

Απάντηση του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου στη δεύτερη έκθεση αξιολόγησης της Επιτροπής σύμφωνα με το άρθρο 318

1. Τον Νοέμβριο του 2012 η Επιτροπή δημοσίευσε έκθεση απευθυνόμενη προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο για την αξιολόγηση των οικονομικών της Ένωσης βασιζόμενη στα αποτελέσματα που έχουν επιτευχθεί (εφεξής «έκθεση αξιολόγησης»)¹. Το παρόν κείμενο αποτελεί την απάντηση του Συνεδρίου, η οποία προβλεπόταν να είναι διαθέσιμη έγκαιρα για τη διαδικασία απαλλαγής του 2011. Η παρούσα απάντηση βασίζεται σε περιορισμένη εξέταση των πληροφοριών που περιέχονται στην έκθεση και όχι στον έλεγχό τους.

Κύριο μήνυμα

2. Το Συνέδριο θεωρεί επιτυχία τη διεύρυνση του πεδίου αναφοράς της έκθεσης σε σύγκριση με την πρώτη έκθεση αξιολόγησης. Η έκθεση παρέχει ορισμένες ενδείξεις σχετικά με την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα των προγραμμάτων, αλλά δεν επαρκεί για την εξαγωγή ασφαλών συμπερασμάτων σχετικά με τα αναμενόμενα τελικά αποτελέσματα ή αντίκτυπο. Ως εκ τούτου, η έκθεση αξιολόγησης δεν παρέχει ακόμα επαρκή, συναφή και αξιόπιστα στοιχεία σχετικά με το τι έχουν επιτύχει οι πολιτικές της ΕΕ· επομένως, δεν είναι κατάλληλη για τη χρήση για την οποία προορίζεται στο πλαίσιο της διαδικασίας απαλλαγής.
3. Το Συνέδριο θεωρεί ότι πρέπει να καθιερωθεί ένα αξιόπιστο σύστημα συλλογής δεδομένων για τις επιδόσεις, προκειμένου να εντοπίζονται τα αποτελέσματα και ο αντίκτυπος, καθώς θα καθίστανται διαθέσιμα, και να καταρτίζεται σχετική έκθεση. Τα συστατικά στοιχεία του εν λόγω συστήματος πρέπει να καθοριστούν κατά το προπαρασκευαστικό στάδιο της νέας περιόδου προγραμματισμού. Το Συνέδριο συνεπώς συνιστά στην Επιτροπή να παρουσιάσει το συντομότερο δυνατό στην αρμόδια για την απαλλαγή αρχή σχέδιο/επισκόπηση του προβλεπόμενου συστήματος διαχείρισης και κατάρτισης εκθέσεων όσον αφορά τις επιδόσεις, συμπεριλαμβανομένου του σχεδιασμού και του ρόλου της έκθεσης αξιολόγησης.

¹ COM(2012) 675 τελικό.

Ιστορικό

4. Η υποχρέωση κατάρτισης έκθεσης αξιολόγησης προκύπτει από τη Συνθήκη²· η έκθεση αυτή πρέπει να αποτελεί τμήμα των αποδεικτικών στοιχείων βάσει των οποίων το Κοινοβούλιο χορηγεί ετησίως απαλλαγή στην Επιτροπή ως προς την εκτέλεση του προϋπολογισμού.
5. Η πρώτη έκθεση αξιολόγησης της Επιτροπής δημοσιεύθηκε τον Φεβρουάριο του 2012³ και αποτελούσε κατά κύριο λόγο περίληψη των ήδη υπαρχουσών εκθέσεων αξιολόγησης σε δύο τομείς πολιτικής. Στην εν λόγω έκθεση, η Επιτροπή έθεσε «το ζήτημα της πρακτικής χρησιμότητας και του χρόνου υποβολής της έκθεσης... λαμβάνοντας ιδίως υπόψη τις διαφορές των χρονοδιαγραμμάτων και των περιόδων που καλύπτονται από τις πραγματοποιούμενες αξιολογήσεις σε σχέση με το ειδικότερο ετήσιο πλαίσιο της διαδικασίας απαλλαγής όσον αφορά την εκτέλεση του προϋπολογισμού.» Η Επιτροπή επίσης δήλωσε ότι «εξετάζει περαιτέρω πώς θα μπορούσε να διαμορφωθεί το περιεχόμενο της παρούσας έκθεσης.»
6. Το Κοινοβούλιο, στην απόφαση του Μαΐου του 2012 σχετικά με την απαλλαγή για το 2010, κατάνηγε στο συμπέρασμα ότι «το εύρος των θεμάτων και το περιεχόμενο της πρώτης έκθεσης αξιολόγησης δεν ανταποκρίνονται σε αυτό που θα ανέμενε κανείς από μια έκθεση αξιολόγησης όπως την απαιτεί η ΣΛΕΕ», και κάλεσε την Επιτροπή «να αναπτύξει περαιτέρω το περιεχόμενο της έκθεσης αξιολόγησης... και ιδιαίτερα να προσδιορίσει την προστιθέμενη αξία αυτής της έκθεσης αξιολόγησης σε σύγκριση με τις "συνήθεις" αξιολογήσεις»⁴.
7. Τον Ιούνιο του 2012 το Συμβούλιο εξέδωσε τη δική του γνώμη σχετικά με την πρώτη έκθεση αξιολόγησης⁵, καταλήγοντας στο συμπέρασμα ότι ήταν αόριστη, στερούνταν ουσιαστικού περιεχομένου και η προστιθέμενη αξία της ήταν περιορισμένη. Θεώρησε ότι η Επιτροπή θα έπρεπε να πραγματοποιήσει ουσιαστικές διαβουλεύσεις με το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο με στόχο την αποσαφήνιση του τι ζητά η Συνθήκη. Εάν η έκθεση αξιολόγησης επρόκειτο να συμβάλλει ουσιαστικά στην ενίσχυση της υποχρέωσης λογοδοσίας της Επιτροπής προς την αρμόδια για την απαλλαγή αρχή, η Επιτροπή όφειλε να

² ΣΛΕΕ, άρθρα 318 και 319.

³ COM(2012) 40 τελικό.

⁴ Απόφαση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, της 10ης Μαΐου 2012, σχετικά με την απαλλαγή για την εκτέλεση του προϋπολογισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης για το οικονομικό έτος 2010, P7_TA (2012) 0153, παράγραφοι 99 και 100.

⁵ Γνώμη αριθ. 4/2012 (EE C 179 της 20.6.2012, σ. 1).

λάβει υπόψη της τον σκοπό, το περιεχόμενο, το πεδίο και το χρονοδιάγραμμά της.

Η δεύτερη έκθεση αξιολόγησης

8. Η δεύτερη έκθεση αξιολόγησης παρέχει επισκόπηση των διαφόρων αξιολογήσεων που ολοκληρώθηκαν το 2011⁶ και κάλυπτε όλα τα κονδύλια του προϋπολογισμού που αφορούσαν επιχειρησιακές δαπάνες ομαδοποιώντας τα βάσει των κυρίων τομέων πολιτικής που περιέχονται στο πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο για την περίοδο 2007-2013. Το Συνέδριο θεωρεί επιτυχία τη διεύρυνση του πεδίου αναφοράς της έκθεσης, καθώς αυτή παρέχει μια συνοπτική και εύκολα προσβάσιμη επισκόπηση των διαφόρων αξιολογήσεων που πραγματοποιήθηκαν. Η έκθεση παρέχει ορισμένες ενδείξεις σχετικά με την αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα των προγραμμάτων. Εντούτοις, βασίζεται κυρίως σε ενδιάμεσες αξιολογήσεις οι οποίες έχουν έντονη επιχειρησιακή εστίαση και δεν καταλήγει σε συμπεράσματα σχετικά με τα τελικά προσδοκώμενα αποτελέσματα ή αντίκτυπο.
9. Το Συνέδριο κρίνει, όπως αναγνωρίζει και η Επιτροπή, ότι πρέπει να καθοριστούν κατάλληλοι («SMART»⁷) στόχοι, δείκτες και ορόσημα για όλες τις ενέργειες⁸. Αυτό αποτελεί βασική απαίτηση προκειμένου να παρακολουθούνται οι επιδόσεις καθ' όλο τον κύκλο ζωής των προγραμμάτων και να αξιολογείται το κατά πόσον είναι πιθανό να επιτευχθούν οι καθορισμένοι στόχοι και αντίκτυπος. Ο νομοθέτης διαδραματίζει σημαντικό ρόλο διασφαλίζοντας ότι υφίστανται σαφείς στόχοι πολιτικής. Όπως το Συνέδριο έχει συστήσει και στο παρελθόν⁹, ένας σαφέστερος ορισμός της «προστιθέμενης αξίας της ΕΕ» θα παρείχε καθοδήγηση στις πολιτικές αρχές της ΕΕ κατά την επιλογή των προτεραιοτήτων στο πλαίσιο των δαπανών. Ένας σαφέστερος ορισμός, επομένως, θα συνέβαλε στο να τεθούν κατάλληλοι στόχοι, δείκτες απόδοσης και ορόσημα.
10. Η Επιτροπή εντοπίζει ορισμένα ζητήματα τα οποία πρέπει να ληφθούν υπόψη κατά τον σχεδιασμό μελλοντικών εκθέσεων και σημειώνει ότι έχουν αρχίσει οι εργασίες σχεδιασμού για τη δημιουργία ενός πλαισίου εκπόνησης εκθέσεων. Το Συνέδριο αναγνωρίζει ότι η Επιτροπή θα χρειαστεί χρόνο για την ανάπτυξη ενός

⁶ Συνολικά 118 αξιολογήσεις, και επιπλέον 39 μελέτες σχετικές με αξιολόγηση.

⁷ Specific, Measurable, Achievable, Realistic and Timed (συγκεκριμένοι, μετρήσιμοι, εφικτοί, ρεαλιστικοί και χρονικά προσδιορισμένοι στόχοι).

⁸ Συμπεριλαμβανομένων των προγραμμάτων που συνεπάγονται ελάχιστες ή και καθόλου επιχειρησιακές δαπάνες.

⁹ Γνώμη αριθ. 1/2010, σημείο 18.

επαρκούς συστήματος διαχείρισης και κατάρτισης εκθέσεων όσον αφορά τις επιδόσεις. Είναι, ωστόσο, σημαντικό η Επιτροπή να θέσει τις βάσεις για ένα σταθερό σύστημα που θα μπορεί να παρέχει αδιαμφισβήτητα στοιχεία πριν την έναρξη των προγραμμάτων του επόμενου πολυετούς πλαισίου.

11. Το Συνέδριο συστήνει στην Επιτροπή να αρχίσει το συντομότερο δυνατό να συνεργάζεται με την αρμόδια για την απαλλαγή αρχή και να παρουσιάσει σχέδιο/επισκόπηση του προβλεπόμενου συστήματος διαχείρισης και κατάρτισης εκθέσεων όσον αφορά τις επιδόσεις. Αυτό θα πρέπει να περιλαμβάνει τα μέτρα που απαιτούνται για τη λήψη καλύτερων και έγκαιρων στοιχείων για τις επιδόσεις από όλες τις ΓΔ καθ' όλο τον κύκλο ζωής των προγραμμάτων, τον τρόπο με τον οποίο τα εν λόγω στοιχεία θα λαμβάνονται υπόψη στο τμήμα των ετήσιων εκθέσεων δραστηριοτήτων που αφορά τις επιδόσεις, καθώς και τον σύνδεσμο μεταξύ των ετήσιων εκθέσεων δραστηριοτήτων, της συγκεφαλαιωτικής έκθεσης και της έκθεσης αξιολόγησης. Ένα συνεκτικό και ισχυρό σύστημα διαχείρισης και αναφοράς των επιδόσεων θα πρέπει να επιτρέπει στην έκθεση αξιολόγησης να προσφέρει προστιθέμενη αξία παρέχοντας οριζόντια ανάλυση των επιδόσεων για το σύνολο του προϋπολογισμού, συμπεριλαμβανομένων των διδαγμάτων που αποκομίζονται και των διορθωτικών μέτρων που απαιτούνται.
12. Όπως και η προηγούμενη, έτσι και η δεύτερη έκθεση αξιολόγησης βασίζει τα ουσιαστικά συμπεράσματά της αποκλειστικά σε εκθέσεις αξιολόγησης. Όμως, όπως το Συνέδριο έχει υποδείξει στη γνώμη που εξέδωσε, η Επιτροπή έχει πρόσβαση σε πολλές άλλες δυνητικές πηγές πληροφοριών για τον σχηματισμό ολοκληρωμένης γνώμης σχετικά με τις επιδόσεις. Αυτές περιλαμβάνουν τις ειδικές εκθέσεις του ίδιου του Συνεδρίου, τις ετήσιες εκθέσεις δραστηριοτήτων των ΓΔ και τα αποτελέσματα των αξιολογήσεων των εσωτερικών ελέγχων.
13. Ενδέχεται να χρειαστεί κάποιο χρονικό διάστημα έως ότου η Επιτροπή να είναι σε θέση να καταρτίσει ολοκληρωμένη έκθεση αξιολόγησης βάσει επαρκών στοιχείων για τις επιδόσεις προερχόμενων από ένα συνεκτικό σύστημα διαχείρισης και κατάρτισης εκθέσεων σχετικά με τις επιδόσεις. Επομένως, μπορεί επίσης να είναι χρήσιμο για την Επιτροπή να εξετάσει με την αρμόδια για την απαλλαγή αρχή το τι οφείλει να παρέχει όσον αφορά τις αξιολογήσεις έως ότου παρέλθει το εν λόγω χρονικό διάστημα.

Τελικές παρατηρήσεις

14. Η Επιτροπή παρουσίασε την έκθεση αξιολόγησης τον Νοέμβριο του 2012. Έτσι, το Συνέδριο επεδίωξε να απαντήσει στην έκθεση το συντομότερο δυνατόν και εντός των χρονικών ορίων της διαδικασίας απαλλαγής, βασιζόμενο σε μια περιορισμένη επισκόπηση. Το Συνέδριο θα εξετάσει στο εξής το πού και πώς οι πληροφορίες που παρέχονται στην έκθεση αξιολόγησης θα ενσωματώνονται στο ελεγκτικό έργο του.

15. Η Επιτροπή έχει τη δυνατότητα να διαβουλεύεται με το Συνέδριο ανά πάσα στιγμή κατά τη διαδικασία κατάρτισης της έκθεσης αξιολόγησης στο μέλλον.