Κατά την περίοδο 2007-2013¹⁰, οι νομικές απαιτήσεις ήταν παρόμοιες, αλλά αφετηρία για τον υπολογισμό της πενταετίας δεν ήταν πλέον η ημερομηνία της απόφασης της επιχορήγησης αλλά η

⁸ ΜΜΕ είναι οι επιχειρήσεις οι οποίες απασχολούν λιγότερα από 250 άτομα και των οποίων ο ετήσιος κύκλος εργασιών δεν υπερβαίνει τα 50 εκατομμύρια ευρώ ή το σύνολο του ετήσιου ισολογισμού δεν υπερβαίνει τα 43 εκατομμύρια ευρώ. Αυτό ισχύει για όλους τους τομείς, συμπεριλαμβανομένων των πολύ μικρών επιχειρήσεων. Για τον ορισμό των ΜΜΕ, βλέπε http://ec.europa.eu/growth/smes/business-friendly-environment/sme-definition_en.

⁹ Βλέπε άρθρο 30, παράγραφος 4, του κανονισμού αριθ. 1260/1999. Η σημαντική τροποποίηση πράξης επηρεάζει τη φύση της ή τους όρους πραγματοποίησής της ή παρέχει αδικαιολόγητο πλεονέκτημα σε επιχείρηση ή δημόσιο οργανισμό και, ταυτόχρονα, απορρέει είτε από μεταβολή της φύσης του ιδιοκτησιακού καθεστώτος μιας υποδομής είτε από τη διακοπή ή τη μετεγκατάσταση μιας παραγωγής δραστηριότητας.

¹⁰ Βλέπε άρθρο 57 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1083/2006 του Συμβουλίου, της 11ης Ιουλίου 2006, περί καθορισμού γενικών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και το Ταμείο Συνοχής (ΕΕ L 210 της 31.7.2006, σ. 25).

ημερομηνία ολοκλήρωσης του έργου. Επιπλέον, θεσπίστηκε κύρωση για τις επιχειρήσεις που μετέφεραν παραγωγική δραστηριότητα εντός ή μεταξύ κρατών μελών.

14. Το 2010 το πεδίο εφαρμογής της απαίτησης βιωσιμότητας περιορίστηκε μόνο στις πράξεις που περιλάμβαναν επενδύσεις σε υποδομές ή παραγωγικές επενδύσεις. Επιπλέον, για τη μείωση του φόρτου των δικαιούχων, μετά την οικονομική κρίση, θεσπίστηκε εξαίρεση από τις απαιτήσεις αυτές όσον αφορά την παύση της παραγωγικής δραστηριότητας λόγω μη δόλιας πτώχευσης¹¹.

15. Σημαντική καινοτομία όσον αφορά τις νομικές απαιτήσεις βιωσιμότητας στα ΕΔΕΤ της περιόδου 2014-2020 είναι ο αυστηρότερος προσδιορισμός του σημείου έναρξης της περιόδου βιωσιμότητας με παραπομπή στην ημερομηνία της τελικής πληρωμής για το έργο ή, εναλλακτικά, στην ημερομηνία που καθορίζεται στην απόφαση περί κρατικής ενίσχυσης. Επιπλέον, η συγχρηματοδότηση της ΕΕ πρέπει να επιστραφεί, εάν η παραγωγική δραστηριότητα μετεγκατασταθεί εκτός της ΕΕ εντός 10ετίας, εκτός εάν ο δικαιούχος είναι ΜΜΕ¹². Η λογική της παρέμβασης για τις παραγωγικές επενδύσεις στο πλαίσιο του ΕΤΠΑ, συμπεριλαμβανομένων των πτυχών που αφορούν τη βιωσιμότητα, αναλύεται στο **παράρτημα II**.

ΕΜΒΕΛΕΙΑ ΚΑΙ ΤΡΟΠΟΣ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗΣ ΤΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ

16. Ο έλεγχος διενεργήθηκε μεταξύ Ιουλίου 2016 και Ιουνίου 2017 και επικεντρώθηκε στο ερώτημα κατά πόσον η διαχείριση των έργων του ΕΤΠΑ για παραγωγικές επενδύσεις σε επιχειρήσεις ασκήθηκε κατά τρόπο που να διασφαλίζει τη βιωσιμότητα των εκροών και των αποτελεσμάτων.

¹¹ Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 539/2010 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Ιουνίου 2010, σχετικά με την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1083/2006 (ΕΕ L 158 της 24.6.2010, σ. 1).

¹² Άρθρο 71 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1303/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 2013, περί καθορισμού κοινών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, το Ταμείο Συνοχής, το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας και περί καθορισμού γενικών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, το Ταμείο Συνοχής και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας (ΕΕ L 347 της 20.12.2013, σ. 320).

17. Στο πρώτο μέρος της παρούσας έκθεσης αναλύουμε τη βιωσιμότητα των εκροών και στο δεύτερο τη βιωσιμότητα των (άμεσων και έμμεσων) αποτελεσμάτων. Αξιολογήσαμε τη βιωσιμότητα κατά το πέρας της εκ του νόμου προβλεπόμενης περιόδου βιωσιμότητας και κατά τον χρόνο του ελέγχου. Στο τρίτο μέρος, διερευνούμε τους κύριους λόγους για τους οποίους παραγωγικές επενδύσεις στερούνταν βιωσιμότητας και παραθέτουμε παραδείγματα ορθών πρακτικών που εντοπίσαμε στο πλαίσιο του ελέγχου μας. Συναφώς, εξετάσαμε τον ρόλο των αρμόδιων αρχών στα κράτη μέλη, καθώς και τον ρόλο της Επιτροπής. Στο πλαίσιο αυτό, πραγματοποιήσαμε επισκόπηση των ΕΠ στα οποία εντάσσονταν τα ελεγχθέντα έργα, καθώς και της παρακολούθησης, της υποβολής αναφορών και της αξιολόγησης των έργων. Στο τελευταίο μέρος, αναλύουμε τις δυνητικές βελτιώσεις όσον αφορά τη βιωσιμότητα κατά την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020. Εξετάζουμε επίσης τις τροποποιήσεις που εισήγαγαν οι κανονισμοί για τα ΕΔΕΤ της περιόδου 2014-2020, με σκοπό τη βελτίωση των δυνατοτήτων βιωσιμότητας των αποτελεσμάτων.

18. Εξετάσαμε 41 ολοκληρωμένα έργα παραγωγικών επενδύσεων που συγχρηματοδοτήθηκαν από το ΕΤΠΑ στο πλαίσιο οκτώ ΕΠ στην Αυστρία, την Τσεχική Δημοκρατία, τη Γερμανία, την Ιταλία και την Πολωνία που υλοποιήθηκαν μεταξύ 2000 και 2013 και είχαν περίοδο βιωσιμότητας η οποία έληγε μεταξύ 2006 και 2018. Όλα τα έργα είχαν ελεγχθεί προηγουμένως από το ΕΕΣ από την άποψη της συμμόρφωσης προς τις κανονιστικές απαιτήσεις στο πλαίσιο της δήλωσης αξιοπιστίας. Τα έργα επελέγησαν βάσει του μεγέθους του δείγματος που είχε εξαχθεί για τον προηγούμενο έλεγχο στα οικεία κράτη μέλη, καθώς και βάσει του χρηματοοικονομικού μεγέθους τους. Τα περισσότερα αφορούσαν επενδύσεις σε στοιχεία ενεργητικού επιχειρήσεων από διάφορους τομείς μεταποίησης (π.χ. προϊόντα χάλυβα ή πέτρας, ανταλλακτικά αυτοκινήτων, υγειονομικός εξοπλισμός, βιομηχανικές εφαρμογές), από τον τομέα της ενέργειας (άνθρακας, ανανεώσιμες πηγές ενέργειας) και από τον τομέα του τουρισμού (ξενοδοχεία). Ορισμένα αφορούσαν επίσης επενδύσεις σε Ε&Α. Η αξία των έργων κυμαινόταν από 0,1 έως 91,7 εκατομμύρια ευρώ. Οι δικαιούχοι ήταν συνήθως επιχειρήσεις μικρού έως μεσαίου μεγέθους. Κατάσταση των ελεγχθέντων έργων και των ΕΠ μέσω των οποίων αυτά χρηματοδοτήθηκαν παρατίθεται στο **παράρτημα III**.

ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

Οι εκροές των ελεγχθέντων έργων ήταν ως επί το πλείστον βιώσιμες

19. Κατ' αρχάς, επαληθεύσαμε αν είχαν παραδοθεί κατά τα προβλεπόμενα όλες οι εκροές που αναμένονταν από τα έργα που ελέγξαμε. Ακολουθώντας, αξιολογήσαμε αν οι εν λόγω εκροές είχαν όντως διατηρηθεί στην αρχική τους θέση και αν είχαν παραχωρηθεί, εν όλω ή εν μέρει, κατά τη διάρκεια της εκ του νόμου προβλεπόμενης δεσμευτικής περιόδου βιωσιμότητας (3ετίας ή 5ετίας), εφόσον δεν μπορούσαν να πωληθούν και οι αντίστοιχες οικονομικές δραστηριότητες δεν μπορούσαν να μεταφερθούν αλλού, εντός ή εκτός της ΕΕ. Ελέγξαμε επίσης ότι αυτές είχαν χρησιμοποιηθεί στον ίδιο χώρο παραγωγής, εκτός εάν είχαν αντικατασταθεί με στοιχεία ενεργητικού τουλάχιστον της ίδιας αγοραίας αξίας, που αγοράστηκαν με έξοδα του δικαιούχου του έργου.

20. Σε όλες τις περιφέρειες της ΕΕ στις οποίες διενεργήθηκε ο έλεγχος, οι νομικές προϋποθέσεις βιωσιμότητας που εφαρμόστηκαν στα ΕΠ ήταν σε γενικές γραμμές σύμφωνες με τους αντίστοιχους κανονισμούς της ΕΕ¹³. Πλην μίας μόνο εξαίρεσης, σε κανένα από τα έργα που ελέγξαμε δεν εντοπίσαμε σημαντικές τροποποιήσεις ή αλλαγές στη φύση του ιδιοκτησιακού καθεστώτος, ούτε παύση της παραγωγικής δραστηριότητας έως το πέρας της περιόδου βιωσιμότητας.

21. Ουσιαστικά, κατά την ολοκλήρωσή τους, τα έργα που εξετάσαμε είχαν παραγάγει τις αναμενόμενες εκροές¹⁴ που συνίσταντο, συνήθως, στην αγορά εγκαταστάσεων για τη μεταποίηση ή την παραγωγή αγαθών, όπως χώρων και γραμμών παραγωγής, συμπεριλαμβανομένων μηχανημάτων και εξοπλισμού που χρησιμοποιούνται σε διάφορους βιομηχανικούς τομείς (π.χ. τρόφιμα, χημικά προϊόντα, πλαστικά και μεταλλικά είδη,

¹³ Περίοδος 2000-2006: άρθρο 30, παράγραφος 4, του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1260/1999· περίοδος 2007-2013: άρθρο 57 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1083/2006· περίοδος 2014-2020: άρθρο 71 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1303/2013.

¹⁴ Οι εκροές επιτεύχθηκαν μερικώς μόνο σε τρία από τα ελεγχθέντα έργα (1, 20 και 27). Παραδείγματος χάριν, στο πλαίσιο του εθνικού ΕΠ της Ιταλίας, το έργο 27 (πιλοτική γραμμή παραγωγής) δεν είχε παραγάγει τον προβλεπόμενο αριθμό προϊόντων (τεμάχια οργανικού φωτισμού). Επομένως, η επιστημονική εκροή επιτεύχθηκε μόνο μερικώς, καθώς περιορίστηκε ο χώρος που καλυπτόταν από τον οργανικό φωτισμό.

υγειονομικός εξοπλισμός, ανταλλακτικά αυτοκινήτων, εγκαταστάσεις παραγωγής ενέργειας ή ανανεώσιμων πηγών ενέργειας ή εξαρτήματα αυτών). Επιχορηγήσεις έλαβαν και επιχειρήσεις στους τομείς των υπηρεσιών ή του τουρισμού, π.χ. στήριξη σε τυπογραφεία και ανακαίνιση ή κατασκευή ξενοδοχείων. Στο **πλαίσιο 1** παρουσιάζονται οι εκροές τριών από τα ελεγχθέντα έργα, ενώ λεπτομερή στοιχεία για κάθε έργο παρατίθενται στο **παράρτημα III**.

Πλαίσιο 1 - Παραδείγματα εκροών έργων

Έργο 4 (ΕΠ Μπούργκενλαντ/Αυστρία) - Αγορά συστήματος επιχρίσματος με υλικό σε μορφή σκόνης από ΜΜΕ που κατασκευάζει έπιπλα γραφείου

Συνολικό κόστος επένδυσης: 1 εκατομμύριο ευρώ.

Ύψος επιχορήγησης: 0,15 εκατομμύρια ευρώ, εκ των οποίων τα 0,13 εκατομμύρια ευρώ από το ΕΤΠΑ.

Το έργο υλοποιήθηκε από τον Αύγουστο του 2007 έως τον Μάρτιο του 2008.

Κύρια εκροή του έργου ήταν η αγορά εξοπλισμού κοπής με ακτίνες λέιζερ και συστήματος επιχρίσματος με υλικό σε μορφή σκόνης για την παραγωγή επιχρισμάτων υψηλής ποιότητας για επιφάνειες εξαιρετικά ανθεκτικές στη χάραξη, την κρούση και τη διάβρωση.

Έργο 20 (ΕΠ Σαξονίας/Γερμανία) - Εγκατάσταση νέου χώρου παραγωγής και έρευνας και ανάπτυξης για καινοτόμο δοκιμή και πιστοποίηση νεοαναπτυχθέντων προϊόντων στον τομέα της υδραυλικής από νεοσυσταθείσα ΜΜΕ

Συνολικό κόστος επένδυσης: 6,2 εκατομμύρια ευρώ.

Ύψος επιχορήγησης: 2,8 εκατομμύρια ευρώ, εκ των οποίων τα 1,4 εκατομμύρια ευρώ από το ΕΤΠΑ.

Το έργο υλοποιήθηκε από τον Μάρτιο του 2009 έως τον Φεβρουάριο του 2012.

Εκροή του έργου ήταν η νεοσυσταθείσα επιχείρηση, η οποία παρέχει υπηρεσίες δοκιμής, πιστοποίησης και διάφορες άλλες υπηρεσίες σε τρίτες εταιρείες που προτίθενται να αναπτύξουν και να πωλήσουν νέα προϊόντα υψηλής τεχνολογίας στον τομέα της υδραυλικής.

Έργο 8 (Περιφερειακό ΕΠ Τσεχικής Δημοκρατίας) - Ανάπλαση εγκαταλελειμμένης εγκατάστασης και κατασκευή ξενοδοχείου από οικογενειακή επιχείρηση σε τουριστική πόλη

Συνολικό κόστος επένδυσης: 2,9 εκατομμύρια ευρώ.

Ύψος επιχορήγησης: 1 εκατομμύριο ευρώ, εκ του οποίου 0,8 εκατομμύρια ευρώ από το ΕΤΠΑ.

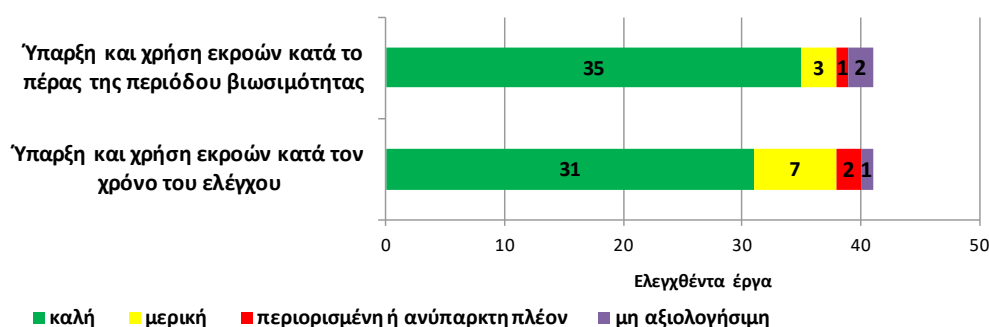
Το έργο υλοποιήθηκε από τον Ιούλιο του 2008 έως τον Σεπτέμβριο του 2009.

Εκροές του έργου ήταν ένα νέο ξενοδοχειακό συγκρότημα 160 κλινών, περιλαμβανομένης της πιστοποίησης των καταλυμάτων στην Τσεχική Δημοκρατία. Τα κατασκευαστικά έργα περιλάμβαναν την ανάπλαση εγκαταλελειμμένης εγκατάστασης στο κέντρο πόλης.

22. Γενικώς, κατά το πέρας της εκ του νόμου προβλεπόμενης περιόδου βιωσιμότητας, τα στοιχεία ενεργητικού υπήρχαν στους χώρους παραγωγής. Τα στοιχεία αυτά δεν είχαν πωληθεί και οι οικονομικές δραστηριότητες των επιχειρήσεων δεν είχαν μετεγκατασταθεί. Στις περισσότερες περιπτώσεις, είχαν διατηρηθεί κατάλληλα και χρησιμοποιηθεί αποτελεσματικά, σύμφωνα με τις ανάγκες των επιχειρήσεων, καθ' όλη τη διάρκεια της

περιόδου βιωσιμότητας (βλέπε γράφημα 2). Μόνο σε μία περίπτωση¹⁵ η εγκατάσταση ήταν εκτός λειτουργίας και αυτό λόγω πτώχευσης. Σε τρεις άλλες περιπτώσεις¹⁶, τα στοιχεία ενεργητικού (κατασκευαστικός εξοπλισμός, ηλεκτρονικοί υπολογιστές, προγράμματα λογισμικού) δεν χρησιμοποιούνταν πλήρως ή οι γραμμές παραγωγής δεν λειτουργούσαν λόγω μη συντήρησής τους από τους ιδιοκτήτες τους, μη συνεκτίμησης επιχειρηματικών εξελίξεων στον οικείο τομέα ή μεταβολών στην οικεία νομοθεσία στον τομέα της ενέργειας.

Γράφημα 2 - Ύπαρξη και χρήση των εκροών των έργων κατά το πέρας της περιόδου βιωσιμότητας και κατά τον χρόνο του ελέγχου



Πηγή: Ανάλυση του ΕΕΣ, βάσει πληροφοριών που παρείχαν οι ΔΑ ή οι δικαιούχοι επιχειρήσεις.

23. Επίσης, κατά τον χρόνο των επιτόπιων ελέγχων μας, τα στοιχεία ενεργητικού εξακολουθούσαν να χρησιμοποιούνται σε 31 έργα. Σε εννέα περιπτώσεις¹⁷, είτε δεν χρησιμοποιούνταν καθόλου, είτε χρησιμοποιούνταν μερικώς, είτε είχαν αντικατασταθεί από άλλον εξοπλισμό μετά το πέρας της εκ του νόμου προβλεπόμενης περιόδου βιωσιμότητας που για τις ΜΜΕ ήταν συχνά μόνο τρία έτη από την ολοκλήρωση του έργου. Η επιχειρηματική αυτή συμπεριφορά ενδέχεται να οφειλόταν σε θεμιτούς λόγους, όπως η αντικατάσταση μηχανημάτων ή συστημάτων πληροφορικής λόγω φθοράς ή απόσβεσης ή η απόκτηση εξοπλισμού αιχμής της ίδιας τουλάχιστον εμπορικής αξίας ή μεταβολές στην

¹⁵ Έργο 1.

¹⁶ Έργα 20, 27 και 33.

¹⁷ Έργα 1, 10, 14, 20, 26, 27, 32, 33 και 35. Σε ένα έργο (25) δεν κατέστη δυνατή η αξιολόγηση της ύπαρξης των εκροών κατά τον χρόνο του ελέγχου. Τα στοιχεία ενεργητικού του έργου 10 δεν χρησιμοποιούνταν αμέσως μετά το πέρας της περιόδου βιωσιμότητας, του έργου 14 ένα έτος μετά και του έργου 35 3,5 χρόνια μετά.

οικεία νομοθεσία στον τομέα της ενέργειας. Παραδείγματος χάριν, σε ένα από τα έργα¹⁸, ο εξοπλισμός αντικαταστάθηκε ακριβώς μετά το πέρας της εκ του νόμου προβλεπόμενης περιόδου βιωσιμότητας λόγω του υψηλού λειτουργικού κόστους του.

Εξαιρουμένου του ενός πέμπτου των ελεγχθέντων έργων, τα περισσότερα παρήγαγαν βιώσιμα αποτελέσματα

24. Εξετάσαμε κατ' αρχάς αν τα ελεγχθέντα έργα είχαν επιτύχει τα αναμενόμενα άμεσα αποτελέσματα κατά την ολοκλήρωση του έργου. Ακολούθως, αναλύσαμε την κατάσταση κατά τον χρόνο του ελέγχου, προκειμένου να αξιολογήσουμε αν τα εν λόγω αποτελέσματα διατηρήθηκαν από τους κυρίους των έργων για όσο το δυνατόν μεγαλύτερο χρονικό διάστημα, ώστε να παραγάγουν τα μέγιστα δυνατά οφέλη πολύ μετά την ολοκλήρωση του έργου. Στο πλαίσιο αυτό, λάβαμε επίσης υπόψη την οικονομική κατάσταση των επιχειρήσεων σε σχέση με αυτήν της αγοράς στην οποία εντάσσονταν οι δραστηριότητές τους, καθώς και άλλους εξωγενείς παράγοντες που ενδέχεται να είχαν αντίκτυπο στα δυνητικά οφέλη. Τα κριτήρια αξιολόγησης αναλύονται στο **παράρτημα IV**.

Η βιωσιμότητα των άμεσων αποτελεσμάτων ήταν καλή στο ήμισυ περίπου των ελεγχθέντων έργων

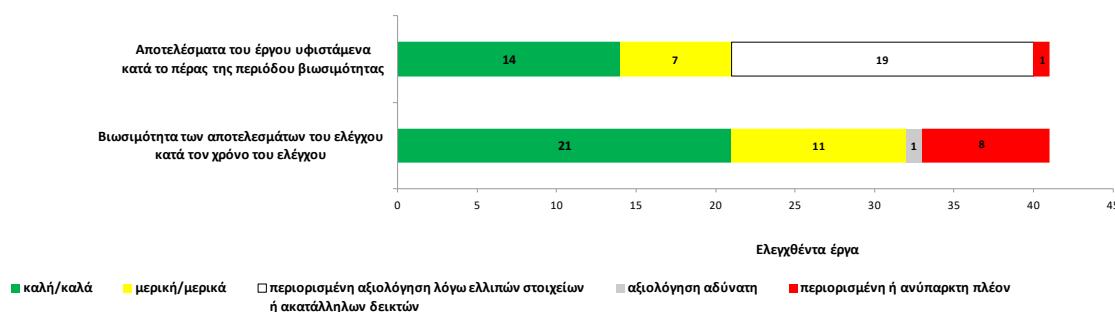
25. Βάσει των πληροφοριών που διέθεταν οι ΔΑ¹⁹, διερευνήσαμε αν τα ελεγχθέντα έργα επιδίωξαν να επιτύχουν διάφορα άμεσα αποτελέσματα, όπως η βελτίωση της πρόσβασης σε χρηματοδότηση, η αύξηση της παραγωγής και της παραγωγικότητας, η δημιουργία θέσεων εργασίας, η αύξηση των πωλήσεων, του κύκλου εργασιών ή των εξαγωγών, η διαφοροποίηση της επιχειρηματικής δομής, η βελτίωση της εικόνας της εταιρείας, η εισαγωγή νέων προϊόντων ή υπηρεσιών κ.λπ. (π.χ. αύξηση της συνεργασίας με άλλους θεσμούς για τη βελτίωση της καινοτομίας και της ανταγωνιστικότητας). Αξιολογήσαμε τη βιωσιμότητα των άμεσων αποτελεσμάτων κατά το πέρας της περιόδου βιωσιμότητας και

¹⁸ Έργο 10.

¹⁹ Οι πληροφορίες αυτές μπορεί ενίοτε να ήταν περιορισμένες, επειδή ο έλεγχός μας διενεργήθηκε μετά την παρέλευση του χρόνου διατήρησης αρχείων με τα εν λόγω έγγραφα.

κατά τον χρόνο του ελέγχου βάσει των πληροφοριών που συλλέξαμε στο επίπεδο των δικαιούχων (βλέπε γράφημα 3).

Γράφημα 3 - Βιωσιμότητα των άμεσων αποτελεσμάτων των έργων



Πηγή: Ανάλυση του ΕΕΣ, βάσει πληροφοριών που παρείχαν οι ΔΑ ή οι δικαιούχοι έργων.

26. Κατά το πέρας της εκ του νόμου προβλεπόμενης περιόδου βιωσιμότητας (η οποία, για τα ελεγχθέντα έργα, τοποθετούνταν μεταξύ 2006 και 2018²⁰) και βάσει μόνο των διαθέσιμων πληροφοριών παρακολούθησης, πλήρη αποτελέσματα (και καθ' όλη τη διάρκεια της περιόδου βιωσιμότητας) υπήρχαν στην περίπτωση 14 έργων, ενώ μερικά αποτελέσματα υπήρχαν στην περίπτωση επτά (βλέπε γράφημα 3). Ωστόσο, για το ήμισυ σχεδόν των έργων (19), η αξιολόγηση αυτή ήταν αδύνατη, επειδή οι ΔΑ δεν είχαν συλλέξει τα αναγκαία δεδομένα παρακολούθησης (βλέπε επίσης σημεία 73 έως 75) ή επειδή τα συναφή έγγραφα δεν ήταν πλέον διαθέσιμα λόγω παρέλευσης του χρόνου διατήρησης των σχετικών αρχείων (στα έργα στο πλαίσιο του ΕΠ της Απουλίας και του ΕΠ Μπούργκενλαντ).

27. Εντοπίσαμε λιγιστές μόνο περιπτώσεις κατά τις οποίες η παρακολούθηση επέτρεπε τη διεξοδικότερη συλλογή δεδομένων σχετικά με τα αποτελέσματα των έργων.

Παραδείγματος χάριν, η αρμόδια ΔΑ για το ΕΠ της Πολωνίας παρακολούθησε και αξιολόγησε την επίτευξη των αποτελεσμάτων των έργων χρησιμοποιώντας διάφορους χρηματοοικονομικούς δείκτες και δείκτες επιδόσεων, όπως τα έσοδα, την αξία των παραγόμενων αγαθών ως αποτέλεσμα του έργου, τη μείωση των εκπομπών κ.λπ.²¹

²⁰ Όταν η περίοδος βιωσιμότητας έληγε μετά τον χρόνο του ελέγχου, η αξιολόγησή μας βασίζεται μόνο στις διαθέσιμες κατά τον χρόνο του ελέγχου πληροφορίες.

²¹ Έργα 33, 35, 39, 40 και 41.

Επίσης, σε έξι άλλα έργα στη Σαξονία και την Κάτω Σαξονία²², μετρήθηκαν η αύξηση του κύκλου εργασιών πέραν της περιφέρειας και η αύξηση των εξαγωγών.

28. Ωστόσο, καθώς οι περισσότερες ΔΑ εστίαζαν μόνο στη δημιουργία θέσεων εργασίας (ένας από τους κύριους στόχους των ΕΠ), δεν συνέλεγαν πληροφορίες για άλλα συναφή (οικονομικά) οφέλη, τα οποία ενδέχεται να απέφεραν τα έργα. Επομένως, η συνολική αξιολόγηση των πραγματικών επιτευγμάτων των έργων, καθώς και της βιωσιμότητάς τους, δεν ήταν πάντοτε εφικτή βάσει μόνο των στοιχείων παρακολούθησης.

29. Κατά τις επιτόπιες επισκέψεις μας, καθώς και βάσει των πρόσθετων πληροφοριών που μας παρείχαν δικαιούχοι και ΔΑ, διαπιστώσαμε ότι τα άμεσα αποτελέσματα ήταν βιώσιμα στην περίπτωση 21 έργων, μερικώς βιώσιμα στην περίπτωση 11 και ελλιπή ή μη βιώσιμα στην περίπτωση οκτώ²³ (λεπτομερή στοιχεία παρατίθενται στο **παράρτημα III**).

30. Ως δευτερεύοντα οφέλη, τα έργα παρείχαν στις δικαιούχους εταιρείες τη δυνατότητα να αναδιαρθρώσουν ή να εκσυγχρονίσουν τον παραγωγικό εξοπλισμό τους, να προσαρμόσουν και να διαφοροποιήσουν τα χαρτοφυλάκια των προϊόντων τους και να βελτιώσουν την παραγωγικότητα και, επομένως, την κερδοφορία τους, βοηθώντας τις τελικά, με τον τρόπο αυτό, να εδραιώσουν τη θέση τους στην αγορά. Στο **πλαίσιο 2** παρατίθεται παράδειγμα έργου στο οποίο τα επιτευχθέντα αποτελέσματα και η βιωσιμότητά τους ήταν ικανοποιητικά. Κατά τις δικαιούχους επιχειρήσεις, δευτερεύον όφελος ήταν επίσης η βελτίωση της εικόνας τους και, επομένως, η βελτίωση της εμπιστοσύνης των πελατών τους.

²² Έργα 16, 17, 19, 21, 23 και 24.

²³ Σε μία περίπτωση, δεν κατέστη δυνατή η αξιολόγηση λόγω έλλειψης πληροφοριών (έργο 25).

Πλαίσιο 2 - Παράδειγμα έργου με ικανοποιητική βιωσιμότητα των άμεσων αποτελεσμάτων
Έργο 17 (ΕΠ Κάτω Σαξονίας/Γερμανία) - Εξαγορά και επένδυση από ΜΜΕ σε απειλούμενη με κλείσιμο μονάδα παραγωγής ειδών διατροφής για αυστηρώς χορτοφάγους

Συνολικό επιλέξιμο κόστος επένδυσης: 10 εκατομμύρια ευρώ.

Ύψος επιχορήγησης: 1,6 εκατομμύρια ευρώ, εκ των οποίων τα 1,1 εκατομμύρια από το ΕΤΠΑ.

Αριθμός θέσεων εργασίας που δημιουργήθηκαν:

- κατά το πέρας του έργου – Ιανουάριος 2011: 68 μόνιμες θέσεις εργασίας (σε σύγκριση με τις προβλεπόμενες 61),
- τον Ιούνιο του 2016: 81 θέσεις εργασίας.

Εάν ληφθεί υπόψη μόνο η δημόσια επιχορήγηση, η επιχείρηση επένδυσε λιγότερα από 20 000 ευρώ ανά διασωθείσα ή νέα θέση εργασίας. Επιπλέον, οι θέσεις εργασίας που υπήρχαν στην εταιρεία που εξαγόρασε η δικαιούχος επιχείρηση δεν θα μπορούσαν να είχαν διασωθεί ακόμη και αν είχε κινηθεί διαδικασία έλλειψης ρευστότητας.

Άλλα επιτευχθέντα άμεσα αποτελέσματα:

- πρόσβαση σε χρηματοδότηση, συμπεριλαμβανομένων δανείων·
- αύξηση της παραγωγικότητας και της παραγωγής·
- αύξηση του κύκλου εργασιών και των πωλήσεων σε άλλες περιφέρειες, καθώς και των εξαγωγών·
- διαφοροποίηση της γκάμας προϊόντων·
- νέοι πελάτες και διεύρυνση της πελατειακής βάσης·
- βελτίωση της εικόνας της εταιρείας.

31. Σε ορισμένες περιπτώσεις²⁴, οι δικαιούχοι εξασφάλισαν βελτιωμένη πρόσβαση σε χρηματοδότηση και δάνεια. Αυτό τους παρείχε τη δυνατότητα να προβούν σε περισσότερο φιλόδοξες επενδύσεις και, τελικά, να επιτύχουν καλύτερα αποτελέσματα. Πρόσθετες επενδύσεις πραγματοποιήθηκαν χρησιμοποιώντας τους ιδίους πόρους των εταιρειών παράλληλα με τα επιδοτηθέντα στοιχεία ενεργητικού. Σύμφωνα με ορισμένους από τους ελεγχθέντες δικαιούχους, τα έργα τόνωσαν σημαντικά την οικονομική βιωσιμότητά τους μακροπρόθεσμα. Σε αρκετές περιπτώσεις²⁵, οι γενικώς δύσκολες συνθήκες της αγοράς ή οι σκληρές συνέπειες της οικονομικής κρίσης είχαν οδηγήσει μερικές επιχειρήσεις στα πρόθυρα της πτώχευσης. Σε τέτοιες περιπτώσεις, σύμφωνα με τους δικαιούχους, τα έργα διαδραμάτισαν καίριο ρόλο, παρέχοντάς τους τη δυνατότητα να συνεχίσουν τις εμπορικές τους δραστηριότητες (βλέπε παραδείγματα στο πλαίσιο 3).

²⁴ Έργα 4, 7, 10, 11, 15, 18, 20, 24, 26, 27, 33 και 37.

²⁵ Έργα 11, 18, 23 και 37.

Πλαίσιο 3 - Παραδείγματα έργων που βοήθησαν επιχειρήσεις να υπερβούν δύσκολες οικονομικές περιόδους

Έργο 37 (ΕΠ Πολωνίας) - Αγορά εξοπλισμού: λογισμικό προγραμματισμού και μηχανήματα μεταποίησης

Συνολικό κόστος επένδυσης: 0,3 εκατομμύρια ευρώ.

Ύψος επιχορήγησης: 0,1 εκατομμύρια ευρώ από το ΕΤΠΑ.

Υλοποιήθηκε από τον Ιανουάριο του 2007 έως τον Μάιο του 2008.

Η εταιρεία ειδικεύεται στην κατασκευή πλαστικών παιχνιδιών και μεταλλικών εξαρτημάτων για την αυτοκινητοβιομηχανία. Το έργο συνέβαλε:

- στην παροχή πρόσβασης σε πρόσθετους χρηματοδοτικούς πόρους: υπό τον όρο της επιχορήγησης, η εταιρεία εξασφάλισε τραπεζικό δάνειο για τη χρηματοδότηση ολόκληρου του έργου·
- στον εκσυγχρονισμό των διεργασιών σχεδιασμού και μεταποίησης της εταιρείας.

Με τον τρόπο αυτό, η εταιρεία κατάφερε:

- να υπερβεί ιδιαίτερα σοβαρά οικονομικά προβλήματα·
- να διαφοροποιήσει το χαρτοφυλάκιο προϊόντων και την πελατειακή βάση της (μεταξύ άλλων στο εξωτερικό)·
- και να δημιουργήσει 24 νέες θέσεις εργασίας.

Το 2016 οι οικονομικοί δείκτες της εταιρείας (κύκλος εργασιών, αριθμός εργαζομένων) έδειχνε θετικά αποτελέσματα.

Έργο 11 (ΕΠ Τσεχικής Δημοκρατίας) - Έργο εξοικονόμησης ενέργειας: εγκατάσταση νέου συστήματος θέρμανσης σε εταιρεία μεταποίησης

Συνολικό κόστος επένδυσης: 0,2 εκατομμύρια ευρώ.

Ύψος επιχορήγησης: 0,2 εκατομμύρια ευρώ, εκ των οποίων 0,1 εκατομμύρια ευρώ από το ΕΤΠΑ.

Υλοποιήθηκε από τον Φεβρουάριο του 2009 έως τον Οκτώβριο του 2010.

Το έργο συνέβαλε στην προστασία του περιβάλλοντος, καθώς η εξοικονόμηση ενέργειας οδήγησε σε μείωση των εκπομπών CO₂.

Το έργο ολοκληρώθηκε εγκαίρως και βοήθησε την εταιρεία να υπερβεί μια εξαιρετικά δύσκολη οικονομική περίοδο.

Συνέβαλε επίσης στην οικονομική δραστηριότητα και ανάπτυξη της περιφέρειας.

Κατά τον χρόνο του ελέγχου μας, όλα αυτά τα αποτελέσματα υφίσταντο ακόμη στην επιχείριση.

Ωστόσο, για περίπου το ένα πέμπτο των ελεγχθέντων έργων τα άμεσα αποτελέσματα δεν ήταν βιώσιμα, ενώ για περίπου ένα τέταρτο ήταν μόνο μερικώς βιώσιμα

32. Όπως επισημάνθηκε ήδη στο [σημείο 29](#), κατά τις επιτόπιες επισκέψεις μας, εντοπίσαμε προβλήματα βιωσιμότητας σε 19 έργα: σε οκτώ (ένα πέμπτο των ελεγχθέντων), τα αποτελέσματα δεν ήταν βιώσιμα (ενίοτε δεν διήρκεσαν ούτε έως το πέρας της περιόδου βιωσιμότητας²⁶ ή έπαυσαν να υφίστανται λίγο μετά το πέρας της²⁷) και σε 11 έργα ήταν μόνο μερικώς βιώσιμα (βλέπε παραδείγματα στο [πλαίσιο 4](#)). Παρ' όλα αυτά, καινοτόμα

²⁶ Έργο 1.

²⁷ Εντός ενός έτους από το πέρας της περιόδου βιωσιμότητας, έργα 10, 14 και 26).

έργα (π.χ. το έργο 1) σε ταχέως αναπτυσσόμενες αγορές ενέχουν υψηλότερους κινδύνους για τη βιωσιμότητα, χωρίς αυτό να σημαίνει ότι δεν αξίζουν να χρηματοδοτηθούν από την ΕΕ.

Πλαίσιο 4 - Παραδείγματα έργων που δεν παρήγαγαν βιώσιμα αποτελέσματα

Έργο 14 (ΕΠ Τσεχικής Δημοκρατίας) - Κατασκευή κέντρου κατάρτισης

Συνολικό κόστος επένδυσης: 1,4 εκατομμύρια ευρώ.

Συνολικό ύψος επιχορήγησης: 0,6 εκατομμύρια ευρώ, εκ των οποίων 0,5 εκατομμύρια ευρώ από το ΕΤΠΑ.

Το έργο υλοποιήθηκε από τον Μάρτιο του 2009 έως τον Μάρτιο του 2011.

Στόχος του έργου: δημιουργία κατάλληλου χώρου για την κατάρτιση του προσωπικού και των επιχειρηματικών εταίρων του δικαιούχου.

Κατά την ολοκλήρωση του έργου: είχε κατασκευαστεί κέντρο κατάρτισης με περισσότερες αίθουσες, το οποίο διατηρήθηκε έως το πέρας της περιόδου βιωσιμότητας.

Λίγο μετά το πέρας της περιόδου βιωσιμότητας: το κτίριο μετατράπηκε σε κτίριο γραφείων για χρήση από το προσωπικό της εταιρείας, σύμφωνα με τις πραγματικές ανάγκες της δικαιούχου. Μία αίθουσα εξακολουθούσε να προορίζεται για κατάρτιση (με ποσοστό χρήσης μόλις 20 % κατά τον χρόνο του ελέγχου).

Η κατασκευή νέων κτιρίων γραφείων εξαιρούνταν ρητώς από τα επιλέξιμα για δημόσια χρηματοδότηση έργα κατά τον χρόνο επιλογής του έργου.

Έργο 35 (ΕΠ Πολωνίας) - Εγκατάσταση μονάδας ταυτόχρονης καύσης βιομάζας 200 MW

Συνολικό κόστος επένδυσης: 2,3 εκατομμύρια ευρώ.

Συνολικό ύψος επιχορήγησης: 1,1 εκατομμύρια ευρώ, εκ των οποίων 0,8 εκατομμύρια ευρώ από το ΕΤΠΑ.

Το έργο υλοποιήθηκε από τον Οκτώβριο του 2006 έως τον Αύγουστο του 2007.

Το έργο ξεκίνησε σε μια εποχή κατά την οποία παρεχόταν σημαντική χρηματοδοτική στήριξη στις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας μέσω εθνικών επιδοτήσεων. Ο εξοπλισμός που αγοράστηκε χρησιμοποιήθηκε επί μία οκταετία (διάστημα μεγαλύτερο από την εκ του νόμου απαιτούμενη περίοδο βιωσιμότητας). Ωστόσο, το 2016, η τροποποίηση του νόμου για την ενέργεια από ανανεώσιμες πηγές μείωσε τη στήριξη στη συγκεκριμένη μορφή ενέργειας. Ως εκ τούτου, το 2016, η δικαιούχος χρησιμοποιούσε μόλις το 16 % της συνολικής δυναμικότητας της εγκατάστασης.

Κατά τον χρόνο του ελέγχου μας, η εγκατάσταση δεν παρήγε πλέον ενέργεια από ανανεώσιμες πηγές.

Έργο 26 (ΕΠ Ιταλίας) - Εγκατάσταση κέντρου πληροφορικής

Συνολικό κόστος επένδυσης: 9,8 εκατομμύρια ευρώ.

Συνολικό ύψος επιχορήγησης: 6,8 εκατομμύρια ευρώ, εκ των οποίων 3,5 εκατομμύρια ευρώ από το ΕΤΠΑ.

Το έργο υλοποιήθηκε από τον Μάρτιο του 2005 έως τον Φεβρουάριο του 2008.

Στόχος του έργου: δημιουργία προηγμένου κέντρου πληροφορικής για την παροχή υπηρεσιών σε ολόκληρη την περιφέρεια και τη διασφάλιση συνεργασίας με ερευνητικά κέντρα, βιομηχανίες και δημόσιους φορείς στην Ιταλία και το εξωτερικό.

Το κέντρο δημιουργήθηκε και χρησιμοποιήθηκε για διάφορες ερευνητικές δραστηριότητες. Η συνεργασία μεταξύ των εταιρών του έργου διήρκεσε μόνο για ένα έτος μετά την ολοκλήρωσή του. Κύριοι λόγοι για τη μη διασφάλιση της βιωσιμότητας των αποτελεσμάτων του έργου ήταν η μεταβολή των επιχειρηματικών του προτεραιοτήτων και η δυσχερής οικονομική κατάσταση ενός εκ των εταίρων.

Ο φορέας υλοποίησης είχε επισημάνει αμφότερους τους κινδύνους αυτούς για τη βιωσιμότητα στο στάδιο της επιλογής, αλλά αυτό δεν απέτρεψε την επιλογή του έργου για χρηματοδότηση από το ΕΤΠΑ.

Λόγω έλλειψης περαιτέρω επενδύσεων στην αναβάθμισή τους, τα κύρια στοιχεία ενεργητικού (οι ηλεκτρονικοί υπολογιστές) δεν χρησιμοποιούνταν πλέον κατά τον χρόνο του ελέγχου.

33. Σε τρεις περιπτώσεις²⁸, υπήρχαν θεμιτοί λόγοι για τη μη βιωσιμότητα ή αίτια τα οποία εξέφευγαν του ελέγχου του δικαιούχου, π.χ. εξελίξεις στις αγορές ή στην εθνική νομοθεσία. Ωστόσο, σε πέντε άλλες²⁹, η μη βιωσιμότητα οφειλόταν σε διαχειριστικές αδυναμίες ή άλλα προβλήματα που ανάγονταν στις οικείες εταιρείες. Επιπλέον, σε ένα έργο³⁰, ήταν αδύνατη η αξιολόγηση της βιωσιμότητας λόγω αλλαγής του ιδιοκτησιακού καθεστώτος του δικαιούχου.

34. Κοινό χαρακτηριστικό των ΕΠ στο πλαίσιο των οποίων υλοποιήθηκαν τα ελεγχθέντα έργα ήταν η δημιουργία ή η διατήρηση θέσεων εργασίας σε υφιστάμενες και νέες εταιρείες μέσω της βελτίωσης της παραγωγικότητας, της κερδοφορίας και της καινοτομίας τους. Ο δείκτης αυτός χρησιμοποιήθηκε, με τον καθορισμό αντίστοιχων τιμών-στόχου, σε 29 από τα 41 έργα που εξετάσαμε (για περισσότερες λεπτομέρειες, βλέπε παράρτημα III). Για τα 12 υπόλοιπα, οι πληροφορίες για τα αποτελέσματα ήταν ελλιπείς ή κύριος στόχος των έργων ήταν η αντιμετώπιση περιβαλλοντικών προβλημάτων και η μετατροπή παλαιών

²⁸ Έργα 1 (πτώχευση του δικαιούχου λόγω αυξανόμενου ανταγωνισμού στην αγορά φωτοβολταϊκών στοιχείων), 10 (δύσκολο περιβάλλον στον οικείο επιχειρηματικό τομέα) και 35 (αλλαγές στη νομοθεσία για την ενέργεια από ανανεώσιμες πηγές).

²⁹ Έργα 5, 7, 14, 26 και 32.

³⁰ Έργο 25.

βιομηχανιών, με συνέπεια η απασχόληση να μην συνιστά προτεραιότητα και, επομένως, να μην μετράται.

35. Όσον αφορά τη δημιουργία θέσεων εργασίας, επιπλέον των απαιτήσεων βιωσιμότητας βάσει της νομοθεσίας της ΕΕ, οι εθνικές διατάξεις (εφόσον συνέτρεχε τέτοια περίπτωση) υποχρέωναν, μέσω των συμφωνιών επιχορήγησης, τις δικαιούχους εταιρείες να δημιουργούν ορισμένο αριθμό νέων θέσεων εργασίας ή να διατηρούν τα υφιστάμενα επίπεδα απασχόλησης. Οι θέσεις αυτές έπρεπε να παραμείνουν καλυμμένες, ή τουλάχιστον να συνεχίσουν να προσφέρονται και να ανακοινώνονται δημοσίως, έως το πέρας της περιόδου βιωσιμότητας.

36. Συνολικά, μολοντί δεν είχαν επιτύχει όλα τα έργα τις τιμές-στόχο ως προς την απασχόληση έως την ημερομηνία ολοκλήρωσής τους, τα αποτελέσματα υπήρξαν σχετικά ικανοποιητικά. Όπως φαίνεται στο παράρτημα V, έως την ολοκλήρωση των έργων, η απασχόληση είχε αυξηθεί κατά μέσο όρο κατά 7,7 % στα 41 ελεγχθέντα έργα (66,4 % για τις ΜΜΕ και 3,7 % για τις μεγαλύτερες εταιρείες). Λόγω της οικονομικής κρίσης, όμως, οι περισσότερες εταιρείες υποβλήθηκαν σε αναδιαρθρώσεις και διαπιστώσαμε ότι οι δημιουργούμενες θέσεις εργασίας συχνά χάνονταν μετά την ολοκλήρωση του έργου (βλέπε επίσης παράρτημα V). Για παράδειγμα, στο πλαίσιο του ΕΠ Πολωνίας (έργο 41), ο δικαιούχος υποβλήθηκε σε αρκετές αναδιαρθρώσεις για τη βελτιστοποίηση των παραγωγικών διαδικασιών, οι οποίες είχαν, συνολικά, ως αποτέλεσμα σημαντική μείωση της απασχόλησης. Στο πλαίσιο του ΕΠ Μπούργκενλαντ, σε ένα έργο οι θέσεις εργασίας δεν διατηρήθηκαν μετά το πέρας της περιόδου βιωσιμότητας και σε ένα άλλο ο δικαιούχος πτώχευσε. Στα μέσα του 2016, ο αριθμός των εργαζομένων είχε αυξηθεί κατά μέσο όρο κατά 1 % στις ΜΜΕ σε σύγκριση με την αντίστοιχη κατάσταση κατά την ολοκλήρωση του έργου, αλλά είχε μειωθεί κατά 6 % στις μεγαλύτερες εταιρείες (βλέπε επίσης παράρτημα V).

37. Οσάκις οι ΔΑ είχαν ορίσει ανώτατα όρια επιχορήγησης για κάθε δημιουργούμενη θέση εργασίας, η οικονομική απόδοση των επιχορηγήσεων (μετρούμενη ως συνολικό κόστος επένδυσης ανά δημιουργούμενη θέση εργασίας) ήταν συνήθως υψηλότερη. Όταν το ανώτατο όριο δεν τηρούνταν, οι δικαιούχοι δεν μπορούσαν να λάβουν την επιχορήγηση. Επομένως, οι δικαιούχοι αναγκάζονταν να δώσουν μεγαλύτερη προσοχή στο μέγεθος των

επενδύσεών τους. Ωστόσο, διαπιστώσαμε ότι τέτοια ανώτατα όρια χρησιμοποιήθηκαν μόνο σε δύο γερμανικά ΕΠ.

38. Όσον αφορά τις οικονομικές προοπτικές των δικαιούχων επιχειρήσεων που αναλύσαμε, δύο εξ αυτών³¹ δεν υφίσταντο πλέον. Επιπλέον, κατά τον χρόνο του ελέγχου μας, άλλες 19 επιχειρήσεις (βλέπε **παράρτημα III**) αντιμετώπιζαν δυσκολίες με τη μελλοντική οικονομική ευρωστία τους, π.χ. αναδιάρθρωση χρεών ή ισοσκέλιση ή μείωση της παραγωγής³². Τέλος, σε ορισμένες περιπτώσεις, οι μελλοντικές επιχειρηματικές προοπτικές των εταιρειών εξαρτιόνταν από την έκβαση υπό εξέλιξη ερευνητικών έργων και την ικανότητά τους να παραγάγουν πρόσθετο κεφάλαιο³³.

Δυσκολίες στη μέτρηση και τη σύνδεση των έμμεσων αποτελεσμάτων με τη χρηματοδότηση

39. Αίτηση για το συγκεκριμένο είδος χρηματοδοτικής στήριξης μπορούν να υποβάλουν μόνο επιχειρήσεις εγγεγραμμένες και εγκαταστημένες σε περιφέρεια επιλέξιμη για χρηματοδότηση από το ΕΤΠΑ³⁴. Επομένως, οι παραγωγικές επενδύσεις πρέπει να παράγουν επίσης ευρύτερα οφέλη για την αντίστοιχη περιφέρεια (έμμεσα αποτελέσματα). Στα οφέλη αυτά περιλαμβάνονται η αύξηση της απασχόλησης, της επιχειρηματικότητας και της ανταγωνιστικότητας στη συγκεκριμένη περιφέρεια, καθώς και η βελτίωση των περιβαλλοντικών συνθηκών, της καινοτομίας και των ποσοστών επιβίωσης επιχειρήσεων. Αποβλέποντας στην οικονομική συνοχή, ένας ακόμη σημαντικός στόχος είναι η αποφυγή της μετεγκατάστασης οικονομικών δραστηριοτήτων εκτός της περιφέρειας προέλευσής τους. Τα έργα πρέπει να έχουν επίσης δυνητικά δευτερογενείς συνέπειες, π.χ. τόνωση των συναλλαγών για τους τοπικούς προμηθευτές ή τους παρόχους υπηρεσιών που έχουν επιχειρηματικές σχέσεις με τη δικαιούχο επιχείρηση ή συμβολή στην αύξηση των

³¹ Έργα 1 και 26.

³² Έργα 7, 10, 28, 29, 33, 36 και 38.

³³ Έργα 2, 24 και 27.

³⁴ Βλέπε, παραδείγματος χάριν, άρθρο 5, παράγραφος 1, του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1083/2006.

δεξιοτήτων ή της βάσης γνώσεων που διέθεταν με την παροχή επιχειρηματικών συμβουλών ή ευκαιριών δικτύωσης.

40. Τέτοια έμμεσα αποτελέσματα δεν ορίζονταν ως στρατηγικός στόχος σε κανένα από τα ΕΠ που κάλυψε ο έλεγχος. Επιπλέον, κανένα από τα ελεγχθέντα έργα δεν προέβλεπε τέτοια αποτελέσματα ως ρητούς επιχειρησιακούς στόχους. Χωρίς τέτοιους επιχειρησιακούς στόχους ή σχετικούς δείκτες σε επίπεδο έργου, δεν είναι εφικτή η συγκέντρωση των πληροφοριών που χρειάζονται για τη μέτρηση των έμμεσων αποτελεσμάτων σε περιφερειακό επίπεδο. Χωρίς συστηματική μέτρηση των δευτερογενών συνεπειών για τις περιφέρειες από τις ΔΑ και την αναφορά σχετικών στοιχείων ήταν δύσκολο να διαπιστωθεί η αιτιώδης συνάφεια μεταξύ χρηματοδοτούμενων από την ΕΕ επενδύσεων στον ιδιωτικό τομέα και περιφερειακής ανάπτυξης.

41. Σε επίπεδο έργου, η επίτευξη και η βιωσιμότητα των έμμεσων αποτελεσμάτων είναι εγγενώς δύσκολο να προσδιοριστούν. Παραδείγματος χάριν, ήταν δύσκολο να αποδειχθεί η αιτιώδης συνάφεια μεταξύ των έργων της ΕΕ και των επιπτώσεών τους στην απασχόληση σε περιφερειακό επίπεδο. Η συμβολή σε στόχους της πολιτικής συνοχής, όπως η καινοτομία, η δικτύωση και η ανταλλαγή γνώσεων (βλέπε σημείο 4), αναφερόταν μόνο σε σπάνιες περιπτώσεις, κατά τις οποίες τα έργα περιλάμβαναν συνεργασία ή δικτύωση με ιδρύματα της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης.

42. Παρ' όλα αυτά, ορισμένα από τα έργα που εξετάστηκαν απέφεραν έμμεσα αποτελέσματα. Παραδείγματος χάριν, έργα των οποίων τα άμεσα αποτελέσματα ήταν βιώσιμα τουλάχιστον έως έναν βαθμό (βλέπε σημεία 26 έως 31) παρήγαγαν επίσης οικονομικά ή κοινωνικά οφέλη για τις τοπικές κοινότητες ή τις περιφέρειες στις οποίες υλοποιήθηκαν, μεταξύ άλλων μέσω τοπικών προμηθευτών και παρόχων υπηρεσιών. Χάρη στις επενδύσεις αυτές δημιουργήθηκαν μόνιμες και εξειδικευμένες θέσεις εργασίας, που παρήγαγαν επίσης πρόσθετη οικονομική δραστηριότητα στις συγκεκριμένες περιφέρειες. Άλλα έμμεσα αποτελέσματα ήταν η μείωση της ρύπανσης, των αποβλήτων και του θορύβου³⁵, η αύξηση της ενεργειακής απόδοσης³⁶, η ανάπλαση εγκαταλελειμμένων

³⁵ Έργα 33, 35, 36, 37, 39, 40 και 41.

³⁶ Έργο 11.

βιομηχανικών χώρων³⁷, η αύξηση του κύκλου εργασιών πέραν της περιφέρειας ή η αύξηση των εξαγωγών³⁸. Επιπλέον, σε πολλές περιπτώσεις, οι περιφέρειες ωφελήθηκαν από την αύξηση των φορολογικών εσόδων που απέφεραν οι επενδύσεις.

43. Ωστόσο, στις σπάνιες περιπτώσεις κατά τις οποίες κατέστη δυνατός ο προσδιορισμός της συμβολής στα έμμεσα αποτελέσματα, διαπιστώθηκε ότι αυτά δεν ήταν πάντοτε βιώσιμα. Παραδείγματος χάριν, οι ενδιαφερόμενοι στην περιφέρεια της Απουλίας θεωρούσαν τις διαρθρωτικές αδυναμίες των ΜΜΕ, καθώς και το γενικά μικρό μέγεθος αυτών, τροχοπέδη για την περιφερειακή ανάπτυξη και τη δημιουργία θέσεων εργασίας³⁹. Ως αντιστάθμιση, ένα από τα μέτρα που έθετε το ΕΠ ως προαπαιτούμενο, προκειμένου αιτούντες που δεν ήταν μεγάλες επιχειρήσεις να μπορούν να υποβάλουν αίτηση για επιχορήγηση από το ΕΤΠΑ ήταν ο σχηματισμός κοινοπραξιών με άλλες ΜΜΕ, καθώς υπήρχε ελπίδα ότι οι κοινοπραξίες θα συνέχιζαν να υφίστανται και μετά την ολοκλήρωση των έργων. Ωστόσο, σε δύο από τα ελεγχθέντα έργα, ο στόχος αυτός δεν επιτεύχθηκε λόγω της μη προσήλωσης των εταίρων στους στόχους του έργου και του τεχνητού χαρακτήρα των κοινοπραξιών (βλέπε πλαίσιο 5).

³⁷ Έργα 8, 14 και 15.

³⁸ Έργα 16 και 17 στο πλαίσιο του ΕΠ Κάτω Σαξονίας και έργα 19, 21, 23 και 24 στο πλαίσιο του ΕΠ Σαξονίας.

³⁹ Βλέπε μελέτη του ΟΟΣΑ με τίτλο «Italy: Key issues and policies, OECD studies on SMEs and entrepreneurship» (2014).

Πλαίσιο 5 - Παραδείγματα μη βιώσιμων έμμεσων αποτελεσμάτων έργων

Έργα 29 και 31 (ΕΠ Απουλίας/Ιταλία) - Έργα υλοποιηθέντα από κοινοπραξίες ΜΜΕ

Στο πλαίσιο ενός μέτρου του ΕΠ που σκοπό είχε την ενίσχυση των ΜΜΕ, ώστε αυτές να μπορέσουν να συμβάλουν περισσότερο στην προώθηση της ανάπτυξης της οικονομίας, οι ΜΜΕ δικαιούνταν να υποβάλλουν αίτηση μόνο ως κοινοπραξίες.

Έργο 29: συνολικό κόστος επένδυσης 25 εκατομμύρια ευρώ.

Ύψος επιχορήγησης: 16 εκατομμύρια ευρώ, εκ των οποίων 8 εκατομμύρια ευρώ από το ΕΤΠΑ.

Έργο 31: συνολικό κόστος επένδυσης 5 εκατομμύρια ευρώ.

Ύψος επιχορήγησης: 3 εκατομμύρια ευρώ, εκ των οποίων 1,5 εκατομμύρια ευρώ από το ΕΤΠΑ.

Κάθε έργο είχε δύο εταίρους, την επικεφαλής εταιρεία και τη δεύτερη εταιρεία, με περιθωριακό ρόλο. Μετά την ολοκλήρωση του έργου, οι δευτερεύουσες εταιρείες είτε συνέχισαν να διαδραματίζουν περιθωριακό ρόλο είτε έπαυσαν να δραστηριοποιούνται στην αγορά. Οι κοινοπραξίες διαλύθηκαν σύντομα μετά την ολοκλήρωση του έργου ή κατά τη διάρκεια της υλοποίησής του.

Αυτό καταδεικνύει ότι οι κοινοπραξίες δημιουργήθηκαν τεχνητά, ώστε να διασφαλιστεί η επιλεξιμότητα του έργου. Ως εκ τούτου, τα οφέλη για την περιφέρεια, και ιδίως η ανάπτυξη της οικονομίας και οι πρόσθετες θέσεις εργασίας, δεν υλοποιήθηκαν⁴⁰.

Ο προγραμματισμός, η επιλογή και η παρακολούθηση των έργων δεν επικεντρώθηκαν επαρκώς στη βιωσιμότητα

44. Πολλοί είναι οι λόγοι για τους οποίους τα έργα επιτυγχάνουν (ή δεν επιτυγχάνουν) βιώσιμα αποτελέσματα, καθώς και πολλές οι πρακτικές που επηρεάζουν την επίτευξή τους. Οι λόγοι αυτοί εντοπίζονται τόσο σε επίπεδο έργου όσο και σε στρατηγικό επίπεδο (ή επίπεδο προγράμματος/ΕΠ).

Η προώθηση της βιωσιμότητας κατά τον προγραμματισμό των ΕΠ ήταν ανεπαρκής

45. Η εκτίμησή μας βασίστηκε σε ορθές και μη πρακτικές σε σχέση με την προώθηση της βιωσιμότητας στα ΕΠ, συμπεριλαμβανομένης της συνεκτίμησης των συναφών κινδύνων. Εξετάσαμε επίσης κατά πόσον οι ΔΑ είχαν αναλύσει τις ανάγκες των επιχειρήσεων στις αντίστοιχες περιφέρειες, καθώς και τις αστοχίες της αγοράς με τις οποίες αυτές ήταν αντιμέτωπες. Τέλος, εξετάσαμε τον τρόπο με τον οποίο υλοποιήθηκαν στην πράξη οι νομικές απαιτήσεις περί βιωσιμότητας.

⁴⁰ Αυτό επισημαίνεται επίσης σε μελέτη του ΟΟΣΑ του 2014, με τίτλο «Italy: Key issues and policies, OECD Studies on SMEs and Entrepreneurship».

46. Ακόμη και σε επίπεδο στρατηγικού σχεδιασμού, εντοπίσαμε διάφορες αδυναμίες στις οποίες ενδέχεται να οφείλεται το γεγονός ότι σημαντικό ποσοστό των ελεγχθέντων έργων εξασφάλισε μόνο μερικώς ή και καθόλου βιώσιμα/μακροχρόνια αποτελέσματα. Κατά την κατάρτιση των ΕΠ, οι ΔΑ δεν λάμβαναν συνήθως επαρκή μέτρα για τη στήριξη της βιωσιμότητας μέσω κατάλληλων μέτρων πολιτικής και προϋποθέσεων πέραν των νομικών απαιτήσεων (βλέπε σημείο 12).

Η βιωσιμότητα δεν συγκαταλεγόταν στις προτεραιότητες των ΕΠ

47. Έως το 2013, αλλά κυρίως κατά την περίοδο προγραμματισμού που έληξε το 2006, στα ΕΠ δεν δινόταν έμφαση στη βιωσιμότητα των αποτελεσμάτων. Μολονότι δεν υπήρχε σχετική νομική απαίτηση, σε κανένα από τα έργα που ελέγξαμε δεν εξεταζόταν η ανάγκη να εξακριβωθεί κατά πόσον τα επενδυτικά έργα παρήγαν βιώσιμα αποτελέσματα. Παρότι τα ΕΠ είχαν ευρύτερους στόχους οικονομικής ανάπτυξης, όπως την αύξηση της απασχόλησης και τη βελτίωση της περιφερειακής ανταγωνιστικότητας, δεν υπογράμμιζαν τη σημασία των μακροπρόθεσμων αποτελεσμάτων. Η βιωσιμότητα δεν περιλαμβανόταν ως στόχος στα ΕΠ ή σε άλλα στρατηγικά έγγραφα, ούτε υπήρχε ειδικός δείκτης για τη μέτρησή της.

48. Οι κίνδυνοι που απειλούσαν τη βιωσιμότητα των αποτελεσμάτων των έργων δεν εξετάζονταν ούτε στα ΕΠ ούτε σε άλλα έγγραφα προγραμματισμού των τομεακών προγραμμάτων στήριξης των επιχειρήσεων και, ως εκ τούτου, δεν προβλέπονταν μέτρα περιορισμού τους. Επιπλέον, στα έγγραφα στρατηγικού προγραμματισμού δεν καθορίζονταν με ακρίβεια ούτε τα επιθυμητά έμμεσα αποτελέσματα για τις περιφέρειες ούτε οι μηχανισμοί για τη μέτρησή τους (βλέπε επίσης σημεία 40 έως 43).

49. Οι εθνικές αρχές δεν συνέλεξαν στατιστικά στοιχεία για τα ποσοστά επιβίωσης των επιχειρήσεων που υποστηρίζονταν από ενωσιακούς πόρους ή για τους λόγους μη επίτευξης βιώσιμων αποτελεσμάτων. Δεν προέβαιναν σε καμία συγκριτική αξιολόγηση της επιτυχίας των επιχειρήσεων που υποστηρίζονταν από δημόσια κονδύλια έναντι εκείνων που δεν λάμβαναν καμία στήριξη. Επομένως, τους έλειπαν σημαντικές πληροφορίες κατά τον σχεδιασμό των διάφορων προγραμμάτων προώθησης των επιχειρήσεων στο πλαίσιο των ΕΠ.

50. Κύριος στόχος της Επιτροπής κατά την παροχή συγχρηματοδότησης από το ΕΤΠΑ σε μέτρα στήριξης των επιχειρήσεων ήταν η εξασφάλιση οικονομικού αντικτύπου, ενώ η βιωσιμότητα των αποτελεσμάτων των επενδύσεων ήταν απλώς δευτερεύον ζήτημα. Επομένως, κύριο μέλημα της Επιτροπής, όσον αφορά τη βιωσιμότητα, ήταν η τήρηση των προβλεπόμενων στη νομοθεσία της ΕΕ απαιτήσεων. Η Επιτροπή δεν παρείχε στις ΔΑ καθοδήγηση σχετικά με την επιλογή και τον σχεδιασμό των έργων, ούτε οποιαδήποτε άλλη στήριξη για την προαγωγή της βιωσιμότητας των αποτελεσμάτων.

Οι αξιολογήσεις των αναγκών ήταν ελλιπείς και η πραγματική ανάγκη για δημόσια χρηματοδότηση δεν προσδιοριζόταν σωστά

51. Βιωσιμότητα σημαίνει ότι η δημόσια χρηματοδότηση χρησιμοποιείται για έργα τα οποία μπορούν να συμβάλουν με τον καλύτερο τρόπο στην επίτευξη των στόχων του ΕΠ. Οι αξιολογήσεις των αναγκών συμβάλλουν στη συνολική βιωσιμότητα, καθιστώντας εφικτό τον προσδιορισμό των δραστηριοτήτων/επιχειρήσεων που είναι οι καταλληλότερες από άποψη επίτευξης των στόχων των ΕΠ, καθώς και των επιχειρήσεων που χρειάζονται περισσότερο τη δημόσια χρηματοδότηση, εκείνων για τις οποίες δεν μπορούν να βρεθούν λύσεις στην αγορά ή για τις οποίες οι συνθήκες της αγοράς δεν ευνοούν την ενεργοποίηση ιδιωτικών επενδύσεων για την ικανοποίηση των αναγκών τους («αστοχία της αγοράς»). Εάν οι δικαιούχοι δεν χρειάζονταν πραγματικά δημόσια στήριξη και θα είχαν λάβει τις ίδιες αποφάσεις και χωρίς αυτή, υφίσταται μεγαλύτερος κίνδυνος η σχετική δαπάνη να μην αποδειχθεί μη αποδοτική. Επίσης, μειώνονται οι δικαιούχοι που χρειάζονται πραγματικά τη χορηγούμενη δημόσια χρηματοδότηση με συνέπεια τη μείωση της συνολικής βιωσιμότητας.

52. Παρότι τα ΕΠ που ελέγξαμε περιείχαν κάποια στοιχεία από αξιολόγηση αναγκών, κανένα ΕΠ (ούτε οι αντίστοιχες εκ των προτέρων αξιολογήσεις τους) δεν περιείχε διεξοδικές αναλύσεις των πραγματικών αναγκών των εταιρειών (π.χ. των αναγκών των μεγάλων εταιρειών σε σχέση με εκείνες των μικρών εταιρειών) που δραστηριοποιούνται στις οικείες περιφέρειες από την άποψη της στήριξης των επενδύσεων. Δεν υπήρξαν λεπτομερείς μελέτες ή ειδικές έρευνες, ούτε ανελήφθησαν παρόμοιες προπαρασκευαστικές δραστηριότητες για τον προσδιορισμό των αναγκών των πλέον ευάλωτων τομέων πριν από τον σχεδιασμό των μέτρων στήριξης των επιχειρήσεων. Ειδικότερα, οι αξιολογήσεις των

αναγκών που περιέχονταν στα οικεία ΕΠ της Αυστρίας, της Ιταλίας και της Πολωνίας όσον αφορά τη στήριξη των επιχειρήσεων ήταν ανεπαρκείς.

53. Σε αρκετές περιπτώσεις (στα ΕΠ της Σαξονίας και της Κάτω Σαξονίας και ως έναν βαθμό στα ΕΠ της Τσεχικής Δημοκρατίας και της Ιταλίας), η αρχική κατάσταση των επιχειρήσεων στις οικείες περιφέρειες περιγραφόταν μάλλον συνολικά, με αναφορά στις ιδιαίτερες δυσκολίες που αντιμετώπιζαν όσον αφορά την πραγματοποίηση επενδύσεων και τη δημιουργία πρόσθετων θέσεων εργασίας. Άλλα ΕΠ δεν διέθεταν σαφή περιφερειακά σχέδια για τον περιορισμό των προβλημάτων αυτών, π.χ. βελτίωση της πρόσβασης σε χρηματοδότηση, μόχλευση ιδιωτικής χρηματοδότησης, αύξηση της παραγωγής, του κύκλου εργασιών, των εξαγωγών ή της παραγωγικότητας και εισαγωγή νέων προϊόντων. Επιπλέον, δεν υπήρχαν σχέδια στα οποία να αναφέρεται ο τρόπος με τον οποίο το ΕΤΠΑ θα προσέθετε αξία επιφέροντας μακροπρόθεσμα αλλαγή στον επιχειρηματικό τομέα, συμπεριλαμβανομένων διαδικασιών βαθύτερης αναδιάρθρωσης οι οποίες απαιτούνταν παράλληλα με τις οικονομικές συνέπειες στην απασχόληση ή στην ανταγωνιστικότητα των επιχειρήσεων.

54. Επιπλέον, στα ΕΠ δεν προσδιορίζονταν σαφώς η πραγματική ανάγκη των εταιρειών για δημόσια χρηματοδότηση ή οι αστοχίες της αγοράς στις διάφορες περιφέρειες. Ως εκ τούτου, δεν αιτιολογούνταν κατά τρόπο αδιαμφισβήτητο γιατί ορισμένες εταιρείες έπρεπε να λάβουν κεφάλαια της ΕΕ προκειμένου να επενδύσουν στα περιουσιακά στοιχεία τους (π.χ. βάσει του τομέα, του μεγέθους, των επιχειρηματικών δυνατοτήτων ή του βαθμού καινοτομίας). Με εξαίρεση το ΕΠ της Τσεχικής Δημοκρατίας, σε κανένα από τα ελεγχθέντα ΕΠ δεν αιτιολογούνταν η επιλεξιμότητα μεγάλων επιχειρήσεων για συγχρηματοδότηση από το ΕΤΠΑ.

55. Οι ΔΑ υπέθεταν ότι όλες ουσιαστικά οι επιχειρήσεις που βρίσκονταν σε περιφέρεια σύγκλισης ή σε περιφέρεια με διαρθρωτικά προβλήματα αντιμετώπιζαν αστοχίες της αγοράς και, επομένως, χρειαζόνταν δημόσια στήριξη για επενδύσεις, κάτι το οποίο δεν ίσχυε κατ' ανάγκη. Επιπλέον, στα ΕΠ και στα επενδυτικά σχέδια δεν εξετάζονταν ουσιαστικά οι αστοχίες της αγοράς πέραν των (δυνητικών) κεφαλαιακών περιορισμών ή των δυσκολιών

πρόσβασης σε δανεισμό, ενώ οι ΜΜΕ αντιμετωπίζουν διαφορετικά μειονεκτήματα⁴¹ σε σύγκριση με τις μεγαλύτερες επιχειρήσεις. Η ανάγκη η δημόσια παρέμβαση να συνδυάζεται με τη χρηματοδοτική συνδρομή και με τη μη χρηματοδοτική στήριξη (ήτοι διάγνωση, συμβουλές ή πρόσβαση σε ειδικές υποδομές) δεν έτυχε της δέουσας προσοχής.

56. Η Επιτροπή δεν εξέτασε τον κίνδυνο της μη αποδοτικότητας των κεφαλαίων της ΕΕ όταν ενέκρινε τα ΕΠ που ελέγξαμε, επισημαίνοντας, παραδείγματος χάριν, τους εν λόγω κινδύνους στα ΕΠ ή παρέχοντας καθοδήγηση σχετικά με τον τρόπο επιλογής των σχετικών έργων. Αρκετά ΕΠ παρείχαν κεφάλαια από το ΕΤΠΑ επιπλέον των επιχορηγήσεων από υφιστάμενα εθνικά ή περιφερειακά προγράμματα για τη στήριξη επιχειρήσεων. Βασισμένα στη μακροχρόνια πείρα των κρατών μελών, τα εν λόγω προγράμματα επιχορηγήσεων προέβλεπαν συνήθως χρήσιμες επενδύσεις. Ωστόσο, το γεγονός ότι τα κεφάλαια της ΕΕ συμπλήρωναν εθνικές και ιδιωτικές επενδύσεις δεν σήμαινε ότι μπορούσαν να επιφέρουν την αύξηση του αριθμού ή τη βελτίωση της ποιότητας των αιτήσεων ανταγωνιστικών έργων. Επιπλέον, η χρηματοδότηση της ΕΕ δεν συνέβαλε στη βελτίωση της βιωσιμότητας των αποτελεσμάτων των έργων πέραν των νομικών απαιτήσεων (π.χ. της απαίτησης αποτελεσματικότερων ελέγχων και εκθέσεων ή της επιβολής αυστηρότερων όρων), καθώς δεν συνδεόταν με την επιδίωξη μακροπρόθεσμων αποτελεσμάτων.

Έμφαση στις νομικές απαιτήσεις βιωσιμότητας

57. Τα κράτη μέλη ήταν επίσης υπεύθυνα για την αυστηρή εφαρμογή των νομικών απαιτήσεων της ΕΕ περί βιωσιμότητας. Η Επιτροπή είχε την ευθύνη παρακολούθησης των προσπαθειών των κρατών μελών και διασφάλισης της συμμόρφωσής τους προς το δίκαιο της ΕΕ. Στα κράτη μέλη που κάλυψε ο έλεγχος, οι κανόνες περί βιωσιμότητας των αποτελεσμάτων των έργων περιορίζονταν στους προβλεπόμενους στη νομοθεσία της ΕΕ (βλέπε παράρτημα VI).

⁴¹ Όπως ασυμμετρία επιχειρηματικών πληροφοριών, έλλειψη εμπειρογνωσίας και επαφών, εμπόδια στην πρόσβαση στην αγορά και βελτίωση της θέσης τους στις αλυσίδες αξίας και υψηλό κόστος σχετιζόμενο με τις επενδύσεις στην καινοτομία ή τα αναγκαία μέτρα για τη μόχλευση ιδιωτικών επενδύσεων. Ωστόσο, τα μειονεκτήματα αυτά δεν εξετάζονταν επαρκώς κατά τον σχεδιασμό των ΕΠ.

58. Η Επιτροπή και οι ΔΑ θεωρούσαν επαρκή την τήρηση των νομικών απαιτήσεων για τη βιωσιμότητα⁴². Βάσει της προσέγγισης αυτής, ενέκριναν τα ΕΠ των περιόδων προγραμματισμού 2000-2006 και 2007-2013 χωρίς να θέσουν αυστηρότερους όρους για την προώθηση μακροπρόθεσμων αποτελεσμάτων, όπως ενδεχομένως παρατείνοντας την περίοδο βιωσιμότητας πέραν της ελάχιστης που προβλέπεται στους σχετικούς κανονισμούς⁴³.

59. Τέλος, πλην ελάχιστων εξαιρέσεων, οι ΔΑ δεν περιλάμβαναν κρίσιμους όρους στις συμφωνίες επιχορήγησης όσον αφορά την επίτευξη μακροπρόθεσμων αποτελεσμάτων. Στις περισσότερες συμφωνίες επιχορήγησης επαναλαμβάνονταν απλώς οι απαιτήσεις που προβλέπονται στη νομοθεσία της ΕΕ. Δεν προωθήθηκαν ζητήματα βιωσιμότητας μέσω της θέσπισης αποτελεσματικότερων όρων, παραδείγματος χάριν μέσω του καθορισμού βασικών δεσμευτικών στόχων για την απασχόληση και στόχων για τα επίπεδα παραγωγής και παραγωγικότητας ή μέσω της ανταγωνιστικότητας ή της καινοτομίας, οι οποίοι θα έπρεπε να διατηρηθούν για ορισμένα ελάχιστα χρονικά διαστήματα.

Έλλειψη έμφασης στη βιωσιμότητα κατά την επιλογή των έργων

60. Όσον αφορά τις διαδικασίες επιλογής στο πλαίσιο των ΕΠ, αναλύσαμε τη σημασία των έργων για την επίτευξη των στόχων των ΕΠ και εξετάσαμε την ύπαρξη και τη χρήση κριτηρίων που θα μπορούσαν να συνδέονται με τη βιωσιμότητα. Ελέγξαμε επίσης αν λαμβάνονταν υπόψη άλλες σημαντικές πτυχές για τη βιωσιμότητα των αποτελεσμάτων, όπως η καινοτομία ή η αποφυγή του φαινομένου της μη αποδοτικής δαπάνης.

61. Το γεγονός ότι, γενικώς, τα έργα που ελέγξαμε ήταν συνεπή προς τους συνολικότερους στόχους των ΕΠ αποτελεί καλή ένδειξη ότι οι διαδικασίες επιλογής επέτρεπαν την επιλογή έργων που ανταποκρίνονταν στους στόχους αυτούς. Ωστόσο, στο στάδιο της επιλογής, κανένα από τα ΕΠ που κάλυψε ο έλεγχος δεν είχε δώσει επαρκή προτεραιότητα στην επίτευξη διαρκών αποτελεσμάτων. Ειδικότερα, οι κίνδυνοι για τα μακροπρόθεσμα

⁴² Κυρίως άρθρο 30, παράγραφος 4, του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1260/1999 και άρθρο 57 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1083/2006.

⁴³ Με εξαίρεση ένα ελεγχθέν μέτρο στην Ιταλία (ΕΠ Απουλίας), στο οποίο η υποχρέωση διατήρησης ακίνητων περιουσιακών στοιχείων παρατάθηκε σε 10 έτη.

αποτελέσματα των έργων και τα μέτρα για τον περιορισμό των κινδύνων αυτών σπάνια αναφέρονταν στις αιτήσεις ή στα έγγραφα των διαδικασιών επιλογής. Επίσης, συχνά δεν εξετάζονταν οι κίνδυνοι μη αποδοτικότητας των δαπανών.

62. Παρότι τα κριτήρια επιλογής περιλάμβαναν συνήθως ορισμένους γενικούς στόχους και ορισμένες τιμές-στόχο (όπως τόνωση της βάσης στοιχείων ενεργητικού των εταιρειών, βελτίωση των επιχειρηματικών δυνατοτήτων και της ανταγωνιστικότητας, δημιουργία νέων ή διάσωση υφιστάμενων θέσεων εργασίας), οι αιτήσεις έργων δεν ανταμείβονταν για τη δυνατότητά τους να παραγάγουν μακροχρόνια αποτέλεσμα. Αντιθέτως, και μάλλον χωρίς φιλόδοξες βλέψεις, οι ΔΑ αξιολογούσαν μόνο τη δυνατότητα των έργων να διατηρήσουν τις τιμές-στόχο για την απαιτούμενη από τη νομοθεσία 3ετία ή 5ετία μετά την ολοκλήρωσή τους. Οι ΔΑ δεν αξιολογούσαν τα δυνητικά μακροπρόθεσμα οικονομικά αποτελέσματα των έργων στο στάδιο της επιλογής.

63. Επίσης, στις περισσότερες περιπτώσεις, η καινοτομία συγκαταλεγόταν στους κύριους στόχους των παραγωγικών επενδύσεων στα ΕΠ που εξετάσαμε. Ωστόσο, κατά την αξιολόγηση των αιτήσεων, ο βαθμός καινοτομίας των έργων ουσιαστικά δεν λαμβανόταν υπόψη. Συχνά, στήριξη παρεχόταν σε σχετικά απλές βιομηχανικές μεθόδους με υψηλότερο κίνδυνο βραχείας διάρκειας και, συνεπώς, χωρίς δυνατότητα παραγωγής βιώσιμων αποτελεσμάτων. Εντοπίσαμε μόνο οκτώ έργα⁴⁴ συνολικά, στο πλαίσιο των ΕΠ της Ιταλίας, της Σαξονίας και της Τσεχικής Δημοκρατίας, στο πλαίσιο των οποίων οι δικαιούχοι είχαν επενδύσει σε καινοτόμες βιομηχανικές μεθόδους ή καινοτόμα προϊόντα. Από τις πρακτικές της ΕΕ προκύπτει ότι οι δικαιούχοι παροτρύνονται να δημιουργούν προϊόντα που διαφοροποιούνται, είναι καινοτόμα, προσφέρουν προστιθέμενη αξία, ώστε να διασφαλίζεται η βιωσιμότητα των έργων τους. Έργα με υψηλές δυνατότητες καινοτομίας και ανταγωνιστικότητας εμφανίζουν μεγαλύτερη βιωσιμότητα.

64. Ο κίνδυνος εμφάνισης του φαινομένου της μη αποδοτικής δαπάνης δεν λαμβανόταν υπόψη κατά την επιλογή των έργων, καθώς οι ΔΑ δεν συνεκτιμούσαν την ικανότητα των

⁴⁴ Έργα 12, 13, 19, 20, 24, 25, 27 και 31.

ιδιωτικών οντοτήτων να χρηματοδοτούν οι ίδιες έργα ή να επωμίζονται υψηλότερο μερίδιο του κόστους.

65. Παραδείγματος χάριν, ένδειξη ύπαρξης του φαινομένου της μη αποδοτικής δαπάνης αποτελεί το γεγονός ότι ο φορέας υλοποίησης του έργου ξεκινά ήδη ένα έργο πριν από τη λήψη της επιχορήγησης, όπως συνέβη σε έξι από τα έργα που ελέγξαμε. Σε τέτοιες περιπτώσεις, υπάρχει κίνδυνος οι φορείς υλοποίησης να είχαν αναλάβει το έργο χωρίς την ενίσχυση ή να είχαν λάβει υπόσχεση επιχορήγησης πριν από την αξιολόγηση του έργου.

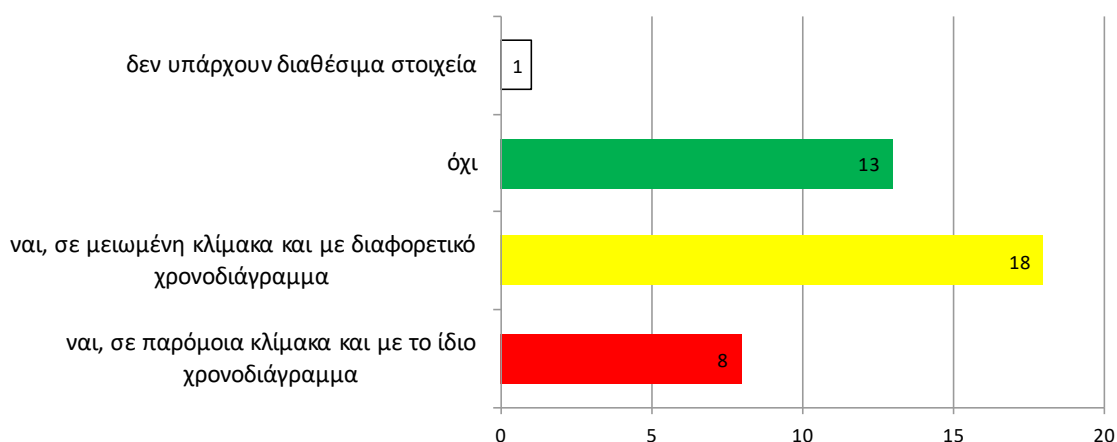
66. Μια άλλη ένδειξη ενδεχόμενης ύπαρξης του φαινομένου της μη αποδοτικής δαπάνης αποτελεί το γεγονός ότι ο δικαιούχος έλαβε περισσότερες από μία επιχορηγήσεις από την ΕΕ σε διάστημα μόλις μερικών ετών και ότι η επιτροπή επιλογής δεν έλαβε υπόψη το στοιχείο αυτό. Αυτό συνέβη σε 15 από τα 41 έργα που ελέγξαμε. Διάφοροι δικαιούχοι έλαβαν περισσότερες από μία επιχορηγήσεις από το ΕΠΤΑ σε σχετικά σύντομα διαστήματα, χωρίς να ελέγχεται προηγουμένως η οικονομική προσιτότητα κάθε αιτήματός τους⁴⁵.

67. Τέλος, διαπιστώσαμε ότι οκτώ από τα έργα που ελέγξαμε⁴⁶ μπορούσαν να έχουν ολοκληρωθεί σε παρόμοια κλίμακα και εντός παρόμοιου χρονοδιαγράμματος απλώς και μόνο με τη χρήση των ιδίων κεφαλαίων των επιχειρήσεων ή με τραπεζικό δανεισμό χωρίς επιχορηγήσεις (βλέπε **γράφημα 4**). Αυτό ίσχυε ιδίως στις περιπτώσεις κατά τις οποίες οι επιχειρήσεις ανήκαν σε όμιλο εταιρειών. Ως εκ τούτου, η χρήση αυτή των δημόσιων κεφαλαίων μείωνε τις απαιτούμενες ιδιωτικές επενδύσεις. Επιπλέον, όσο μεγαλύτερη ήταν η χορηγηθείσα συγχρηματοδότηση τόσο υψηλότερος ήταν ο αντίκτυπος του φαινομένου της μη αποδοτικής δαπάνης. Παραδείγματα έργων που επιχορηγήθηκαν παρότι δεν αντιμετώπιζαν αστοχίες της αγοράς παρατίθενται επίσης στο **πλαίσιο 6**.

⁴⁵ Παραδείγματος χάριν, εταιρεία στην Τσεχική Δημοκρατία (έργο 9) είχε λάβει τρεις επιχορηγήσεις σε διάστημα μίας πενταετίας. Η εταιρεία είχε μάλιστα αναφέρει στην αίτησή της ότι δεν θα χρειαζόταν δάνεια ή επιχορηγήσεις για την υλοποίηση του έργου.

⁴⁶ Έργα 3, 9, 14, 25, 28, 29, 31 και 41.

Γράφημα 4 - Θα είχαν υλοποιηθεί τα έργα χωρίς τις επιχορηγήσεις της ΕΕ;



Πηγή: Ανάλυση του ΕΕΣ, βάσει πληροφοριών που παρείχαν οι ΔΑ ή οι δικαιούχοι έργων.

Πλαίσιο 6 - Παραδείγματα έργων που δεν αντιμετώπιζαν αστοχίες της αγοράς

Έργο 19 (ΕΠ Σαξονίας/Γερμανία) - Επέκταση χώρου παραγωγής (κατασκευή χώρου παραγωγής και αγορά ειδικών μηχανημάτων και εγκαταστάσεων)

Συνολικό κόστος επένδυσης: 21,6 εκατομμύρια ευρώ.

Συνολικό ύψος επιχορήγησης: 5,4 εκατομμύρια ευρώ, εκ των οποίων 4,1 εκατομμύρια ευρώ από το ΕΤΠΑ.

Το έργο υλοποιήθηκε από τον Οκτώβριο του 2011 έως τον Οκτώβριο του 2013.

Το έργο στέφθηκε από επιτυχία, υπό την έννοια ότι βοήθησε την εταιρεία στη Σαξονία να αναπτυχθεί και να δημιουργήσει σταθερές θέσεις εργασίας.

Ωστόσο, κατά τον χρόνο προγραμματισμού και σχεδιασμού των επενδύσεων το 2007/08, δεν υπήρχαν συγκεκριμένες αστοχίες της αγοράς ή χρηματοδοτικά κενά που έπρεπε να καλυφθούν με δημόσια επιχορήγηση. Η επιχείρηση είχε επιτύχει την πλήρη παραγωγική ικανότητά της στη Σαξονία και έπρεπε να προβεί σε πρόσθετες επενδύσεις, προκειμένου να επεκτείνει τις δραστηριότητές της. Καθώς ήταν μέλος μεγάλου ομίλου εταιρειών, θα μπορούσε να είχε πραγματοποιήσει τις στρατηγικές αυτές επενδύσεις με ιδίους πόρους και με δανεισμό.

Έργα 29 και 31 (ΕΠ Απουλίας) - Τυπογραφείο και κατασκευαστής εξαρτημάτων αεροσκαφών (συνολικό κόστος επένδυσης των έργων 30,5 εκατομμύρια ευρώ, εκ των οποίων 9,8 εκατομμύρια ευρώ από το ΕΤΠΑ)

Συνολικό κόστος επένδυσης: 25,1 εκατομμύρια ευρώ και 5,4 εκατομμύρια ευρώ, αντίστοιχα.

Συνολικό ύψος επιχορήγησης: 16,6 εκατομμύρια ευρώ (εκ των οποίων 8,3 εκατομμύρια από το ΕΤΠΑ) και 3 εκατομμύρια ευρώ (εκ των οποίων 1,5 εκατομμύρια από το ΕΤΠΑ).

Για τα δύο αυτά έργα, δεν υπήρχαν πρόδηλες αστοχίες της αγοράς.

Οι δικαιούχοι ήταν μέλη κορυφαίου εθνικού ομίλου και κοινοπραξιών ΜΜΕ με σταθερή θέση στην αγορά. Επιπλέον, τα έσοδα των δικαιούχων είχαν αυξηθεί κατά τα έτη προ της υποβολής της αίτησης.

Λαμβανομένων υπόψη της οικονομικής κατάστασης και της εδραιωμένης θέσης τους στην αγορά, οι δικαιούχοι εταιρείες μπορούσαν να είχαν εξασφαλίσει τραπεζικά δάνεια για τη χρηματοδότηση των έργων.

Έλλειψη δεικτών και ανεπαρκής εστίαση της παρακολούθησης του έργου στη βιωσιμότητα των αποτελεσμάτων

68. Οι ρυθμίσεις διαχείρισης και παρακολούθησης, πέραν της διασφάλισης ότι τα έργα υλοποιούνται βάσει του προβλεπόμενου αντικειμένου και εντός του προβλεπόμενου προϋπολογισμού και χρονοδιαγράμματος, είναι σημαντικό να επικεντρώνονται επίσης τόσο στην επίτευξη των αποτελεσμάτων κατά την ολοκλήρωση του έργου όσο και στην επακόλουθη βιωσιμότητα αυτών των αποτελεσμάτων. Συναφείς δείκτες, παρακολούθηση και εκθέσεις πρέπει να παρέχουν διασφάλιση όχι μόνο ότι οι δικαιούχοι επιχειρήσεις συμμορφώθηκαν προς τις νομικές απαιτήσεις βιωσιμότητας, αλλά επίσης ότι μερίμνησαν για την επίτευξη αποτελεσμάτων και, κατά περίπτωση, τα ανέπτυξαν περαιτέρω.

Έλλειψη δεικτών

69. Στα ΕΠ της περιόδου 2000-2006, είτε δεν καθορίζονταν καθόλου δείκτες είτε αυτοί δεν καθορίζονταν με ομοιόμορφο τρόπο. Ωστόσο, στην επόμενη περίοδο, η Επιτροπή ζήτησε από τις ΔΑ να θεσπίσουν βασικούς δείκτες για εκροές και αποτελέσματα. Κανένας εξ αυτών, όμως, δεν αφορούσε μακροχρόνια αποτελέσματα. Οι ΔΑ επέλεξαν τους δείκτες βάσει των στρατηγικών των ΕΠ και των ειδών των επιχορηγήσεων, ενώ δεν ήταν εφικτή η σύγκριση επιτευγμάτων μεταξύ των διαφόρων περιφερειών.

70. Μερικοί από τους δείκτες εκροών δεν ήταν επαρκώς συγκεκριμένοι, αλλά είχαν διατυπωθεί μάλλον γενικόλογα στα σχετικά έγγραφα σε σχέση με τα έργα των περιόδων προγραμματισμού 2000-2006 και 2007-2013. Γενικώς, και οι δείκτες αποτελεσμάτων δεν ορίζονταν καταλλήλως, υπό την έννοια ότι δεν καθόριζαν τον στόχο που επιδίωκαν τα προγράμματα στήριξης⁴⁷. Η έλλειψη συναφών, ποιοτικών και ποσοτικοποιησιμων δεικτών για τη μέτρηση εκροών και αποτελεσμάτων εμπόδισε τη συνολική αξιολόγηση των αποτελεσμάτων των έργων (βλέπε παραδείγματα στο πλαίσιο 7). Ακόμη και όταν οι δείκτες αποτελεσμάτων συνδέονταν ως έναν βαθμό με τους ευθείς και άμεσους στόχους των έργων, κανένας εξ αυτών δεν χρησιμοποιούνταν για τη μέτρηση της βιωσιμότητας των αποτελεσμάτων, των δραστηριοτήτων ή των πράξεων των έργων (βλέπε επίσης κατωτέρω

⁴⁷ Η κριτική αυτή διατυπώθηκε επίσης στην ετήσια έκθεση του ΕΕΣ για το 2016, βλέπε σημείο 6.76 στο κεφάλαιο 6 για τη συνοχή.

την ενότητα σχετικά με την παρακολούθηση των έργων). Παρότι είναι σημαντικό να υπάρχουν δείκτες επιδόσεων, πρέπει να αποφεύγεται η άσκοπη χρήση υπερβολικά μεγάλου αριθμού τέτοιων δεικτών⁴⁸.

Πλαίσιο 7 – Παραδείγματα αδυναμιών στη θέσπιση δεικτών επιδόσεων

Τα **ΕΠ Κάτω Σαξονίας και Σαξονίας** παρέπεμπαν και σε άλλους σημαντικούς στόχους του προγράμματος, εκτός της απασχόλησης, όπως στη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας και της καινοτομίας, την παραγωγικότητα, την ικανότητα εξαγωγών και τις συναλλαγές με άλλες περιφέρειες, αλλά δεν διέθεταν αντίστοιχους δείκτες σε επίπεδο έργου. Επομένως, δεν συλλέγονταν δεδομένα σε επίπεδο έργου σχετικά με τα εν λόγω επιτεύγματα.

Η μέτρηση των επιτυχιών του προγράμματος και της βιωσιμότητας των αποτελεσμάτων στο πλαίσιο του **εθνικού ΕΠ της Τσεχικής Δημοκρατίας** έπασχε από έλλειψη δεσμευτικών δεικτών αποτελεσμάτων και ελλιπή υποβολή στοιχείων σχετικά με τους μη δεσμευτικούς δείκτες αποτελεσμάτων. Οι δικαιούχοι μπορούσαν να επαναδιαπραγματευτούν (προς τα κάτω) τις καθορισμένες τιμές-στόχο, εάν δεν τις επιτύγχαναν πλήρως.

Στο πλαίσιο του **ΕΠ Απουλίας**, η δημιουργία θέσεων εργασίας ήταν ο μόνος υποχρεωτικός δείκτης σε τρία από τα τέσσερα έργα που ελέγξαμε. Σε ένα μέτρο δεν είχαν προβλεφθεί δεσμευτικοί δείκτες (βλέπε έργο 32). Επίσης, οι στόχοι των έργων στο πλαίσιο του **εθνικού ΕΠ της Ιταλίας** αναθεωρήθηκαν προς τα κάτω κατά τη διάρκεια της διαδικασίας έγκρισης (έργα 25 και 28), γεγονός που σημαίνει ότι οι στόχοι που είχαν καθοριστεί αρχικά δεν ήταν ρεαλιστικοί.

71. Σε λιγοστές περιπτώσεις, οι τιμές-στόχος για τους δείκτες δεν ήταν ρεαλιστικές: σε δύο περιπτώσεις (έργα 19 και 22), σημειώθηκε υπέρβαση των στόχων για τις θέσεις εργασίας κατά περίπου 100 % και σε μία περίπτωση (έργο 11) οι οικονομία σε ενέργεια ήταν σχεδόν τριπλάσια από την προβλεπόμενη στα έγγραφα προγραμματισμού. Στην ενδιάμεση αξιολόγηση του ΕΠ της Τσεχικής Δημοκρατίας διατυπώθηκε το συμπέρασμα ότι οι διάφοροι στόχοι που τέθηκαν σε επίπεδο ΕΠ δεν ήταν επαρκώς φιλόδοξοι και, επομένως, διατυπώθηκε σύσταση αύξησής τους κατά τουλάχιστον 200 %.

⁴⁸ Όπως επισημαίνεται στην ειδική έκθεση αριθ. 2/2017, με τίτλο «Διαπραγμάτευση των συμφωνιών εταιρικής σχέσης και των προγραμμάτων του τομέα της συνοχής της περιόδου 2014-2020 από την Επιτροπή: δαπάνες περισσότερο στοχευμένες στις προτεραιότητες της στρατηγικής “Ευρώπη 2020”, αλλά πολυπλοκότερες ρυθμίσεις για τη μέτρηση των επιδόσεων». Στην έκθεση συνιστάται ο προσδιορισμός των δεικτών που είναι συναφέστεροι και καταλληλότεροι για τον καθορισμό του αντικτύπου των παρεμβάσεων της ΕΕ.

Η παρακολούθηση των έργων δεν εστίαζε επαρκώς στη βιωσιμότητα

72. Παρά την έλλειψη δεικτών, διαπιστώσαμε ότι η παρακολούθηση της υλοποίησης των έργων ήταν γενικώς ικανοποιητική. Ωστόσο, βασιζόταν σε μεγάλο βαθμό στις εκροές και δεν ήταν εναρμονισμένη, τόσο από την άποψη της παρακολούθησης και της επαλήθευσης των στοιχείων όσο και σε σχέση με την ύπαρξη ηλεκτρονικών εργαλείων για την υποβολή τους. Τα συστήματα ελέγχου και παρακολούθησης των έργων στις περιφέρειες που κάλυψε ο έλεγχος συνέβαλαν στη διασφάλιση της παράδοσης των εκροών σε μεγάλο βαθμό κατά τα προβλεπόμενα κατά την ημερομηνία ολοκλήρωσης του έργου, καθώς και στη χρήση των επιχορηγήσεων για την αγορά των επιλέξιμων στοιχείων ενεργητικού.

73. Ωστόσο, οι ΔΑ δεν παρακολουθούσαν αποτελεσματικά τη βιωσιμότητα των έργων όσον αφορά τόσο τις νομικές απαιτήσεις όσο και άλλα στοιχεία ου θα υποδήλωναν μακροχρόνια αποτελέσματα. Κατά την ολοκλήρωση των έργων, οι δικαιούχοι υποχρεούνταν να υποβάλουν τελική έκθεση σχετικά με τις δαπάνες τους για τα έργα (εκροές), αλλά όχι πάντοτε για τα άμεσα επιτευχθέντα αποτελέσματα (για τις διάφορες απαιτήσεις παρακολούθησης σε σχέση με τα ελεγχθέντα ΕΠ, βλέπε παράρτημα VII). Επίσης, οι ΔΑ δεν είχαν προβλέψει τον τρόπο χειρισμού των περιπτώσεων κατά τις οποίες τα αποτελέσματα δεν είχαν ακόμη υλοποιηθεί κατά την ολοκλήρωση του έργου και θα εμφανίζονταν μόνο σε μεταγενέστερο στάδιο.

74. Συνολικά, η παρακολούθηση των νομικών απαιτήσεων βιωσιμότητας, μετά την ολοκλήρωση των έργων, παρέμενε περιορισμένης εμβέλειας και εμφάνιζε διαφορές μεταξύ ΕΠ. Οι ρυθμίσεις για την αναφορά στοιχείων και την παρακολούθηση, καθώς και οι αντίστοιχες υποχρεώσεις των αρχών και των δικαιούχων μετά την ολοκλήρωση των έργων, δεν ήταν πάντοτε σαφείς ούτε προσδιορίζονταν επίσημα στα διοικητικά έγγραφα για όλα τα ΕΠ⁴⁹. Οι ΔΑ δεν παρείχαν στους δικαιούχους καμία καθοδήγηση ούτε συστηματικές

⁴⁹ Παραδείγματος χάριν, στο ΕΠ της Αυστρίας καθώς και σε μερικά ειδικά μέτρα στο πλαίσιο του εθνικού και του περιφερειακού ΕΠ της Ιταλίας. Επίσης, οι πολωνικές αρχές ενέκριναν κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τη βιωσιμότητα των έργων μόλις το 2012, δηλαδή μόνο για το τελευταίο μέρος της περιόδου 2007-2013. Αυτές προέβλεπαν απαιτήσεις βιωσιμότητας, ειδικά κριτήρια για την αξιολόγηση της βιωσιμότητας, μεθοδολογία για τον υπολογισμό διορθώσεων και συστάσεις για τον χειρισμό ειδικών περιστάσεων (π.χ. μεταβολές στη δομή του ιδιοκτησιακού καθεστώτος, αποσβεσθέντα στοιχεία ενεργητικού ή τροποποίηση ή μείωση εκροών και αποτελεσμάτων). Ωστόσο, ακόμη και αυτές οι κατευθυντήριες οδηγίες δεν

συμβουλές σχετικά με την παρακολούθηση της βιωσιμότητας. Ούτε διέθεταν συστήματα ΤΠ για τη συλλογή δεδομένων σχετικά με τη βιωσιμότητα και καμία από αυτές δεν ήταν σε θέση να υποβάλει τεκμηριωμένα στατιστικά στοιχεία σχετικά με τη συμμόρφωση προς τις νομικές απαιτήσεις βιωσιμότητας. Καθώς δεν είχαν καμία νομική υποχρέωση να συνεχίσουν να πράττουν κάτι τέτοιο, οι ΜΑ έπαυαν να παρακολουθούν την εξέλιξη των έργων αμέσως μετά το πέρας της εκ του νόμου προβλεπόμενης περιόδου βιωσιμότητας.

75. Η προαναφερόμενη απουσία δεικτών και η περιορισμένη παρακολούθηση μετά την ολοκλήρωση των έργων καθιστούσαν αδύνατη τη μέτρηση της βιωσιμότητας των αποτελεσμάτων των έργων. Στους λόγους αυτούς οφείλεται επίσης η δυσκολία προσδιορισμού της αιτιώδους συνάφειας μεταξύ των εκταμιευόμενων κεφαλαίων της ΕΕ για την ανάπτυξη του ιδιωτικού τομέα και των παραγόμενων οικονομικών αποτελεσμάτων για τις επιχειρήσεις και τις περιφέρειες.

Ανεπαρκής χρήση των εκ των υστέρων αξιολογήσεων

76. Δεν εντοπίσαμε καμία αξιολόγηση των προγραμμάτων παραγωγικών επενδύσεων που να περιλάμβανε συγκεκριμένη αξιολόγηση της βιωσιμότητας των αποτελεσμάτων. Λόγω του περιορισμένου εύρους της παρακολούθησης της νομικής απαίτησης βιωσιμότητας, της έλλειψης οποιουδήποτε συστήματος ΤΠ για τη συλλογή δεδομένων σχετικών με την εν λόγω παρακολούθηση και της απουσίας οποιασδήποτε μακροπρόθεσμης παρακολούθησης μετά το πέρας της περιόδου βιωσιμότητας, δεν υπήρχαν διαθέσιμα στοιχεία σχετικά με τη βιωσιμότητα των αποτελεσμάτων που είχαν επιτύχει τα έργα ΕΤΠΑ, ούτε σχετικά με την οικονομική ανάπτυξη των δικαιούχων επιχειρήσεων ή τις συνέπειες των έργων στις περιφέρειες. Αυτό εμπόδισε τον προσδιορισμό διδαγμάτων και τη συστηματική αξιοποίησή τους για τα οικεία προγράμματα περιφερειακής στήριξης στο πλαίσιο των ΕΔΕΤ της περιόδου 2014-2020.

77. Δεδομένου ότι η Επιτροπή δεν διενεργούσε ειδικούς ελέγχους ή αξιολογήσεις όσον αφορά τη βιωσιμότητα των χρηματοδοτηθεισών από το ΕΤΠΑ επενδύσεων, ήταν υποχρεωμένη να στηρίζεται κυρίως στα στοιχεία που ανέφεραν οι ΔΑ στις ετήσιες εκθέσεις

διασφάλιζαν την πλήρως αποτελεσματική παρακολούθηση που θα συνέβαλλε στην επίτευξη διαρκών αποτελεσμάτων, καθώς η ΔΑ δεν διέθετε σχετικά αξιόπιστα δεδομένα.

υλοποίησης για τις πληροφορίες σχετικά με τη βιωσιμότητα και την υλοποίηση των ΕΠ γενικότερα. Ωστόσο, τα περισσότερα στοιχεία αφορούσαν πρωτίστως τις επιδόσεις ως προς την απορρόφηση των κεφαλαίων. Οι ΔΑ όφειλαν επίσης να αναφέρουν στις ετήσιες εκθέσεις τους τις περιπτώσεις μη συμμόρφωσης προς τις νομικές απαιτήσεις βιωσιμότητας. Ωστόσο, η Επιτροπή δεν μπόρεσε να προσκομίσει αποδεικτικά στοιχεία σχετικά με τα μέτρα που έλαβε, προκειμένου να δώσει συνέχεια στις συγκεκριμένες περιπτώσεις μη συμμόρφωσης.

78. Η Επιτροπή είχε ενσωματώσει μελέτες σχετικά με τη χρηματοδοτική στήριξη του ΕΤΠΑ σε μεγάλες επιχειρήσεις και ΜΜΕ στην ευρύτερη εκ των υστέρων αξιολόγηση της πολιτικής συνοχής για την περίοδο 2007-2013⁵⁰. Παρότι οι τελικές εκθέσεις δεν περιλάμβαναν άμεσες αξιολογήσεις της βιωσιμότητας των αποτελεσμάτων, περιείχαν διαπιστώσεις οι οποίες έχουν σημασία για τον στόχο της επίτευξης μακροχρόνιων αποτελεσμάτων από τις επενδύσεις της ΕΕ σε επιχειρήσεις. Οι σημαντικότερες διαπιστώσεις της αξιολόγησης σχετικά με τα δύο είδη επιχειρήσεων ήταν συνεπείς με τα αποτελέσματα του ελέγχου μας και συνοψίζονται στο **παράρτημα VIII**. Η Επιτροπή δεν συνέλεξε στατιστικά στοιχεία για τα ποσοστά επιβίωσης επιχειρήσεων που χρηματοδοτήθηκαν από την ΕΕ ούτε σε επίπεδο ΕΕ ούτε σε εθνικό επίπεδο. Ως εκ τούτου, δεν είναι ακόμη σε θέση να διενεργήσει συγκριτική αξιολόγηση μεταξύ εκείνων που λαμβάνουν στήριξη και εκείνων που δεν λαμβάνουν στήριξη.

Τα διορθωτικά μέτρα που λαμβάνονταν για τη μη επίτευξη των τιμών-στόχου και τη μη συμμόρφωση προς τις απαιτήσεις βιωσιμότητας δεν εφαρμόζονταν με συνέπεια

79. Εξετάσαμε τον τρόπο με τον οποίο οι ΔΑ εφαρμόζαν διορθωτικά μέτρα για τη μη επίτευξη των τεθέντων τιμών-στόχου ή για τη μη συμμόρφωση προς τις απαιτήσεις βιωσιμότητας, καθώς αυτό το στοιχείο μπορεί να επηρεάζει τον βαθμό επίτευξης βιώσιμων αποτελεσμάτων.

⁵⁰ Ex-post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, Final report – work package 2: «Support to SMEs – Increasing Research and innovation in SMEs and SME Development», 30 Μαρτίου 2016· και Final report – work package 4: «Support to large enterprises», 18 Φεβρουαρίου 2016. Σύνοψη στο έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής SWD(2016) 318 final της 19ης Σεπτεμβρίου 2016.

80. Οι ΔΑ προέβλεπαν ανακτήσεις σε περίπτωση μη επίτευξης των δεσμευτικών τιμών-στόχου που προβλέπονταν στη συμφωνία επιχορήγησης και μη συμμόρφωσης με τις νομικές απαιτήσεις βιωσιμότητας. Ωστόσο, τα μέτρα αυτά δεν εφαρμόζονταν με ομοιόμορφο τρόπο. Ο βαθμός υστέρησης που έπρεπε να καταγράφουν τα έργα ως προς την επίτευξη των τιμών-στόχου τους ώστε να εφαρμοστούν διορθωτικά μέτρα διέφερε, όπως επίσης διέφεραν τα ανακτήσιμα ποσά ανάλογα με τους κανόνες που έθεταν τα ΕΠ.

81. Οι δύο γερμανικές ΔΑ επέβαλλαν ανακτήσεις σε περίπτωση μη επίτευξης όλων των δεσμευτικών τιμών-στόχου (για τη δημιουργία ή τη διατήρηση θέσεων εργασίας) κατά την ολοκλήρωση του έργου⁵¹. Η τσεχική και η πολωνική ΔΑ ήταν περισσότερο ευέλικτες: προέβαιναν σε ανάκτηση κεφαλαίων μόνον εάν η τελικώς επιτυγχανόμενη τιμή ήταν κατώτερη του 95 % (Τσεχική Δημοκρατία) ή του 90 % (Πολωνία) των συγκεκριμένων δεσμευτικών τιμών-στόχου. Οι ιταλικές αρχές επίσης επέβαλλαν κυρώσεις για τη μη επίτευξη των τιμών-στόχου.

82. Ωστόσο, τα προς ανάκτηση ποσά διέφεραν επίσης σημαντικά μεταξύ των ΕΠ. Τα ΕΠ της Γερμανίας και της Τσεχικής Δημοκρατίας επέβαλλαν πλήρη ανάκτηση. Ωστόσο, στα ΕΠ της Ιταλίας η ανάκτηση ήταν ανάλογη προς την αξία των στοιχείων ενεργητικού και το χρονικό διάστημα κατά το οποίο αυτά δεν χρησιμοποιήθηκαν. Η ιταλική ΔΑ επέβαλλε πλήρη ανάκτηση μόνον όταν η επίμαχη μη συμμόρφωση συνιστούσε σημαντική αθέτηση της νομικής απαίτησης βιωσιμότητας, όταν δεν επιτυγχάνονταν οι στόχοι που αφορούσαν την απασχόληση ή όταν οι επιχειρήσεις συνεισέφεραν στη χρηματοδότηση του έργου λιγότερο από ό,τι προβλεπόταν στις συμφωνίες επιχορήγησης.

83. Συχνά, υπήρχε δυνατότητα επαναδιαπραγμάτευσης δεσμευτικών τιμών-στόχου ή σχετικών προθεσμιών. Όταν συνέβαινε αυτό, οι ΔΑ επέτρεπαν την εν λόγω επαναδιαπραγμάτευση πριν από το πέρας της περιόδου βιωσιμότητας, λαμβανομένων υπόψη των τιμών που ήταν πιθανό να επιτευχθούν. Παρότι αυτό ήταν δικαιολογημένο σε ορισμένες περιπτώσεις, π.χ. λόγω μεταβολής εξωτερικών παραγόντων, εάν κάτι τέτοιο εφαρμόζεται συστηματικά, υφίσταται κίνδυνος αμφισβήτησης τόσο της προηγούμενης

⁵¹ Ωστόσο, η Σαξονία παρείχε τη δυνατότητα παραίτησης από την ανάκτηση και την καταγγελία σε ειδικώς αιτιολογημένες περιπτώσεις.

επιλογής των αιτήσεων έργων προς χρηματοδότηση όσο και της επίτευξης βιώσιμων αποτελεσμάτων.

84. Σε άλλες περιπτώσεις (π.χ. στο περιφερειακό ΕΠ της Τσεχικής Δημοκρατίας), οι συμφωνίες επιχορήγησης επέτρεπαν τη μεταβίβαση των επιδοτηθέντων στοιχείων ενεργητικού σε τρίτο πριν από το πέρας της περιόδου βιωσιμότητας, εφόσον η ΔΑ είχε εγκρίνει την εν λόγω μεταβίβαση. Κατά τη ΔΑ, τέτοιες μεταβιβάσεις πραγματοποιούνταν μόνο κατόπιν διεξοδικής αξιολόγησης της επιχείρησης στην οποία μεταβιβάζονταν τα επιδοτηθέντα στοιχεία ενεργητικού. Παρ' όλα αυτά, η πρακτική αυτή ενέχει τον κίνδυνο μια εταιρεία να επωφεληθεί τελικά από επιχορήγηση χωρίς να πρέπει να υποβληθεί στις συνήθεις διαδικασίες επιλογής έργου.

Επήλθαν ορισμένες βελτιώσεις στους κανονισμούς των ΕΔΕΤ της περιόδου 2014-2020, με σκοπό τη βελτίωση των δυνατοτήτων βιωσιμότητας των αποτελεσμάτων

85. Αξιολογήσαμε κατά πόσον η Επιτροπή αξιοποίησε τα διδάγματα από προηγούμενα προγράμματα στις νομοθετικές προτάσεις για τα ΕΔΕΤ της περιόδου 2014-2020, καθώς και αν εντόπισε τεχνικούς και οργανωτικούς περιορισμούς για τη βιωσιμότητα των αποτελεσμάτων σε έργα του επιχειρηματικού τομέα και παραδείγματα ορθής πρακτικής από την προ του 2014 περίοδο. Ελέγξαμε κατά πόσον οι αλλαγές που αφορούσαν τη βελτίωση της βιωσιμότητας των επενδύσεων της ΕΕ ελήφθησαν υπόψη στα σχετικά έγγραφα πολιτικής και αντικατοπτρίστηκαν στο νομικό πλαίσιο για τον συγκεκριμένο τομέα παροχής στήριξης. Τέλος, ελέγξαμε αν η Επιτροπή είχε παράσχει καθοδήγηση στις περιφερειακές αρχές για τη χρήση διδαγμάτων σχετικά με τη βιωσιμότητα στον προγραμματισμό των ΕΔΕΤ.

Το κανονιστικό πλαίσιο βελτιώθηκε ...

86. Κατά τον σχεδιασμό των νομοθετικών προτάσεων για τα ΕΔΕΤ της περιόδου 2014-2020, η Επιτροπή χρησιμοποίησε τα διδάγματα από προηγούμενα προγράμματα παραγωγικών επενδύσεων. Οι κανονισμοί των ΕΔΕΤ υπέστησαν διάφορες σημαντικές τροποποιήσεις. Οι ακόλουθες διατάξεις στον κανονισμό του ΕΤΠΑ και στον κανονισμό περί

κοινών διατάξεων (ΚΚΔ)⁵² αποσαφήνισαν το κανονιστικό πλαίσιο όσον αφορά τη βιωσιμότητα χρηματοδοτούμενων από τα ΕΔΕΤ πράξεων και είναι πιθανό να έχουν αντίκτυπο στη βελτίωση της βιωσιμότητας των αποτελεσμάτων:

- Από το 2014, το ΕΤΠΑ υποστηρίζει, κατ' αρχήν, παραγωγικές επενδύσεις μόνο σε ΜΜΕ που θεωρούνται γενικώς ότι έχουν μεγαλύτερη ανάγκη κεφαλαίων και άλλης στήριξης, όπως υπηρεσιών παροχής συμβουλών. Οι μεγάλες επιχειρήσεις μπορούν να λάβουν επιχορηγήσεις μόνο για επενδύσεις για την ενίσχυση της έρευνας, της τεχνολογικής ανάπτυξης και της καινοτομίας ή για τη στήριξη της μετάβασης προς μια οικονομία χαμηλών εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα⁵³.
- Αποσαφηνίστηκε το σημείο έναρξης της πενταετούς περιόδου βιωσιμότητας. Αυτό είναι πλέον είτε η τελική ημερομηνία πληρωμής είτε, όπου συντρέχει περίπτωση, η ημερομηνία που ορίζεται στην απόφαση περί κρατικής ενίσχυσης, κάτι το οποίο δεν ήταν σαφές και, επομένως, δεν εφαρμοζόταν με ομοιόμορφο τρόπο από τις ΔΑ προηγουμένως.
- Όσον αφορά τα διορθωτικά μέτρα σε περίπτωση μη συμμόρφωσης με τις νομικές απαιτήσεις βιωσιμότητας, για την ενεργοποίηση της ανάκτησης αρκεί πλέον να συντρέχει μόνο μία από τις ακόλουθες τρεις προϋποθέσεις (και όχι και οι τρεις, όπως συνέβαινε προηγουμένως): α) παύση ή μετεγκατάσταση της παραγωγικής δραστηριότητας εκτός της περιοχής του προγράμματος, β) αλλαγή του ιδιοκτησιακού καθεστώτος στοιχείου υποδομής η οποία παρέχει σε εταιρεία αδικαιολόγητο πλεονέκτημα ή γ) ουσιαστική μεταβολή που επηρεάζει τη φύση, τους στόχους ή την εφαρμογή των όρων που θα μπορούσαν να υπονομεύσουν τους αρχικούς στόχους.

⁵² Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1301/2013 και κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1303/2013.

⁵³ Άρθρο 3, παράγραφος 1, στοιχεία α) και β), του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1301/2013.

- Η συνεισφορά των ΕΔΕΤ πρέπει να επιστραφεί, εάν η παραγωγική επένδυση μετεγκατασταθεί εκτός της ΕΕ εντός 10 ετών (αντί 5ετίας) από την τελική πληρωμή, εκτός εάν ο δικαιούχος είναι ΜΜΕ⁵⁴.

87. Σε πρόσφατο έλεγχο του ΕΕΣ⁵⁵ διαπιστώθηκε ότι η Επιτροπή και τα κράτη μέλη είχαν καταρτίσει γενικώς με επιτυχία ΕΠ βασισμένα σε μια περισσότερο τεκμηριωμένη λογική παρέμβασης, δηλαδή ΕΠ στα οποία προσδιορίζονταν οι επιδιώξεις (ειδικοί στόχοι/αποτελέσματα) καθώς και ο τρόπος με τον οποίο αυτές προβλέπεται να επιτευχθούν (απαιτούμενη χρηματοδότηση, δράσεις που πρέπει να αναληφθούν και αναμενόμενες εκροές). Θεσπίστηκαν νέοι κανόνες με στόχο τη συνεπέστερη και συνολικότερη χρήση δεικτών επιδόσεων για τη μέτρηση της προόδου ως προς την επίτευξη των μακροπρόθεσμων αποτελεσμάτων. Για κάθε άξονα προτεραιότητας των ΕΠ (εκτός από τους άξονες που αφορούν την τεχνική βοήθεια και τα ΕΠ που αφορούν αποκλειστικά την πρωτοβουλία ΜΜΕ) πρέπει να προσδιορίζεται ένα πλαίσιο επιδόσεων, αποτελούμενο από ένα υποσύνολο δεικτών που προβλέπονται στα ΕΠ⁵⁶, εκ των οποίων οι περισσότεροι προκαθορίζονται ήδη στον οικείο κανονισμό.

... εξακολουθούν όμως να υπάρχουν κενά

88. Ένα νέο χαρακτηριστικό του κανονιστικού πλαισίου για την περίοδο 2014-2020, το οποίο ενδέχεται να έχει αντίκτυπο στις επιδόσεις των δραστηριοτήτων στήριξης των επιχειρήσεων που χρηματοδοτούνται από την ΕΕ, είναι η απαίτηση τα ΕΠ να πληρούν ένα σύνολο «εκ των προτέρων αιρεσιμοτήτων»⁵⁷. Οι αιρεσιμότητες είναι προϋποθέσεις βασιζόμενες σε προκαθορισμένα κριτήρια που προβλέπονται στον ΚΚΔ, οι οποίες συνιστούν προαπαιτούμενα για την αποτελεσματική και αποδοτική χρησιμοποίηση της χρηματοδότησης της ΕΕ για όλα τα ΕΔΕΤ. Κατά την κατάρτιση των ΕΠ της περιόδου 2014-

⁵⁴ Άρθρο 71 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1303/2013.

⁵⁵ Ειδική έκθεση αριθ. 2/2017, με τίτλο «Διαπραγμάτευση των συμφωνιών εταιρικής σχέσης και των προγραμμάτων του τομέα της συνοχής της περιόδου 2014-2020 από την Επιτροπή».

⁵⁶ Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1303/2013, άρθρα 22 και 96 και παράρτημα ΙΙ.

⁵⁷ Βλέπε άρθρο 17 και παράρτημα ΧΙ του κανονισμού αριθ. 1303/2013, καθώς και ειδική έκθεση αριθ. 2/2017.

2020, τα κράτη μέλη έπρεπε να αξιολογήσουν κατά πόσον πληρούνταν οι εν λόγω προϋποθέσεις.

89. Για την τήρηση των απαιτήσεων που σχετίζονται με την εκ των προτέρων αιρεσιμότητα αριθ. 3, η οποία αφορά τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας των ΜΜΕ, οι εθνικές αρχές, προτού λάβουν κεφάλαια ΕΔΕ για τη στήριξη των επιχειρήσεων, έπρεπε να λάβουν ειδικά μέτρα για την προώθηση της επιχειρηματικότητας, μεταξύ άλλων στο πλαίσιο της πρωτοβουλίας «Small Business Act» για την Ευρώπη⁵⁸. Μερικές από τις δραστηριότητες αυτές αναμένεται να έχουν θετικό αντίκτυπο στην οργάνωση της επιχειρηματικότητας και, κατά συνέπεια, στο προσδόκιμο ζωής των επιχειρήσεων και στα μακροπρόθεσμα αποτελέσματά τους. Ωστόσο, δεδομένου ότι, κατά τον χρόνο του ελέγχου, είχαν παρέλθει μόνο τρία έτη από την έναρξη της περιόδου προγραμματισμού, ο άμεσος αντίκτυπός τους στη βιωσιμότητα των αποτελεσμάτων δεν μπορούσε να αποδειχθεί ακόμη⁵⁹.

90. Ωστόσο, οι νομοθετικές αρχές δεν έκαναν δεκτή πρόταση της Επιτροπής για μία πρόσθετη εκ των προτέρων αιρεσιμότητα για την εφαρμογή της οδηγίας για τις καθυστερήσεις πληρωμών⁶⁰, η οποία μπορούσε να έχει σημαντικό αντίκτυπο στα ποσοστά επιβίωσης των ΜΜΕ.

91. Η διάρθρωση των ΕΠ της περιόδου 2014-2020 είχε ως συνέπεια τη σημαντική αύξηση του αριθμού των δεικτών επιδόσεων που χρησιμοποιούνται για τη μέτρηση των εκροών και των αποτελεσμάτων που πρέπει να αποτελούν αντικείμενο παρακολούθησης. Στην ειδική έκθεση αριθ. 2/2017⁶¹, εισηγηθήκαμε την εναρμόνιση των ορισμών των όρων «εκροές» και «αποτελέσματα», όπως αυτοί χρησιμοποιούνται στο πλαίσιο των επιδόσεων.

⁵⁸ Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στο Συμβούλιο, στην Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και στην Επιτροπή των Περιφερειών - «Προτεραιότητα στις μικρές επιχειρήσεις» - «Μια 'Small Business Act' για την Ευρώπη» {SEC(2008) 2101} {SEC(2008) 2102} /* COM/2008/0394 final */ της 25ης Ιουνίου 2008.

⁵⁹ Βλέπε επίσης έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής SWD (2017) 127 final της 31.3.2017, με τίτλο «The Value added of Ex-ante conditionalities in the European Structural and Investment Funds».

⁶⁰ Οδηγία 2011/7/ΕΕ.

⁶¹ Βλέπε υποσημειώσεις 48 και 55.

92. Επιπλέον, σε άλλη έκθεση του ΕΕΣ⁶² επισημαίνεται ότι στη συντριπτική πλειονότητά τους, οι δείκτες που χρησιμοποιούνται ως βάση για την κατανομή του αποθεματικού επίδοσης είναι δείκτες εκροών (κατά 57 %), χρηματοοικονομικοί δείκτες (κατά 33 %) και βασικά στάδια υλοποίησης (κατά 9 %). Επομένως, το πλαίσιο επιδόσεων για την περίοδο 2014-2020 παραμένει κυρίως επικεντρωμένο στις δαπάνες και στις εκροές των έργων και όχι στην επίτευξη αποτελεσμάτων.

93. Κατά την κατάρτιση του νέου κανονιστικού πλαισίου, η Επιτροπή δεν μπόρεσε να χρησιμοποιήσει τα αποτελέσματα των εκ των υστέρων αξιολογήσεων της στήριξης του ΕΤΠΑ στις επιχειρήσεις της περιόδου 2007-2013 (τόσο μεγάλες όσο και ΜΜΕ), καθώς οι εκθέσεις δημοσιεύθηκαν μόλις στις αρχές του 2016. Με εξαίρεση μελέτη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου⁶³, επικεντρωμένη σε μεγάλο βαθμό σε νομικές πτυχές, δεν γνωρίζουμε άλλες σημαντικές πηγές (παραδείγματος χάριν, μελέτες ή άλλες αξιολογήσεις από εθνικές αρχές) που να έχουν ως αντικείμενο τη στήριξη του ΕΤΠΑ σε παραγωγικές επενδύσεις και να χρησιμοποιήθηκαν για τον σχεδιασμό των νέων κανονισμών των ΕΔΕΤ. Επομένως, γενικά οι κανονισμοί για την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020 καταρτίστηκαν χωρίς επαρκείς πληροφορίες προερχόμενες από μελέτες αξιολόγησης.

94. Η Επιτροπή δεν θέσπισε κανένα άλλο ειδικό μέτρο για την προώθηση της βιωσιμότητας έργων που να αφορούν παραγωγικές επενδύσεις των ΕΔΕΤ στις περιφέρειες. Το νέο νομικό πλαίσιο εξακολουθεί να μην περιλαμβάνει διατάξεις που να υποχρεώνουν τις ΔΑ να θεσπίσουν διαδικασίες παρακολούθησης, οι οποίες να καθιστούν ειδικότερα εφικτή τη συλλογή αξιόπιστων στοιχείων για τη βιωσιμότητα. Επιπλέον, η Επιτροπή δεν παρείχε στις ΔΑ ή στους δικαιούχους καμία συναφή καθοδήγηση για τη νέα περίοδο προγραμματισμού.

⁶² Ειδική έκθεση αριθ. 15/2017, με τίτλο «Οι εκ των προτέρων αιρεσιμότητες και το αποθεματικό επίδοσης στον τομέα της συνοχής: καινοτόμα μέσα που δεν έχουν ακόμη αποδειχθεί αποτελεσματικά».

⁶³ Μελέτη με τίτλο «Aspect of durability in the assessment of effectiveness of support for businesses under Structural and Cohesion Funds», 2013.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ

95. Συνολικά, καταλήγουμε στο συμπέρασμα ότι, μολονότι τα περισσότερα από τα έργα που ελέγξαμε παρήγαγαν βιώσιμα αποτελέσματα, κατά το διάστημα 2000-2013 και στο πλαίσιο της διαχείρισης της στήριξης του ΕΤΠΑ σε παραγωγικές επενδύσεις σε ευρωπαϊκές επιχειρήσεις δεν δόθηκε επαρκής έμφαση στη βιωσιμότητα των αποτελεσμάτων. Ως εκ τούτου, στο ένα πέμπτο των ελεγχθέντων έργων, τα αποτελέσματα δεν ήταν βιώσιμα. Διαπιστώσαμε αδυναμίες στον προγραμματισμό των ΕΠ, καθώς και στην επιλογή, την παρακολούθηση και την αξιολόγηση των έργων.

96. Οι νομικές απαιτήσεις βιωσιμότητας της ΕΕ, ιδίως δε η υποχρέωση των δικαιούχων να διατηρούν τα αγορασθέντα στοιχεία ενεργητικού στις αρχικές θέσεις τους έως το πέρας της καθορισμένης πενταετούς ή τριετούς βιωσιμότητας, τηρήθηκαν σε όλα τα έργα που ελέγξαμε. Οι δικαιούχοι εταιρείες δεν είχαν υποβληθεί σε καμία σημαντική τροποποίηση ή αλλαγή στη φύση του ιδιοκτησιακού καθεστώτος, ούτε είχαν παύσει ή μετεγκαταστήσει την οικονομική τους δραστηριότητα. Κατά κανόνα, τα ελεγχθέντα έργα παρήγαγαν τις προβλεπόμενες εκροές τους. Οι εκροές χρησιμοποιήθηκαν ως επί το πλείστον έως το πέρας της περιόδου βιωσιμότητας (βλέπε **σημεία 20 έως 23**).

97. Τα άμεσα αποτελέσματα των ελεγχθέντων έργων αφορούσαν κυρίως τη δημιουργία θέσεων εργασίας, τη βελτίωση της πρόσβασης σε χρηματοδότηση και δάνεια, την αύξηση της παραγωγής και της παραγωγικότητας. Κατά τον χρόνο του ελέγχου μας, τα περισσότερα ελεγχθέντα έργα εξακολουθούσαν να παράγουν τα αναμενόμενα άμεσα αποτελέσματα. Ωστόσο, σχεδόν για τα μισά από αυτά, παρατηρήσαμε ότι δεν ήταν εφικτή η συνολική αξιολόγηση της βιωσιμότητας κατά το πέρας της σχετικής περιόδου. Καθώς οι περισσότερες ΔΑ επικεντρώνονταν μόνο στη δημιουργία θέσεων εργασίας και τα αποτελέσματα δεν αποτελούσαν αντικείμενο κατάλληλης παρακολούθησης και υποβολής αναφορών μετά την ολοκλήρωση των έργων, οι πληροφορίες σχετικά με τον βαθμό επίτευξης των αποτελεσμάτων και τη βιωσιμότητα ήταν λιγοστές (βλέπε **σημεία 26 έως 31**). Στο ένα πέμπτο των έργων, τα επιτευχθέντα αποτελέσματα κατά τον χρόνο ολοκλήρωσής τους δεν διήρκεσαν έως το πέρας της περιόδου βιωσιμότητας ή διήρκεσαν μόνο για σύντομο διάστημα μετά το πέρας αυτής (βλέπε **σημεία 32 έως 38**).

98. Σπάνια δόθηκε προτεραιότητα στην επίτευξη έμμεσων αποτελεσμάτων, όπως η ανάπτυξη βάσεων γνώσεων, η δικτύωση με ιδρύματα τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, η αύξηση των τοπικών φορολογικών εσόδων και η εξασφάλιση οφελών για τις περιφέρειες (βλέπε σημεία 40 έως 43).

99. Πολλοί ήταν οι λόγοι για τη μη βιωσιμότητα των αποτελεσμάτων των έργων. Ενώ σε μερικές περιπτώσεις οι λόγοι εξέφευγαν εμφανώς του ελέγχου των δικαιούχων (λόγω εξωγενών παραγόντων, όπως η οικονομική κρίση) ή ανάγονταν σε διαχειριστικές αδυναμίες, σε άλλες περιπτώσεις η ευθύνη αποδίδεται σε ανεπαρκή επικέντρωση στη βιωσιμότητα στα διάφορα επίπεδα διαχείρισης των κεφαλαίων της ΕΕ.

100. Σε επίπεδο προγράμματος, η επίτευξη μακροχρόνιων αποτελεσμάτων από τις παραγωγικές επενδύσεις δεν προωθήθηκε αποτελεσματικά στα συναφή ΕΠ ή σε άλλα σχετικά έγγραφα περιφερειακής στρατηγικής. Η επίτευξη μακροχρόνιων αποτελεσμάτων δεν ήταν προτεραιότητα. Δεν προσδιορίστηκαν κατάλληλα οι ειδικές ανάγκες των επιχειρήσεων διαφορετικών μεγεθών και από διαφορετικούς τομείς δραστηριότητας (αστοχίες της αγοράς). Αυτό είχε ως αποτέλεσμα την εμφάνιση του κινδύνου μη αποδοτικότητας των σχετικών δαπανών των προγραμμάτων. Γενικώς, η συμμετοχή της ΕΕ δεν διασφάλισε καλύτερη βιωσιμότητα των αποτελεσμάτων (βλέπε σημεία 46 έως 59).

Σύσταση 1 – Προώθηση της βιωσιμότητας των αποτελεσμάτων

α) Τα κράτη μέλη οφείλουν να προωθούν την επίτευξη διαρκών αποτελεσμάτων των παραγωγικών επενδύσεων που χρηματοδοτούνται από το ΕΤΠΑ στο επίπεδο προγραμματισμού του ΕΠ, ιδίως μέσω:

- μεγαλύτερης έμφασης στον προσδιορισμό και στον μετριασμό των κινδύνων για την επίτευξη βιώσιμων αποτελεσμάτων,
- καλύτερης ανάλυσης των αναγκών των διαφόρων ειδών επιχειρήσεων, συμπεριλαμβανομένης της ανάγκης δημόσιας χρηματοδότησης, προς αποφυγή του φαινομένου της μη αποδοτικής δαπάνης.

Ημερομηνία-στόχος για την υλοποίηση της σύστασης: κατά την κατάρτιση των ΕΠ για τη μετά το 2020 περίοδο.

β) Κατά τη διαδικασία έγκρισης των ΕΠ, η Επιτροπή οφείλει να εξετάζει με μεγαλύτερη προσοχή τον τρόπο με τον οποίο τα κράτη μέλη θεωρούν τη βιωσιμότητα εκροών και αποτελεσμάτων.

Ημερομηνία-στόχος για την υλοποίηση της σύστασης: κατά τη διαδικασία έγκρισης των μεμονωμένων ΕΠ για τη μετά το 2020 περίοδο.

101. Όσον αφορά την επιλογή των έργων, τα κριτήρια επιλογής δεν αντικατόπτριζαν κατάλληλα την ανάγκη τα χρηματοδοτούμενα από το ΕΤΠΑ έργα να επιτύχουν μακροχρόνια αποτελέσματα, να εισαγάγουν καινοτόμες βιομηχανικές διεργασίες ή να μεγιστοποιήσουν τη μόχλευση της χρηματοδότησης. Ο κίνδυνος να λάβουν χρηματοδότηση από την ΕΕ εταιρείες που θα μπορούσαν να υλοποιήσουν το έργο τους χωρίς την εν λόγω πρόσθετη χρηματοδότηση, ή με μικρότερη χρηματοδότηση, δεν περιορίστηκε όσο έπρεπε (βλέπε σημεία 61 έως 67).

Σύσταση 2 - Συνεκτίμηση της βιωσιμότητας στις διαδικασίες επιλογής

Τα κράτη μέλη οφείλουν να βελτιώσουν τις διαδικασίες και τα κριτήρια επιλογής που εφαρμόζουν, ώστε να λαμβάνεται υπόψη ο κίνδυνος εμφάνισης του φαινομένου της μη

αποδοτικής δαπάνης και να υποστηρίζονται μόνο έργα παραγωγικών επενδύσεων με δυνατότητα επίτευξης κατάλληλων μακροχρόνιων αποτελεσμάτων.

Ημερομηνία-στόχος για την υλοποίηση της σύστασης: κατά την προετοιμασία των επόμενων διαδικασιών επιλογής.

102. Οι ΔΑ δεν έδωσαν τη δέουσα προσοχή στη μέτρηση της βιωσιμότητας των αποτελεσμάτων. Δεν θέσπισαν όλες οι ΔΑ κατάλληλους δείκτες για τη μέτρηση των επιδόσεων των συγχρηματοδοτούμενων από την ΕΕ παρεμβάσεων και των μακροπρόθεσμων αποτελεσμάτων τους. Όταν ορίζονταν συναφείς δείκτες, αυτοί μετρούσαν ως επί το πλείστον μία μόνο πτυχή των οφελών που είχαν παραγάγει τα έργα, η επίτευξη των τεθέντων στόχων δεν ήταν υποχρεωτική ή οι δείκτες δεν χρησιμοποιούνταν με ομοιόμορφο τρόπο για τη μέτρηση των επιδόσεων. Αυτό δεν επέτρεπε στις αρχές να εξασφαλίζουν πολύτιμες πληροφορίες για τη βιωσιμότητα των αποτελεσμάτων από τα έργα και από τα προγράμματα συνολικά (βλέπε **σημεία 69 έως 71**).

103. Παρότι η παρακολούθηση της υλοποίησης των έργων από τις ΔΑ, βάσει των εκροών, ήταν γενικώς η δέουσα, η παρακολούθηση των αποτελεσμάτων και η σχετική υποβολή αναφορών κατά την ολοκλήρωση των έργων και κατά τη διάρκεια της περιόδου βιωσιμότητας ήταν ως επί το πλείστον ελλιπείς. Αυτό οφειλόταν εν μέρει στην ανεπαρκή χρήση δεικτών επιδόσεων και εν μέρει στην έλλειψη διαδικασιών παρακολούθησης και υποβολής αναφορών ή στη μη συνεπή εφαρμογή τους. Τα μακροχρόνια αποτελέσματα δεν αποτελούσαν αντικείμενο παρακολούθησης. Στο πλαίσιο των ΕΠ που κάλυψε ο έλεγχός μας, δεν είχε ζητηθεί η διενέργεια ειδικών εκ των υστέρων αξιολογήσεων. Επίσης, η Επιτροπή δεν διενήργησε ειδικούς ελέγχους, ούτε εκπόνησε ειδικές μελέτες σχετικά με τη βιωσιμότητα των χρηματοδοτηθεισών από την ΕΕ επενδύσεων (βλέπε **σημεία 72 έως 78**).

Σύσταση 3 - Έμφαση στη βιωσιμότητα στην παρακολούθηση και στην υποβολή αναφορών

Η παρακολούθηση και η υποβολή αναφορών από τα κράτη μέλη πρέπει να είναι κατάλληλες και συνεπείς:

- χρήση προκαθορισμένων και συναφών δεικτών τόσο για τις εκροές όσο και για τα αποτελέσματα, καθώς και για τη μέτρηση μακροχρόνιων αποτελεσμάτων σε επίπεδο ΕΠ, διατηρώντας παράλληλα διαχειρίσιμο τον αριθμό των δεικτών·
- θέσπιση διαδικασιών παρακολούθησης και υποβολής αναφορών για χρήση κατά την ολοκλήρωση του έργου και καθ' όλη τη διάρκεια της περιόδου βιωσιμότητας, οι οποίες πρέπει να περιγράφονται στις συμφωνίες επιχορήγησης·
- βελτίωση της συλλογής και της αξιοποίησης των οικείων δεδομένων.

Ημερομηνία-στόχος για την υλοποίηση της σύστασης: για τρέχοντα έργα – το συντομότερο δυνατόν· για μελλοντικά έργα – κατά την προετοιμασία των διαδικασιών επιλογής.

Σύσταση 4 - Συνεκτίμηση της βιωσιμότητας στις αξιολογήσεις

Η Επιτροπή και τα κράτη μέλη οφείλουν να διασφαλίζουν ότι οι εκ των υστέρων αξιολογήσεις σε επίπεδο ΕΠ ή σε επίπεδο ΕΕ διερευνούν συστηματικότερα τις διάφορες πτυχές της βιωσιμότητας των αποτελεσμάτων που επιτυγχάνονται κατά το πέρας της περιόδου βιωσιμότητας και πέραν αυτής. Τα αποτελέσματα της αξιολόγησης πρέπει να χρησιμοποιούνται κατά τον σχεδιασμό μελλοντικών προγραμμάτων στήριξης των επιχειρήσεων από την ΕΕ.

Ημερομηνία-στόχος για την υλοποίηση της σύστασης: για τις μελλοντικές εκ των υστέρων αξιολογήσεις.

104. Οι συμφωνίες επιχορήγησης δεν προέβλεπαν συστηματικά ανακτήσεις και διορθωτικά μέτρα σε περίπτωση μη επίτευξης των αναμενόμενων αποτελεσμάτων κατά την ολοκλήρωση του έργου ή/και κατά το πέρας της περιόδου βιωσιμότητας. Όταν

προβλέπονταν ανακτήσεις και κυρώσεις, αυτές εφαρμόζονταν με ασυνέπεια και με διαφορετικούς βαθμούς ευελιξίας μεταξύ ΕΠ (βλέπε **σημεία 80 έως 84**).

Σύσταση 5 - Συνεπής εφαρμογή σαφών διορθωτικών μέτρων

α) Η Επιτροπή οφείλει να διασφαλίζει ότι τα κράτη μέλη εφαρμόζουν με συνέπεια σαφή διορθωτικά μέτρα, συμπεριλαμβανομένων των διαδικασιών ανάκτησης, στις περιπτώσεις κατά τις οποίες τα έργα δεν συμμορφώνονται με τις νομικές απαιτήσεις βιωσιμότητας που θέτει η ΕΕ.

Ημερομηνία-στόχος για την υλοποίηση της σύστασης: πάραυτα.

β) Όταν τα κράτη μέλη θέτουν δεσμευτικές τιμές-στόχο σε επίπεδο έργου, οφείλουν να καθορίζουν και να εφαρμόζουν με συνέπεια σαφή διορθωτικά μέτρα.

Ημερομηνία-στόχος για την υλοποίηση της σύστασης: το συντομότερο δυνατόν και πάντως πριν από το τέλος του 2019.

Η παρούσα έκθεση εγκρίθηκε από το Τμήμα II, του οποίου προεδρεύει η Iliana IVANOVA, Μέλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, στο Λουξεμβούργο, κατά τη συνεδρίασή του της 7ης Φεβρουαρίου 2018.

Για το Ελεγκτικό Συνέδριο

Klaus-Heiner LEHNE

Πρόεδρος

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι**Πιστώσεις ΕΤΠΑ σε παραγωγικές επενδύσεις, 2000-2020 ανά κράτος μέλος***(εκατ. ευρώ)*

	2000-2006		2007-2013		2014-2020		Σύνολο
	Στήριξη σε μεγάλες επιχειρήσεις	Στήριξη σε ΜΜΕ	Άλλη στήριξη σε επιχειρήσεις	Στήριξη σε ΜΜΕ	Στήριξη σε μεγάλες επιχειρήσεις	Στήριξη σε ΜΜΕ	
AT	181	297	297	28	137	260	1 200
BE	80	259	319	70	168	355	1 250
BG	-	-	474	96	250	749	1 568
CY	-	12	77	1	22	112	225
CZ	30	193	1 902	390	1 325	1 882	5 722
DE	905	3 973	3 455	665	1 894	3 133	14 025
DK	8	29	70	43	88	109	347
EE	2	19	165	103	228	425	943
ES	1 183	2 878	3 128	718	2 313	3 489	13 709
FI	81	389	235	139	290	278	1 413
FR	252	1 225	729	427	849	1 553	5 035
GR	150	1 308	3 171	1 870	859	1 441	8 799
HR	-	-	28	38	382	992	1 440
HU	30	189	3 005	-	421	4 223	7 868
IE	-	88	55	481	35	80	738
IT	710	4 093	2 863	2 177	2 870	3 755	16 469
LT	19	42	333	336	518	458	1 707
LU	0	0	1	0	3	-	5
LV	39	89	385	157	122	320	1 113
MT	-	1	28	12	30	46	117
NL	6	221	83	116	192	228	846
PL	144	561	7 950	1 122	3 678	10 424	23 879
PT	874	1 419	4 192	472	2 142	4 152	13 250
RO	-	-	1 491	221	575	849	3 136
SE	1	365	247	180	234	371	1 398
SI	9	33	162	245	231	592	1 272
SK	6	15	487	131	972	1 058	2 668
UK	173	4 079	1 323	775	1 064	2 595	10 009
ΕΣ/ΔΣ	28	497	123	266	1 160	673	2 748
Σύνολο	4 913	22 276	36 777	11 280	23 051	44 602	
Γενικό σύνολο	27 189		48 056		67 653		142 898

Σημείωση: Στην περίοδο 2007–2013, η άλλη στήριξη σε επιχειρήσεις περιλαμβάνει τους ακόλουθους κωδικούς παρέμβασης: προηγμένες υπηρεσίες στήριξης σε επιχειρήσεις και ομίλους επιχειρήσεων (05), επενδύσεις σε επιχειρήσεις άμεσα συνδεδεμένες με έρευνα και καινοτομία (07), άλλες επενδύσεις σε επιχειρήσεις (08).

Οι σημειωμένες με πράσινο χρώμα χώρες είναι αυτές που καλύπτονται από τον έλεγχο.

ΕΣ/ΔΣ σημαίνει προγράμματα εδαφικής ή διασυνοριακής συνεργασίας.

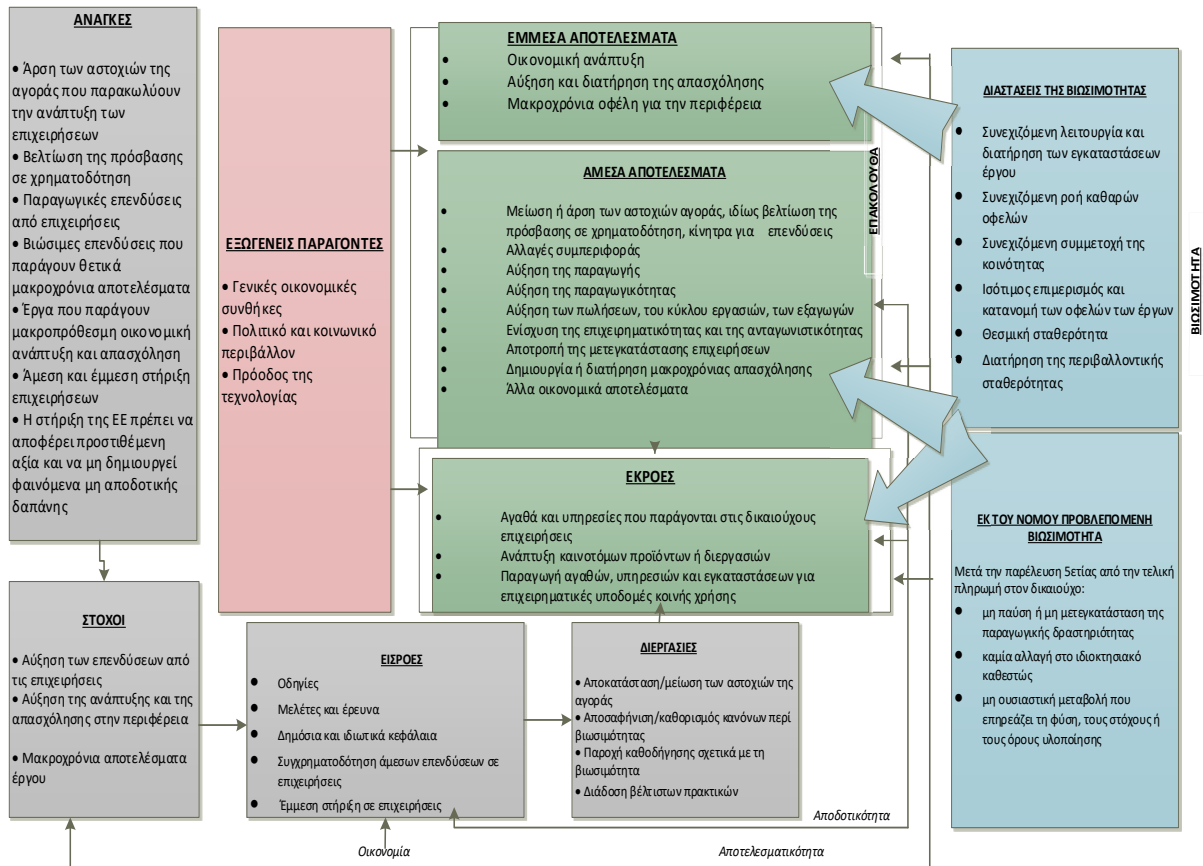
Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

2000-2006: Infoview

2007-2013:

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2013/wp13_2_db_nut_s3_ae.xlsx

2014-2020: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/dataset/ESIF-2014-2020-categorisation-ERDF-ESF-CF/9fpg-67a4>

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ II**Λογική της παρέμβασης - Η βιωσιμότητα των αποτελεσμάτων έργων
παραγωγικών επενδύσεων του ΕΤΠΑ**

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει ανάλυσης των οικείων προγραμμάτων της ΕΕ.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙΙ**Πληροφορίες σχετικά με τα ελεγχθέντα έργα - επίτευξη και βιωσιμότητα των εκροών και των αποτελεσμάτων των έργων**

Αριθ. έργου	Κράτος μέλος/ ΕΠ	Προϋπολογισμός του έργου (εκατομμύρια ευρώ, κατά έτος)	Εθνική συγχρηματοδότηση (εκατομμύρια ευρώ, κατά έτος)	ΕΤΠΑ (εκατομμύρια ευρώ, κατά έτος)	Ημερομηνία ολοκλήρωσης του έργου	Ημερομηνία λήξης της εκ του νόμου προβλεπόμενης περιόδου βιωσιμότητας ¹	Σημαντικές εκροές του έργου	Επιτεύχθηκαν πλήρως οι εκροές κατά την ολοκλήρωση του έργου;	Υπήρχαν και χρησιμοποιούνταν οι επιτευχθείσες εκροές έως το πέρας της περιόδου βιωσιμότητας;	Υπήρχαν και χρησιμοποιούνταν οι επιτευχθείσες εκροές κατά τον χρόνο του ελέγχου;	Κύρια προγραμματισμένα άμεσα αποτελέσματα για τη μέτρηση των επιτευγμάτων του έργου	Επιτεύχθηκαν τα αποτελέσματα κατά την ολοκλήρωση του έργου;	Ήταν τα αποτελέσματα διαρκή έως το πέρας της περιόδου;	Ήταν τα αποτελέσματα διαρκή κατά τον χρόνο του ελέγχου;	Διατρέχει κίνδυνος η οικονομική ευρωστία του δικαιούχου στο μέλλον;
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1	AT/ ΕΠ Μπούργκενλαντ 2000-2006	46,4	1,8	12,1	11/2008	11/2013	Εγκατάσταση παραγωγής φωτοβολταϊκών στοιχείων				113 νέες θέσεις εργασίας (ο στόχος μειώθηκε αργότερα σε 90) και 140 νέες θέσεις εργασίας έως το τέλος του 2009. Απουσία άλλων δεικτών αποτελεσμάτων		Παύση δραστηριότητας λόγω εξωγενών παραγόντων		
2		1,4	0,2	0,4	3/2008	11/2013	Κτίριο γραφείων και αίθουσα έρευνας στο τεχνολογικό κέντρο				Απουσία δεικτών αποτελεσμάτων	x	x		
3		13,0	0,8	2,5	5/2008	5/2013	Εγκατάσταση ανακύκλωσης πλαστικών φιαλών				34 νέες θέσεις εργασίας Απουσία άλλων δεικτών αποτελεσμάτων	x	x		
4		1,0	0,07	0,1	3/2008	11/2012	Σύστημα επιχρίσματος σε σκόνη και ηλεκτροστατικό σύστημα για την παραγωγή μεταλλικών εξαρτημάτων				45 διατηρηθείσες θέσεις εργασίας: (εκ των οποίων 4 νέες θέσεις εργασίας) Απουσία άλλων δεικτών αποτελεσμάτων	x	x		
5		15,9	1,2	2,9	12/2007	2/2006	Μηχανή περιστροφικής εκτύπωσης σε τυπογραφείο όφσετ				168 διατηρηθείσες θέσεις εργασίας: Απουσία άλλων δεικτών αποτελεσμάτων	x	x		
6		14,5	1,1	1,8	12/2007	10/2012	Εκτυπωτής, βιβλιοδέτης και άλλα μηχανήματα σε τυπογραφείο όφσετ				Διατήρηση θέσεων εργασίας λόγω διαδικασίας αναδιοργάνωσης, η εταιρεία είχε την πρόθεση να μειώσει τις θέσεις εργασίας από 243 σε 229	x	x		
7	CZ / = Ε Π	0,5	0,1	0,2	3/2009	4/2014	Ανακατασκευή και επέκταση ξενοδοχείου και εισαγωγή νέων				Αριθμός νέων θέσεων εργασίας - 2				

							υπηρεσιών - συνολικός αριθμός νεοκατασκευασθεισών ή ανακατασκευασθεισών κλινών, αριθμός νεοπιστοποιηθεισών εγκαταστάσεων στέγασης κ.λπ.									
8		2,9	0,2	0,8	9/2009	1/2015	Κατασκευή ξενοδοχείου - συνολικός αριθμός νεοκατασκευασθεισών ή ανακατασκευασθεισών κλινών, αριθμός νεοπιστοποιηθεισών εγκαταστάσεων στέγασης κ.λπ.				Αριθμός νέων θέσεων εργασίας στον τουρισμό - 17, ανάπτυξη εγκαταλελειμμένου χώρου					
9	CZ /ΕΠΕΚ 2007-2013	0,5	0,1	0,2	10/2010	10/2013	Ανάπτυξη μηχανημάτων για την κατασκευή προϊόντων στον τομέα της υδραυλικής – αγορά 11 διαφορετικών μηχανημάτων				Απουσία πρόβλεψης δεσμευτικών αποτελεσμάτων (κατά το επιχειρηματικό σχέδιο - 4 νέες θέσεις εργασίας)	x	x			
10	CZ /ΕΠΕΚ 2007-2013	0,5	0,1	0,2	12/2009	12/2012	Επέκταση ικανότητας ΤΠΕ στην εταιρεία: αγορά υλισμικού και λογισμικού				Απουσία πρόβλεψης δεσμευτικών αποτελεσμάτων (κατά το επιχειρηματικό σχέδιο - 1 νέα θέση εργασίας)	x	x	Εξωγενείς παράγοντες		
11		0,2	0,1	0,1	10/2010	10/2013	Μέτρα εξοικονόμησης ενέργειας: νέο ελεγχόμενο λεβητοστάσιο, εγκαταστάσεις θέρμανσης αερίου με νέα συστήματα κατανομής της θερμότητας, ηλιακή θέρμανση ζεστού νερού βιομηχανικής χρήσης				Εξοικονόμηση ενέργειας					
12		1.	0,1	0,3	6/2010	6/2013	Νέα μηχανήματα για την παραγωγή νεοαναπτυχθέντων ανταλλακτικών ανάκτησης				Απουσία πρόβλεψης δεσμευτικών αποτελεσμάτων	x	x			
13		3,7	0,2	1,3	9/2011	9/2014	Δημιουργία κέντρου ανάπτυξης ιατρικών προϊόντων – ανακαίνιση κτιρίου, δημιουργία εργαστηρίου και αγορά εξοπλισμού				Απουσία πρόβλεψης δεσμευτικών αποτελεσμάτων	x	x			
14		1,4	0,1	0,5	3/2011	3/2014	Κτίριο κέντρου κατάρτισης σε ΜΜΕ – κατασκευή, αγορά εξοπλισμού για επιμέρους αίθουσες κατάρτισης				Απουσία πρόβλεψης δεσμευτικών αποτελεσμάτων	x	x			
15		0,4	0,1	0,2	6/2010	6/2013	Κατασκευή χώρου παραγωγής σε ΜΜΕ στον τομέα των ειδών από χάλυβα				Απουσία πρόβλεψης δεσμευτικών αποτελεσμάτων (πρόβλεψη 2 θέσεων εργασίας, κατά την αίτηση)	x	x			
16	DE / ΕΠ Κάτω Σαξονία 2007-2013	1,1		0,3	4/2009	4/2014	Επέκταση χώρου για την παραγωγή αλλαντικών μέσω της αγοράς πλήρως εξοπλισμένης μονάδας παραγωγής				16 νέες μόνιμες θέσεις εργασίας Επενδύσεις σε στοιχεία ενεργητικού στον τομέα της μεταποίησης					
17		10,0	0,5	1,1	1/2011	1/2016	Αγορά πλήρως εξοπλισμένης μονάδας για την παραγωγή ειδών				61 διασωθείσες μόνιμες θέσεις εργασίας.					

							διατροφής για ακραιφνείς χορτοφάγους				Επενδύσεις σε στοιχεία ενεργητικού στον τομέα της μεταποίησης				
18	DE / ΕΠ Σαξονία 2007-2013	0,3	0	0,1	5/2009	5/2014	Επέκταση χώρου παραγωγής σιδηρουργείου. Αγορά φωτοβολταϊκής εγκατάστασης, μηχανημάτων και εξοπλισμού γραφείου				1 νέα μόνιμη θέση εργασίας				
19		21,6	1,3	4,1	10/2013	10/2018	Επέκταση χώρου παραγωγής για υγειονομικές εγκαταστάσεις· κατασκευή χώρου παραγωγής και αγορά μηχανημάτων και εξοπλισμού				57 νέες μόνιμες θέσεις εργασίας				
20		6,2	1,4	1,4	2/2012	2/2017	Νέος χώρος για τη δοκιμή νέων προϊόντων στον τομέα της υδραυλικής· κατασκευή χώρου και αγορά μηχανημάτων και άλλων εγκαταστάσεων				18 νέες μόνιμες θέσεις εργασίας				
21		1,1	0,1	0,3	12/2010	12/2015	Επέκταση μονάδας για την παραγωγή εξαρτημάτων κατασκευασμένων από πλαστικά υλικά για την αυτοκινητοβιομηχανία και άλλους κλάδους· νέος χώρος και αγορά μηχανημάτων και άλλων εγκαταστάσεων				4 νέες θέσεις εργασίας (3 μόνιμες θέσεις εργασίας συν 1 θέση επαγγελματικής κατάρτισης)				
22	DE / ΕΠ Σαξονία 2007-2013	7,1	1,4	1,4	6/2012	6/2017	Επέκταση υφιστάμενου και κατασκευή νέου χώρου για την παραγωγή αλλαντικών				71 νέες μόνιμες θέσεις εργασίας				
23		2,7	0,6	0,9	9/2012	9/2017	Διαφοροποίηση/Επέκταση μονάδας για την ανάπτυξη και την κατασκευή βιομηχανικών μεταλλικών φύλλων. Νέος χώρος και αγορά μηχανημάτων και άλλων εγκαταστάσεων				Διατηρήθηκαν 44 θέσεις εργασίας (42 μόνιμες θέσεις εργασίας συν 2 θέσεις επαγγελματικής κατάρτισης)				
24		2,3	0,4	1,1	1/2011	1/2016	Ε&Α για τη δημιουργία και τη χρήση εξαιρετικά φορτισμένων ιόντων για χρήση σε ιατρικές θεραπείες και ανάλυση υλικών επιφάνειας				Διατήρηση 5 θέσεων εργασίας Ε&Α (σε σχέση με την αξιοποίηση των αποτελεσμάτων του έργου, αναμενόταν η δημιουργία 25 θέσεων εργασίας - δεν είχε επιτευχθεί έως τον Ιούνιο του 2016)				
25	IT / ΕΕΠ Ε&Α 2007-2013	4,6	2,7	1,0	11/2004	11/2009	Δημιουργία πρωτότυπης μονάδας με δραστηριότητες έρευνας και πειραματισμού αντικής μεμβράνης				Δημιουργία 4 νέων θέσεων εργασίας. Πρόβλεψη ορισμένων μη δεσμευτικών αποτελεσμάτων	x	x		
26		9,8	3,3	3,5	2/2008	2/2013	Δημιουργία κέντρου υπολογιστικής μηχανής με εργαστήριο εικονικής				Απουσία πρόβλεψης δεσμευτικών αποτελεσμάτων	x	x		

							πραγματικότητας και συνδεδεμένο πρόγραμμα έρευνας και κατάρτισης				Πρόβλεψη ορισμένων μη δεσμευτικών γενικών αποτελεσμάτων				
27		6,4	2,2	2,2	2/2010	2/2015	Εργαστήριο για τη δημιουργία πρωτοτύπων οργανικού φωτός				Απουσία πρόβλεψης δεσμευτικών αποτελεσμάτων (προβλέφθηκαν ορισμένα μη δεσμευτικά αποτελέσματα, συμπεριλαμβανομένων 20 νέων θέσεων εργασίας)	x	x		
28		2,2	1,5	0,5	12/2009	6/2019	Κέντρο παραγωγής καταψυγμένων τροφίμων				Απουσία πρόβλεψης δεσμευτικών αποτελεσμάτων (προβλέφθηκαν ορισμένα μη δεσμευτικά αποτελέσματα, συμπεριλαμβανομένων 26 νέων θέσεων εργασίας)	x	x		
29	IT / ΠΕΠ Απουλίας 2000-2006	25,1	8,3	8,3	6/2008	6/2013	Μηχανή περιστροφικής εκτύπωσης και νέα γραμμή παραγωγής βιβλιοδεσίας				Δημιουργία 16 νέων θέσεων εργασίας Πρόβλεψη ορισμένων μη δεσμευτικών αποτελεσμάτων, εκ των οποίων μερικά ήταν γενικού χαρακτήρα και χωρίς ποσοτικό στόχο	x	x		
30		26,2	5,4	5,4	9/2008	9/2013	Γραμμή παραγωγής συσκευασιών από γυαλί				Δημιουργία 16 νέων θέσεων εργασίας Πρόβλεψη ορισμένων μη δεσμευτικών αποτελεσμάτων	x	x		
31		5,4	1,5	1,5	6/2008	6/2013	Σχεδιασμός και κατασκευή βιομηχανικών κτιρίων και σχετικών υποδομών για την κατασκευή εξοπλισμού αεροσκαφών· εξοπλισμός ελέγχου ποιότητας				Δημιουργία 12 νέων θέσεων εργασίας Πρόβλεψη ορισμένων μη δεσμευτικών αποτελεσμάτων	x	x		
32		0,1	0,02	0,02	6/2006	6/2011	Εξοπλισμός κομμωτηρίου και σολάριουμ				Απουσία πρόβλεψης δεσμευτικών αποτελεσμάτων Πρόβλεψη ορισμένων μη δεσμευτικών αποτελεσμάτων, συμπεριλαμβανομένης 1 νέας θέσης εργασίας	x	x		
33	PL / ΕΠ Βελτίωση ανταγωνιστικότητας επιχειρήσεων	16,6	3,3	5,0	9/2011	9/2016	Εγκατάσταση παραγωγής άνθρακα και εγκατάσταση παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας				Καθαρή αύξηση απασχόλησης -125 νέα προϊόντα αξία αγαθών παραγωγή άνθρακα, κ.λπ.				
34	PL / ΕΠ Βελτίωση ανταγωνιστικότητας	0,6	0	0,3	11/2007	11/2012	Ολοκληρωμένο σύστημα για τη διαχείριση της παραγωγής συσκευών φωτισμού για διάφορες χρήσεις				Νέες θέσεις εργασίας– 10 Αύξηση εσόδων– 50 % Νέα προϊόντα – 6 Αύξηση κύκλου εργασιών – 6 %				

										Αύξηση ενεργειακής απόδοσης – 0,02				
35		2,3	0,3	0,8	8/2007	8/2012	Κατασκευή εγκαταστάσεων παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας από βιομάζα, συμπεριλαμβανομένων εγκαταστάσεων αποθήκευσης καυσίμου				Μείωση εκπομπών SO ₂ , CO ₂ , σωματιδίων· μείωση αποβλήτων που καταλήγουν σε ΧΥΤΑ			Εξωγενείς παράγοντες
36		8,5	1,28	2,9	3/2008	3/2013	Εγκαταστάσεις για την ανακύκλωση αποβλήτων από παρωχημένα πυρομαχικά, συμπεριλαμβανομένων υποστέγων για την αποθήκευση απόβλητων προϊόντων				20 νέες θέσεις εργασίας· παραγωγή επικίνδυνων αποβλήτων κατά την επεξεργασία			
37		0,3	0	0,1	5/2008	5/2013	Εξοπλισμός σχεδιασμού και παραγωγής σε κατασκευαστή εξαρτημάτων αυτοκινήτων και παιχνιδιών				27 νέες θέσεις εργασίας, νέα προϊόντα, νέες υπηρεσίες, αξία παραγωγής ως αποτέλεσμα του έργου κ.λπ.			
38		0,6	0	0,2	4/2008	4/2013	Χώρος παραγωγής και μηχανήματα για την κατασκευή προϊόντων από σκυρόδεμα που χρησιμοποιούνται στις οικοδομικές κατασκευές				5 νέες θέσεις εργασίας, νέοι συμβαλλόμενοι εταίροι, νέα προϊόντα, αύξηση εσόδων, μείωση λειτουργικού κόστους κ.λπ.			
39		93,8	0	11,2	2/2009	2/2014	Εγκαταστάσεις παραγωγής οπτάνθρακα: συστοιχία καμίνων κοκ, πύργος άνθρακα, πύργος ψύξης, σύστημα αφαίρεσης της καρβουνόσκονης από τις καμίνους, συστήματα πληροφορικής				Διατήρηση θέσεων εργασίας Αύξηση της παραγωγικής ικανότητας Μείωση εκπομπών			
40		0,5	0,08	0,2	6/2008	6/2013	Εξοπλισμός για την κατασκευή χημικών προϊόντων: ακροφύσια, αντλίες, εργαλεία ελέγχου και μέτρησης				4 νέες θέσεις εργασίας, μείωση εκπομπών			
41		35,1	1,3	4,2	9/2008	9/2013	Μονάδα αποθείωσης απαιριών σε επιχείρηση παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας				Μείωση των εκπομπών SO ₂ και σωματιδίων			

¹ Σύμφωνα με τις νομικές απαιτήσεις βιωσιμότητας που προβλέπονται στη νομοθεσία της ΕΕ και στην εθνική νομοθεσία.

Υπόμνημα: Βλέπε **παράρτημα IV**.

Πηγή: Ανάλυση του ΕΕΣ, βάσει πληροφοριών που συλλέχθηκαν κατά τη διάρκεια του ελέγχου.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ IV**Υπόμνημα στο παράρτημα III**

	Επιτεύχθηκαν πλήρως οι εκροές κατά την ολοκλήρωση του έργου;	Υπήρχαν και χρησιμοποιούνταν οι επιτευχθείσες εκροές έως το πέρας της περιόδου βιωσιμότητας;	Υπήρχαν και χρησιμοποιούνταν οι επιτευχθείσες εκροές κατά τον χρόνο του ελέγχου;	Επιτεύχθηκαν τα αποτελέσματα κατά την ολοκλήρωση του έργου;	Ήταν τα αποτελέσματα διαρκή έως τη λήξη της περιόδου βιωσιμότητας;	Ήταν τα αποτελέσματα διαρκή κατά τον χρόνο του ελέγχου;	Εκτιμώμενες προοπτικές οικονομικής ευρωστίας δικαιούχου (κατά τον χρόνο του ελέγχου)
Καλές/Καλά	Οι εκροές επιτεύχθηκαν κατά τα προβλεφθέντα	Τα συγχρηματοδοτηθέντα στοιχεία ενεργητικού υπήρχαν και χρησιμοποιούνταν έως το πέρας της περιόδου βιωσιμότητας	Τα συγχρηματοδοτηθέντα στοιχεία ενεργητικού υπήρχαν και χρησιμοποιούνταν	Τα αποτελέσματα επιτεύχθηκαν κατά τα προβλεφθέντα Αξιολόγηση βασισμένη σε επαρκείς και αξιόπιστους δείκτες επιδόσεων	Αποτελέσματα υφιστάμενα έως το πέρας της περιόδου βιωσιμότητας: το έργο παρήγαγε αποδεκτό επίπεδο χρηματοοικονομικής και οικονομικής απόδοσης του κόστους· αύξηση της παραγωγής, της απασχόλησης, της ανταγωνιστικότητας και της επιχειρηματικότητας· βελτίωση της καινοτομίας	Υφιστάμενα αποτελέσματα: το έργο παρήγαγε αποδεκτό επίπεδο χρηματοοικονομικής και οικονομικής απόδοσης του κόστους· αύξηση της παραγωγής, της απασχόλησης, της ανταγωνιστικότητας και της επιχειρηματικότητας· βελτίωση της καινοτομίας	Οι εργασίες του δικαιούχου είναι επικερδείς και η μελλοντική προοπτική είναι θετική
Μέτριες/Μέτρια	Οι εκροές επιτεύχθηκαν, αλλά όχι πλήρως σε σύγκριση με τα προβλεφθέντα	Τα συγχρηματοδοτηθέντα στοιχεία ενεργητικού υπήρχαν και χρησιμοποιούνταν έως το πέρας της περιόδου βιωσιμότητας, αλλά σε επίπεδο κατώτερο της δυναμικότητας	Τα συγχρηματοδοτηθέντα στοιχεία ενεργητικού υπήρχαν και χρησιμοποιούνταν, αλλά σε επίπεδο κατώτερο της δυναμικότητας	Τα αποτελέσματα επιτεύχθηκαν, αλλά όχι πλήρως σε σύγκριση με τα προβλεπόμενα	Τα αποτελέσματα υπήρχαν μόνο εν μέρει έως το πέρας της περιόδου βιωσιμότητας (παραγωγή, παραγωγικότητα, απασχόληση μειωμένες σε σύγκριση με την κατάσταση κατά το πέρας του έργου)	Τα αποτελέσματα υπήρχαν μόνο εν μέρει (παραγωγή, παραγωγικότητα, απασχόληση μειωμένες σε σύγκριση με την κατάσταση κατά το πέρας του έργου)	Κίνδυνοι σχετικοί με μελλοντικές εργασίες (π.χ. ζητήματα αναδιάρθρωσης χρέους ή ισοσκέλισης ελλείμματος, μελλοντικές επιχειρηματικές προοπτικές οι οποίες εξαρτώνται από την έκβαση άλλων έργων ή δυνατότητα παραγωγής πρόσθετου κεφαλαίου)
Ανεπαρκείς/Ανεπαρκής/παύση δραστηριότητας	Σημαντικό μέρος των προγραμματισμένων εκροών δεν επιτεύχθηκαν	Σημαντικό μέρος των συγχρηματοδοτηθέντων στοιχείων ενεργητικού δεν χρησιμοποιούνταν έως το πέρας της περιόδου βιωσιμότητας	Σημαντικό μέρος των συγχρηματοδοτηθέντων στοιχείων ενεργητικού δεν χρησιμοποιούνταν	Σημαντικό μέρος των προγραμματισμένων αποτελεσμάτων δεν επιτεύχθηκαν	Σημαντικό μέρος των αποτελεσμάτων δεν υπήρχαν ή η δραστηριότητα είχε παύσει έως το πέρας της περιόδου βιωσιμότητας	Σημαντικό μέρος των αποτελεσμάτων δεν υπήρχαν ή η δραστηριότητα είχε παύσει	Σημαντικοί κίνδυνοι σχετικοί με μελλοντικές εργασίες (βλέπε ζητήματα ανωτέρω ή πτώχευση δικαιούχου, παύση υποστηριζόμενων δραστηριοτήτων ή πολύ κακές μελλοντικές προοπτικές)

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ V**Διακύμανση του αριθμού των θέσεων εργασίας στα ελεγχθέντα έργα**

ΕΠ	Αριθμός εργαζομένων, ΜΜΕ						Αριθμός εργαζομένων, μεγαλύτερες επιχειρήσεις					
	πριν από το έργο	κατά το πέρασ του έργου (σύνολο)	διαφορά μεταξύ της κατάστασης πριν από το έργο και κατά το πέρασ του έργου	κατά το πέρασ του έργου (λόγω του έργου)	κατάσταση την 1η Ιουνίου 2016	διαφορά μεταξύ του πέρατος του έργου και της κατάστασης την 1η Ιουνίου 2016	πριν από το έργο	κατά το πέρασ του έργου (σύνολο)	διαφορά μεταξύ της κατάστασης πριν από το έργο και κατά το πέρασ του έργου	κατά το πέρασ του έργου (λόγω του έργου)	κατάσταση την 1η Ιουνίου 2016	διαφορά μεταξύ του πέρατος του έργου και της κατάστασης την 1η Ιουνίου 2016
ΕΠ Μπούργκενλαντ	45	192	+ 326 %	135	114	- 40 %	376	413	+ 10 %	0	319	- 23 %
Τσεχική Δημοκρατία												
ΕΠ νοτιοανατολικής περιφέρειας	12	40	+ 233 %	19	53	+ 33 %	-	-	-	-	-	-
ΕΠΕΚ	325	352	+ 8 %	4	395	+ 12%	-	-	-	-	-	-
Γερμανία												
ΕΠ Κάτω Σαξονίας	24	109	+ 354 %	85	125	+ 15 %	-	-	-	-	-	-
ΕΠ Σαξονίας	60	89	+ 48 %	29	107	+ 20 %	286	437	+ 53 %	151	766	+ 75 %
Ιταλία												
Εθνικό ΕΠ	0	19	ά.α.	19	19	0	160	163	+ 2 %	3	163 ¹	-
ΕΠ Απουλίας	59	86	+ 45 %	27	72	- 16 %	319	354	+ 11 %	35	532	+ 50 %
ΕΠ Πολωνίας	263	424	+ 61 %	159	441	+ 4 %	10 656	10 871	+ 2 %	14	9 691	- 11 %
Σύνολο	788	1 311	+ 66,4 %	477	1 326	+ 1 %	11 797	12 238	+ 3,7 %	203	11 471	- 6 %

¹ Σε ένα έργο στο πλαίσιο του ΕΠ Ιταλίας, δεν στάθηκε εφικτό να επαληθευτεί η διατήρηση των θέσεων εργασίας που δημιουργήθηκαν. Θεωρήθηκε, ωστόσο, ότι όλες οι θέσεις εργασίας (163) εξακολουθούσαν να υφίστανται τον Ιούνιο του 2016.

Σημείωση: Τα αριθμητικά στοιχεία στον πίνακα δείχνουν τα αποτελέσματα για τα ελεγχθέντα έργα στο πλαίσιο των οικείων ΕΠ.

Πηγή: Ανάλυση του ΕΕΣ, βάσει πληροφοριών που συλλέχθηκαν κατά τη διάρκεια του ελέγχου.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ VI**Νομικές προϋποθέσεις βιωσιμότητας καθοριζόμενες από τις διαχειριστικές αρχές**

Ειδική πτυχή	AT	CZ (εθνικό επίπεδο)	CZ (ΠΕΠ)	DE (Κάτω Σαξονία)	DE (Σαξονία)	IT (εθνικό επίπεδο)	IT (ΠΕΠ)	PL
1. Εθνική νομοθεσία	Μερικώς Σύμφωνα με τους κανονισμούς της ΕΕ, αλλά απουσίαζαν υποχρεώσεις όσον αφορά την παρακολούθηση.	Ναι Σύμφωνα με τους κανονισμούς της ΕΕ για τα αγορασθέντα στοιχεία ενεργητικού. Η περίοδος βιωσιμότητας ίσχυε επίσης για τις δημιουργηθείσες ή διασωθείσες θέσεις εργασίας.	Ναι Σύμφωνα με τους κανονισμούς της ΕΕ για τα αγορασθέντα στοιχεία ενεργητικού. Η περίοδος βιωσιμότητας ίσχυε επίσης για τις δημιουργηθείσες ή διασωθείσες θέσεις εργασίας.	Ναι Σύμφωνα με τους κανονισμούς της ΕΕ για τα αγορασθέντα στοιχεία ενεργητικού. Η περίοδος βιωσιμότητας ίσχυε επίσης για τις δημιουργηθείσες ή διασωθείσες θέσεις εργασίας.	Ναι Σύμφωνα με τους κανονισμούς της ΕΕ για τα αγορασθέντα στοιχεία ενεργητικού. Η περίοδος βιωσιμότητας ίσχυε επίσης για τις δημιουργηθείσες ή διασωθείσες θέσεις εργασίας.	Μερικώς Σύμφωνα με τους κανονισμούς της ΕΕ, αλλά οι διατάξεις δεν μεταφέρθηκαν στην εθνική νομοθεσία με συνεπή τρόπο.	Μερικώς Σύμφωνα με τους κανονισμούς της ΕΕ, αλλά οι διατάξεις δεν μεταφέρθηκαν στην εθνική νομοθεσία με συνεπή τρόπο.	Μερικώς Σύμφωνα με τους κανονισμούς της ΕΕ, αλλά απουσίαζαν υποχρεώσεις όσον αφορά την παρακολούθηση.
2. Έμφαση των ΕΠ στα μακροχρόνια αποτελέσματα του έργου	Όχι	Όχι	Όχι	Μερικώς	Μερικώς	Όχι	Όχι	Όχι
3. Ειδικοί όροι στις συμφωνίες χρηματοδότησης	Μερικώς Υποχρέωση διατήρησης της επένδυσης για 5 έτη μετά την ολοκλήρωση του έργου. Απουσία συστηματικών ελέγχων των απαιτήσεων βιωσιμότητας.	Μερικώς Υποχρέωση διατήρησης της επένδυσης για 3 έτη (ΜΜΕ) μετά την ολοκλήρωση του έργου. Υποβολή εκθέσεων για τις δύο πρώτες κλειστές λογιστικές περιόδους, όχι καθ' όλη την περίοδο βιωσιμότητας.	Ναι Υποχρέωση διατήρησης στοιχείων ενεργητικού για 5 έτη για όλες τις επιχειρήσεις, υποβολή εκθέσεων καθ' όλη την περίοδο βιωσιμότητας.	Ναι Λεπτομερείς προϋποθέσεις επιλεξιμότητας – είδη επενδύσεων και προϋποθέσεις σχετικές με την απασχόληση. Υποχρέωση διατήρησης των στοιχείων ενεργητικού της επένδυσης και των θέσεων εργασίας για 5 έτη. Λεπτομερείς υποχρεώσεις υποβολής εκθέσεων.	Ναι Λεπτομερείς προϋποθέσεις επιλεξιμότητας – είδη επενδύσεων και προϋποθέσεις σχετικές με την απασχόληση. Υποχρέωση διατήρησης των στοιχείων ενεργητικού της επένδυσης και των θέσεων εργασίας για 5 έτη. Λεπτομερές υποβολής εκθέσεων.	Μερικώς Υποχρέωση διατήρησης της επένδυσης για 5 έτη μετά την ολοκλήρωση του έργου ή έως την εξόφληση του δανείου. Σε δύο από τα τρία ελεγχθέντα μέτρα, η υποβολή εκθέσεων προβλέφθηκε μόνο κατά τα δύο πρώτα έτη μετά τη λήξη του έργου.	Μερικώς Υποχρέωση διατήρησης της επένδυσης για 5 έτη μετά την ολοκλήρωση του έργου, σε ένα μέτρο - έως δέκα έτη για ακίνητα περιουσιακά στοιχεία. Σε ένα μέτρο, υποβολή εκθέσεων μόνο κατά τα δύο πρώτα έτη μετά την ολοκλήρωση του έργου. Απουσία πρόβλεψης υποβολής εκθέσεων σε ένα μέτρο.	Μερικώς Υποχρέωση διατήρησης της επένδυσης για 5 έτη μετά την ολοκλήρωση. Σε ένα μέτρο – υποβολή εκθέσεων για τα αποτελέσματα ετησίως για 5 έτη μετά την ολοκλήρωση.

4. Καθοδήγηση ή συστηματική παροχή συμβουλών από τη ΔΑ / τους φορείς υλοποίησης σχετικά με την παρακολούθηση της βιωσιμότητας	Όχι	Μερικώς Καθοδήγηση για τους αιτούντες και τους δικαιούχους, παρακολούθηση όχι για το σύνολο της περιόδου βιωσιμότητας.	Ναι Καθοδήγηση για τους αιτούντες και τους δικαιούχους, παρακολούθηση για το σύνολο της περιόδου βιωσιμότητας, επιτόπιος έλεγχος κάθε έργου.	Ναι Θέσπιση αποτελεσματικών μηχανισμών παρακολούθησης και παροχή καθοδήγησης.	Ναι Θέσπιση αποτελεσματικών μηχανισμών παρακολούθησης και παροχή καθοδήγησης.	Μερικώς Απουσία ειδικής καθοδήγησης· μόνο η καθοδήγηση για ένα μέτρο αναφέρεται στις απαιτήσεις διατήρησης.	Όχι	Μερικώς Καθοδήγηση εγκριθείσα το 2012, αλλά δεν απαιτείται διεξοδική παρακολούθηση.
---	------------	--	--	---	---	---	------------	---

Πηγή: Ανάλυση του ΕΕΣ.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ VII**Παρακολούθηση και υποβολή αναφορών όσον αφορά τις νομικές απαιτήσεις βιωσιμότητας**

Κράτος μέλος	ΕΠ	Παρακολούθηση από τη ΔΑ	Υποβολή εκθέσεων από τους δικαιούχους
ΑΤ	ΕΠ Μπουργκενλάντ 2000-2006	Μέτριες: Η ΔΑ και ο φορέας υλοποίησης δεν πρόβλεψαν συστηματικούς ελέγχους των απαιτήσεων βιωσιμότητας και δεν διενήργησαν στοχευμένους ελέγχους κατά τη διάρκεια της περιόδου βιωσιμότητας. Για διάστημα τριών ετών μετά την ολοκλήρωση του έργου, ο φορέας υλοποίησης έλεγξε την επίτευξη και τη διατήρηση του στόχου απασχόλησης βάσει δεδομένων από το ταμείο κοινωνικής ασφάλισης και βάσει των οικονομικών καταστάσεων των εταιρειών που έλαβαν στήριξη. Απουσία συστήματος πληροφορικής για την παρακολούθηση αποτελεσμάτων για ολόκληρη την περίοδο βιωσιμότητας.	Ελλείψεις: Οι δικαιούχοι δεν υποχρεούνταν να υποβάλουν καμία πληροφορία προκειμένου να ελεγχθούν τα αποτελέσματα του έργου για το υπόλοιπο της περιόδου βιωσιμότητας.
CZ	ΕΠ Επιχειρηματικότητα και Καινοτομία 2007-2013	Μέτριες: Η ΔΑ και ο φορέας υλοποίησης δεν παρακολούθησαν τις επιδόσεις του έργου καθ' όλη την περίοδο βιωσιμότητας, αλλά μόνο για τα δύο πρώτα οικονομικά έτη μετά την ολοκλήρωση του έργου. Η επιλογή των έργων που επρόκειτο να ελεγχθούν κατά την περίοδο υλοποίησης και βιωσιμότητας βασίστηκε σε δείγμα.	Μέτριες: Παρότι υποχρεούνταν να υποβάλουν έκθεση για τους δεσμευτικούς (κυρίως εκροές) και μη δεσμευτικούς δείκτες, οι δικαιούχοι δεν υπέβαλαν με συνεπή τρόπο στοιχεία για τις επιτευχθείσες τιμές των μη δεσμευτικών δεικτών. Δεν υποχρεούνταν να υποβάλουν πληροφορίες για τις επιδόσεις του έργου για ολόκληρη την περίοδο βιωσιμότητας. Δεν επιβλήθηκαν κυρώσεις στην καθυστερημένη υποβολή της έκθεσης σχετικά με τα αποτελέσματα του έργου.
CZ	ΠΕΠ Νοτιοανατολικό τμήμα της χώρας 2007-2013	Καλές: Η ΔΑ ζήτησε την παροχή πληροφοριών τόσο για τα αποτελέσματα όσο και για τις εκροές στις εκθέσεις παρακολούθησης. Αμφότεροι οι τύποι δεικτών ήταν δεσμευτικοί. Κατά τη διάρκεια της περιόδου βιωσιμότητας, η ΔΑ διενήργησε επιτόπιο έλεγχο κάθε έργου τουλάχιστον άπαξ. Εκθέσεις παρακολούθησης έπρεπε να υποβάλλονται κάθε έτος της περιόδου βιωσιμότητας και κάλυψαν ολόκληρη την περίοδο βιωσιμότητας.	Μέτριες: Οι δικαιούχοι υπέβαλαν πληροφορίες τόσο για τους δείκτες εκροών όσο και για τους δείκτες αποτελεσμάτων στις ετήσιες εκθέσεις παρακολούθησης καθ' όλη τη διάρκεια της περιόδου βιωσιμότητας. Δεν επιβλήθηκαν κυρώσεις στην καθυστερημένη υποβολή της έκθεσης σχετικά με τα αποτελέσματα του έργου.
DE	Κάτω Σαξονία ΕΠ 2007-2013	Καλές: Οι αρχές θέσπισαν κατάλληλες διαδικασίες παρακολούθησης για τη διασφάλιση της παράδοσης του έργου σύμφωνα με τις ισχύουσες διατάξεις και προϋποθέσεις καθώς και για την εξασφάλιση εύλογης βεβαιότητας όσον αφορά την επίτευξη διαρκών αποτελεσμάτων. Διενεργήθηκαν συστηματικοί δειγματοληπτικοί έλεγχοι.	Καλές: Θεσπίστηκε και επιβλήθηκε τυποποιημένη και αποτελεσματική υποβολή εκθέσεων από τους δικαιούχους, η οποία κάλυψε την ολοκλήρωση του έργου και στη συνέχεια ολόκληρη την περίοδο βιωσιμότητας.
DE	Σαξονία ΕΠ 2007-2013	Καλές: Οι αρχές θέσπισαν κατάλληλες διαδικασίες παρακολούθησης για τη διασφάλιση της παράδοσης του έργου σύμφωνα με τις ισχύουσες διατάξεις και προϋποθέσεις καθώς και για την εξασφάλιση εύλογης βεβαιότητας όσον αφορά την επίτευξη διαρκών αποτελεσμάτων. Διενεργήθηκαν συστηματικοί δειγματοληπτικοί έλεγχοι.	Μέτριες: Θεσπίστηκε τυποποιημένη και αποτελεσματική υποβολή εκθέσεων, η οποία κάλυψε την ολοκλήρωση του έργου και στη συνέχεια την περίοδο βιωσιμότητας. Η τελική έκθεση βιωσιμότητας έπρεπε να υποβληθεί τρεις μήνες πριν από τη λήξη της 5ετούς περιόδου βιωσιμότητας για πρακτικούς λόγους· παρότι δεν ήταν σύμφωνο με τους κανονισμούς, το γεγονός αυτό δεν είχε άμεση αρνητική επίδραση στη βιωσιμότητα των αποτελεσμάτων.

IT	Εθνικό ΕΠ (ΕΕΠ Ε&Α 2007-2013)	Ελλειπείς: Για τα ελεγχθέντα έργα, η διαχειριστική αρχή δεν είχε πληροφορίες για τη χρήση των έργων κατά τη διάρκεια ολόκληρης της περιόδου βιωσιμότητας και δεν ζήτησε τέτοιες πληροφορίες από τους δικαιούχους. Συνολικά, δεν λήφθηκαν επαρκή αποδεικτικά στοιχεία ώστε να διασφαλίζεται πλήρης συμμόρφωση των έργων προς τις υποχρεώσεις βιωσιμότητας.	Μέτριες: Ανάλογα με το μέτρο, υποχρεωτικές υπεύθυνες δηλώσεις διατήρησης της βιωσιμότητας από τους δικαιούχους: α) για ολόκληρη την περίοδο βιωσιμότητας· β) καμία υπεύθυνη δήλωση· γ) μόνον εφάπαξ υπεύθυνη δήλωση για τα αποτελέσματα δύο έτη μετά την ολοκλήρωση του έργου.
IT	ΕΠ Απουλίας (ΠΕΠ Απουλίας 2000-2006)	Ελλειπείς: Δεν προβλέφθηκαν συστηματικοί έλεγχοι των απαιτήσεων βιωσιμότητας. Για τα ελεγχθέντα έργα, η διαχειριστική αρχή δεν είχε πληροφορίες για τη χρήση των έργων κατά τη διάρκεια ολόκληρης της περιόδου βιωσιμότητας και δεν ζήτησε τέτοιες πληροφορίες από τους δικαιούχους. Απουσία συστήματος πληροφορικής για την παρακολούθηση των αποτελεσμάτων μετά την ολοκλήρωση του έργου.	Μέτριες: Ανάλογα με το μέτρο, η διαχειριστική αρχή ζητούσε από τον δικαιούχο να υποβάλει: α) υπεύθυνη δήλωση για δύο συνεχή έτη μετά την ολοκλήρωση του έργου (εάν ο δικαιούχος ήταν μεγάλη επιχείρηση ή κοινοπραξία ΜΜΕ) ή β) εφάπαξ υπεύθυνη δήλωση (εάν ο δικαιούχος ήταν πολύ μικρή επιχείρηση).
PL	Βελτίωση της ανταγωνιστικότητας των επιχειρήσεων 2004-06	Μέτριες: Διαφορετικοί φορείς υλοποίησης εφάρμοσαν διαφορετικές διαδικασίες παρακολούθησης: α) ετήσιες εκθέσεις σχετικά με τα αποτελέσματα κατά τη διάρκεια της περιόδου βιωσιμότητας ή β) δειγματοληπτικοί έλεγχοι σε 5 % των έργων που ολοκληρώθηκαν πέντε έτη πριν από το έτος των ελέγχων. Ωστόσο, η διαδικασία αυτή δεν διασφάλισε τη συστηματική παρακολούθηση των επιτευχθέντων και διατηρηθέντων αποτελεσμάτων καθ' όλη την περίοδο βιωσιμότητας. Απουσία συστήματος πληροφορικής για την παρακολούθηση αποτελεσμάτων κατά τη διάρκεια ολόκληρης της περιόδου βιωσιμότητας.	Ελλειπείς: Σε ένα μέτρο, οι δικαιούχοι υποχρεούνταν να παρέχουν ετήσιες εκθέσεις σχετικά με τη βιωσιμότητα των αποτελεσμάτων των έργων επί πέντε έτη μετά την ολοκλήρωση του έργου (κατά τα προβλεπόμενα στην εθνική νομοθεσία), αλλά τέτοια υποβολή εκθέσεων δεν προβλέφθηκε για τα δύο άλλα μέτρα.

Πηγή: Ανάλυση του ΕΕΣ.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ VIII**Αποτελέσματα αξιολόγησης όσον αφορά ΜΜΕ και μεγάλες επιχειρήσεις**

ΜΜΕ
- Το κυρίαρχο μοντέλο παρέμβασης συνίστατο στην προσέγγιση του μεγαλύτερου δυνατού αριθμού δικαιούχων, με λιγιστές ενδείξεις για τους δικαιούχους-στόχους ή για τους ειδικούς στόχους τους οποίους έπρεπε να επιτύχουν τα έργα. - Στις περισσότερες περιπτώσεις, τα έργα επιδίωξαν την αύξηση των κύριων συντελεστών παραγωγής στις επιχειρήσεις, όπως κεφάλαιο, εργασία και δαπάνες Ε&Α. Ωστόσο, ελάχιστη προσοχή δόθηκε στον τελικό επιδιωκόμενο στόχο ή στα αναμενόμενα αποτελέσματα, π.χ. όσον αφορά την αύξηση των εξαγωγών, της παραγωγικότητας ή των πωλήσεων. - Οι περισσότεροι δικαιούχοι ανήκαν σε οικονομικούς τομείς που χαρακτηρίζονται χαμηλής τεχνολογίας, π.χ. μεταποίηση ή χονδρεμπόριο. Αυτό σημαίνει ότι σημαντικά κεφάλαια υποστήριξαν την κάλυψη υστέρησης ή την επιβίωση ΜΜΕ σε παραδοσιακούς τομείς και όχι την προώθηση της ανάπτυξης και πόλων καινοτομίας. - Παρότι παρατηρήθηκε μετατόπιση από τις μη επιστρεπτές στις επιστρεπτές ενισχύσεις, οι επιχορηγήσεις παρέμειναν ο συνηθέστερος τρόπος υλοποίησης. Οι απλές επιχορηγήσεις θεωρούνται γενικά παραδοσιακά και λιγότερο καινοτόμα (και ενδεχομένως λιγότερο αποτελεσματικά από άποψη κόστους) μέσα από τα μέσα χρηματοοικονομικής τεχνικής. - Καταγράφηκαν αλλαγές όσον αφορά τις οικονομικές επιδόσεις. Οι επιχορηγήσεις του ΕΤΠΑ επέσπευσαν ή πρόβλεψαν τα επενδυτικά σχέδια των ΜΜΕ, βοηθώντας κατ' αυτόν τον τρόπο τις ΜΜΕ να αυξήσουν τον κύκλο εργασιών, την κερδοφορία και τις εξαγωγές τους. Ωστόσο, η σημαντικότερη αλλαγή που επέφερε το ΕΤΠΑ συνίσταται ενδεχομένως στην αλλαγή της επιχειρηματικής συμπεριφοράς και όχι στην άμεση υλοποίηση οικονομικών αποτελεσμάτων τα οποία, ωστόσο, δεν τονίζονταν στα έργα. - Δεν δόθηκε έμφαση στον προσανατολισμό της λογικής παρέμβασης στα αποτελέσματα που αντιστοιχούσαν στις συγκεκριμένες επιδιωκόμενες μεταβολές, με την εφαρμογή επιχορηγήσεων υπό αίρεση για τη δέσμευση των δικαιούχων επιχειρήσεων όσον αφορά σαφώς καθορισμένους στόχους (π.χ. δημιουργία ή διατήρηση θέσεων εργασίας). - Η παρακολούθηση δεν ήταν προσαρμοσμένη στον ρόλο που διαδραματίζει το ΕΤΠΑ στη στήριξη των ΜΜΕ. Η επιλογή δεικτών δεν ήταν επαρκώς εναρμονισμένη με την προστιθέμενη αξία του ΕΤΠΑ. Απουσίαζαν συστήματα μέτρησης κατάλληλα για την υποβολή εκθέσεων και την αξιολόγηση του επιπέδου επίτευξης, βάσει της συλλογής δεδομένων στις επιχειρήσεις.

Μεγάλες επιχειρήσεις

- Η συλλογιστική για τη στήριξη μεγάλων επιχειρήσεων παρέμεινε ασαφής και τα ΕΠ δεν ήταν σαφή όσον αφορά τα προβλεπόμενα άμεσα και έμμεσα οφέλη. Επιπλέον, προηγούμενες μελέτες δεν είχαν καταδείξει την αποτελεσματικότητα και την πλήρη εμβέλεια των οφελών της παροχής στήριξης σε μεγάλες επιχειρήσεις.
- Συχνά η στήριξη του ΕΤΠΑ άσκησε μικρή επιρροή στις επενδυτικές αποφάσεις των εταιρειών, ιδίως όσον αφορά το κατά πόσον θα επένδυαν στην ΕΕ ή εκτός αυτής.
- Παρότι η παραγωγική ικανότητα και η παραγωγικότητα των μεγάλων δικαιούχων έργων αυξήθηκαν γενικά και επιτεύχθηκαν επίσης άμεσα αποτελέσματα (π.χ. αυξημένη ζήτηση για θέσεις εργασίας), τα μακροπρόθεσμα αποτελέσματα, πέραν της πενταετούς περιόδου βιωσιμότητας, υπήρξαν λιγότερο πρόδηλα. Οι επενδύσεις σε κλάδους με στενότερους δεσμούς με την υφιστάμενη βιομηχανική δομή είναι πιθανό να πέτυχαν πιο διαρκή οφέλη. Η φύση των επενδύσεων και το ιστορικό της δραστηριότητας των επιχειρήσεων στην περιφέρεια επηρέασαν το επίπεδο βιωσιμότητας, το οποίο εξαρτήθηκε επίσης από τον βιομηχανικό τομέα καθώς και από τις διαφορετικές διάρκειες των κύκλων ζωής των επενδύσεων και των κεφαλαιακών αναγκών.
- Οι πολλαπλές επιχορηγήσεις υπήρξαν σύνηθες χαρακτηριστικό στο διάστημα από το 2007 έως το 2013, και οι πραγματικές ανάγκες ή οι συνέπειες παροχής κινήτρων για την πραγματοποίηση επενδύσεων στην οικεία περιφέρεια από τις μεγάλες επιχειρήσεις δεν ήταν πάντοτε σαφείς.
- Παρότι διαπιστώθηκε ότι η βιωσιμότητα της στήριξης μπορούσε να προωθηθεί με επιτυχία μέσω περιφερειακών κινήτρων, προγραμμάτων ανάπτυξης προμηθευτών και πολλαπλής χρηματοδότησης, τονίστηκε ότι οι στρατηγικές ικανότητες των διαχειριστικών αρχών και άλλων ενδιαφερομένων στην κατάρτιση και εφαρμογή πολιτικής, συμπεριλαμβανομένης της προσήκουσας επιλογής έργων λαμβανομένης υπόψη της μακροπρόθεσμης στρατηγικής της περιφέρειας, ήταν καθοριστικής σημασίας για την επιτυχία της στήριξης προς τις επιχειρήσεις.

Πηγή:

Εκ των υστέρων αξιολόγηση των προγραμμάτων της Πολιτικής Συνοχής 2007-2013:

- Final report – work package 2: «Support to SMEs – Increasing Research and innovation in SMEs and SME Development», 30 Μαρτίου 2016.
- και Final report – work package 4: «Support to large enterprises», 18 Φεβρουαρίου 2016. Σύνοψη σε έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής SWD(2016) 318 final της 19ης Σεπτεμβρίου 2016.

ΑΠΑΝΤΗΣΕΙΣ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΣΤΗΝ ΕΙΔΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ

«ΣΤΗΡΙΞΗ ΤΩΝ ΠΑΡΑΓΩΓΙΚΩΝ ΕΠΕΝΔΥΣΕΩΝ ΣΕ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΙΣ ΑΠΟ ΤΗΝ ΕΕ - ΧΡΕΙΑΖΕΤΑΙ ΜΕΓΑΛΥΤΕΡΗ ΕΜΦΑΣΗ ΣΤΗ ΒΙΩΣΙΜΟΤΗΤΑ»

ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ

IV. Η προσέγγιση της ΕΕ όσον αφορά τη βιωσιμότητα έχει βελτιωθεί όχι μόνο με τις νομοθετικές αλλαγές κατά την περίοδο 2007-2013, αλλά και με την έμφαση που δίνεται στον στρατηγικό σχεδιασμό των μεγάλων έργων και στην απαίτηση για εκ των προτέρων ανάλυση κόστους-οφέλους, καθώς και στις εκ των υστέρων αξιολογήσεις της Επιτροπής σε επίπεδο προγράμματος για την πολιτική συνοχής.

VII. Η Επιτροπή λαμβάνει υπόψη τις πτυχές της βιωσιμότητας μέσω των κριτηρίων επιλογής που έχουν εγκριθεί σε επίπεδο επιτροπής παρακολούθησης, όπου ο ρόλος της Επιτροπής είναι «συμβουλευτικός». Η Επιτροπή δεν συγκεντρώνει, ούτε παρακολουθεί ή αναλύει δείκτες σε επίπεδο έργου.

Κατά την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020, η Επιτροπή προωθεί μια περισσότερο μακροπρόθεσμη προοπτική καθιερώνοντας τον προσανατολισμό με γνώμονα τις επιδόσεις σε όλα τα προγράμματα των ταμείων ΕΔΕ και δίνοντας μεγαλύτερη έμφαση στην εκ των υστέρων αξιολόγηση των επιπτώσεων όλων των παρεμβάσεων της ΕΕ. Οι εκτιμήσεις επιπτώσεων κρίνονται καταλληλότερες για την αποτύπωση των πτυχών της βιωσιμότητας.

VIII.

Σημείο πρώτο: Η Επιτροπή επισημαίνει ότι η συγκεκριμένη σύσταση απευθύνεται στα κράτη μέλη.

Σημείο δεύτερο: Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση αυτή.

Σημείο τρίτο: Η Επιτροπή επισημαίνει ότι η συγκεκριμένη σύσταση απευθύνεται στα κράτη μέλη.

Σημείο τέταρτο: Η Επιτροπή επισημαίνει ότι η συγκεκριμένη σύσταση απευθύνεται στα κράτη μέλη.

Σημείο πέμπτο: Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση αυτή.

Ως εκ τούτου, στις μελλοντικές εκ των υστέρων αξιολογήσεις, η Επιτροπή θα ενισχύσει τις πτυχές που συνδέονται με τη βιωσιμότητα εντός των ορίων που προβλέπονται από το χρονοδιάγραμμα των αξιολογήσεων και από τα είδη των παρεμβάσεων που αναλύθηκαν.

Σημείο έκτο: Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση αυτή.

Σημείο έβδομο: Η Επιτροπή επισημαίνει ότι η συγκεκριμένη σύσταση απευθύνεται στα κράτη μέλη.

Η Επιτροπή δεν θα παρακολουθεί την υλοποίηση των στόχων που υπερβαίνουν τις νόμιμες απαιτήσεις.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

9. Στόχος των δεικτών αποτελεσμάτων που προβλέπονται στα επιχειρησιακά προγράμματα για το ΕΤΠΑ και το Ταμείο Συνοχής είναι να αποτυπώνουν την επιδιωκόμενη μεταβολή στο οικονομικό, κοινωνικό και περιβαλλοντικό πεδίο, πιο συχνά σε περιφερειακό επίπεδο. Λόγω της επιμερισμένης διαχείρισης με τα κράτη μέλη, η Επιτροπή δεν παρακολουθεί τα αποτελέσματα σε επίπεδο έργου.

11. Το ενδιαφέρον της Επιτροπής επικεντρώθηκε στη διασφάλιση της τήρησης των νόμιμων απαιτήσεων όσον αφορά τη βιωσιμότητα.

Η επιλογή έργων παραγωγικών επενδύσεων αξιολογεί τη «βιωσιμότητα» των έργων, θέτοντας ως προϋπόθεση την ύπαρξη επιχειρηματικού σχεδίου. Το επιχειρηματικό αυτό σχέδιο καταδεικνύει την ανάγκη δημόσιας επιχορήγησης (στο πλαίσιο του εφαρμοστέου καθεστώτος κρατικών ενισχύσεων) και την ικανότητα του έργου να ενεργοποιεί πρόσθετους πόρους, καλύπτοντας το κόστος λειτουργίας και συντήρησης και επιτυγχάνοντας εύλογο κέρδος.

Η Επιτροπή επεδείκνυε ανέκαθεν αμείωτο ενδιαφέρον για το θέμα της βιωσιμότητας. Ένας από τους μακροπρόθεσμους στόχους της Επιτροπής είναι να καθιερωθεί μια κοινή προσέγγιση για τον στρατηγικό σχεδιασμό, καθώς και μια σαφώς καθορισμένη λογική παρέμβασης σε επίπεδο ΕΕ, που να αντιμετωπίζει έμμεσα και το ζήτημα της βιωσιμότητας. . Για τον σκοπό αυτό, έχει σημειωθεί σημαντική πρόοδος όσον αφορά την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020, με την καθιέρωση του προσανατολισμού στα αποτελέσματα, σε όλα τα προγράμματα των ταμείων ΕΔΕ, με έμφαση στη λογική της παρέμβασης και στην ενισχυμένη εστίαση στην εκ των υστέρων αξιολόγηση των επιπτώσεων, και αυτό για όλες τις παρεμβάσεις της ΕΕ. Οι εκτιμήσεις των επιπτώσεων είναι στην πραγματικότητα οι πλέον κατάλληλες για την αποτύπωση των πτυχών της βιωσιμότητας.

ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

40. Για την τρέχουσα περίοδο 2014-2020, οι επιτροπές παρακολούθησης θα παρακολουθούν και θα αξιολογούν τους δείκτες εκροών και αποτελεσμάτων στο πλαίσιο των ειδικών στόχων του επιχειρησιακού προγράμματος.

Τα δεδομένα που υπέβαλαν οι διαχειριστικές αρχές στην Επιτροπή είναι στο επίπεδο αξόνων προτεραιότητας στο πλαίσιο των επιχειρησιακών προγραμμάτων, και όχι σε επίπεδο έργου. Παρά ταύτα, στο πλαίσιο της εκ των υστέρων αξιολόγησης των παρεμβάσεων ΕΤΠΑ και ΤΣ κατά την περίοδο 2007-2013, η Επιτροπή έχει αναθέσει την εκπόνηση μελετών που περιλαμβάνουν αναλύσεις με αντιπαραδείγματα, ούτως ώστε να εκτιμηθούν οι επιπτώσεις της πολιτικής συνοχής στην περιφερειακή οικονομική ανάπτυξη για την περίοδο 2007-2013. Στην ειδική εκ των υστέρων αξιολόγηση της στήριξης προς τις ΜΜΕ για την περίοδο 2007-2013, τα συμπληρωματικά αποδεικτικά στοιχεία που συγκεντρώθηκαν μέσω περιπτώσιολογικών μελετών αντικατοπτρίζουν επίσης τα αποτελέσματα της στήριξης του ΕΤΠΑ όσον αφορά τις επιδόσεις των ΜΜΕ, την τάση τους να πραγματοποιούν επενδύσεις και την ικανότητά τους να αντιστέκονται στην κρίση, καθώς και τις αλλαγές συμπεριφοράς στις επιχειρηματικές μεθόδους.

Για την τρέχουσα περίοδο, το άρθρο 54 του κανονισμού περί κοινών διατάξεων επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να διενεργούν αξιολογήσεις επιπτώσεων για τις παρεμβάσεις της ΕΕ που βασίζονται στα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία.

50. Με αφετηρία την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020, η Επιτροπή έδωσε στις διαχειριστικές αρχές κατευθύνσεις όσον αφορά τα κριτήρια επιλογής των έργων που συνδέονται με τις στρατηγικές έξυπνης εξειδίκευσης. Στα κονδύλια επιμερισμένης διαχείρισης, τα ειδικά κριτήρια επιλογής και οι διάφορες άλλες μορφές στήριξης για την προώθηση της βιωσιμότητας καθορίζονται σε εθνικό επίπεδο από τις διαχειριστικές αρχές και υπαγορεύονται από εθνικούς κανόνες επιλεξιμότητας.

Κατά την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020, η Επιτροπή προωθεί μια περισσότερο μακροπρόθεσμη προοπτική καθιερώνοντας τον προσανατολισμό στα αποτελέσματα σε όλα τα προγράμματα των ταμείων ΕΔΕ και δίνοντας μεγαλύτερη έμφαση στην εκ των υστέρων αξιολόγηση των επιπτώσεων για όλες τις παρεμβάσεις της ΕΕ. Οι εκτιμήσεις επιπτώσεων κρίνονται καταλληλότερες για την αποτύπωση των πτυχών της βιωσιμότητας.

54. Προκειμένου να βελτιωθεί η ποιότητα του σχεδιασμού κάθε προγράμματος και να εξακριβωθεί κατά πόσον είναι δυνατό να επιτευχθούν οι στόχοι του, συμπεριλαμβανομένων των ποσοτικών, το

πρόγραμμα υποστηρίζεται από εκ των προτέρων αξιολόγηση που διενεργείται σε επίπεδο άξονα προτεραιότητας και όχι σε επίπεδο τυπολογίας της εταιρείας. Σύμφωνα με τις εκ των προτέρων αξιολογήσεις, τα ΕΠ δεν είχαν προσδιορίσει ποσοτικά τις πραγματικές ανάγκες των εταιρειών για δημόσια χρηματοδότηση, αλλά είχαν εντοπίσει τις αδυναμίες της αγοράς.

56. Βάσει των προϋποθέσεων που διέπουν τη χορήγηση κρατικών ενισχύσεων, ο αποδέκτης της ενίσχυσης οφείλει να αποδείξει την ανάγκη χορήγησής της (με βάση ένα επιχειρηματικό σχέδιο).

58. Η επέκταση των απαιτήσεων βιωσιμότητας πέραν της ελάχιστης χρονικής περιόδου θα προκαλούσε σημαντικές δυσχέρειες κατά το κλείσιμο και θα επέβαλλε περαιτέρω, επαχθείς, υποχρεώσεις παρακολούθησης. Με την πάροδο του χρόνου, μια τέτοια απαίτηση χάνει επίσης τη σημασία της, αν ληφθούν υπόψη οι συνήθειες δραστηριότητες των οικονομικών φορέων, οι οποίοι ενδέχεται να αναγκαστούν να μεταβιβάσουν/πωλήσουν δραστηριότητες για οικονομικούς λόγους.

63. Η καινοτομία κατέστη σαφής στόχος για τα προγράμματα της περιόδου 2014-2020, αφού τα έργα αξιολογούνται ανάλογα μέσω της διαδικασίας επιλογής, σύμφωνα με τους στόχους και τις προϋποθέσεις του ΕΠ.

Το οικονομικό πλαίσιο ήταν εντελώς διαφορετικά κατά την περίοδο 2007-2013, εξαιτίας της κρίσης. Οι προσπάθειες που καταβλήθηκαν αποσκοπούσαν μάλλον στην εξασφάλιση της επιβίωσης των επιχειρήσεων και στη διασφάλιση των υφιστάμενων θέσεων εργασίας.

65. Το γεγονός ότι ένα έργο έχει ήδη ξεκινήσει πριν από την χορήγηση της επιδότησης είναι σύμφωνο με τις αρχές που διέπουν τα καθεστώτα κρατικών ενισχύσεων. Η Επιτροπή θα ήθελε να τονίσει ότι υπάρχουν επίσης περιπτώσεις κατά τις οποίες η πρόωρη έναρξη των έργων δεν συνεπάγεται κατ' ανάγκη απώλεια φαινομένου αδράνειας.

66. Οι διαχειριστικές αρχές παρακολούθησαν τα ποσά ενίσχυσης που έχουν ληφθεί, στις περιπτώσεις που χορηγήθηκαν στο πλαίσιο του καθεστώτος de minimis.

69. Η Επιτροπή επιθυμεί να υπογραμμίσει ότι ο καθορισμός κοινής προσέγγισης για τη χρήση των δεικτών για τα ταμεία ΕΔΕ έχει συν των χρόνων εξελιχθεί και ενισχυθεί. Στο πλαίσιο αυτό, έχει σημειωθεί αισθητή πρόοδος κατά την περίοδο 2014-2020 με βάση τα μέτρα που ελήφθησαν την περίοδο 2007-2013. Κατά την τρέχουσα περίοδο, όλα τα επιχειρησιακά προγράμματα των ταμείων ΕΔΕ πρέπει να περιλαμβάνουν δείκτες εκροών και αποτελεσμάτων για όλους τους ειδικούς επενδυτικούς στόχους, οι δε διαχειριστικές αρχές των εν λόγω προγραμμάτων έχουν καταρτίσει σχέδια αξιολόγησης για την αξιολόγηση των επιπτώσεων των επενδύσεων της ΕΕ.

70. Κατά την άποψη της Επιτροπής, βάσει των διδαγμάτων που αντλήθηκαν κατά τις προηγούμενες περιόδους προγραμματισμού, έχει σημειωθεί πρόοδος κατά την τρέχουσα περίοδο 2014-2020. Πέραν της συστηματικής χρήσης και υποβολής δεικτών στα επιχειρησιακά προγράμματα, η τρέχουσα απαίτηση για την αξιολόγηση των επιπτώσεων όλων των παρεμβάσεων του ΕΤΠΑ παρέχει επίσης κίνητρα στα κράτη μέλη να υιοθετήσουν μεσοπρόθεσμη έως μακροπρόθεσμη προοπτική κατά τον σχεδιασμό και τον προγραμματισμό της εφαρμογής των παρεμβάσεων, γεγονός το οποίο συμβάλλει έμμεσα στη βιωσιμότητα των επενδυτικών αποτελεσμάτων. Η άμεση παρακολούθηση της βιωσιμότητας των αποτελεσμάτων των έργων παραμένει, ωστόσο, στην αρμοδιότητα των κρατών μελών.

77. Για την περίοδο 2007-2013, σύμφωνα με το Μνημόνιο Προγραμματισμού Ελέγχου «γεφυρώνοντας το χάσμα», η Επιτροπή διενήργησε ελέγχους κατά τους οποίους ελέγχθηκε, μεταξύ άλλων, αν είχαν τηρηθεί οι νόμιμες απαιτήσεις βιωσιμότητας. Αναφέρθηκαν ορισμένες περιπτώσεις μη συμμόρφωσης και δόθηκε η δέουσα συνέχεια από την Επιτροπή.

Για την περίοδο 2014-2020, οι έλεγχοι του συστήματος έγκαιρης πρόληψης και οι έλεγχοι συμμόρφωσης καλύπτουν επίσης τον κίνδυνο μη συμμόρφωσης με τις νόμιμες απαιτήσεις βιωσιμότητας, με τη χρησιμοποίηση των ίδιων καταλόγων ελέγχου.

Όσον αφορά την αξιολόγηση, οι εκ των υστέρων αξιολογήσεις των προγραμμάτων του ΕΤΠΑ και του Ταμείου Συνοχής για την περίοδο 2007-2013 περιλαμβάνουν 13 δέσμες εργασίας, εκ των οποίων 8 θεματικές (όπως η υποστήριξη των ΜΜΕ, το περιβάλλον, η ενεργειακή απόδοση, ο τουρισμός και ο πολιτισμός, κ.λπ.). Μολονότι καμία αξιολόγηση δεν είχε επικεντρωθεί ειδικά στο ζήτημα της «βιωσιμότητας» των αποτελεσμάτων αυτό καθαυτό (σε αντίθεση με τη νόμιμη βιωσιμότητα η οποία θα πρέπει να αξιολογείται στο πλαίσιο των ελέγχων), ορισμένες από τις μελέτες αυτές αναφέρονταν ρητά στη βιωσιμότητα των αποτελεσμάτων/επιπτώσεων σε συγκεκριμένο ερώτημα αξιολόγησης, όπως, για παράδειγμα, η εκ των υστέρων αξιολόγηση της στήριξης προς τις μεγάλες επιχειρήσεις και προς τον τουρισμό και τον πολιτισμό. Επιπλέον, οι εκ των υστέρων αξιολογήσεις καλύπτουν τα μακροπρόθεσμα αποτελέσματα, δηλ. τη βιωσιμότητα των παρεμβάσεων της ΕΕ εντός των ορίων που προβλέπει το χρονοδιάγραμμα των αξιολογήσεων, τα είδη των παρεμβάσεων που αναλύονται, καθώς και τα διαθέσιμα αποδεικτικά στοιχεία.

80. Η εφαρμογή διορθωτικών μέτρων (ή συστημάτων επιστρεπτέας ενίσχυσης) πρέπει να εξετάζεται προσεκτικά. Για παράδειγμα, εάν ο δικαιούχος δεν κατόρθωσε να επιτύχει τους στόχους λόγω επιδεινούμενης οικονομικής συγκυρίας που αποδυνάμωσε την οικονομική του βιωσιμότητα, η επιβολή περαιτέρω διορθωτικών μέτρων θα έχει σοβαρές και δυσμενείς συνέπειες για τα έργα που έχουν ήδη επιτύχει εν μέρει τον στόχο τους.

Κοινή απάντηση της Επιτροπής στα σημεία 81 έως 84.

Βλ. απάντηση της Επιτροπής στη σύσταση 5 στοιχείο β).

86. Επιπλέον, η μεγαλύτερη στήριξη σε χρηματοδοτικά μέσα για επενδύσεις που δεν εγκυμονούν κινδύνους είναι πιθανό να μειώσει τον κίνδυνο εμφάνισης του φαινομένου αδράνειας και να προσφέρει περισσότερες εγγυήσεις σχετικά με τη βιωσιμότητα, καθόσον τα επιχειρηματικά σχέδια αξιολογούνται προσεκτικά από εμπορικές τράπεζες για να εξακριβωθεί η πιστοληπτική ικανότητα των έργων.

92. Ο προσανατολισμός στις επιδόσεις βρίσκεται στον πυρήνα της τρέχουσας προσέγγισης της Επιτροπής όσον αφορά τις επενδύσεις της ΕΕ και εξαρτάται από διάφορα αλληλεπιδρώντα στοιχεία, μεταξύ των οποίων η ορθή ανάλυση των αναγκών, η αξιόπιστη λογική παρέμβασης με σαφείς συγκεκριμένους στόχους, οι σωστά επιλεγμένοι δείκτες αποτελεσμάτων που αντικατοπτρίζονται στα κριτήρια επιλογής, και, επίσης, ένα πλαίσιο επιδόσεων με ενδιάμεσους και τελικούς στόχους. Επιπλέον, η απαίτηση για αξιολογήσεις επιπτώσεων κατά την περίοδο 2014-2020 οδηγεί σε εκ των προτέρων προβληματισμό σχετικά με το τι πρόκειται να επιτευχθεί μέσω των επενδύσεων αυτών.

93. Λόγω της σύνδεσης με το δημοσιονομικό πλαίσιο, το κανονιστικό πλαίσιο σχεδιάζεται και υπόκειται σε διαπραγματεύσεις τουλάχιστον 3 ή 4 έτη πριν καταστεί δυνατή η διενέργεια των εκ των υστέρων αξιολογήσεων που σχετίζονται με την τρέχουσα περίοδο προγραμματισμού (μετά τη λήξη της περιόδου επιλεξιμότητας προκειμένου να ληφθούν επαρκή και αξιόπιστα δεδομένα).

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ

Σύσταση 1 — Προώθηση της βιωσιμότητας των αποτελεσμάτων

α) Η Επιτροπή επισημαίνει ότι η συγκεκριμένη σύσταση απευθύνεται στα κράτη μέλη.

β) Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση αυτή.

Σύσταση 2 — Συνεκτίμηση της βιωσιμότητας στις διαδικασίες επιλογής

Η Επιτροπή επισημαίνει ότι η συγκεκριμένη σύσταση απευθύνεται στα κράτη μέλη.

Σύσταση 3 — Έμφαση στη βιωσιμότητα κατά την παρακολούθηση και την υποβολή εκθέσεων

Η Επιτροπή επισημαίνει ότι η συγκεκριμένη σύσταση απευθύνεται στα κράτη μέλη.

Σύσταση 4 — Συνεκτίμηση της βιωσιμότητας στις αξιολογήσεις

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση αυτή.

Ως εκ τούτου, στις μελλοντικές εκ των υστέρων αξιολογήσεις, η Επιτροπή θα ενισχύσει τις πτυχές που συνδέονται με τη βιωσιμότητα εντός των ορίων που προβλέπονται από το χρονοδιάγραμμα των αξιολογήσεων και από τα είδη των παρεμβάσεων που αναλύθηκαν.

Σύσταση 5 — Συνεπής εφαρμογή σαφών διορθωτικών μέτρων

α) Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση αυτή.

β) Η Επιτροπή επισημαίνει ότι η συγκεκριμένη σύσταση απευθύνεται στα κράτη μέλη.

Η Επιτροπή δεν θα παρακολουθεί την υλοποίηση των στόχων που υπερβαίνουν τις νόμιμες απαιτήσεις.

Στάδιο	Ημερομηνία
Έγκριση του υπομνήματος σχεδιασμού του ελέγχου / Έναρξη του ελέγχου	8.6.2016
Επίσημη διαβίβαση του σχεδίου έκθεσης στην Επιτροπή (ή σε άλλη ελεγχόμενη μονάδα)	11.12.2017
Έγκριση της τελικής έκθεσης μετά τη διαδικασία εκατέρωθεν ακρόασης	7.2.2018
Παραλαβή των επίσημων απαντήσεων της Επιτροπής (ή άλλης ελεγχόμενης μονάδας) σε όλες τις γλώσσες	6.3.2018

Η εξασφάλιση βιώσιμων αποτελεσμάτων που διαρκούν και μετά την ολοκλήρωση έργων χρηματοδοτούμενων από την ΕΕ είναι σημαντικός παράγοντας ώστε να υπάρξει θετικός αντίκτυπος για τους ενδιαφερόμενους δικαιούχους και τις αντίστοιχες περιφέρειες. Μεταξύ 2000 και 2003, το ΕΤΠΑ διέθεσε πάνω από 75 δισεκατομμύρια ευρώ για παραγωγικές επενδύσεις σε επιχειρήσεις. Διαπιστώσαμε ότι τα αποτελέσματα σημαντικού ποσοστού των έργων που ελέγξαμε ήταν μόνο μερικώς ή και καθόλου βιώσιμα. Καταλήξαμε στο συμπέρασμα ότι αυτό οφειλόταν κυρίως στο γεγονός ότι, στο πλαίσιο της διαχείρισης τόσο σε επίπεδο προγράμματος όσο και σε επίπεδο έργου, ούτε η Επιτροπή ούτε οι εθνικές/περιφερειακές αρχές έδιναν έμφαση στη βιωσιμότητα των αποτελεσμάτων, και μάλιστα ανεξάρτητα από το εκάστοτε στάδιο της διαδικασίας (σχεδιασμός των επιχειρησιακών προγραμμάτων, επιλογή, παρακολούθηση και αξιολόγηση). Το κανονιστικό πλαίσιο για την περίοδο 2014-2020 εισήγαγε βελτιώσεις όσον αφορά τη βιωσιμότητα. Διατυπώνουμε συστάσεις που αποβλέπουν στην αποκατάσταση των αδυναμιών με απώτερο στόχο την ενίσχυση της βιωσιμότητας των αποτελεσμάτων από μελλοντικές παραγωγικές επενδύσεις της ΕΕ.



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ
ΣΥΝΕΔΡΙΟ



Υπηρεσία Εκδόσεων

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

©Ευρωπαϊκή Ένωση, 2018

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.