

Ειδική έκθεση

Ποιότητα των δεδομένων στο πλαίσιο της δημοσιονομικής στήριξης: αδυναμίες σε ορισμένους δείκτες και στην επαλήθευση των πληρωμών μεταβλητών δόσεων



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ
ΣΥΝΕΔΡΙΟ

Περιεχόμενα

	Σημείο
Σύνοψη	I-VII
Εισαγωγή	01-12
Η έννοια της δημοσιονομικής στήριξης	01-06
Οι μεταβλητές δόσεις ως κίνητρο για την επίτευξη αποτελεσμάτων	07-10
Εκταμίευση μεταβλητών δόσεων	11-12
Εμβέλεια και τρόπος προσέγγισης του ελέγχου	13-17
Παρατηρήσεις	18-53
Η χρησιμότητα των δεικτών μεταβλητής δόσης υποβαθμίστηκε λόγω σχεδιασμού	18-35
Οι δείκτες συνάδουν με τις στρατηγικές ανά χώρα, αλλά επικεντρώνονται κυρίως σε βραχυπρόθεσμες δράσεις και όχι σε μακροπρόθεσμα αποτελέσματα	19-25
Το ένα τρίτο των δεικτών δεν εξασφαλίζει αντικειμενική μέτρηση των αποτελεσμάτων	26-29
Ανύπαρκτες ή εσφαλμένες τιμές βάσης στο 41 % των δεικτών προόδου	30-32
Οι δείκτες διαθέτουν, σε γενικές γραμμές, τον επιδιωκόμενο χαρακτήρα κινήτρου, ωστόσο είναι υπερβολικά πολλοί	33-35
Η ποιότητα των από μέρους της Επιτροπής επαληθεύσεων της επίτευξης των δεικτών παρουσίαζε διακυμάνσεις, με αποτέλεσμα ορισμένες πληρωμές να μην αιτιολογούνται επαρκώς	36-53
Η Επιτροπή δεν κατέληγε σε συμπέρασμα σχετικά με την ικανότητα των χωρών να παράγουν τα αναγκαία δεδομένα για τους δείκτες	39-41
Η Επιτροπή επαλήθευε την αξιοπιστία των δεδομένων που παρουσιάζονταν προς υποστήριξη των αιτημάτων εκταμίευσης, αλλά όχι πάντοτε διεξοδικά	42-46

Στην περίπτωση ορισμένων μεταβλητών δόσεων, τα δεδομένα σχετικά με τις επιδόσεις που παρείχαν οι χώρες-εταίροι δεν δικαιολογούσαν τις πληρωμές που πραγματοποιήθηκαν **47-52**

Ανεπαρκώς τεκμηριωμένες πληρωμές στη Μολδαβία **53**

Συμπεράσματα και συστάσεις **54-61**

Παραρτήματα

Παράρτημα I Μερίδιο της δημοσιονομικής στήριξης στο πλαίσιο των διμερών δεσμεύσεων επίσημης αναπτυξιακής βοήθειας (ΕΑΒ)

Παράρτημα II Ελεγχθείσες συμβάσεις

Παράρτημα III Εκταμιεύσεις μεταβλητών δόσεων το 2017 βάσει συμβάσεων εκτέλεσης τομεακών μεταρρυθμίσεων

Παράρτημα IV Συνοπτική αξιολόγηση

Απαντήσεις της Επιτροπής

Κλιμάκιο ελέγχου

Χρονογραμμή

Σύνοψη

I Η δημοσιονομική στήριξη είναι μια μορφή βοήθειας της ΕΕ στο πλαίσιο της οποίας μεταφέρονται πόροι στο δημόσιο ταμείο μιας χώρας-εταίρου, υπό την προϋπόθεση ότι η χώρα αυτή συμμορφώνεται με τους συμφωνηθέντες όρους πληρωμής. Δεδομένου ότι ο μέσος όρος των ετήσιων πληρωμών ανέρχεται σε 1,69 δισεκατομμύρια ευρώ, η ΕΕ είναι ο μεγαλύτερος χορηγός δημοσιονομικής στήριξης. Οι πληρωμές στο πλαίσιο της δημοσιονομικής στήριξης πραγματοποιούνται υπό τη μορφή σταθερών ή μεταβλητών δόσεων. Περίπου το 44 % των πληρωμών της ΕΕ στο πλαίσιο της δημοσιονομικής στήριξης πραγματοποιείται υπό τη μορφή μεταβλητών δόσεων. Σε ορισμένες χώρες της γειτονίας της ΕΕ, το ποσοστό αυτό φθάνει έως και το 90 %. Τα ποσά που καταβάλλονται με τις μεταβλητές δόσεις εξαρτώνται από τις επιδόσεις των χωρών-εταίρων, οι οποίες μετριοούνται με προκαθορισμένους δείκτες επιδόσεων.

II Εξετάσαμε κατά πόσον η Επιτροπή χρησιμοποίησε κατάλληλα και αξιόπιστα δεδομένα σχετικά με τις επιδόσεις για την εκταμίευση των μεταβλητών δόσεων στο πλαίσιο της δημοσιονομικής στήριξης. Όσον αφορά το ένα τρίτο των δεικτών επιδόσεων που εξετάσαμε, καταλήγουμε στο συμπέρασμα ότι η χρησιμότητά τους υποβαθμίστηκε εξαιτίας του σχεδιασμού τους καθώς και του γεγονότος ότι δεν εξασφάλιζαν την αντικειμενική μέτρηση των αποτελεσμάτων. Επιπλέον, η αξιολόγηση της Επιτροπής σχετικά με το κατά πόσον επιτυγχάνονταν οι δείκτες μεταβλητής δόσης δεν ήταν πάντοτε αξιόπιστη, με αποτέλεσμα ορισμένες πληρωμές να μην είναι επαρκώς αιτιολογημένες.

III Ενώ οι δείκτες επιδόσεων για τις μεταβλητές δόσεις ευθυγραμμίζονταν με τις στρατηγικές τομεακής ανάπτυξης των χωρών-εταίρων, οι περισσότεροι από αυτούς εστίαζαν σε βραχυπρόθεσμες δράσεις και όχι σε μακροπρόθεσμα αποτελέσματα, όπως στην πρόοδο που σημειώνεται προϊόντος του χρόνου προς την επίτευξη των στόχων βιώσιμης ανάπτυξης. Επιπλέον, για περισσότερο από το ένα τρίτο των δεικτών είτε διατύπωσή τους ήταν αόριστη είτε είχαν εσφαλμένες τιμές βάσης ή ακόμη και καμία. Υπήρχαν έτσι περιθώρια για διαφορετικές ερμηνείες σχετικά με το αν επιτεύχθηκαν οι τιμές-στόχος, περιπλέκοντας κατ' αυτό τον τρόπο την ανάλυση των αιτημάτων εκταμίευσης και υποβαθμίζοντας την αντικειμενικότητά της.

IV Στην πλειονότητά τους, οι μεταβλητές δόσεις κατάφεραν να παράσχουν κίνητρα στις χώρες-εταίρους για να επιτύχουν πρόοδο στην υλοποίηση του προγράμματος των μεταρρυθμίσεών τους, καθώς συνοδεύονταν από αρκούντως φιλόδοξες τιμές-στόχο. Οι ελάχιστες εξαιρέσεις που εντοπίσαμε αφορούσαν δείκτες με τιμές-στόχο που ήταν εύκολα επιτεύξιμες, ή που είχαν επιτευχθεί χάρη στο έργο άλλων χορηγών ή εξωτερικών εμπειρογνομόνων που απασχολούσε η ΕΕ. Ο αριθμός των δεικτών που χρησιμοποιούνταν για κάθε μεταβλητή δόση ήταν υπερβολικά μεγάλος σε έξι από τις 24 συμβάσεις, γεγονός που περιέπλεκε ακόμη περισσότερο τη διαδικασία της εκταμίευσης.

V Στα αιτήματα εκταμίευσης μεταβλητών δόσεων περιλαμβάνεται ανάλυση σχετικά με την εκπλήρωση των συμφωνηθέντων όρων και των δεικτών επιδόσεων. Τα εν λόγω αιτήματα καταρτίζονται από τις χώρες-εταίρους και, ως εκ τούτου, η αξιοπιστία των σχετικών δεδομένων επιδόσεων εξαρτάται από την ικανότητα των χωρών αυτών να τα παραγάγουν. Διαπιστώσαμε ότι η Επιτροπή είχε καταλήξει σε ρητό συμπέρασμα ως προς την αξιοπιστία ή μη των σχετικών με τις επιδόσεις δεδομένων που χρειάζονταν για τον υπολογισμό των δεικτών της μεταβλητής δόσης μόνο σε πέντε από τις 24 επιλεγμένες συμβάσεις. Κατά την ανάλυση των αιτημάτων εκταμίευσης, οι αντιπροσωπείες της ΕΕ διεξήγαγαν διάφορες διαδικασίες για την επαλήθευση της αξιοπιστίας των εν λόγω δεδομένων. Ορισμένες από τις διαδικασίες αυτές δεν διασφαλίζουν ότι οι πληρωμές των μεταβλητών δόσεων βασίζονται σε αξιόπιστα δεδομένα και, ως εκ τούτου, δεν είναι πλήρως αιτιολογημένες.

VI Βάσει των εργασιών μας στο πλαίσιο των οποίων επαναδιενεργήσαμε τις αξιολογήσεις της Επιτροπής σχετικά με την επίτευξη των δεικτών και τον επανυπολογισμό των πληρωμών μεταβλητών δόσεων, συνολικού ύψους 234 εκατομμυρίων ευρώ, διαπιστώσαμε αποκλίσεις ύψους 16,7 εκατομμυρίων ευρώ. Από το ποσό αυτό, 13,3 εκατομμύρια ευρώ δεν ήταν επαρκώς αιτιολογημένα, ή δεν συμμορφώνονταν με τις διατάξεις της σύμβασης. Ποσό ύψους 3,4 εκατομμυρίων ευρώ καταβλήθηκε χωρίς να έχει πραγματοποιηθεί πραγματική πρόοδος. Επιπλέον, στη Μολδαβία καταβλήθηκαν 26,3 εκατομμύρια ευρώ για τρεις μεταβλητές δόσεις, χωρίς να υπάρχει επαρκής τεκμηρίωση των λόγων για τους οποίους πραγματοποιήθηκαν οι πληρωμές.

VII Διατυπώνουμε έξι συστάσεις προς την Επιτροπή προκειμένου:

- να εντείνει τη χρήση των δεικτών επακόλουθου για τις μεταβλητές δόσεις·
- να βελτιώσει τη διατύπωση των δεικτών επιδόσεων·
- να διασφαλίσει τον χαρακτήρα κινήτρου των μεταβλητών δόσεων·
- να απλουστεύσει τη διαδικασία εκταμίευσης των μεταβλητών δόσεων·
- να βελτιώσει τις αξιολογήσεις της ικανότητας των χωρών να παρέχουν σχετικά με τις επιδόσεις δεδομένα τα οποία χρησιμοποιούνται για τις μεταβλητές δόσεις·
- να βελτιώσει την επαλήθευση των σχετικών με τις επιδόσεις δεδομένων που χρησιμοποιούνται για την εκταμίευση των μεταβλητών δόσεων.

Εισαγωγή

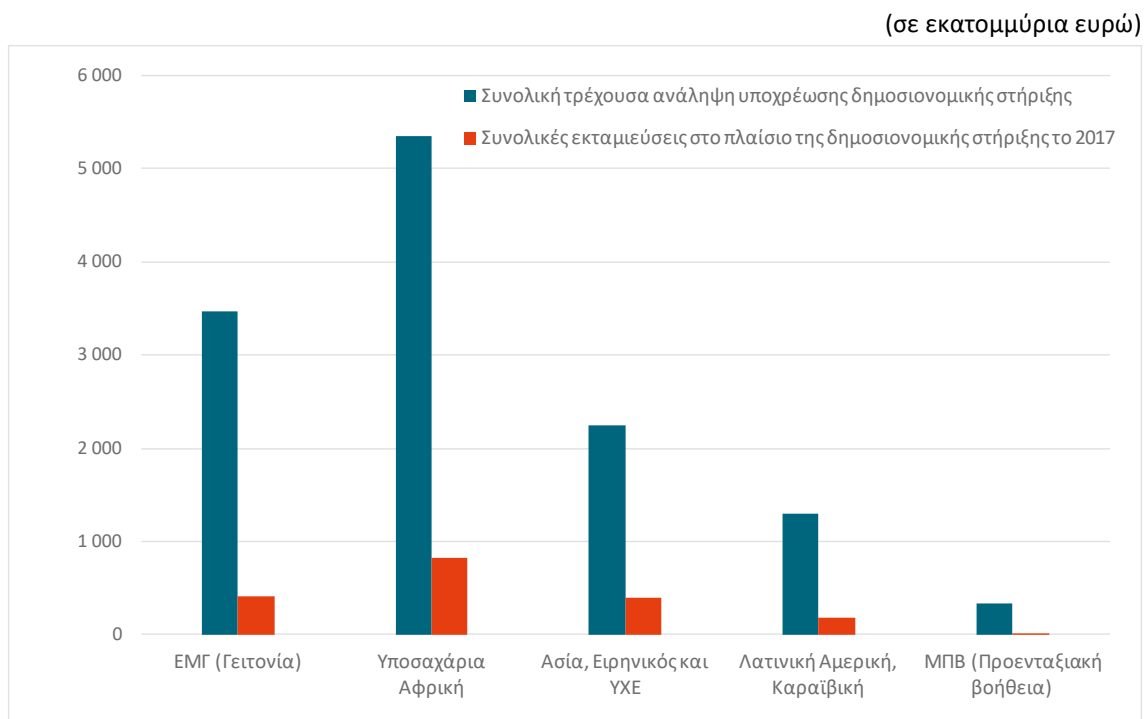
Η έννοια της δημοσιονομικής στήριξης

01 Η δημοσιονομική στήριξη είναι μια μορφή βοήθειας της ΕΕ στο πλαίσιο της οποίας μεταφέρονται πόροι στο δημόσιο ταμείο μιας χώρας-εταίρου, υπό την προϋπόθεση ότι η χώρα αυτή συμμορφώνεται με τους συμφωνηθέντες όρους πληρωμής. Η μεταφερθείσα χρηματοδότηση εντάσσεται στον προϋπολογισμό της χώρας-εταίρου, και η εν λόγω χώρα τη χρησιμοποιεί κατά το δοκούν. Η Επιτροπή περιγράφει τη δημοσιονομική στήριξη ως μέσο παροχής αποτελεσματικής βοήθειας και βιώσιμων αποτελεσμάτων για τη στήριξη των μεταρρυθμιστικών προσπαθειών των εταίρων της ΕΕ και των στόχων βιώσιμης ανάπτυξης (ΣΒΑ).

02 Πέραν της μεταφοράς χρηματοδοτικών πόρων, η δημοσιονομική στήριξη περιλαμβάνει: i) διάλογο με τη χώρα-εταίρο σχετικά με τις μεταρρυθμίσεις ή τα αποτελέσματα της ανάπτυξης, τα οποία μπορεί να βοηθήσει η δημοσιονομική στήριξη, ii) αξιολόγηση της προόδου που έχει επιτευχθεί και iii) στήριξη της ανάπτυξης ικανοτήτων. Με τη δημοσιονομική στήριξη πραγματοποιείται μια μετατόπιση της εστίασης, από την παραδοσιακή υλοποίηση δραστηριοτήτων (π.χ. έργα) προς την παροχή βοήθειας που προσανατολίζεται στην επίτευξη αποτελεσμάτων.

03 Η ΕΕ (τόσο μέσω του προϋπολογισμού της ΕΕ όσο και μέσω των Ευρωπαϊκών Ταμείων Ανάπτυξης) είναι ο μεγαλύτερος χορηγός δημοσιονομικής στήριξης παγκοσμίως. Κατά την περίοδο 2014-2017, η ΕΕ δέσμευσε περίπου το 11 % (βλέπε [παράρτημα Ι](#)) του προϋπολογισμού της για διμερή αναπτυξιακή βοήθεια για τους σκοπούς της δημοσιονομικής στήριξης, ήτοι κατά μέσο όρο 2,13 δισεκατομμύρια ευρώ ετησίως. Το 2017 χορήγησε δημοσιονομική στήριξη σε 90 χώρες και εδάφη, οι οποίες έλαβαν συνολικά 1,8 δισεκατομμύρια ευρώ. Το συνολικό δεσμευμένο ποσό στο πλαίσιο του συνόλου των εν ισχύ συμβάσεων δημοσιονομικής στήριξης ανέρχεται σε 12,7 δισεκατομμύρια ευρώ. Στο [γράφημα 1](#) παρουσιάζεται η κατανομή αυτών των στοιχείων ανά περιφέρεια τόσο για τον γενικό προϋπολογισμό της ΕΕ όσο και για τα Ευρωπαϊκά Ταμεία Ανάπτυξης.

Γράφημα 1 - Αναλήψεις υποχρεώσεων και εκταμιεύσεις στο πλαίσιο ισχυουσών συμβάσεων δημοσιονομικής στήριξης ανά περιφέρεια στο τέλος του 2017



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει του δελτίου EC Budget Support Trends & Results 2018.

04 Η στήριξη του προϋπολογισμού της ΕΕ απαιτεί τη θέσπιση κατάλληλων και αξιόπιστων πολιτικών και την αποτελεσματική εφαρμογή τους από τη δικαιούχο χώρα. Σύμφωνα με τον δημοσιονομικό κανονισμό, μια χώρα μπορεί να θεωρηθεί επιλέξιμη για δημοσιονομική στήριξη όταν¹:

- η διαχείριση των δημοσίων οικονομικών της χώρας-εταίρου είναι επαρκώς διαφανής, αξιόπιστη και αποτελεσματική,
- η χώρα-εταίρος έχει θεσπίσει επαρκώς αξιόπιστες και κατάλληλες τομεακές ή εθνικές πολιτικές·
- η χώρα -εταίρος έχει θεσπίσει μακροοικονομικές πολιτικές με άξονα τη σταθερότητα·
- η χώρα-εταίρος έχει θεσπίσει επαρκή και έγκαιρη πρόσβαση σε ολοκληρωμένες και αξιόπιστες δημοσιονομικές πληροφορίες.

¹ Άρθρο 236, παράγραφος 1, του δημοσιονομικού κανονισμού που εφαρμόζεται στον γενικό προϋπολογισμό της Ένωσης, Ιούλιος 2018.

05 Η Επιτροπή χρησιμοποιεί τρία είδη συμβάσεων δημοσιονομικής στήριξης:

- 1) τη σύμβαση των στόχων βιώσιμης ανάπτυξης (ΣΒΑ), η οποία στηρίζει εθνικές πολιτικές και στρατηγικές με σκοπό την επίτευξη προόδου προς την εκπλήρωση των στόχων βιώσιμης ανάπτυξης·
- 2) τη σύμβαση εκτέλεσης τομεακών μεταρρυθμίσεων (ΣΕΤΜ), που στηρίζει συγκεκριμένες τομεακές μεταρρυθμίσεις·
- 3) τη σύμβαση για την οικοδόμηση του κράτους και την ανθεκτικότητα, η οποία συνάπτεται με χώρες που βρίσκονται σε ευάλωτη κατάσταση, με σκοπό τη διασφάλιση νευραλγικών λειτουργιών του κράτους ή για τη στήριξη διαδικασιών μετάβασης προς τη δημοκρατική διακυβέρνηση.

06 Στη συντριπτική πλειονότητά τους τα προγράμματα δημοσιονομικής στήριξης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής εκτελούνται μέσω ΣΕΤΜ (74 % του συνόλου των αναλήψεων υποχρεώσεων δυνάμει εν ισχύ συμβάσεων για δημοσιονομική στήριξη το 2017). Όσον αφορά τη χρηματοδότηση, οι τέσσερις μεγαλύτεροι τομείς που υποστηρίζονται με τη χρήση ΣΕΤΜ είναι η εκπαίδευση, η γεωργία και η αγροτική ανάπτυξη, η υγεία και η ενέργεια.

Οι μεταβλητές δόσεις ως κίνητρο για την επίτευξη αποτελεσμάτων

07 Πριν από κάθε εκταμίευση, η Επιτροπή αναλύει την εκπλήρωση των γενικών όρων που προσαρτώνται στη σύμβαση δημοσιονομικής στήριξης. Στην πλειονότητα των περιπτώσεων, οι όροι αυτοί αφορούν τα κριτήρια επιλεξιμότητας για τη λήψη δημοσιονομικής στήριξης (βλέπε σημείο [04](#)). Οι πληρωμές της δημοσιονομικής στήριξης πραγματοποιούνται υπό τη μορφή σταθερών ή μεταβλητών δόσεων. Οι σταθερές δόσεις καταβάλλονται είτε εις ολόκληρον (όταν οι όροι έχουν πληρωθεί στο σύνολό τους) είτε καθόλου (όταν δεν πληρούνται ένας ή περισσότεροι όροι). Οι μεταβλητές δόσεις χρησιμοποιούνται με σκοπό να παρέχουν στις χώρες-εταίρους κίνητρα να βελτιώσουν την υλοποίηση των πολιτικών τους και καταβάλλονται βάσει των επιδόσεων που επιτυγχάνονται σε σχέση με συγκεκριμένους δείκτες επιδόσεων και τιμές-στόχο, υπό την προϋπόθεση ότι πληρούνται όλοι οι γενικοί όροι. Μπορούν να καταβάλλονται είτε εξ ολοκλήρου είτε εν μέρει. Οι δείκτες επιδόσεων που χρησιμοποιούνται για τις μεταβλητές δόσεις μπορούν να επιλεγούν είτε ανάμεσα από τα συστήματα παρακολούθησης που χρησιμοποιεί ήδη η εκάστοτε χώρα-εταίρος είτε μέσω ενός κοινού πλαισίου αξιολόγησης των επιδόσεων που έχει συμφωνηθεί με τη χώρα-εταίρο και άλλους χορηγούς.

08 Για τις δημόσιες πολιτικές μπορούν να χρησιμοποιηθούν διάφορα είδη δεικτών επιδόσεων (βλέπε [πλαίσιο 1](#)). Σε γενικές γραμμές, η Επιτροπή συνιστά τη χρήση δεικτών επακόλουθου, αλλά μπορούν επίσης να είναι κατάλληλα και άλλα είδη δεικτών ανάλογα με τις συγκεκριμένες περιστάσεις της χώρας-εταίρου ή του σχετικού τομέα.

Πλαίσιο 1

Είδη δεικτών επιδόσεων με παραδείγματα

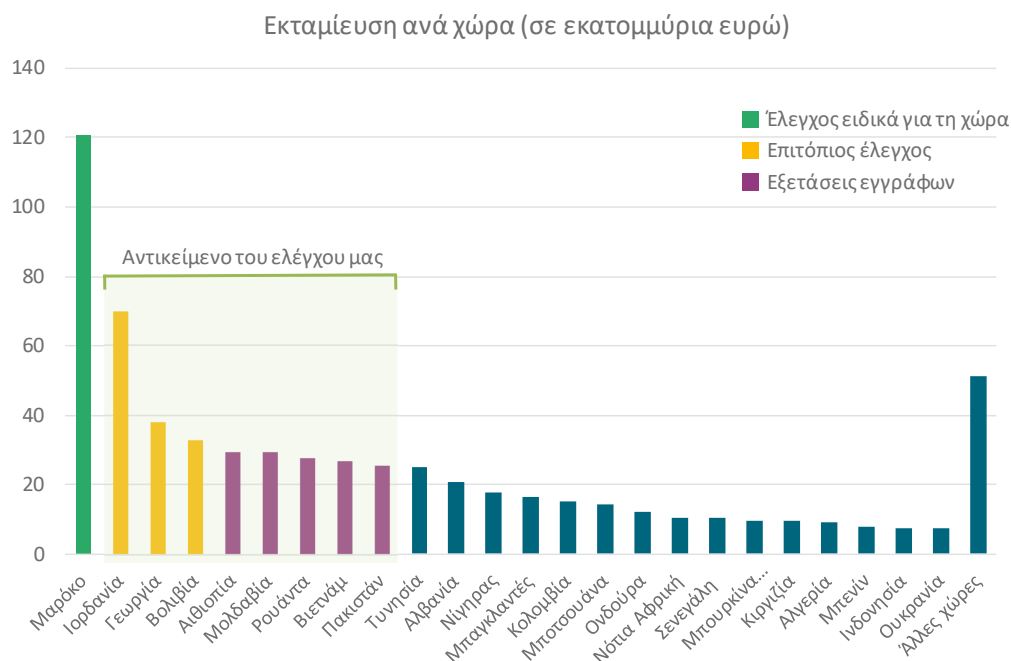
	Ορισμός*	Ενδεικτικά παραδείγματα δεικτών από ελεγχθείσες συμβάσεις**
Εισροές	Οι οικονομικοί, ανθρωπίνι και υλικοί πόροι που κινητοποιούνται για την υλοποίηση του προγράμματος	○ Προϋπολογισμός για έργα που αφορούν ειδικά τον γυναικείο πληθυσμό
Διαδικασία	Τα μέτρα πολιτικής και τα κανονιστικά μέτρα που λαμβάνονται	○ Κανονιστικές πράξεις συμμορφούμενες με την ΕΕ σχετικά με τον έλεγχο των τροφίμων στα σύνορα
Εκροές	Οι άμεσες και συγκεκριμένες συνέπειες των πόρων που χρησιμοποιήθηκαν και των ληφθέντων μέτρων	○ Δημόσια κτίρια που ανακαινίστηκαν ○ Νέοι εμπορικοί μηχανισμοί σε τοπικό επίπεδο ○ Σχεδιασμός πληροφοριακού συστήματος διαχείρισης για εκπαιδευτικούς
Επακόλουθα	Αποτελέσματα σε επίπεδο δικαιούχων	○ Ποιοτική εκπαίδευση που παρέχεται σε σύρους μαθητές σε κοινότητες υποδοχής και σε καταυλισμούς ○ Αυξημένο ποσοστό κοινοτήτων που εξυπηρετούνται από τακτικές υπηρεσίες επιβατικών μεταφορών ○ Υγειονομική κάλυψη για όσους βρίσκονται στα όρια της ένδειας
Αντίκτυπος	Συνέπειες των επακόλουθων από την άποψη του αντίκτυπου που έχουν στον ευρύτερο στόχο	○ Μείωση του ποσοστού βρεφικής θνησιμότητας ○ Μείωση των εκτάσεων καλλιέργειας κόκας ○ Βελτίωση του ελέγχου και της υποβολής εκθέσεων σχετικά με τις δαπάνες

Πηγή: *Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «Budget support guidelines» (Κατευθυντήριες γραμμές για τη δημοσιονομική στήριξη), 2017 και **ΕΕΣ

09 Κάθε δείκτης επιδόσεων συνδέεται με μία οικονομική αξία. Ένας από τους τρόπους με τον οποίο η Επιτροπή υπολογίζει τα ποσά που εκταμιεύονται στη μεταβλητή δόση είναι προσθέτοντας τα ποσά που συνδέονται με κάθε δείκτη επιδόσεων που επιτυγχάνει η χώρα. Αυτό σημαίνει ότι όσο περισσότερους δείκτες επιτυγχάνει μια χώρα-εταίρος, τόσο μεγαλύτερο είναι το μερίδιο της μεταβλητής δόσης που καταβάλλεται.

10 Το 2017 το 44 % των πληρωμών της Επιτροπής για συμβάσεις δημοσιονομικής στήριξης αφορούσε μεταβλητές δόσεις². Σε ορισμένες χώρες της γειτονίας της ΕΕ, το ποσοστό αυτό φθάνει έως και το 90 %. Στο [γράφημα 2](#) παρουσιάζονται οι μεταβλητές δόσεις που καταβλήθηκαν για συμβάσεις εκτέλεσης τομεακών μεταρρυθμίσεων ανά χώρα το 2017.

Γράφημα 2 — Εκταμιεύσεις μεταβλητών δόσεων βάσει των συμβάσεων εκτέλεσης τομεακών μεταρρυθμίσεων το 2017



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

² EC Budget Support – Trends and Results, 2018, σ. 61.

Εκταμίευση μεταβλητών δόσεων

11 Η διαδικασία εκταμίευσης μεταβλητής δόσης αρχίζει με την υποβολή αιτήματος εκταμίευσης από τη χώρα-εταίρο. Το αίτημα αυτό περιλαμβάνει ανάλυση της προόδου που έχει σημειωθεί προς την επίτευξη των σχετικών δεικτών επιδόσεων. Οι αντιπροσωπείες της ΕΕ αναλύουν τα αιτήματα και συντάσσουν σημείωμα αξιολόγησης. Βάσει του συγκεκριμένου σημειώματος και κατόπιν έγκρισης από τη διευθύνουσα επιτροπή δημοσιονομικής στήριξης, η Επιτροπή αποφασίζει το ύψος του ποσού της μεταβλητής δόσης που θα πρέπει να καταβληθεί (βλέπε [γράφημα 3](#)).

12 Η ανάλυση των επιδόσεων της χώρας-εταίρου που συνοδεύει το αίτημα εκταμίευσης βασίζεται σε δεδομένα προερχόμενα από τα συστήματα παρακολούθησης και αξιολόγησης της χώρας. Τα συστήματα αυτά αποτελούν, συνεπώς, την πρωταρχική πηγή πληροφοριών για την εκταμίευση των μεταβλητών δόσεων.

Γράφημα 3 — Διαδικασία εκταμίευσης



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει των κατευθυντήριων οδηγιών για τη δημοσιονομική στήριξη της ΕΕ.

Εμβέλεια και τρόπος προσέγγισης του ελέγχου

13 Η κοινή αντίληψη της ΕΕ για την ανάπτυξη που εγκρίθηκε το 2017 αναγνωρίζει την κεντρική θέση της δημοσιονομικής στήριξης στην ενίσχυση των προσπαθειών των χωρών-εταίρων για την επίτευξη των στόχων βιώσιμης ανάπτυξης (ΣΒΑ). Λαμβάνοντας υπόψη τη σημασία των μεταβλητών δόσεων στις πληρωμές δημοσιονομικής στήριξης, καθώς και το γεγονός ότι τα σχετικά με τις επιδόσεις δεδομένα στα οποία βασίζονται οι εν λόγω πληρωμές προέρχονται από τις δικαιούχους χώρες, η ύπαρξη τυχόν εσφαλμένων ή αναξιόπιστων δεδομένων υποδηλώνει ότι οι πληρωμές δημοσιονομικής στήριξης δεν ανταμείβουν πραγματικά αποτελέσματα, όπως προβλέπεται. Κάτι τέτοιο θα αποδυνάμωνε σημαντικά τον σκοπό της δημοσιονομικής στήριξης. Ως εκ τούτου, ο έλεγχος εστίασε στην εξέταση της ποσότητας και της ποιότητας (δηλαδή της χρησιμότητας και της αξιοπιστίας) των δεικτών επιδόσεων που χρησιμοποιούνται για τις μεταβλητές δόσεις, καθώς και στην ανάλυση των αιτημάτων πληρωμής από την Επιτροπή.

14 Το κύριο ερώτημα του ελέγχου ήταν το εξής: «Χρησιμοποίησε η Επιτροπή κατάλληλα και αξιόπιστα δεδομένα σχετικά με τις επιδόσεις για την εκταμίευση μεταβλητών δόσεων δημοσιονομικής στήριξης;» Το κύριο ερώτημα του ελέγχου υποδιαιρέθηκε στα ακόλουθα επιμέρους ερωτήματα:

- α) Περιλαμβάνουν οι συμβάσεις δημοσιονομικής στήριξης δείκτες που εξυπηρετούν την αποτελεσματική παρακολούθηση των σχετικών αποτελεσμάτων στους υποστηριζόμενους τομείς;
- β) Επαλήθευε η Επιτροπή με αποτελεσματικό τρόπο την αξιοπιστία των δεδομένων σχετικά με τις επιδόσεις που περιλαμβάνονταν στα αιτήματα εκταμίευσης μεταβλητών δόσεων;

15 Ο έλεγχος κάλυψε δείγμα 24 συμβάσεων εκτέλεσης τομεακών μεταρρυθμίσεων (βλέπε [παράρτημα II](#)) των οκτώ χωρών-εταίρων με τις μεγαλύτερες εκταμιεύσεις μεταβλητών δόσεων που καταβλήθηκαν το 2017³. Οι χώρες αυτές έλαβαν το 43,29 % τω συνολικών μεταβλητών δόσεων που καταβλήθηκαν για το εν λόγω έτος. Οι μεταβλητές δόσεις που ελέγχθηκαν σε σχέση με τις επιλεγείσες συμβάσεις αφορούσαν συνολικά 248 δείκτες επιδόσεων. Στο [παράρτημα III](#) αναλύονται λεπτομερώς οι πληρωμές που πραγματοποιήθηκαν το 2017 και οι ελεγχθέντες τομείς.

16 Όσον αφορά τις επιλεγείσες συμβάσεις, εξετάσαμε την από μέρους της Επιτροπής αξιολόγηση της ικανότητας των συστημάτων των χωρών να παρέχουν αξιόπιστα δεδομένα σχετικά με τις επιδόσεις. Ελέγξαμε επίσης τον σχεδιασμό των διατάξεων των συμβάσεων δημοσιονομικής στήριξης, ιδίως την ποιότητα των δεικτών επιδόσεων που χρησιμοποιούνται για τις μεταβλητές δόσεις. Τέλος, εξετάσαμε τις επαληθεύσεις στις οποίες υπέβαλλε η Επιτροπή τα δεδομένα που περιλαμβάνονταν στα αιτήματα εκταμίευσης μεταβλητών δόσεων. Κατά την εξέταση των επαληθεύσεων, διενεργήσαμε έλεγχο των εγγράφων που περιλαμβάνονταν στα αρχεία πληρωμής που είχε ετοιμάσει η Επιτροπή και επαναξιολογήσαμε την επίτευξη των τιμών-στόχου και τον υπολογισμό των πληρωμών των μεταβλητών δόσεων. Στη συνέχεια συγκρίναμε τα συμπεράσματά μας με εκείνα της Επιτροπής.

17 Στο πλαίσιο του ελέγχου, πραγματοποιήσαμε επισκέψεις σε τρεις χώρες: στην Ιορδανία, τη Γεωργία και τη Βολιβία. Κατά τις επισκέψεις αυτές, που πραγματοποιήθηκαν τον Φεβρουάριο και τον Μάρτιο του 2019, πραγματοποιήσαμε συνεντεύξεις με υπαλλήλους της Επιτροπής, εκπροσώπους εθνικών αρχών και άλλους χορηγούς βοήθειας / ενδιαφερόμενα μέρη. Πέραν από τις διαδικασίες που πραγματοποιήθηκαν για τις υπόλοιπες χώρες που επελέγησαν, στις τρεις αυτές χώρες επαναδιενεργήσαμε τις επαληθεύσεις της Επιτροπής σε σχέση με τα αιτήματα εκταμίευσης μεταβλητής δόσης και τις σχετικές πληρωμές, και συγκρίναμε τα αποτελέσματά μας με τα αποτελέσματα της ανάλυσης που είχε διενεργήσει η Επιτροπή. Επιπλέον, διασταυρώσαμε τα δεδομένα επιδόσεων που δήλωσαν οι χώρες-εταίροι με άλλες πηγές αποδεικτικών στοιχείων από εξωτερικούς εμπειρογνώμονες και άλλους χορηγούς προκειμένου να αξιολογήσουμε την αξιοπιστία τους.

³ Εξαιρουμένου του Μαρόκου, το οποίο αποτελεί αντικείμενο ειδικής έκθεσης του ΕΕΣ που θα δημοσιευθεί το 2020.

Παρατηρήσεις

Η χρησιμότητα των δεικτών μεταβλητής δόσης υποβαθμίστηκε λόγω σχεδιασμού

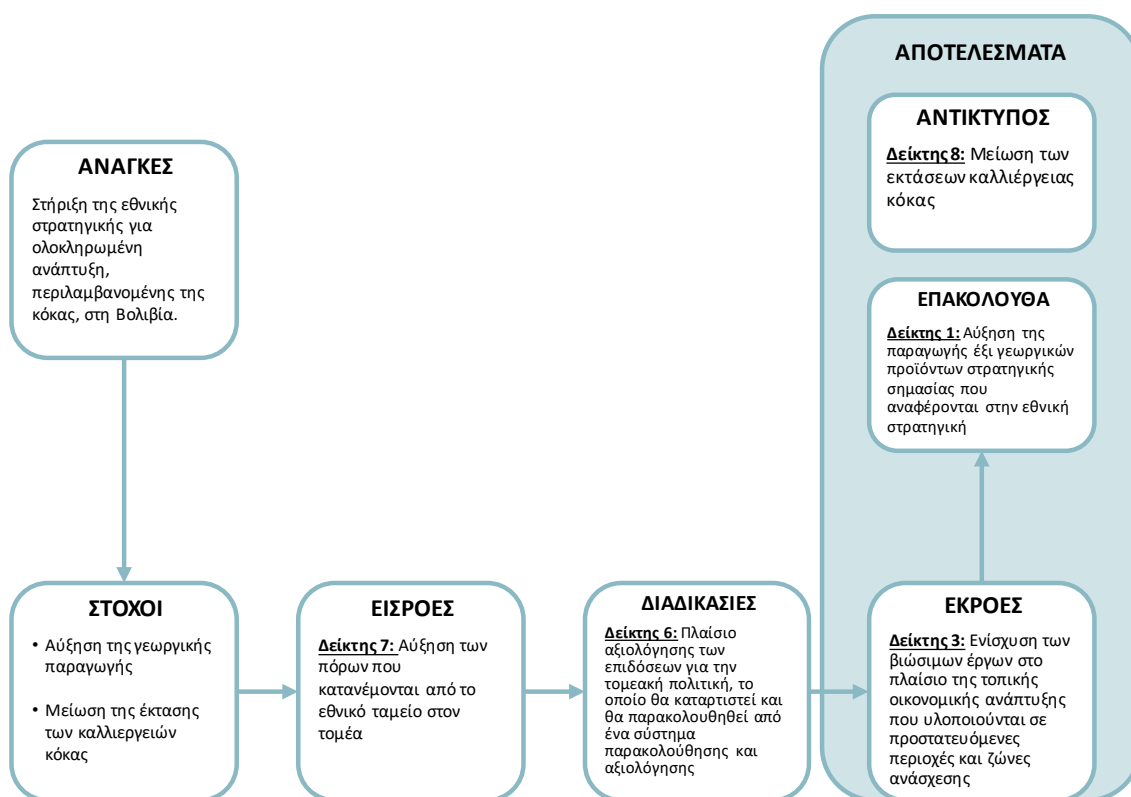
18 Εξετάσαμε κατά πόσον: i) οι δείκτες επιδόσεων χρησιμεύουν στην επίτευξη των στόχων των συμβάσεων δημοσιονομικής στήριξης και ευθυγραμμίζονται με τις πολιτικές των χωρών· ii) αποτελούν σταθερή βάση για την παρακολούθηση της επίτευξης ουσιαστικών αποτελεσμάτων.

Οι δείκτες συνάδουν με τις στρατηγικές ανά χώρα, αλλά επικεντρώνονται κυρίως σε βραχυπρόθεσμες δράσεις και όχι σε μακροπρόθεσμα αποτελέσματα

19 Η δημοσιονομική στήριξη θεωρείται από την Επιτροπή ένα μέσο παροχής βοήθειας που βασίζεται στα αποτελέσματα. Ενώ η βοήθεια που βασίζεται σε μεμονωμένα έργα εκταμιεύεται για την κάλυψη επιλέξιμων δαπανών, οι μεταβλητές δόσεις στο πλαίσιο της δημοσιονομικής στήριξης εκταμιεύονται όταν οι χώρες-εταίροι πληρούν τις γενικές προϋποθέσεις και επιτυγχάνουν τα προηγούμενως συμφωνηθέντα αποτελέσματα, τα οποία μετριοούνται από επιλεγμένους δείκτες επιδόσεων. Ως εκ τούτου, η χρησιμότητα των μεταβλητών δόσεων εξαρτάται από το κατά πόσον οι σχετικοί δείκτες επιδόσεων μετρούν ουσιαστικά αποτελέσματα.

20 Όπως παρουσιάζεται στο [πλαίσιο 1](#), υπάρχουν πέντε είδη δεικτών. Οι δείκτες εισροής, διαδικασίας και εκροής είναι περισσότερο σημαντικοί για την καθημερινή διαχείριση των προγραμμάτων δημόσιων δαπανών. Οι δείκτες επακόλουθου και αντικτύπου μετρούν περισσότερο μακροπρόθεσμα αποτελέσματα, όπως η πρόοδος των μεταρρυθμίσεων και των προγραμμάτων προς την επίτευξη των τεθέντων στόχων, παραδείγματος χάριν των ΣΒΑ. Στο [γράφημα 4](#) περιλαμβάνεται παράδειγμα διαφορετικών ειδών δεικτών που χρησιμοποιούνται για ένα από τα προγράμματα δημοσιονομικής στήριξης στη Βολιβία.

Γράφημα 4 — Αλυσίδα αποτελεσμάτων και διάφορα είδη δεικτών επιδόσεων

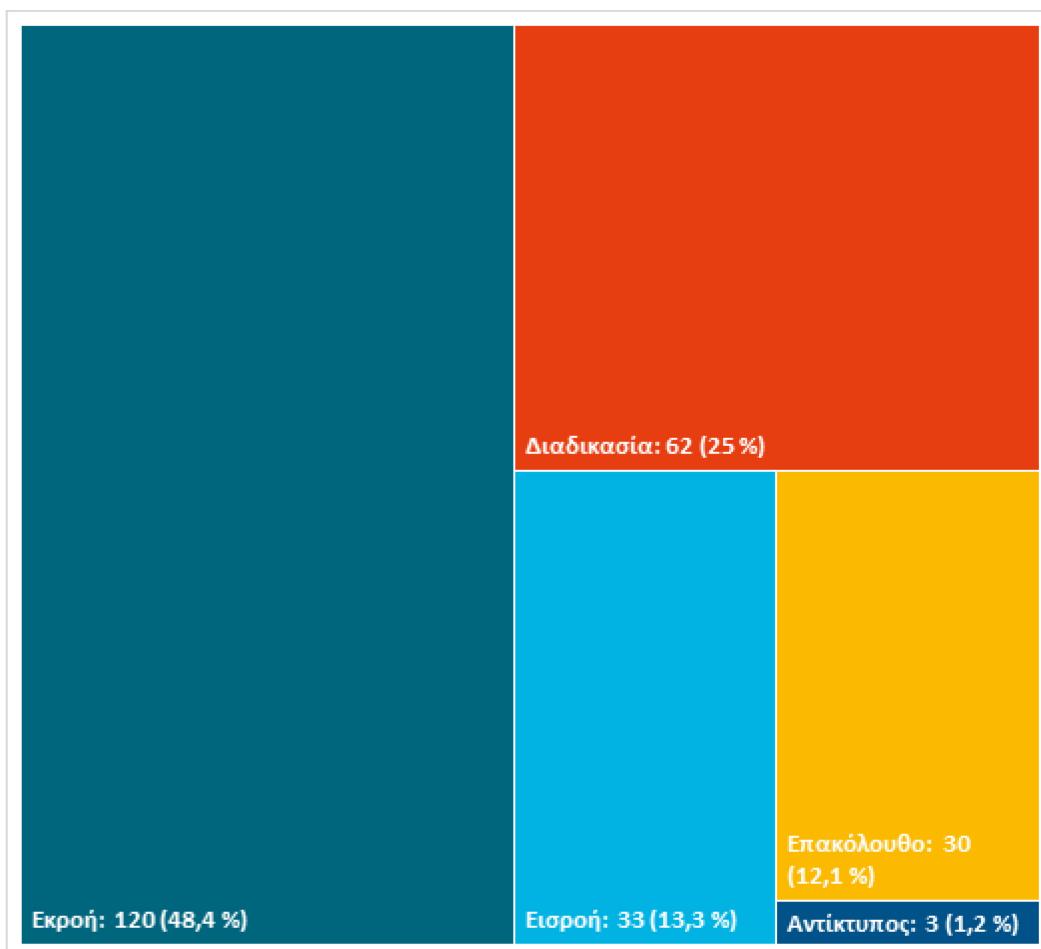


Πηγή: Αλυσίδα αποτελεσμάτων της Επιτροπής Αναπτυξιακής Βοήθειας του ΟΟΣΑ, η οποία χρησιμοποιείται στις εξωτερικές δράσεις της ΕΕ.

21 Βάσει των κατευθυντηρίων οδηγιών για τη δημοσιονομική στήριξη, μπορεί να χρησιμοποιείται οποιοδήποτε από τα ανωτέρω είδη δεικτών. Σύμφωνα με την Επιτροπή, ωστόσο, θα πρέπει να προκρίνονται οι δείκτες επακόλουθου, διότι ενθαρρύνουν την τεκμηριωμένη χάραξη πολιτικής, προστατεύουν τον πολιτικό χώρο των χωρών-εταίρων να επιλέγουν τις δικές τους πολιτικές και στρατηγικές για την επίτευξή τους και τονώνουν τη ζήτηση για υψηλής ποιότητας στατιστικά στοιχεία. Όσο μεγαλύτερη είναι η εμπιστοσύνη στην ικανότητα της κυβέρνησης-εταίρου να παράγει αξιόπιστα δεδομένα, τόσο μεγαλύτερη είναι η έμφαση που πρέπει να δίδεται στους δείκτες επακόλουθου. Εξετάζουμε επίσης τους δείκτες αντικτύπου που είναι χρήσιμοι για τη μέτρηση αποτελεσμάτων, ιδίως για την επίτευξη των ΣΒΑ.

22 Από την ανάλυση των 248 δεικτών που περιλαμβάνονταν στις ελεγχθείσες συμβάσεις προκύπτει ότι συνάδουν με τις τομεακές στρατηγικές των χωρών-εταίρων. Ωστόσο, οι εκταμιεύσεις μεταβλητής δόσης βασίζονται κυρίως σε δείκτες εισροής, διαδικασίας και εκροής, οι οποίοι αντιπροσωπεύουν, από κοινού, το 87 % του συνολικού αριθμού των δεικτών. Μόνο 33 δείκτες (13 %) μετρούσαν τα επακόλουθα και τον αντίκτυπο – βλέπε [γράφημα 5](#).

Γράφημα 5 - Είδη δεικτών που χρησιμοποιούνται για τις μεταβλητές δόσεις στα προγράμματα που υποβλήθηκαν σε έλεγχο



Πηγή: ΕΕΣ.

23 Διαπιστώσαμε ότι οι περισσότεροι δείκτες επακόλουθου και αντικτύπου χρησιμοποιούνταν σε χώρες με οικονομίες χαμηλότερου και χαμηλότερου μέσου εισοδήματος, ενώ σε χώρες μέσου-υψηλού εισοδήματος, όπως η Ιορδανία και η Γεωργία, που διέθεταν καλύτερη ικανότητα να παράγουν σχετικά με τις επιδόσεις δεδομένα, χρησιμοποιήθηκαν μόνο τέσσερις δείκτες επακόλουθου και δεν χρησιμοποιήθηκαν δείκτες αντικτύπου. Αυτό δείχνει ότι η επιλογή των δεικτών δεν συνδέεται κατ' ανάγκην με την κατάσταση της ανάπτυξης των χωρών.

24 Οι δείκτες εισροής που χρησιμοποιήθηκαν στις μεταβλητές δόσεις που υποβλήθηκαν σε έλεγχο αφορούσαν κυρίως την προμήθεια αγαθών (18 περιπτώσεις) και την αύξηση πιστώσεων του προϋπολογισμού (9 περιπτώσεις). Οι αυξήσεις στους προϋπολογισμούς ή η προμήθεια εξοπλισμού μπορεί μεν να έχουν τη δυνατότητα να επιφέρουν αλλαγές σε συγκεκριμένο τομέα ενδιαφέροντος, δεν συνεπάγονται ωστόσο, αυτομάτως, ότι θα επιτευχθεί σημαντική πρόοδος.

25 Οι δείκτες διαδικασίας μπορούν να διαδραματίσουν χρήσιμο ρόλο, ιδίως όταν σκοπός της πολιτικής είναι να αλλάξει το κανονιστικό πλαίσιο. Ωστόσο, όπως αναφέρεται στις κατευθυντήριες γραμμές, οι εν λόγω δείκτες δεν θα πρέπει να επικεντρώνονται μόνο στις διαδικασίες, αλλά θα πρέπει επίσης να μετρούν ποιοτικές πτυχές, όπως το ακριβές πεδίο δράσης μιας οντότητας που πρόκειται να συσταθεί κ.λπ.⁴ Ωστόσο, αυτό δεν ίσχυε πάντα. Στο **πλαίσιο 2** παρουσιάζονται ορισμένα παραδείγματα δεικτών που δεν προσδιόριζαν τις ελάχιστες απαιτήσεις ποιότητας ως προς το περιεχόμενο ή τη δομή των πληροφοριών που έπρεπε να υποβάλλονται. Καθίσταται έτσι δύσκολο να διασφαλιστεί ότι οι μεταβλητές δόσεις ανταμείβουν τις διαδικασίες καλής ποιότητας.

Πλαίσιο 2

Παραδείγματα δεικτών διαδικασίας χωρίς ποιοτικές προδιαγραφές

Στη σύμβαση για το σχέδιο δράσης σχετικά με την ελευθέρωση του καθεστώτος θεωρήσεων της Μολδαβίας (σύμβαση 15), ένας δείκτης αφορά το κανονιστικό πλαίσιο που εγκρίθηκε για την υποχρεωτική καταχώριση των αναφερόμενων αδικημάτων, χωρίς να γίνεται οποιαδήποτε μνεία στην ποιότητα/στο περιεχόμενο του εν λόγω πλαισίου.

Στη σύμβαση για την ενέργεια στην Ιορδανία (σύμβαση 4), η τιμή-στόχος για έναν δείκτη αφορούσε τη «θέση σε λειτουργία και τις τακτικές συνεδριάσεις μιας πολυσυμμετοχικής δομής διαλόγου πολιτικής υπό την ηγεσία του Υπουργείου Ενέργειας και Ορυκτών Πόρων» χωρίς να προσδιορίζεται περαιτέρω η συχνότητα διεξαγωγής των συνεδριάσεων.

⁴ Κατευθυντήριες γραμμές για τη δημοσιονομική στήριξη, Σεπτέμβριος 2017, σ. 138.

Το ένα τρίτο των δεικτών δεν εξασφαλίζει αντικειμενική μέτρηση των αποτελεσμάτων

26 Οι δείκτες που χρησιμοποιούνται για τη μέτρηση της προόδου προς την υλοποίηση μιας δημόσιας πολιτικής πρέπει να είναι συγκεκριμένοι, να έχουν ποσοτικές και μετρήσιμες τιμές-στόχο και, κατά περίπτωση, αξιόπιστη βάση. Διαφορετικά, δεν είναι δυνατόν να μετρηθεί αντικειμενικά η πρόοδος που επιτυγχάνεται. Οι δείκτες, οι τιμές βάσης και οι τιμές-στόχος πρέπει να συμφωνούνται κατά την κατάρτιση των συμβάσεων δημοσιονομικής στήριξης και να προσδιορίζονται στη συμφωνία χρηματοδότησης. Μολονότι οι κατευθυντήριες γραμμές ορίζουν ότι οι αλλαγές στους δείκτες πρέπει να αποφεύγονται, οι τιμές-στόχος ενδέχεται να πρέπει να τροποποιούνται κατά τη διάρκεια της εκτέλεσης της σύμβασης, ώστε να λαμβάνονται υπόψη οι νέες περιστάσεις, ή να διορθώνονται τα σφάλματα στον ορισμό των τιμών βάσης ή στον υπολογισμό των δεικτών.

27 Από την ανάλυσή μας προκύπτει ότι 72 δείκτες (ήτοι το 29 % του δείγματός μας) δεν ήταν επαρκώς συγκεκριμένοι. Οι μη συγκεκριμένοι δείκτες αποδεικνύονται ιδιαίτερα προβληματικοί κατά τη διάρκεια της διαδικασίας ανάλυσης των αιτημάτων εκταμίευσης, καθώς υπάρχει κίνδυνος αντικρουόμενων αποφάσεων όσον αφορά την επίτευξη ή μη των τιμών-στόχου. Αυτό με τη σειρά του μπορεί να οδηγήσει σε πολλά και διαφορετικά αποτελέσματα κατά τον υπολογισμό του καταβλητέου ποσού της μεταβλητής δόσης.

28 Το 29 % των δεικτών ήταν αόριστα διατυπωμένοι χωρίς ποσοτικοποιημένες τιμές-στόχο, χρησιμοποιώντας λέξεις όπως «βελτίωση», «ενίσχυση της εστίασης», και «αποδεικνύεται ότι». Διαπιστώσαμε ότι οι συμβάσεις στον τομέα της γεωργίας περιλάμβαναν τον μεγαλύτερο αριθμό συγκεκριμένων δεικτών (86,5 %), ενώ στη διαχείριση των δημόσιων οικονομικών (ΔΔΟ), μόνο το 60 % των δεικτών ήταν ειδικοί. Στο [πλαίσιο 3](#) παρατίθενται παραδείγματα μη συγκεκριμένων δεικτών, καθώς και οι επιπτώσεις στον υπολογισμό των εκταμιεύσεων των μεταβλητών δόσεων.

Πλαίσιο 3

Παραδείγματα μη συγκεκριμένων δεικτών/τιμών-στόχου

- Στη σύμβαση για την «Υποστήριξη της δεύτερης φάσης της εκπαιδευτικής μεταρρύθμισης στην Ιορδανία» (σύμβαση 1), η τιμή-στόχος για τον δείκτη 5 ήταν: «6 νέα σχολεία εξοπλισμένα και λειτουργικά με επαρκή μέσα/μαθησιακό περιβάλλον και επαρκείς ανθρώπινους πόρους». Στη συμφωνία χρηματοδότησης δεν περιγράφονταν σε ικανοποιητικό βαθμό ούτε η συμμόρφωση με τον όρο «επαρκή, επαρκείς» ούτε ο τρόπος με τον οποίο θα έπρεπε να ποσοτικοποιηθεί για τον υπολογισμό της πληρωμής, με αποτέλεσμα να υπάρχουν περιθώρια για διάφορες ερμηνείες. Κατά συνέπεια, ο εξωτερικός εμπειρογνώμονας που ανέλαβε, για λογαριασμό της Επιτροπής, να αναλύσει την επίτευξη του βαθμού στον οποίο επετεύχθη η τιμή-στόχος έπρεπε να αναπτύξει τη δική του μεθοδολογία για να αξιολογήσει τα κριτήρια αυτά. Αυτό σημαίνει ότι τα κριτήρια αυτά δεν είχαν καθοριστεί εκ των προτέρων στη συμφωνία χρηματοδότησης και, ως εκ τούτου, δεν είχαν συμφωνηθεί με τη χώρα-εταίρο.
- Ο δείκτης 2.1 στη σύμβαση για τη «Στήριξη για τη μεταρρύθμιση της πολιτικής σχετικά με τα δημόσια οικονομικά» στη Γεωργία (σύμβαση 8) έχει ως εξής: «Το Υπουργείο Οικονομικών οργανώνει σειρά δημόσιων συζητήσεων για τη δημοσιονομική διακυβέρνηση [...]». Ο δείκτης αυτός δεν προσδιορίζει τον αριθμό και τον χαρακτήρα των συνεδριάσεων.

29 Εντοπίσαμε επίσης θετικά παραδείγματα σε περιπτώσεις που η Επιτροπή κατέβαλε προσπάθειες για τη μέτρηση της προόδου βάσει δεικτών που δεν ήταν εύκολο να αναλυθούν. Στην περίπτωση που περιγράφεται στο [πλαίσιο 4](#), η Επιτροπή έδωσε το παράδειγμα σε ολόκληρη την κοινότητα των χορηγών στον τομέα της εκπαίδευσης.

Πλαίσιο 4

Μέτρηση της ποιότητας της εκπαίδευσης – θετικό παράδειγμα

Στη σύμβαση «Δημοσιονομική στήριξη προς το Υπουργείο Παιδείας της Ιορδανίας για την αντιμετώπιση της προσφυγικής κρίσης της Συρίας», η Επιτροπή χρησιμοποίησε τον δείκτη «ποιοτική εκπαίδευση που παρέχεται σε σύρους μαθητές σε σχολεία μονής και διπλής βάρδιας σε κοινότητες υποδοχής και σε καταυλισμούς συγκρίσιμους με τα πρότυπα της Ιορδανίας και με την υποστήριξη της χώρας».

Πρόκειται για δείκτη επακόλουθου που μετρά την ποιότητα της εκπαίδευσης που παρέχεται σε σύρους μαθητές. Η τιμή του δείκτη προσδιορίστηκε μέσω έρευνας σε δείγμα σχολείων. Σε κάθε σχολείο, η ποιότητα της εκπαίδευσης μετρήθηκε βάσει αξιολόγησης δέκα διαφορετικών παραγόντων (όπως είναι οι παρατηρήσεις μαθημάτων, η συμμετοχή γονέων και μαθητών, η ίση εκπροσώπηση αγοριών, κοριτσιών, προσφύγων και Ιορδανών) σε κλίμακα με τέσσερα σημεία. Οι βαθμολογίες που ελήφθησαν (βαθμολογία επιδόσεων σχετικά με την ποιότητα) χρησιμοποιήθηκαν για να απονεμηθεί στα σχολεία βαθμολογία από A + (καλή) έως και Γ- (χρήζει βελτίωσης).

Ο δείκτης αυτός ήταν ο πρώτος που μετρά την ποιότητα της εκπαίδευσης στην Ιορδανία· έκτοτε, χρησιμοποιήθηκε από άλλους χορηγούς βοήθειας και συμπεριλήφθηκε στο πλαίσιο κοινών αποτελεσμάτων στην Ιορδανία.

Ωστόσο, όσον αφορά τον έλεγχο της τήρησης των δεικτών, εντοπίσαμε αδυναμίες (βλέπε [πλαίσιο 10](#)).

Ανύπαρκτες ή εσφαλμένες τιμές βάσης στο 41 % των δεικτών προόδου

30 Η ύπαρξη συγκεκριμένων και επακριβώς προσδιορισμένων δεικτών δεν αποτελεί τη μοναδική προϋπόθεση για την αποτελεσματική μέτρηση των αποτελεσμάτων. Η πρόοδος είναι μετρήσιμη μόνο εφόσον οι τιμές-στόχος δύνανται να συγκριθούν με την κατάσταση που υφίστατο πριν από την παρέμβαση, ήτοι με την τιμή βάσης. Μεταξύ των 85 δεικτών που αναλύθηκαν, για τους οποίους ήταν απαραίτητη η ύπαρξη τιμής βάσης (δηλαδή για τους δείκτες με τους οποίους αναλυόταν η πρόοδος⁵), διαπιστώσαμε προβλήματα σε 35 εξ αυτών σχετικά με: i) την έλλειψη των απαραίτητων τιμών βάσης (15) και ii) τη μη ορθή ή παρωχημένη τιμή βάσης (20).

⁵ Στο δείγμα μας υπάρχουν 163 δείκτες με τιμές-στόχο για τις οποίες δεν χρειάζεται τιμή βάσης, εφόσον δεν μετρούν την εξέλιξη μιας δεδομένης μεταβλητής (π.χ. «εγγεκριμένος

31 Υπήρχαν 15 δείκτες, οι οποίοι δεν διέθεταν προσδιορισμένες τιμές βάσης. Οι δείκτες αυτοί αφορούσαν τέσσερις (συμβάσεις αριθ. 6, 7, 8 και 17) από τις 24 επιλεγμένες συμβάσεις δημοσιονομικής στήριξης. Ο κύριος λόγος για την απουσία τιμών βάσης ήταν ότι οι χώρες-εταίροι δεν είχαν παρακολουθήσει την κατάσταση πριν από την έναρξη ισχύος της σύμβασης δημοσιονομικής στήριξης. Ωστόσο, εντοπίσαμε παραδείγματα όπου, σε παρόμοια κατάσταση, η Επιτροπή χρησιμοποίησε την πρώτη μεταβλητή δόση στο πλαίσιο της σύμβασης δημοσιονομικής στήριξης για να ζητήσει από τη χώρα-εταίρο να υπολογίσει την τιμή βάσης. Σε άλλες περιπτώσεις, η Επιτροπή προέβη στις απαραίτητες εργασίες (ήτοι έρευνες) για τον υπολογισμό των ελλειπουσών τιμών βάσης. Θεωρούμε ότι οι περιπτώσεις αυτές αποτελούν θετικές πρακτικές. Στο [πλαίσιο 5](#) παρατίθεται παράδειγμα με τις αναγκαίες εργασίες στις οποίες προέβη η Επιτροπή προκειμένου να αξιολογήσει επακριβώς την πρόοδο που επετεύχθη ως προς τον σχετικό δείκτη κατά τον χρόνο καταβολής των επόμενων δόσεων.

Πλαίσιο 5

Καθορισμός τιμών βάσης

Παράδειγμα ορθής πρακτικής με οι τιμές βάσης που καθορίζονται με αντικατάσταση των ελλειπόντων δεδομένων με άλλες πηγές πληροφόρησης είναι ο δείκτης 3 της σύμβασης τομεακής μεταρρύθμισης για την αύξηση των επιδόσεων του τομέα της ενέργειας στη Ρουάντα (σύμβαση 19). Ο δείκτης αυτός μετράται καθ' όλη τη διάρκεια της σύμβασης στο πλαίσιο ετήσιας έρευνας. Ωστόσο, όταν καταρτίστηκε η συμφωνία χρηματοδότησης, η έρευνα αυτή δεν ήταν διαθέσιμη και, ως εκ τούτου, δεν υπήρχε τιμή βάσης. Για τον καθορισμό της τιμής βάσης, η αντιπροσωπεία της ΕΕ πραγματοποίησε ολοκληρωμένη ανάλυση και διασταύρωσε εναλλακτικές πηγές δεδομένων, όπως τη στρατηγική για την ενέργεια από βιομάζα του 2009, την αξιολόγηση Global Alliance for Cooking Stove του 2012, και την έκθεση σχετικά με τη μεθοδολογία «Wood fuel Integrated Supply/Demand Overview Mapping». Έτσι, η αντιπροσωπεία της ΕΕ μπόρεσε να καθορίσει μια πρόσφορη τιμή βάσης.

νόμος» ή «αριθμός συνεδριάσεων που πραγματοποιήθηκαν»). Οι δείκτες αυτοί δεν λαμβάνονται υπόψη για την εν προκειμένω αξιολόγηση.

32 Επιπλέον, 20 δείκτες διέθεταν εσφαλμένες ή παρωχημένες τιμές βάσης. Σε 11 από αυτές τις περιπτώσεις, νέα στοιχεία σχετικά με τον ορθό υπολογισμό της τιμής βάσης προέκυψαν μετά την υπογραφή της σύμβασης δημοσιονομικής στήριξης. Αν και υπήρχε η δυνατότητα, η Επιτροπή δεν προέβη σε τροποποίηση της σχετικής συμφωνίας χρηματοδότησης προκειμένου να ανταποκρίνεται, στις περιπτώσεις αυτές, στη σωστή τιμή βάσης. Η χρήση εσφαλμένων ή παρωχημένων τιμών βάσης είχε επίσης ως αποτέλεσμα να προσδιοριστούν δείκτες με τιμές-στόχο χαμηλότερες από τις πραγματικές τιμές βάσης. Στο [πλαίσιο 6](#) παρουσιάζονται ορισμένα σχετικά παραδείγματα.

Πλαίσιο 6

Παραδείγματα δεικτών για τους οποίους είτε δεν υπήρχε τιμή βάσης είτε ήταν εσφαλμένη

Απουσία τιμής βάσης

Όσον αφορά τη σύμβαση «Απασχόληση και επαγγελματική εκπαίδευση και κατάρτιση» στη Γεωργία (σύμβαση 7), δεν ορίστηκε τιμή βάσης, κατά την υπογραφή της συμφωνίας χρηματοδότησης το 2014 για κανέναν από τους πέντε δείκτες που μετρούν την πρόοδο. Ως εκ τούτου, η τιμή βάσης για τη μέτρηση κάθε ενδεχόμενης αύξησης ήταν το μηδέν, με αποτέλεσμα να μπορεί να θεωρηθεί επαρκής για την επίτευξη της τιμής-στόχου οποιαδήποτε αναφερόμενη πρόοδος. Παραδείγματος χάριν, η σύμβαση περιελάμβανε τιμή-στόχο για την αύξηση του σχετικού αριθμού των εκπαιδευτικών που παρακολουθούσαν μαθήματα βασικής και συνεχούς κατάρτισης. Ωστόσο, δεν υπήρχαν διαθέσιμα στοιχεία για τον αριθμό των εκπαιδευτικών που είχαν ήδη λάβει το είδος της κατάρτισης που αποτελούσε το αντικείμενο μέτρησης. Επιπλέον, οι έννοιες της «βασικής» και της «συνεχούς» κατάρτισης αναπτύχθηκαν μόλις το 2016 και, ως εκ τούτου, η αρχική κατάσταση της τιμής βάσης κατά τον καθορισμό της τιμής-στόχου δεν ήταν δυνατό να είναι γνωστή. Δεδομένου ότι δεν υπήρχαν διαθέσιμες τιμές βάσης, η Επιτροπή έλαβε υπόψη της ευρύτερες εξελίξεις στον τομέα της εκπαίδευσης αντί των τιμών των δεικτών.

Μη αναλυτικές τιμές βάσης

Σε ορισμένες περιπτώσεις, προσδιορίστηκε τιμή βάσης αλλά δεν ήταν επαρκώς αναλυτική ώστε να επιτρέπει τη μέτρηση της προόδου. Η τιμή-στόχος του δείκτη 1 της σύμβασης με τη Βολιβία (σύμβαση 9) απαιτούσε από συγκεκριμένους φορείς να παράσχουν κατάρτιση σε ορισμένο αριθμό υπαλλήλων το 2016. Στην τιμή βάσης περιλαμβάνονταν στοιχεία σχετικά με τον αριθμό των μαθημάτων κατάρτισης που προσφέρθηκαν το 2013. Ωστόσο, δεν περιλαμβάνονταν ο αριθμός των υπαλλήλων που εκπαιδεύτηκαν από συγκεκριμένους φορείς και, ως εκ τούτου, η τιμή βάσης δεν ήταν αρκούντως αναλυτική. Σε πρόσθετα έγγραφα που μας περιήλθαν διακρίνεται ότι, ανάλογα με το εκάστοτε κέντρο κατάρτισης, ο αριθμός των υπαλλήλων που εκπαιδεύτηκε το 2013 είχε ήδη υπερβεί τις δύο τιμές-στόχο που είχαν τεθεί για το 2016, στη μία περίπτωση κατά 2 % και στην άλλη κατά 42 %. Εν προκειμένω, η έλλειψη επαρκώς αναλυτικών τιμών βάσης είχε ως αποτέλεσμα τον καθορισμό συγκρατημένων τιμών-στόχου.

Εσφαλμένες τιμές βάσης

Στο «Πρόγραμμα στήριξης του σχεδιασμού του τομέα της εκπαίδευσης» στο Πακιστάν (σύμβαση 24), η τιμή βάσης για τον δείκτη 5 αφορούσε τον αριθμό των σπουδαστών που ωφελούνται από υφιστάμενο πρόγραμμα υποτροφιών. Ωστόσο, η τιμή-στόχος ήταν ένα ποσοστό επιλέξιμων κοριτσιών που λάμβαναν υποτροφία σε εύθετο χρόνο. Ως εκ τούτου, η τιμή βάσης δεν συνδεόταν ευθέως με την καθορισμένη τιμή-στόχο.

Οι δείκτες διαθέτουν, σε γενικές γραμμές, τον επιδιωκόμενο χαρακτήρα κινήτρου, ωστόσο είναι υπερβολικά πολλοί

33 Πρωταρχικός στόχος της δημοσιονομικής στήριξης είναι να παρέχει στις χώρες-εταίρους τα κίνητρα να ακολουθήσουν την πορεία των μεταρρυθμίσεων που έχουν συμφωνηθεί. Για τον σκοπό αυτό, οι δείκτες που χρησιμοποιούνται για τις μεταβλητές δόσεις πρέπει να απαιτούν από τη δικαιούχο χώρα να καταβάλλει ουσιαστική προσπάθεια. Οι σχετικές τιμές-στόχος πρέπει επίσης να εξασφαλίζουν τη σωστή ισορροπία μεταξύ του φιλόδοξου χαρακτήρα και της ευκολίας στην επίτευξή τους⁶.

⁶ Κατευθυντήριες γραμμές για τη δημοσιονομική στήριξη, Σεπτέμβριος 2017, σ. 139.

34 Διαπιστώσαμε ότι οι περισσότερες μεταβλητές δόσεις που εξετάστηκαν παρείχαν στις χώρες-εταίρους κίνητρο ώστε να εφαρμόσουν ορισμένες πτυχές των αναπτυξιακών στρατηγικών τους. Ωστόσο, οι τιμές-στόχος που χρησιμοποιήθηκαν για 11 από τους επιλεγμένους δείκτες ήταν πολύ εύκολο να επιτευχθούν. Στους δείκτες αυτούς περιλαμβάνονται τέσσερις, των οποίων οι τιμές-στόχος ορίστηκαν σε πολύ χαμηλό επίπεδο λόγω της χρήσης εσφαλμένων τιμών βάσης (βλέπε σημεία **31** και **32**). Στο **πλαίσιο 7** παρουσιάζονται ορισμένα παραδείγματα δεικτών των οποίων η παροχή κινήτρου ήταν περιορισμένη. Επιπλέον, για 12 ακόμη δείκτες που αφορούσαν τρεις συμβάσεις στη Μολδαβία (σύμβαση 16), τη Βολιβία (σύμβαση 10) και το Πακιστάν (σύμβαση 23), ως επί το πλείστον οι τιμές-στόχος επιτεύχθηκαν με την υποστήριξη της τεχνικής βοήθειας που παρασχέθηκε με πόρους της ΕΕ ή άλλων χορηγών. Κατά την άποψή μας, η δέσμευση των χωρών ως προς την επίτευξη των συγκεκριμένων δεικτών είναι μικρή και η σχετική παροχή κινήτρου μηδαμινή, διότι δεν απαιτείται η ουσιαστική συμμετοχή των χωρών-εταίρων.

Πλαίσιο 7

Παραδείγματα δεικτών με εύκολα επιτεύξιμες τιμές-στόχο

Στη σύμβαση με τη Βολιβία (σύμβαση 9), μέρος της μεταβλητής δόσης θα εκταμιευόταν υπό την προϋπόθεση της διοργάνωσης, κατά τη διάρκεια του 2015, δύο συνεδριάσεων ολομέλειας από φορέα αρμόδιο για την εφαρμογή της στρατηγικής κατά της διακίνησης ναρκωτικών. Οι τακτικές συνεδριάσεις της ολομέλειας για την παρακολούθηση της στρατηγικής αποτελούν μέρος της κανονικής δραστηριότητάς του και όχι κάτι που πρέπει να ενθαρρυνθεί με δείκτη μεταβλητής δόσης.

Η τιμή-στόχος για τον δείκτη 4 της ίδιας σύμβασης είναι η κατάρτιση έκθεσης που να αποδεικνύει τη συμμόρφωση της χώρας-εταίρου με τους όρους της δημοσιονομικής στήριξης της ΕΕ. Ωστόσο, η έκθεση αυτή αποτελεί μέρος της συνήθους διαδικασίας εκταμίευσης κονδυλίων δημοσιονομικής στήριξης και, ως εκ τούτου, δεν θα έπρεπε να θεωρείται δείκτης μεταβλητής δόσης.

35 Σύμφωνα με τις κατευθυντήριες γραμμές, ο προτεινόμενος αριθμός των δεικτών μεταβλητής δόσης πρέπει γενικά να κυμαίνεται από 3 έως 10. Η ύπαρξη υπερβολικά πολλών δεικτών αποδυναμώνει τον χαρακτήρα κινήτρου και δυσχεραίνει την παρακολούθηση. Στις ελεγχθείσες συμβάσεις περιλαμβάνονταν από 4 έως 34 δείκτες ανά δόση⁷. Οι δείκτες αυτοί υποδιαιρούνται περαιτέρω σε επιμέρους δείκτες, οι οποίοι διαθέτουν συχνά αρκετές τιμές-στόχο. Παραδείγματος χάριν, η σύμβαση για την παροχή στήριξης για την εφαρμογή ενός σχεδίου δράσης για την ελευθέρωση του καθεστώτος θεωρήσεων στη Μολδαβία (σύμβαση 15) περιλάμβανε 95 ανεξάρτητες τιμές-στόχο. Ένας τόσο υψηλός αριθμός δεικτών και τιμών-στόχου δεν διευκολύνει την εστίαση στους κύριους στόχους πολιτικής των συμβάσεων δημοσιονομικής στήριξης. Παρότι τα προβλήματα που σχετίζονται με τον υψηλό αριθμό δεικτών έχουν αναγνωριστεί σε εσωτερικά έγγραφα της Επιτροπής, η διατύπωση των συμβάσεων παρέμεινε αμετάβλητη (βλέπε [πλαίσιο 8](#)).

Πλαίσιο 8

Μεγάλο πλήθος δεικτών

Τα προπαρασκευαστικά έγγραφα για τη σύμβαση «Στήριξη της γεωργίας και της αγροτικής ανάπτυξης» στη Μολδαβία (σύμβαση 17) αναφέρουν ότι ο σχεδιασμός λίγων και στοχευμένων όρων είναι καίριας σημασίας για τη Μολδαβία, καθώς με την ύπαρξη πολλών και πολύπλοκων όρων προεξοφλείται η αποτυχία οποιασδήποτε τομεακής δημοσιονομικής στήριξης. Η πτυχή αυτή δεν ελήφθη υπόψη κατά τη διάρκεια του σχεδιασμού, δεδομένου ότι στη σύμβαση για την εκταμίευση της μεταβλητής δόσης του 2017 περιλαμβάνονταν 28 σύνθετοι «όροι/κριτήρια/δραστηριότητες που έπρεπε να εκπληρωθούν/πραγματοποιηθούν για να καταστεί δυνατή η εκταμίευση», οι οποίοι υποδιαιρούνταν περαιτέρω σε 39 επιμέρους όρους.

⁷ Ο αριθμός αυτός δεν περιλαμβάνει δείκτες από δόσεις προηγούμενων ετών.

Η ποιότητα των από μέρους της Επιτροπής επαληθεύσεων της επίτευξης των δεικτών παρουσίαζε διακυμάνσεις, με αποτέλεσμα ορισμένες πληρωμές να μην αιτιολογούνται επαρκώς

36 Τα αιτήματα εκταμίευσης που υποβάλλουν οι δικαιούχοι χώρες περιλαμβάνουν ανάλυση της προόδου στους τομείς που υποστηρίζονται από τις συμβάσεις δημοσιονομικής στήριξης, καθώς και πληροφορίες σχετικά με την εκπλήρωση των συμφωνημένων όρων και των δεικτών επιδόσεων. Ο φάκελος περιλαμβάνει συνήθως έκθεση σχετικά με την πρόοδο σε έναν δεδομένο κλάδο (τομέα), χωριστές εκθέσεις για την εκπλήρωση κάθε όρου και δελτία σχετικά με κάθε δείκτη, με αποδεικτικά στοιχεία (π.χ. επιστολές από στατιστική υπηρεσία, εκθέσεις ερευνών κ.λπ.). Στο **γράφημα 3** περιγράφεται η διαδικασία εκταμίευσης κονδυλίων στο πλαίσιο της δημοσιονομικής στήριξης.

37 Τα αιτήματα των χωρών-εταίρων βασίζονται σε δεδομένα που προέρχονται από τα δικά τους συστήματα παρακολούθησης και αξιολόγησης. Τα συστήματα αυτά αποτελούν, συνεπώς, πρωταρχική πηγή πληροφόρησης για τις αποφάσεις εκταμίευσης. Ωστόσο, κάθε χώρα έχει διαφορετική ικανότητα και συστήματα για τη συλλογή, την αποθήκευση, την ανάλυση και τη χρήση δεδομένων. Κατά συνέπεια, πριν από τη δρομολόγηση οποιασδήποτε πράξης στο πλαίσιο της δημοσιονομικής στήριξης, η Επιτροπή πρέπει να αξιολογεί τα συστήματα που χρησιμοποιούνται για την παραγωγή των δεικτών επιδόσεων που θα αποτελέσουν τη βάση για τις μεταγενέστερες πληρωμές μεταβλητών δόσεων. Ειδικότερα, οι αντιπροσωπείες της ΕΕ πρέπει να προσδιορίσουν εάν οι αδυναμίες στα στατιστικά συστήματα, η διαθεσιμότητα των δεδομένων και η ανάλυση της πολιτικής υπονομεύουν σημαντικά την εγκυρότητα των αιτημάτων εκταμίευσης των χωρών.

38 Όσον αφορά τις υπό εξέταση συμβάσεις, ελέγξαμε κατά πόσον η Επιτροπή αξιολογούσε ορθά, κατά την επιλογή των δεικτών επιδόσεων για τις μεταβλητές δόσεις, την αξιοπιστία των δεδομένων που σχετίζονταν με τις επιδόσεις. Επίσης, ελέγξαμε κατά πόσον η Επιτροπή υπέβαλλε σε εμπεριστατωμένη εξέταση τα αιτήματα μεταβλητής δόσης και υπολόγιζε σωστά το προς εκταμίευση ποσό.

Η Επιτροπή δεν κατέληγε σε συμπέρασμα σχετικά με την ικανότητα των χωρών να παράγουν τα αναγκαία δεδομένα για τους δείκτες

39 Οι αντιπροσωπείες της ΕΕ καλούνται να προβούν σε επισκόπηση των συστημάτων παρακολούθησης και αξιολόγησης της χώρας-εταίρου (για τη χώρα εν γένει και για τον συγκεκριμένο τομέα όσον αφορά τις ΣΕΤΜ), αξιολογώντας κατά πόσον, αφενός, η δημόσια πολιτική της χώρας συνάδει με τους στόχους της ΕΕ και, αφετέρου, η θεσμική ικανότητα θεωρείται επαρκής για την εφαρμογή της πολιτικής. Επιπλέον, οι κατευθυντήριες γραμμές απαιτούν να πραγματοποιείται πριν από την κατάρτιση των συμβάσεων δημοσιονομικής στήριξης ανάλυση της αξιοπιστίας και της διαθεσιμότητας των δεδομένων, καθώς και αξιολόγηση των αδυναμιών των στατιστικών συστημάτων.

40 Αναλύσαμε τις αξιολογήσεις της Επιτροπής χρησιμοποιώντας κριτήρια που καθόρισε η Ευρωπαϊκή Στατιστική Υπηρεσία (Eurostat). Η Eurostat ανέπτυξε ένα εργαλείο που καλείται «Snapshot» προκειμένου να βοηθήσει τις αντιπροσωπείες της ΕΕ να αξιολογήσουν τα πλεονεκτήματα και τις αδυναμίες των εθνικών στατιστικών συστημάτων στις αναπτυσσόμενες χώρες. Διαπιστώσαμε ότι οι κατευθυντήριες γραμμές της Επιτροπής για τη δημοσιονομική στήριξη καλύπτουν τις βασικές απαιτήσεις αυτού του εργαλείου. Ωστόσο, το «Snapshot» είναι περισσότερο αναλυτικό και επεξηγεί λεπτομερώς τον τρόπο μέτρησης συγκεκριμένων τομέων⁸, οι οποίοι είναι σημαντικοί για την αξιολόγηση των στατιστικών συστημάτων. Το εργαλείο αυτό είναι γενικά άγνωστο στους υπαλλήλους των αντιπροσωπειών.

⁸ Το Snapshot προσφέρει μεθόδους ανάλυσης για τους ακόλουθους βασικούς τομείς που είναι αναγκαίοι για την αξιολόγηση των στατιστικών συστημάτων: i) τα νομικά, θεσμικά και στρατηγικά πλαίσια που στηρίζουν την παραγωγή στατιστικών και την παρακολούθηση σε εθνικό και τομεακό επίπεδο· ii) την επάρκεια των πόρων (δηλαδή την ποσότητα και την ποιότητα των ανθρώπινων πόρων, του εξοπλισμού και της χρηματοδότησης)· iii) τους παράγοντες που καθορίζουν την ποιότητα των δεδομένων (δηλαδή δέσμευση ως προς την ποιότητα, επαγγελματική ανεξαρτησία, αμεροληψία, αντικειμενικότητα, μεθοδολογία και κατάλληλες διαδικασίες)· και iv) σχέσεις με τους χρήστες (δηλαδή συνάφεια, προσβασιμότητα).

41 Από την επανεξέταση της αξιολόγησης των συστημάτων παρακολούθησης και αξιολόγησης από την Επιτροπή προέκυψε ότι, στην πράξη, η Επιτροπή περιγράφει γενικά και αξιολογεί τα στοιχεία που αναφέρονται στις κατευθυντήριες γραμμές, αλλά τα στοιχεία αυτά είναι διασκορπισμένα σε διάφορα έγγραφα. Ωστόσο, παρά το γεγονός ότι στην πλειονότητα των συμβάσεων αναφέρθηκαν ορισμένες αδυναμίες σε συγκεκριμένους τομείς (σε 18 από τις 24 συμβάσεις), μόνο στις πέντε συμβάσεις που αφορούσαν την Ιορδανία η Επιτροπή συνήγαγε ρητά συμπεράσματα ως προς την αξιοπιστία των δεδομένων σχετικά με τις επιδόσεις που απαιτούνται για τον υπολογισμό των δεικτών μεταβλητής δόσης⁹. Η εξαγωγή συμπεράσματος σχετικά με την αξιοπιστία των δεδομένων είναι σημαντική για την επιλογή των δεικτών, την παρακολούθηση και την ανάλυση των εκταμιεύσεων.

Η Επιτροπή επαλήθευε την αξιοπιστία των δεδομένων που παρουσιάζονταν προς υποστήριξη των αιτημάτων εκταμίευσης, αλλά όχι πάντοτε διεξοδικά

42 Οι αντιπροσωπείες της ΕΕ οφείλουν να αναλύουν τα αιτήματα εκταμίευσης που υποβάλλουν οι χώρες-εταίροι (συμπεριλαμβανομένων των τιμών των σχετικών δεικτών επιδόσεων) πριν από την εκταμίευση της μεταβλητής δόσης. Εντοπίσαμε διάφορες διαδικασίες επαλήθευσης, ορισμένες από τις οποίες δεν παρείχαν την απαιτούμενη διασφάλιση για την αιτιολόγηση των επόμενων πληρωμών.

43 Συνολικά, η Επιτροπή εφάρμοζε τρία διαφορετικά είδη διαδικασιών επαλήθευσης: i) εξέταση βάσει εγγράφων και αριθμητικό επανυπολογισμό των τιμών των δεικτών με τη χρήση των δεδομένων που παρέχονταν από τις χώρες-εταίρους, ii) την ίδια μέθοδο συμπληρωμένη από επιτόπιες επισκέψεις για την επαλήθευση της αξιοπιστίας των παρεχόμενων στοιχείων και iii) ανάθεση σε εξωτερικούς εμπειρογνώμονες του υπολογισμού των δεικτών επιδόσεων ή της επαλήθευσης των δεδομένων που παρέχονται από τη χώρα-εταίρο.

⁹ Συμβάσεις αριθ. 1, 2, 3, 4 και 5.

44 Οι υπάλληλοι της αντιπροσωπείας της ΕΕ πραγματοποίησαν επιτόπιες επισκέψεις για να συμπληρώσουν την ανάλυση και να επαληθεύσουν ορισμένα από τα δεδομένα που παρέχονταν σε 14 από τις 24 ελεγχθείσες συμβάσεις (βλέπε [πλαίσιο 9](#)) και σε ορισμένες περιπτώσεις, πέραν των δικών τους επιτόπιων επισκέψεων, προσέλαβαν, εξωτερικούς εμπειρογνώμονες προκειμένου να αναλύσουν την εκπλήρωση των όρων για τις μεταβλητές δόσεις σε 16 συμβάσεις. Στις γειτονικές χώρες, η χρήση εμπειρογνώμωνων ήταν συστηματική· ενώ στις υπόλοιπες χώρες που ελέγχθηκαν, οι αντιπροσωπείες χρησιμοποίησαν εμπειρογνώμονες μόνο σε 5 από τις 13 συμβάσεις.

45 Σύμφωνα με τις κατευθυντήριες γραμμές για τη δημοσιονομική στήριξη, οι εμπειρογνώμονες καλούνται να συνδράμουν στην επαλήθευση στις περιπτώσεις που εγείρονται σοβαρές αμφιβολίες σχετικά με την ποιότητα των παρεχόμενων στοιχείων. Ωστόσο, χωρίς σαφή συμπεράσματα σχετικά με την ικανότητα των χωρών-εταίρων να παράγουν τέτοια δεδομένα (βλέπε σημεία [39](#) έως [41](#)), είναι δύσκολο να αποφασιστεί εάν η εν λόγω συνδρομή εμπειρογνώμωνων είναι πράγματι απαραίτητη. Όσον αφορά τις ελεγχθείσες συμβάσεις, το μέσο κόστος των αποστολών επαλήθευσης από εμπειρογνώμονα ανερχόταν σε περίπου 110 000 ευρώ.

Πλαίσιο 9

Επαλήθευση των αιτημάτων εκταμίευσης από την Επιτροπή

Για να αξιολογήσει το αίτημα εκταμίευσης που υπεβλήθη δυνάμει της σύμβασης τομεακής μεταρρύθμισης για την αύξηση των επιδόσεων του γεωργικού τομέα στην Ρουάντα (σύμβαση 18), η αντιπροσωπεία της ΕΕ προέβη σε ολοκληρωμένη ανάλυση των πληροφοριών που υπέβαλε η κυβέρνηση της Ρουάντα, την οποία συμπλήρωσε με επιτόπιες επισκέψεις και αιτήματα παροχής διευκρινίσεων προς τις εθνικές αρχές. Συγκεκριμένα, στην περίπτωση του δείκτη 5α, η τιμή-στόχος για το πρώτο έτος ήταν να χρησιμοποιηθούν, σε ορισμένες περιοχές 80 000 εκτάρια γης για τους σκοπούς της αγροδασοκομίας. Η αντιπροσωπεία πραγματοποίησε επιτόπια επίσκεψη από την οποία προέκυψε ότι οι πληροφορίες που υποβλήθηκαν δεν ήταν ορθές, καθώς οι δραστηριότητες στην περιοχή δεν περιορίζονταν στην αγροδασοκομία. Κατά συνέπεια, η Επιτροπή ανέστειλε την πληρωμή του μεριδίου της δόσης που σχετιζόταν με τον συγκεκριμένο δείκτη.

46 Διαπιστώσαμε ότι, για έξι¹⁰ από τις 24 επιλεγμένες συμβάσεις, η Επιτροπή δεν υπέβαλε σε επιπλέον επαλήθευση τα στοιχεία που χρησιμοποιήθηκαν ως βάση για την αποτελεσματική πληρωμή των μεταβλητών δόσεων. Αυτό οφειλόταν κυρίως στο γεγονός ότι οι αντιπροσωπείες της ΕΕ βασίστηκαν πλήρως στην ακρίβεια των σχετικών με τις επιδόσεις δεδομένων που παρείχαν οι χώρες-εταίροι, ή στις εργασίες επαλήθευσης που πραγματοποίησαν εξωτερικοί εμπειρογνώμονες για λογαριασμό της Επιτροπής, χωρίς περαιτέρω επαλήθευση των παρεχόμενων δεδομένων. Στις περιπτώσεις αυτές γίνεται ακόμη δυσκολότερο για την Επιτροπή να εντοπίσει στα αιτήματα εκταμίευσης αναξιόπιστα δεδομένα σχετικά με τις επιδόσεις, με αποτέλεσμα να αυξάνεται ο κίνδυνος αδικαιολόγητων πληρωμών μεταβλητών δόσεων. Στο **πλαίσιο 10** παρατίθεται ένα παράδειγμα ελλείψεων που εντοπίστηκαν στο πλαίσιο εξωτερικής αξιολόγησης, τις οποίες δεν είχε εντοπίσει η Επιτροπή.

Πλαίσιο 10

Παραδείγματα ελλείψεων που εντοπίστηκαν σε εργασίες εξωτερικών εμπειρογνώμωνων

Όσον αφορά τη σύμβαση αριθ. 2, με την οποία παρέχεται στήριξη στο Υπουργείο Παιδείας της Ιορδανίας για την αντιμετώπιση της προσφυγικής κρίσης από τη Συρία, η Επιτροπή προσέλαβε εμπειρογνώμονα για την αξιολόγηση των δεδομένων που δήλωσε το Υπουργείο Παιδείας για ορισμένους από τους δείκτες μεταβλητής δόσης. Ο εμπειρογνώμονας επικύρωσε τα δεδομένα που δηλώθηκαν από το Υπουργείο κατόπιν επιτόπιων επισκέψεων σε δείγμα 30 σχολείων. Βάσει της έκθεσης εμπειρογνωσίας, η Επιτροπή εκταμίευσε τη μεταβλητή δόση.

Εξετάσαμε τις εργασίες του εμπειρογνώμονα και πραγματοποιήσαμε επισκέψεις σε ορισμένα από τα σχολεία του δείγματος, όπου εντοπίσαμε τα ακόλουθα προβλήματα:

- α) Το δείγμα των σχολείων δεν ήταν τυχαίο, αλλά βασίστηκε σε συστάσεις εξωτερικού κλιμακίου συμβούλων που συνεργάστηκε με την UNESCO, και εγκρίθηκε από το Υπουργείο Παιδείας. Υπήρχε σημαντικός κίνδυνος το δείγμα να ήταν μεροληπτικό.

¹⁰ Συμβάσεις αριθ. 2, 5, 13, 14, 15, 23 και 24.

- β) Παρά το γεγονός ότι ο εμπειρογνώμονας επισκέφθηκε πράγματι τα 30 σχολεία του δείγματος, πραγματοποιήθηκε σύγκριση των δεδομένων μόνο για 17 σχολεία. Αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι το Υπουργείο δεν διέθετε πληροφορίες για τα υπόλοιπα σχολεία. Ως εκ τούτου, τα συμπεράσματα που εξήχθησαν από τον εξωτερικό εμπειρογνώμονα σχετικά με την αξιοπιστία του συστήματος ΤΠ του υπουργείου βασίστηκαν σε ανεπαρκή αποδεικτικά στοιχεία.
- γ) Οι επιτόπιοι έλεγχοι στο προσωπικό των σχολείων αφορούσαν αποκλειστικά τους εκπαιδευτικούς, αλλά η τιμή-στόχος για τον δείκτη 1 αναφερόταν και στο μη διδακτικό προσωπικό, επομένως τα συμπεράσματα που προέκυψαν για τον εν λόγω δείκτη ήταν ελλιπή.
- δ) Ο εμπειρογνώμονας κατέληξε στο συμπέρασμα ότι τα δεδομένα από τις επιτόπιες επισκέψεις επιβεβαίωναν τα δεδομένα του υπουργείου. Για τους δείκτες 1 (αριθμός υπαλλήλων) και 2 (αριθμός μαθητών), το συμπέρασμα αυτό επιτεύχθηκε με τη σύγκριση των συνολικών αποτελεσμάτων για το δείγμα. Ωστόσο, τα επιμέρους αποτελέσματα ανά σχολείο παρουσιάζουν σημαντικές διαφορές (θετικές και αρνητικές) οι οποίες εξουδετερώνονται κατά τον υπολογισμό των συνολικών ποσών.

Στην περίπτωση ορισμένων μεταβλητών δόσεων, τα δεδομένα σχετικά με τις επιδόσεις που παρείχαν οι χώρες-εταίροι δεν δικαιολογούσαν τις πληρωμές που πραγματοποιήθηκαν

47 Εξετάσαμε πληρωμές μεταβλητής δόσης ύψους 234 εκατομμυρίων ευρώ. Όσον αφορά πέντε από τις οκτώ χώρες, στο πλαίσιο της αξιολόγησης στην οποία υποβάλαμε τα στοιχεία στα οποία βασίζεται η επίτευξη των δεικτών μεταβλητής δόσης διαπιστώσαμε διαφορετικά αποτελέσματα από εκείνα που επικύρωσε η Επιτροπή για ποσό 13,3 εκατομμυρίων ευρώ. Σε μία χώρα (Πακιστάν) εντοπίσαμε διαφορά 19 % σε σύγκριση με τις πληρωμές μεταβλητών δόσεων. Επιπλέον, διαπιστώσαμε επίσης ότι η Επιτροπή εκταμίευσε σε δύο χώρες 3,4 εκατομμύρια ευρώ βάσει δεικτών που συνδέονταν με εσφαλμένα καθορισμένες τιμές βάσης. Αν και υπήρχε συμβατική υποχρέωση καταβολής πληρωμής, δεδομένου ότι δεν επιτεύχθηκε η τιμή-στόχος, δεν σημειώθηκε καμία πραγματική πρόοδος στον μετρούμενο με τον δείκτη τομέα. Στον **πίνακα 1** συνοψίζονται τα εν λόγω ποσά για κάθε χώρα στην οποία πραγματοποιήσαμε επίσκεψη.

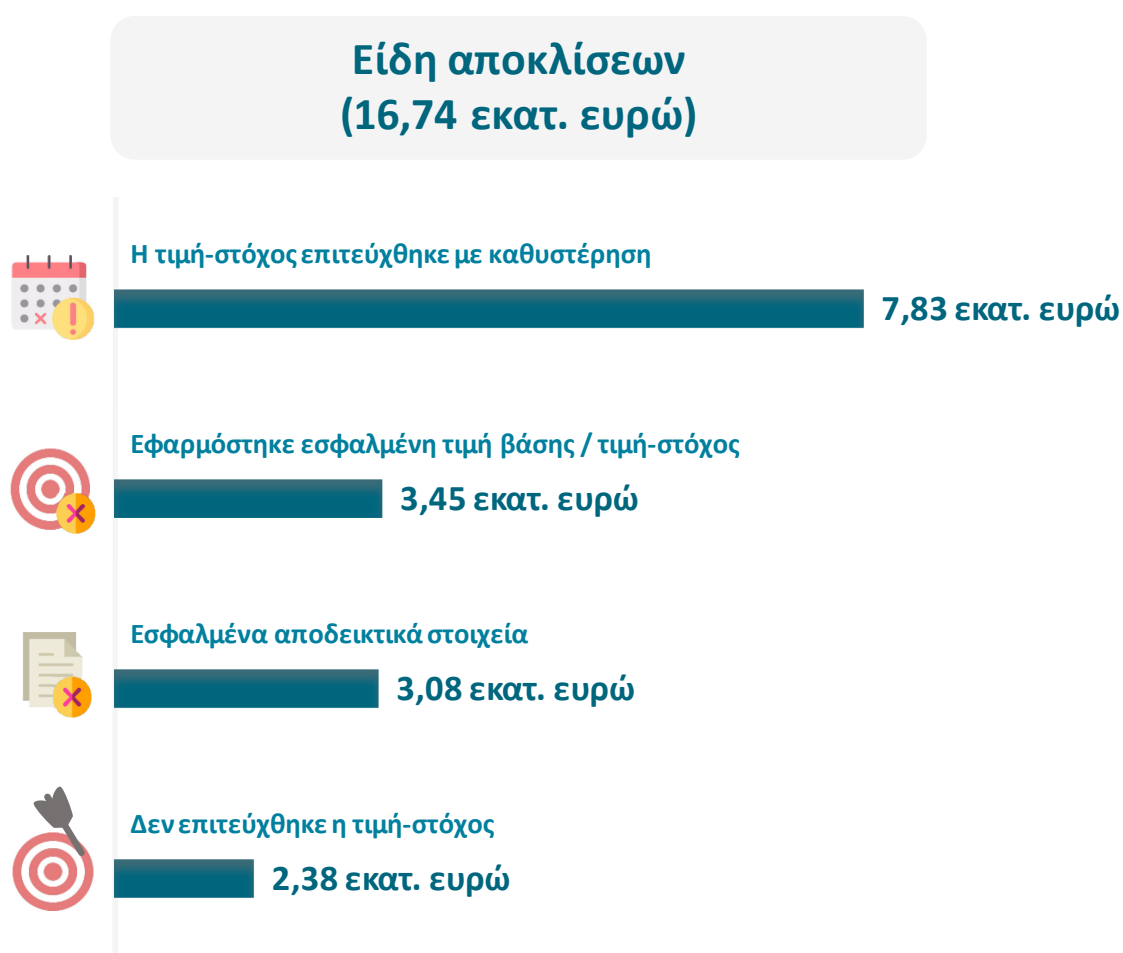
Πίνακας 1 — Αποκλίσεις από τις εκτιμήσεις της Επιτροπής

Χώρα	Εξετασθείσα μεταβλητή δόση (σε ευρώ)	Διαφορές από την αξιολόγησή μας (σε ευρώ)	Αναφορά στη σύμβαση και στους δείκτες	Λόγος απόκλισης (ανά δείκτη)	Ποσά που καταβλήθηκαν χωρίς πραγματική πρόοδο (σε ευρώ)
Βολιβία	32 800 000	0			0
Αιθιοπία	29 520 000	0			2 000 000 (σύμβαση 14: Δείκτης 7)
Γεωργία	19 400 000	1 000 000	Σύμβαση 6: Δείκτες 1.2 και 1.7	1.2 Επιτεύχθηκε 2 μήνες μετά την εκπνοή της προθεσμίας 1.7 Η τιμή-στόχος δεν επιτεύχθηκε	0
Ιορδανία	45 750 000	6 000 000	Σύμβαση 1: Δείκτης 5	Επιτεύχθηκε 2 έτη μετά την εκπνοή της προθεσμίας	0
Μολδαβία	26 345 111	1 000 000	Σύμβαση 16: Δείκτες 2.1 και 2.2	2.1 Επιτεύχθηκε 1 μήνα μετά την εκπνοή της προθεσμίας 2.2 Επιτεύχθηκε 3 μήνες μετά την εκπνοή της προθεσμίας	0
Πακιστάν	25 665 625	4 968 750	Σύμβαση 23: Δείκτες 5, 6 και 8 Σύμβαση 24: Δείκτες 4, 6.2 και 6.3	5,6 και 8. Οι τιμές-στόχος δεν επιτεύχθηκαν 4 & 6.3. Εσφαλμένα αποδεικτικά στοιχεία 6.2 Η τιμή-στόχος δεν επιτεύχθηκε	0
Ρουάντα	27 667 500	332 500	Σύμβαση 20: Δείκτης 2	Επιτεύχθηκε 1 έτος μετά την εκπνοή της προθεσμίας	1 437 500 (σύμβαση 19: Δείκτης 5 και 20 Δείκτης 4:
Βιετνάμ	27 000 000	0			0
ΣΥΝΟΛΟ	234 148 236	13 301 250			3 437 500

Πηγή: ΕΕΣ.

48 Τα κύρια προβλήματα που εντοπίσαμε αφορούσαν: i) τιμές-στόχο που επιτεύχθηκαν με καθυστέρηση, μετά τις ταχθείσες προθεσμίες· ii) μέτρηση των αποτελεσμάτων βάσει τιμών βάσης που είχαν καθοριστεί εσφαλμένα· iii) εσφαλμένα ή ανεπαρκή στοιχεία για την τεκμηρίωση της επίτευξης των δεικτών και iv) τιμές-στόχος που δεν επιτεύχθηκαν. Στο [γράφημα 6](#) παρουσιάζονται τα είδη και τα ποσοστά των αποκλίσεων που διαπιστώθηκαν από τις αξιολογήσεις της Επιτροπής.

Γράφημα 6 - Είδη αποκλίσεων



Πηγή: ΕΕΣ.

49 Μία από τις περιπτώσεις στις οποίες φρονούμε ότι προσκομίστηκαν εσφαλμένα αποδεικτικά στοιχεία από τις χώρες-εταίρους περιγράφεται στο [πλαίσιο 11](#).

Πλαίσιο 11

Αποδεικτικά στοιχεία βάσει μεροληπτικού δείγματος

Η τιμή-στόχος του δείκτη 6.3 της σύμβασης για την εκπαίδευση στο Πακιστάν (σύμβαση 24) ήταν ότι το ποσοστό σχολικής φοίτησης των μαθητών που λάμβαναν κουπόνια θα έπρεπε να είναι τουλάχιστον 80 %. Από τα στοιχεία που υπέβαλε η χώρα-εταίρος προέκυψε ποσοστό φοίτησης υψηλότερο από την τιμή-στόχο (87 %), και, ως εκ τούτου, η Επιτροπή θεώρησε ότι επιτεύχθηκε η εν λόγω τιμή-στόχος. Τα στοιχεία που προσκομίστηκαν υποτίθεται ότι θα κάλυπταν, σύμφωνα με την έκθεση συμμόρφωσης με την τεχνική βοήθεια, όλους τους μαθητές καθ' όλη τη διάρκεια του έτους. Ωστόσο, από την ανάλυσή μας προέκυψε ότι, κατά τον υπολογισμό του ποσοστού φοίτησης όλων των μαθητών, οι εθνικές αρχές είχαν λάβει υπόψη μόνο το ένα τέταρτο των μαθητών που έλαβαν τα κουπόνια. Επιπλέον, το δείγμα αυτό ελήφθη στην αρχή του σχολικού έτους, όταν ο αριθμός παρουσιών ήταν υψηλότερος. Ως εκ τούτου, καταλήξαμε στο συμπέρασμα ότι τα στοιχεία τεκμηρίωσης δεν ήταν αξιόπιστα καθώς το δείγμα ήταν μεροληπτικό.

Στην ανωτέρω περίπτωση, η Επιτροπή έλαβε υπόψη της τις τιμές-στόχο που επιτεύχθηκαν και κατέβαλε πλήρως την πληρωμή.

50 Σε τέσσερις συμβάσεις εντοπίσαμε πέντε περιπτώσεις δεικτών¹¹, των οποίων οι τιμές-στόχος είχαν επιτευχθεί μετά την εκπνοή της προθεσμίας που προβλεπόταν στις οικονομικές συμφωνίες. Μάλιστα, για πέντε επιπλέον δείκτες¹², θεωρούμε ότι οι χώρες-εταίροι δεν πέτυχαν τις τιμές-στόχο, αν και η Επιτροπή θεώρησε ότι είχαν επιτευχθεί. Στο [πλαίσιο 12](#) παρατίθενται παραδείγματα και των δύο περιπτώσεων.

¹¹ Δείκτης 2 της σύμβασης αριθ. 20, δείκτης 1.2 της σύμβασης αριθ. 6, δείκτης 5 της σύμβασης αριθ. 1 και δείκτες 2.1 και 2.2 της σύμβασης αριθ. 16.

¹² Δείκτες 5, 6 και 8 της σύμβασης αριθ. 23, δείκτης 6.2 της σύμβασης αριθ. 24 και δείκτης 1.7 της σύμβασης αριθ. 6.

Πλαίσιο 12

Τιμές-στόχος που είτε επιτεύχθηκαν εκπρόθεσμα είτε μερικώς ή δεν επιτεύχθηκαν καν

Η τιμή-στόχος επετεύχθη μετά την εκπνοή της προθεσμίας για τον δείκτη 5 της σύμβασης για την εκπαίδευση στην Ιορδανία (σύμβαση 1). Η τιμή-στόχος για τον δείκτη αυτό ήταν η κατασκευή έξι νέων σχολείων έως το 2015. Τα σχολεία ολοκληρώθηκαν μόλις το 2017 και η μεταβλητή δόση καταβλήθηκε στο τέλος Δεκεμβρίου του 2017. Αιτία αυτής της σημαντικής καθυστέρησης ήταν οι χρονοβόρες διαδικασίες σύναψης συμβάσεων που είχαν ως αποτέλεσμα να καθυστερήσει η υλοποίηση των κατασκευαστικών έργων από τις εθνικές αρχές.

Προκειμένου να ληφθούν υπόψη οι καθυστερήσεις αυτές, η Επιτροπή παρέτεινε την περίοδο εκτέλεσης της σύμβασης μέχρι τον Δεκέμβριο του 2017, χωρίς να τροποποιήσει την προθεσμία για την κατασκευή των σχολείων (2015).

Η τιμή-στόχος του δείκτη 6 της εκπαιδευτικής σύμβασης στο Πακιστάν (σύμβαση 23) περιελάμβανε δύο δραστηριότητες: τον σχεδιασμό του προγράμματος των μαθημάτων στην αγγλική γλώσσα και την έγκριση των διδακτικών εγχειριδίων για ορισμένες τάξεις. Διαπιστώσαμε ότι μόνο το ήμισυ των διδακτικών εγχειριδίων είχε εγκριθεί τη στιγμή που ζητήθηκε η εκταμίευση και, ως εκ τούτου, θεωρούμε ότι το δεύτερο σκέλος της τιμής-στόχου δεν έπρεπε να είχε θεωρηθεί ως επιτευχθέν.

Η τιμή-στόχος για τον δείκτη 1.7 της σύμβασης για τη γεωργία, στη Γεωργία (σύμβαση 6) ήταν η έγκριση κρατικού προγράμματος για συστήματα πιστοποίησης της βιολογικής παραγωγής. Η κυβέρνηση έκρινε ότι ο συγκεκριμένος δείκτης πληρούνταν λόγω της έγκρισης του κρατικού προγράμματός της για την αποκατάσταση φυτειών τσαγιού. Ωστόσο, ο δηλωμένος στόχος του προγράμματος είναι η υποστήριξη της αποτελεσματικής χρήσης των φυτειών τσαγιού στη Γεωργία, η αύξηση της παραγωγής τσαγιού, συμπεριλαμβανομένης της παραγωγής βιολογικού τσαγιού, και η ενίσχυση της αυτάρκειας και του εξαγωγικού δυναμικού και όχι αυτά καθαυτά τα συστήματα πιστοποίησης βιολογικών προϊόντων. Θεωρούμε ότι η εν λόγω τιμή-στόχος δεν επιτεύχθηκε, καθώς το πρόγραμμα δεν στοχεύει συγκεκριμένα στην πιστοποίηση βιολογικών προϊόντων. Ο εξωτερικός αξιολογητής επιβεβαίωσε τη θέση αυτή.

Σε όλες τις ανωτέρω περιπτώσεις, η Επιτροπή κατέβαλε πλήρως την πληρωμή.

51 Εντοπίσαμε τρεις περιπτώσεις στις οποίες η Επιτροπή είχε πραγματοποιήσει εκταμιεύσεις σύμφωνα με τις διατάξεις των συμφωνιών χρηματοδότησης, δεδομένου ότι οι χώρες-εταίροι είχαν επιτύχει τις συμφωνημένες τιμές-στόχο. Ωστόσο, λόγω της χρήσης τιμών βάσης ή τιμών-στόχου που καθορίστηκαν εσφαλμένα, δεν σημειώθηκε πραγματική πρόοδος στους στοχευόμενους τομείς. Στο [πλαίσιο 13](#) παρουσιάζονται ορισμένες τέτοιου είδους περιπτώσεις με περισσότερες λεπτομέρειες.

Πλαίσιο 13

Τιμές-στόχος που τέθηκαν με τη χρήση εσφαλμένων τιμών βάσης – καμία πραγματική πρόοδος δεν επιτεύχθηκε

Ο δείκτης 7 της σύμβασης για τις μεταφορές στην Αιθιοπία (σύμβαση 14) αφορά το ποσοστό υπερφορτωμένων φορτηγών. Ως τιμή-στόχος ορίστηκε η μείωση του ποσοστού αυτού στο 9% από την τιμή βάσης του 11 %. Το αποτέλεσμα που επιτεύχθηκε στο τέλος της εξεταζόμενης περιόδου ήταν 6 %, ήτοι η τιμή-στόχος επιτεύχθηκε, και το αντίστοιχο ποσό καταβλήθηκε σύμφωνα με τις διατάξεις της συμφωνίας χρηματοδότησης. Ωστόσο, με βάση τις πληροφορίες που παρασχέθηκαν από τη χώρα-εταίρο στο αίτημα εκταμίευσης, η πραγματική τιμή βάσης ήταν 6 %. Στην πραγματικότητα, δεν σημειώθηκε καμία πρόοδος όσον αφορά τη μείωση του πραγματικού αριθμού των υπερφορτωμένων φορτηγών.

Μια δεύτερη περίπτωση εσφαλμένης τιμής βάσης που οδήγησε στην καταβολή πληρωμής χωρίς να έχει σημειωθεί επαρκής πραγματική πρόοδος είναι ο δείκτης 5 της σύμβασης για την ενέργεια στη Ρουάντα (σύμβαση 19). Ο δείκτης αυτός μετρά το μερίδιο της ηλεκτρικής ενέργειας που παράγεται από ανανεώσιμες πηγές επί του ενεργειακού μείγματος. Η τιμή βάσης που χρησιμοποιήθηκε στη σύμβαση ήταν 292 GWh, τα οποία παρήχθησαν το 2015. Η πραγματική τιμή για το έτος βάσης ήταν εσφαλμένη. Σύμφωνα με τα στοιχεία που ανέφεραν οι εθνικές αρχές, θα έπρεπε να ήταν 368 GWh. Η τιμή-στόχος που είχε τεθεί για την ελεγχθείσα μεταβλητή δόση ήταν επιπλέον 14,5 GWh που θα παράγονταν από ανανεώσιμες πηγές σε σύγκριση με την τιμή βάσης. Κατά την ελεγχόμενη περίοδο επιτεύχθηκε αποτέλεσμα 361,5 GWh για τον δείκτη αυτό, και το αποτέλεσμα ήταν να καταβληθεί το αντίστοιχο ποσό παρά τη μείωση του παραγόμενου από ανανεώσιμες πηγές ποσοστού της ηλεκτρικής ενέργειας.

52 Πέραν από τις αποκλίσεις που ποσοτικοποιήσαμε στον πίνακα 1, δεν ήταν δυνατόν να επιβεβαιώσουμε την ορθότητα των δύο πληρωμών μεταβλητής δόσης, λόγω της έλλειψης επαρκών αποδεικτικών στοιχείων για τη στήριξη των τιμών που αναφέρθηκαν για πέντε δείκτες¹³ (βλέπε παραδείγματα στο [πλαίσιο 14](#)). Οι δείκτες αυτοί αντιπροσωπεύουν εκταμιευθέν ποσό ύψους 3,77 εκατομμυρίων ευρώ.

Πλαίσιο 14

Έλλειψη επαρκών αποδεικτικών στοιχείων

Στη σύμβαση αριθ. 5 για τη στήριξη της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών στην Ιορδανία, ο δείκτης 1.2 αφορούσε τα κενά κατάρτισης του προσωπικού των μονάδων εσωτερικού ελέγχου σε διάφορα εθνικά υπουργεία και οργανισμούς. Στόχος ήταν η κατάρτιση των υπαλλήλων των μονάδων εσωτερικού ελέγχου που δεν είχαν συμμετάσχει στην κατάρτιση του προηγούμενου έτους (δεν υπήρχε τιμή-στόχος). Ένας εξωτερικός εμπειρογνώμονας που προσέλαβε η Επιτροπή κατέληξε στο συμπέρασμα ότι πάνω από το 85 % του προσωπικού από όλες τις μονάδες εσωτερικού ελέγχου είχε παρακολουθήσει κάποιο πρόσθετο πρόγραμμα κατάρτισης, και ως εκ τούτου, ο δείκτης είχε επιτευχθεί. Δεδομένου ότι στην έκθεση εμπειρογνωμοσύνης δεν διευκρινίζεται ο τρόπος υπολογισμού του 85 %, δεν μπορούμε να επαναδιενεργήσουμε τον υπολογισμό ούτε να επιβεβαιώσουμε ότι η κατάρτιση κάλυψε όλα τα κενά. Δεν υπήρχαν διαθέσιμες πληροφορίες ή δεδομένα σχετικά με το τι είχε συμπεριληφθεί στο 85 %.

Με τον δείκτη 3 της σύμβασης για το πρόγραμμα ανάπτυξης των κοινοτήτων στο Πακιστάν (σύμβαση 22) μετρήθηκε, στις εκτιμήσεις κόστους των στρατηγικών περιφερειακής ανάπτυξης (ΣΠΑ), το ποσοστό των πιστώσεων του προϋπολογισμού που διατέθηκαν για έργα τοπικής ανάπτυξης που θα υλοποιούνταν από τις κοινότητες. Ωστόσο, δεν μπόρεσε να διαπιστωθεί κάποια σύνδεση μεταξύ των εκτιμήσεων του κόστους σε επίπεδο περιφέρειας και των ΣΠΑ που είχαν προσκομιστεί ως σχετικό δικαιολογητικό. Ομοίως, στην έκθεση του εμπειρογνώμονα που προσέλαβε η Επιτροπή για να αξιολογήσει τον εν λόγω δείκτη δεν υπάρχει συμφωνία μεταξύ των εκτιμήσεων περιφερειακού κόστους και της στρατηγικής περιφερειακής ανάπτυξης. Ως εκ τούτου, δεν μπορέσαμε να επιβεβαιώσουμε το αναφερθέν αποτέλεσμα.

¹³ Δείκτες 3 και 6 της σύμβασης αριθ. 22, και δείκτες 1.2, και 3 της σύμβασης αριθ. 5.

Ανεπαρκώς τεκμηριωμένες πληρωμές στη Μολδαβία

53 Παρότι δεν υπάρχει άμεση σύνδεση με την επαλήθευση των δεικτών επιδόσεων, διαπιστώσαμε ότι η Επιτροπή είχε καταβάλει στη Μολδαβία τρεις μεταβλητές δόσεις, συνολικού ποσού 26,3 εκατομμυρίων ευρώ, χωρίς να έχει τεκμηριώσει επαρκώς τους λόγους για τους οποίους προέβη σε αυτές τις πληρωμές (βλέπε [πλαίσιο 15](#)).

Πλαίσιο 15

Χρονοδιάγραμμα των πληρωμών στη Μολδαβία

Οι συμφωνίες χρηματοδότησης της δημοσιονομικής στήριξης προβλέπουν το δικαίωμα της Επιτροπής να αναστείλει τη συμφωνία χρηματοδότησης, αν η χώρα-εταίρος παραβιάσει υποχρέωση που αφορά τον σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, των δημοκρατικών αρχών και του κράτους δικαίου, καθώς και σε σοβαρές υποθέσεις διαφθοράς (άρθρο 236, παράγραφος 4, του δημοσιονομικού κανονισμού που εφαρμόζεται στον γενικό προϋπολογισμό της Ένωσης, Ιούλιος 2018).

Εξαιτίας ανησυχιών σχετικά με την κατάσταση της δημοκρατίας στη χώρα, τον Ιούλιο και τον Οκτώβριο του 2017, η Επιτροπή αποφάσισε να αναβάλει την καταβολή αρκετών μεταβλητών δόσεων και δήλωσε ότι ο χρόνος της πληρωμής θα προσδιοριστεί εφόσον ληφθούν υπόψη η τήρηση αποτελεσματικών δημοκρατικών μηχανισμών, του κράτους δικαίου, καθώς και ο σεβασμός των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στη Μολδαβία. Ο κύριος λόγος για την απόφαση αυτή ήταν η επικείμενη έγκριση του νέου εκλογικού νόμου στη Μολδαβία, ο οποίος δεν ήταν σύμφωνος με τις συστάσεις της Επιτροπής της Βενετίας, συμβουλευτικού οργάνου του Συμβουλίου της Ευρώπης σε θέματα συνταγματικού δικαίου.

Παρ' όλα αυτά, εκδόθηκε ένταλμα πληρωμής στις 11 Δεκεμβρίου 2017. Δεν συνοδεύονταν ωστόσο από αξιολόγηση που να καταδεικνύει τη βελτίωση των δημοκρατικών μηχανισμών και των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στη Μολδαβία, που υπήρξαν και ο κύριος λόγος για τον οποίο είχε αρχικά ανασταλεί η πληρωμή.

Συμπεράσματα και συστάσεις

54 Εξετάσαμε κατά πόσον η Επιτροπή χρησιμοποίησε κατάλληλα και αξιόπιστα δεδομένα σχετικά με τις επιδόσεις για την εκταμίευση μεταβλητών δόσεων στο πλαίσιο της δημοσιονομικής στήριξης. Όσον αφορά το ένα τρίτο των δεικτών επιδόσεων που εξετάσαμε, καταλήγουμε στο συμπέρασμα ότι η χρησιμότητά τους υποβαθμίστηκε εξαιτίας του σχεδιασμού τους καθώς και του γεγονότος ότι δεν εξασφάλιζαν την αντικειμενική μέτρηση των αποτελεσμάτων. Επιπλέον, οι αξιολογήσεις της Επιτροπής σχετικά με το κατά πόσον πληρούνταν οι δείκτες μεταβλητής δόσης δεν ήταν πάντοτε αξιόπιστοι, με αποτέλεσμα ορισμένες πληρωμές να μην είναι επαρκώς αιτιολογημένες.

55 Διαπιστώσαμε ότι οι δείκτες επιδόσεων των μεταβλητών δόσεων ευθυγραμμίζονταν ικανοποιητικά με τις στρατηγικές τομεακής ανάπτυξης των χωρών-εταίρων. Ωστόσο, στην πλειονότητά τους εστίαζαν σε βραχυπρόθεσμες δράσεις και όχι σε μακροπρόθεσμα αποτελέσματα, όπως στην πρόοδο προς την επίτευξη των στόχων βιώσιμης ανάπτυξης. Μόνο το 13 % των 248 δεικτών που εξετάσαμε μετρούσε επακόλουθα ή αντίκτυπο στον υποστηριζόμενο τομέα (βλέπε σημεία [22](#) έως [25](#)). Η χρήση δεικτών επακόλουθου θα παρείχε στην Επιτροπή τη δυνατότητα να μετρά καλύτερα τα μακροπρόθεσμα αποτελέσματα στους υποστηριζόμενους τομείς, συμπεριλαμβανομένης της προόδου προς την επίτευξη των στόχων βιώσιμης ανάπτυξης.

Σύσταση 1 – Εντατικότερη χρήση δεικτών επακόλουθου στις μεταβλητές δόσεις

Η Επιτροπή πρέπει να αυξήσει το μερίδιο των μεταβλητών δόσεων που καταβάλλονται βάσει της επίτευξης των δεικτών επακόλουθου.

Χρονοδιάγραμμα: έως το τέλος του 2021

56 Περισσότερο από το ένα τρίτο των δεικτών δεν ήταν σαφώς διατυπωμένοι ή συνοδεύονταν από εσφαλμένες τιμές βάσης, ή ακόμη και καμία. Υπήρχαν έτσι περιθώρια για διαφορετικές ερμηνείες σχετικά με το αν επιτεύχθηκαν οι τιμές-στόχος, περιπλέκοντας κατ' αυτό τον τρόπο την ανάλυση των αιτημάτων εκταμίευσης και υποβαθμίζοντας την αντικειμενικότητά της (βλέπε σημεία [26](#) έως [32](#)).

Σύσταση 2 – Βελτίωση της διατύπωσης των δεικτών επιδόσεων

Η Επιτροπή πρέπει να βελτιώσει τις ρυθμίσεις για τον έλεγχο της ποιότητας, προκειμένου να διασφαλίσει ότι οι δείκτες επιδόσεων των μεταβλητών δόσεων μετρούν κατά τρόπο αντικειμενικό τα αποτελέσματα που επιτυγχάνονται από τις χώρες-εταίρους. Ιδιαίτερη προσοχή πρέπει να δίδεται στα εξής:

- α) στη χρήση δεικτών επιδόσεων που είναι συγκεκριμένοι και δεν αφήνουν περιθώρια για διαφορετικές ερμηνείες·
- β) στη χρήση τιμών βάσης και τιμών-στόχου.

Χρονοδιάγραμμα: έως το τέλος του 2021

57 Ένας σημαντικός στόχος των μεταβλητών δόσεων της δημοσιονομικής στήριξης είναι η παροχή κινήτρων στις χώρες-εταίρους ώστε να σημειώσουν πρόοδο στο πρόγραμμα των μεταρρυθμίσεών τους. Στην πλειονότητά τους, οι μεταβλητές δόσεις περιλάμβαναν δείκτες με τιμές-στόχο που εξασφάλιζαν τη σωστή ισορροπία ενός στόχου μεταξύ φιλόδοξου και εφικτού, και θεωρούμε ότι παρείχαν τον επιδιωκόμενο χαρακτήρα κινήτρου. Οι ελάχιστες εξαιρέσεις που εντοπίσαμε αφορούσαν δείκτες με τιμές-στόχο που ήταν εύκολα επιτεύξιμες, συχνά επειδή είχαν χρησιμοποιηθεί εσφαλμένες τιμές βάσης, ή επειδή είχαν επιτευχθεί χάρη στο έργο άλλων χορηγών ή εξωτερικών εμπειρογνομόνων που απασχολούσε η ΕΕ (βλέπε σημεία [33](#) και [34](#)).

Σύσταση 3 – Διασφάλιση του χαρακτήρα κινήτρου των μεταβλητών δόσεων

Η Επιτροπή πρέπει:

- α) να επικαιροποιεί τα στοιχεία βάσης πριν από την υπογραφή της σύμβασης ή να διορθώνει τις τιμές βάσης κατά την εκτέλεση της σύμβασης τροποποιώντας, εφόσον απαιτείται, τη σύμβαση δημοσιονομικής στήριξης·
- β) να αποφεύγει καταστάσεις όπου η χώρα-εταίρος επιτυγχάνει τις τιμές-στόχο αποκλειστικά λόγω της χρηματοδοτούμενης από την ΕΕ τεχνικής βοήθειας.

Χρονοδιάγραμμα: έως το τέλος του 2021

58 Ο αριθμός των δεικτών που χρησιμοποιούνται σε κάθε μεταβλητή δόση ήταν συχνά υπερβολικά υψηλός, υπερβαίνοντας τον συνιστώμενο από τις κατευθυντήριες γραμμές της Επιτροπής. Αυτό περιέπλεκε ακόμη περισσότερο τη διαδικασία εκταμίευσης (βλέπε σημείο [35](#)).

Σύσταση 4 – Απλούστευση της διαδικασίας εκταμίευσης των μεταβλητών δόσεων

Η Επιτροπή δεν πρέπει να χρησιμοποιεί πλέον επιμέρους δείκτες, ούτως ώστε ο πραγματικός αριθμός των δεικτών να μην υπερβαίνει τον μέγιστο που υποδεικνύεται στις κατευθυντήριες γραμμές.

Χρονοδιάγραμμα: έως το τέλος του 2021

59 Τα αιτήματα για εκταμιεύσεις μεταβλητών δόσεων περιλαμβάνουν δεδομένα σχετικά με τις επιδόσεις, τα οποία δείχνουν τον βαθμό στον οποίο πληρούνται οι συμφωνηθέντες όροι και οι δείκτες επιδόσεων. Τα εν λόγω αιτήματα καταρτίζονται από τις χώρες-εταίρους και, ως εκ τούτου, η αξιοπιστία των σχετικών δεδομένων επιδόσεων εξαρτάται από την ικανότητα των χωρών αυτών να τα παραγάγουν. Διαπιστώσαμε ότι η Επιτροπή αξιολογούσε, σε γενικές γραμμές, την ικανότητα των χωρών-εταίρων εξετάζοντας τα κύρια στοιχεία των συστημάτων παρακολούθησης και αξιολόγησης, όπως απαιτείται από τις κατευθυντήριες γραμμές της για τη δημοσιονομική στήριξη. Ωστόσο, μόνο σε πέντε από τις 24 επιλεγμένες συμβάσεις κατέληξε η Επιτροπή σε συμπεράσματα ως προς την αξιοπιστία ή μη των σχετικών με τις επιδόσεις δεδομένων που χρειάζονταν για τον υπολογισμό των δεικτών της μεταβλητής δόσης (βλέπε σημεία [36](#) έως [41](#)). Η εξαγωγή συμπεράσματος σχετικά με την αξιοπιστία των δεδομένων είναι σημαντική για την επιλογή των δεικτών, την παρακολούθηση και την ανάλυση των εκταμιεύσεων.

Σύσταση 5 – Βελτίωση των αξιολογήσεων της ικανότητας των χωρών να παρέχουν σχετικά με τις επιδόσεις δεδομένα που χρησιμοποιούνται για τις μεταβλητές δόσεις

Κατά τον σχεδιασμό μιας πράξης δημοσιονομικής στήριξης, η Επιτροπή πρέπει να αξιολογεί την αξιοπιστία των σχετικών με τις επιδόσεις δεδομένων που πρόκειται να χρησιμοποιηθούν ως βάση για την εκταμίευση μιας μεταβλητής δόσης. Η αξιολόγηση πρέπει να καταλήγει σε ρητό συμπέρασμα ως προς το κατά πόσον τα συστήματα που χρησιμοποιούνται για την παραγωγή των δεδομένων αυτών είναι επαρκώς αξιόπιστα, ενώ θα μπορούσε να χρησιμοποιεί ως βάση υφιστάμενες αξιολογήσεις που έχουν πραγματοποιηθεί από άλλους αναγνωρισμένους οργανισμούς.

Χρονοδιάγραμμα: έως το τέλος του 2021

60 Διαπιστώσαμε ότι οι αντιπροσωπείες της ΕΕ διεξήγαγαν διάφορες διαδικασίες επαλήθευσης κατά την ανάλυση των αιτημάτων εκταμίευσης. Σε ορισμένες περιπτώσεις, υπάλληλοι των αντιπροσωπειών της ΕΕ πραγματοποιούσαν επιτόπιες επισκέψεις για την επαλήθευση των δεδομένων που παρείχαν οι χώρες-εταίροι, ενώ σε άλλες, βασίζονταν εξ ολοκλήρου στα δεδομένα αυτά, ή στις εξωτερικές αξιολογήσεις που πραγματοποιούσαν εμπειρογνώμονες για λογαριασμό της Επιτροπής, χωρίς περαιτέρω εργασίες επαλήθευσης. Με τον τρόπο αυτό δεν παρέχεται η απαιτούμενη διασφάλιση για την αιτιολόγηση μεταγενέστερων πληρωμών μεταβλητής δόσης (βλέπε σημεία [42](#) έως [46](#)).

Σύσταση 6 – Βελτίωση της επαλήθευσης των σχετικών με τις επιδόσεις δεδομένων που χρησιμοποιούνται για την εκταμίευση μεταβλητών δόσεων

Η Επιτροπή πρέπει:

- α) να επανεξετάζει τα συναφή δικαιολογητικά που συνοδεύουν τα σχετικά με τις επιδόσεις δεδομένα που περιλαμβάνουν οι χώρες-εταίροι στο αίτημα εκταμίευσης, εκτός εάν έχει ήδη διαπιστωθεί ρητώς ότι τα εν λόγω δεδομένα είναι αξιόπιστα·

- β) όταν χρησιμοποιεί εξωτερικές αξιολογήσεις, να ζητεί να συμπεριλαμβάνεται στους όρους αναφοράς η επαλήθευση της αξιοπιστίας των βασικών δεδομένων επιδόσεων που παρέχουν οι χώρες-εταίροι· να επαληθεύει, πριν από την εκταμίευση της μεταβλητής δόσης, ότι οι εμπειρογνώμονες έχουν συμμορφωθεί με την απαίτηση αυτή.

Χρονοδιάγραμμα: έως το τέλος του 2021

61 Όταν επαναδιενεργήσαμε τις αξιολογήσεις της Επιτροπής σχετικά με την επίτευξη των δεικτών και επανυπολογίσαμε τις πληρωμές μεταβλητής δόσης, διαπιστώσαμε αποκλίσεις από τα ποσά που κατέβαλε η Επιτροπή. Συνολικά, βάσει των διαθέσιμων πληροφοριών σχετικά με τις επιδόσεις, εκτιμούμε ότι από τις συνολικού ύψους 234 εκατομμυρίων ευρώ πληρωμές μεταβλητών δόσεων που εξετάσαμε, υπάρχουν αποκλίσεις ύψους 16,7 εκατομμυρίων ευρώ. Από το ποσό αυτό, 13,3 εκατομμύρια ευρώ δεν ήταν επαρκώς αιτιολογημένα, ή δεν συμμορφώνονταν με τις διατάξεις της σύμβασης. Ποσό ύψους 3,4 εκατομμυρίων ευρώ καταβλήθηκε χωρίς να έχει πραγματοποιηθεί πραγματική πρόοδος. Επιπλέον, καταβλήθηκαν στη Μολδαβία 26,3 εκατομμύρια ευρώ για τρεις μεταβλητές δόσεις, χωρίς να υπάρχει επαρκής τεκμηρίωση των λόγων για τους οποίους πραγματοποιήθηκαν οι πληρωμές (βλέπε σημεία 47 έως 53).

Η παρούσα έκθεση εγκρίθηκε από το Τμήμα III, του οποίου προεδρεύει η Bettina JAKOBSEN, Μέλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, στο Λουξεμβούργο, κατά τη συνεδρίασή του της 12ης Νοεμβρίου 2019.

Για το Ελεγκτικό Συνέδριο

Klaus-Heiner Lehne
Πρόεδρος

Παραρτήματα

Παράρτημα Ι Μερίδιο της δημοσιονομικής στήριξης στο πλαίσιο των διμερών δεσμεύσεων επίσημης αναπτυξιακής βοήθειας (ΕΑΒ)

Χώρες	2014	2015	2016	2017	Μέσος όρος (2014-2017)
Αυστρία	0,69 %	1,01 %	0,10 %	1,24 %	0,76 %
Βέλγιο	2,50 %	1,85 %	1,41 %	0,15 %	1,48 %
Τσεχία	1,52 %	0,00 %	0,00 %	0,44 %	0,49 %
Δανία	3,83 %	0,00 %	0,73 %	0,91 %	1,36 %
Φινλανδία	3,75 %	3,89 %	0,00 %	2,98 %	2,65 %
Γαλλία	2,86 %	1,86 %	6,11 %	9,30 %	5,03 %
Γερμανία	1,29 %	4,55 %	2,12 %	3,42 %	2,84 %
Ελλάδα	1,04 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,26 %
Ουγγαρία	μ.δ.	0,65 %	0,00 %	0,00 %	0,22 %
Ιρλανδία	2,30 %	3,76 %	0,00 %	0,00 %	1,52 %
Ιταλία	1,28 %	0,40 %	0,24 %	0,56 %	0,62 %
Λουξεμβούργο	3,21 %	0,81 %	2,93 %	1,98 %	2,23 %
Κάτω Χώρες	0,67 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,17 %
Πολωνία	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %
Πορτογαλία	0,55 %	0,71 %	0,52 %	0,58 %	0,59 %
Σλοβακία	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %
Σλοβενία	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %
Ισπανία	1,33 %	1,29 %	0,17 %	0,30 %	0,77 %
Σουηδία	2,39 %	0,13 %	0,00 %	1,96 %	1,12 %
Ηνωμένο Βασίλειο	2,09 %	1,21 %	0,18 %	0,01 %	0,87 %
Ευρωπαϊκή Επιτροπή	9,31 %	12,71 %	14,67 %	9,08 %	11,45 %
Μέσος όρος ΕΕ	2,03 %	1,66 %	1,39 %	1,57 %	1,66 %
Μέσος όρος ΕΕ μη συμπεριλαμβανομένων των θεσμικών οργάνων	1,65 %	1,11 %	0,73 %	1,19 %	1,17 %

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει του ιστοτόπου <https://stats.oecd.org/>

Παράρτημα II Ελεγχθείσες συμβάσεις

	Αριθμός σύμβασης	Χώρα	Υποστηριζόμενος τομέας
Σύμβαση 1	282613	Ιορδανία	Εκπαίδευση
Σύμβαση 2	365198		Εκπαίδευση
Σύμβαση 3	377271		Ενέργεια
Σύμβαση 4	389306		Ενέργεια
Σύμβαση 5	357967		Διαχείριση των δημόσιων οικονομικών
Σύμβαση 6	387662	Γεωργία	Γεωργία
Σύμβαση 7	344313		Επαγγελματική εκπαίδευση
Σύμβαση 8	361908		Μεταρρύθμιση της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών
Σύμβαση 9	363227	Βολιβία	Αγώνας κατά των ναρκωτικών
Σύμβαση 10	368977		Υδατα
Σύμβαση 11	337591		Γεωργία
Σύμβαση 12	377182		Γεωργία
Σύμβαση 13	383001	Αιθιοπία	Υγεία
Σύμβαση 14	367551		Μεταφορές
Σύμβαση 15	348701	Μολδαβία	Σχέδιο δράσης για την ελευθέρωση του καθεστώτος θεωρήσεων
Σύμβαση 16	353323		Μεταρρύθμιση της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών
Σύμβαση 17	371907		Γεωργία
Σύμβαση 18	376376	Ρουάντα	Γεωργία
Σύμβαση 19	375269		Ενέργεια
Σύμβαση 20	364033		Περιβάλλον
Σύμβαση 21	357701	Βιετνάμ	Υγεία
Σύμβαση 22	337112	Πακιστάν	Γεωργία

	Αριθμός σύμβασης	Χώρα	Υποστηριζόμενος τομέας
Σύμβαση 23	289807		Εκπαίδευση
Σύμβαση 24	356359		Εκπαίδευση

Παράρτημα III Εκταμιεύσεις μεταβλητών δόσεων το 2017 βάσει συμβάσεων εκτέλεσης τομεακών μεταρρυθμίσεων

Χώρες	Σύνολο μεταβλητής δόσης το 2017 (σε ευρώ)	%	Ελεγχθέντες τομείς	Ελεγχθέντα ποσά (σε ευρώ)
Μαρόκο	120 984 995	18,75 %		
Ιορδανία	69 506 667	10,77 %	Εκπαίδευση, ενέργεια, μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης	45 750 000
Γεωργία	37 900 000	5,87 %	Γεωργία, απασχόληση, δημόσια οικονομικά	19 400 000
Βολιβία	32 800 000	5,08 %	Γεωργία, αγώνας κατά των ναρκωτικών, νερό και αποχέτευση	32 800 000
Αιθιοπία	29 520 000	4,57 %	Υγεία, Μεταφορές	29 520 000
Μολδαβία	29 345 111	4,55 %	Γεωργία, δικαιοσύνη, δημόσια οικονομικά	26 345 111
Ρουάντα	27 667 500	4,29 %	Γεωργία, ενέργεια, περιβάλλον	27 667 500
Βιετνάμ	27 000 000	4,18 %	Υγεία	27 000 000
Πακιστάν	25 665 625	3,98 %	Γεωργία, Εκπαίδευση	25 665 625
Τυνησία	25 000 000	3,87 %		
Αλβανία	20 775 000	3,22 %		
Νίγηρας	17 850 000	2,77 %		
Μπαγκλαντές	16 500 000	2,56 %		
Κολομβία	15 000 000	2,32 %		
Μποτσουάνα	14 510 000	2,25 %		
Ονδούρα	12 030 000	1,86 %		
Νότια Αφρική	10 466 458	1,62 %		
Σενεγάλη	10 450 000	1,62 %		
Μπουρκίνα Φάσο	9 700 000	1,50 %		
Κιργιζία	9 500 000	1,47 %		

Χώρες	Σύνολο μεταβλητής δόσης το 2017 (σε ευρώ)	%	Ελεγχθέντες τομείς	Ελεγχθέντα ποσά (σε ευρώ)
Αλγερία	9 000 000	1,39 %		
Μπενίν	8 000 000	1,24 %		
Ινδονησία	7 500 000	1,16 %		
Ουκρανία	7 500 000	1,16 %		
Καμπότζη	7 200 000	1,12 %		
Αρμενία	7 000 000	1,08 %		
Γκάνα	6 200 000	0,96 %		
Νεπάλ	6 000 000	0,93 %		
Περου	5 880 000	0,91 %		
Γροιλανδία	4 634 634	0,72 %		
Λάος	4 000 000	0,62 %		
Γουιάνα	3 800 000	0,59 %		
Δομινικανή Δημοκρατία	2 687 500	0,42 %		
Σαμόα	2 360 238	0,37 %		
Νήσοι Φάκλαντ	1 000 000	0,15 %		
Τόνγκα	375 000	0,06 %		
ΣΥΝΟΛΟ	645 308 728	100 %		

Πηγή: ΕΕΣ (οι χώρες με έντονους χαρακτήρες επελέγησαν για τον έλεγχο).

Παράρτημα IV Συνοπτική αξιολόγηση

	ΒΟΛΙΒΙΑ				ΑΙΘΙΟΠΙΑ		ΠΑΚΙΣΤΑΝ			ΡΟΥΑΝΤΑ			ΒΙΕΤΝΑΜ
	Σύμβαση 9	Σύμβαση 10	Σύμβαση 11	Σύμβαση 12	Σύμβαση 13	Σύμβαση 14	Σύμβαση 22	Σύμβαση 23	Σύμβαση 24	Σύμβαση 18	Σύμβαση 19	Σύμβαση 20	Σύμβαση 21
Πραγματοποιήθηκε εμπειριστατωμένη αξιολόγηση της ικανότητας;	Ό	Ό	Ό	Μ	Ό	Ρ	Ό	Ό	Ό	Μ	Μ	Ό	Μ
Αριθμός δεικτών (ανά ετήσια δόση το 2017)	8	10	8	6	6	10	6	8	8	8	7	4	8
Αριθμός δεικτών για τους οποίους καταβλήθηκαν πληρωμές το 2017 από προηγούμενα έτη	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	0	0
Ανεξάρτητες τιμές-στόχος	24	10	12	12	6	10	6	8	15	8	11	4	12
Μη συγκεκριμένοι δείκτες	1	1	2	2	1	1	1	1	2	0	0	0	0
Χωρίς τιμή βάσης (ΕΕΣ: πρέπει να υπάρχει τιμή βάσης)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Εσφαλμένη τιμή βάσης	1	0	0	0	1	10	0	0	1	0	1	2	0

	ΒΟΛΙΒΙΑ				ΑΙΘΙΟΠΙΑ		ΠΑΚΙΣΤΑΝ			ΡΟΥΑΝΔΑ			ΒΙΕΤΝΑΜ
	Σύμβαση 9	Σύμβαση 10	Σύμβαση 11	Σύμβαση 12	Σύμβαση 13	Σύμβαση 14	Σύμβαση 22	Σύμβαση 23	Σύμβαση 24	Σύμβαση 18	Σύμβαση 19	Σύμβαση 20	Σύμβαση 21
Υπερβολικά συγκρατημένη τιμή-στόχος	1	1	0	0	0	1	0	0	2	0	0	1	0
Πραγματοποιήθηκε επιτόπια αποστολή από τις αντιπροσωπείες της ΕΕ για την αξιολόγηση των όρων εκτέλεσης;	Ό	Ό	N	N	Ό	N	Ό	Ό	Ό	N	Ό	N	Ό
Χρησιμοποιήθηκαν εξωτερικοί εμπειρογνώμονες για την αξιολόγηση της εκτέλεσης των όρων;	Ό	Ό	Ό	Ό	Ό	Ό	N	N	N	N	Ό	Ό	N
Υπάρχουν αριθμητικά σφάλματα στις εκταμιεύσεις;	Ό	Ό	Ό	Ό	Ό	Ό	Ό	Ό	Ό	Ό	Ό	Ό	Ό
Εφαρμόστηκε ορθά η μεθοδολογία για τον υπολογισμό της πληρωμής;	N	N	N	N	Ό	N	N	Ό	Ό	N	N	N	N

	ΒΟΛΙΒΙΑ				ΑΙΘΙΟΠΙΑ		ΠΑΚΙΣΤΑΝ			ΡΟΥΑΝΔΑ			ΒΙΕΤΝΑΜ
	Σύμβαση 9	Σύμβαση 10	Σύμβαση 11	Σύμβαση 12	Σύμβαση 13	Σύμβαση 14	Σύμβαση 22	Σύμβαση 23	Σύμβαση 24	Σύμβαση 18	Σύμβαση 19	Σύμβαση 20	Σύμβαση 2 1
Αποκλίσεις από την αξιολόγηση του ΕΕΣ ως προς την τιμή-στόχο/τις τιμές-στόχο που επιτεύχθηκαν.	2.2 και 3.3	3.1 και 5	Ό	Ό	Ό	7	Ό	5,6 και 8	4, 6.2, και 6.3	Ό	5	2 και 4	Ό
Αποκλίσεις από την εκτίμηση του ΕΕΣ ως προς το καταβαλλόμενο ποσό	Αντίκτυπος μόνο στην περαιτέρω εκταμίευση	Κανένας αντίκτυπος στην πληρωμή. Επιδόσεις ανώτερες του 80 %	Ό	Ό	Ό	2 εκατ. ευρώ	Ό	1,50 εκατ. ευρώ	3,47 εκατ. ευρώ	Ό	1,2 εκατ. ευρώ	0,57 εκατ. ευρώ	Ό

	ΓΕΩΡΓΙΑ			ΙΟΡΔΑΝΙΑ				ΜΟΛΔΑΒΙΑ		
	Σύμβαση 6	Σύμβαση 7	Σύμβαση 8	Σύμβαση 1	Σύμβαση 2	Συμβάσεις 3/4	Σύμβαση 5	Σύμβαση 15	Σύμβαση 16	Σύμβαση 17
Πραγματοποιήθηκε εμπειριστατωμένη αξιολόγηση της ικανότητας;	Ό	N	N	Ό	Ό	N	M	N	N	M
Αριθμός δεικτών (ανά ετήσια δόση το 2017)	11	15	14	0	5	9	10	34	12	28
Αριθμός δεικτών για τους οποίους καταβλήθηκαν πληρωμές το 2017 από προηγούμενα έτη	0	3	0	2	0	0	0	3	0	0
Ανεξάρτητες τιμές-στόχος	12	34	21	2	6	10	20	95	22	39
Μη συγκεκριμένος δείκτης	0	7	3	2	0	1	5	35	4	4
Χωρίς τιμή βάσης (ΕΕΣ: πρέπει να υπάρχει τιμή βάσης)	1	5	3	0	0	0	0	0	0	6
Εσφαλμένη τιμή βάσης	1	0	0	1	1	0	1	0	0	0
Υπερβολικά συγκρατημένη τιμή-στόχος	0	0	1	0	0	0	0	0	3	0

	ΓΕΩΡΓΙΑ			ΙΟΡΔΑΝΙΑ				ΜΟΛΔΑΒΙΑ		
	Σύμβαση 6	Σύμβαση 7	Σύμβαση 8	Σύμβαση 1	Σύμβαση 2	Συμβάσεις 3/4	Σύμβαση 5	Σύμβαση 15	Σύμβαση 16	Σύμβαση 17
Πραγματοποιήθηκε επιτόπια αποστολή από τις αντιπροσωπείες της ΕΕ για την αξιολόγηση των όρων εκτέλεσης;	N	N	N	N	N	Ό	N	N	N	N
Χρησιμοποιήθηκαν εξωτερικοί εμπειρογνώμονες για την αξιολόγηση της εκτέλεσης των όρων;	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
Υπάρχουν αριθμητικά σφάλματα στις εκταμιεύσεις;	Ό	Ό	Ό	N	Ό	Ό	Ό	N	Ό	Ό
Εφαρμόστηκε ορθά η μεθοδολογία για τον υπολογισμό της πληρωμής;	N	N	N	N	Ό	N	Ό	Ό	N	N
Αποκλίσεις από την αξιολόγηση του ΕΕΣ ως προς την τιμή-στόχο/τις τιμές-στόχο που επιτεύχθηκαν.	Δείκτες 1.2 και 1.7	Ό	Ό	Δείκτης 5	Ό	Ό	Ό	N (όλοι οι δείκτες)	Ό	Ό
Αποκλίσεις από την εκτίμηση του ΕΕΣ ως προς το καταβαλλόμενο ποσό	1 εκατ. ευρώ	Ό	Ό	6 εκατ. ευρώ	Ό	Ό	Ό	5,1 εκατ. ευρώ	6,4 εκατ. ευρώ	14,8 εκατ. ευρώ

Σημείωση: N: Ν, Ό: Όχι, Μ: Μερικώς.

**ΑΠΑΝΤΗΣΕΙΣ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΣΤΗΝ ΕΙΔΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ**

**«ΠΟΙΟΤΗΤΑ ΤΩΝ ΔΕΔΟΜΕΝΩΝ ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΣΤΗΡΙΞΗΣ:
ΑΔΥΝΑΜΙΕΣ ΣΕ ΟΡΙΣΜΕΝΟΥΣ ΔΕΙΚΤΕΣ ΚΑΙ ΣΤΗΝ ΕΠΑΛΗΘΕΥΣΗ ΟΣΟΝ ΑΦΟΡΑ
ΤΙΣ ΠΛΗΡΩΜΕΣ ΜΕΤΑΒΛΗΤΩΝ ΔΟΣΕΩΝ»**

ΣΥΝΟΨΗ

I. Η δημοσιονομική στήριξη εκλαμβάνεται ως δέσμη μέτρων, η οποία περιλαμβάνει τη μεταφορά πόρων, τη διεξαγωγή διαλόγου πολιτικής, την ανάπτυξη ικανοτήτων και την παρακολούθηση των επιδόσεων. Όλα τα παραπάνω στοιχεία είναι σημαντικά για την αποτελεσματικότητα του μέσου. Η καταβολή των σταθερών δόσεων εξαρτάται από την πρόοδο που επιτυγχάνεται όσον αφορά τους γενικούς όρους που απορρέουν από τα κριτήρια επιλεξιμότητας για τη λήψη δημοσιονομικής στήριξης, ενώ το ποσό των μεταβλητών δόσεων είναι αναλογικό προς τις επιδόσεις με βάση ορισμένους ειδικούς δείκτες.

II. Στις κατευθυντήριες γραμμές για τη δημοσιονομική στήριξη καθορίζονται τα κριτήρια που πρέπει να εφαρμόζονται κατά τον καθορισμό των δεικτών μεταβλητής δόσης, καθώς και η διαδικασία επαλήθευσής τους. Προκρίνεται η χρήση σαφώς καθορισμένων δεικτών για τις πολιτικές και τα πλαίσια παρακολούθησης των επιδόσεων των χωρών-εταίρων.

III. Δεδομένου ότι οι δείκτες μεταβλητής δόσης σχεδιάζονται ώστε να μετριούνται σε ετήσια βάση, οι τιμές-στόχος που πρέπει να επιτυγχάνονται έχουν εξ ορισμού βραχυπρόθεσμο χαρακτήρα. Η Επιτροπή πρέπει να προσδιορίζει τιμές-στόχο που μπορούν εύλογα να επιτευχθούν σε διάστημα ενός έτους. Το γεγονός αυτό δεν εμποδίζει την καταβολή προσπαθειών για την περαιτέρω στήριξη της χρήσης δεικτών επακόλουθου, ιδίως σε τομείς που λαμβάνουν μακροπρόθεσμη βοήθεια από την ΕΕ, ωστόσο θα πρέπει να διασφαλίζεται ο συνδυασμός διαφορετικών ειδών δεικτών.

Από τη βάση δεδομένων της Επιτροπής στην οποία καταγράφονται όλοι οι δείκτες επιδόσεων που χρησιμοποιήθηκαν στο πλαίσιο των συμβάσεων δημοσιονομικής στήριξης της περιόδου 2014-2018 προκύπτει ένας ισορροπημένος συνδυασμός διαφορετικών ειδών δεικτών, καθώς χρησιμοποιούνται ή έχουν χρησιμοποιηθεί δείκτες εισροής, δείκτες διαδικασίας, δείκτες εκροής και δείκτες επακόλουθου/μακροπρόθεσμων αποτελεσμάτων. Τα περισσότερα προγράμματα που περιλάμβανε το δείγμα που ελέγχθηκε είχαν εγκριθεί πριν από το 2014, συνεπώς το δείγμα εστίαζε λιγότερο σε μακροπρόθεσμα αποτελέσματα.

IV. Σύμφωνα με τις κατευθυντήριες γραμμές για τη δημοσιονομική στήριξη, συνιστάται η χρήση τριών έως δέκα δεικτών. Η Επιτροπή θα προβάλλει εντονότερα το μήνυμα ότι η χρήση μεγάλου αριθμού δεικτών ενδέχεται να οδηγήσει σε μείωση της εστίασης σε επίπεδο πολιτικής και να καταστήσει πιο περίπλοκη την αξιολόγηση του αιτήματος εκταμίευσης. Εντούτοις, σε εξαιρετικές περιπτώσεις, θα μπορούσε να γίνει αποδεκτή η χρήση περισσότερων από δέκα δεικτών, αν αυτό δικαιολογείται από το πλαίσιο πολιτικής και τις προτιμήσεις της χώρας-εταίρου.

V. Η Επιτροπή θεωρεί ότι η αξιοπιστία του στατιστικού συστήματος των χωρών-εταίρων αναλύεται κατά την αξιολόγηση της συμμόρφωσης με τα κριτήρια επιλεξιμότητας δημόσιας πολιτικής για τη λήψη δημοσιονομικής στήριξης και θα πρέπει επίσης να περιλαμβάνεται στο πλαίσιο διαχείρισης κινδύνων. Σύμφωνα με το πρόσφατα αναθεωρημένο υπόδειγμα του υπομνήματος εκταμίευσης, κάθε αίτημα εκταμίευσης πρέπει να συνοδεύεται από την υποβολή εκθέσεων σχετικά με τις επικαιροποιήσεις που αφορούν την αναλυτική ικανότητα και την ποιότητα των δεδομένων της χώρας.

VI. Η Επιτροπή θεωρεί ότι για τις πληρωμές στη Μολδαβία ελήφθη υπόψη η θετική εξέλιξη της κατάστασης όσον αφορά την τήρηση αποτελεσματικών δημοκρατικών μηχανισμών, το κράτος

δικαίου, καθώς και τον σεβασμό των ανθρώπινων δικαιωμάτων στη Μολδαβία κατά τον χρόνο της πληρωμής, ωστόσο η πληρωμή θα μπορούσε να είχε τεκμηριωθεί καλύτερα.

VII. Πρώτη περίπτωση: Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση.

Δεύτερη περίπτωση: Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση.

Τρίτη περίπτωση: Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση.

Τέταρτη περίπτωση: Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση.

Πέμπτη περίπτωση: Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση.

Έκτη περίπτωση: Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

01 Βλέπε απάντηση στη σύνοψη – σημείο I.

02 Η δημοσιονομική στήριξη, πέρα από την προώθηση αποτελεσμάτων, μέσω της χρησιμοποίησης των συστημάτων των χωρών και της ευθυγράμμισης με τις πολιτικές των χωρών, ενισχύει επίσης τη λογοδοσία σε εθνικό επίπεδο.

ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

19 Η Επιτροπή επιβεβαιώνει ότι οι εκταμιεύσεις στο πλαίσιο της δημοσιονομικής στήριξης πραγματοποιούνται εκ των υστέρων ώστε να ανταμείβονται οι καλές επιδόσεις. Στο πλαίσιο αυτό, όπως επισημαίνει ορθώς το ΕΕΣ, οι γενικοί όροι, ήτοι η πρόοδος όσον αφορά την υλοποίηση της σχετικής δημόσιας πολιτικής, η μεταρρύθμιση της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών, η διαφάνεια και η μακροοικονομική σταθερότητα, είναι όλοι σημαντικοί για την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων.

21 Ο σχεδιασμός των μεταβλητών δόσεων πρέπει να είναι κατάλληλος για τις συνθήκες που επικρατούν στη χώρα, καθώς και για το πλαίσιο πολιτικής. Οι δείκτες θα πρέπει να επιλέγονται ανάλογα με τη συνάφειά τους με αυτό το πλαίσιο. Θα πρέπει να προκρίνονται οι δείκτες επακόλουθου, κατά περίπτωση, και θα πρέπει να επιδιώκεται εν γένει ένας συνδυασμός διαφορετικών ειδών δεικτών, συμπεριλαμβανομένων δεικτών εισροής.

Η ετήσια συχνότητα των εκταμιεύσεων κονδυλίων στο πλαίσιο της δημοσιονομικής στήριξης, καθώς και η ικανότητα των χωρών-εταίρων να ελέγχουν τα επακόλουθα και τον αντίκτυπο θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη κατά τον καθορισμό των δεικτών.

22 Από την εσωτερική αξιολόγηση που διεξήγαγε η Επιτροπή σχετικά με το πλήρες σύνολο των δεικτών που χρησιμοποιήθηκαν για τις μεταβλητές δόσεις (συνολικά 3 642 δείκτες) την περίοδο από το 2014 έως το 2018, προκύπτει ότι το 33,7 % των δεικτών ήταν δείκτες επακόλουθου, το 26,8 % ήταν δείκτες εκροής, το 35,4 % ήταν δείκτες διαδικασίας και το υπόλοιπο μικρό ποσοστό (4,1 %) αποτελούνταν από δείκτες εισροής και αντικτύπου.

Τα περισσότερα προγράμματα που περιλάμβανε το δείγμα που ελέγχθηκε είχαν εγκριθεί πριν από το 2014, συνεπώς το δείγμα εστίαζε λιγότερο σε μακροπρόθεσμα αποτελέσματα. Επί του παρόντος, γίνεται πιο ισορροπημένη χρήση διαφορετικών δεικτών.

23 Η επιλογή των δεικτών συνδέεται επίσης με τον βαθμό ωριμότητας της δημόσιας πολιτικής, καθώς και με σειρά ζητημάτων που σχετίζονται με τις συνθήκες που επικρατούν (προβλήματα ανάθεσης, τομεακή διακυβέρνηση, καταμερισμός εργασίας μεταξύ των αναπτυξιακών εταίρων κ.λπ.).

Πρέπει να σημειωθεί ότι, από το 2017, η Ιορδανία δεν θεωρείται πλέον χώρα μέσου-υψηλού εισοδήματος, αλλά χαμηλότερου μέσου εισοδήματος, σύμφωνα με την κατάταξη της Παγκόσμιας Τράπεζας.

24 Η Επιτροπή θεωρεί ότι οι δείκτες εισροής μπορούν να διαδραματίσουν χρήσιμο ρόλο σε ορισμένες περιπτώσεις και συμβάλλουν, κατά τα αρχικά στάδια της μεταρρύθμισης, στη διαμόρφωση των κατάλληλων συνθηκών για την επίτευξη μακροπρόθεσμων αποτελεσμάτων σε μεταγενέστερο στάδιο. Στα προγράμματα δημοσιονομικής στήριξης από το 2014, το ποσοστό των δεικτών εισροής που χρησιμοποιούνται στις μεταβλητές δόσεις είναι μόλις 4 % (βλέπε απάντηση στο σημείο 22).

25 Οι δείκτες διαδικασίας είναι σημαντικοί για την αξιολόγηση της προόδου όσον αφορά τις ικανότητες και τη χρηστή διακυβέρνηση ενός τομέα. Επιπλέον, όταν εξετάζεται το σύνολο του προγράμματος δημοσιονομικής στήριξης, λαμβάνονται υπόψη ποιοτικές πτυχές κατά την αξιολόγηση της προόδου ως προς τη συνολική υλοποίηση της δημόσιας πολιτικής. Οι εν λόγω πτυχές μπορούν επίσης να εξετάζονται μέσω της διεξαγωγής διαλόγου και της ανάπτυξης ικανοτήτων και, για τον λόγο αυτόν, είναι σημαντικό να μην περιορίζεται ο αντίκτυπος της δημοσιονομικής στήριξης μόνο σε δείκτες μεταβλητής δόσης.

Πλαίσιο 2 – Παραδείγματα δεικτών διαδικασίας χωρίς ποιοτικές προδιαγραφές

Όσον αφορά τη Μολδαβία (σύμβαση 15: σχέδιο δράσης σχετικά με την ελευθέρωση του καθεστώτος θεωρήσεων):

Το σχέδιο δράσης σχετικά με την ελευθέρωση του καθεστώτος θεωρήσεων είναι μια διαδικασία που υπόκειται σε εξαιρετικά διεξοδικό έλεγχο από τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα και τα κράτη μέλη και για την οποία εφαρμόζεται ένα πολύ ισχυρό σύστημα εξωτερικής παρακολούθησης (της ΕΕ). Παρότι στον πίνακα πολιτικής δεν γίνεται αναφορά στο κανονιστικό πλαίσιο προς έγκριση, η ποιότητα του πλαισίου καθορίζεται με σαφήνεια στο σχετικό κοινοτικό κεκτημένο· συνεπώς, το πλαίσιο (τα κριτήρια αξιολόγησης για την ελευθέρωση του καθεστώτος των θεωρήσεων) καθορίζεται σε άλλα έγγραφα. Σημειώνεται ότι υποβλήθηκαν στο Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο πέντε εκθέσεις για το σχέδιο δράσης σχετικά με την ελευθέρωση του καθεστώτος θεωρήσεων, από τις οποίες προκύπτει ότι έχει σημειωθεί ικανοποιητική πρόοδος.

Όσον αφορά την Ιορδανία (σύμβαση 4: στήριξη του τομέα της ενέργειας):

Η εν λόγω τιμή-στόχος επικεντρωνόταν στη διασφάλιση της θέσπισης και θέσης σε λειτουργία της δομής διαλόγου πολιτικής (δηλαδή ότι συνεδρίαζε τακτικά και όχι ότι είχε απλώς συσταθεί διοικητικά). Προκειμένου να εξασφαλιστεί η ανάληψη ίδιας ευθύνης από την κυβέρνηση, η Επιτροπή έδωσε στη χώρα-εταίρο τη δυνατότητα να αποφασίσει η ίδια την ακριβή δομή, σύνθεση και συχνότητα των συνεδριάσεων.

27 Η Επιτροπή επισημαίνει ότι η διαπίστωση του ΕΕΣ σχετικά με την ύπαρξη ανεπαρκώς συγκεκριμένων δεικτών οφείλεται σε διάφορους βαθύτερους λόγους, όπως δείχνουν τα παραδείγματα που παρατίθενται στο σημείο 28 και στο πλαίσιο 3. Στην πλειονότητα των περιπτώσεων, οι λόγοι αυτοί δεν οδήγησαν σε διαφορετικά συμπεράσματα όσον αφορά την αξιολόγηση του δείκτη από το ΕΕΣ και την Επιτροπή.

Πλαίσιο 3 – Παραδείγματα μη συγκεκριμένων δεικτών/τιμών-στόχου

Όσον αφορά την Ιορδανία (σύμβαση 1):

Ο εξωτερικός εμπειρογνώμονας που ανέλαβε να αναλύσει τον βαθμό στον οποίο επετεύχθη η τιμή-στόχος δεν ανέπτυξε πλήρως τα δικά του κριτήρια και βασίστηκε σε κριτήρια που περιγράφονταν ήδη λεπτομερώς στις τεχνικές και διοικητικές διατάξεις της συμφωνίας χρηματοδότησης προκειμένου να διαπιστώσει ότι ο σχολικός εξοπλισμός ήταν κατάλληλος, όπως το γεγονός ότι τα σχολεία θα κατασκευαστούν και θα εξοπλιστούν σύμφωνα με τις κατευθυντήριες γραμμές του 2018 για την Ιορδανία και θα εξοπλιστούν με ηλιακούς συλλέκτες για τους θερμαντήρες νερού και άλλα συστήματα ανανεώσιμων πηγών ενέργειας και ενεργειακής απόδοσης. Οι τεχνικές και διοικητικές διατάξεις προβλέπουν, επίσης, ότι οι νεοδιορισθέντες εκπαιδευτικοί θα έχουν παρακολουθήσει τουλάχιστον το εισαγωγικό πρόγραμμα κατάρτισης εκπαιδευτικών.

Επιπλέον, η καταλληλότητα των μέσων/του μαθησιακού περιβάλλοντος και η επάρκεια των ανθρώπινων πόρων σε αυτά τα σχολεία έπρεπε να οριστούν με ευέλικτο τρόπο ώστε να προσαρμόζονται σε μια ιδιαίτερα ρευστή κατάσταση κρίσης, με εκατοντάδες χιλιάδες νέους πρόσφυγες μαθητές που πρέπει να ενταχθούν στο σχολείο. Τέλος, ο «κατάλληλος» και «επαρκής» χαρακτήρας συζητήθηκε διεξοδικά στο πλαίσιο του τακτικού διαλόγου πολιτικής που διεξάγεται μεταξύ της αντιπροσωπείας της ΕΕ και του Υπουργείου Παιδείας.

Όσον αφορά τη Γεωργία (σύμβαση 8):

Ο ειδικός στόχος του δείκτη ήταν η ευαισθητοποίηση των ενδιαφερόμενων μερών σχετικά με τους δημοσιονομικούς κανόνες και τη δημοσιονομική διακυβέρνηση. Η αξιολόγηση του βαθμού επίτευξης του συγκεκριμένου στόχου πραγματοποιήθηκε με τη χρήση των πρακτικών των συνεδριάσεων και μέσω συνεντεύξεων με τα ενδιαφερόμενα μέρη. Στόχος του δείκτη ήταν η προαγωγή μιας νοοτροπίας διαφάνειας και λογοδοσίας προς τους πολίτες. Η αξιολόγηση ήταν διεξοδική και στο πλαίσιο αυτής εξετάστηκαν τα πρακτικά των συνεδριάσεων και οι συνεντεύξεις με τα ενδιαφερόμενα μέρη.

Πλαίσιο 4 – Μέτρηση της ποιότητας της εκπαίδευσης – θετικό παράδειγμα

Αυτή η πρακτική των δεικτών μέτρησης όσον αφορά την ποιότητα της εκπαίδευσης είναι ουσιαστικής σημασίας και το μοντέλο που εγκαινιάστηκε σε αυτό το πρόγραμμα δημοσιονομικής στήριξης εφαρμόστηκε στη συνέχεια από άλλους χορηγούς στην Ιορδανία. Εξακολουθεί να αποτελεί σημαντικό σημείο εστίασης κάθε μεταγενέστερης στήριξης που έχει παράσχει η ΕΕ προς το εκπαιδευτικό σύστημα της Ιορδανίας.

Αυτός ο δείκτης εντάσσεται πλέον στο στρατηγικό σχέδιο για την εκπαίδευση για την περίοδο 2018-2022 και η αρμόδια μονάδα στο Υπουργείο Παιδείας έλαβε κατάρτιση σχετικά με τη μεθοδολογία που επιτρέπει την ευρύτερη διεξαγωγή των αξιολογήσεων σε εθνική κλίμακα.

Εντούτοις, είναι σημαντικό να τονιστεί ότι η συλλογή δεδομένων για έναν δείκτη θα πρέπει να καταστεί μέρος της τακτικής διαδικασίας συλλογής δεδομένων της χώρας, ώστε να αποφεύγεται η εφαρμογή εφάπαξ, δαπανηρών και χρονοβόρων μεθόδων μόνο για το πρόγραμμα δημοσιονομικής στήριξης.

30 Η Επιτροπή συμφωνεί ότι θα πρέπει να προσδιοριστούν τιμές βάσης για συναφείς ως προς αυτές δείκτες και να επικαιροποιηθούν, εάν είναι απαραίτητο.

31 Βλέπε απάντηση της Επιτροπής στο σημείο 30.

32 Η Επιτροπή συμφωνεί ότι οι τιμές βάσης θα πρέπει να επικαιροποιηθούν με συναφή δεδομένα, στις περιπτώσεις που αυτό είναι εφικτό, λαμβανομένου υπόψη του κόστους συναλλαγής που συνεπάγεται η τροποποίηση των συμβάσεων δημοσιονομικής στήριξης.

Πλαίσιο 6 – Παραδείγματα δεικτών για τους οποίους είτε δεν υπάρχει τιμή βάσης είτε είναι εσφαλμένη

Όσον αφορά τη Γεωργία (σύμβαση 7):

Η σύμβαση «Απασχόληση και επαγγελματική εκπαίδευση και κατάρτιση» περιλαμβάνει τέσσερις δείκτες στους οποίους γίνεται αναφορά σε μια αύξηση (π.χ., των προγραμμάτων κατάρτισης) με την πάροδο του χρόνου. Σε δύο περιπτώσεις, στη συμφωνία χρηματοδότησης γίνεται αναφορά σε τιμή βάσης της 31ης Δεκεμβρίου 2013, η οποία δεν ήταν διαθέσιμη κατά τον χρόνο υπογραφής της συμφωνίας χρηματοδότησης.

Όσον αφορά τη συγκεκριμένη περίπτωση που αναφέρεται εν προκειμένω, δεν είχαν προσδιοριστεί τιμές βάσης για τους δείκτες που προβλέπονται στη συμφωνία χρηματοδότησης. Συνεπώς, ήταν απαραίτητο να χρησιμοποιηθούν πρόσθετες πηγές για την αξιολόγηση του δείκτη 2.2.1 [15 % αύξηση του αριθμού των εκπαιδευτικών που παρακολούθησαν μαθήματα βασικής κατάρτισης σύμφωνα με τη

νέα πολιτική για την εξέλιξη των εκπαιδευτικών του τομέα της επαγγελματικής εκπαίδευσης και κατάρτισης (EEK)] και του δείκτη 2.2.2 (15 % αύξηση του αριθμού των εκπαιδευτικών που παρακολούθησαν προγράμματα διά βίου κατάρτισης). Δεδομένου ότι οι δείκτες δεν είχαν τιμές βάσης, η αυξητική τάση θα μπορούσε να είχε θεωρηθεί από μόνη της επαρκής για την πληρωμή. Συνακόλουθα, οι αξιολογητές και η Επιτροπή εξέτασαν τις εξελίξεις στον τομέα προκειμένου να καταλήξουν σε ένα ουσιαστικό συμπέρασμα, δεδομένης της φύσης του δείκτη.

Όσον αφορά τη Βολιβία (σύμβαση 9):

Πρέπει να σημειωθεί ότι, παρότι οι τιμές-στόχος για το 2016 ήταν λιγότερο φιλόδοξες σε σύγκριση με την τιμή βάσης, οι τιμές-στόχος για το 2017 και το 2018 ήταν πιο απαιτητικές, με αποτέλεσμα να εξασφαλίζεται η επίτευξη των προσδοκώμενων αποτελεσμάτων.

34 Η Επιτροπή επισημαίνει ότι στόχος των συμβάσεων ανάπτυξης ικανοτήτων της ΕΕ είναι εν γένει η συμβολή σε μια διατηρήσιμη αύξηση των ικανοτήτων σε χώρες-εταίρους, ακόμα και μετά τη λήξη του προγράμματος δημοσιονομικής στήριξης. Το πεδίο εφαρμογής τους είναι ευρύτερο και συμπληρώνουν αλλά δεν υποκαθιστούν τα κίνητρα που παρέχουν οι δείκτες. Η Επιτροπή θεωρεί ότι αυτό ίσχυε στην περίπτωση των τριών συμβάσεων στις οποίες αναφέρεται το ΕΕΣ.

Πλαίσιο 7 – Παραδείγματα δεικτών με εύκολα επιτεύξιμες τιμές-στόχο

Είναι σημαντικό να υπογραμμιστεί ότι αμφότεροι οι δείκτες 4 «Ενίσχυση του Παρατηρητηρίου της Βολιβίας για τα Ναρκωτικά» και 7 «Ανάπτυξη του θεσμικού πλαισίου του CONALTID» (Consejo Nacional de lucha contra el tráfico ilícito de drogas) αφορούν την ενίσχυση του ρόλου του CONALTID όσον αφορά τον διοργανικό συντονισμό με στόχο τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας της υποστηριζόμενης στρατηγικής.

Δεδομένης της πρότερης έλλειψης διοργανικού συντονισμού, αυτός ο δείκτης αποτελεί χρήσιμη μεταβλητή για τη μέτρηση του επιπέδου δέσμευσης της κυβέρνησης όσον αφορά την υλοποίηση της στρατηγικής.

Παρότι ο δείκτης (στη σύμβαση 9) μπορεί να φαίνεται μέτριας έντασης, είναι πολύ σημαντικός υπό τις δεδομένες συνθήκες, καθώς παρέχει κίνητρα για τον αναγκαίο συντονισμό μεταξύ των διαφόρων υπουργείων που εμπλέκονται στην καταπολέμηση της διακίνησης ναρκωτικών και των εγκλημάτων που συνδέονται με αυτήν. Πρόκειται για ένα παράδειγμα όπου η αντιπροσωπεία της ΕΕ, γνωρίζοντας το τοπικό πλαίσιο, αναγνώρισε τη σημασία της εδραίωσης της συντονιστικής λειτουργίας ενός νέου οργάνου (CONALTID). Η φιλοδοξία του δείκτη πρέπει, συνεπώς, να αξιολογηθεί εντός του συγκεκριμένου πλαισίου. Το ίδιο ισχύει για τον δείκτη 4, ο οποίος θεωρείται απόδειξη ότι το CONALTID διαδραμάτιζε τον συντονιστικό του ρόλο και ότι το σύστημα παρακολούθησης λειτουργούσε κατά τρόπο βιώσιμο.

35 Ο αριθμός δεικτών στο πλαίσιο του σχεδίου δράσης σχετικά με την ελευθέρωση του καθεστώτος θεωρήσεων στη Μολδαβία βασίζεται στον διάλογο πολιτικής και στη μεταγενέστερη συμφωνία με τη χώρα-εταίρο. Στη συγκεκριμένη περίπτωση, δόθηκε προτεραιότητα ώστε να περιληφθούν όλοι οι δείκτες στον πίνακα πολιτικής της κυβέρνησης. Το γεγονός αυτό θεωρήθηκε από τις αρχές πρόσθετο κίνητρο για την υλοποίηση του σχεδίου δράσης στο σύνολό του.

Πλαίσιο 8 – Μεγάλο πλήθος δεικτών

Ο πίνακας πολιτικής στη Μολδαβία περιλαμβάνει επτά όρους ή κύριους δείκτες (όπως προσδιορίζεται στη συμφωνία χρηματοδότησης), οι οποίοι αντιστοιχούν σε επτά τομείς της εθνικής στρατηγικής. Συνεπώς, υπάρχουν 28 επιμέρους δείκτες, οι οποίοι είναι συγκεκριμένοι και συναφείς με την ορθή εφαρμογή της στρατηγικής.

37 Κατά το στάδιο του σχεδιασμού, η Επιτροπή αξιολογεί τις πληροφορίες σχετικά με την αξιοπιστία των δεδομένων προκειμένου να αποφασίσει ποια πηγή επαλήθευσης είναι η πλέον κατάλληλη και πότε θα καταστεί διαθέσιμη. Για τις αδυναμίες στο στατιστικό σύστημα των υποστηριζόμενων τομέων απαιτούνται μέτρα μετριασμού, π.χ., αξιολόγηση από εξωτερικούς εμπειρογνώμονες,

συμπληρωματική βοήθεια από την ΕΕ (ή άλλους χορηγούς), προκειμένου να βελτιωθεί η στατιστική ικανότητα.

39 Βλέπε απαντήσεις της Επιτροπής στο σημείο V.

41 Η Επιτροπή θεωρεί ότι, συνδυάζοντας την ανάλυση του κριτηρίου επιλεξιμότητας της δημόσιας πολιτικής και το πλαίσιο διαχείρισης κινδύνων, είναι σε θέση να αποκτήσει επαρκείς πληροφορίες σχετικά με την ποιότητα του συστήματος παρακολούθησης και αξιολόγησης της χώρας-εταίρου.

42 Διάφορες διαδικασίες επαλήθευσης χρησιμοποιούνται ώστε να εξασφαλίζεται ένα επίπεδο διασφάλισης που να αιτιολογεί τις επόμενες πληρωμές. Βλέπε σημείο 43.

43 Για κάθε εκταμίευση, η Επιτροπή εφαρμόζει έναν συνδυασμό των διαφορετικών τύπων διαδικασιών επαλήθευσης προκειμένου να αξιολογήσει τη συμμόρφωση. Η εξέταση όλων των δικαιολογητικών πραγματοποιείται για κάθε εκταμίευση από τις αντιπροσωπείες και τις κεντρικές υπηρεσίες. Όταν είναι απαραίτητο, μπορούν επίσης να πραγματοποιούνται επιτόπιες επισκέψεις. Ομοίως, όταν η φύση των πληροφοριών είναι εξαιρετικά εξειδικευμένη ή η αξιολόγηση της επίτευξης των τιμών-στόχου πρέπει να είναι σε πολύ μεγάλο βαθμό ποιοτική, μπορούν να χρησιμοποιούνται εξωτερικοί εμπειρογνώμονες.

44 Οι αποστολές εξωτερικών εμπειρογνομόνων πρέπει να χρησιμοποιούνται κατά τρόπο συμπληρωματικό. Η προστιθέμενη αξία τους έγκειται στην ανεξαρτησία και στην πρόσθετη εμπειρογνωμοσύνη τους και δεν θα πρέπει να υποκαθιστούν την απευθείας επαλήθευση και λήψη απόφασης από την αντιπροσωπεία, αλλά να καθιστούν δυνατό τον έλεγχο διασταύρωσης των αποτελεσμάτων.

45 Η Επιτροπή συμερίζεται την ανάλυση του ΕΕΣ σύμφωνα με την οποία η ποιότητα των δεδομένων από χώρες-εταίρους θα πρέπει να αποτελεί σημαντικό παράγοντα όσον αφορά τη χρήση εμπειρογνομόνων για επαλήθευση. Ωστόσο, η χρήση εξωτερικών εμπειρογνομόνων μπορεί να δικαιολογείται ακόμη και αν το σύστημα παρακολούθησης της χώρας είναι αξιόπιστο. Σε ορισμένες περιπτώσεις, η ΕΕ χρειάζεται υψηλή τεχνική εμπειρογνωμοσύνη προκειμένου να επαληθεύσει συγκεκριμένα κριτήρια που είναι σχετικά με τον υπολογισμό δεικτών.

46 Η δημοσιονομική στήριξη, ως μέσο εταιρικής σχέσης και εμπιστοσύνης, εφαρμόζεται σε διάφορους τομείς, όπου οι εταίροι ανάπτυξης βασίζονται στην τακτική υποβολή εκθέσεων από τις χώρες-εταίρους.

Η Επιτροπή διαπιστώνει ότι, στις συγκεκριμένες περιπτώσεις, τα δικαιολογητικά που παρέσχε ο εταίρος υλοποίησης, σε συνδυασμό με την αξιολόγηση από εξωτερικούς εμπειρογνώμονες και διευκρινίσεις κατόπιν αιτήματος των αρχών, παρείχαν επαρκείς πληροφορίες για τη διενέργεια ελέγχου διασταύρωσης και τη συναγωγή συμπεράσματος σχετικά με την αξιοπιστία των δεδομένων.

Πλαίσιο 10 – Παραδείγματα ελλείψεων που εντοπίστηκαν σε εργασίες εξωτερικών εμπειρογνομόνων

α) Η δειγματοληψία για τη σύμβαση 2 στην Ιορδανία πραγματοποιήθηκε σε στενή συνεργασία με άλλους σχετικούς εταίρους, συμπεριλαμβανομένης της UNESCO. Τα κριτήρια επιλογής του δείγματος βασίζονταν σε στοιχεία, συμπεριλαμβανομένων των εξής:

- Δημόσια σχολεία του Υπουργείου Παιδείας σε αστικές περιοχές (συμπεριλαμβανομένων μισθωμένων σχολείων)·
- Σχολεία και χώροι μάθησης σε καταυλισμούς προσφύγων·
- Σχολεία διπλής και μονής βάρδιας (υψηλή πυκνότητα)·
- Εκπροσώπηση κύκλων της πρωτοβάθμιας και της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης·
- Εκπροσώπηση σε πιλοτικό δείγμα του Συστήματος Πληροφοριών Διαχείρισης της Εκπαίδευσης (Education Management Information System – EMIS) (OpenEMIS, UNESCO)·

- Συσχέτιση επιλεγμένων σχολείων με τη συγκέντρωση Σύρων προσφύγων στην περιφέρεια/πόλη.

Συνεπώς, οι προτάσεις για τη συμπερίληψη σχολείων έγιναν προκειμένου να υπάρχει ένα ευρύ φάσμα κριτηρίων και να εξασφαλιστεί η συμπερίληψη 8 διευθύνσεων με υψηλή συγκέντρωση Σύρων μαθητών. Το Υπουργείο Παιδείας δεν εμπλεκόταν άμεσα στην επιλογή των σχολείων για το δείγμα ώστε να αποφευχθούν τυχόν πιθανές μεροληψίες κατά τη διαδικασία επιλογής. Αντ' αυτού, ήταν η συμβουλευτική ομάδα μαζί με την UNESCO που έκαναν τις προτάσεις μετά την επιλογή τους από τη βάση δεδομένων των σχολείων (και όχι από το EMIS που δεν ήταν λειτουργικό εκείνη τη χρονική στιγμή), ενώ το Υπουργείο Παιδείας έπρεπε βεβαίως να εγκρίνει το δείγμα ώστε να διευκολύνει την πρόσβαση στα σχολεία.

β) Και τα 30 σχολεία περιλήφθηκαν στη βάση δεδομένων για την επιτόπια αποστολή επαλήθευσης, ωστόσο, στην αντίστοιχη έκθεση της αποστολής αναφέρονταν μόνο 17 σχολεία (σελίδες 14 και 16/17), δεδομένου ότι κατά τον χρόνο της αποστολής υπήρχαν διαθέσιμα συγκρίσιμα δεδομένα EMIS μόνο για αυτά τα 17 σχολεία. Τα συμπεράσματα που εξήγαγαν οι εξωτερικοί εμπειρογνώμονες βασίζονταν, συνεπώς, στο βέλτιστο διαθέσιμο δείγμα εκείνη τη χρονική στιγμή.

δ) Οι σύμβουλοι εξέτασαν τα πραγματικά σχολικά μητρώα και τον πραγματικό αριθμό εγγεγραφών κατά την ημέρα της επίσκεψης και αυτά είναι τα στοιχεία που καταγράφηκαν στη βάση δεδομένων στις αντίστοιχες στήλες. Η Επιτροπή θεωρεί ότι αυτές οι διαφορές είναι αναμενόμενες σε ένα ιδιαίτερα ρευστό πλαίσιο κρίσης όπου ο σχολικός πληθυσμός και το ποσοστό σχολικής φοίτησης αυξάνονταν.

47 Όσον αφορά το Πακιστάν, η Επιτροπή συμφωνεί ότι, για τέσσερις δείκτες (δείκτες 5 και 6 της σύμβασης 23 και δείκτες 4 και 6.3 της σύμβασης 24), τα στοιχεία που συνοδεύουν τα αποτελέσματα παρουσίαζαν αδυναμίες, οι οποίες θα αποκατασταθούν στο μέλλον.

Για τον δείκτη 8 της σύμβασης 23 (εκπαιδευτικό πρόγραμμα στην επαρχία Sindh), η Επιτροπή θεωρεί ότι τα στοιχεία που παρασχέθηκαν καταδεικνύουν την επίτευξη των τιμών-στόχου.

Όσον αφορά τον δείκτη 8, η τιμή-στόχος θεωρήθηκε ότι επιτεύχθηκε με βάση το ετήσιο σχέδιο εργασίας του PEACE [Provincial Education Assessment Centre (Επαρχιακό Κέντρο Αξιολόγησης της Εκπαίδευσης)] με προτεινόμενο προϋπολογισμό τόσο για το PEACE όσο και για το SESLOAF [Sindh Education Student Learning Outcome Framework (Πλαίσιο Μαθησιακών Αποτελεσμάτων στον Τομέα της Εκπαίδευσης στην επαρχία Sindh)], καθώς και με βάση τις 74 σελίδες της «Έκθεσης ολοκλήρωσης σχετικά με την υλοποίηση του SESLOAF στο εκπαιδευτικό σύστημα στην επαρχία Sindh», όπου υποστηρίζεται ότι το SESLOAF υλοποιήθηκε με στόχο τη βελτίωση της μάθησης.

Η Επιτροπή αποδέχεται ότι ο δείκτης θα μπορούσε να είχε διατυπωθεί με μεγαλύτερη σαφήνεια και ότι αυτή η έλλειψη σαφήνειας είχε ως αποτέλεσμα διαφορετικούς υπολογισμούς, οι οποίοι οδηγούν μόνο σε οριακές διαφορές στα αποτελέσματα που επιτεύχθηκαν. Ωστόσο, ανεξάρτητα από τη μέθοδο που χρησιμοποιείται, τα αποτελέσματα που έχουν επιτευχθεί είναι σημαντικά όσον αφορά την αναβάθμιση του συστήματος κουπονιών, η οποία έχει επιφέρει αύξηση του αριθμού των παιδιών που φοιτούν στο σχολείο.

Όσον αφορά τον δείκτη 4, η Επιτροπή συμφωνεί ότι υπάρχουν ανωμαλίες ήσσονος σημασίας στα διαθέσιμα στατιστικά στοιχεία. Αυτή η αδυναμία είχε διαπιστωθεί ήδη κατά τον χρόνο του προσδιορισμού και της διαμόρφωσης του έργου. Συνεπώς, η Επιτροπή παρέσχε τεχνική βοήθεια για το σύστημα πληροφοριών διαχείρισης της εκπαίδευσης προκειμένου να αντιμετωπιστεί αυτή η αδυναμία. Συνακόλουθα, η Επιτροπή έλαβε τα κατάλληλα και αποδοτικά μέτρα για τον μετριασμό του κινδύνου που προέκυπτε από τις ελλείψεις που είχαν διαπιστωθεί στα στατιστικά στοιχεία.

Όσον αφορά τη Γεωργία και την αναφορά στον νόμο για τους σπόρους, δείκτης 1.2 (σύμβαση 6), η Επιτροπή αναγνωρίζει τη μικρή καθυστέρηση των δύο μηνών. Η Επιτροπή θεώρησε ότι το πρόσθετο χρονικό διάστημα αξιοποιήθηκε για τη βελτίωση της ποιότητας της διαδικασίας (πιο συμμετοχική διαδικασία χωρίς αποκλεισμούς, με τη συμμετοχή όλων των ενδιαφερόμενων μερών) και της

ποιότητας του αποτελέσματος (ο νόμος για τους σπόρους συμμορφώνεται πλέον με τα διεθνή και ενωσιακά πρότυπα και ορίζει μια σταθερή βάση για έναν επαρκώς ρυθμιζόμενο τομέα). Επιπλέον, η Επιτροπή εξέτασε την απόφαση της κυβέρνησης να επισπεύσει τις δραστηριότητες ώστε να αντισταθμίσει την καθυστερημένη θέσπιση του νόμου και να εξασφαλίσει την ταχεία εφαρμογή (προετοιμασία δευτερογενούς νομοθεσίας ακόμη και πριν από την επίσημη θέσπιση του νόμου, συντομευμένο χρονοδιάγραμμα για την πιστοποίηση του σίτου, μόλις 6 μήνες μετά την έναρξη ισχύος του νόμου για τους σπόρους). Λαμβάνοντας υπόψη όλα τα παραπάνω, η Επιτροπή αποφάσισε ότι αυτές οι προσπάθειες θα πρέπει να ανταμειφθούν, παρά τη μικρή καθυστέρηση.

Πλαίσιο 11 – Στοιχεία βάσει μεροληπτικού δείγματος

Όσον αφορά τα στοιχεία που παρασχέθηκαν για τον δείκτη 6.3 της σύμβασης για την εκπαίδευση στην περιοχή Khyber Pakhtunkhwa στο Πακιστάν (σύμβαση 24), η ερμηνεία των απαιτούμενων στοιχείων δεν καθορίζεται από την τεχνική βοήθεια.

Η συμφωνία χρηματοδότησης δεν καθορίζει μια μέθοδο δειγματοληψίας για τη μέτρηση του ποσοστού φοίτησης. Συνεπώς, η Επιτροπή βασίστηκε στα αποτελέσματα του ποσοστού σχολικής φοίτησης όπως είχε ήδη μετρηθεί, το οποίο ήταν υψηλότερο από την τιμή-στόχο και, επομένως, θεώρησε ότι η τιμή-στόχος επιτεύχθηκε.

50 Η Επιτροπή θεωρεί ότι, σε τρεις από τις πέντε περιπτώσεις (δείκτης 1.2 της σύμβασης 6, δείκτες 2.1 και 2.2 της σύμβασης 16), η μικρή καθυστέρηση ενός έως τριών μηνών όσον αφορά την τήρηση της προθεσμίας οφειλόταν σε πρόσθετα ποιοτικά στάδια που εκτέλεσε η αρχή υλοποίησης προκειμένου να εξασφαλίσει επιδόσεις υψηλής ποιότητας (δηλαδή, κατάρτιση ενός νόμου που θεσπίστηκε σύμφωνα με βέλτιστες πρακτικές της δημόσιας διοίκησης και έπειτα από εκτεταμένη διαδικασία διαβούλευσης) και δεν είχε επιπτώσεις στα επόμενα στάδια της μεταρρύθμισης.

Θα ήταν αντιπαραγωγικό να μην αναγνωρίσουμε την αξία των πρόσθετων προσπαθειών του εταίρου εμμένοντας σε μια αυστηρή προθεσμία. Όσον αφορά τέταρτη περίπτωση (δείκτης 5 της σύμβασης 1), βλέπε απάντηση στο πλαίσιο 12.

Πλαίσιο 12 – Τιμές-στόχος που επιτεύχθηκαν μετά την εκπνοή της οικείας προθεσμίας, που επιτεύχθηκαν μερικώς ή που δεν επιτεύχθηκαν καθόλου

Όσον αφορά την Ιορδανία (σύμβαση 1):

Το 2015, η σύμβαση παρατάθηκε μέχρι το τέλος του 2017 ώστε η κυβέρνηση να μπορέσει συγκεκριμένα να ολοκληρώσει την κατασκευή έξι σχολείων και την επίτευξη του δείκτη 2.2, όπως επιτρέπεται από τις τεχνικές και διοικητικές διατάξεις της συμφωνίας χρηματοδότησης, η οποία ορίζει (άρθρο 2.2) ότι «σε περίπτωση που ένα μέρος των κεφαλαίων θα πρέπει να μείνει στη συνέχεια αδιάθετο, ο δικαιούχος και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δύνανται να συμφωνήσουν για μία πρόσθετη πληρωμή βάσει αξιολόγησης των εκκρεμών τιμών-στόχου, η οποία διενεργείται σύμφωνα με τις ίδιες αρχές που εφαρμόστηκαν για τις δύο προηγούμενες μεταβλητές δόσεις. Αυτή η πρόσθεση εκταμίευση, εάν είναι δικαιολογημένη, θα πραγματοποιείται έως την καταληκτική ημερομηνία του σταδίου της λειτουργικής εφαρμογής και μπορεί να προστεθεί στην τελευταία πληρωμή μεταβλητής δόσης». Αυτό συνέβη στην προκειμένη περίπτωση.

- 1/ Η αρχική προθεσμία των δύο ετών ορίστηκε σε ένα πολιτικό πλαίσιο παροχής στήριξης σε συνθήκες κρίσης σε μια εξαιρετική κατάσταση. Ήταν ιδιαίτερα φιλόδοξη, εάν λάβουμε υπόψη τα χρονοδιαγράμματα που απαιτούνταν για τη διαδικασία υποβολής προσφορών για δημόσια έργα και τις προσπάθειες που απαιτούνταν για την κατασκευή και τον εξοπλισμό έξι σχολείων. Αυτό αναγνωρίστηκε πλήρως από τις ιορδανικές αρχές, οι οποίες ζήτησαν εκ των προτέρων την παράταση της προθεσμίας κατά τον χρόνο της εισαγωγής αυτού του δείκτη, καθώς και μεταγενέστερα κατά τη διάρκεια της υλοποίησης. Η Επιτροπή παρακολούθησε εκ του σύνεγγυς την υλοποίηση και χορήγησε τις αναγκαίες παρατάσεις στο πλαίσιο της συμφωνίας χρηματοδότησης, προσαρμοζόμενη στην κατάσταση.

- 2/ Η Επιτροπή είχε αναλάβει σημαντικές πολιτικές δεσμεύσεις να στηρίξει την Ιορδανία όσον αφορά τη διαχείριση των συνεπειών της συριακής κρίσης, μέσω διαφόρων διασκέψεων χορηγών και πολιτικών δηλώσεων υψηλού επιπέδου καθ' όλη τη διάρκεια ισχύος αυτής της σύμβασης. Η προσθήκη του δείκτη 5 σε αυτήν τη συμφωνία χρηματοδότησης αποτελούσε μέρος της δέσμης μέτρων της Επιτροπής στο πλαίσιο αυτών των δεσμεύσεων.

- 3/ Η εκταμίευση πραγματοποιήθηκε μόνο με βάση τις επιτευχθείσες τιμές-στόχο. Εξαιρουμένου ενός σχολείου η κατασκευή του οποίου ολοκληρώθηκε το 2017, τα υπόλοιπα πέντε σχολεία απορρόφησαν σταδιακά Σύρους μαθητές από το 2016 και, λαμβανομένου υπόψη του συνολικού αριθμού Σύρων προσφύγων που υπήρχε ήδη εκείνη τη χρονική στιγμή στην Ιορδανία, επρόκειτο για μια αξιόπαινη προσπάθεια για την παροχή στα παιδιά πρόσφυγες πρόσβασης σε σχολική εκπαίδευση. .

Όσον αφορά το Πακιστάν (σύμβαση 23) η τιμή-στόχος για τον δείκτη 6 επιτεύχθηκε σε μεγάλο βαθμό, δεδομένου ότι καταρτίστηκε το πρόγραμμα των μαθημάτων στην αγγλική γλώσσα και συντάχθηκαν τα διδακτικά εγχειρίδια.

Όσον αφορά τη Γεωργία (σύμβαση 6):

Όσον αφορά τον δείκτη 1.7, η τιμή-στόχος επιτεύχθηκε σύμφωνα με τις διατάξεις της συμφωνίας χρηματοδότησης όσον αφορά τη διατύπωση της τιμής-στόχου και την πηγή επαλήθευσής της, η οποία αφορά την έγκριση ενός κρατικού προγράμματος με διάταγμα. Το κρατικό πρόγραμμα για την αποκατάσταση φυτειών τσαγιού αποσκοπούσε, μεταξύ άλλων, στην αύξηση της παραγωγής τσαγιού, συμπεριλαμβανομένης της παραγωγής βιολογικού τσαγιού. Θεωρήθηκε επίσης ότι η επιλογή του τσαγιού ήταν στρατηγικής σημασίας λόγω των σημαντικών δυνατοτήτων που προσφέρει για βιολογική παραγωγή. Παρότι ο δείκτης θα μπορούσε να είχε διατυπωθεί καλύτερα, η αναστολή της πληρωμής θα συνιστούσε μη τήρηση των διατάξεων της συμφωνίας χρηματοδότησης και παράβαση των υποχρεώσεών μας προς τις γεωργιανές αρχές.

Πλαίσιο 13 – Τιμές-στόχος που τέθηκαν με τη χρήση εσφαλμένων τιμών βάσης – καμία πραγματική πρόοδος δεν επιτεύχθηκε

Όσον αφορά την Αιθιοπία (σύμβαση 14): Δεδομένης της ουσιαστικής προόδου που έχει συντελεστεί όσον αφορά τη μείωση της υπερφόρτωσης των φορτηγών κατά τα τελευταία έτη (όπως καταδεικνύεται στον πίνακα που ακολουθεί), η Επιτροπή έκρινε ότι η πληρωμή είναι δικαιολογημένη, παρά την εκ νέου αξιολόγηση της τιμής βάσης για το έτος 2011/2012 στο πλαίσιο μιας τομεακής επανεξέτασης που πραγματοποιήθηκε κοντά στην ημερομηνία εκταμίευσης. Για την ακρίβεια, οι μακροπρόθεσμοι στόχοι που είχαν προγραμματιστεί με ορίζοντα το 2020 επιτεύχθηκαν πολύ νωρίτερα απ' ό,τι αναμενόταν.

Κατά τον χρόνο της συμφωνίας χρηματοδότησης, η Επιτροπή όρισε την τιμή βάσης με βάση τις βέλτιστες δυνατές πληροφορίες που ήταν διαθέσιμες και έπρεπε να πραγματοποιήσει τις πληρωμές με βάση τα όσα υπογράφηκαν από αμφότερα τα μέρη. Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι τα νομικά επιχειρήματα υφίσταντο για τις πληρωμές βάσει του δείκτη.

Πλαίσιο 14 – Έλλειψη επαρκών αποδεικτικών στοιχείων

Όσον αφορά την Ιορδανία (σύμβαση 5):

Ο δείκτης 1.2 (στη σύμβαση 5 για τη στήριξη της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών στην Ιορδανία) αξιολογήθηκε με επανεξέταση των καταλόγων παρακολούθησης, ο οποίος είχαν υπογραφεί από τους συμμετέχοντες στα προγράμματα κατάρτισης που προσφέρθηκαν στο προσωπικό των μονάδων εσωτερικών ελέγχου. Θα πρέπει να επισημανθεί ότι η σύσταση των μονάδων εσωτερικού ελέγχου είναι ένα από τα κυριότερα πρόσφατα επιτεύγματα στον τομέα της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών και υποστηρίχθηκε από το παρόν πρόγραμμα της ΕΕ.

Όσον αφορά τον δείκτη 3 στο πρόγραμμα ανάπτυξης των κοινοτήτων (σύμβαση 22, Πακιστάν), οι υπολογισμοί των εκτιμήσεων περιφερειακού κόστους δεν ήταν ούτε ρητοί ούτε συνδέονταν ειδικά με τις στρατηγικές περιφερειακής ανάπτυξης (ΣΠΑ) όσον αφορά την πληρωμή για το οικονομικό έτος 2016/2017. Αυτό θα διορθωθεί και, για το οικονομικό έτος 2018/2019, οι εκτιμήσεις περιφερειακού κόστους θα συνδεθούν με τις ΣΠΑ για την τελική πληρωμή που έχει προγραμματιστεί για το 2020.

53 Βλέπε απάντηση της Επιτροπής στο πλαίσιο 15.

Πλαίσιο 15 – Τεκμηρίωση των πληρωμών στη Μολδαβία

Η Επιτροπή θεωρεί ότι η πληρωμή ήταν αιτιολογημένη, ωστόσο η θετική εξέλιξη όσον αφορά την τήρηση αποτελεσματικών δημοκρατικών μηχανισμών, του κράτους δικαίου, καθώς και τον σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στη Μολδαβία κατά τον χρόνο της πληρωμής θα μπορούσε να είχε τεκμηριωθεί καλύτερα.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ

54 Στις κατευθυντήριες γραμμές για τη δημοσιονομική στήριξη καθορίζονται τα κριτήρια που πρέπει να εφαρμόζονται κατά τον καθορισμό των δεικτών μεταβλητής δόσης, καθώς και η διαδικασία επαλήθευσής τους. Προκρίνεται η χρήση σαφώς καθορισμένων δεικτών για τις πολιτικές και τα πλαίσια παρακολούθησης των επιδόσεων των χωρών-εταίρων.

55 Από τη βάση δεδομένων της Επιτροπής στην οποία καταγράφονται όλοι οι δείκτες επιδόσεων που χρησιμοποιήθηκαν στο πλαίσιο των συμβάσεων δημοσιονομικής στήριξης της περιόδου 2014-2018 προκύπτει ένας ισορροπημένος συνδυασμός διαφορετικών ειδών δεικτών, καθώς χρησιμοποιούνται ή έχουν χρησιμοποιηθεί δείκτες εισροής, δείκτες διαδικασίας, δείκτες εκροής και δείκτες επακόλουθου/μακροπρόθεσμων αποτελεσμάτων. Τα περισσότερα προγράμματα που περιλάμβανε το δείγμα που ελέγχθηκε είχαν εγκριθεί πριν από το 2014, συνεπώς το δείγμα εστίαζε λιγότερο σε μακροπρόθεσμα αποτελέσματα. Επί του παρόντος, γίνεται πιο ισορροπημένη χρήση διαφορετικών ειδών δεικτών.

Σύσταση 1 – Εντατικότερη χρήση δεικτών επακόλουθου στις μεταβλητές δόσεις

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση.

Η Επιτροπή συμφωνεί με τη σύσταση για εντατικότερη χρήση δεικτών επακόλουθου, κατά περίπτωση. Εντούτοις, σε ορισμένες περιπτώσεις, οι δείκτες επακόλουθου δεν συνάδουν στο πλαίσιο ενός ετήσιου προγράμματος εκταμιεύσεων και, παράλληλα, συνοδεύονται από προβλήματα ανάθεσης, δηλαδή η κυβέρνηση δεν έχει τον έλεγχο της επίτευξης των τιμών-στόχου.

Σύσταση 2 – Βελτίωση της διατύπωσης των δεικτών επιδόσεων

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση.

Σύσταση 3 – Διασφάλιση του χαρακτήρα κινήτρου των μεταβλητών δόσεων

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση.

Όσον αφορά το στοιχείο β), στόχος των συμβάσεων ανάπτυξης ικανοτήτων της ΕΕ είναι εν γένει να συμβάλουν στην αύξηση των βιώσιμων ικανοτήτων στις χώρες-εταίρους. Το πεδίο εφαρμογής τους είναι ευρύτερο και συμπληρώνουν αλλά δεν υποκαθιστούν τα κίνητρα που παρέχουν οι δείκτες.

Σύσταση 4 – Απλούστευση της διαδικασίας εκταμίευσης των μεταβλητών δόσεων

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση.

59 Η Επιτροπή θεωρεί ότι η αξιοπιστία του στατιστικού συστήματος των χωρών-εταίρων αναλύεται κατά την αξιολόγηση της συμμόρφωσης με τα κριτήρια επιλεξιμότητας δημόσιας πολιτικής για τη λήψη δημοσιονομικής στήριξης και θα πρέπει επίσης να περιλαμβάνεται στο πλαίσιο διαχείρισης κινδύνων. Σύμφωνα με το πρόσφατα αναθεωρημένο υπόδειγμα του υπομνήματος εκταμίευσης, κάθε αίτημα εκταμίευσης πρέπει να συνοδεύεται από την υποβολή εκθέσεων σχετικά με τις επικαιροποιήσεις που αφορούν την αναλυτική ικανότητα και την ποιότητα των δεδομένων της χώρας.

Σύσταση 5 – Βελτίωση των αξιολογήσεων της ικανότητας των χωρών να παρέχουν σχετικά με τις επιδόσεις δεδομένα τα οποία να χρησιμοποιούνται για τις μεταβλητές δόσεις

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση.

60 Η Επιτροπή χρησιμοποιεί έναν συνδυασμό διαδικασιών επαλήθευσης για κάθε αίτημα εκταμίευσης: εξέταση όλων των αποδεικτικών στοιχείων από το προσωπικό της αντιπροσωπείας και των κεντρικών υπηρεσιών και πρόσθετη ανταλλαγή πληροφοριών με αρχές, καθώς και διεξαγωγή επιτόπιων αποστολών, κατά περίπτωση, και χρήση εξωτερικών εμπειρογνομόνων εάν υπάρχει ανάγκη για ειδική εμπειρογνωμοσύνη.

Σύσταση 6 – Βελτίωση της επαλήθευσης των σχετικών με τις επιδόσεις δεδομένων που χρησιμοποιούνται για την εκταμίευση μεταβλητών δόσεων

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση.

Η Επιτροπή συμφωνεί με το στοιχείο α), δηλαδή με την επανεξέταση των συναφών δικαιολογητικών που συνοδεύουν τα σχετικά με τις επιδόσεις δεδομένα, εάν αυτά τα δεδομένα δεν είχαν δηλωθεί ρητώς ως αξιόπιστα.

Η Επιτροπή αποδέχεται επίσης το στοιχείο β) της σύστασης.

61 Όπως επεξηγείται στην απάντηση στο πλαίσιο 12, η Επιτροπή θεωρεί ότι το ποσό των 6 εκατ. EUR για την Ιορδανία δεν θα πρέπει να περιλαμβάνεται στο συνολικό ποσό απόκλισης, δεδομένου ότι αυτή η πληρωμή πραγματοποιήθηκε σε συνέχεια της επίτευξης της τιμής-στόχου και εντός του χρονικού διαστήματος που χορηγήθηκε με την παράταση της συμφωνίας χρηματοδότησης.

Για το Πακιστάν, τη Γεωργία και τη Μολδαβία, βλέπε απάντηση στο πλαίσιο 15 και στο σημείο 47.

Κλιμάκιο ελέγχου

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 ΙΙΙ, το οποίο είναι αρμόδιο για τον έλεγχο των δαπανών που αφορούν τις εξωτερικές δράσεις, την ασφάλεια και τη δικαιοσύνη και του οποίου προεδρεύει ο Hannu Takkula, Μέλος του ΕΕΣ, συνεπικουρούμενος από τους Turo Henttilä, προϊστάμενο του ιδιαίτερου γραφείου του, Helka Nykänen, σύμβουλο στο ιδιαίτερο γραφείο του, Alejandro Ballester Gallardo, ανώτερο διοικητικό στέλεχος, Piotr Zych, υπεύθυνο έργου, Eva Coria Paramas, Erika Söveges και Nita Tennila, ελέγκτριες, και Roberto Ruiz Ruiz, ελεγκτή. Ο Richard Moore παρείχε γλωσσική υποστήριξη.



Από αριστερά: Turo Henttilä, Helka Nykänen, Hannu Takkula, Alejandro Ballester Gallardo, Nita Tennila, Piotr Zych, Erika Söveges, Roberto Ruiz Ruiz.

Χρονογραμμή

Στάδιο	Ημερομηνία
Έγκριση του υπομνήματος σχεδιασμού του ελέγχου / Έναρξη του ελέγχου	20.11.2018
Επίσημη διαβίβαση του σχεδίου έκθεσης στην Επιτροπή (ή σε άλλο ελεγχόμενο)	20.9.2019
Έγκριση της οριστικής έκθεσης μετά τη διαδικασία εκατέρωθεν ακρόασης	12.11.2019
Παραλαβή των επίσημων απαντήσεων της Επιτροπής (και άλλου ελεγχόμενου) σε όλες τις γλώσσες	5.12.2019

© Ευρωπαϊκή Ένωση, 2019.

Επιτρέπεται η αναπαραγωγή με αναφορά της πηγής.

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.

PDF	ISBN 978-92-847-4035-2	ISSN 1977-5660	doi:10.2865/968387	QJ-AB-19-023-EL-N
HTML	ISBN 978-92-847-4039-0	ISSN 1977-5660	doi:10.2865/85858	QJ-AB-19-023-EL-Q

Η δημοσιονομική στήριξη είναι μια μορφή βοήθειας της ΕΕ στο πλαίσιο της οποίας μεταφέρονται πόροι στο δημόσιο ταμείο μιας χώρας-εταίρου, υπό την προϋπόθεση ότι η χώρα αυτή συμμορφώνεται με τους συμφωνηθέντες όρους πληρωμής. Οι πληρωμές στο πλαίσιο της δημοσιονομικής στήριξης πραγματοποιούνται υπό τη μορφή σταθερών ή μεταβλητών δόσεων. Τα ποσά που καταβάλλονται με τις μεταβλητές δόσεις εξαρτώνται από τις επιδόσεις των χωρών-εταίρων, οι οποίες μετριοούνται με προκαθορισμένους δείκτες επιδόσεων. Εξετάσαμε κατά πόσον η Επιτροπή χρησιμοποίησε κατάλληλα και αξιόπιστα δεδομένα σχετικά με τις επιδόσεις για την εκταμίευση των μεταβλητών δόσεων στο πλαίσιο της δημοσιονομικής στήριξης. Καταλήγουμε στο συμπέρασμα ότι το ένα τρίτο των δεικτών επιδόσεων που εξετάσαμε εμφάνιζε αδυναμίες στον σχεδιασμό, αφήνοντας έτσι περιθώρια για διαφορετικές ερμηνείες όσον αφορά την επίτευξη ή μη των τιμών-στόχου. Επιπλέον, η αξιολόγηση της Επιτροπής σχετικά με το αν είχαν επιτευχθεί ή όχι οι δείκτες μεταβλητής δόσης δεν ήταν πάντοτε αξιόπιστη. Διατυπώνουμε σειρά συστάσεων για να βελτιωθεί η διατύπωση των δεικτών, να αυξηθεί η χρήση δεικτών επακόλουθου και να βελτιωθεί η επαλήθευση των δεδομένων επιδόσεων βάσει των οποίων εκταμιεύονται οι μεταβλητές δόσεις.

Ειδική έκθεση του ΕΕΣ υποβαλλόμενη δυνάμει του άρθρου 287, παράγραφος 4, δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ.



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ
ΣΥΝΕΔΡΙΟ



Υπηρεσία Εκδόσεων
της Ευρωπαϊκής Ένωσης

ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
ΛΟΥΞΕΜΒΟΥΡΓΟ

Τηλ. +352 4398-1

Πληροφορίες: eca.europa.eu/el/Pages/ContactForm.aspx
Ιστότοπος: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors