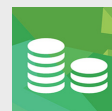


Ειδική έκθεση

Η Επιτροπή και τα κράτη μέλη αντιμετώπισαν με τις ενέργειές τους τη χαμηλή απορρόφηση κατά τα τελευταία έτη της περιόδου προγραμματισμού 2007-2013, χωρίς όμως να εστιάζουν επαρκώς στα αποτελέσματα

(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 Henri Grethen, Μέλος του ΕΕΣ, συνεπικουρούμενος από τους Marc Hostert, προϊστάμενο του ιδιαίτερου γραφείου του, Niels-Erik Brokopp και Emmanuel Rauch, ανώτερα διοικητικά στελέχη, Anna Fiteni και Peggy Vercauteren, υπεύθυνες έργου και Alessandra Falcinelli, Agota Krenusz, Radka Papouskova, Adrian Rosca και Piotr Senator, ελεγκτές.



Από αριστερά: Anna Fiteni, Marc Hostert, Radka Papouskova, Piotr Senator, Peggy Vercauteren, Niels-Erik Brokopp, Henri Grethen.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

	Σημείο
Γλωσσάριο και συντομογραφίες	
Σύνοψη	I-VIII
Εισαγωγή	1-9
Στόχοι, χρηματοδότηση και διαχείριση της πολιτικής	1-9
Εμβέλεια και τρόπος προσέγγισης του ελέγχου	10-12
Παρατηρήσεις	13-81
Η Επιτροπή αντέδρασε μεν καθυστερημένα στην αργή υλοποίηση, συνέβαλε ωστόσο με τις ενέργειές της στην αύξηση της απορρόφησης	13-40
Η καθυστερημένη έγκριση του νομικού πλαισίου και η αργή υλοποίηση οδήγησαν σε αυξημένη πίεση για την απορρόφηση πόρων	14-28
Παρότι η Επιτροπή ενήργησε καθυστερημένα για την αντιμετώπιση της απορρόφησης, άσκησε παρ' όλα αυτά κάποιον αντίκτυπο στην απορρόφηση	29-40
Διάφορα μέτρα επιτάχυναν την απορρόφηση, χωρίς όμως να υπάρχει ικανοποιητική εστίαση στα αποτελέσματα	41-81
Ο αναπρογραμματισμός αποτέλεσε αποτελεσματικό εργαλείο για τη βελτιστοποίηση της απορρόφησης, αλλά επέφερε σημαντικές αλλαγές στα αρχικά σχέδια, εκθέτοντας σε κίνδυνο την οικονομική αποδοτικότητα	43-59
Η τμηματοποίηση έργων περιστέλλει τον κίνδυνο αποδέσμευσης αν τα έργα δεν έχουν ολοκληρωθεί εξ ολοκλήρου κατά το κλείσιμο	60-62
Τα αναδρομικά έργα χρησιμοποιήθηκαν για να απορροφηθεί χρηματοδότηση της ΕΕ, συνιστούν όμως σημαντικό κίνδυνο για το φαινόμενο της μη αποδοτικής δαπάνης	63-69
Παρότι η περίοδος επιλεξιμότητας παρατάθηκε, το 8 % των κεφαλαιακών πόρων των χρηματοοικονομικών μέσων δεν χρησιμοποιούνταν ούτε ανακυκλώνονταν	70-73
Οι συμβατικές προκαταβολές που πραγματοποιούνται προς το τέλος της περιόδου επιλεξιμότητας μπορεί να θέτουν σε κίνδυνο την οικονομική αποδοτικότητα και τη συμμόρφωση	74-78
Συνολικά, το ποσοστό σφάλματος μειώθηκε για τον τομέα της συνοχής σε σχέση με το 2007, παρότι ορισμένα αναδρομικά έργα συνεπέφεραν σφάλματα	79-81
Συμπεράσματα και συστάσεις	82-90
Παράρτημα - Κατάλογος επιχειρησιακών προγραμμάτων που επελέγησαν προς εξέταση	

ΓΛΩΣΣΑΡΙΟ ΚΑΙ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

Αναδρομικό έργο	Αναδρομικά έργα ή αναδρομικές δράσεις ονομάζονται τα έργα ή οι δράσεις που έχουν πραγματοποιήσει δαπάνες από εθνικές πηγές ή έχουν ολοκληρωθεί πριν από την επίσημη υποβολή αίτησης για συγχρηματοδότηση από την ΕΕ ή τη σχετική χορήγησή της, ήτοι χρηματοδοτούνται αναδρομικά. Την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020, τα έργα ή οι δράσεις των οποίων το φυσικό αντικείμενο έχει ολοκληρωθεί ή τα οποία έχουν υλοποιηθεί στο σύνολό τους προτού ο δικαιούχος υποβάλλει αίτηση για χρηματοδότηση δεν είναι επιλέξιμα για χρηματοδότηση από την ΕΕ.
Ανάληψη υποχρέωσης	Νομική δέσμευση για την υπό όρους παροχή χρηματοδότησης, με την οποία η ΕΕ δεσμεύεται να καταβάλει το μερίδιο των δαπανών που της αναλογεί σε χρηματοδοτούμενο από την ΕΕ έργο, μόλις το έργο ολοκληρωθεί.
Άξονας προτεραιότητας	Μία από τις προτεραιότητες της στρατηγικής του επιχειρησιακού προγράμματος, η οποία συνίσταται σε σειρά πράξεων σχετικών μεταξύ τους και με συγκεκριμένους μετρήσιμους στόχους.
Αποδέσμευση	Ακύρωση του συνόλου ή μέρους της ανάληψης υποχρέωσης που δεν έχει χρησιμοποιηθεί. Η αποδέσμευση είναι αυτόματη έπειτα από ορισμένη χρονική περίοδο, συνήθως δύο ή τριών ετών («κανόνας $n+2/3$ »).
Απορρόφηση	Οι πόροι της ΕΕ θεωρούνται ότι απορροφήθηκαν όταν η Επιτροπή τους χορηγήσει σε ΕΠ ενός κράτους μέλους, ως συγχρηματοδότηση για επιλέξιμα έργα. Οι πόροι αυτοί περιλαμβάνουν προπληρωμές, ενδιάμεσες και τελικές πληρωμές.
Αρχή πιστοποίησης	Ορίζεται από το κράτος μέλος για να υποβάλλει σε πρωτοβάθμιους ελέγχους τις δαπάνες που δηλώνουν οι διαχειριστικές αρχές και για να πιστοποιεί ότι οι δαπάνες αυτές είναι νόμιμες και κανονικές.
Διατεθείσα χρηματοδότηση	Το συνολικό ποσό που διατίθεται σε κάποιο κράτος μέλος ή επιχειρησιακό πρόγραμμα (ΕΠ) σε δεδομένη περίοδο προγραμματισμού. Το ποσό αυτό είναι θεωρητικά το μέγιστο που μπορεί να καταβληθεί.

Διαχειριστική αρχή	Εθνική, περιφερειακή ή τοπική δημόσια αρχή (ή άλλος δημόσιος ή ιδιωτικός φορέας) που ορίζεται από 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 στοιχείων στην Επιτροπή όσον αφορά διάφορες οικονομικές πτυχές και τα επιτευχθέντα αποτελέσματα. Είναι επίσης ο φορέας που επιβάλλει δημοσιονομικές διορθώσεις σε δικαιούχους κατόπιν ελέγχων που έχει διενεργήσει η Επιτροπή, το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο (ΕΕΣ) ή οποιαδήποτε αρχή ενός κράτους μέλους.
COCOF	Η επιτροπή συντονισμού των ταμείων (Coordination Committee of the Funds, COCOF) είναι μόνιμη επιτροπή της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Αποστολή της είναι να εξετάζει ζητήματα που συνδέονται με την εφαρμογή των κανονισμών που διέπουν τα διαρθρωτικά ταμεία και το Ταμείο Συνοχής. Τα καθοδηγητικά σημειώματα της COCOF λειτουργούν ως συστάσεις και περιέχουν πρακτικά παραδείγματα και πληροφορίες, αλλά δεν είναι νομικά δεσμευτικά ή περιοριστικά.
Εθνικό στρατηγικό πλαίσιο αναφοράς	Έγγραφο αναφοράς για τον προγραμματισμό των ταμείων της ΕΕ σε εθνικό επίπεδο την περίοδο 2007-2013. Εξασφαλίζει ότι η συνδρομή από τα ταμεία συμβαδίζει με τις στρατηγικές κατευθυντήριες γραμμές της ΕΕ για τη συνοχή και προσδιορίζει την σύνδεση μεταξύ, αφενός, των προτεραιοτήτων της ΕΕ και, αφετέρου, των εθνικών και περιφερειακών προτεραιοτήτων. Για την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020, οι συμφωνίες εταιρικής σχέσης (βλέπε ορισμό παρακάτω) αντικατέστησαν το εθνικό στρατηγικό πλαίσιο αναφοράς.
Ελεγκτική αρχή	Παρέχει διασφάλιση στην Επιτροπή όσον αφορά την αποτελεσματική λειτουργία των συστημάτων διαχείρισης και των εσωτερικών δικλίδων ελέγχου στο πλαίσιο ενός ΕΠ (και, κατ' επέκταση, όσον αφορά τη νομιμότητα και κανονικότητα των πιστοποιηθεισών δαπανών). Συνήθως οι ελεγκτικές αρχές, οι οποίες ορίζονται από τα κράτη μέλη, αποτελούν υπηρεσία είτε του γραφείου του επικεφαλής της κυβέρνησης είτε του υπουργείου οικονομικών (ή φορέων εσωτερικού ελέγχου που υπάγονται στη δικαιοδοσία του), άλλων υπουργείων ή ανώτατων οργάνων ελέγχου. Οι εν λόγω αρχές πρέπει να είναι λειτουργικά ανεξάρτητες από τους οργανισμούς που διαχειρίζονται τους χρηματοδοτικούς πόρους. Η ελεγκτική αρχή υποβάλλει στις αρχές διαχείρισης και πιστοποίησης του ελεγχόμενου επιχειρησιακού προγράμματος τις διαπιστώσεις των ελέγχων στους οποίους υποβάλλει συστήματα και πράξεις. Άπαξ ετησίως, αναφέρει τις ετήσιες εργασίες της στην ετήσια έκθεση ελέγχου της Επιτροπής. Σε περίπτωση που η ελεγκτική αρχή κρίνει ότι η διαχειριστική αρχή δεν έχει λάβει τα ενδεδειγμένα διορθωτικά

	μέτρα, οφείλει να επιστήσει επ' αυτού την προσοχή της Επιτροπής.
Επιχειρησιακό πρόγραμμα (ΕΠ)	Στο ΕΠ καθορίζονται οι προτεραιότητες και οι συγκεκριμένοι στόχοι ενός κράτους μέλους και προσδιορίζεται ο τρόπος με τον οποίο θα χρησιμοποιηθούν οι χρηματοδοτικοί πόροι (συγχρηματοδότηση από την ΕΕ και από εθνικές δημόσιες και ιδιωτικές πηγές) σε συγκεκριμένο διάστημα (επί του παρόντος 7ετία) για τη χρηματοδότηση έργων. Τα έργα που υπάγονται σε ένα ΕΠ πρέπει να συμβάλλουν στην επίτευξη μιας σειράς στόχων. Η χρηματοδότηση του ΕΠ μπορεί να προέρχεται από το ΕΤΠΑ, το ΤΣ ή/και το ΕΚΤ. 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.
Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ)	Σκοπός του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου είναι η ενίσχυση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής στο εσωτερικό της Ευρωπαϊκής Ένωσης, μέσω της βελτίωσης των ευκαιριών απασχόλησης και εργασίας (κυρίως με μέτρα κατάρτισης), καθώς και της προώθησης υψηλότερου επιπέδου απασχόλησης και της δημιουργίας περισσότερων και καλύτερων θέσεων εργασίας.
Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ)	Σκοπός του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης είναι η ενίσχυση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης με την εξάλειψη των κύριων περιφερειακών ανισορροπιών. Για να το επιτύχει, παρέχει οικονομική στήριξη για τη δημιουργία υποδομών και παραγωγικών επενδύσεων που συμβάλλουν στη δημιουργία θέσεων εργασίας, ιδίως για τις επιχειρήσεις.
Κλείσιμο	Η οικονομική εκκαθάριση η οποία συντελείται με την πληρωμή του τελικού υπολοίπου στο κράτος μέλος ή την ανάκτηση των ποσών που καταβλήθηκαν αχρεωστήτως από την Επιτροπή. Το κλείσιμο είναι το τελευταίο στάδιο στον κύκλο ζωής ενός προγράμματος.
Κοινό στρατηγικό πλαίσιο (ΚΣΠ)	Παρέχει καθοδήγηση και συμβάλλει στην εναρμόνιση των στόχων που επιδιώκονται με τα διάφορα ταμεία της πολιτικής συνοχής της ΕΕ, καθώς και με άλλα μέσα και πολιτικές της ΕΕ.
Κοινοτικές στρατηγικές κατευθυντήριες γραμμές για τη συνοχή	Οι κοινοτικές στρατηγικές κατευθυντήριες γραμμές περιλαμβάνουν τις αρχές και τις προτεραιότητες της πολιτικής συνοχής και προτείνουν στις ευρωπαϊκές περιφέρειες τρόπους για τη βέλτιστη χρήση των πόρων που διατίθενται στο πλαίσιο των εθνικών και περιφερειακών προγραμμάτων βοήθειας της περιόδου 2007-2013. Οι εθνικές αρχές οφείλουν να χρησιμοποιήσουν τις κατευθυντήριες γραμμές ως βάση για την κατάρτιση των εθνικών στρατηγικών προτεραιοτήτων και του σχετικού σχεδιασμού για την περίοδο 2007-2013, οι οποίες είναι συνιστώσες του εθνικού στρατηγικού πλαισίου αναφοράς.

Μεγάλο έργο	Τα μεγάλα έργα περιλαμβάνουν σειρά οικονομικά αδιαίρετων εργασιών, δραστηριοτήτων ή υπηρεσιών που επιτελούν συγκεκριμένη λειτουργία τεχνικής φύσης και έχουν σαφώς προσδιορισμένους στόχους. Το συνολικό κόστος τους υπερβαίνει τα 50 εκατομμύρια ευρώ ή τα 75 εκατομμύρια ευρώ στην περίπτωση έργου στον τομέα των μεταφορών. Απαιτείται έγκριση της Επιτροπής σε επίπεδο επιμέρους έργου.
Περίοδος προγραμματισμού	Το πολυετές χρονικό διάστημα εντός του οποίου προγραμματίζονται και εκτελούνται οι δαπάνες των διαρθρωτικών ταμείων και του Ταμείου Συνοχής.
Πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο	Το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο (ΠΔΠ) ορίζει τις προτεραιότητες όσον αφορά τις δαπάνες και τα ποσά που μπορεί κατ' ανώτατο όριο να δαπανήσει η ΕΕ σε συγκεκριμένους τομείς εντός προκαθορισμένης πολυετούς περιόδου. Το τρέχον ΠΔΠ καλύπτει την περίοδο 2014-2020, ενώ τα προηγούμενα κάλυπταν τις περιόδους 2007-2013 και 2000-2006 (Ατζέντα 2000).
Ποσοστό απορρόφησης	Το ποσοστό του συνολικού ποσού που δεσμεύθηκε να παρασχεθεί σε επιχειρησιακό πρόγραμμα και έχει απορροφηθεί, ήτοι καταβληθεί.
Προστιθέμενη αξία της ΕΕ	Η αξία που προσθέτει μια ενέργεια της ΕΕ στην αξία που θα είχαν δημιουργήσει τα κράτη μέλη εάν ενεργούσαν μεμονωμένα.
Συμφωνίες εταιρικής σχέσης	Οι συμφωνίες εταιρικής σχέσης συνάπτονται μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των επιμέρους κρατών μελών για την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020. Περιγράφουν τον τρόπο με τον οποίο οι εθνικές αρχές προτίθενται να χρησιμοποιήσουν τη χρηματοδότηση από τα ευρωπαϊκά διαρθρωτικά και επενδυτικά ταμεία, τους στρατηγικούς στόχους και τις επενδυτικές προτεραιότητες κάθε χώρας, καθώς και τη σχέση τους με τον συνολικό στόχο της στρατηγικής «Ευρώπη 2020» για έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη. Επίσης, περιλαμβάνουν λεπτομερή στοιχεία για τυχόν εκ των προτέρων αιρεσιμότητες (ήτοι προαπαιτούμενα για την αποτελεσματική και αποδοτική χρήση των πόρων) και πλαίσια διαχείρισης επιδόσεων. Καταρτίζονται από το κράτος μέλος σε συνεννόηση με την Επιτροπή και εγκρίνονται από αυτή.
Ταμείο Συνοχής (ΤΣ)	Σκοπός του είναι η ενίσχυση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης μέσω της χρηματοδότησης έργων στους τομείς του περιβάλλοντος και των μεταφορών σε κράτη μέλη με κατά κεφαλήν ΑΕΠ χαμηλότερο του 90 % του μέσου όρου της ΕΕ.
Τμηματοποίηση	Τρόπος οργάνωσης της χρηματοδότησης ενός έργου σε δύο περιόδους προγραμματισμού ώστε να περιοριστεί ο κίνδυνος ατελών (και επομένως μη επιλέξιμων) έργων και να αυξηθεί η απορρόφηση στο πρώτο στάδιο (2007-2013).

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 αποτέλεσμα δεν μπορεί να αποδοθεί στη σχετική πολιτική και η καταβληθείσα στον συγκεκριμένο δικαιούχο ενίσχυση δεν επιφέρει κανέναν αντίκτυπο. Κατά συνέπεια, το μερίδιο των δαπανών που δημιουργεί το φαινόμενο αυτό είναι εξ ορισμού αναποτελεσματικό, επειδή δεν συμβάλλει στην επίτευξη των στόχων.
---------------------------------	--

ΣΥΝΟΨΗ

Σχετικά με την απορρόφηση

I. Σκοπός της πολιτικής συνοχής είναι η μείωση των αναπτυξιακών ανισορροπιών μεταξύ των διαφόρων περιφερειών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Της αναλογεί το ένα τρίτο περίπου του προϋπολογισμού της ΕΕ, και υλοποιείται μέσω επιχειρησιακών προγραμμάτων (ΕΠ). Οι πόροι διατίθενται στην αρχή της πολυετούς περιόδου προγραμματισμού. Η ικανότητα απορρόφησης αναφέρεται στην ικανότητα ενός κράτους μέλους να δαπανήσει αποδοτικά και αποτελεσματικά τους οικονομικούς πόρους που του έχουν διατεθεί. Τα κράτη μέλη θεωρείται ότι έχουν απορροφήσει τη χρηματοδότηση μόλις λάβουν πληρωμή από τον προϋπολογισμό της ΕΕ για τη συγχρηματοδότηση επιλέξιμων έργων. Προκειμένου να διατηρηθεί η εστίαση στα θετικά αποτελέσματα, είναι ζωτικής σημασίας τα κράτη μέλη να αποφεύγουν καταστάσεις κατά τις οποίες πλησιάζει το τέλος της περιόδου προγραμματισμού και παρ' όλα αυτά σημαντικό τμήμα των πόρων μένει να απορροφηθεί, καθώς η βιασύνη για απορρόφηση μπορεί να οδηγήσει σε ανεπαρκή εξέταση της οικονομικής αποδοτικότητας. Επομένως, παρόλο που η απορρόφηση είναι σημαντική για την επίτευξη των στόχων πολιτικής, δεν συνιστά αυτοσκοπό.

Πώς διενεργήσαμε τον έλεγχό μας

II. Εξετάσαμε κατά πόσον η Επιτροπή και τα κράτη μέλη ενήργησαν κατά τρόπο που να εξασφαλίζει την απορρόφηση της χρηματοδότησης από το ΕΤΠΑ, το ΕΚΤ και το ΤΣ κατά την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013. Πραγματοποιήσαμε επισκέψεις ελέγχου σε τέσσερα κράτη μέλη: την Τσεχική Δημοκρατία, την Ουγγαρία, την Ιταλία και τη Ρουμανία. Ο έλεγχος κάλυψε την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013. Επιπροσθέτως, πραγματοποιήσαμε συγκρίσεις με τις περιόδους προγραμματισμού 2000-2006 και 2014-2020 και υπογραμμίσαμε τους κινδύνους που υπάρχουν ως προς την απορρόφηση κατά την τρέχουσα περίοδο.

Τι διαπιστώσαμε

III. Διαπιστώσαμε ότι για αμφότερες τις περιόδους προγραμματισμού 2007-2013 και 2014-2020, η καθυστερημένη έγκριση του νομικού πλαισίου, έξι μήνες και δύο εβδομάδες

αντίστοιχα πριν από την έναρξη των περιόδων προγραμματισμού, είχε ως συνέπεια την καθυστερημένη έγκριση των ΕΠ. Όσον αφορά και τις δύο περιόδους, τα περισσότερα ΕΠ εγκρίθηκαν έναν χρόνο μετά την έναρξη της περιόδου προγραμματισμού. Αυτό επηρέασε αναπόφευκτα και αλυσιδωτά την εκκίνηση ανάλωσης των διατεθέντων πόρων.

IV. Η υλοποίηση άρχισε αργά την περίοδο 2007-2013 αλλά ήταν ακόμη βραδύτερη την περίοδο 2014-2020. Εκτός από τις προαναφερθείσες αλυσιδωτές συνέπειες, η αλληλοεπικάλυψη των περιόδων προγραμματισμού ήταν ένας περαιτέρω λόγος για τη βραδεία εκκίνηση, επειδή σήμαινε ότι τα κράτη μέλη δαπανούσαν ακόμη τη χρηματοδότηση της προηγούμενης περιόδου μολονότι είχε τεθεί σε εφαρμογή το επόμενο πρόγραμμα.

V. Κατά την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013, η Επιτροπή παρακολουθούσε όντως την απορρόφηση των πόρων, αλλά η ειδική ομάδα που συνέστησε για να βοηθήσει τα κράτη μέλη που είχαν ΕΠ τα οποία παρουσίαζαν χαμηλή απορρόφηση συγκροτήθηκε μόλις 13 μήνες περίπου πριν από το τέλος της περιόδου επιλεξιμότητας. Οκτώ κράτη μέλη έλαβαν υποστήριξη από την ειδική ομάδα για την καλύτερη εφαρμογή. Τα μέτρα που ελήφθησαν συνέβαλαν σε αξιοσημείωτη αύξηση της απορρόφησης στα κράτη μέλη που έλαβαν υποστήριξη. Στην αρχή του 2018, το μέσο ποσοστό απορρόφησης της ΕΕ ανερχόταν στο 97,2 %. Αρκετά κράτη μέλη δεν κατάφεραν να χρησιμοποιήσουν όλη τη διαθέσιμη χρηματοδότηση και η χρηματοδότηση που δεν είχε χρησιμοποιηθεί ανερχόταν στα τέλη Ιανουαρίου του 2017 σε 4,4 δισεκατομμύρια ευρώ. Το τελικό ποσοστό απορρόφησης και η τελική αξία της μη χρησιμοποιηθείσας χρηματοδότησης θα γίνουν γνωστά μόλις ολοκληρωθεί το κλείσιμο.

VI. Στα μέτρα που χρησιμοποιήθηκαν για την αύξηση της απορρόφησης συγκαταλέγονται τα εξής: αναθεωρήσεις των ΕΠ, τμηματοποίηση των έργων σε δύο περιόδους προγραμματισμού, αναδρομική συγχρηματοδότηση έργων, προπληρωμές σε χρηματοοικονομικά μέσα και συμβατικές προκαταβολές. Ορισμένα από τα μέτρα αυτά εστιάζονταν κυρίως στην απορρόφηση και τη συμμόρφωση με τους κανόνες, δίνοντας μικρή σημασία στα αποτελέσματα. Συγκεκριμένα, τα ΕΠ αναθεωρούνταν συχνά, με αποτέλεσμα να τίθεται υπό αμφισβήτηση η αρτιότητα των αναλύσεων στις οποίες

βασίστηκαν ο προγραμματισμός αλλά και οι επόμενες αναθεωρήσεις, καθώς και η ικανότητα επίτευξης των στόχων των ΕΠ και της πολιτικής συνοχής.

VII. Η Επιτροπή δεν διαθέτει ολοκληρωμένη γενική εικόνα όλων των μέτρων που χρησιμοποιήθηκαν ούτε του αντικτύπου κάθε μέτρου στην απορρόφηση, λόγω του ότι τα κράτη μέλη δεν υπέβαλλαν επαρκείς πληροφορίες, καθώς και επειδή το νομικό πλαίσιο δεν προβλέπει την υποχρέωση των κρατών μελών να υποβάλλουν στοιχεία στην Επιτροπή σε σχέση με ορισμένα μέτρα (όπως τα αναδρομικά έργα και οι συμβατικές προκαταβολές).

Τι συνιστούμε

VIII. Η Επιτροπή πρέπει:

- να προτείνει στο Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ένα χρονοδιάγραμμα για τις διαπραγματεύσεις, καθώς και για την έγκριση του νομικού πλαισίου και των εγγράφων προγραμματισμού, ώστε να διασφαλίζεται ότι το εκάστοτε ΕΠ αρχίζει να υλοποιείται από την αρχή της περιόδου προγραμματισμού·
- να διασφαλίζει, στις περιπτώσεις που επηρεάζονται βασικά στοιχεία των επιδόσεων, ότι η αναθεώρηση των ΕΠ βασίζεται σε άρτια και ολοκληρωμένη αξιολόγηση των ΕΠ, των συμφωνιών εταιρικής σχέσης και των σχετικών αναγκών, καθώς και ότι η αναθεώρηση αυτή στοχεύει πρωτίστως στη βελτίωση των αποτελεσμάτων· να διασφαλίζει ότι διαθέτει τα μέσα για την απόκτηση των πληροφοριών που θα της επιτρέψουν να παρακολουθεί την απορρόφηση, να διακρίνει αν είναι αργή ή ταχεία, καθώς και να αξιολογεί εκ των προτέρων την ανάγκη και τον αντίκτυπο των μέτρων ώστε να αποφασίζει αν πρέπει να τα εφαρμόσει ή όχι· και
- όταν παρέχει στοχευμένη στήριξη για την επιτάχυνση της υλοποίησης να διασφαλίζει ότι οι δράσεις που αναλαμβάνονται εστιάζονται στην επίτευξη θετικών αποτελεσμάτων.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Στόχοι, χρηματοδότηση και διαχείριση της πολιτικής

1. Σκοπός της πολιτικής συνοχής είναι η μείωση των αναπτυξιακών ανισορροπιών μεταξύ των διαφόρων περιφερειών, η αναδιάρθρωση παρακμαζουσών βιομηχανικών περιοχών και η ενθάρρυνση της διασυνοριακής, διακρατικής και διαπεριφερειακής συνεργασίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση¹. Για την επίτευξη των στόχων αυτών, χρησιμοποιούνται πόροι της ΕΕ για την ανάπτυξη διαφόρων τομέων, όπως η οικονομία χαμηλών εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα, οι υποδομές μεταφορών, η στήριξη των ΜΜΕ, η ένταξη ατόμων στην αγορά εργασίας και η κοινωνική ενσωμάτωση των μειονεκτούντων.

2. Στο πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο (ΠΔΠ) αναφέρονται τα μέγιστα ετήσια ποσά που μπορεί να δαπανά η ΕΕ για τις διάφορες πολιτικές της, συμπεριλαμβανομένης της πολιτικής για τη συνοχή. Περίπου το ένα τρίτο του προϋπολογισμού της ΕΕ διατίθεται για την πολιτική συνοχής. Η πολιτική συνοχής χρηματοδοτείται από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ), το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ) και το Ταμείο Συνοχής (ΤΣ). Σε τρέχουσες τιμές, το συνολικό ποσό που διατέθηκε στο ΕΤΠΑ, το ΕΚΤ και το ΤΣ αντιστοιχούσε σε 261 δισεκατομμύρια ευρώ περίπου για την περίοδο προγραμματισμού 2000-2006, σε 346 δισεκατομμύρια ευρώ για την περίοδο 2007-2013 και σε 365 δισεκατομμύρια ευρώ για την περίοδο 2014-2020². Στη συνέχεια, κατανέμεται εκ των προτέρων στα κράτη μέλη το σχετικό με τον τομέα της συνοχής ποσό που προορίζεται για χρηματοδότηση.

¹ Άρθρα 174 και 176 της ΣΛΕΕ και άρθρο 89 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 και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1083/2006 του Συμβουλίου (ΕΕ L 347 της 20.12.2013, σ. 320).

² Οι αναλήψεις υποχρεώσεων στο πλαίσιο των ΕΤΠΑ, ΤΣ και ΕΚΤ ανήλθαν κατά την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013 σε 342,5 δισεκατομμύρια ευρώ. Τα οριστικά ποσά που δεσμεύθηκαν θα γίνουν γνωστά μόνο όταν ολοκληρωθούν όλες οι διαδικασίες.

3. Οι κανόνες που διέπουν την πολιτική συνοχής κατά την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013 ορίζονται σε έναν γενικό κανονισμό³, στους κανόνες εφαρμογής του⁴, καθώς και στους ειδικούς κανονισμούς για το ΕΤΠΑ, το ΕΚΤ και το ΤΣ⁵. Οι κανονισμοί αυτοί συμπληρώνονται από εκτελεστικούς κανονισμούς, κατ' εξουσιοδότηση πράξεις και έγγραφα καθοδήγησης της Επιτροπής. Για κάθε περίοδο προγραμματισμού εγκρίνεται νέα δέσμη νομοθετικών μέτρων.

4. Οι πόροι αυτοί χρησιμοποιούνται μέσω επιχειρησιακών προγραμμάτων (ΕΠ), στα οποία ορίζονται οι επενδυτικές προτεραιότητες και συγκεκριμένοι στόχοι. Περιγράφουν επίσης με ποιον τρόπο θα χρησιμοποιηθεί η χρηματοδότηση κατά την περίοδο προγραμματισμού⁶ για να χρηματοδοτηθούν έργα. Τα κράτη μέλη κατανέμουν το εθνικό χρηματοδοτικό χαρτοφυλάκιο τους στα διαφορετικά εθνικά ή περιφερειακά ΕΠ, σύμφωνα με τους εθνικούς στρατηγικούς στόχους και τους στόχους της συνοχής της ΕΕ.

5. Η υλοποίηση της πολιτικής συνοχής επιμερίζεται μεταξύ των κρατών μελών και της Επιτροπής. Το τρέχον Σώμα των Επιτρόπων άρχισε την πενταετή θητεία του τον Νοέμβριο του 2014. Οι υπηρεσίες της Επιτροπής που είναι αρμόδιες για τη συνολική διαχείριση των συγκεκριμένων τομέων πολιτικής είναι η Γενική Διεύθυνση (ΓΔ) Περιφερειακής Πολιτικής και Αστικής Ανάπτυξης και η Γενική Διεύθυνση (ΓΔ) Απασχόλησης, Κοινωνικών Υποθέσεων

³ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1083/2006 του Συμβουλίου, περί καθορισμού γενικών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και το Ταμείο Συνοχής και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1260/1999 (ΕΕ L 210 της 31.7.2006, σ. 25).

⁴ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1828/2006 της Επιτροπής, της 8ης Δεκεμβρίου 2006, για τη θέσπιση κανόνων σχετικά με την εφαρμογή του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1083/2006 του Συμβουλίου και του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1080/2006 (ΕΕ L 371 της 27.12.2006, σ. 1).

⁵ Κανονισμός (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), και του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1081/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 5ης Ιουλίου 2006, για το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΕ L 210 της 31.7.2006, σ. 12). Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1084/2006 του Συμβουλίου, της 11ης Ιουλίου 2006, για την ίδρυση Ταμείου Συνοχής (ΕΕ L 210 της 31.7.2006, σ. 79).

⁶ Το πολυετές πλαίσιο εντός του οποίου προγραμματίζονται και εκτελούνται οι δαπάνες των διαρθρωτικών ταμείων και του Ταμείου Συνοχής αναφέρεται ως περίοδος προγραμματισμού.

και Ένταξης. Οι υπηρεσίες αυτές μπορούν να παρέχουν διοικητική και τεχνική υποστήριξη στα κράτη μέλη προκειμένου να διασφαλίζεται η κατάλληλη χρησιμοποίηση των πόρων⁷. Στα κράτη μέλη, οι αρχές οι οποίες είναι αρμόδιες για τα εθνικά ή/και περιφερειακά προγράμματα στο πλαίσιο της συνοχής έχουν το καθήκον να επιτυγχάνουν οικονομική αποδοτικότητα με τους διατεθέντες πόρους της ΕΕ, καθώς και να διασφαλίζουν τη νομιμότητα και την κανονικότητα των συγχρηματοδοτούμενων δράσεων, υπό την εποπτεία και την τελική ευθύνη της Επιτροπής⁸.

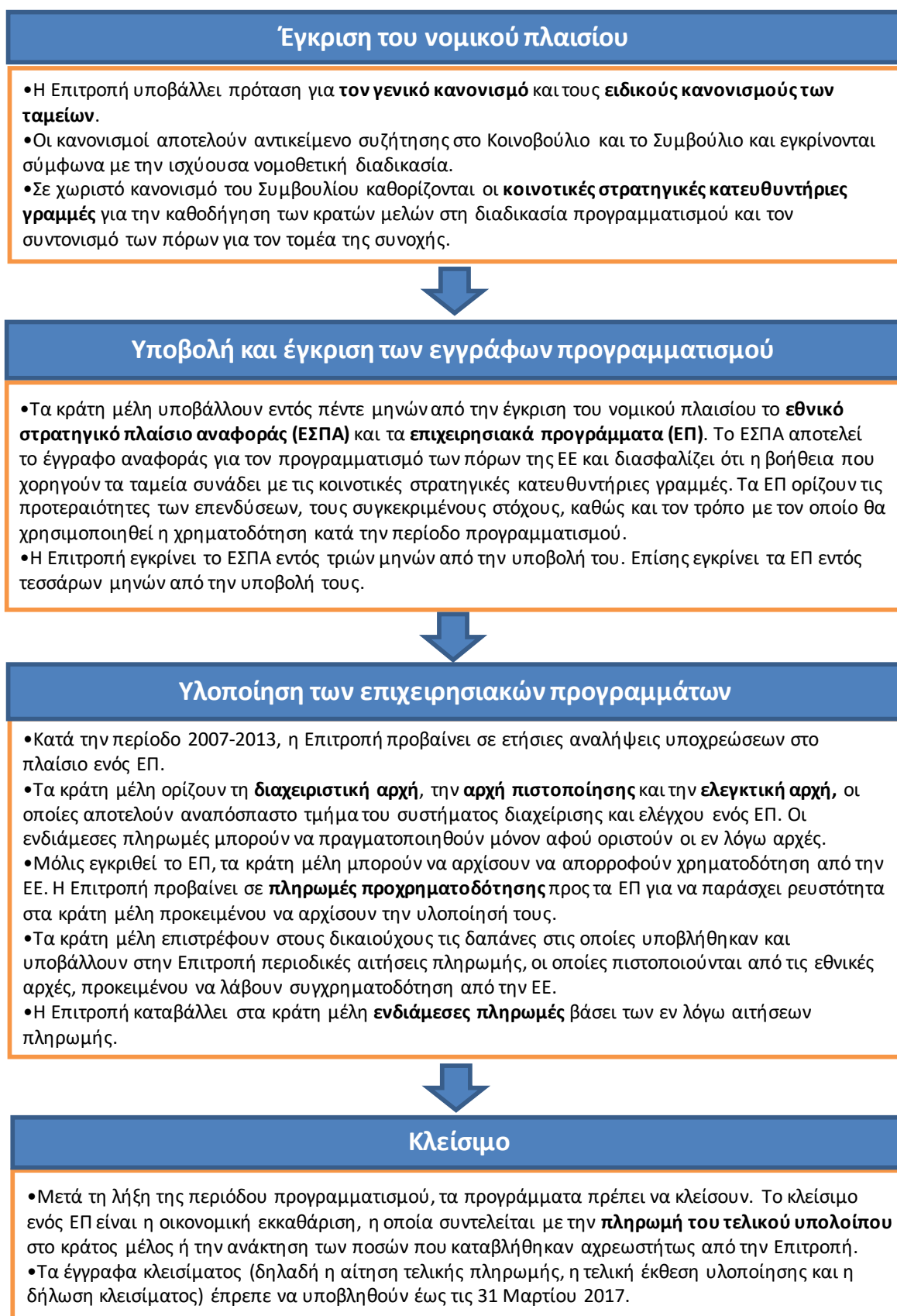
6. Τα κύρια στάδια μιας περιόδου προγραμματισμού σκιαγραφούνται στο **γράφημα 1**. Για κάθε περίοδο προγραμματισμού εγκρίνεται νέο νομικό πλαίσιο, ακολουθούμενο από την υποβολή και την έγκριση των εγγράφων προγραμματισμού. Η υλοποίηση μπορεί να αρχίσει την 1η Ιανουαρίου του πρώτου έτους της περιόδου προγραμματισμού ή όταν το ΕΠ υποβληθεί για έγκριση στην Επιτροπή (ανάλογα με το ποια ημερομηνία προηγείται). Εντούτοις οι πληρωμές από τον προϋπολογισμό της ΕΕ προς ένα ΕΠ μπορούν να αρχίσουν μόνο μετά την έγκριση του ΕΠ. Επομένως, καθυστερήσεις στην έγκριση του νομικού πλαισίου ή των ΕΠ επιφέρουν αλυσιδωτές συνέπειες στις πληρωμές από τον προϋπολογισμό της ΕΕ. Τέλος, το κλείσιμο αποτελεί το τελευταίο στάδιο του κύκλου ζωής ενός ΕΠ και ολοκληρώνεται με μια τελική πληρωμή ή την ανάκτηση ποσών αχρεωστήτως καταβληθέντων.

7. Η χρονογραμμή αυτών των σταδίων δεν εκτείνεται αποκλειστικά στην περίοδο 2007-2013. Παραδείγματος χάριν, μέρος της υλοποίησης και του κλεισίματος της περιόδου προγραμματισμού 2007-2013 πραγματοποιήθηκε μετά το 2013, αφού είχε ήδη αρχίσει η περίοδος 2014-2020. Επομένως, υπήρξε αλληλοεπικάλυψη μεταξύ των περιόδων προγραμματισμού.

⁷ Άρθρο 45 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1083/2006.

⁸ Άρθρο 317 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ).

Γράφημα 1 - Κύρια στάδια της περιόδου προγραμματισμού 2007-2013



8. Η χρηματοδότηση που διατίθεται σε ένα ΕΠ διαιρείται σε ετήσιες δόσεις οι οποίες κατανέμονται κατά μήκος της επταετούς περιόδου προγραμματισμού⁹. Για κάθε δόση υπάρχει η αντίστοιχη δημοσιονομική ανάληψη υποχρέωσης που αντιπροσωπεύει τη χρηματοδότηση της ΕΕ που διατίθεται για ένα ΕΠ, η οποία χρησιμοποιείται για τη συγχρηματοδότηση επιλέξιμων δαπανών στο πλαίσιο έργων. Οι δαπάνες που πραγματοποιεί ένας δικαιούχος θα αποτελέσουν αντικείμενο της αίτησης επιστροφής δαπανών που θα υποβάλει ένα κράτος μέλος στην Επιτροπή, η οποία θα εγκρίνει στη συνέχεια την καταβολή της πληρωμής από τις αναλήψεις υποχρεώσεων. Οσάκις η Επιτροπή πραγματοποιεί μια πληρωμή, θεωρείται ότι οι πόροι έχουν απορροφηθεί¹⁰.

9. Κατά την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013, οι αναλήψεις υποχρεώσεων έπρεπε να χρησιμοποιηθούν (ήτοι να αντιστοιχιστούν με προχρηματοδότηση ή ενδιάμεση πληρωμή) εντός δύο ετών, δηλαδή οι δαπάνες στις οποίες υποβλήθηκαν οι δικαιούχοι μπορούσαν να καταβληθούν έως τις 31 Δεκεμβρίου 2015 και στη συνέχεια να υποβληθούν οι αιτήσεις επιστροφής των δαπανών. Οι πόροι αποδεσμεύονταν, ήτοι τα κράτη μέλη δεν μπορούσαν πλέον να τους δαπανήσουν εάν δεν τους είχαν χρησιμοποιήσει εντός των δύο ετών, σύμφωνα με τον «κανόνα ν+2»¹¹. Ο κανόνας ν+2 παρατάθηκε κατά ένα έτος («κανόνας ν+3») για ορισμένα κράτη μέλη¹² και για ορισμένες δόσεις των αναλήψεων υποχρεώσεων¹³.

ΕΜΒΕΛΕΙΑ ΚΑΙ ΤΡΟΠΟΣ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗΣ ΤΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ

10. Σκοπός του συγκεκριμένου ελέγχου ήταν να αξιολογηθεί κατά πόσον η Επιτροπή και τα κράτη μέλη ενήργησαν κατά τρόπο που να εξασφαλίζει την απορρόφηση της

⁹ Άρθρο 75 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1083/2006.

¹⁰ Οι πληρωμές της Επιτροπής περιλαμβάνουν την προχρηματοδότηση, σύμφωνα με τα άρθρα 76 και 82 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1083/2006.

¹¹ Άρθρο 93 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1083/2006.

¹² Βουλγαρία, Τσεχική Δημοκρατία, Εσθονία, Ελλάδα, Κροατία, Κύπρος, Λετονία, Λιθουανία, Ουγγαρία, Μάλτα, Πολωνία, Πορτογαλία, Ρουμανία, Σλοβενία και Σλοβακία.

¹³ Για την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020, ο κανόνας ν+3 εφαρμόζεται σε όλα τα κράτη μέλη, σύμφωνα με το άρθρο 136 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1303/2013.

χρηματοδότησης από το ΕΤΠΑ, το ΕΚΤ και το ΤΣ κατά την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013. Ειδικότερα, εξετάσαμε αν:

- η Επιτροπή εντόπισε τυχόν δυσκολίες στην απορρόφηση και αν τις αντιμετώπισε εγκαίρως με μέτρα για τη βελτίωση της απορρόφησης, καθώς και υποστηρίζοντας τα κράτη μέλη κατά την υλοποίηση των μέτρων αυτών,
- τα κράτη μέλη χρησιμοποίησαν τα μέτρα αυτά δίνοντας τη δέουσα προσοχή στη συμμόρφωση και την οικονομική αποδοτικότητα (βλέπε πλαίσιο 1).

11. Μολονότι ο έλεγχος κάλυψε την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013, γίνονται επίσης αναφορές στις περιόδους 2000-2006 και 2014-2020. Τέτοιου είδους αναφορές γίνονται για τους σκοπούς της σύγκρισης, καθώς και για την υπογράμμιση των κινδύνων που διατρέχει η απορρόφηση κατά την τρέχουσα περίοδο.

12. Οι ελεγκτικές εργασίες μας περιέλαβαν τα εξής:

- Ανάλυση των διατάξεων του νομικού πλαισίου της περιόδου προγραμματισμού 2007-2013 που έχουν αντίκτυπο στην απορρόφηση.
- Εξέταση των σχετικών τεχνικών κατευθυντήριων οδηγιών της Επιτροπής για την υλοποίηση συγκεκριμένων νομικών διατάξεων που επηρεάζουν την απορρόφηση και το κλείσιμο.
- Αξιολόγηση των διαδικασιών παρακολούθησης της Επιτροπής την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013 σχετικά με την απορρόφηση, συμπεριλαμβανομένων των εργασιών της ειδικής ομάδας για την καλύτερη εφαρμογή¹⁴.
- Ανάλυση 16 ΕΠ του ΕΤΠΑ και του ΤΣ και τεσσάρων ΕΠ του ΕΚΤ από τα εξής επτά κράτη μέλη: Βουλγαρία, Τσεχική Δημοκρατία, Ουγγαρία, Ιταλία, Ρουμανία, Σλοβακία και Ισπανία. Από τα συγκεκριμένα ΕΠ, επτά του ΕΤΠΑ και του ΤΣ και δύο του ΕΚΤ

¹⁴ Η ειδική ομάδα για την καλύτερη εφαρμογή συστάθηκε προκειμένου να συνδράμει τα κράτη μέλη που αντιμετώπιζαν δυσκολίες στο να χρησιμοποιήσουν το υπόλοιπο της χρηματοδότησης της περιόδου προγραμματισμού 2007-2013. Η εν λόγω ομάδα επικεντρώθηκε σε 38 ΕΠ του ΕΤΠΑ και του ΤΣ και κάλυψε οκτώ κράτη μέλη.

εξετάστηκαν εις βάθος. Στο παράρτημα 1 περιλαμβάνεται κατάλογος των ΕΠ που κάλυψε ο έλεγχος.

- Επισκέψεις ελέγχου σε τέσσερα κράτη μέλη: την Τσεχική Δημοκρατία, την Ουγγαρία, την Ιταλία και τη Ρουμανία.
- Συνεντεύξεις με υπαλλήλους της ΓΔ Περιφερειακής Πολιτικής και Αστικής Ανάπτυξης και της ΓΔ Απασχόλησης, Κοινωνικών Υποθέσεων και Ένταξης που συμμετείχαν στην ειδική ομάδα για την καλύτερη εφαρμογή.

Πλαίσιο 1 - Η απορρόφηση είναι μέσο για την επίτευξη αποτελεσμάτων και όχι αυτοσκοπός

Η ικανότητα απορρόφησης αναφέρεται στην ικανότητα ενός κράτους μέλους να δαπανά αποδοτικά και αποτελεσματικά τους οικονομικούς πόρους που έχουν τεθεί στη διάθεσή του¹⁵. Το Συνέδριο έχει ήδη διαπιστώσει ότι η Ένωση έρχεται διαρκώς αντιμέτωπη με την πρόκληση να επιτυγχάνει ικανοποιητικά, από άποψη ποιότητας, αποτελέσματα στο πλαίσιο καθεστώτων των οποίων τα κονδύλια προδιατίθενται στα κράτη μέλη, όταν η απορρόφηση αυτών των κονδυλίων δεν αποτελεί ρητά εκπεφρασμένο στόχο¹⁶. Αναφέραμε επίσης ότι το νομικό πλαίσιο της περιόδου 2007-2013 εστιαζόταν πρωτίστως στη σύννομη ανάλωση των πόρων, ενώ η εστίαση στις επιδόσεις ήταν περιορισμένη¹⁷.

Η απορρόφηση δεν πρέπει να αποτελεί αυτοσκοπό αλλά μάλλον ένα μέσο για την επένδυση σε ενέργειες που συμβάλλουν στην επίτευξη των εθνικών και ενωσιακών στόχων πολιτικής. Η χρηματοδότηση της πολιτικής συνοχής είναι αξιοσημείωτη και θα μπορούσε να αποφέρει σημαντικά οφέλη στους πολίτες της ΕΕ. Για να επιτευχθεί αυτό, είναι ιδιαιτέρως σημαντική η εκτέλεση της χρηματοδότησης κατά οικονομικά αποδοτικό τρόπο.

¹⁵ Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο - Επιτροπή Περιφερειακής Ανάπτυξης, «Έκθεση σχετικά με την απορρόφηση των διαρθρωτικών ταμείων και του Ταμείου Συνοχής: άντληση διδαγμάτων για τη μελλοντική πολιτική συνοχής της ΕΕ (2010/2305(INI))», 25 Ιουλίου 2011.

¹⁶ Γνώμη αριθ. 7/2011, (C 47/1, 17.2.2012, σ. 1).

¹⁷ Βλέπε σημείο 10.10 του κεφαλαίου 10 «Επίτευξη αποτελεσμάτων από τον προϋπολογισμό της ΕΕ», της ετήσιας έκθεσης για το 2013 (ΕΕ C 398 της 12.11.2014).

ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

Η Επιτροπή αντέδρασε μεν καθυστερημένα στην αργή υλοποίηση, συνέβαλε ωστόσο με τις ενέργειές της στην αύξηση της απορρόφησης

13. Συγκρίναμε το χρονοδιάγραμμα έγκρισης του νομικού πλαισίου των περιόδων προγραμματισμού 2007-2013 και 2014-2020 για να διαπιστώσουμε πόσο χρόνο είχαν στη διάθεσή τους τα κράτη μέλη πριν από την έναρξη της περιόδου προγραμματισμού για την υποβολή των ΕΠ. Εξετάσαμε το χρονοδιάγραμμα έγκρισης των ΕΠ κατά τις περιόδους προγραμματισμού 2007-2013 και 2014-2020 για να διαπιστώσουμε από ποιο σημείο και έπειτα ήταν δυνατή η απορρόφηση πόρων από τα κράτη μέλη. Εξετάσαμε επίσης τα ποσοστά απορρόφησης των περιόδων προγραμματισμού 2000-2006, 2007-2013 και 2014-2020 προκειμένου να εντοπίσουμε ομοιότητες στους τρόπους ανάλωσης των πόρων και να εξετάσουμε τι μέλλει γενέσθαι κατά την τρέχουσα περίοδο. Τέλος, αξιολογήσαμε με ποιον τρόπο παρακολούθησε η Επιτροπή την απορρόφηση κατά την περίοδο 2007-2013, αν έλαβε εγκαίρως μέτρα και ποια ήταν τα αποτελέσματα που επιτεύχθηκαν.

Η καθυστερημένη έγκριση του νομικού πλαισίου και η αργή υλοποίηση οδήγησαν σε αυξημένη πίεση για την απορρόφηση πόρων

14. Η έγκριση του νομικού πλαισίου αποτελεί ουσιαστική προϋπόθεση για την κατάρτιση των ΕΠ, επειδή καθιερώνει το ρυθμιστικό πλαίσιο και παρέχει στα κράτη μέλη ασφάλεια δικαίου, διασφαλίζοντας ότι τα σχέδια δαπανών και οι οριζόμενοι στα ΕΠ τους στόχοι ευθυγραμμίζονται με τους στόχους της ΕΕ. Με τη σειρά της, η έγκριση των ΕΠ από την Επιτροπή σηματοδοτεί την έναρξη της πραγματοποίησης πληρωμών από τον προϋπολογισμό της ΕΕ προς ένα ΕΠ. Προκειμένου να διασφαλίζεται η δυνατότητα δαπάνης των πόρων ήδη από την έναρξη της περιόδου, πρέπει ο χρόνος κατά τον οποίο η Επιτροπή προτείνει και ο νομοθέτης εγκρίνει το νομικό πλαίσιο για την προσεχή περίοδο προγραμματισμού να προηγείται αισθητά της ημερομηνίας έναρξής του. Βάσει της πείρας μας, εκτιμούμε ότι ένα εύλογο χρονοδιάγραμμα θα είχε ως εξής:

- η Επιτροπή υποβάλλει την πρόταση για το νομικό πλαίσιο 30 μήνες (δυόμισι έτη) πριν από την έναρξη της περιόδου,

- ο νομοθέτης εγκρίνει το πλαίσιο εντός 18 μηνών από την υποβολή της πρότασης της Επιτροπής,
- τα κράτη μέλη υποβάλλουν και η Επιτροπή εγκρίνει τις εθνικές στρατηγικές (οι οποίες ήταν συμφωνίες εταιρικής σχέσης για την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020) και τα ΕΠ εντός ενός έτους από την έγκριση του νομικού πλαισίου.

15. Αυτό είναι σημαντικό προκειμένου να αποφεύγεται τυχόν συσσώρευση καθυστερήσεων κατά την υλοποίηση αλλά και η άσκηση αδικαιολόγητων πιέσεων για απορρόφηση της χρηματοδότησης προς το τέλος της περιόδου, γεγονός που ενδεχομένως να αποβαίνει εις βάρος της τήρησης των κανόνων και της επίτευξης της οικονομικής αποδοτικότητας.

Η καθυστερημένη έγκριση του νομικού πλαισίου και των ΕΠ είχε αλυσιδωτές συνέπειες στην υλοποίηση

16. Όσον αφορά την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013, η πρόταση της Επιτροπής για τον γενικό κανονισμό υποβλήθηκε σχεδόν 30 μήνες πριν από την έναρξη της περιόδου προγραμματισμού και εγκρίθηκε από τον νομοθέτη σχεδόν 24 μήνες μετά, δηλαδή σχεδόν έξι μήνες πριν από την έναρξη της περιόδου. Όσον αφορά την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020, η πρόταση της Επιτροπής για τον κανονισμό περί κοινών διατάξεων (ΚΚΔ) υποβλήθηκε σχεδόν 27 μήνες πριν από την έναρξη της περιόδου προγραμματισμού και ο νομοθέτης χρειάστηκε περισσότερους από 26 μήνες για να τον εγκρίνει, με άλλα λόγια ο κανονισμός εγκρίθηκε μόλις δύο εβδομάδες πριν από την έναρξη της περιόδου προγραμματισμού¹⁸. Στο **γράφημα 2** παρουσιάζεται σχηματικά η χρονογραμμή της νομοθετικής διαδικασίας.

¹⁸ Όσον αφορά την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013, ο γενικός κανονισμός εγκρίθηκε μέσω ειδικής νομοθετικής διαδικασίας, ήτοι το Συμβούλιο ήταν καταρχήν ο μοναδικός νομοθέτης και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο είχε περιορισμένη εξουσία παρέμβασης. Όσον αφορά την περίοδο 2014-2020, ο ΚΚΔ εγκρίθηκε με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, ήτοι το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο είχαν ισότιμο ρόλο στις διαπραγματεύσεις.

17. Σε σύγκριση με την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013, ο πρόσθετος χρόνος που απαιτήθηκε για την έγκριση του κανονισμού κοινών διατάξεων για την περίοδο 2014-2020 οφειλόταν στα εξής:

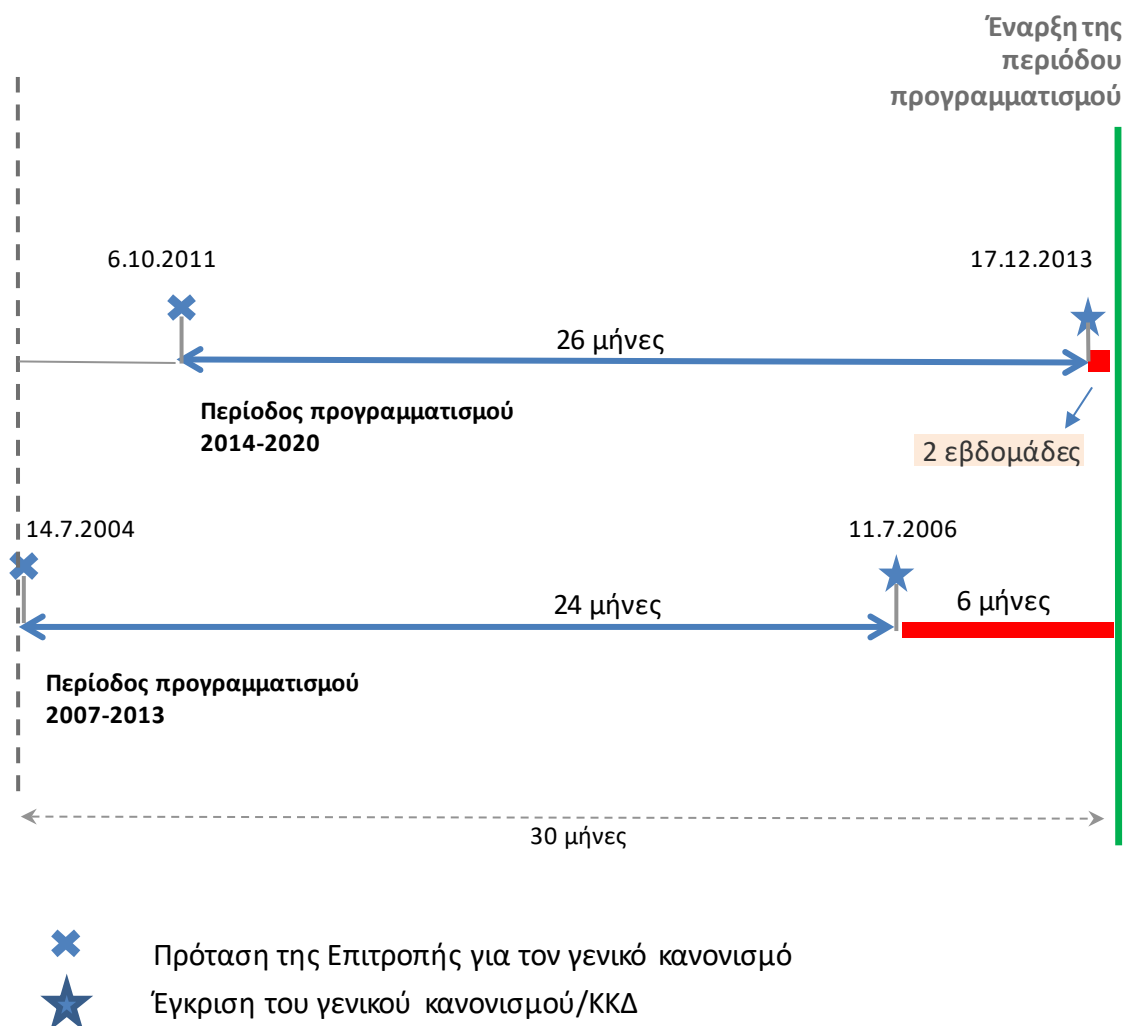
- Η νομοθετική πρόταση της Επιτροπής υποβλήθηκε τρεις μήνες αργότερα (δηλαδή τον Οκτώβριο του 2011 σε σύγκριση με τον Ιούλιο του 2004).
- Η διάρκεια της διαπραγμάτευσης μεταξύ του Συμβουλίου και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ήταν κατά δύομισι μήνες μεγαλύτερη, λόγω της υποχρεωτικής αναμονής έγκρισης του νέου δημοσιονομικού κανονισμού (τον Οκτώβριο του 2012) και του ΠΔΠ (το οποίο εγκρίθηκε μόλις τον Δεκέμβριο του 2013), καθώς και των διαπραγματεύσεων κατόπιν της νέας νομοθετικής διαδικασίας¹⁹.

18. Στην ανακοίνωσή της για το ΠΔΠ μετά το 2020²⁰, η Επιτροπή παραδέχθηκε ότι η καθυστερημένη έγκριση του ΠΔΠ της περιόδου 2014-2020 καθυστέρησε την υλοποίηση των επενδύσεων επιτόπου σε διάφορους τομείς πολιτικής (συμπεριλαμβανομένου του τομέα της συνοχής). Η Επιτροπή ενθαρρύνει την έγκριση έγκαιρης πολιτικής συμφωνίας σχετικά με το ΠΔΠ της περιόδου μετά το 2020, προκειμένου να διασφαλιστούν ασφάλεια δικαίου και δημοσιονομική βεβαιότητα για τις εθνικές και περιφερειακές αρχές, καθώς και να διευκολυνθεί η άμεση έναρξη της υλοποίησης από την αρχή της περιόδου προγραμματισμού.

¹⁹ Ειδική έκθεση αριθ. 2/2017 «Διαπραγμάτευση των συμφωνιών εταιρικής σχέσης και των προγραμμάτων του τομέα της συνοχής της περιόδου 2014-2020 από την Επιτροπή: δαπάνες περισσότερο στοχευμένες στις προτεραιότητες της στρατηγικής “Ευρώπη 2020”, αλλά πολυπλοκότερες ρυθμίσεις για τη μέτρηση των επιδόσεων», σημεία 36 και 37.

²⁰ COM(2018) 98 final, της 14ης Φεβρουαρίου 2018, «Ένα νέο, σύγχρονο πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο για μια Ευρωπαϊκή Ένωση που υλοποιεί αποτελεσματικά τις προτεραιότητές της για την περίοδο μετά το 2020».

Γράφημα 2 - Χρονογραμμή της πρότασης και της έγκρισης του νομικού πλαισίου για τις περιόδους προγραμματισμού 2007-2013 και 2014-2020



Πηγή: ΕΕΣ.

19. Όσον αφορά τις περιόδους προγραμματισμού 2007-2013 και 2014-2020, κατά τον χρόνο έναρξης της περιόδου προγραμματισμού, την 1η Ιανουαρίου του 2007 και του 2014 αντίστοιχα, δεν είχαν εγκριθεί ΕΠ. Όσον αφορά την περίοδο 2007-2013, στο τέλος του πρώτου έτους της περιόδου προγραμματισμού είχε εγκριθεί μεγαλύτερος αριθμός ΕΠ σε σύγκριση με τον αντίστοιχο της περιόδου 2014-2020 (βλέπε πλαίσιο 2). Αυτό οφείλεται κυρίως στην καθυστερημένη έγκριση της νομοθετικής δέσμης και στις ενδεχομένως

απαιτητικότερες διαπραγματεύσεις σε σύγκριση με την προηγούμενη περίοδο για την έγκριση των συμφωνιών εταιρικής σχέσης και των ΕΠ^{21 22}.

Πλαίσιο 2 - Τα ΕΠ εγκρίθηκαν μετά την έναρξη των περιόδων προγραμματισμού 2007-2013 και 2014-2020

Όσον αφορά την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013, στις 31 Δεκεμβρίου 2007 είχε υποβληθεί το 98 % (432 από 440²³) των ΕΠ και είχε εγκριθεί από την Επιτροπή το 95 % (416 από 440 ΕΠ). Το μεγαλύτερο τμήμα των ΕΠ (91 %) εγκρίθηκε μεταξύ Ιουλίου και Δεκεμβρίου του 2007. Το μέσο χρονικό διάστημα που μεσολάβησε από την υποβολή της αίτησης έως την έγκριση του ΕΠ ήταν περίπου επτά μήνες.

Όσον αφορά την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020, στις 31 Δεκεμβρίου 2014 είχε υποβληθεί από τα κράτη μέλη το 95,5 % (371 από 387²⁴) των ΕΠ, αλλά είχε εγκριθεί από την Επιτροπή μόνο το 55,8 % (216 από 387 ΕΠ). Το μέσο χρονικό διάστημα που μεσολάβησε από την υποβολή της αίτησης έως την έγκριση του ΕΠ ήταν περίπου οκτώ μήνες.

Τα πρώτα έτη οι ρυθμοί απορρόφησης ήταν αργοί

20. Στο **γράφημα 3** παρουσιάζεται το μοτίβο ετησίων δαπανών για την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013. Το επίπεδο των αναλήψεων υποχρεώσεων στην αρχή της περιόδου ήταν πολύ υψηλότερο από εκείνο των πληρωμών, δεδομένου ότι τα κράτη μέλη χρησιμοποιούσαν ακόμη τις διαθέσιμες αναλήψεις υποχρεώσεων από την περίοδο προγραμματισμού 2000-2006, τα ΕΠ βρίσκονταν ακόμη στη διαδικασία έγκρισης ή οι διαδικασίες επιλογής των έργων δεν είχαν ακόμη οριστικοποιηθεί. Στο τέλος της περιόδου

²¹ Ειδική έκθεση αριθ. 2/2017, σημεία 49, και 53 έως 55.

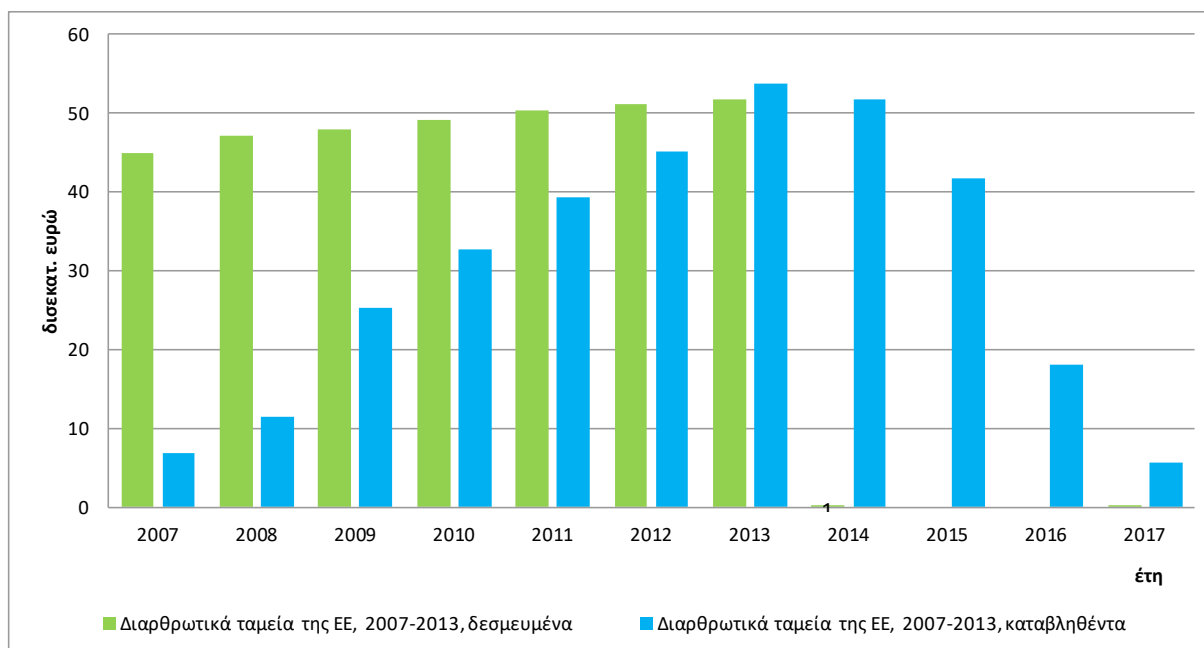
²² Οι διαπραγματεύσεις διήρκεσαν περισσότερο χρόνο, ενδεχομένως λόγω των νέων απαιτήσεων που εισήχθησαν βάσει του νέου νομικού πλαισίου, των προβλημάτων ΤΠ που ανέκυψαν με το νέο σύστημα ηλεκτρονικής ανταλλαγής πληροφοριών και της πολυπλοκότερης διαδικασίας έγκρισης των ΕΠ από την Επιτροπή. (Βλέπε ειδική έκθεση του ΕΕΣ αριθ. 2/2017, σημείο 55).

²³ Περιλαμβάνονται 249 ΕΠ του ΕΤΠΑ και του ΤΣ, 118 ΕΠ του ΕΚΤ και 73 ΕΠ της Ευρωπαϊκής Εδαφικής Συνεργασίας (ΕΤΣ).

²⁴ Περιλαμβάνονται 124 ΕΠ του ΕΤΠΑ και του ΤΣ, 95 ΕΠ του ΕΚΤ, 92 πολυτομεακά ΕΠ και 76 ΕΠ της ΕΤΣ.

προγραμματισμού 2007-2013, με δύο έτη να έχουν απομείνει έως το τέλος της περιόδου επιλεξιμότητας (31 Δεκεμβρίου 2015), είχε απορροφηθεί μέσω πληρωμών λιγότερο από τα δύο τρίτα των αναλήψεων υποχρεώσεων.

Γράφημα 3 - Μοτίβα δαπανών την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013 για το ΕΤΠΑ, το ΕΚΤ και το ΤΣ

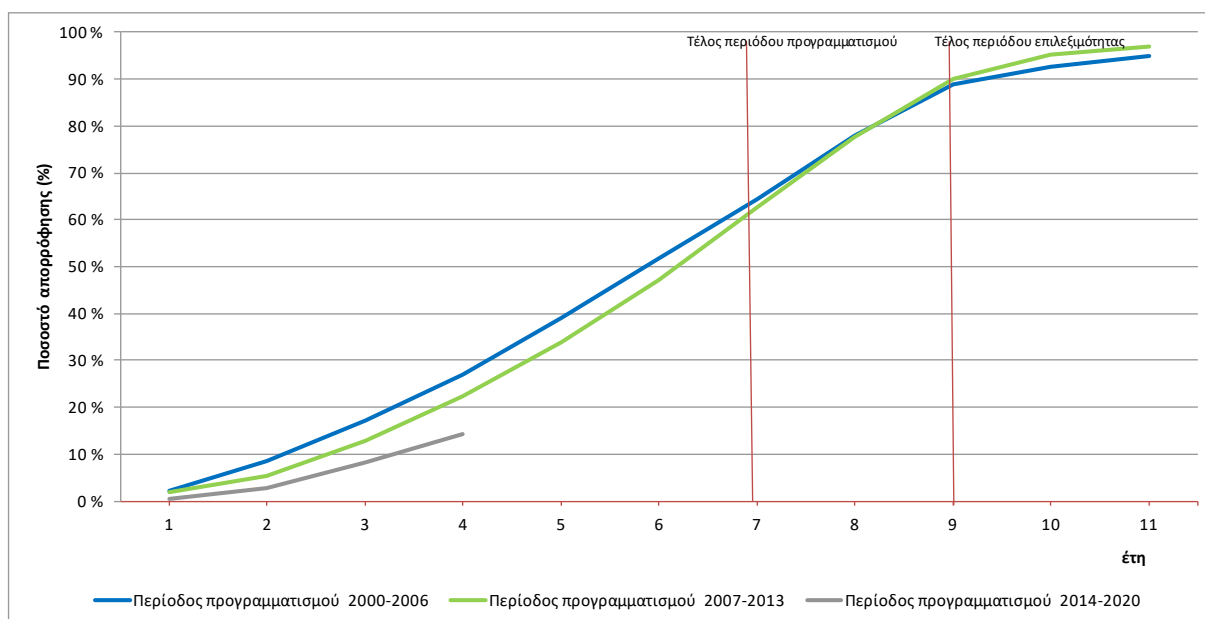


Πηγή: ΕΕΣ, βάσει των στοιχείων που παρείχε η Επιτροπή.

21. Από τη σύγκριση των μοτίβων δαπανών για τις περιόδους προγραμματισμού 2000-2006 και 2007-2013 προκύπτει η ύπαρξη παρόμοιων χαρακτηριστικών. Όσον αφορά την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020, η απορρόφηση στα τέλη του 2017 (4ο έτος της περιόδου προγραμματισμού) είναι βραδύτερη. Στο γράφημα 4 παρουσιάζεται το σωρευτικό ποσοστό απορρόφησης²⁵ κατά τις συγκεκριμένες τρεις περιόδους προγραμματισμού, από την έναρξη της περιόδου (1ο έτος) έως το έτος που πρέπει να υποβληθεί η δήλωση κλεισίματος (11ο έτος).

²⁵ Το ποσοστό απορρόφησης υπολογίζεται διαιρώντας τις σωρευτικές πληρωμές με τις συνολικές αναλήψεις υποχρεώσεων του ΕΤΠΑ, του ΕΚΤ και του ΤΣ. Όσον αφορά την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020, το αποθεματικό επίδοσης δεν περιλαμβάνεται στο συνολικό ποσό των αναλήψεων υποχρεώσεων, επειδή εξαρτάται από το αποτέλεσμα της εξέτασης των επιδόσεων.

Γράφημα 4 - Ποσοστό απορρόφησης για τις περιόδους προγραμματισμού 2000-2006, 2007-2013 και 2014-2020 για το ΕΤΠΑ, το ΕΚΤ και το ΤΣ



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων της Επιτροπής.

22. Πέραν της καθυστερημένης έγκρισης του νομικού πλαισίου και των ΕΠ, εντοπίσαμε τουλάχιστον δύο ακόμη παράγοντες που προκάλεσαν την αργή απορρόφηση τα πρώτα έτη της περιόδου προγραμματισμού 2007-2013 σε σύγκριση με την προηγούμενη περίοδο. Πρώτον, όσον αφορά την περίοδο προγραμματισμού 2000-2006, η περίοδος επιλεξιμότητας των δαπανών, και επομένως η προθεσμία για το κλείσιμο, παρατάθηκαν κατά έξι μήνες (έως τον Ιούνιο του 2009 και τον Σεπτέμβριο του 2010 αντίστοιχα) για τα περισσότερα κράτη μέλη²⁶. Το γεγονός αυτό καθυστέρησε την υλοποίηση της περιόδου προγραμματισμού 2007-2013, εφόσον τα κράτη μέλη χρησιμοποιούσαν ακόμη τις αναλήψεις υποχρεώσεων που ήταν διαθέσιμες από την προηγούμενη περίοδο. Δεύτερον, κατά την περίοδο προγραμματισμού 2000-2006, η προχρηματοδότηση χορηγήθηκε εξ

²⁶ Λαμβανομένων υπόψη των συνεχιζόμενων οικονομικών δυσχερειών, η περίοδος επιλεξιμότητας 13 ελληνικών προγραμμάτων και 18 προγραμμάτων INTERREG III παρατάθηκε έως τις 31 Δεκεμβρίου 2009, με αποτέλεσμα η προθεσμία υποβολής να λήγει στις 31 Μαρτίου 2011. Συνεπεία του σεισμού στην περιφέρεια του Αμπρούτσο, το περιφερειακό ΕΠ και το πρόγραμμα INTERREG III A Italia-Adriatico παρατάθηκαν έως τις 30 Ιουνίου 2010, με προθεσμία υποβολής την 30ή Σεπτεμβρίου 2011.

ολοκλήρου μόλις πραγματοποιήθηκε η πρώτη ανάληψη υποχρεώσεων²⁷, ενώ την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013 χορηγήθηκε σταδιακά κατά τα έτη 2007-2009.

23. Το Συνέδριο είχε ήδη αναφέρει ότι ελλοχεύει ο κίνδυνος οι καθυστερήσεις στην εκτέλεση του προϋπολογισμού την περίοδο 2014-2020 να είναι μεγαλύτερες από εκείνες που σημειώθηκαν την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013²⁸. Στο τέλος του 2016 (τρία έτη μετά την έναρξη της περιόδου προγραμματισμού), είχε οριστεί μόλις το 77 % των αρχών για τα ΕΠ του ΕΤΠΑ, του ΕΚΤ και του ΤΣ. Το γεγονός αυτό επιδείνωσε τους ήδη αργούς ρυθμούς εκκίνησης (βλέπε σημεία 16, 19 και πλαίσιο 2), επειδή οι αρχές των κρατών μελών μπορούν μεν να προκηρύσσουν προσκλήσεις και να επιλέγουν έργα, δεν μπορούν όμως να υποβάλλουν καταστάσεις δαπανών στην Επιτροπή μέχρι τον ορισμό τους. Τον Μάιο του 2018, η διαδικασία ορισμού είχε σχεδόν ολοκληρωθεί.

24. Την 1η Μαρτίου 2018, οι σωρευτικές δαπάνες που εμφανίζονται στους οριστικούς λογαριασμούς του πρώτου, δεύτερου και τρίτου έτους που υπέβαλαν τα κράτη μέλη ανέρχονται μόλις στο 5 % περίπου του προϋπολογισμού που διατέθηκε για το σύνολο της περιόδου προγραμματισμού²⁹.

25. Η Επιτροπή ανέφερε ότι η επιλογή των έργων για την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020 άρχισε να πραγματοποιείται με αργούς ρυθμούς. Εντούτοις, τον Ιούλιο του 2017, το σχετικό ποσοστό έφτασε στο ίδιο επίπεδο όπως και την προηγούμενη περίοδο³⁰, ενώ για το μετέπειτα διάστημα η Επιτροπή αναμένει ποσοστά υλοποίησης σε γενικές

²⁷ Αντιστοιχούσε στο 7 % της συνεισφοράς των ταμείων. Άρθρο 32 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1260/1999 του Συμβουλίου, της 21ης Ιουνίου 1999, περί γενικών διατάξεων για τα διαρθρωτικά Ταμεία (ΕΕ L 161 της 26.6.1999, σ. 1).

²⁸ Βλέπε κεφάλαιο 6 «Οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή» των ετήσιων εκθέσεων του Συνεδρίου για το 2015 και 2016.

²⁹ Οι οριστικοί λογαριασμοί του τρίτου έτους, που καλύπτουν την περίοδο από 1ης Ιουλίου 2016 έως 30 Ιουνίου 2017, πρέπει να υποβληθούν για εξέταση και αποδοχή στην Επιτροπή, η οποία πρέπει να ολοκληρώσει την εξέταση και να αποφανθεί έως τις 31 Μαΐου 2018. Κατά συνέπεια, ενδεχομένως να υπάρξει αλλαγή σχετικά με τις σωρευτικές δαπάνες.

³⁰ «Η περιφέρειά μου, η Ευρώπη μου, το μέλλον μας: Η 7η έκθεση για την οικονομική, την κοινωνική και την εδαφική συνοχή», Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Σεπτέμβριος 2017, σ. 177.

γραμμές όμοια με εκείνα της περιόδου προγραμματισμού 2007-2013. Εντούτοις, δεδομένων των δυσκολιών που υπήρξαν στην περίοδο προγραμματισμού 2007-2013 όσον αφορά την απορρόφηση και τη βραδύτερη εκκίνηση κατά την περίοδο 2014-2020, είναι πιθανόν να υπάρξουν δυσκολίες στην απορρόφηση και την περίοδο 2014-2020.

26. Το Συνέδριο διαπίστωσε ότι όσον αφορά εννέα κράτη μέλη³¹, οι εκκρεμείς αναλήψεις υποχρεώσεων που σχετίζονταν με τα ευρωπαϊκά διαρθρωτικά και επενδυτικά ταμεία (ΕΔΕΤ) της περιόδου προγραμματισμού 2014-2020 αντιστοιχούσαν στο τέλος του 2016 σε περισσότερο από το 15 % των δαπανών γενικής κυβέρνησης για το εν λόγω έτος. Δεδομένου του όγκου των πιστώσεων ανάληψης υποχρεώσεων που παραμένουν διαθέσιμες στο πλαίσιο του ΠΔΠ της περιόδου 2014-2020, τα κράτη μέλη στα οποία τα ΕΔΕΤ αντιπροσωπεύουν σημαντικό ποσοστό των δαπανών γενικής κυβέρνησης ενδέχεται να δυσκολευθούν να συγκεντρώσουν επαρκή αριθμό έργων υψηλής ποιότητας στα οποία να δαπανήσουν τη διαθέσιμη χρηματοδότηση ή τα οποία να συγχρηματοδοτήσουν³².

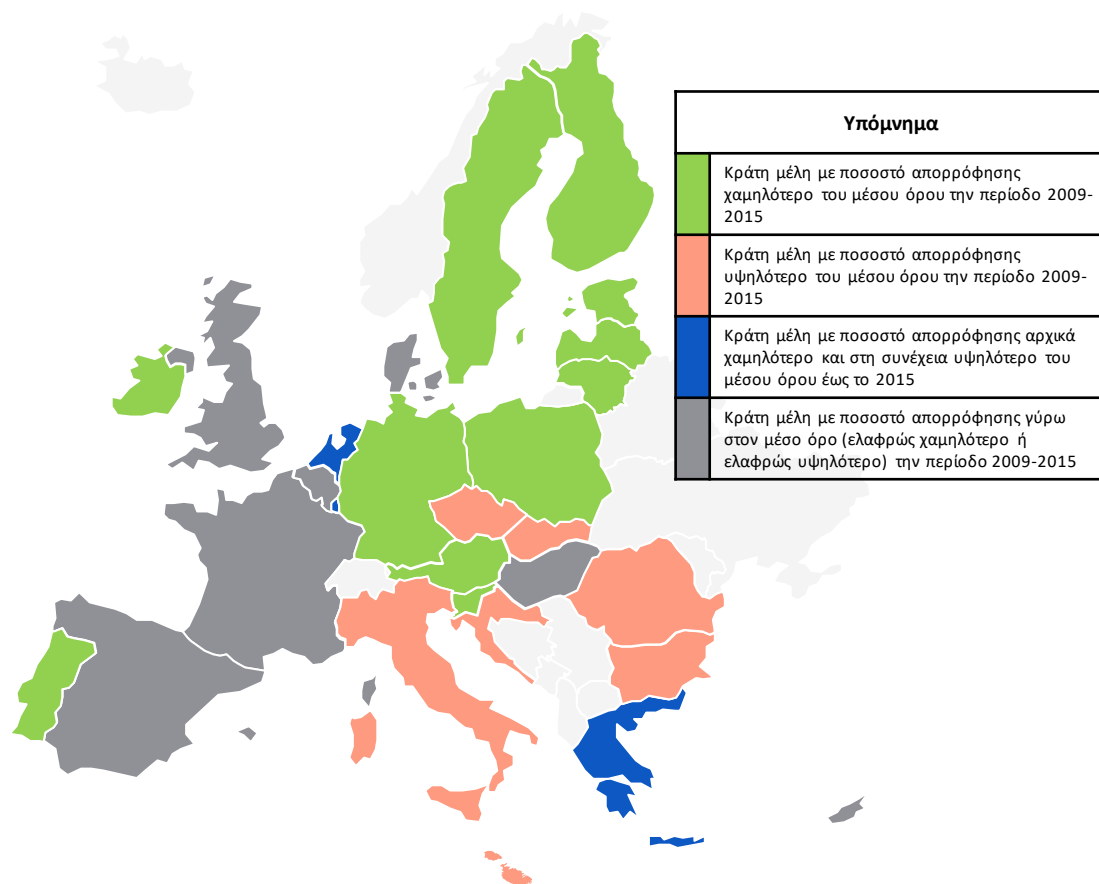
Την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013, τα μοτίβα των δαπανών παρουσίαζαν διαφορές μεταξύ των κρατών μελών και αρκετά κράτη δεν μπόρεσαν να χρησιμοποιήσουν όλη τη διαθέσιμη χρηματοδότηση

27. Στο πλαίσιο της εξέτασής μας για την απορρόφηση που πραγματοποίησαν τα κράτη μέλη την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013 διαπιστώθηκε ότι ορισμένα κράτη μέλη απορρόφησαν τους πόρους ταχύτερα από άλλα. Εντούτοις, επισημαίνουμε ότι η απορρόφηση αποτελεί μέσο για την επίτευξη στόχων και αποτελεσμάτων και όχι αυτοσκοπό. Στο γράφημα 5 παρουσιάζονται οι διαφορές στα ποσοστά απορρόφησης μεταξύ των κρατών μελών.

³¹ Βουλγαρία, Εσθονία, Κροατία, Λετονία, Λιθουανία, Ουγγαρία, Πολωνία, Ρουμανία και Σλοβακία.

³² Βλέπε σημεία 2.24-2.25 του κεφαλαίου 2 «Δημοσιονομική και χρηματοοικονομική διαχείριση» της ετήσιας έκθεσης του Συνεδρίου για το 2016.

Γράφημα 5 - Ποσοστό απορρόφησης ανά κράτος μέλος σε σύγκριση με τον μέσο όρο της ΕΕ την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013 για το ΕΤΠΑ, το ΕΚΤ και το ΤΣ



Σημείωση: Κατά την εξέταση του μοτίβου απορρόφησης των κρατών μελών την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013, λάβαμε υπόψη τις πληρωμές που πραγματοποιήθηκαν μεταξύ 2009 και 2015. Οι πληρωμές που πραγματοποιήθηκαν τα έτη 2007 και 2008 δεν ελήφθησαν υπόψη, επειδή αφορούσαν ουσιαστικά μόνο πληρωμές προχρηματοδοτήσεων. Οι πληρωμές που πραγματοποιήθηκαν το 2014 και το 2015 συμπεριλήφθηκαν, σύμφωνα με τον κανόνα n+2.

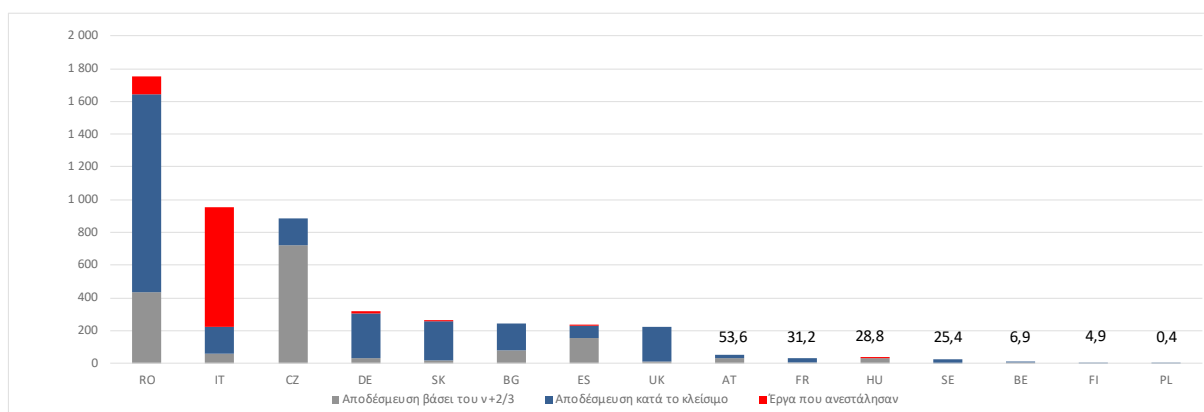
Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων της Επιτροπής του Φεβρουαρίου του 2018.

28. Σύμφωνα με τις διαθέσιμες πληροφορίες που παρείχε η Επιτροπή στην αρχή του 2018, το μέσο ποσοστό απορρόφησης της ΕΕ ανερχόταν στο 97,2 %³³. Ορισμένα κράτη μέλη δεν κατάφεραν να χρησιμοποιήσουν τη διαθέσιμη χρηματοδότηση εντός της προβλεπόμενης προθεσμίας (κανόνας n+2/3) ή δεν είχαν πραγματοποιήσει αρκετές επιλέξιμες δαπάνες

³³ Το ποσοστό απορρόφησης υπολογίζεται διαιρώντας τις σωρευτικές πληρωμές (332,9 δισεκατομμύρια ευρώ) με τις συνολικές αναλήψεις υποχρεώσεων του ΕΤΠΑ, του ΤΣ και του ΕΚΤ (342,5 δισεκατομμύρια ευρώ). Το ποσοστό απορρόφησης είναι προσωρινό στοιχείο, δεδομένου ότι οι αιτήσεις για τις τελικές πληρωμές βρίσκονται ακόμη στη διαδικασία εκκαθάρισης, και αυτό θα επηρεάσει την αξία των σωρευτικών πληρωμών.

ώστε να δηλώσουν το σύνολο των διατεθέντων πόρων κατά το κλείσιμο (βλέπε **γράφημα 6**). Σύμφωνα με τις πληροφορίες που παρείχε η Επιτροπή, στο τέλος του 2017 η μη χρησιμοποιηθείσα χρηματοδότηση ανερχόταν σε 4,4 δισεκατομμύρια ευρώ³⁴. Το συνολικό ποσό έργων που είχαν ανασταλεί λόγω κίνησης διαδικασιών ενώπιον διοικητικών ή δικαστικών αρχών ανερχόταν σε περίπου 853,8 εκατομμύρια ευρώ και η απορρόφησή του από τα κράτη μέλη θα εξαρτηθεί από την έκβαση των ανωτέρω διαδικασιών³⁵. Το οριστικό ποσοστό απορρόφησης και η συνολική αξία της μη χρησιμοποιηθείσας χρηματοδότησης θα επιβεβαιωθεί μόνο αφού κλείσουν όλα τα ΕΠ και προσδιοριστούν τυχόν δημοσιονομικές διορθώσεις και ανακτήσεις.

Γράφημα 6 - Χρηματοδότηση που δεν χρησιμοποιήθηκε και έργα που ανεστάλησαν την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013 (σε εκατομμύρια ευρώ)



Σημείωση: Στον ανωτέρω πίνακα δεν περιλαμβάνονται αποδεσμεύσεις όσον αφορά τα ΕΠ της ευρωπαϊκής εδαφικής συνεργασίας, ύψους 229,4 εκατομμυρίων ευρώ.

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει των στοιχείων που παρείχε η Επιτροπή.

Παρότι η Επιτροπή ενήργησε καθυστερημένα για την αντιμετώπιση της απορρόφησης, άσκησε παρ' όλα αυτά κάποιον αντίκτυπο στην απορρόφηση

29. Η Επιτροπή οφείλει να παρακολουθεί τακτικά την εκτέλεση του προϋπολογισμού και να αναλαμβάνει την κατάλληλη δράση όταν εντοπίζονται καθυστερήσεις στην υλοποίηση.

³⁴ ΕΤΠΑ/ΤΣ: 3,5 δισεκατομμύρια ευρώ, ΕΚΤ: 0,9 δισεκατομμύρια ευρώ.

³⁵ ΕΤΠΑ/ΤΣ: 743,5 εκατομμύρια ευρώ, ΕΚΤ: 110,3 εκατομμύρια ευρώ.

Επιπροσθέτως, πρέπει να αξιοποιεί τα διδάγματα που έχουν αντληθεί από προηγούμενες περιόδους προγραμματισμού ώστε να βελτιώνεται η εφαρμογή των ταμείων.

Η Επιτροπή παρακολουθούσε τακτικά την εκτέλεση του προϋπολογισμού

30. Η Επιτροπή διαθέτει διάφορες πηγές πληροφόρησης για την παρακολούθηση της εφαρμογής των ταμείων της ΕΕ στα κράτη μέλη. Την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013 η διαχειριστική αρχή κατάρτιζε για κάθε ΕΠ ετήσια έκθεση υλοποίησης (ΕΕΥ), την οποία και υπέβαλε στην Επιτροπή έως τις 30 Ιουνίου του επόμενου έτους, αρχής γενομένης από τον Ιούνιο του 2008³⁶.

31. Ο γενικός κανονισμός καθορίζει τις πληροφορίες που πρέπει να περιλαμβάνονται στην ΕΕΥ, δηλαδή πληροφορίες για την εκτέλεση του προϋπολογισμού, την πρόοδο που έχει σημειωθεί προς την επίτευξη του τεθέντος στόχου, καθώς και τυχόν σημαντικά προβλήματα που ανέκυψαν και τα σχετικά μέτρα για τον μετριασμό τους. Οι πληροφορίες στις ΕΕΥ συμπληρώνονται από τις δηλώσεις επιλέξιμων δαπανών. Τα κράτη μέλη υπέβαλαν επίσης ανά εξάμηνο τις προβλέψεις τους για τις αιτήσεις πληρωμής. Η Επιτροπή συγκέντρωνε περισσότερες πληροφορίες κατά τις συνεδριάσεις της επιτροπής παρακολούθησης (κατά μέσο όρο δύο φορές ετησίως), τις ετήσιες συνεδριάσεις επανεξέτασης και τις τεχνικές συνεδριάσεις.

32. Η ΓΔ Απασχόλησης, Κοινωνικών Υποθέσεων και Ένταξης και η ΓΔ Περιφερειακής Πολιτικής και Αστικής Ανάπτυξης παρακολουθούσαν τακτικά την εκτέλεση του προϋπολογισμού των προγραμμάτων από τα κράτη μέλη, μεταξύ άλλων μέσω μιας μηνιαίας έκθεσης για την εκτέλεση του προϋπολογισμού που κάλυπτε το σύνολο των κρατών μελών και των ΕΠ. Η παρακολούθηση πραγματοποιούνταν σε επίπεδο ΕΕ, κράτους μέλους, καθώς και σε επίπεδο προγράμματος. Προς το τέλος της περιόδου προγραμματισμού 2007-2013, η Επιτροπή ενίσχυσε την εποπτεία της, παρακολουθώντας τακτικά την υλοποίηση του εσωτερικού σχεδίου της ΓΔ σχετικά με την ετήσια διαχείριση.

³⁶ Άρθρο 67 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1083/2006.

Ορισμένα κράτη μέλη έλαβαν μέτρα για την αντιμετώπιση των δυσκολιών απορρόφησης σε σχετικά πρώιμο στάδιο, ωστόσο το πρόβλημα εξακολούθησε να υπάρχει

33. Ορισμένα από τα κράτη μέλη στα οποία πραγματοποιήθηκαν επισκέψεις εντόπισαν δυσκολίες στην εφαρμογή των διαρθρωτικών ταμείων σε σχετικά πρώιμο στάδιο της περιόδου προγραμματισμού και κατάρτισαν σχέδια δράσης ή έλαβαν μέτρα για την αντιμετώπιση των εν λόγω δυσκολιών. Παραδείγματος χάριν, στην Ιταλία, τη Ρουμανία και την Τσεχική Δημοκρατία είχαν καταρτιστεί σχέδια δράσης ήδη από το 2011. Στο τέλος του 2014, με μόνο ένα έτος να απομένει για τη χρησιμοποίηση της διαθέσιμης χρηματοδότησης, το ποσοστό απορρόφησης για τα ΕΤΠΑ, ΕΚΤ και ΤΣ ανερχόταν στο 77 % περίπου στην ΕΕ των 28. Στην περίπτωση της Ιταλίας, της Ρουμανίας και της Τσεχικής Δημοκρατίας, όπως και της Σλοβακίας και της Βουλγαρίας, το ποσοστό απορρόφησης βρισκόταν σε επίπεδο πολύ χαμηλότερο από το ανωτέρω, δηλαδή μεταξύ 61 % και 68 %, ενώ στην περίπτωση της Κροατίας³⁷ το ποσοστό απορρόφησης ανερχόταν στο 46 % περίπου.

Παρότι η ειδική ομάδα για την καλύτερη εφαρμογή συστάθηκε με καθυστέρηση, τα αποτελέσματά της ήταν σημαντικά

34. Τον Νοέμβριο του 2014, 11 μήνες μετά το πέρας της περιόδου προγραμματισμού, η Επιτροπή³⁸ συγκρότησε την ειδική ομάδα για την καλύτερη εφαρμογή. Σκοπός της ήταν να υποστηρίξει τα κράτη μέλη ώστε να αντιμετωπίσουν τυχόν δυσκολίες κατά την υλοποίηση των ΕΠ οι οποίες θα αφορούσαν τη χρησιμοποίηση του υπολοίπου της χρηματοδότησης από την περίοδο 2007-2013.

35. Η ειδική ομάδα για την καλύτερη εφαρμογή, η οποία εκπροσωπείται από υπαλλήλους της ΓΔ Περιφερειακής Πολιτικής και Αστικής Ανάπτυξης³⁹ είχε ως αντικείμενο κράτη μέλη με

³⁷ Η Κροατία προσχώρησε στην ΕΕ τον Ιούλιο του 2013 και η περίοδος επιλεξιμότητάς της έληγε στις 31 Δεκεμβρίου 2016.

³⁸ Δελτίο Τύπου MEMO/15/4654 της 24.3.2015.

³⁹ Η ΓΔ Απασχόλησης, Κοινωνικών Υποθέσεων και Ένταξης παρείχε δεδομένα στη ΓΔ Περιφερειακής Πολιτικής και Αστικής Ανάπτυξης μέσω μιας αξιολόγησης των συστημάτων

συνολικό ποσοστό απορρόφησης χαμηλότερο του μέσου όρου της ΕΕ (Βουλγαρία, Ρουμανία, Σλοβακία, Τσεχική Δημοκρατία, Ιταλία και Κροατία)⁴⁰. Κάλυψε επίσης την Ουγγαρία, η οποία το 2014 κινδύνευσε να απολέσει χρηματοδοτικούς πόρους εξαιτίας της διαδικασίας της αυτόματης αποδέσμευσης, παρότι το επίπεδο απορρόφησης της προσέγγιζε τον μέσο όρο της ΕΕ. Συνολικά, η εν λόγω ομάδα επικεντρώθηκε σε 38 ΕΠ του ΕΤΠΑ και του ΤΣ. Στο **πλαίσιο 3** περιγράφονται σχηματικά οι εργασίες της ειδικής ομάδας.

Πλαίσιο 3 - Η ειδική ομάδα για την καλύτερη εφαρμογή

Η ειδική ομάδα για την καλύτερη εφαρμογή ήταν αρμόδια για την κατάρτιση σχεδίων δράσης (ή για την αναθεώρησή τους, αν εφαρμόζονταν ήδη) σε συνεργασία με κάθε ενδιαφερόμενο κράτος μέλος, με σκοπό τη βελτίωση της υλοποίησης. Για τον σκοπό αυτό, προσδιόρισε μέτρα επιτρεπτά βάσει του νομικού πλαισίου, τα οποία θα μπορούσαν να βοηθήσουν στην απορρόφηση (βλέπε σημεία 41 έως 78 για λεπτομερή επισκόπηση των σημαντικότερων μέτρων που εφαρμόζουν τα κράτη μέλη). Η ειδική ομάδα πραγματοποίησε τεχνικές συναντήσεις με εθνικές αρχές ώστε να παρακολουθεί την εφαρμογή των σχεδίων δράσης και διοργάνωσε σεμινάρια για συγκεκριμένα θέματα (όπως το κλείσιμο, τα μεγάλα έργα κ.λπ.) με σκοπό να διευκολυνθεί η ανταλλαγή καλών πρακτικών και να βελτιωθούν οι διοικητικές ικανότητες.

36. Στο πλαίσιο της εξέτασης στην οποία υποβάλαμε τεχνικά έγγραφα⁴¹ τα οποία παρείχε η ειδική ομάδα στα κράτη μέλη, επιβεβαιώθηκε ότι τα έγγραφα αφορούσαν την απορρόφηση και τους κινδύνους σχετικά με τη νομιμότητα και την κανονικότητα. Ωστόσο, τα έγγραφα δεν έκαναν οποιαδήποτε μνεία σε ενδεδειγμένους τρόπους δαπάνης των πόρων ή σε τρόπους βελτίωσης των εκροών και παραγωγής θετικών αποτελεσμάτων.

διαχείρισης του ΕΚΤ, ενημερωνόταν για τις εργασίες που πραγματοποιούνταν και λάμβανε μέρος σε αποστολές στα κράτη μέλη.

⁴⁰ Η ειδική αυτή ομάδα κάλυψε και τη Σλοβενία, καθώς το ποσοστό απορρόφησης σχετικά με το τμήμα του ΕΠ για τις υποδομές περιβάλλοντος και μεταφορών του Ταμείου Συνοχής ήταν αισθητά χαμηλότερο από τον μέσο όρο της ΕΕ.

⁴¹ Οι θεματικές ενότητες που καλύπτονται είναι οι εξής: αναδρομικά έργα, τμηματοποίηση, σφάλματα στη διαδικασία δημοσίων συμβάσεων, συμβατικές προκαταβολές, υποβολή και έγκριση μεγάλων έργων.

37. Η ειδική ομάδα παρακολουθούσε την πρόοδο των κρατών μελών ως προς τα συμφωνηθέντα μέτρα. Εντούτοις, ο τρόπος με τον οποίο τα κράτη μέλη υπέβαλλαν στοιχεία σχετικά με τα αποτελέσματά τους δυσχέραινε τη διαμόρφωση γενικής εικόνας για όλα τα χρησιμοποιούμενα μέτρα και τον αντίκτυπο κάθε μέτρου στην απορρόφηση.

38. Ωστόσο, σε διάστημα ενός έτους το ποσοστό απορρόφησης για την ΕΕ των 28 αυξήθηκε από περίπου 77 % (Δεκέμβριος 2014) σε σχεδόν 90 % (Δεκέμβριος 2015). Το ποσοστό απορρόφησης στα κράτη μέλη που λάμβαναν στήριξη από την ειδική ομάδα αυξήθηκε σημαντικά, σε ορισμένες περιπτώσεις δε κατά περισσότερες από 20 ποσοστιαίες μονάδες (βλέπε πίνακα 1).

Πίνακας 1 - Αύξηση του ποσοστού απορρόφησης στα κράτη μέλη που λαμβάνουν υποστήριξη από την ειδική ομάδα για τη βελτίωση της εφαρμογής

Κράτος μέλος	Ποσοστό απορρόφησης Δεκέμβριος 2014 (%)	Ποσοστό απορρόφησης Δεκέμβριος 2015 (%)	Αύξηση απορρόφησης (% μονάδες)
Τσεχική Δημοκρατία	64,4	85,3	20,9
Σλοβακία	61,7	87,60	25,9
Βουλγαρία	68,0	87,5	19,5
Ιταλία	63,8	79,9	16,1
Ουγγαρία	76,1	88,4	12,3
Ρουμανία	62,1	77,0	14,9

Σημείωση: Η Σλοβενία και η Κροατία δεν περιλαμβάνονται στον πίνακα, καθώς η κατάστασή τους δεν ήταν συγκρίσιμη με αυτή των άλλων κρατών μελών (βλέπε υποσημειώσεις 37 και 40).

39. Τα κράτη μέλη στα οποία πραγματοποιήσαμε επίσκεψη δήλωσαν ότι βρήκαν χρήσιμη τη συμβολή της ειδικής ομάδας, χάρη στην τεχνική καθοδήγηση και τη βοήθεια που προσέφερε, συγκεκριμένα όσον αφορά την τμηματοποίηση μεγάλων έργων (βλέπε σημεία 60 έως 62). Όπως δήλωσαν, η ομάδα είχε επίσης δημιουργήσει ένα επίσημο φόρουμ για την επίλυση προβλημάτων κατά την υλοποίηση και διευκόλυνε την ανταλλαγή γνώσεων. Η Τσεχική Δημοκρατία και η Ουγγαρία θεώρησαν ότι η ειδική ομάδα συγκροτήθηκε πολύ αργά, δεδομένου ότι και τα δύο αυτά κράτη μέλη είχαν ήδη δρομολογήσει ενέργειες για την αύξηση της απορρόφησης.

40. Οι εργασίες της ειδικής ομάδας περατώθηκαν στα τέλη του 2015. Η Επιτροπή θεώρησε αποτελεσματική την προσέγγιση και τη μέθοδο εργασίας της ειδικής ομάδας και κατά συνέπεια παρέτεινε τη λειτουργία της δημιουργώντας μια μόνιμη μονάδα, τη μονάδα καλύτερης εφαρμογής, η οποία θα βοηθήσει στην υλοποίηση κατά τη διάρκεια της περιόδου προγραμματισμού 2014-2020.

Διάφορα μέτρα επιτάχυναν την απορρόφηση, χωρίς όμως να υπάρχει ικανοποιητική εστίαση στα αποτελέσματα

41. Εξετάσαμε τα κύρια μέτρα που εφάρμοσαν τα κράτη μέλη, καθώς και τον τρόπο με τον οποίο συνέβαλαν στην αύξηση της απορρόφησης, αλλά και τον αντίκτυπό τους στις επιδόσεις και τη συμμόρφωση με τους κανόνες επιλεξιμότητας.

42. Η χρηματοδότηση της ΕΕ που τίθεται στη διάθεση των κρατών μελών πρέπει να χρησιμοποιείται εξ ολοκλήρου και με τον καλύτερο δυνατό τρόπο για την επίτευξη των στόχων του εκάστοτε ΕΠ. Προς τον σκοπό αυτό, τα κράτη μέλη πρέπει να χρησιμοποιούν τα μέτρα που επιτρέπει ο κανονισμός, λαμβάνοντας δεόντως υπόψη την οικονομική αποδοτικότητα και την κανονικότητα των δαπανών.

Ο αναπρογραμματισμός αποτέλεσε αποτελεσματικό εργαλείο για τη βελτιστοποίηση της απορρόφησης, αλλά επέφερε σημαντικές αλλαγές στα αρχικά σχέδια, εκθέτοντας σε κίνδυνο την οικονομική αποδοτικότητα

43. Η αναθεώρηση (ή ο αναπρογραμματισμός) των ΕΠ αποτελεί σημαντικό εργαλείο για τη βελτιστοποίηση της απορρόφησης και την αποφυγή της αποδέσμευσης, ήτοι τη μη χρησιμοποίηση των πόρων. Επιπλέον, παρέχει ευελιξία στα κράτη μέλη ώστε να προσαρμόζονται στις αλλαγές στις επικρατούσες περιστάσεις. Κατά την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013 χρησιμοποιήθηκε συχνά και επέφερε σημαντικές αλλαγές σε σύγκριση με το αρχικό χρηματοδοτικό σχέδιο. Παρ' όλα αυτά, διαπιστώσαμε ότι ελλοχεύουν και ορισμένοι κίνδυνοι για την οικονομική αποδοτικότητα, οι οποίοι συνδέονται με τη χρήση του αναπρογραμματισμού (βλέπε **σημεία 53 και 55**).

44. Οι μέθοδοι αναπρογραμματισμού περιλαμβάνουν τη μεταφορά πόρων μεταξύ ΕΠ και μεταξύ προτεραιοτήτων (περιλαμβανομένων του καθορισμού νέων προτεραιοτήτων ή της

κατάργησης ήδη υπαρχουσών), την τροποποίηση των ποσοστών συγχρηματοδότησης ή τη μεταβολή του δημόσιου και του ιδιωτικού μεριδίου της εθνικής συνεισφοράς.

45. Στις ακόλουθες ενότητες (**σημεία 46 έως 59**) εξετάζεται η τροποποίηση του κανονιστικού πλαισίου, όπως θεσπίστηκε για τη διευκόλυνση του αναπρογραμματισμού, αναλύεται ο αντίκτυπος του αναπρογραμματισμού στον αρχικό σχεδιασμό και αποσαφηνίζεται η χρήση καθεμιάς από τις εν λόγω μεθόδους αναπρογραμματισμού, βάσει του δείγματός μας με τα 20 ΕΠ.

Η τροποποίηση του κανονισμού διευκόλυνε την αναθεώρηση των ΕΠ

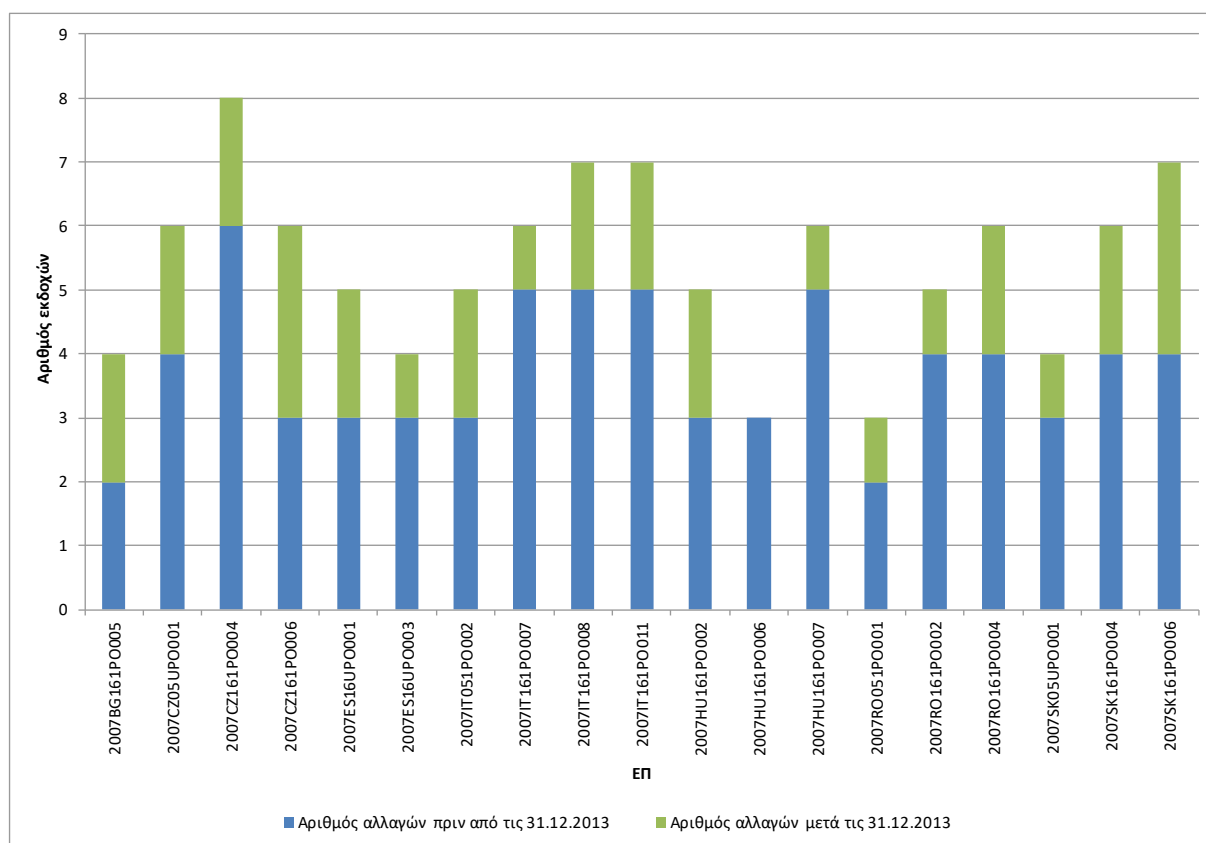
46. Τα ΕΠ μπορούν να αναθεωρούνται με πρωτοβουλία των κρατών μελών ή της Επιτροπής σε συμφωνία με το κράτος μέλος. Οι προϋποθέσεις για την πραγματοποίηση αναθεώρησης, όπως ορίζονται στο άρθρο 33 του γενικού κανονισμού, καλύπτουν ευρύτατο φάσμα και παρέχουν στα κράτη μέλη σημαντικά περιθώρια ελιγμού. Ένα ΕΠ μπορεί να αναθεωρηθεί στις εξής περιπτώσεις: σημαντικές κοινωνικοοικονομικές αλλαγές, μείζονες αλλαγές σε ενωσιακές, εθνικές ή περιφερειακές προτεραιότητες ή αξιολόγηση που δείχνει σημαντική απόκλιση από τους αρχικούς στόχους ή η οποία οφείλεται σε δυσκολίες υλοποίησης. Η Επιτροπή οφείλει να εγκρίνει ή να απορρίψει την αναθεώρηση του ΕΠ εντός τριών μηνών από την επίσημη υποβολή του από το κράτος μέλος. Στην αρχή, τα κράτη μέλη όφειλαν να διενεργούν αξιολόγηση οσάκις αναθεωρούσαν ένα ΕΠ. Αυτή η προϋπόθεση χαλάρωσε κάπως το 2010, με τα κράτη μέλη να χρειάζεται πλέον να διαβιβάζουν ανάλυση που να αιτιολογεί την αναθεώρηση του ΕΠ και τον αναμενόμενο αντίκτυπό του. Η εν λόγω τροποποίηση του γενικού κανονισμού σκοπό είχε να διευκολύνει την προσαρμογή των ΕΠ⁴².

⁴² Αιτιολογική σκέψη 6 και άρθρο 48, παράγραφος 3, του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 539/2010 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Ιουνίου 2010, σχετικά με την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1083/2006 του Συμβουλίου περί καθορισμού γενικών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και το Ταμείο Συνοχής σχετικά με την απλοποίηση ορισμένων απαιτήσεων, καθώς και σχετικά με ορισμένες διατάξεις που αφορούν τη δημοσιονομική διαχείριση (ΕΕ L 158 της 24.6.2010, σ. 1).

Οι συχνές αναθεωρήσεις των ΕΠ θέτουν υπό αμφισβήτηση τον προγραμματισμό

47. Κατά την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013, τα κράτη μέλη κατέφυγαν συχνά στον αναπρογραμματισμό. Δεκαεννέα από τα 20 ΕΠ του δείγματός μας αναπρογραμματίστηκαν πολλάκις κατά την εν λόγω περίοδο, ενίοτε δε περισσότερες φορές εντός του ίδιου έτους. Επιπλέον, διαπιστώσαμε ότι για οκτώ από τα 20 ΕΠ που εξετάστηκαν, το διάστημα που παρεμβλήθηκε μεταξύ δύο αναπρογραμματισμών ήταν συντομότερο των πέντε μηνών. Παραδείγματος χάριν, ένα τσεχικό ΕΠ του ΕΤΠΑ «Επιχειρήσεις και Καινοτομίες» είχε οκτώ διαφορετικές εκδοχές, εκ των οποίων οι δύο υποβλήθηκαν εντός του 2013, ενώ άλλες δύο το 2015. Στο **γράφημα 7** παρουσιάζεται μια συνολική εικόνα του αριθμού των εκδοχών που υποβλήθηκαν για κάθε ΕΠ την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013.

Γράφημα 7 - Αριθμός των εκδοχών που υποβλήθηκαν για κάθε ΕΠ



Πηγή: ΕΕΣ.

48. Ο αναπρογραμματισμός δίνει στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να επανευθυγραμμίσουν τις επιχειρησιακές δράσεις τους ώστε να λάβουν υπόψη τις αλλαγές, αφενός, στις επικρατούσες περιστάσεις, και, αφετέρου, στις πολιτικές της ΕΕ. Παρόλα αυτά, η υψηλή

συχνότητα αναπρογραμματισμού θέτει εν αμφιβόλω την αρτιότητα των αναλύσεων στις οποίες βασίζεται η διαδικασία προγραμματισμού (π.χ. η αρχική ανάλυση αναγκών και η εκ των προτέρων αξιολόγηση) και οι επακόλουθες αναθεωρήσεις.

Με τον αναπρογραμματισμό επήλθαν σημαντικές αλλαγές στην κατανομή της χρηματοδότησης σε άξονες προτεραιότητας, οι οποίες δεν αντικατοπτρίζονται πάντοτε στις τιμές-στόχο των δεικτών επιδόσεων

49. Συχνά, ο αναπρογραμματισμός ενός ΕΠ λαμβάνει τη μορφή μεταφοράς πόρων από ένα ΕΠ σε άλλο ή από έναν άξονα προτεραιότητας σε άλλο εντός του ίδιου ΕΠ. Με τον τρόπο αυτό επιτρέπεται στα κράτη μέλη να μεταφέρουν πόρους σε μέτρα για τα οποία υπάρχει μεγαλύτερη ζήτηση χρηματοδότησης ή των οποίων η υλοποίηση είναι ευκολότερη. Γενικά, τυχόν ουσιαστική αλλαγή στην κατανομή των πόρων προϋποθέτει αντίστοιχη αναθεώρηση των δεικτών επιδόσεων και των τιμών-στόχου, ούτως ώστε να μπορεί να προσδιοριστεί αν οι πόροι που επενδύθηκαν επέφεραν ικανοποιητική οικονομική αποδοτικότητα.

50. Εννέα από τα 20 ΕΠ του δείγματός μας μετέφεραν πόρους ή δέχθηκαν πόρους από άλλα ΕΠ. Στις περισσότερες περιπτώσεις (σε οκτώ από τα εννέα ΕΠ), η μεταφορά δεν υπερέβαινε το 10 % της αρχικής συνεισφοράς της ΕΕ στο ΕΠ. Ωστόσο, για ένα σλοβακικό ΕΠ «Ανταγωνιστικότητα και Οικονομική ανάπτυξη», η συνεισφορά της ΕΕ αυξήθηκε κατά 25,4 %.

51. Τα κράτη μέλη μετέφεραν επίσης χρηματοδότηση μεταξύ αξόνων προτεραιότητας, με αποτέλεσμα, σε ορισμένες περιπτώσεις να μεταβληθούν σημαντικά τα αρχικώς προγραμματισθέντα ποσά (βλέπε πλαίσιο 4).

Πλαίσιο 4 - Σημαντικές μεταφορές εισφορών της ΕΕ μεταξύ αξόνων προτεραιότητας

Στην περίπτωση του τσεχικού ΕΠ του ΕΤΠΑ «Επιχειρήσεις και Καινοτομία», η χρηματοδότηση για την προτεραιότητα 3.2 «Εταιρική ανάπτυξη» αυξήθηκε κατά 52,2 % (από 663 εκατομμύρια σε περισσότερα από 1 δισεκατομμύριο ευρώ) και για την προτεραιότητα 3.4 «Καινοτομία» κατά 35,8 % (από 680,1 εκατομμύρια σε 923,7 εκατομμύρια ευρώ) προκειμένου να επιταχυνθεί η απορρόφηση.

Στην περίπτωση του ιταλικού ΕΠ του ΕΤΠΑ «Σικελία», η χρηματοδότηση για την προτεραιότητα 6 «Βιώσιμη αστική ανάπτυξη» αυξήθηκε κατά 17,5 % (από 539,5 σε 634 εκατομμύρια ευρώ) ώστε να επιταχυνθεί η απορρόφηση.

52. Σε ένα ουγγρικό ΕΠ, οι αλλαγές που έγιναν στην κατανομή των πόρων δεν συνοδεύθηκαν από αλλαγή της τιμής-στόχου του δείκτη επιδόσεων (βλέπε πλαίσιο 5).

Πλαίσιο 5 - Σημαντικές μεταφορές εισφορών της ΕΕ μεταξύ αξόνων προτεραιότητας χωρίς ανάλογη προσαρμογή της τιμής-στόχου του δείκτη επιδόσεων

Το ουγγρικό ΕΠ του ΕΤΠΑ για το περιβάλλον και την ενέργεια αναθεωρήθηκε τέσσερις φορές. Το 2012 έγινε μεταφορά από άλλο ΕΠ, ενώ το 2013, το 2015 και το 2016 έγιναν μεταφορές μεταξύ αξόνων προτεραιότητας. Ανακατανεμήθηκαν πόροι σε προτεραιότητες στις οποίες περιλαμβάνονταν έργα που θα μπορούσαν να υλοποιηθούν ταχύτερα. Κατά συνέπεια, η συνεισφορά της ΕΕ στην προτεραιότητα 5 «Αποδοτική χρήση ενέργειας» αυξήθηκε κατά 390 % (από 131,2 σε 642,6 εκατομμύρια ευρώ). Την ίδια στιγμή, η τιμή-στόχος για τον δείκτη «εξοικονομηθέντες ενεργειακοί πόροι μέσω της ενεργειακής απόδοσης» μειώθηκε το 2012 σε λιγότερο από το ένα τρίτο, από 11 σε 2,7 petajoules ετησίως, ωστόσο δεν επανεξετάστηκε όταν διατέθηκαν πρόσθετοι πόροι στον άξονα προτεραιότητας.

53. Από τα ανωτέρω παραδείγματα καθίσταται σαφές ότι με την εστίαση στην απορρόφηση και τη γρήγορη δαπάνη των πόρων διακυβεύεται η επίτευξη καλύτερων αποτελεσμάτων κατά την εκταμίευση πόρων της ΕΕ.

Η αύξηση του ποσοστού συγχρηματοδότησης της ΕΕ προωθεί την απορρόφηση, αλλά μειώνει την αξία που μπορεί να αποκτηθεί από πόρους της ΕΕ

54. Η αύξηση του ποσοστού συγχρηματοδότησης της ΕΕ βοηθά τα κράτη μέλη να επιταχύνουν τον ρυθμό απορρόφησης και να μειώσουν το ποσό των πόρων που κινδυνεύει με αποδέσμευση. Κατ' αυτόν τον τρόπο, οι δαπάνες που αποδίδονται σε ένα κράτος μέλος βασίζονται στο αναθεωρημένο ποσοστό και για όλες τις μέχρι πρότινος δηλωθείσες δαπάνες. Η αύξηση του ποσοστού συγχρηματοδότησης επιτρέπει την άμεση και ταχεία απορρόφηση πόρων με αναδρομική ισχύ.

55. Η αύξηση του ποσοστού συγχρηματοδότησης αμβλύνει την πίεση που ασκείται στον εθνικό προϋπολογισμό, καθώς μειώνεται η αρχικώς προγραμματισθείσα συνεισφορά του κράτους μέλους στο ΕΠ, μειώνοντας βέβαια παράλληλα και τη συνολική αξία του ΕΠ. Αυτό σημαίνει ότι μειώνεται επίσης η κλίμακα (αριθμός ή μέγεθος) των παρεμβάσεων, εκτός εάν τα κράτη μέλη συνεχίσουν να επενδύουν τα κεφάλαια που είχαν αρχικώς προγραμματίσει σε εθνικό επίπεδο. Τούτο μπορεί να επηρεάσει πιθανώς αρνητικά τους στόχους και τα αποτελέσματα που μπορούν να επιτευχθούν με τα ΕΠ, το οποίο με τη σειρά του επηρεάζει την ενδεχόμενη χρησιμότητα των εκταμιευθέντων πόρων της ΕΕ.

56. Πάνω από το ήμισυ των ΕΠ του δείγματός μας (11 από τα 20 ΕΠ) είχαν εξ αρχής προγραμματισθεί με το μέγιστο ποσοστό συγχρηματοδότησης από την ΕΕ που ορίζεται στον κανονισμό⁴³. Για οκτώ ΕΠ, το ποσοστό συγχρηματοδότησης αυξήθηκε κατά την περίοδο αυτή. Στον **πίνακα 2** παρουσιάζεται η αύξηση του ποσοστού συγχρηματοδότησης της ΕΕ, καθώς και η μείωση της εθνικής συνεισφοράς. Για τα εν λόγω οκτώ ΕΠ, η συνολική μειωμένη εθνική συνεισφορά ανέρχεται σε 4,8 δισεκατομμύρια ευρώ.

⁴³ Παράρτημα ΙΙΙ του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1083/2006.

Πίνακας 2 - Μείωση της εθνικής συνεισφοράς ως αποτέλεσμα της αύξησης του ποσοστού συγχρηματοδότησης

Κράτος μέλος	Επιχειρησιακό πρόγραμμα	Αρχικό ποσοστό συγχρηματοδότησης από την ΕΕ (σε %)	Αναθεωρημένο ποσοστό συγχρηματοδότησης από την ΕΕ (σε %)	Μείωση της εθνικής συνεισφοράς (σε εκατομμύρια ευρώ)
Ρουμανία	Περιβάλλον	80	85	302,1
Βουλγαρία	Περιβάλλον	81	85	75,5
Ισπανία	Έρευνα, Ανάπτυξη και Καινοτομία (R&D&I) για και από επιχειρήσεις - Τεχνολογικό ταμείο	67	75	356,8
	Οικονομία βασισμένη στη γνώση	70	80	259,0
Ιταλία	Καλαβρία ΕΚΤ	50	75	286,8
	Ασφάλεια για ανάπτυξη	50	75	386,0
	Καλαβρία	50	75	999,4
	Σικελία	50	75	2 179,8
	Σύνολο			4 845,4

Σημ.: Το εκ του νόμου προβλεπόμενο μέγιστο ποσοστό συγχρηματοδότησης από την ΕΕ είναι 85 % για τη Βουλγαρία και τη Ρουμανία, 80 % για την Ισπανία και 75 % για την Ιταλία.

Πηγή: ΕΕΣ.

Τα κράτη μέλη κινητοποίησαν ιδιωτικές συνεισφορές προκειμένου να αυξήσουν τα ποσοστά απορρόφησής τους, αλλά και πάλι οι παρεμβάσεις ήταν περιορισμένες

57. Το μερίδιο εθνικής συγχρηματοδότησης των κρατών μελών μπορεί είτε να συνίσταται αμιγώς σε δημόσια συνεισφορά είτε να περιλαμβάνει και ιδιωτικές συνεισφορές. Όταν το πρόγραμμα περιλαμβάνει ιδιωτική συνεισφορά, το χρηματοδοτικό σχέδιο του ΕΠ⁴⁴ λαμβάνει υπόψη τη χρηματοδότηση που παρέχουν αποδέκτες επιχορηγήσεων του ιδιωτικού τομέα.

58. Μια αύξηση των ιδιωτικών συνεισφορών μπορεί να βοηθήσει στην ταχύτερη απορρόφηση, καθώς οι συνεισφορές αυτές συμπληρώνουν τις εθνικές δημόσιες δαπάνες που επιστρέφονται ως τμήμα της συγχρηματοδότησης της ΕΕ ή/και αντικαθιστούν την

⁴⁴ Άρθρο 37, στοιχείο ε), του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1083/2006.

εθνική δημόσια συνεισφορά που χρειάζεται για τη συμπλήρωση της συγχρηματοδότησης της ΕΕ. Το αποτέλεσμα είναι άμεσο και ο μοναδικός τρόπος με τον οποίο επηρεάζει θετικά την απορρόφηση πόρων της ΕΕ είναι η αύξηση του ποσού των επιλέξιμων δαπανών που μπορούν να επιστραφούν. Ωστόσο, από τη στιγμή που η ιδιωτική συνεισφορά θεωρείται δαπάνη που θα μπορούσε να έχει πραγματοποιηθεί ανεξαρτήτως της δημόσιας συνεισφοράς, η αντικατάσταση της δημόσιας συνεισφοράς με ιδιωτικούς πόρους μειώνει συνολικά την επένδυση των κρατών μελών. Όπως αναφέρεται ανωτέρω (βλέπε σημείο 55), αυτό αποδυναμώνει τη δυναμική της παρέμβασης να επιτύχει τους στόχους της πολιτικής συνοχής.

59. Στην αρχή της περιόδου προγραμματισμού κανένα από τα 20 ΕΠ του δείγματός μας δεν περιλάμβανε ιδιωτικές επενδύσεις στον χρηματοδοτικό προγραμματισμό του. Μέχρι τη λήξη της περιόδου προγραμματισμού, πέντε ΕΠ κινητοποίησαν ιδιωτικές συνεισφορές, μειώνοντας έτσι παραλλήλως την εθνική δημόσια συνεισφορά. Στον πίνακα 3 φαίνεται η ιδιωτική εισφορά που κινητοποιήθηκε και η θεωρητική συνεισφορά της ΕΕ που θα μπορούσε να χορηγηθεί συνεκδοχικά.

Πίνακας 3 - Η ιδιωτική συνεισφορά αντικαθιστά τη δημόσια συνεισφορά και το σχετικό θεωρητικό ποσό της συνεισφοράς της ΕΕ

Κράτος μέλος	ΕΠ	Νέα ιδιωτική συνεισφορά (εκατ. ευρώ)	Ποσοστό συγχρηματοδότησης (%)	Θεωρητικό ποσό συνεισφοράς της ΕΕ που απορρέει από ιδιωτική συνεισφορά (εκατ. ευρώ)
Ισπανία	Έρευνα, Ανάπτυξη και Καινοτομία (R&D&I) για και από επιχειρήσεις - Τεχνολογικό ταμείο	500,5	75	375,4
Τσεχική Δημοκρατία	Επιχειρήσεις και Καινοτομίες	472,5	85	401,6
	Περιβάλλον	97,2	85	82,7

Ουγγαρία	Περιβάλλον και ενέργεια	85,1	85	72,3
	Βόρεια Ουγγαρία	54,2	85	46,0

Σημείωση: Το θεωρητικό ποσό της συνεισφοράς της ΕΕ που προκύπτει από τη συμπερίληψη ιδιωτικών δαπανών υπολογίζεται εφαρμόζοντας το ποσοστό συγχρηματοδότησης της ΕΕ στην ιδιωτική συνεισφορά. Η τελική συνεισφορά που προκύπτει από ιδιωτικές δαπάνες γνωστοποιείται μόνο κατά τον χρόνο του κλεισίματος.

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει των στοιχείων που παρέιχε η Επιτροπή.

Η τμηματοποίηση έργων περιστέλλει τον κίνδυνο αποδέσμευσης αν τα έργα δεν έχουν ολοκληρωθεί εξ ολοκλήρου κατά το κλείσιμο

60. Το κανονιστικό πλαίσιο της περιόδου 2007-2013 προέβλεπε την υλοποίηση μεγάλων έργων⁴⁵ σε διάστημα δύο περιόδων προγραμματισμού. Δηλαδή, ένα μεγάλο έργο διαιρούνταν σε δύο στάδια, εκτεινόμενα στις περιόδους προγραμματισμού 2007-2013 και 2014-2020⁴⁶. Παρότι ο γενικός κανονισμός προέβλεπε την τμηματοποίηση μόνο στην περίπτωση μεγάλων έργων, οι κατευθυντήριες οδηγίες της Επιτροπής για το κλείσιμο προχώρησαν ακόμη περαιτέρω, επεκτείνοντας την αρχή της τμηματοποίησης σε μη μεγάλα έργα με αξία τουλάχιστον 5 εκατομμυρίων ευρώ⁴⁷.

61. Η τμηματοποίηση έχει το πλεονέκτημα ότι μειώνει τον κίνδυνο, αφενός, να θεωρηθούν μη επιλέξιμα εν εξελίξει μεγάλα έργα που δεν καθίστανται λειτουργικά μέχρι τις 31 Μαρτίου 2017 (ήτοι την ημερομηνία υποβολής των εγγράφων κλεισίματος), ή μέχρι τις 31 Μαρτίου 2019 το αργότερο⁴⁸ και, αφετέρου, να μην χρησιμοποιηθεί η αντίστοιχη

⁴⁵ Τα μεγάλα έργα περιλαμβάνουν σειρά οικονομικά αδιαίρετων εργασιών, δραστηριοτήτων ή υπηρεσιών που επιτελούν συγκεκριμένη λειτουργία τεχνικής φύσης, έχουν σαφώς προσδιορισμένους στόχους και το συνολικό κόστος τους υπερβαίνει τα 50 εκατομμύρια ευρώ ή τα 75 εκατομμύρια ευρώ, στην περίπτωση έργου στον τομέα των μεταφορών. Απαιτείται έγκριση της Επιτροπής σε επίπεδο επιμέρους έργου.

⁴⁶ Άρθρο 40, στοιχείο δ), του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1083/2006.

⁴⁷ C(2015) 2771 τελικό.

⁴⁸ C(2015) 2771 τελικό.

χρηματοδότηση της ΕΕ. Εννέα από τα 14⁴⁹ ΕΠ του δείγματός μας επέλεξαν να τμηματοποιήσουν μεγάλα έργα ή έργα αξίας άνω των 5 εκατομμυρίων ευρώ. Η τμηματοποίηση περιόρισε τον κίνδυνο να μην χρησιμοποιηθούν οι πόροι με τους οποίους θα συγχρηματοδοτούσε η ΕΕ τα εν λόγω έργα ύψους 4,5 δισεκατομμυρίων ευρώ (3,8 δισεκατομμύρια ευρώ για μεγάλα έργα και 0,7 δισεκατομμύρια ευρώ για μη μεγάλα έργα αξίας άνω των 5 εκατομμυρίων ευρώ) κατά την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013.

62. Παρόλο που η τμηματοποίηση ωφελεί την απορρόφηση και λαμβάνει ως δεδομένο ότι η υλοποίηση ενός έργου συνεχίζεται ακόμη και μετά το τέλος του προγράμματος, αυτό που προκύπτει από πρόσφατο έλεγχο είναι ότι, στον τομέα της συνοχής, η τμηματοποίηση είναι περισσότερο πολύπλοκη και περιοριστική απ' ό,τι στον τομέα της πολιτικής αγροτικής ανάπτυξης, παρά τις ομοιότητες των δύο αυτών τομέων πολιτικής⁵⁰.

Τα αναδρομικά έργα χρησιμοποιήθηκαν για να απορροφηθεί χρηματοδότηση της ΕΕ, συνιστούν όμως σημαντικό κίνδυνο για το φαινόμενο της μη αποδοτικής δαπάνης

63. Αναδρομικά έργα ή αναδρομικές δράσεις ονομάζονται τα έργα ή οι δράσεις που έχουν πραγματοποιήσει δαπάνες ή έχουν ολοκληρωθεί πριν από την επίσημη υποβολή αίτησης για συγχρηματοδότηση από την ΕΕ ή τη σχετική χορήγησή της, ήτοι χρηματοδοτούνται αναδρομικά. Αποτελούν ένα ακόμη μέσο απορρόφησης χρηματοδότησης, μέσω της δημιουργίας πρόσθετων νέων δαπανών ή με την υποκατάσταση μη επιλέξιμων δαπανών.

64. Με τα αναδρομικά έργα τίθεται σοβαρά σε κίνδυνο η οικονομική αποδοτικότητα, καθώς συχνά η επιλογή, η δρομολόγηση και η υλοποίησή τους δεν συνδέονται ρητώς με συγκεκριμένους στόχους ενός προγράμματος ή με συγκεκριμένες νομικές απαιτήσεις που συνδέονται με βοήθεια της ΕΕ. Στις κατευθυντήριες οδηγίες της για την αναδρομική

⁴⁹ Δεκατέσσερα από τα 20 ΕΠ του δείγματός μας περιλάμβαναν μεγάλα έργα ή έργα αξίας άνω των 5 εκατομμυρίων ευρώ.

⁵⁰ Ειδική έκθεση αριθ. 36/16, με τίτλο «Αξιολόγηση των ρυθμίσεων για το κλείσιμο των προγραμμάτων στους τομείς της συνοχής και της αγροτικής ανάπτυξης για την περίοδο 2007-2013», πίνακας 5.

βοήθεια της ΕΕ⁵¹ η Επιτροπή αποθαρρύνει τη χρήση τους, καθώς συνεπάγονται υψηλό κίνδυνο μη συμμόρφωσης με τους συναφείς ενωσιακούς και εθνικούς κανόνες.

65. Επιπλέον, δεδομένου ότι τα αναδρομικά έργα υλοποιούνται ήδη με εθνικά κονδύλια, εγείρονται ερωτηματικά σχετικά με την προστιθέμενη αξία που αποφέρει η χρήση πόρων της ΕΕ για τη συγχρηματοδότηση αυτών των έργων. Ενυπάρχει επίσης ο κίνδυνος εμφάνισης του φαινομένου της μη αποδοτικής δαπάνης, αφ' ης στιγμής τα έργα αυτά θα είχαν υλοποιηθεί ακόμη και χωρίς χρηματοδότηση από την ΕΕ.

66. Από τα τέσσερα κράτη μέλη που επισκεφθήκαμε, τα τρία (Ιταλία, Ουγγαρία και Ρουμανία) δήλωσαν ότι κατέφευγαν στη χρήση αναδρομικών έργων (βλέπε πλαίσιο 6).

Πλαίσιο 6 - Χρήση αναδρομικών έργων και δαπανών

Η διαχειριστική αρχή του ιταλικού ΕΠ «Σικελία» επεσήμανε ότι το 2014 το συνολικό επιλέξιμο κόστος για αναδρομικά έργα ανήλθε σε 437,3 εκατομμύρια ευρώ. Για το 2015 εκτιμούσε ότι οι δαπάνες αυτές θα ανέρχονταν πιθανώς σε 250 εκατομμύρια ευρώ.

Στην περίπτωση δύο ουγγρικών ΕΠ, των προγραμμάτων «Μεταφορές» και «Περιβάλλον και Ενέργεια», οι εθνικές αρχές επεσήμαναν ότι τα αναδρομικά έργα που εντοπίστηκαν είχαν συνολικές επιλέξιμες δαπάνες ύψους 195,1 εκατομμύρια ευρώ και 74,5 εκατομμύρια ευρώ, αντίστοιχα.

Όσον αφορά το ρουμανικό ΕΠ «Ανθρώπινοι πόροι και Ανάπτυξη», οι εθνικές αρχές επεσήμαναν ότι εντοπίστηκαν επτά αναδρομικά έργα με συνολικές επιλέξιμες δαπάνες ύψους 166,7 εκατομμυρίων ευρώ. Για τη χρηματοδότηση των έργων αυτών, μεταφέρθηκαν συνολικά 110 εκατομμύρια ευρώ από ορισμένους άξονες προτεραιότητας προς τον άξονα προτεραιότητας στον οποίο θα μπορούσαν να ενσωματωθούν τα αναδρομικά έργα.

67. Τα κράτη μέλη δεν υποχρεούνται να αναφέρουν στην Επιτροπή στοιχεία σχετικά με δαπάνες που δηλώνονται αναδρομικά. Αποτέλεσμα αυτού είναι η Επιτροπή να μη γνωρίζει ούτε τον όγκο ούτε και τον οικονομικό αντίκτυπο των δαπανών που δηλώνονται αναδρομικά, παρά τους σαφείς κινδύνους που ενέχει το συγκεκριμένο είδος χρηματοδότησης. Από τις εργασίες που πραγματοποιήσαμε στο πλαίσιο της δήλωσης

⁵¹ COCOF 12/0050/01.

αξιοπιστίας προκύπτει ότι είναι πολλά τα κράτη μέλη που χρησιμοποιούν αναδρομικές δαπάνες και ότι η συγχρηματοδότηση αναδρομικών έργων από την ΕΕ πιθανόν να αφορά σημαντικά ποσά την περίοδο 2007-2013.

68. Στο πλαίσιο των εργασιών μας για την ετήσια έκθεση του 2015, εντοπίσαμε σφάλματα σχετικά με τις δαπάνες σε αναδρομικά έργα (βλέπε πλαίσιο 7). Σε παλαιότερη έκθεση, το Συνέδριο έχει δηλώσει ότι τα έργα αυτά είναι περισσότερο επιρρεπή σε σφάλματα από εκείνα που επιλέγονται με τον συνήθη τρόπο⁵².

Πλαίσιο 7 - Μη επιλέξιμες δαπάνες που πραγματοποιήθηκαν στο πλαίσιο αναδρομικού έργου

Ένα ιταλικό έργο για τη βελτίωση δημοτικού συστήματος αποχέτευσης εγκρίθηκε και χρηματοδοτήθηκε με εθνικούς πόρους. Με τις δαπάνες του έργου να ανέρχονται σε 2,5 εκατομμύρια ευρώ, το έργο περιλήφθηκε στη συνέχεια στο ΕΠ «Καμπανία» ως έργο προς αναδρομική συγχρηματοδότηση.

Κατά τη διάρκεια του ελέγχου μας, εντοπίσαμε μια μεταβολή στο αντικείμενο δημόσιας σύμβασης, η οποία είχε ως αποτέλεσμα την καταστρατήγηση των σχετικών διατάξεων. Ως εκ τούτου, περί το 30 % των δηλωθεισών δαπανών θεωρήθηκαν μη επιλέξιμες και δεν έπρεπε να έχουν δηλωθεί για συγχρηματοδότηση.

69. Όσον αφορά την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020, η χρήση αναδρομικών έργων έχει κάπως περιοριστεί. Οι δράσεις (που αποτελούνται από ένα ή περισσότερα έργα), οι οποίες έχουν ήδη πραγματοποιήσει δαπάνες αλλά των οποίων το φυσικό αντικείμενο δεν έχει ακόμη ολοκληρωθεί ούτε έχουν τεθεί πλήρως σε λειτουργία προτού ο δικαιούχος υποβάλλει στη διαχειριστική αρχή την αίτηση για χρηματοδότηση στο πλαίσιο του προγράμματος, μπορούν να είναι επιλέξιμες για χρηματοδότηση από την ΕΕ⁵³. Ωστόσο, ο κίνδυνος μη επιλέξιμων δαπανών όπως και το ζήτημα της προστιθέμενης ή μη αξίας της συγχρηματοδότησης της ΕΕ παραμένουν ανοικτά.

⁵² Σημείο 6.19 της ετήσιας έκθεσης για το 2008, κεφάλαιο 6 «Συνοχή».

⁵³ Άρθρο 65, παράγραφος 6, του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1303/2013.

Παρότι η περίοδος επιλεξιμότητας παρατάθηκε, το 8 % των κεφαλαιακών πόρων των χρηματοοικονομικών μέσων δεν χρησιμοποιούνταν ούτε ανακυκλώνονταν

70. Κατά την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013, τα κράτη μέλη είχαν τη δυνατότητα να απορροφούν προσωρινά χρήματα καταβάλλοντάς τα σε ένα χρηματοοικονομικό μέσο και εισπράττοντας την επιστροφή από την Επιτροπή, αποφεύγοντας κατ' αυτόν τον τρόπο τον κίνδυνο αποδέσμευσης κατά τη διάρκεια του σταδίου υλοποίησης. Επιπλέον, προκειμένου η Επιτροπή να συνδράμει στη βελτίωση της απορρόφησης, παρέτεινε την περίοδο επιλεξιμότητας για εκταμιεύσεις από χρηματοοικονομικά μέσα προς τελικούς αποδέκτες από τις 31 Δεκεμβρίου 2015 στις 31 Μαρτίου 2017⁵⁴. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα να πραγματοποιηθούν πρόσθετες πληρωμές σε τελικούς αποδέκτες ύψους 1,6 δισεκατομμυρίων ευρώ⁵⁵. Το Συνέδριο ασχολήθηκε με το ζήτημα αυτό σε παλαιότερες εκθέσεις⁵⁶.

71. Σημαντικό πλεονέκτημα της χρήσης χρηματοοικονομικών μέσων είναι η ανακύκλωσή τους, δηλαδή η δυνατότητα να χρησιμοποιούν τους κεφαλαιακούς πόρους τους περισσότερες από μία φορές. Ως εκ τούτου, είναι σημαντικό να χρησιμοποιείται το σύνολο των κεφαλαιακών πόρων σε χρηματοοικονομικά μέσα κατά την περίοδο προγραμματισμού, ώστε να καθίσταται δυνατή η ανακύκλωσή τους.

⁵⁴ C(2015) 2771 τελικό.

⁵⁵ «Summary of data on the progress made in financing and implementing financial instruments reported by the managing authorities in accordance with Article 67(2)(j) of Regulation (EC) No 1083/2006» (Συνοπτική παρουσίαση των στοιχείων σχετικά με την πρόοδο που επιτεύχθηκε στη χρηματοδότηση και την υλοποίηση χρηματοοικονομικών μέσων, τα οποία υπέβαλαν οι διαχειριστικές αρχές σύμφωνα με το άρθρο 67, παράγραφος 2, στοιχείο ι), του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1083/2006): Περίοδος προγραμματισμού 2007-2013, κατάσταση στις 31 Δεκεμβρίου 2015, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, EGESIF_14-0033-00, 20/09/2016.

⁵⁶ Βλέπε ειδική έκθεση του ΕΕΣ αριθ. 19/2016, με τίτλο «Εκτέλεση του προϋπολογισμού της ΕΕ διά χρηματοοικονομικών μέσων: διδάγματα από την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013», σημεία 42 έως 44 και κεφάλαιο 6 των ετήσιων εκθέσεων για τα έτη 2014, 2015 και 2016.

72. Έχουμε αναφέρει παλαιότερα ότι τα χαμηλά ποσοστά εκταμίευσης, συγκεκριμένα στα πρώτα έτη της περιόδου προγραμματισμού 2007-2013, περιορίζουν την ανακύκλωση⁵⁷. Τον Οκτώβριο του 2017, η Επιτροπή κατάρτισε έκθεση για την εκτέλεση του προϋπολογισμού στις 31 Μαρτίου 2017 (κατά το κλείσιμο) σχετικά με τα χρηματοοικονομικά μέσα. Στο πλαίσιο της εξέτασης εγγράφων όσον αφορά τα αριθμητικά στοιχεία που αναφέρονταν στην εν λόγω έκθεση αποκαλύφθηκαν ασυνέπειες και ανακρίβειες στην υποβολή στοιχείων από τα κράτη μέλη⁵⁸. Δεδομένου ότι η διαδικασία κλεισίματος δεν έχει ακόμη ολοκληρωθεί, η Επιτροπή θα μπορούσε να επαληθεύσει την αξιοπιστία των αριθμητικών στοιχείων που χρησιμοποιήθηκαν για το κλείσιμο των ΕΠ.

73. Παρόλα αυτά, βάσει των δεδομένων που ανέφεραν τα κράτη μέλη στην Επιτροπή κατά το κλείσιμο, εκτιμούμε ότι σχεδόν το 8% (ήτοι 0,9 δισεκατομμύρια από 11,3 δισεκατομμύρια ευρώ) των κεφαλαιακών πόρων των χρηματοοικονομικών μέσων δεν είχαν χρησιμοποιηθεί μέχρι τη λήξη της προθεσμίας στις 31 Μαρτίου 2017 και πρέπει να επιστραφούν στα ΕΠ⁵⁹. Οι πόροι αυτοί θα μπορούσαν να μεταφερθούν από τον άξονα προτεραιότητας των μη αποδοτικών χρηματοοικονομικών μέσων σε έναν άλλο άξονα προτεραιότητας, υπό την προϋπόθεση ότι θα είναι διαθέσιμες επαρκείς πρόσθετες δαπάνες σύμφωνα με τον κανόνα ευελιξίας του 10 % που ορίζεται στις κατευθυντήριες

⁵⁷ Βλέπε ειδική έκθεση του ΕΕΣ αριθ. 19/2016, με τίτλο «Εκτέλεση του προϋπολογισμού της ΕΕ διά χρηματοοικονομικών μέσων: διδάγματα από την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013», σημεία 95 και 96 και ετήσιες εκθέσεις για τα έτη 2014, 2015 και 2016.

⁵⁸ «Summary of data on the progress made in financing and implementing financial instruments reported by the managing authorities in accordance with Article 67(2)(j) of Regulation (EC) No 1083/2006» (Συνοπτική παρουσίαση των στοιχείων σχετικά με την πρόοδο που επιτεύχθηκε στη χρηματοδότηση και την υλοποίηση χρηματοοικονομικών μέσων, τα οποία υπέβαλαν οι διαχειριστικές αρχές σύμφωνα με το άρθρο 67, παράγραφος 2, στοιχείο ι), του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1083/2006): Περίοδος προγραμματισμού 2007-2013, κατάσταση στις 31 Μαρτίου 2017 (κλείσιμο), Ευρωπαϊκή Επιτροπή, EGESIF_17-0014-00, 20/09/2017.

⁵⁹ «Summary of data on the progress made in financing and implementing financial instruments reported by the managing authorities in accordance with Article 67(2)(j) of Regulation (EC) No 1083/2006» (Συνοπτική παρουσίαση των στοιχείων σχετικά με την πρόοδο που επιτεύχθηκε στη χρηματοδότηση και την υλοποίηση χρηματοοικονομικών μέσων, τα οποία υπέβαλαν οι διαχειριστικές αρχές σύμφωνα με το άρθρο 67, παράγραφος 2, στοιχείο ι), του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1083/2006): Περίοδος προγραμματισμού 2007-2013, κατάσταση στις 31 Μαρτίου 2017 (κλείσιμο), Ευρωπαϊκή Επιτροπή, EGESIF_17-0014-00, 20/09/2017.

οδηγίες σχετικά με το κλείσιμο. Όσον αφορά τα ΕΠ που δεν πληρούν τους όρους αυτούς, οι πόροι που επιστρέφονται στο ΕΠ (ή το τμήμα αυτών) πρέπει να επιστραφούν στον προϋπολογισμό της ΕΕ. Οι πόροι που επεστράφησαν στα ΕΠ δεν ανακυκλώθηκαν και οι αμοιβές διαχείρισης που καταβλήθηκαν συναφώς, παρόλο που ήταν σύμφωνες με τις χρηματοδοτικές συμφωνίες, δεν επέφεραν καμία προστιθέμενη αξία στον προϋπολογισμό της ΕΕ.

Οι συμβατικές προκαταβολές που πραγματοποιούνται προς το τέλος της περιόδου επιλεξιμότητας μπορεί να θέτουν σε κίνδυνο την οικονομική αποδοτικότητα και τη συμμόρφωση

74. Οι συμβατικές προκαταβολές είναι συνήθης πρακτική της αγοράς, και επιτρέπουν στον ανάδοχο να καλύπτει τις αρχικές δαπάνες του για την κινητοποίηση των πόρων που είναι απαραίτητοι για την παράδοση των συμβεβλημένων υπηρεσιών ή έργων. Σύμφωνα με την Επιτροπή, οι προκαταβολές αυτές κυμαίνονται τυπικά μεταξύ του 10% και του 40 % της συμβατικής αξίας.

75. Μια συμβατική προκαταβολή είναι επιλέξιμη αν είχε καταβληθεί στον ανάδοχο έως τις 31 Δεκεμβρίου 2015 και μετατραπεί σε πραγματικές δαπάνες πριν από τις 31 Μαρτίου 2017. Η πληρωμή αυτή πρέπει να είναι σύμφωνη με τους εθνικούς κανόνες και τις συμβατικές υποχρεώσεις. Ωστόσο, όσον αφορά έργα που εγκρίθηκαν προς το τέλος της περιόδου επιλεξιμότητας (ήτοι 31 Δεκεμβρίου 2015), και δεδομένης της ανάγκης ολοκλήρωσής τους πριν από την εκπνοή της προθεσμίας κλεισίματος (ήτοι 31 Μαρτίου 2017) μπορεί να διατεθούν πόροι σε έργα που έχουν τη δυνατότητα να τους δαπανήσουν σε σύντομο διάστημα και όχι σε έργα που έχουν τη δυνατότητα να παράγουν αποτελέσματα.

76. Από τα τέσσερα κράτη μέλη που επισκεφθήκαμε, τα δύο (Τσεχική Δημοκρατία και Ουγγαρία) χρησιμοποιούσαν συμβατικές προκαταβολές προκειμένου να ενισχύσουν την απορρόφηση. Παραδείγματος χάριν, η τσεχική διαχειριστική αρχή επεσήμανε ότι, αρχής γενομένης τον Σεπτέμβριο του 2016, οι συνολικές τιμολογηθείσες προκαταβολές για το ΕΠ «Περιβάλλον» ανέρχονταν σε 133 εκατομμύρια ευρώ από συνεισφορές της ΕΕ. Αυτό

αντιστοιχούσε σε περίπου το 5 % της συνολικής απορρόφησης το 2014 και το 2015 (βλέπε πλαίσιο 8).

Πλαίσιο 8 - Προκαταβολές που καλύπτουν σημαντικό ποσοστό της συμβατικής αξίας

Όσον αφορά το τσεχικό ΕΠ «Περιβάλλον», οι συμβατικές προκαταβολές χρησιμοποιήθηκαν προκειμένου να αποφευχθεί τυχόν αποδέσμευση και να βελτιωθεί η απορρόφηση. Το διάστημα μεταξύ Νοεμβρίου του 2013 και Μαρτίου του 2016, οι εθνικοί κανόνες χαλάρωσαν σταδιακά και οι δικαιούχοι ενθαρρύνθηκαν να χρησιμοποιούν προκαταβολές και έλαβαν σχετική υποστήριξη. Το 2014 και 2015 επετράπη η χρήση συμβατικών προκαταβολών που έφθαναν έως και το 90 % της συμβατικής αξίας χωρίς δικαιολογητικά τιμολογίων εκκαθάρισης. Μετά τον Νοέμβριο του 2015, επετράπη η χρήση προκαταβολών που αντιστοιχούσαν στο 100 % της συμβατικής αξίας, μολονότι οι εθνικές αρχές διευκρίνισαν ότι η πιστοποίηση δεν ήταν δυνατή χωρίς την απόδειξη της εξόφλησης των λογαριασμών. Αυτό υπερβαίνει τα όρια που η Επιτροπή έχει προσδιορίσει ως πρακτική της αγοράς (βλέπε σημείο 74). Από την άποψη της απορρόφησης, το υψηλό ποσοστό της συμβατικής αξίας αυξάνει τον κίνδυνο να μην χρησιμοποιηθεί η προκαταβολή μέχρι τη λήξη της προθεσμίας, οδηγώντας ενδεχομένως είτε στην απώλεια της χρηματοδότησης της ΕΕ είτε σε εσφαλμένη καταβολή της.

77. Έχουμε αναφέρει στο παρελθόν ότι η δήλωση συμβατικών προκαταβολών, ιδίως όταν αυτές αντιπροσωπεύουν υψηλό ποσοστό της συμβατικής αξίας, ενέχει σημαντικό κίνδυνο ύπαρξης μη επιλέξιμων δαπανών κατά τον χρόνο του κλεισίματος. Δεδομένου ότι μέχρι τις 31 Μαρτίου 2017 υπήρχε η δυνατότητα κάλυψης πραγματικών δαπανών με τις προκαταβολές, όσο πιο κοντά στην προθεσμία πραγματοποιούνται οι δαπάνες τόσο λιγότερος είναι ο χρόνος που έχουν στη διάθεσή τους οι ελεγκτικές αρχές για να τις επαληθεύσουν και να παράσχουν διασφάλιση όσον αφορά την επιλεξιμότητά τους⁶⁰.

78. Τα κράτη μέλη ήταν υποχρεωμένα να παρακολουθούν τις συμβατικές προκαταβολές, χωρίς όμως να πρέπει να υποβάλλουν σχετικά στοιχεία στην Επιτροπή. Ως εκ τούτου, η Επιτροπή δεν είναι σε θέση να γνωρίζει πώς χρησιμοποιήθηκαν συνολικά ούτε τον

⁶⁰ Ειδική έκθεση αριθ. 36/16.

αντίκτυπό τους. Κατά τον χρόνο του ελέγχου διαπιστώσαμε ότι η Ουγγαρία δεν παρακολουθούσε ούτε τη χρήση ούτε τον αντίκτυπό τους.

Συνολικά, το ποσοστό σφάλματος μειώθηκε για τον τομέα της συνοχής σε σχέση με το 2007, παρότι ορισμένα αναδρομικά έργα συνεπέφεραν σφάλματα

79. Παρακολουθήσαμε τις εξελίξεις στο πλαίσιο ελέγχου της συνοχής την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013 και πώς αυτό επηρέασε το ποσοστό σφάλματος. Εξετάσαμε επίσης κατά πόσον η εστίαση στην απορρόφηση, ιδίως προς το τέλος της περιόδου προγραμματισμού, είχε ως αποτέλεσμα να προκληθούν περισσότερα λάθη.

80. Από την εξέταση των ποσοστών σφάλματος που αναφέρει το Συνέδριο από το 2007 και έπειτα, διαφαίνεται σημαντική μείωση του ποσοστού σφάλματος στις δαπάνες της περιόδου 2007-2013, σε σύγκριση με την προηγούμενη περίοδο προγραμματισμού. Το ποσοστό σφάλματος ήταν αισθητά χαμηλότερο από το 2011 έως το 2016, με αποτέλεσμα το πιθανότερο ποσοστό σφάλματος να πλησιάζει το 4,8 % το 2016 (χαμηλότερο όριο σφάλματος το 3,1 % σε σύγκριση με το 11 % το 2007 και το 2008 για πληρωμές της περιόδου 2000-2006).

81. Η εξέλιξη του ποσοστού σφάλματος μπορεί να αποδοθεί σε διάφορους παράγοντες. Όπως επισημαίνεται ανωτέρω, ορισμένα μέτρα για τη βελτίωση της απορρόφησης, όπως η καταφυγή σε αναδρομικά έργα (βλέπε πλαίσιο 7) προκάλεσε μερικά σφάλματα. Από την άλλη πλευρά, άλλοι σημαντικοί παράγοντες όπως οι συνολικές βελτιώσεις στα συστήματα διαχείρισης, ελέγχου και εποπτείας των κρατών μελών και η χρήση εκ μέρους της Επιτροπής μέτρων, τόσο προληπτικών (διακοπές και αναστολές) όσο και διορθωτικών μέτρων για την περίοδο προγραμματισμού οδήγησαν στη μείωση του ποσοστού σφάλματος.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ

82. Όσον αφορά την πολιτική του τομέα της συνοχής, το μέγιστο επίπεδο δαπανών στο πλαίσιο του ΠΔΠ επιμερίζεται σε ετήσιες κατανομές πόρων ανά κράτος μέλος. Οι εν λόγω κατανομές διευκολύνουν τη διαδικασία προγραμματισμού και καθιστούν δυνατό τον εκ των προτέρων καθορισμό στόχων εντός των ΕΠ. Ωστόσο, όπως επισημαίνει το Συνέδριο,

αποτελεί πρόκληση η επίτευξη ικανοποιητικών αποτελεσμάτων από καθεστώς στο πλαίσιο των οποίων οι πόροι έχουν εκ των προτέρων κατανεμηθεί σε κράτη μέλη και η απορρόφηση των πόρων κεντρίζει σε πρώτη φάση το ενδιαφέρον, με αποτέλεσμα να ανάγεται σε αυτοσκοπό. Προκειμένου να διατηρηθεί η εστίαση στην επίτευξη θετικών αποτελεσμάτων, είναι ζωτικής σημασίας τα κράτη μέλη να αποφεύγουν καταστάσεις κατά τις οποίες παραμένουν προς απορρόφηση σημαντικά ποσά πόρων στο τέλος της περιόδου προγραμματισμού, καθώς η βιασύνη για απορρόφηση μπορεί να οδηγήσει σε ανεπαρκή εξέταση της συνιστώσας της οικονομικής αποδοτικότητας. Επομένως, παρόλο που η απορρόφηση είναι σημαντική για την επίτευξη των στόχων πολιτικής, δεν συνιστά αυτοσκοπό.

83. Σε ό,τι αφορά τις τελευταίες δύο περιόδους προγραμματισμού, η καθυστερημένη έγκριση του νομικού πλαισίου συνεπήχθη την καθυστερημένη έγκριση των ΕΠ. Αυτό προξένησε αναπόφευκτες αλυσιδωτές συνέπειες στην εκτέλεση των διατεθέντων πόρων και χαμηλά επίπεδα πληρωμών κατά τα πρώτα έτη. Η Επιτροπή ενθαρρύνει την έγκριση έγκαιρης πολιτικής συμφωνίας σχετικά με το ΠΔΠ της περιόδου μετά το 2020 προκειμένου να διασφαλιστούν ασφάλεια δικαίου και δημοσιονομική βεβαιότητα για τις εθνικές και περιφερειακές αρχές, καθώς και να διευκολυνθεί η άμεση έναρξη της υλοποίησης από την αρχή της περιόδου προγραμματισμού. (σημεία 16 έως 19).

84. Πέραν των αλυσιδωτών συνεπειών που αναφέρονται ανωτέρω, ένας ακόμα παράγοντας που εξηγεί τη βραδεία εκκίνηση πραγματοποίησης δαπανών είναι το γεγονός ότι εν μέσω της περιόδου προγραμματισμού, τα κράτη μέλη χρησιμοποιούσαν ακόμη πόρους από την προηγούμενη περίοδο προγραμματισμού (βλέπε σημείο 22). Για τον λόγο αυτό μάλιστα είχαμε προτείνει στην Επιτροπή σε προηγούμενη ειδική έκθεσή μας να διασφαλίσει στις νομοθετικές προτάσεις της για την περίοδο μετά το 2020, ότι οι περίοδοι επιλεξιμότητας δεν θα αλληλεπικαλύπτονται πλέον με την επόμενη περίοδο προγραμματισμού και η διαδικασία κλεισίματος να ολοκληρώνεται ταχέως μετά τη λήξη της περιόδου επιλεξιμότητας⁶¹.

⁶¹ Ειδική έκθεση αριθ. 36/2016.

85. Προκειμένου να επιτευχθούν ομαλοί και σταθεροί ρυθμοί υλοποίησης καθ' όλη τη διάρκεια της περιόδου προγραμματισμού, θα πρέπει οι δράσεις για την αντιμετώπιση της βραδείας απορρόφησης να αναλαμβάνονται νωρίς. Ορισμένα κράτη μέλη και η Επιτροπή εντόπισαν δυσκολίες στην απορρόφηση πόρων σε σχετικά πρώιμο στάδιο της περιόδου προγραμματισμού 2007-2013. Παρ' όλα αυτά, η Επιτροπή προέβη σε ενέργειες μόλις τον Νοέμβριο του 2014, περίπου ένα έτος πριν από το τέλος της περιόδου επιλεξιμότητας, συγκροτώντας μια ειδική ομάδα με σκοπό τη συνδρομή των κρατών μελών με ποσοστά απορρόφησης χαμηλότερα του μέσου όρου της ΕΕ (βλέπε [σημεία 34 και 35](#)).

86. Τα κράτη μέλη χρησιμοποίησαν διάφορα μέτρα, περιλαμβανομένων εκείνων που είχε προσδιορίσει η ειδική ομάδα, και σε διάστημα ενός χρόνου κατάφεραν να αυξήσουν το ποσοστό απορρόφησης, σε ορισμένες περιπτώσεις κατά άνω των 20 ποσοστιαίων μονάδων. Στην αρχή του 2018, το μέσο ποσοστό απορρόφησης της ΕΕ ανερχόταν στο 97,2 %. Αρκετά κράτη μέλη δεν κατάφεραν να χρησιμοποιήσουν όλη τη διαθέσιμη χρηματοδότηση και η χρηματοδότηση που δεν είχε χρησιμοποιηθεί ανερχόταν στα τέλη Ιανουαρίου του 2017 σε 4,4 δισεκατομμύρια ευρώ. Το τελικό ποσοστό απορρόφησης και η τελική αξία της μη χρησιμοποιηθείσας χρηματοδότησης θα γίνουν γνωστά μόλις ολοκληρωθεί το κλείσιμο (βλέπε [σημείο 28](#)).

87. Οι εργασίες μας έδειξαν ότι οι δράσεις που ανέλαβαν η Επιτροπή και τα κράτη μέλη για να αντιμετωπίσουν τα χαμηλά ποσοστά απορρόφησης εστιάζονταν κυρίως στην απορρόφηση και τη νομιμότητα, αλλά δεν έλαβαν υπόψη διάφορες συνιστώσες που αφορούν τις επιδόσεις. Σε σχέση με ορισμένα από τα μέτρα που εφαρμόστηκαν, διαπιστώσαμε από το δείγμα μας τα εξής:

- Τα ΕΠ υφίσταντο συχνά αναθεωρήσεις, οι οποίες μετέβαλλαν ουσιωδώς τα αρχικά σχέδια, θέτοντας έτσι υπό αμφισβήτηση την αρτιότητα των αναλύσεων στις οποίες βασίζεται ο προγραμματισμός, καθώς και την ικανότητα επίτευξης των στόχων των ΕΠ και της πολιτικής της συνοχής (βλέπε [σημεία 43 έως 59](#)).
- Τα κράτη μέλη που επισκεφθήκαμε είχαν προσδιορίσει αναδρομικές δαπάνες που ανέρχονταν σε περίπου ένα δισεκατομμύριο ευρώ. Η αξία των εν λόγω έργων σε όλα τα ΕΠ της περιόδου 2007-2013 είναι πιθανό να είναι σημαντικά υψηλότερη.

Αυτά τα είδη έργων ενέχουν υψηλό κίνδυνο εμφάνισης του φαινομένου της μη αποδοτικής δαπάνης (θα μπορούσαν δηλαδή να έχουν υλοποιηθεί και χωρίς χρηματοδότηση από την ΕΕ) και έτσι η προστιθέμενη αξία της ΕΕ είναι περιορισμένη (βλέπε σημεία 63 έως 69).

- Οι προπληρωμές, όπως οι κεφαλαιακοί πόροι που επενδύονται σε χρηματοοικονομικά μέσα, συνέβαλαν στην ενίσχυση της απορρόφησης κατά τη διάρκεια της περιόδου προγραμματισμού, αλλά η βραδεία υλοποίηση μείωσε την ανακύκλωση των πόρων. Μέχρι το τέλος της περιόδου επιλεξιμότητας δεν είχε χρησιμοποιηθεί ένα δισεκατομμύριο ευρώ περίπου. Επομένως, οι πόροι αυτοί δεν ανακυκλώθηκαν και οι αμοιβές διαχείρισης που καταβλήθηκαν συναφώς, παρόλο που ήταν σύμφωνες με τις χρηματοδοτικές συμφωνίες, δεν επέφεραν καμία προστιθέμενη αξία στον προϋπολογισμό της ΕΕ (βλέπε σημεία 70 έως 73).
- Οι συμβατικές προκαταβολές συνέβαλαν επίσης στη βελτίωση της απορρόφησης. Ωστόσο, όσον αφορά προγράμματα που εγκρίθηκαν προς το τέλος της περιόδου επιλεξιμότητας, η ανάγκη ολοκλήρωσης των έργων πριν από την εκπνοή της προθεσμίας κλεισίματος μπορεί να οδηγήσει στην κατανομή πόρων σε έργα, βάσει της ικανότητάς τους να τους δαπανήσουν σε σύντομο διάστημα και όχι βάσει της δυνατότητάς τους να παράγουν αποτελέσματα. Επιπλέον, όσο πιο κοντά στη λήξη της προθεσμίας επιλεξιμότητας πραγματοποιούνται οι δαπάνες, τόσο λιγότερος είναι ο χρόνος που έχουν στη διάθεσή τους οι ελεγκτικές αρχές προκειμένου να επαληθεύσουν την επιλεξιμότητά τους (βλέπε σημεία 74 έως 78).

88. Η ειδική ομάδα παρακολουθούσε την πρόοδο των κρατών μελών ως προς τα μέτρα που είχαν συμφωνηθεί για τη βελτίωση της απορρόφησης. Ωστόσο, ο τρόπος με τον οποίο τα κράτη μέλη υπέβαλλαν τα στοιχεία σχετικά με τα αποτελέσματά τους δυσχέραινε τη διαμόρφωση μιας γενικής εικόνας για όλα τα μέτρα που χρησιμοποιούνταν και του αντικτύπου κάθε μέτρου. Για ορισμένα από τα μέτρα (π.χ. έργα αναδρομικώς συγχρηματοδοτηθέντα, χρήση συμβατικών προκαταβολών), το νομικό πλαίσιο δεν απαιτεί από τα κράτη μέλη να υποβάλλουν στοιχεία στην Επιτροπή. Οι εν λόγω δύο παράγοντες εμπόδισαν την ικανότητα της ομάδας να αποκτήσει εμπεριστατωμένη εικόνα των μέτρων

που χρησιμοποιήθηκαν, καθώς και του επιμέρους οικονομικού αντικτύπου τους (βλέπε **σημεία 37, 67 και 78**).

89. Παρότι η πίεση να δαπανηθούν οι πόροι προς το τέλος της περιόδου προγραμματισμού 2007-2013 είχε ως αποτέλεσμα την εμφάνιση ορισμένων σφαλμάτων, το εκτιμώμενο ποσοστό σφάλματος για τον τομέα της συνοχής ήταν συστηματικά χαμηλότερο την περίοδο 2011-2016, σε σύγκριση με τα έτη 2007 και 2008. Αυτό μπορεί να οφείλεται στο τελικό αποτέλεσμα πολλαπλών παραγόντων (βλέπε **σημεία 80 και 81**).

90. Την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020, η υλοποίηση των ΕΠ άρχισε με βραδύτερους ρυθμούς σε σύγκριση με την προηγούμενη περίοδο προγραμματισμού. Το γεγονός αυτό, σε συνδυασμό με τις δυσκολίες που είχαν ανακύψει και κατά την υλοποίηση της περιόδου 2007-2013, είναι πιθανό τα κράτη μέλη να αντιμετωπίσουν δυσκολίες σχετικά με την απορρόφηση και κατά την τρέχουσα περίοδο (βλέπε **σημεία 23 έως 26**).

Σύσταση 1 - Χρονοδιάγραμμα για το νομικό πλαίσιο και τα έγγραφα προγραμματισμού

Η Επιτροπή πρέπει να καταρτίσει ένα χρονοδιάγραμμα που θα περιλαμβάνει βασικές ημερομηνίες-ορόσημο (π.χ. πρόταση και έγκριση του νομικού πλαισίου) ώστε να διασφαλίζεται ότι η υλοποίηση του ΕΠ αρχίζει εγκαίρως, στην αρχή της περιόδου προγραμματισμού. Στη συνέχεια πρέπει να το προτείνει στο Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με σκοπό την επίτευξη συμφωνίας

Ημερομηνία-στόχος για την υλοποίηση της σύστασης: Αμελλητί (για το νομικό πλαίσιο μετά το 2020).

Σύσταση 2 - Καλά τεκμηριωμένα αιτήματα για αναθεώρηση των προγραμμάτων (περιλαμβανομένου του αντικτύπου στα αποτελέσματα)

Όταν η αναθεώρηση επηρεάζει βασικά στοιχεία των επιδόσεων, η Επιτροπή πρέπει να μεριμνά, πριν από την έγκριση απόφασής της για αναθεώρηση ενός επιχειρησιακού προγράμματος, ώστε:

- α) το αίτημα να βασίζεται σε άρτια και ολοκληρωμένη αξιολόγηση της υλοποίησης του ΕΠ, της συμφωνίας εταιρικής σχέσης και των σχετικών αναγκών κατά τον χρόνο της αναθεώρησης και
- β) η αναθεώρηση να αποφασίζεται πρωτίστως για τη διασφάλιση καλύτερων αποτελεσμάτων και οι αλλαγές όσον αφορά τη χρηματοδότηση προτεραιοτήτων να αντικατοπτρίζονται στους δείκτες επιδόσεων.

Ημερομηνία-στόχος για την υλοποίηση της σύστασης: Να εφαρμοστεί στα μελλοντικά αιτήματα αναθεώρησης των ΕΠ που θα υποβάλουν τα κράτη μέλη.

Σύσταση 3 - Μέσα για τη συλλογή στοιχείων σχετικά με την καλύτερη παρακολούθηση της απορρόφησης

Η Επιτροπή πρέπει να διασφαλίσει ότι διαθέτει τα μέσα ώστε:

- α) να αποκτά τις πληροφορίες που χρειάζεται για τη διεξοδική και αναλυτική παρακολούθηση της απορρόφησης κάθε ΕΠ,
- β) να εντοπίζει τα αίτια τόσο για τη βραδεία όσο και για την ταχεία απορρόφηση, λαμβάνοντας υπόψη ότι οι δαπάνες πρέπει να είναι νόμιμες και κανονικές, καθώς και τη σπουδαιότητα της αποτελεσματικής δαπάνης των πόρων και
- γ) να αξιολογεί εκ των προτέρων την ανάγκη για τη λήψη μέτρων, καθώς και τον αντίκτυπό τους ως προς την αύξηση της απορρόφησης, προκειμένου να αποφασίζει κατά πόσον θα τα χρησιμοποιήσει.

Ημερομηνία-στόχος για την υλοποίηση της σύστασης: Έως τα τέλη του 2018 για τα α) και β). Έως τα τέλη του 2020 για το γ).

Σύσταση 4 - Εστίαση στις επιδόσεις και την επίτευξη θετικών αποτελεσμάτων

Στις περιπτώσεις που η Επιτροπή παρέχει στοχευμένη στήριξη σε κράτη μέλη και ΕΠ ώστε να επιταχυνθεί η υλοποίηση της περιόδου προγραμματισμού 2014-2020 (όπως η αναθεώρηση ενός ΕΠ), οφείλει να μεριμνά ώστε η ανάληψη των δράσεων να εστιάζεται στην επίτευξη θετικών αποτελεσμάτων.

Ημερομηνία-στόχος για την υλοποίηση της σύστασης: Αμελλητί.

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 30ής Μαΐου 2018.

Για το Ελεγκτικό Συνέδριο

Klaus-Heiner LEHNE

Πρόεδρος

Παράρτημα**Κατάλογος επιχειρησιακών προγραμμάτων που επελέγησαν προς εξέταση**

Κράτος μέλος	Επιχειρησιακό πρόγραμμα	Ταμείο	Καλύφθηκε από την ειδική ομάδα
Βουλγαρία	Περιβάλλον (2007BG161PO005)	ΤΣ και ΕΤΠΑ	x
Τσεχική Δημοκρατία¹	Περιβάλλον (2007CZ161PO006) ²	ΤΣ και ΕΤΠΑ	x
	Κεντρική Βοημία (2007CZ161PO009)	ΕΤΠΑ	
	Επιχειρήσεις και Καινοτομίες (2007CZ161PO004)	ΕΤΠΑ	
	Ανθρώπινοι πόροι και απασχόληση (2007CZ05UPO001) ²	ΕΚΤ	
Ουγγαρία¹	Περιβάλλον και ενέργεια (2007HU161PO002) ²	ΤΣ και ΕΤΠΑ	x
	Βόρεια Ουγγαρία (2007HU161PO006)	ΕΤΠΑ	
	Μεταφορές (2007HU161PO007) ²	ΤΣ και ΕΤΠΑ	x
Ιταλία¹	Καλαβρία (2007IT161PO008)	ΕΤΠΑ	x
	Ασφάλεια για ανάπτυξη (2007IT161PO007)	ΕΤΠΑ	
	Σικελία (2007IT161PO011) ²	ΕΤΠΑ	x
	Καλαβρία (2007IT051PO002)	ΕΚΤ	
Ρουμανία¹	Τομεακή ανάπτυξη ανθρωπίνων πόρων (2007RO051PO001) ²	ΕΚΤ	x
	Αύξηση της οικονομικής ανταγωνιστικότητας (2007RO161PO002) ²	ΕΤΠΑ	x
	Περιβάλλον (2007RO161PO004) ²	ΤΣ και ΕΤΠΑ	x
Σλοβακία	Ανταγωνιστικότητα και οικονομική ανάπτυξη (2007SK161PO006)	ΕΤΠΑ	x
	Μεταφορές (2007SK161PO004)	ΤΣ και ΕΤΠΑ	
	Εκπαίδευση (2007SK05UPO001)	ΕΚΤ	x
Ισπανία	Ερευνα, Ανάπτυξη και Καινοτομία (R&D&I) για και από επιχειρήσεις - Τεχνολογικό ταμείο (2007ES16UPO001)	ΕΤΠΑ	
	Οικονομία βασισμένη στη γνώση (2007ES16UPO003)	ΕΤΠΑ	

¹ Κράτη μέλη στα οποία πραγματοποιήθηκε επιτόπια επίσκεψη.² ΕΠ που υποβλήθηκαν σε ενδελεχή εξέταση.

ΑΠΑΝΤΗΣΕΙΣ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΣΤΗΝ ΕΙΔΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ

«Η ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΚΑΙ ΤΑ ΚΡΑΤΗ ΜΕΛΗ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΑΝ ΜΕ ΤΙΣ ΕΝΕΡΓΕΙΕΣ ΤΟΥΣ ΤΗ ΧΑΜΗΛΗ ΑΠΟΡΡΟΦΗΣΗ ΚΑΤΑ ΤΗΝ ΠΕΡΙΟΔΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΥ 2007- 2013, ΧΩΡΙΣ ΟΜΩΣ ΝΑ ΕΣΤΙΑΖΟΥΝ ΕΠΑΡΚΩΣ ΣΤΑ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ»

ΣΥΝΟΨΗ

I. Η Επιτροπή παρακολουθεί την υλοποίηση σε επίπεδο κρατών μελών και προγράμματος και επίσης, όταν χρειάζεται, σε επίπεδο έργου. Ως μέρος της υλοποίησης, η Επιτροπή παρακολουθεί επίσης στενά τη δημοσιονομική εκτέλεση, δίδοντας ιδιαίτερη προσοχή στις πληρωμές της ΕΕ στα προγράμματα. Οι ρυθμίσεις σχετικά με τη διαβίβαση των στοιχείων για την περίοδο 2014-2020 επιτρέπουν στην Επιτροπή να έχει μια αξιόπιστη και επικαιροποιημένη εικόνα της συνολικής υλοποίησης, συμπεριλαμβανομένων των εκροών και των αποτελεσμάτων των προγραμμάτων.

III. Η ημερομηνία έγκρισης του νομοθετικού πλαισίου εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τους συννομοθέτες· για την περίοδο 2021-2027, η Επιτροπή υπέβαλε την πρότασή της 30 μήνες πριν από την προγραμματισμένη έναρξη της περιόδου επιλεξιμότητας. Η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι, ενώ η έγκαιρη έγκριση είναι σημαντική για την έναρξη υλοποίησης του προγράμματος, υπάρχουν επίσης άλλοι παράγοντες όσον αφορά τις επιδόσεις και την απορρόφηση κατά την περίοδο, το καθεστώς $n+2/3$, το επίπεδο προχρηματοδότησης ή οι απαιτήσεις όσον αφορά τον ορισμό, που έχουν μεγαλύτερες επιπτώσεις.

IV. Προγράμματα που έχουν εγκριθεί σχετικά αργά σε σύγκριση με τον μέσο όρο μπορούν ακόμα να καλύψουν εύκολα την καθυστέρηση, ανάλογα με τις περιστάσεις, και να επιτύχουν καλύτερα από τον μέσο όρο επίπεδα απορρόφησης έως το τέλος της περιόδου. Ο κανόνας $n+2$ επιβάλλει μεγαλύτερη δημοσιονομική πειθαρχία και παρέχει κίνητρα για ταχύτερη εκτέλεση του προϋπολογισμού. Ο κατάλογος των έτοιμων προς υλοποίηση έργων αποτελεί επίσης σημαντική επιτυχία όσον αφορά τις επιδόσεις και την απορρόφηση των προγραμμάτων.

V. Η Επιτροπή είναι ικανοποιημένη με τα αποτελέσματα της πρωτοβουλίας «Ειδική ομάδα για την καλύτερη υλοποίηση». Τα κονδύλια σε κίνδυνο στα τέλη του 2014 ήταν της τάξεως των 10-13 δισ. EUR και το ποσό των αποδεσμεύσεων υποχώρησε κάτω από 5 δισ. EUR έως το κλείσιμο. Η Επιτροπή επικουρεί τα κράτη μέλη στη χρησιμοποίηση των διαθέσιμων πόρων, με αποτέλεσμα το επίπεδο απορρόφησης να ανέλθει σε 97 % για την περίοδο 2007-2013, ήτοι 2 ποσοστιαίες μονάδες πάνω από τα επίπεδα της περιόδου 2000-2006.

VI. Η Επιτροπή πρότεινε στα κράτη μέλη που αντιμετώπιζαν κίνδυνο στον τομέα της απορρόφησης μέτρα σύμφωνα με το νομικό πλαίσιο της περιόδου 2007-2013 τα οποία ήταν προσαρμοσμένα στις συνθήκες που επικρατούσαν στα κράτη μέλη και στα συγκεκριμένα προγράμματα. Τα εν λόγω μέτρα ήταν επίσης σύμφωνα με τους στόχους του εκάστοτε προγράμματος, συμπεριλαμβανομένων των δεικτών του, της λογικής παρέμβασης και των διαδικασιών επιλογής που εφαρμόζονταν από το πρόγραμμα, κλπ. Ως εκ τούτου, δεν κρίθηκε απαραίτητο να δοθεί ιδιαίτερη προσοχή στα αποτελέσματα, παρά να διασφαλιστεί ότι τα προτεινόμενα αποτελέσματα υλοποιούνται πράγματι. Αποτελεί πάγια πρακτική διαχείρισης προγράμματος ότι όταν ένα πρόγραμμα παρουσιάζει ενδείξεις χαμηλότερου ποσοστού απορρόφησης, τα μέτρα που λαμβάνονται για να αντιμετωπιστούν τα θέματα αυτά επικεντρώνονται στην απορρόφηση εντός των υφισταμένων στόχων. Η Επιτροπή θεωρεί επίσης ότι η ευελιξία αποτελεί σημαντικό χαρακτηριστικό της πολιτικής συνοχής. Οι τροποποιήσεις στα προγράμματα είναι ζωτικής σημασίας προκειμένου να αποτυπώνονται οι μεταβαλλόμενες συνθήκες, ανακύπτουσες προκλήσεις, νέες ή προσαρμοσμένες προτεραιότητες για προγράμματα που καλύπτουν μια δεκαετή περίοδο.

VII. Η Επιτροπή διαθέτει αναλυτική εικόνα των προγραμμάτων και των μέτρων που εφαρμόστηκαν στο πλαίσió τους, ως μέρος της τακτικής διαχείρισης των προγραμμάτων καθ' όλη τη διάρκεια της περιόδου. Όταν κρίνεται απαραίτητο, η Επιτροπή συγκεντρώνει πληροφορίες σχετικά με ζητήματα που είναι σημαντικά για τη διαχείριση προγράμματος, όταν οι πληροφορίες αυτές δεν αποτελούν μέρος των τακτικών εκθέσεων.

VIII.

Πρώτη περίπτωση: Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση αυτή.

Δεύτερη περίπτωση: Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση αυτή.

Τρίτη περίπτωση: Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση αυτή.

Τέταρτη περίπτωση: Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση αυτή.

ΕΜΒΕΛΕΙΑ ΚΑΙ ΤΡΟΠΟΣ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗΣ ΤΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ

Πλαίσιο 1 - Η απορρόφηση είναι μέσο για την επίτευξη αποτελεσμάτων και όχι αυτοσκοπός

Η Επιτροπή έχει ήδη απαντήσει στη διαπίστωση αυτή στην ετήσια έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου του 2013 και δήλωσε ότι:

«η Επιτροπή επισημαίνει ότι τα κριτήρια επιδόσεων ενσωματώνονται στη διαδικασία επιλογής κάθε έργου που πρόκειται να χρηματοδοτηθεί. Μέσω της εφαρμογής σταθμισμένων κριτηρίων επιλογής, τα κράτη μέλη θα πρέπει να είναι σε θέση να προσδιορίζουν τα έργα που μπορούν να συμβάλουν με τον βέλτιστο τρόπο στην επίτευξη αποτελεσμάτων.

Για την περίοδο 2014-2020 το νομικό πλαίσιο εστιάστηκε περισσότερο στις επιδόσεις με την εισαγωγή απαιτήσεων όσον αφορά τη θεματική συγκέντρωση, το πλαίσιο επιδόσεων, το αποθεματικό και τις εκ των προτέρων αιρεσιμότητες. Η πολιτική συμφωνία για την πρόταση «Omniibus» της Επιτροπής ενίσχυσε περαιτέρω τις δυνατότητες πληρωμών με βάση προκαθορισμένα αποτελέσματα, τηρούμενες προϋποθέσεις ή επιτευχθέντα αποτελέσματα¹.

ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

14. Η Επιτροπή επισημαίνει επίσης ότι παράλληλα με τη διαπραγμάτευση για το νομικό πλαίσιο, αρχίζει άτυπες διαπραγματεύσεις για το πρόγραμμα προκειμένου να σημειωθεί πρόοδος μέχρι να εγκριθεί το νομικό πλαίσιο. Για την περίοδο 2014-2020, η διαδικασία αυτή βασίστηκε σε έγγραφα θέσης που καταρτίζονται ανά κράτος μέλος.

16. Η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι η ημερομηνία έγκρισης του νομοθετικού πλαισίου καθορίζεται κυρίως από τους συννομοθέτες.

Για την περίοδο 2021-2027, η Επιτροπή υπέβαλε την πρότασή της 30 μήνες πριν από την προγραμματισμένη έναρξη της περιόδου επιλεξιμότητας. Ωστόσο, η Επιτροπή δεν είναι σε θέση να ελέγξει τον ρυθμό έγκρισης των νομοθετικών προτάσεων από τους συννομοθέτες.

19. Η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι, ενώ η έγκαιρη έγκριση είναι σημαντική για την υλοποίηση του προγράμματος, υπάρχουν και άλλοι σημαντικοί παράγοντες όσον αφορά την απορρόφηση κατά τη διάρκεια της περιόδου αναφοράς. Προγράμματα που έχουν εγκριθεί σχετικά αργά σε σύγκριση με τον μέσο όρο μπορούν να επιτύχουν καλύτερα από τον μέσο όρο επίπεδα απορρόφησης έως το τέλος της περιόδου.

¹ COM (2016) 605 της 14.9.2016, Πρόταση ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΥ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ σχετικά με τους δημοσιονομικούς κανόνες που εφαρμόζονται στον γενικό προϋπολογισμό της Ένωσης.

Για το επίπεδο απορρόφησης που επιτυγχάνεται μέχρι το τέλος της περιόδου προγραμματισμού, αποφασιστικότερος παράγοντας είναι εάν τα προγράμματα υπόκεινται σε κανόνα $n+2$ ή $n+3$.

Πλαίσιο 2 - Τα ΕΠ εγκρίθηκαν μετά την έναρξη των περιόδων προγραμματισμού 2007-2013 και 2014-2020

Η Επιτροπή επισημαίνει ότι οι επιδόσεις της όσον αφορά τις διαπραγματεύσεις και την έγκριση προγραμμάτων σε σχέση με την προηγούμενη περίοδο προγραμματισμού μπορούν επίσης να αξιολογηθούν με συγκριτική εξέταση του πρώτου 12μήνου μετά την έγκριση του νομικού πλαισίου. Το χρονικό διάστημα των 12 μηνών μετά την έγκριση των συναφών δεσμών νομοθετικών μέτρων σε αμφοτέρους τις περιόδους μπορεί να παρέχει ακριβέστερη εικόνα. Αυτό θα σήμαινε ότι κατά την περίοδο 2014-2020, εντός του πρώτου 12μήνου μετά την έγκριση του κανονισμού, εγκρίθηκε ποσοστό 40 % των ΕΠ έναντι ποσοστού 6 % των ΕΠ για το ίδιο χρονικό διάστημα της περιόδου προγραμματισμού 2007-13.

21. Η Επιτροπή θεωρεί ότι η απορρόφηση (όσον αφορά τις πληρωμές της ΕΕ) είναι πιο αργή, δεδομένου ότι τα συνολικά ποσά των προχρηματοδοτήσεων κατά την περίοδο 2014-2020 είναι σημαντικά υψηλότερα από ό, τι κατά την περίοδο 2007-2013. Το γεγονός αυτό δεν ενθαρρύνει τα κράτη μέλη να υποβάλλουν αιτήσεις πληρωμής, καθόσον μάλιστα για τον σκοπό αυτό έπρεπε να έχει ολοκληρωθεί ο ορισμός. Ούτε εξάλλου η αλλαγή του κανόνα από $n+2$ σε $n+3$ για την περίοδο 2014-2020 ενθαρρύνει την ταχεία υποβολή των αιτήσεων πληρωμών. Η εξήγηση αυτή ενισχύεται από το γεγονός ότι το ποσοστό επιλογής έργων στα κράτη μέλη είναι συγκρίσιμο μεταξύ των δύο περιόδων προγραμματισμού μέχρι σήμερα.

22. Η Επιτροπή θεωρεί ότι η αλληλεπικάλυψη των περιόδων επιλεξιμότητας, είναι ένας από τους πολλούς παράγοντες που συμβάλλουν στην καθυστέρηση της υλοποίησης της επόμενης περιόδου. Αλληλεπιδρούν και άλλοι σημαντικοί παράγοντες, όπως το επίπεδο των προχρηματοδοτήσεων και ο κανόνας $n +$. Αυτοί οι παράγοντες επηρεάζουν σημαντικά την απορρόφηση, όπως αυτή γίνεται αντιληπτή μέσω των πληρωμών της ΕΕ, αλλά όχι το πραγματικό επίπεδο υλοποίησης επιτόπου.

23. Η Επιτροπή δεν θεωρεί ότι υπάρχει μεγαλύτερος κίνδυνος απορρόφησης στο τέλος της περιόδου προγραμματισμού 2014-2020 σε σχέση με την περίοδο 2007-2013. Λαμβάνοντας υπόψη τον κανόνα $n+3$ και τα σημερινά ποσοστά επιλογής, καθώς και τις πληρωμές που έχουν πιστοποιηθεί από τους δικαιούχους, η Επιτροπή θεωρεί ότι δυνητικά θα μπορούσε να επιτευχθεί για την περίοδο 2014-2020 το ίδιο επίπεδο απορρόφησης με εκείνο της περιόδου 2007-2013. Η Επιτροπή σημειώνει επίσης ότι η διαδικασία των ετήσιων λογαριασμών εισήχθη στο νομικό πλαίσιο της περιόδου 2014-2020 (με την απαίτηση για τα κράτη μέλη να προσαρμοστούν σε αυτήν) και ότι το σχετικά υψηλό επίπεδο προχρηματοδότησης δεν αποτελεί επαρκές κίνητρο για την επιτάχυνση της υποβολής των αιτήσεων πληρωμών από την ΕΕ.

25. Το 2016, η Επιτροπή έθεσε σε εφαρμογή σύστημα στενής παρακολούθησης για τα προγράμματα της περιόδου 2014-2020 το οποίο φαίνεται να προχωρεί αργά.

26. Η Επιτροπή θεωρεί ότι η ποιότητα των έργων μπορεί να μην συνδέεται κατ' ανάγκη με το ύψος των εκκρεμών αναλήψεων υποχρεώσεων. Η Επιτροπή παραπέμπει στην απάντησή της στην παράγραφο 2.14 της ετήσιας έκθεσης του ΕΕΣ για το 2016.

28. Ενώ η απορρόφηση μπορεί πάντα να βελτιώνεται, η Επιτροπή θεωρεί ότι το μέσο ποσοστό του 97 % μπορεί να συγκριθεί με τις προηγούμενες περιόδους και είναι ικανοποιημένη με το αποτέλεσμα αυτό. Πιο συγκεκριμένα, το εν λόγω επίπεδο απορρόφησης υπερβαίνει το ποσοστό που έχει καταγραφεί για τα προγράμματα του ΕΤΠΑ και του ΕΚΤ για την περίοδο 2000-2006 (96 %).

Το έργο της Ειδικής ομάδας για την καλύτερη υλοποίηση και η συνεργασία της με τις αρμόδιες αρχές των κρατών μελών είχαν θετικό αντίκτυπο στην αποδέσμευση και στο ποσοστό απορρόφησης.

34. Η Επιτροπή επισημαίνει ότι προέβη σε σειρά ενεργειών για κράτη μέλη που αντιμετώπιζαν κίνδυνο στον τομέα της απορρόφησης πριν από την εν λόγω ημερομηνία βάσει εντατικών διμερών διαλόγων πολιτικής. Η συντονισμένη υψηλού επιπέδου πολιτική δράση που κάλυπτε με συστηματικό τρόπο όλα τα κράτη μέλη που αντιμετώπιζαν κίνδυνο άρχισε 14 μήνες πριν από την καταληκτική ημερομηνία επιλεξιμότητας.

36. Τα μέτρα εστιάζονταν κυρίως στη διαχείριση των ήδη επιλεγμένων έργων ή των προγραμματιζόμενων για δημοσίευση προσκλήσεων. Ως εκ τούτου, ο κύριος στόχος ήταν η διαφύλαξη των στρατηγικών στόχων των προγραμμάτων.

37. Η Επιτροπή παραπέμπει στην απάντησή της στο πλαίσιο 1.

39. Η Επιτροπή σημειώνει ότι οι πρώτες οδηγίες σχετικά με την τμηματοποίηση μεγάλων έργων εκδόθηκαν ήδη το 2012 και παρουσιάστηκαν στα κράτη μέλη κατά τη συνεδρίαση της COCOF (COCOF_12-0047-02-EN). Οι κανόνες έχουν επεξηγηθεί περαιτέρω στις κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με το κλείσιμο που εκδόθηκαν το 2013 και τροποποιήθηκαν το 2015 με στόχο την παροχή ασφάλειας δικαίου στα κράτη μέλη.

47. Η Επιτροπή είναι της άποψης ότι ο αναπρογραμματισμός αποτελεί απαραίτητο εργαλείο για τη διασφάλιση ευελιξίας σε σχέση με τις παρεμβάσεις που καθορίζονται στα προγράμματα για δεκαετή σχεδόν περίοδο.

Για ορισμένα λεπτομερή στοιχεία απαιτείται τροποποίηση προγράμματος σύμφωνα με το κανονιστικό πλαίσιο και τα κράτη μέλη δεν μπορούν να αποφύγουν να την υλοποιήσουν. Τούτο επιτρέπει στην Επιτροπή να εξασφαλίσει ότι διατηρείται η εστίαση των παρεμβάσεων και παραμένει υγιής η βάση για την υλοποίηση του προγράμματος (βλ. στοιχεία που απαριθμούνται στο άρθρο 37 του γενικού κανονισμού και εκείνα που αποτελούν μέρος του εγκεκριμένου προγράμματος).

Εναπόκειται στα κράτη μέλη να αποφασίσουν πόσες πρόσθετες πληροφορίες περιλαμβάνονται στα προγράμματά τους σε σύγκριση με τις απολύτως αναγκαίες που απαιτούνται εκ του νόμου. Μεγαλύτερος αριθμός λεπτομερειών (σχετικά με τους δικαιούχους, τις ομάδες-στόχους, τα μεγάλα έργα κ.λπ.) απαιτούν συχνότερες τροποποιήσεις, χωρίς να θέτουν τον στρατηγικό προσανατολισμό υπό αμφισβήτηση.

49. Κατά την περίοδο 2014-2020, όλες οι σχετικές με τις επιδόσεις αλλαγές σε προγράμματα ελέγχονται προσεκτικά από την Επιτροπή και η ορθότητα της αιτιολογίας εξετάζεται εις βάθος από γεωγραφικές μονάδες σε συνεργασία με το κέντρο ικανοτήτων/τη μονάδα αξιολόγησης. Κάθε φορά που γίνονται αλλαγές στο επίπεδο της χρηματοδότησης, πρέπει να εξετάζεται αν χρειάζεται να μεταβληθούν επίσης οι δείκτες.

52. Η μειωμένη τιμή-στόχος περιλαμβανόταν ήδη στην πρώτη τροποποίηση το 2012, βάσει επανεξέτασης των δεικτών που πραγματοποίησαν οι ουγγρικές αρχές και υπέβαλαν στην επιτροπή παρακολούθησης τον Νοέμβριο του 2011. Η εμπειρία των πρώτων προσκλήσεων έδειξε ότι τα αποτελέσματα των επενδύσεων ήταν χαμηλότερα απ' ό,τι είχε προβλεφθεί κατά την κατάρτιση του ΕΠ και θα έπρεπε να προσαρμοστούν στα πραγματικά δεδομένα.

Η τελική έκθεση αναφέρει ότι τελικά εξοικονομήθηκε ενέργεια τουλάχιστον 4,6 petajoules. Ο αριθμός αυτός είναι μικρότερος από τον προγραμματισθέντα το 2007, αλλά η εξοικονόμηση αυτή ισοδυναμεί με το διπλάσιο αποτέλεσμα σε σχέση με το προγραμματισμένο το 2012, γεγονός που ευθυγραμμίζεται με τον διπλασιασμό του προϋπολογισμού μεταξύ 2012 και 2016.

Πλαίσιο 5 - Σημαντικές μεταφορές εισφορών της ΕΕ μεταξύ αξόνων προτεραιότητας χωρίς ανάλογη προσαρμογή της τιμής-στόχου του δείκτη επιδόσεων

Πραγματοποιήθηκε μια πρώτη τροποποίηση το 2012 (C(2012) 6310). Με την τροποποίηση αυτή ο στόχος μειώθηκε σε 2,7 *retajoule* με βάση τις εμπειρίες του 2011 (υπάρχει αιτιολόγηση στο SFC 2007), όταν αποδείχθηκε ότι ο στόχος ήταν κατά πολύ υπερεκτιμημένος σε σχέση με τα αποτελέσματα των συγκεκριμένων πρώτων έργων που εγκρίθηκαν και τέθηκαν σε εφαρμογή κατά τη διάρκεια του 2011. Ο προϋπολογισμός αυξήθηκε το 2012. Ο στόχος διατηρήθηκε παρά τον συμπληρωματικό προϋπολογισμό που διατέθηκε σε μεταγενέστερο στάδιο.

Κοινή απάντηση της Επιτροπής στα σημεία 55 και 56:

Το νομικό πλαίσιο επιτρέπει στα κράτη μέλη να αυξήσουν τη συγχρηματοδότηση της ΕΕ έως το μέγιστο επίπεδο. Εάν τα κράτη μέλη είχαν προγραμματίσει από την αρχή το ποσοστό συγχρηματοδότησης από την ΕΕ έως το υψηλότερο δυνατό επίπεδο, ο συνολικός διαθέσιμος προϋπολογισμός για την πολιτική συνοχής θα ήταν σημαντικά χαμηλότερος από το ποσό που προγραμματίστηκε τελικά για την περίοδο 2007-2013.

58. Η Επιτροπή τονίζει ότι το τέλος της περιόδου 2007-13 αντιστοιχούσε στην μετά την κρίση εποχή της λιτότητας στους δημόσιους προϋπολογισμούς/επενδύσεις. Ως εκ τούτου, η συμπερίληψη των ιδιωτικών συνεισφορών και η αύξηση των επιπέδων συγχρηματοδότησης από την ΕΕ αποτέλεσε σημαντικό στοιχείο που επέτρεψε τη συνέχιση της εφαρμογής του προγράμματος. Το νομικό πλαίσιο επιτρέπει στα κράτη μέλη την αλλαγή από δημόσια σε συνολική βάση κόστους. Τα κράτη μέλη θα μπορούσαν να έχουν προγραμματίσει εξαρχής παρεμβάσεις σε συνολική βάση κόστους. Εάν το είχαν πράξει, ο συνολικός διαθέσιμος προϋπολογισμός για την πολιτική συνοχής θα ήταν σημαντικά χαμηλότερος από το κονδύλιο που προγραμματίστηκε τελικά για την περίοδο 2007-2013.

60. Η Επιτροπή παραπέμπει στην απάντησή της στην παράγραφο 91 της ειδικής έκθεσης 36/2016 του ΕΕΣ για το κλείσιμο.

63. Για την περίοδο 2007-2013, η Επιτροπή κατάρτισε κατάλογο με τους κανόνες τους οποίους πρέπει να προσέξουν ιδιαίτερα οι διαχειριστικές αρχές σε περίπτωση που περιλαμβάνονται αναδρομικές πράξεις στα επιχειρησιακά προγράμματα (βλ. σημείωμα COCOF αριθ. 12-0050-01). Η Επιτροπή αύξησε επίσης σε πολλές περιπτώσεις την ευαισθητοποίηση των διαχειριστικών και ελεγκτικών αρχών (για παράδειγμα, στη συνεδρίαση της ομάδας ομολόγων) ως προς τους κινδύνους των αναδρομικών έργων. Επιπλέον, ο κατάλογος ελέγχου που χρησιμοποιείται από την Επιτροπή για την ανάλυση της δήλωσης κλεισίματος και της τελικής έκθεσης ελέγχου περιλαμβάνει ερώτηση για τα αναδρομικά έργα, σε περίπτωση που συνιστούν ιδιαίτερο κίνδυνο για το πρόγραμμα.

68. Η Επιτροπή επαναλαμβάνει τις προηγούμενες απαντήσεις που έδωσε στην ετήσια έκθεση του Συνεδρίου για το 2008².

69. Η Επιτροπή διευκρινίζει ότι το νομικό πλαίσιο της περιόδου 2007-2013 δεν εμπόδιζε την επιλογή πράξεων που είχαν ήδη ολοκληρωθεί («αναδρομικές πράξεις»), με την προϋπόθεση ότι αυτές ολοκληρώθηκαν μετά την ημερομηνία έναρξης της επιλεξιμότητας³.

Βάσει του νομικού πλαισίου της περιόδου 2014-2020 οι πράξεις δεν πρέπει να έχουν περατωθεί φυσικά ή εκτελεστεί πλήρως πριν να υποβάλει ο δικαιούχος στη διαχειριστική αρχή την αίτηση χρηματοδότησης⁴. Επιπλέον, ο κανονισμός περί καθορισμού κοινών διατάξεων θέσπισε ειδική

² Στοιχεία Αναφοράς: Απάντηση της Επιτροπής στο σημείο 6.19 της ετήσιας έκθεσης του Συνεδρίου για το 2008.

³ Άρθρο 56 παράγραφος 1 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1083/2006

⁴ Άρθρο 65 παράγραφος 6 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1303/2013

υποχρέωση⁵ της διαχειριστικής αρχής, η οποία οφείλει πριν από την επιλογή τέτοιων πράξεων να διασφαλίζει τη συμμόρφωσή τους με το εφαρμοστέο δίκαιο. Η προσέγγιση κατά την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020 είναι συνεπώς πιο περιοριστική από την προσέγγιση κατά την περίοδο 2007-2013.

70. Αναφορικά με τα χρηματοδοτικά μέσα, η απόφαση τροποποίησης των κατευθυντήριων γραμμών της Επιτροπής σχετικά με το κλείσιμο δεν επηρέασε τις διατάξεις του κανονισμού 1083/2006, σύμφωνα με τον οποίο η συνεισφορά των Ταμείων στα χρηματοδοτικά μέσα πρέπει να έχει καταβληθεί το αργότερο στις 31 Δεκεμβρίου 2015. Οι εν λόγω κατευθυντήριες γραμμές, συνεπώς, παρείχαν διευκρινίσεις στο πλαίσιο υφιστάμενων κανόνων. Βλ. επίσης απάντηση της Επιτροπής στο σημείο 6.45 και στη σύσταση 3 της ετήσιας έκθεσης του Συνεδρίου για το οικονομικό έτος 2015, καθώς και απάντηση της Επιτροπής στο σημείο 91 της ειδικής έκθεσης αριθ. 36/2016. του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου

72. Η Επιτροπή επιβεβαιώνει ότι επί του παρόντος διενεργεί έλεγχο της αξιοπιστίας των αριθμητικών στοιχείων που χρησιμοποιήθηκαν για το κλείσιμο του ΕΠ. Τα σχετικά προβλήματα έχουν αντιμετωπιστεί πλήρως κατά την περίοδο προγραμματισμού 2014 - 2020.

73. Τα ποσοστά εκταμίευσης κατά την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013 ακολούθησαν τον κύκλο ζωής των χρηματοπιστωτικών μέσων.

Κατά το κλείσιμο, οι διαχειριστικές αρχές εκτίμησαν τους επιστραφέντες πόρους που αποδίδονται σε διαρθρωτικά ταμεία ή που πρόκειται να επιστραφούν στο μέλλον από τις επενδύσεις σε τελικούς αποδέκτες, σε συνολικό ποσό μη αναλωθέντων πόρων 8,4 δισ. ευρώ, γεγονός που καταδεικνύει σημαντικό αποτέλεσμα ανακύκλωσης.

75. Η Επιτροπή αναγνωρίζει ορισμένους κινδύνους που συνδέονται με τις συμβατικές προκαταβολές, αλλά τονίζει ότι δυνάμει της νομικής βάσης θεωρούνται επιλέξιμες καθ' όλη τη διάρκεια της περιόδου προγραμματισμού. Ωστόσο, η Επιτροπή θεωρεί ότι οι διευκρινίσεις που παρέσχε όσον αφορά την επιλεξιμότητα και οι συμβουλές για ορθές πρακτικές όσον αφορά τη χρήση/επιλεξιμότητα των συμβατικών προκαταβολών στις ερωτήσεις και απαντήσεις για το κλείσιμο και μέσω της Ειδικής ομάδας για την καλύτερη υλοποίηση, είχαν ως αποτέλεσμα τον επαρκή μετριασμό του κινδύνου. Η Επιτροπή δεν είναι ενήμερη για συμβατικές προκαταβολές που οδήγησαν στην επιλογή έργων χαμηλής ποιότητας.

76. Η Επιτροπή επισημαίνει ότι οι τσεχικές αρχές αποφάσισαν να επιτρέψουν προκαταβολές προκειμένου να ενισχύσουν την απορρόφηση. Η Επιτροπή συνέστησε να αποφεύγεται η υπέρβαση της συνήθους πρακτικής της αγοράς.

77. Στο εν λόγω στάδιο της διαδικασίας κλεισίματος, η Επιτροπή επισημαίνει ότι ο κίνδυνος παρατυπιών δεν υλοποιήθηκε και η εφαρμογή του προγράμματος δεν επηρεάστηκε από μείζονος σημασίας θέματα που συνδέονται με τις προκαταβολές.

78. Η Επιτροπή διευκρινίζει ότι τα ουγγρικά προγράμματα παρουσίασαν ως επί το πλείστον υπερβολική δέσμευση πόρων τη στιγμή του κλεισίματος και έχει ζητηθεί κατάλογος των μη λειτουργικών έργων για κάθε επιχειρησιακό πρόγραμμα· ως εκ τούτου δεν υπάρχει κίνδυνος μη χρησιμοποίησης των συμβατικών προκαταβολών για αποτελεσματικά έργα.

Σε κάθε περίπτωση, η Επιτροπή συνέστησε να αποφεύγεται η υπέρβαση της συνήθους πρακτικής της αγοράς για τις προκαταβολές.

⁵ Άρθρο 125 παράγραφος 3 στοιχείο ε) του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1303/2013

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ

82. Με βάση τα αποτελέσματα της εκ των υστέρων αξιολόγησης της περιόδου προγραμματισμού 2007-2013 και της 7^{ης} έκθεσης για την οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή, η πολιτική συνοχής παρουσιάζει συνολικά καλά αποτελέσματα. Η Επιτροπή έχει αναλάβει τη δέσμευση να διατηρήσει την επίτευξη καλών αποτελεσμάτων και να συνεχίσει τις προσπάθειές της για ταχύτερη απορρόφηση στα κράτη μέλη.

83. Η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι, ενώ η έγκαιρη έγκριση των προγραμμάτων είναι σημαντική για την υλοποίηση προγράμματος, υπάρχουν και άλλοι σημαντικοί παράγοντες όσον αφορά την απορρόφηση κατά τη διάρκεια της περιόδου αναφοράς. Προγράμματα που έχουν εγκριθεί σχετικά αργά σε σύγκριση με τον μέσο όρο μπορούν ακόμη να επιτύχουν καλύτερα από τον μέσο όρο επίπεδα απορρόφησης έως το τέλος της περιόδου. Ένας από τους παράγοντες αυτούς είναι κατά πόσον τα προγράμματα υπόκεινται σε κανόνα n+2 ή n+3, παρά το εάν η ημερομηνία έγκρισης τοποθετείται μερικούς μήνες νωρίτερα ή αργότερα. Σε σύγκριση με τον κανόνα n+3 ο κανόνας n+2 επιβάλλει μεγαλύτερη δημοσιονομική πειθαρχία και παρέχει κίνητρα για ταχύτερη εκτέλεση του προϋπολογισμού.

84. Η Επιτροπή αναγνωρίζει το αποτρεπτικό για την απορρόφηση αποτέλεσμα του κανόνα n+3 και του υψηλού επιπέδου προχρηματοδοτήσεων, ιδίως υπό το πρίσμα του συστήματος ετήσιων λογαριασμών και της διαδικασίας ορισμού. Η Επιτροπή έλαβε υπόψη της την παράμετρο αυτή κατά την υποβολή των προτάσεων της για την περίοδο μετά το 2020.

Η Επιτροπή επαναλαμβάνει τις απαντήσεις που έδωσε στην ειδική έκθεση αριθ. 36/2016⁶. Μια αλληλεπικάλυψη μεταξύ δύο περιόδων είναι αναγκαία, δεδομένου ότι πολλές πράξεις χρειάζονται χρόνια για να υλοποιηθούν και ότι πάντα θα υπάρχει η φάση εκκίνησης και η φάση περάτωσης. Επιπλέον, η διακοπή της αλληλεπικάλυψης των περιόδων επιλεξιμότητας θα έχει ως αποτέλεσμα την περιορισμένη εφαρμογή πολιτικής. Η Επιτροπή ενισχύει τη συνέχεια μεταξύ των περιόδων, μέσω μιας σειράς μέτρων, συμπεριλαμβανομένης της σταδιακής υλοποίησης των μεγαλύτερων έργων.

85. Η Επιτροπή άρχισε να λαμβάνει μέτρα για ορισμένα κράτη μέλη ήδη από το 2010, αμέσως μόλις εντοπιζόταν κίνδυνος χαμηλής απορρόφησης⁷. Για ορισμένα κράτη μέλη χρειάστηκε να υλοποιηθούν από το 2014 και μετά πρόσθετες δράσεις.

87. Η Επιτροπή επαναλαμβάνει ότι τα ζητήματα επιδόσεων αντιμετωπίζονται καθ' όλη τη διάρκεια της περιόδου προγραμματισμού. Αποτελεί πάγια πρακτική διαχείρισης προγράμματος ότι όταν ένα πρόγραμμα παρουσιάζει ενδείξεις χαμηλότερου ποσοστού απορρόφησης, τα μέτρα που λαμβάνονται για να αντιμετωπιστούν τα θέματα αυτά επικεντρώνονται στην απορρόφηση εντός των υφισταμένων στόχων.

⁶ Βλ. τις απαντήσεις της Επιτροπής στα σημεία 129 και 130 της SR36/2016 του ΕΕΣ

⁷ Για παράδειγμα, από την έναρξη της περιόδου δρομολογήθηκε η τακτική παρακολούθηση των επιδόσεων των προγραμμάτων. Η Επιτροπή χρησιμοποίησε επίσης ένα δίκτυο αξιολόγησης εμπειρογνομόνων για να υποβάλλει ετήσια επισκόπηση της εφαρμογής και η σύνθεσή της και οι ετήσιες εκθέσεις διατίθενται στη διεύθυνση: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/evaluations/ec/2007-2013 - Η Επιτροπή άρχισε να λαμβάνει μέτρα για ορισμένα κράτη μέλη ήδη από το 2010, αμέσως μόλις εντοπιζόταν κίνδυνος χαμηλής απορρόφησης. Η ετήσια έκθεση για το 2013 επισημαίνει τις προκλήσεις και εντοπίζει σαφώς τα ζητήματα που οδήγησαν στη βραδεία απορρόφηση σε συγκεκριμένες χώρες. Σε αυτόν τον σύνδεσμο: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/eval2007/2013_een_task2_synthesis_final.pdf

Οι στρατηγικές εκθέσεις που εγκρίθηκαν από την Επιτροπή το 2010 και το 2013 παρείχαν ενωσιακή επισκόπηση της εφαρμογής και πέρασαν μηνύματα σχετικά με την ανάγκη να επιταχυνθεί η υλοποίηση των επενδυτικών στόχων.

Σημείο πρώτο: Ο αναπρογραμματισμός αποτελεί απαραίτητο εργαλείο για τη διασφάλιση ευελιξίας σε σχέση με τις παρεμβάσεις που καθορίζονται στα προγράμματα για δεκαετή σχεδόν περίοδο.

Σημείο τέταρτο: Η Επιτροπή δεν είναι ενήμερη για συμβατικές προκαταβολές που οδήγησαν σε επιλογή έργων χαμηλής ποιότητας.

Η επιλογή έργων προς το τέλος της περιόδου επιλεξιμότητας ακολουθεί τα ίδια κριτήρια (συμπεριλαμβανομένων των επιδόσεων), όπως ορίζεται στο πρόγραμμα.

88. Ακόμη και αν η Επιτροπή δεν επαληθεύει τις επιπτώσεις κάθε μεμονωμένου μέτρου, λαμβάνει τα συνολικά αποτελέσματα της βελτίωσης του ποσοστού απορρόφησης των σχετικών προγραμμάτων. Το μέσο ποσοστό απορρόφησης των τριών ταμείων (ΕΤΠΑ, ΕΚΤ, Ταμείο Συνοχής) ύψους 97 % για την περίοδο 2007-2013 είναι 2 εκατοστιαίες μονάδες υψηλότερο από ό, τι κατά την περίοδο 2000-2006 και η περίοδος 2007-2013 αποτέλεσε την πρώτη πλήρη περίοδο προγραμματισμού για 12 κράτη μέλη.

90. Με βάση τα ποσοστά επιλογής έργων και τις δαπάνες που δηλώθηκαν από δικαιούχους, η Επιτροπή θεωρεί ότι η υλοποίηση κυμάνθηκε σε συγκρίσιμο επίπεδο στα αντίστοιχα έτη των δύο περιόδων προγραμματισμού, ακόμη και εάν το ικανοποιητικό επίπεδο επιλογής έργων δεν αντανακλάται ακόμη πλήρως σε αιτήσεις πληρωμής.

Σύσταση 1 - χρονοδιάγραμμα για το νομοθετικό πλαίσιο και έγγραφα προγραμματισμού

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση αυτή.

Η Επιτροπή υπέβαλε την πρότασή της για το νομοθετικό πλαίσιο μετά το 2020 στις 29 Μαΐου 2018, δηλ. 30 μήνες πριν από την έναρξη της περιόδου προγραμματισμού μετά το 2020. Η σύσταση, σε μεγάλο βαθμό, έχει ήδη ληφθεί υπόψη, ιδίως στην ανακοίνωση της Επιτροπής COM(2018)98, της 14 Φεβρουαρίου 2018, με τίτλο «Ένα νέο, σύγχρονο Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο για μια Ευρωπαϊκή Ένωση που υλοποιεί αποτελεσματικά τις προτεραιότητές της μετά το 2020», και ιδίως στο τμήμα 6 στο οποίο υπογραμμίστηκε η σημασία που έχει η έγκαιρη συμφωνία σχετικά με το ΠΔΠ μετά το 2020.

Σύσταση 2 – Καλά τεκμηριωμένα αιτήματα για αναθεώρηση των προγραμμάτων (περιλαμβανομένου του αντικτύπου στα αποτελέσματα)

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση αυτή.

Σύσταση 3 – Μέσα για τη συλλογή στοιχείων σχετικά με την καλύτερη παρακολούθηση της απορρόφησης

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση αυτή.

Σύσταση 4 – Εστίαση στις επιδόσεις και την επίτευξη καλών αποτελεσμάτων

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση αυτή.

Στάδιο	Ημερομηνία
Έγκριση του υπομνήματος σχεδιασμού του ελέγχου / Έναρξη του ελέγχου	2.3.2016
Επίσημη διαβίβαση του σχεδίου έκθεσης στην Επιτροπή (ή σε άλλη ελεγχόμενη μονάδα)	28.3.2018
Έγκριση της τελικής έκθεσης μετά τη διαδικασία εκατέρωθεν ακρόασης	30.5.2018
Παραλαβή των επίσημων απαντήσεων της Επιτροπής (ή άλλης ελεγχόμενης μονάδας) σε όλες τις γλώσσες	23.7.2018

PDF ISBN 978-92-847-0029-5 doi:10.2865/40805 QJ-AB-18-013-EL-N

HTML ISBN 978-92-872-9809-6 doi:10.2865/19558 QJ-AB-18-013-EL-Q

Τα κράτη μέλη θεωρείται ότι έχουν απορροφήσει τη χρηματοδότηση μόλις λάβουν πληρωμή από τον προϋπολογισμό της ΕΕ για τη συγχρηματοδότηση επιλέξιμων έργων. Περίπου το ένα τρίτο του προϋπολογισμού της ΕΕ προορίζεται για τον τομέα της συνοχής.

Εξετάσαμε κατά πόσον η Επιτροπή και τα κράτη μέλη ενήργησαν κατά τρόπο που να εξασφαλίζει την απορρόφηση της χρηματοδότησης από το ΕΤΠΑ, το ΕΚΤ και το ΤΣ κατά την περίοδο προγραμματισμού 2007 2013, πραγματοποιώντας συγκρίσεις με τις περιόδους προγραμματισμού 2000 2006 και 2014 2020.

Διαπιστώσαμε ότι η υλοποίηση άρχισε αργά την περίοδο 2007 2013, εξαιτίας, μεταξύ άλλων, της καθυστερημένης έγκρισης του νομικού πλαισίου και των εγγράφων προγραμματισμού (ΕΠ), καθώς και της αλληλοεπικάλυψης των περιόδων προγραμματισμού. Μολονότι η Επιτροπή παρακολουθούσε όντως την απορρόφηση των πόρων, η ειδική ομάδα που συνέστησε για να βοηθήσει τα κράτη μέλη που είχαν ΕΠ τα οποία παρουσίαζαν χαμηλή απορρόφηση συγκροτήθηκε μόλις 13 μήνες περίπου πριν από το τέλος της περιόδου επιλεξιμότητας. Τα μέτρα που ελήφθησαν συνέβαλαν σε αξιοσημείωτη αύξηση της απορρόφησης, ωστόσο ορισμένα μέτρα εστιάζονταν κυρίως στην απορρόφηση και τη συμμόρφωση με τους κανόνες, δίνοντας μικρή σημασία στα αποτελέσματα. Συγκεκριμένα, οι συχνές αναθεωρήσεις των ΕΠ θέτουν υπό αμφισβήτηση την αρτιότητα των αναλύσεων στις οποίες βασίστηκαν ο προγραμματισμός και η ικανότητα επίτευξης των στόχων των ΕΠ και της πολιτικής συνοχής.



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.