

Ειδική έκθεση

Προσαρμογή των κανόνων της πολιτικής συνοχής για την αντιμετώπιση της πανδημίας COVID-19

Μεγαλύτερη ευελιξία στη χρήση των κονδυλίων, χρήζει ωστόσο μελέτης η χρήση της πολιτικής συνοχής ως εργαλείου αντιμετώπισης κρίσεων



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ
ΣΥΝΕΔΡΙΟ

Περιεχόμενα

	Σημείο
Σύνοψη	I-X
Εισαγωγή	01-08
Η απόκριση της ΕΕ στις επιπτώσεις της πανδημίας COVID-19	01-03
Τροποποιήσεις των κανόνων της πολιτικής συνοχής 2014-2020 μέσω των CRII/CRII+ και REACT-EU	04-07
Ρόλοι και αρμοδιότητες	08
Εμβέλεια και τρόπος προσέγγισης του ελέγχου	09-13
Παρατηρήσεις	14-85
Η Επιτροπή προσάρμοσε γρήγορα τους κανόνες, αλλά τα μέτρα ενδέχεται να εντείνουν τις υφιστάμενες προκλήσεις	14-42
Ταχεία απόκριση της ΕΕ σε τρία στάδια για την αλλαγή του νομικού πλαισίου της πολιτικής συνοχής σε λιγότερο από ένα έτος	15-21
Η Επιτροπή προσάρμοσε την πολιτική συνοχής για να βοηθήσει τα κράτη μέλη να αντιμετωπίσουν τις συνέπειες της πανδημίας COVID-19	22-27
Οι νομοθετικές αλλαγές ενδέχεται να εντείνουν ορισμένες προκλήσεις της πολιτικής συνοχής που προϋπήρχαν της κρίσης, καθώς και να δημιουργήσουν επιπλέον	28-42
Η έγκαιρη συνδρομή της Επιτροπής προς τα κράτη μέλη συνέβαλε στην επίσπευση της έγκρισης των τροποποιήσεων των προγραμμάτων	43-56
Η συνδρομή της Επιτροπής ήταν έγκαιρη και ανταποκρινόταν στις ανάγκες των κρατών μελών	44-49
Η έγκριση από την Επιτροπή των τροποποιήσεων των προγραμμάτων CRII, CRII+ και REACT-EU ήταν πολύ ταχύτερη από τον μέσο όρο πριν από την πανδημία	50-54
Η Επιτροπή διενήργησε τους αναγκαίους ελέγχους, αλλά η τεκμηρίωσή τους δεν ήταν πάντα επαρκής	55-56
Τα μέτρα επέτρεψαν στα κράτη μέλη να διαθέσουν σημαντική πρόσθετη χρηματοδότηση για την υγειονομική περίθαλψη, την απασχόληση και τη στήριξη των επιχειρήσεων	57-69

Τα κράτη μέλη ανακατεύθυναν το 10 % της χρηματοδότησης της πολιτικής συνοχής 2014-2020 ως αποτέλεσμα των CRII/CRII+	58-63
Τα κονδύλια του REACT-EU διατέθηκαν κυρίως σε προγράμματα σχετικά με την απασχόληση, την υγειονομική περίθαλψη και τη στήριξη των επιχειρήσεων, ακολουθώντας σε μεγάλο βαθμό τις ανακατανομές των CRII/CRII+	64-66
Η ευελιξία που παρείχε η CRII+ είχε ως αποτέλεσμα εξοικονόμηση ποσού σχεδόν 13 δισεκατομμυρίων ευρώ για τους εθνικούς προϋπολογισμούς, σήμαινε ωστόσο λιγότερη συνολική χρηματοδότηση για επενδύσεις στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής	67-69
Η Επιτροπή σχεδιάζει να αξιολογήσει τα αποτελέσματα των μέτρων, ωστόσο η συγκέντρωση των σχετικών με τους δείκτες δεδομένων κατά τρόπο επικοινωνητικό δεν θα είναι εύκολη υπόθεση	70-81
Το σύστημα παρακολούθησης εκ μέρους της Επιτροπής επιτρέπει τη χωριστή παρακολούθηση των μέτρων του REACT-EU, όχι όμως και των CRII/CRII+	71-72
Η Επιτροπή θέσπισε δείκτες COVID-19, χωρίς ωστόσο να παρέχει ορισμούς, ενώ η χρήση τους δεν είναι υποχρεωτική	73-79
Η Επιτροπή προτίθεται να καλύψει τόσο τις CRII/CRII+ όσο και το REACT-EU στην εκ των υστέρων αξιολόγησή της για την περίοδο 2014-2020	80-81
Η πολιτική συνοχής έχει χρησιμοποιηθεί συχνά για την αντιμετώπιση κρίσεων, χωρίς ωστόσο η Επιτροπή να έχει αναλύσει τον σχετικό αντίκτυπο στους μακροπρόθεσμους στόχους της	82-85
Συμπεράσματα και συστάσεις	86-94

Παράρτημα

Παράρτημα Ι – Κύριες πτυχές και σκεπτικό των μέτρων CRII/CRII+ και REACT-EU

Συντομογραφίες

Γλωσσάριο

Απαντήσεις της Επιτροπής

Χρονογραμμή

Κλιμάκιο ελέγχου

Σύνοψη

I Από τις αρχές του 2020 και μετά, η ΕΕ ενέκρινε ευρύ φάσμα μέτρων για την αντιμετώπιση των προκλήσεων που αναδύθηκαν με την πανδημία COVID-19. Στην αντιμετώπιση αυτή συνέβαλε και η πολιτική συνοχής, με τρεις νομοθετικές πράξεις για την τροποποίηση των κανόνων της περιόδου προγραμματισμού 2014-2020. Τον Μάρτιο του 2020, η Επιτροπή δρομολόγησε την Πρωτοβουλία Επενδύσεων για την Αντιμετώπιση του Κορωνοϊού (CRII). Μέσω αυτής εισήγαγε απλουστεύσεις, μέτρα ρευστότητας και ευελιξίας. Τον Απρίλιο του 2020, με την Πρωτοβουλία Επενδύσεων για την Αντιμετώπιση του Κορωνοϊού+ (CRII+) ενισχύθηκαν οι δυνατότητες ευελιξίας που είχαν εισαχθεί τον Μάρτιο και δόθηκε επιπλέον η δυνατότητα συγχρηματοδότησης κατά 100 % από την ΕΕ, για ένα έτος. Τον Δεκέμβριο του 2020, μέσω της Συνδρομής στην Ανάκαμψη για τη Συνοχή και τις Περιοχές της Ευρώπης (REACT-EU) δόθηκαν στα κράτη μέλη 50,4 δισεκατομμύρια ευρώ ως συμπληρωματική χρηματοδότηση της πολιτικής συνοχής 2014-2020.

II Κατά τον έλεγχο μας εξετάσαμε κατά πόσον η Επιτροπή προσάρμοσε δεόντως τους κανόνες της πολιτικής συνοχής 2014-2020 μέσω των CRII/CRII+ και REACT-EU προκειμένου να προσφέρει μεγαλύτερη ευελιξία στα κράτη μέλη όσον αφορά τη χρήση των ταμείων της πολιτικής συνοχής για την αντιμετώπιση της πανδημίας COVID-19. Διενεργήσαμε αυτό τον έλεγχο, αφενός, διότι οι αλλαγές στο νομικό πλαίσιο της πολιτικής συνοχής –που αποτελεί έναν από τους σημαντικότερους τομείς πολιτικής της ΕΕ– ήταν σημαντικές, και, αφετέρου, λόγω του δημόσιου ενδιαφέροντος για το κατά πόσον τα μέτρα βοήθησαν τα κράτη μέλη να αντιμετωπίσουν την πανδημία. Η χρονική στιγμή που δημοσιεύεται η έκθεσή μας είναι πρόσφορη, καθώς δίνεται στην Επιτροπή το περιθώριο να λάβει εγκαίρως υπόψη τις διαπιστώσεις μας τόσο για την εκ των υστέρων αξιολόγηση της περιόδου 2014-2020 όσο και για την κατάρτιση του πλαισίου πολιτικής συνοχής για την περίοδο μετά το 2027.

III Καταλήξαμε στο συμπέρασμα ότι, σε γενικές γραμμές, η Επιτροπή προσάρμοσε δεόντως τους κανόνες της πολιτικής συνοχής 2014-2020, ούτως ώστε τα κράτη μέλη να μπορούν να χρησιμοποιήσουν με μεγαλύτερη ευελιξία τα ταμεία συνοχής. Η ΕΕ αντέδρασε άμεσα μετά τη μεγάλη έξαρση της πανδημίας στην Ευρώπη τον Μάρτιο του 2020, θεσπίζοντας νομοθετικά μέτρα σε λιγότερο από δύο μήνες για την κινητοποίηση μη δαπανηθέντων κεφαλαίων μέσω των CRII/CRII+ και σε λιγότερο από ένα έτος για την παροχή πρόσθετων πόρων μέσω του REACT-EU. Με τα μέτρα αυτά τροποποιήθηκαν ορισμένα βασικά χαρακτηριστικά της πολιτικής συνοχής, όπως η εστίασή της στις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες. Όσα κράτη μέλη είχαν το 2020

περισσότερους διαθέσιμους πόρους ήταν σε θέση να αξιοποιήσουν καλύτερα τα μέτρα CRII/CRII+. Αντιθέτως, από το REACT-EU διανεμήθηκαν πρόσθετοι πόροι σε όλα τα κράτη μέλη προς χρήση έως το 2023, παρέχοντας μια πραγματική «γέφυρα χρηματοδότησης» μεταξύ των περιόδων 2014-2020 και 2021-2027.

IV Επιτρέποντας την ανακατεύθυνση των πόρων και τη συγχρηματοδότηση από την ΕΕ κατά 100 %, οι CRII/CRII+ εξασφάλισαν την εύρυθμη εκτέλεση των δαπανών της πολιτικής συνοχής 2014-2020 σε μια περίοδο κατά την οποία η πανδημία επηρέαζε σοβαρά την κανονική οικονομική δραστηριότητα. Οι σημαντικοί νέοι πόροι που εξασφάλισε το REACT-EU επέτρεψαν στα κράτη μέλη να χρηματοδοτήσουν πρόσθετες επενδύσεις, ταυτοχρόνως όμως ενέτειναν την πίεση να δαπανηθούν τα κονδύλια. Οι αλλαγές αυτές στο νομικό πλαίσιο οδήγησαν σε πρόσθετες εργασίες προγραμματισμού, με αποτέλεσμα να αυξηθεί ο διοικητικός φόρτος των διαχειριστικών αρχών και να προκληθούν καθυστερήσεις στην έναρξη της περιόδου 2021-2027.

V Η Επιτροπή παρείχε έγκαιρη συνδρομή στα κράτη μέλη για την υλοποίηση των CRII/CRII+ και REACT-EU. Βελτίωσε το απαιτούμενο χρονικό διάστημα για την επεξεργασία και την έγκριση των τροποποιήσεων προγραμμάτων για τις CRII/CRII+, αν και απέτυχε οριακά να εκπληρώσει τον στόχο που προέβλεπε ο κανονισμός REACT-EU.

VI Από την ανάλυσή μας προέκυψε ότι η ευελιξία μεταφοράς που παρείχαν οι CRII/CRII+ είχε ως αποτέλεσμα σημαντικές μετακινήσεις κεφαλαίων. Περίπου το 10 % της χρηματοδότησης της πολιτικής συνοχής, ύψους 35 δισεκατομμυρίων ευρώ, μεταφέρθηκε από τα κράτη μέλη μεταξύ και εντός των επενδυτικών τομέων, ποσό σημαντικό, λαμβανομένου ιδίως υπόψη ότι η πανδημία εκδηλώθηκε κοντά στο τέλος της περιόδου προγραμματισμού. Τα κράτη μέλη διέθεσαν αυτή την πρόσθετη χρηματοδότηση στην υγειονομική περίθαλψη και στη στήριξη των επιχειρήσεων, μεταφέροντας πόρους κυρίως από την ενέργεια και το περιβάλλον και από την έρευνα και την καινοτομία. Όσον αφορά το REACT-EU, του οποίου οι πόροι είχαν προγραμματιστεί σε ποσοστό 86 % έως τον Ιούνιο του 2022, η χρηματοδότηση διοχετεύεται κυρίως στην απασχόληση, την υγειονομική περίθαλψη και τη στήριξη των επιχειρήσεων.

VII Το σύστημα παρακολούθησης της Επιτροπής επιτρέπει τη χωριστή παρακολούθηση των μέτρων του REACT-EU, όχι όμως και των αντίστοιχων των CRII/CRII+. Η Επιτροπή μπορεί επίσης να χρησιμοποιήσει μη υποχρεωτικούς δείκτες COVID-19 για να αξιολογήσει τα επιτεύγματα των μέτρων της για την αντιμετώπιση της κρίσης. Ωστόσο, εφόσον δεν υπάρχουν κοινοί ορισμοί, υπάρχει κίνδυνος η

Επιτροπή να αντιμετωπίσει δυσκολίες στην ερμηνεία των συγκεντρωτικών δεδομένων που υποβάλλουν τα κράτη μέλη.

VIII Τα επιτεύγματα των επιχειρησιακών προγραμμάτων της περιόδου 2014-2020 θα συγκεντρωθούν στην εκ των υστέρων αξιολόγηση που καλείται να διενεργήσει η Επιτροπή έως τις 31 Δεκεμβρίου 2024. Η Επιτροπή σχεδιάζει να καλύψει στην εκ των υστέρων αξιολόγησή της για την περίοδο 2014-2020 τόσο τις CRII/CRII+ όσο και το REACT-EU, παρόλο που δεν απαιτείται να διενεργηθεί ειδική αξιολόγηση των CRII/CRII+.

IX Η πολιτική συνοχής έχει χρησιμοποιηθεί συχνά στο παρελθόν ως εργαλείο αντιμετώπισης κρίσεων, ωστόσο ο μακροπρόθεσμος αντίκτυπος αυτής της χρήσης της δεν έχει ποτέ αξιολογηθεί επισήμως. Οι κανόνες για την περίοδο 2021-2027, βασιζόμενοι στις δυνατότητες ευελιξίας που εισήγαγαν οι CRII/CRII+, θα διευκολύνουν περαιτέρω τη χρήση των κονδυλίων της πολιτικής συνοχής για την αντιμετώπιση απρόβλεπτων γεγονότων. Αυτό ενέχει τον κίνδυνο η κατ' επανάληψη προσφυγή στην πολιτική συνοχής για την αντιμετώπιση κρίσεων να έχει αντίκτυπο στον πρωταρχικό μακροπρόθεσμο στόχο της: την ενίσχυση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής μεταξύ των περιφερειών.

X Συνιστούμε στην Επιτροπή:

- να αναλύσει τον αντίκτυπο που έχει στους μακροπρόθεσμους στόχους της πολιτικής συνοχής η χρήση των σχετικών ταμείων για την αντιμετώπιση κρίσεων·
- να παρακολουθήσει εκ του σύνεγγυς την απορρόφηση του REACT-EU και, όπου απαιτείται, να παράσχει στοχευμένη στήριξη με εστίαση στα αποτελέσματα.

Εισαγωγή

Η απόκριση της ΕΕ στις επιπτώσεις της πανδημίας COVID-19

01 Ο ιός της COVID-19 εντοπίστηκε αρχικά στην Ευρώπη στις αρχές του 2020, με τα πρώτα κρούσματα να καταγράφονται στη Γαλλία στις 24 Ιανουαρίου 2020¹. Στη συνέχεια εξαπλώθηκε γρήγορα σε όλη την ήπειρο. Έως τα μέσα Μαρτίου 2020, είχαν αναφερθεί κρούσματα σε όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ² και ο Παγκόσμιος Οργανισμός Υγείας είχε κηρύξει την Ευρώπη ως το επίκεντρο της παγκόσμιας πανδημίας³.

02 Η έξαρση του ιού και τα μέτρα δημόσιας υγείας που ελήφθησαν για τον περιορισμό της εξάπλωσής του προκάλεσαν πρωτοφανείς κοινωνικές και οικονομικές διαταραχές. Πολλές επιχειρήσεις ήρθαν αντιμέτωπες με έλλειψη ρευστότητας και τον κίνδυνο αφερεγγυότητας. Η οικονομία της ΕΕ συρρικνώθηκε κατά 6 % το 2020⁴. Σε παγκόσμιο επίπεδο, η κρίση οδήγησε στη βαθύτερη ύφεση μετά τον Δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο⁵.

03 Από τις αρχές του 2020, τα κράτη μέλη άρχισαν να λαμβάνουν πολυάριθμα οικονομικά και φορολογικά μέτρα για να μετριάσουν τον αντίκτυπο αυτού του σοβαρού πλήγματος για τους πολίτες, τους εργαζομένους και τις επιχειρήσεις. Από την πλευρά της, η ΕΕ διευκόλυνε τη χρήση επεκτατικών εθνικών δημοσιονομικών πολιτικών, χαλαρώνοντας τους κανόνες της για τις κρατικές ενισχύσεις και τον προϋπολογισμό⁶, και παρέχοντας άμεση χρηματοδοτική στήριξη στα κράτη μέλη, όπως μέσω του Ταμείου Αλληλεγγύης της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του Μέσου Στήριξης Έκτακτης Ανάγκης. Ενέκρινε επίσης σειρά αλλαγών στο νομοθετικό πλαίσιο της πολιτικής συνοχής και δημιούργησε νέα δημοσιονομικά μέσα (βλέπε [πλαίσιο 1](#)).

¹ Ευρωπαϊκό Κέντρο Πρόληψης και Ελέγχου Νόσων (ECDC), [Outbreak of acute respiratory syndrome associated with a novel coronavirus – third update](#), 31 Ιανουαρίου 2020.

² ECDC, [Novel coronavirus disease 2019 pandemic – sixth update](#), 12 Μαρτίου 2020.

³ Παγκόσμιος Οργανισμός Υγείας (ΠΟΥ), [WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19](#), καταγραφή στις 13 Μαρτίου 2020.

⁴ [European Economic Forecast, Spring 2021](#), έγγραφο 149, Μάιος 2021, σ. 20.

⁵ Παγκόσμια Τράπεζα, [EU regular economic report 7](#), 2021.

⁶ COM(2021) 105 final, Ένας χρόνος από την έξαρση της πανδημίας COVID-19: απόκριση σε επίπεδο δημοσιονομικής πολιτικής, 3 Μαρτίου 2021, σ. 4.

Πλαίσιο 1

Νέα δημοσιονομικά μέσα για την αντιμετώπιση της κρίσης COVID-19

Ο προϋπολογισμός της ΕΕ καταρτίζεται για επταετή περίοδο μέσω του πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου (ΠΔΠ), και οι περισσότεροι πόροι του προκαταβάλλονται στα κράτη μέλη. Αυτό το δημοσιονομικό πλαίσιο παρείχε περιορισμένη ευελιξία για διοχέτευση πρόσθετων κονδυλίων στην αντιμετώπιση της κρίσης, ιδίως κατά το τελευταίο έτος της περιόδου του ΠΔΠ, όταν τα περισσότερα κονδύλια είχαν ήδη δεσμευθεί.

Αυτό εξηγεί γιατί η δημοσιονομική αντίδραση της ΕΕ στην πανδημία COVID-19 το 2020 βασίστηκε κυρίως στη δημιουργία νέων μέσων, όπως η [στήριξη για τη μείωση των κινδύνων ανεργίας σε κατάσταση έκτακτης ανάγκης](#) (SURE) και το μέσο [Next Generation EU](#) (NGEU), με προϋπολογισμούς 100 δισεκατομμυρίων ευρώ και 807 δισεκατομμυρίων ευρώ αντίστοιχα.

Το NGEU εγκρίθηκε επίσημα στις 14 Δεκεμβρίου 2020. Αποτελείται από τον νέο [Μηχανισμό Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας](#) (MAA), που αντιπροσωπεύει το μεγαλύτερο μέρος της δέσμης μέτρων, τη [Συνδρομή Ανάκαμψης για τη Συνοχή και τα Εδάφη της Ευρώπης](#) (REACT-EU) ως αύξηση στα ταμεία της πολιτικής συνοχής για την περίοδο 2014-2020, και συμπληρωματικά κονδύλια σε άλλα υφιστάμενα μέσα της ΕΕ.

Σε αντίθεση με τον τακτικό προϋπολογισμό της ΕΕ, ο οποίος χρηματοδοτείται κατά κύριο λόγο απευθείας από τις συνεισφορές των κρατών μελών, τα νέα αυτά μέσα χρηματοδοτούνται κατ' εξαίρεση από κεφάλαια που δανείζεται η Επιτροπή από τις κεφαλαιαγορές, εξ ονόματος των κρατών μελών.

Τροποποιήσεις των κανόνων της πολιτικής συνοχής 2014-2020 μέσω των CRII/CRII+ και REACT-EU

04 Η πολιτική συνοχής είναι ένας από τους μεγαλύτερους τομείς πολιτικής του προϋπολογισμού της ΕΕ, με κονδύλια ύψους 355 δισεκατομμυρίων ευρώ (όλα τα ποσά της έκθεσης είναι σε τρέχουσες τιμές) για την περίοδο 2014-2020. Κύριος στόχος της είναι η μείωση των αναπτυξιακών ανισοτήτων μεταξύ των διαφόρων περιφερειών. Χρηματοδοτείται από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ), το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ) και το Ταμείο Συνοχής (ΤΣ), και οι κανόνες που διέπουν τη χρήση όλων αυτών των ταμείων καθορίζονται στον κανονισμό περί κοινών διατάξεων (ΚΚΔ).

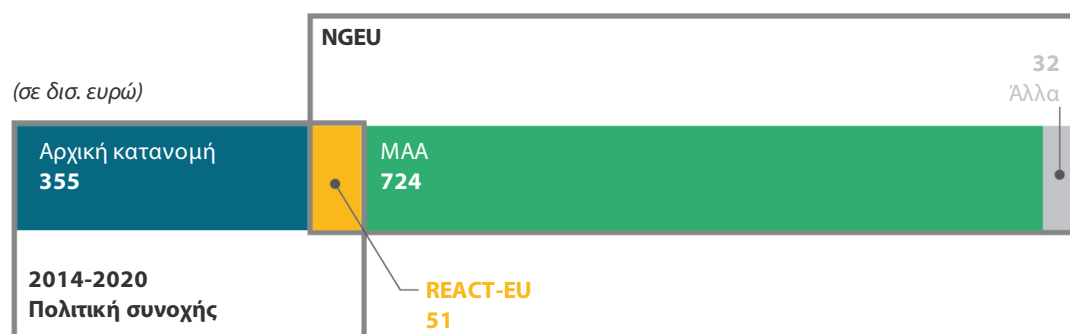
05 Με τα προγράμματα στον τομέα της πολιτικής συνοχής να εκτελούνται ήδη και να υλοποιούνται απευθείας από τα κράτη μέλη, η χρηματοδότηση στον τομέα αυτό παρείχε ένα πλαίσιο για την ανακατεύθυνση των πόρων που είναι ακόμα διαθέσιμοι, ώστε να καλύψουν τις ανάγκες χρηματοδότησης που προέκυψαν από την κρίση της COVID-19. Προκειμένου να καταστούν τα ταμεία της πολιτικής συνοχής περισσότερο ευέλικτα και εύχρηστα για την αντιμετώπιση της κρίσης, η Επιτροπή εισήγαγε τροποποιήσεις στον ΚΚΔ και στον κανονισμό του ΕΤΠΑ. Αυτές ισχύουν για την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020, στο πλαίσιο της οποίας μπορούν να χρηματοδοτηθούν επενδύσεις έως το τέλος του 2023. Πρωταρχικός στόχος της Επιτροπής ήταν να παράσχει πρόσθετη ευελιξία και ρευστότητα στα κράτη μέλη σε μια περίοδο κρίσης.

06 Η Επιτροπή αποκρίθηκε στην πανδημία μέσω των ακόλουθων νομοθετικών αλλαγών στους κανόνες της πολιτικής συνοχής:

- Τον Μάρτιο του 2020, με την **Πρωτοβουλία Επενδύσεων για την Αντιμετώπιση του Κορωνοϊού (CRII)**, εισήγαγε μια σειρά απλουστεύσεων, μέτρων ρευστότητας και δυνατοτήτων ευελιξίας, σχεδιασμένων με σκοπό να βοηθήσουν τα κράτη μέλη να ανταποκριθούν σε επείγουσες ανάγκες, όπως αυτές του τομέα της υγειονομικής περίθαλψης, των μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων και των αγορών εργασίας.
- Τον Απρίλιο του 2020, με την **Πρωτοβουλία Επενδύσεων για την Αντιμετώπιση του Κορωνοϊού+ (CRII+)** ενίσχυσε σημαντικά τις δυνατότητες ευελιξίας που είχαν εισαχθεί μέσω της CRII. Ειδικότερα, προέβλεπε την εφαρμογή της δυνατότητας συγχρηματοδότησης των πράξεων από την ΕΕ κατά 100 % για ένα έτος και διευκόλυνε την ανακατεύθυνση των διαθέσιμων κεφαλαίων από την κατανομή του 2020.
- Τον Δεκέμβριο του 2020, με τη **Συνδρομή Ανάκαμψης για τη Συνοχή και τα Εδάφη της Ευρώπης (REACT-EU)** δόθηκε στα κράτη μέλη πρόσθετη χρηματοδότηση 50,4 δισεκατομμυρίων ευρώ στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής 2014-2020, και 0,2 δισεκατομμυρίων ευρώ για τεχνική συνδρομή από την Επιτροπή και διοικητικές δαπάνες (βλέπε [γράφημα 1](#))⁷. Η χρηματοδότηση του μέσου REACT-EU πρέπει να δαπανηθεί έως το τέλος του 2023.

⁷ Οι CRII/CRII+ ισχύουν για το Ηνωμένο Βασίλειο, ενώ το REACT-EU δεν ισχύει.

Γράφημα 1 – Το REACT-EU ως μέρος του NGEU και της πολιτικής συνοχής 2014-2020



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων της Επιτροπής.

07 Στο [γράφημα 2](#) συνοψίζονται τα μέτρα που εισήχθησαν στην πολιτική συνοχής 2014-2020 στο πλαίσιο της πανδημίας COVID-19, και στο [παράρτημα Ι](#) περιγράφονται λεπτομερώς οι κύριες πτυχές και το σκεπτικό τους.

Γράφημα 2 – Κύρια μέτρα των CRII/CRII+ και REACT-EU

	CRII/CRII+	REACT-EU
 Μέτρα ρευστότητας και χρηματοδότησης	• δεν παρέχονται πρόσθετα κονδύλια • μη ανάκτηση προχρηματοδότησης 7,6 δισ. ευρώ • 100 % συγχρηματοδότηση εκ μέρους της ΕΕ για ένα έτος	• πρόσθετα κονδύλια 50,6 δισ. ευρώ • υψηλότερη προχρηματοδότηση • 100 % συγχρηματοδότηση εκ μέρους της ΕΕ καθ' όλη τη διάρκεια εφαρμογής του μέσου
 Ευελιξία ανακατεύθυνσης ή προγραμματισμού των κονδυλίων	• αυξημένες δυνατότητες μεταφοράς μεταξύ ΕΤΠΑ, ΕΚΤ και ΤΣ και μεταξύ κατηγοριών περιφερειών για το 2020 • εξαίρεση από τις απαιτήσεις θεματικής συγκέντρωσης για το 2020 • πρόσθετη ευελιξία για την ανακατανομή κεφαλαίων κατά το κλείσιμο	• πλήρης διακριτική ευχέρεια για τον προγραμματισμό κονδυλίων REACT-EU μεταξύ ΕΤΠΑ και ΕΚΤ (συμπεριλ. του Ταμείου Ευρωπαϊκής Βοήθειας προς τους Απόρους και της Πρωτοβουλίας για την Απασχόληση των Νέων) και κατηγοριών περιφερειών • εξαίρεση από τις απαιτήσεις θεματικής συγκέντρωσης για τα κονδύλια REACT-EU
 Διευρυμένη επιλεξιμότητα	• αναδρομική επιλεξιμότητα έως την 1η Φεβρουαρίου 2020 για πράξεις για την αντιμετώπιση της κρίσης, ακόμη και αν έχουν ολοκληρωθεί • επιλεξιμότητα του κεφαλαίου κίνησης ΜΜΕ μέσω επιχορηγήσεων • διευρυμένη επιλεξιμότητα των επενδύσεων σε υπηρεσίες υγείας στο πλαίσιο του ΕΤΠΑ	• αναδρομική επιλεξιμότητα έως την 1η Φεβρουαρίου 2020 για όλες τις πράξεις, ακόμη και αν έχουν ολοκληρωθεί • όλες οι πράξεις του ΕΤΠΑ και του ΕΚΤ είναι επιλέξιμες
 Διοικητική απλούστευση	• μεταφορές πιστώσεων εντός ενός προγράμματος μεταξύ αξόνων προτεραιότητας χωρίς την έγκριση της Επιτροπής όταν δεν υπερβαίνουν ορισμένα όρια • μη τροποποίηση των συμφωνιών εταιρικής σχέσης ως αποτέλεσμα των αλλαγών σε προγράμματα • μη τροποποίηση εκ των προτέρων αξιολόγησης ή επιχειρηματικού σχεδίου όταν τροποποιούνται χρηματοδοτικά μέσα • αναβολή της προθεσμίας υποβολής εκθέσεων υλοποίησης για το 2019 • δυνατότητα των αρχών ελέγχου να χρησιμοποιούν μη στατιστική δειγματοληψία	• δεν διενεργείται εκ των προτέρων αξιολόγηση των νέων προγραμμάτων • εξαίρεση από την εφαρμογή των εκ των προτέρων αιρεσιμοτήτων • δεν απαιτούνται αποθεματικά επίδοσης ή εφαρμογή του πλαισίου επιδόσεων • δεν απαιτείται επικοινωνιακή στρατηγική

Πηγή: ΕΕΣ βάσει των κανονισμών (ΕΕ) 2020/460, (ΕΕ) 2020/558 και (ΕΕ) 2020/2221.

Ρόλοι και αρμοδιότητες

08 Η διαχείριση της πολιτικής συνοχής επιμερίζεται μεταξύ των κρατών μελών και της Επιτροπής. Οι υπηρεσίες της Επιτροπής που είναι αρμόδιες για την πολιτική συνοχής είναι οι Γενικές Διευθύνσεις Περιφερειακής Πολιτικής και Αστικής Ανάπτυξης (ΓΔ REGIO) και Απασχόλησης, Κοινωνικών Υποθέσεων και Ένταξης (ΓΔ EMPL). Οι

διαχειριστικές αρχές σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο είναι αρμόδιες για την εκτέλεση της χρηματοδότησης της πολιτικής συνοχής μέσω επιχειρησιακών προγραμμάτων.

Εμβέλεια και τρόπος προσέγγισης του ελέγχου

09 Στόχος του εν προκειμένω ελέγχου ήταν να εξεταστεί κατά πόσον η Επιτροπή προσάρμοσε δεόντως το πλαίσιο της πολιτικής συνοχής 2014-2020 μέσω των CRII/CRII+ και REACT-EU, προκειμένου να παράσχει μεγαλύτερη ευελιξία στα κράτη μέλη όσον αφορά τη χρήση των κονδυλίων της πολιτικής συνοχής για την αντιμετώπιση της πανδημίας COVID-19. Ειδικότερα, εξετάσαμε εάν:

- η Επιτροπή προσάρμοσε ταχέως το πλαίσιο της πολιτικής συνοχής για την περίοδο 2014-2020·
- η Επιτροπή παρείχε έγκαιρη συνδρομή στα κράτη μέλη σε σχέση με την υλοποίηση·
- τα μέτρα οδήγησαν στην κατανομή των πόρων σε τομείς που τους έχουν ανάγκη·
- το σύστημα παρακολούθησης της Επιτροπής θα διευκολύνει την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων·
- η Επιτροπή έχει αναλύσει τον αντίκτυπο της χρήσης της πολιτικής συνοχής για την αντιμετώπιση κρίσεων.

Δεν αξιολογήσαμε τη χρήση των μέτρων από τα κράτη μέλη, ούτε τον βαθμό στον οποίο τα εν λόγω μέτρα βοήθησαν τα κράτη μέλη να αντιμετωπίσουν τις προκλήσεις της πανδημίας.

10 Συλλέξαμε αποδεικτικά στοιχεία μέσω:

- λεπτομερών αναλύσεων των δεδομένων από τα συστήματα παρακολούθησης και αναφοράς στοιχείων της Επιτροπής·
- εξέτασης των σχετικών εγγράφων·
- ερωτηματολογίων και διεξοδικών συζητήσεων με την Επιτροπή·
- εξέτασης υποκειμενικού δείγματος (ώστε να καλυφθούν τόσο οι CRII/CRII+ όσο και το REACT-EU, και να επιτευχθεί ισόρροπη γεωγραφική εκπροσώπηση) 25 τροποποιήσεων επιχειρησιακών προγραμμάτων που επεξεργάστηκε η Επιτροπή· και

- ο έρευνας απευθυνόμενης σε όλες τις διαχειριστικές αρχές των επιχειρησιακών προγραμμάτων του ΕΤΠΑ, του ΕΚΤ και του ΤΣ για την περίοδο 2014-2020, προκειμένου να λάβουμε ανατροφοδότηση σχετικά με την εμπειρία τους με τις CRII/CRII+ και το REACT-EU· λάβαμε 74 απαντήσεις που καλύπτουν το 39 % των 313 προγραμμάτων (εξαιρέθηκαν τα διασυνοριακά και διακρατικά προγράμματα).

11 Με τον έλεγχο μας καλύψαμε το ΕΤΠΑ, το ΕΚΤ και το ΤΣ, στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής. Τα στοιχεία που περιλαμβάνονται στις CRII/CRII+ και δεν αφορούν την πολιτική συνοχής, την αλιεία και την αγροτική ανάπτυξη δεν συμπεριλήφθηκαν στο πεδίο κάλυψης του ελέγχου μας. Καλύψαμε χρονικά την περίοδο από την έναρξη των μέτρων αντιμετώπισης της κρίσης στις αρχές του 2020 έως το τέλος του 2021. Λάβαμε υπόψη μεταγενέστερα δεδομένα, εφόσον ήταν διαθέσιμα.

12 Διενεργήσαμε τον έλεγχο αυτό, αφενός, λόγω της σημαντικής φύσης των αλλαγών στο νομικό πλαίσιο για τη χρηματοδότηση της πολιτικής συνοχής και, αφετέρου, επειδή το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εξέφρασε το ενδιαφέρον του για το συγκεκριμένο θέμα. Η χρονική στιγμή στην οποία δημοσιεύουμε την παρούσα έκθεση εξυπηρετεί την Επιτροπή από την άποψη ότι μπορεί να λάβει εγκαίρως υπόψη τις διαπιστώσεις μας τόσο για την εκ των υστέρων αξιολόγηση 2014-2020 όσο και για την κατάρτιση του πλαισίου πολιτικής συνοχής για την περίοδο μετά το 2027.

13 Ο εν λόγω έλεγχος ακολουθεί τις δύο γνώμες σχετικά με την CRII+ και το REACT-EU που εκδώσαμε το 2020⁸ και συμπληρώνει την επισκόπηση 06/2020, με τίτλο «Κίνδυνοι, προκλήσεις και ευκαιρίες στο πλαίσιο της απόκρισης της ΕΕ στην κρίση της COVID-19 σε επίπεδο οικονομικής πολιτικής», με την οποία δόθηκε ολοκληρωμένη εικόνα των βασικών μέτρων απόκρισης της ΕΕ σε επίπεδο οικονομικής πολιτικής. Βασίζεται επίσης σε πρόσφατα δημοσιευμένες ειδικές εκθέσεις και επισκοπήσεις⁹.

⁸ Γνώμη 03/2020 σχετικά με την τροποποίηση του κανονισμού της ΕΕ όσον αφορά τη χρήση των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών και Επενδυτικών Ταμείων για την αντιμετώπιση της πανδημίας COVID-19, και γνώμη 04/2020 σχετικά με την πρόταση κανονισμού REACT-EU και την πρόταση κανονισμού περί κοινών διατάξεων που διέπει τα ΕΔΕΤ.

⁹ Ειδική έκθεση 24/2021, με τίτλο «Χρηματοδότηση βάσει επιδόσεων στην πολιτική συνοχής: παρά τις ευγενείς φιλοδοξίες, την περίοδο 2014-2020 δεν είχαν εξαλειφθεί τα εμπόδια», ειδική έκθεση 08/2022, με τίτλο «Στήριξη του ΕΤΠΑ για την ανταγωνιστικότητα των ΜΜΕ: αστοχίες στον σχεδιασμό περιορίζουν την αποτελεσματικότητα της χρηματοδότησης», και επισκόπηση 01/2023 με τίτλο, «Η χρηματοδότηση της ΕΕ μέσω της πολιτικής συνοχής και του Μηχανισμού Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας: συγκριτική ανάλυση».

Παρατηρήσεις

Η Επιτροπή προσαρμοσε γρήγορα τους κανόνες, αλλά τα μέτρα ενδέχεται να εντείνουν τις υφιστάμενες προκλήσεις

14 Εξετάσαμε τον σχεδιασμό των CRII/CRII+ και REACT-EU από την Επιτροπή, προκειμένου να προσδιορίσουμε την ταχύτητα της απόκρισης, το σκεπτικό των μέτρων και τις πιθανές επακόλουθες προκλήσεις για την υλοποίηση της χρηματοδότησης της πολιτικής συνοχής. Αξιολογήσαμε κατά πόσον ο τρόπος απόκρισης ήταν κατάλληλος, λαμβάνοντας υπόψη την κατάσταση έκτακτης ανάγκης που προκάλεσε η πανδημία.

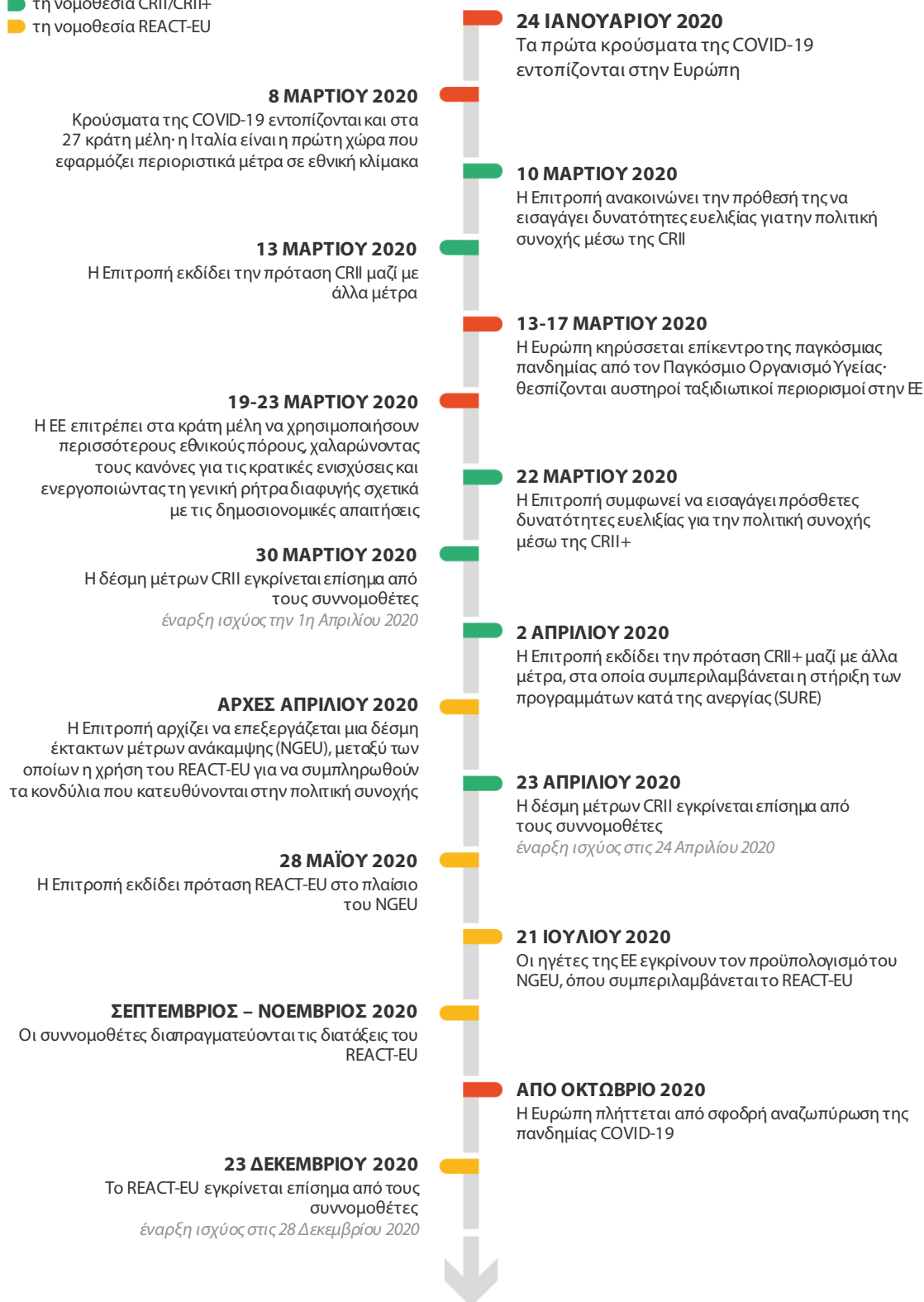
Ταχεία απόκριση της ΕΕ σε τρία στάδια για την αλλαγή του νομικού πλαισίου της πολιτικής συνοχής σε λιγότερο από ένα έτος

15 Στο [γράφημα 3](#) παρουσιάζεται το χρονοδιάγραμμα από την έναρξη της πανδημίας έως την έγκριση των νομοθετικών μέτρων αντιμετώπισης στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής. Για κάθε τροποποίηση των κανονισμών για τα ταμεία της πολιτικής συνοχής, η Επιτροπή εξέδωσε πρόταση που έπρεπε να εγκριθεί από κοινού από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, ως συννομοθέτες.

Γράφημα 3 – Χρονοδιάγραμμα της δράσης της ΕΕ για την προσαρμογή της πολιτικής συνοχής στο πλαίσιο της πανδημίας COVID-19

ΓΕΓΟΝΟΤΑ ΠΟΥ ΣΧΕΤΙΖΟΝΤΑΙ ΜΕ:

- την εκδήλωση και εξάπλωση της πανδημίας COVID-19
- τη νομοθεσία CRII/CRII+
- τη νομοθεσία REACT-EU



Πηγή: ΕΕΣ.

16 Λίγο μετά την επιδημική έξαρση του ιού στην Ευρώπη, στις 13 Μαρτίου 2020, η Επιτροπή εξέδωσε τη νομοθετική πρωτοβουλία CRII, την πρώτη δέσμη μέτρων της πολιτικής συνοχής για την αντιμετώπιση της κρίσης. Καθώς τα κράτη μέλη ζήτησαν πρόσθετα μέτρα, στις 22 Μαρτίου 2020 η Επιτροπή αποφάσισε να παράσχει περαιτέρω δυνατότητες ευελιξίας μέσω μιας δεύτερης δέσμης, της CRII+, την οποία εξέδωσε στις 2 Απριλίου 2020. Η Επιτροπή μπόρεσε να καταρτίσει τις προτάσεις CRII και CRII+ μέσα σε πολύ σύντομο χρονικό διάστημα, παρά το γεγονός ότι όλο το προσωπικό της Επιτροπής είχε αρχίσει να εργάζεται εξ αποστάσεως από τα μέσα Μαρτίου 2020. Σύμφωνα με την έρευνά μας, το 92 % των συμμετεχόντων θεωρεί ότι η Επιτροπή ενήργησε ταχέως για την προσαρμογή της πολιτικής συνοχής μέσω των CRII και CRII+.

17 Οι συννομοθέτες ενέκριναν τις προτάσεις της Επιτροπής στις 30 Μαρτίου (17 ημερολογιακές ημέρες μετά την έκδοσή τους από την Επιτροπή) και στις 23 Απριλίου 2020 (21 ημερολογιακές ημέρες) αντίστοιχα. Αυτό το χρονικό διάστημα είναι δώδεκα φορές μικρότερο από τον μέσο χρόνο που χρειάστηκε για τις άλλες τροποποιήσεις των ΚΚΔ της πολιτικής συνοχής 2007-2013 και 2014-2020 (βλέπε [γράφημα 4](#)).

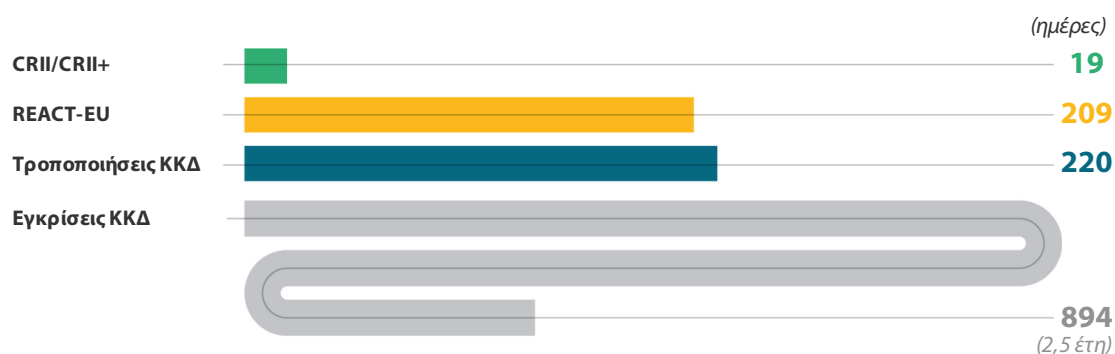
18 Προκειμένου να διευκολυνθεί η ταχεία έγκριση των νομοθετικών πράξεων, το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο συμφώνησαν να εγκρίνουν τις προτάσεις της Επιτροπής χωρίς τροπολογίες και κατέφυγαν σε ορισμένες ταχείες διαδικασίες, όπως η εξ αποστάσεως ψηφοφορία. Προκειμένου να αποφευχθεί η επιβράδυνση της διαδικασίας με νομοθετικές τροποποιήσεις, ζήτησαν την εισαγωγή πρόσθετων μέτρων μέσω της δέσμης CRII+ αντί να τροποποιήσουν την αρχική πρόταση CRII.

19 Στις αρχές Απριλίου 2020, καθώς είχε ήδη καταστεί σαφές ότι η κρίση της COVID-19 θα είχε μακροπρόθεσμο οικονομικό αντίκτυπο, η Επιτροπή άρχισε να αναπτύσσει το μέσο που θα ονομαζόταν NGEU, μια δέσμη μέτρων ανάκαμψης ύψους 807 δισεκατομμυρίων ευρώ σε επίπεδο ΕΕ. Η Επιτροπή αποφάσισε να συμπεριλάβει πρόσθετους πόρους της πολιτικής συνοχής για την περίοδο 2014-2020 στην εν λόγω δέσμη μέτρων ούτως ώστε να χορηγηθούν γρήγορα στα κράτη μέλη κονδύλια μέσω των υφιστάμενων προγραμμάτων. Η Επιτροπή συνέταξε την πρόταση για τη συμπλήρωση των κονδυλίων της πολιτικής συνοχής 2014-2020, η οποία αργότερα ονομάστηκε REACT-EU, σε μία εβδομάδα στις αρχές Απριλίου του 2020. Η πρόταση εκδόθηκε στις 28 Μαΐου 2020, μόλις οριστικοποιήθηκε ολόκληρη η δέσμη μέτρων του NGEU.

20 Οι συννομοθέτες ενέκριναν επισήμως τον κανονισμό REACT-EU επτά μήνες αργότερα, στις 23 Δεκεμβρίου 2020, αφού επέφεραν ορισμένες τροποποιήσεις στην αρχική πρόταση της Επιτροπής. Η έγκριση του REACT-EU χρειάστηκε πολύ περισσότερο χρόνο από την έγκριση των CRII και CRII+, καθώς αποτελούσε μέρος του νέου μέσου NGEU, στο πλαίσιο του οποίου το υπό κρίση ποσό ξεπερνούσε τα 800 δισεκατομμύρια ευρώ ([πλαίσιο 1](#)).

21 Ωστόσο, ο χρόνος που χρειάστηκε για την έγκριση του REACT-EU ήταν αντίστοιχος με τον μέσο χρόνο που χρειάστηκε για τις τροποποιήσεις των ΚΚΔ τις δύο τελευταίες περιόδους προγραμματισμού, παρόλο που οι άλλες αυτές τροποποιήσεις είχαν πιο περιορισμένο αντικείμενο. Συγκριτικά, για τις τρεις τελευταίες εγκρίσεις του ΚΚΔ χρειάστηκαν κατά μέσο όρο δύομισι έτη (βλέπε [γράφημα 4](#)).

Γράφημα 4 – Χρόνος που χρειάστηκε για την έγκριση της νομοθεσίας της πολιτικής συνοχής για τις περιόδους 2007-2013 και 2014-2020



Σημείωση: Ο αριθμός των ημερών αντιπροσωπεύει τον χρόνο που μεσολάβησε μεταξύ της πρότασης της Επιτροπής και της έγκρισής της από τους συννομοθέτες ως μέσο χρόνο για κάθε κατηγορία, εκτός από το REACT-EU που ρυθμίζεται από μία ενιαία νομοθετική πράξη. Στον μέσο χρόνο έγκρισης των ΚΚΔ συνεκτιμάται και ο ΚΚΔ της περιόδου 2021-2027.

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει του Eurlex.

Η Επιτροπή προσαρμοσε την πολιτική συνοχής για να βοηθήσει τα κράτη μέλη να αντιμετωπίσουν τις συνέπειες της πανδημίας COVID-19

22 Οι CRII και CRII+ εισήγαγαν στοχευμένες προσαρμογές ορισμένων κανόνων της πολιτικής συνοχής για την άμεση αντιμετώπιση της κρίσης (βλέπε [παράρτημα Ι](#)). Τα μέτρα παρείχαν ρευστότητα, ευελιξία και απλούστευση ώστε να διευκολυνθεί η χρήση των μη δαπανηθέντων κονδυλίων της πολιτικής συνοχής 2014-2020. Επίσης με τα μέτρα αυτά τροποποιήθηκαν για το 2020 ορισμένα βασικά χαρακτηριστικά της χρηματοδότησης της πολιτικής συνοχής, όπως η εστίασή της στις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες και η συγχρηματοδότηση της ΕΕ. Η Επιτροπή έκρινε ότι

αυτό ήταν αποδεκτό, δεδομένου ότι η υλοποίηση είχε ήδη προχωρήσει αρκετά έως το έβδομο έτος της περιόδου. Τα περισσότερα μέτρα των CRII/CRII+ δεν περιορίζονται στην αντιμετώπιση της πανδημίας COVID-19, αλλά μπορούν να χρησιμοποιηθούν για όλες τις πράξεις, παρέχοντας επομένως υψηλό επίπεδο διακριτικής ευχέρειας στις εθνικές αρχές.

23 Δεδομένου ότι με τις CRII/CRII+ δεν προστέθηκαν νέα κονδύλια, ορισμένες διαχειριστικές αρχές δεν μπόρεσαν να εφαρμόσουν σημαντικές αλλαγές στα προγράμματά τους, διότι είχαν ήδη δεσμεύσει σχεδόν το σύνολο των κονδυλίων τους για την περίοδο 2014-2020 στους δικαιούχους. Το ένα τέταρτο των συμμετεχόντων στην έρευνά μας ανέφεραν ότι δεν έκαναν χρήση των δυνατοτήτων ευελιξίας προγραμματισμού των CRII/CRII+ για τα υπό τη διαχείρισή τους προγράμματα, και, για το 78 % αυτών των συμμετεχόντων, αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι τα κονδύλια είχαν ήδη δεσμευθεί· σχεδόν οι μισοί από εκείνους που αξιοποίησαν τις δυνατότητες ευελιξίας των CRII/CRII+ δήλωσαν ότι εξακολουθούν να αντιμετωπίζουν περιορισμούς λόγω του ότι τα κονδύλια είναι ήδη σε μεγάλο βαθμό δεσμευμένα.

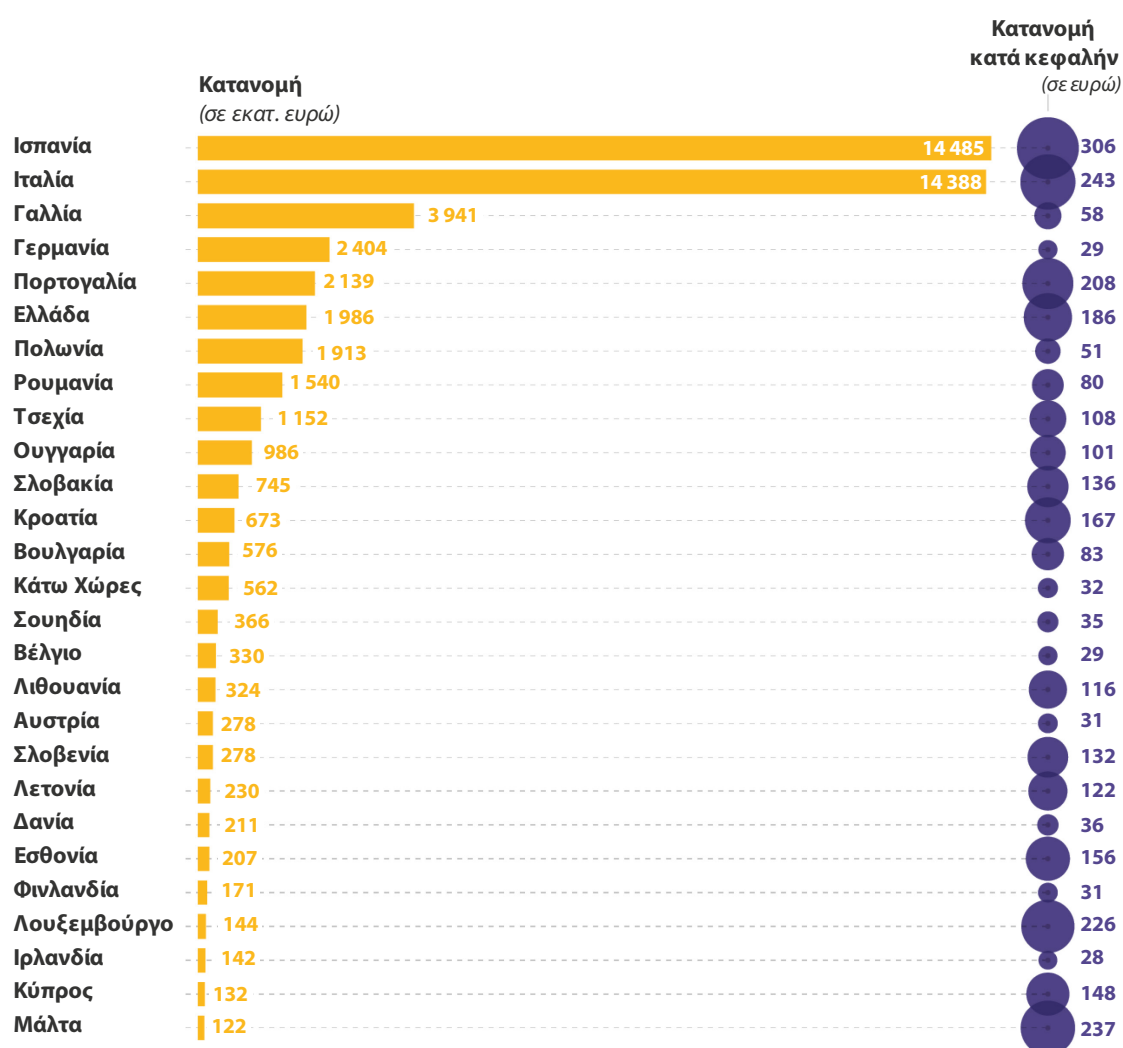
24 Η παράλληλη διαπραγμάτευση της δέσμης νομοθετικών μέτρων για την πολιτική συνοχής 2021-2027 επηρέασε την επιλογή ορισμένων μέτρων των CRII/CRII+, καθώς η Επιτροπή θέλησε να αποφύγει να δημιουργήσει προηγούμενα σε ορισμένους τομείς. Ως εκ τούτου, επέλεξε να μην παράσχει πρόσθετη προχρηματοδότηση, να μην καταργήσει την παρακράτηση πληρωμών που εφαρμόζεται στις ενδιάμεσες πληρωμές και να μην χαλαρώσει τους κανόνες αποδέσμευσης.

25 Το REACT-EU έχει σχεδιαστεί για να χρησιμεύσει ως βραχυπρόθεσμο και μεσοπρόθεσμο μέσο για δράσεις αποκατάστασης και ανάκαμψης από την κρίση (βλέπε [παράρτημα Ι](#)). Σε αντίθεση με τα κανονικά ταμεία της πολιτικής συνοχής, στο πλαίσιο του REACT-EU, τα κράτη μέλη διαθέτουν υψηλό βαθμό διακριτικής ευχέρειας όσον αφορά την κατανομή των πρόσθετων κονδυλίων μεταξύ του ΕΤΠΑ και του ΕΚΤ, μεταξύ περιφερειών και μεταξύ ειδών επιλέξιμων επενδύσεων. Μπορούν επίσης να χρησιμοποιήσουν τους πόρους του REACT-EU για τη στήριξη του Ταμείου Ευρωπαϊκής Βοήθειας προς τους Απόρους και της Πρωτοβουλίας για την Απασχόληση των Νέων. Ως εκ τούτου, με το REACT-EU εισάγεται σημαντική απόκλιση από τους τυπικούς κανόνες των ταμείων της πολιτικής συνοχής και από τη συνήθη εστίαση της πολιτικής συνοχής στη μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων.

26 Οι πόροι του REACT-EU διανεμήθηκαν στα κράτη μέλη βάσει διαφορετικής μεθοδολογίας από εκείνη που χρησιμοποιείται για τα κανονικά ταμεία της πολιτικής συνοχής. Ενώ στην περίπτωση των ταμείων η μεθοδολογία αντικατοπτρίζει σε μεγάλο βαθμό τις περιφερειακές ανισότητες, το REACT-EU λαμβάνει υπόψη μόνο τα

δεδομένα που αποτυπώνουν την κατάσταση σε εθνικό επίπεδο προ πανδημίας και τον οικονομικό αντίκτυπο της κρίσης στα κράτη μέλη. Η Ισπανία και η Ιταλία, καθεμία με χρηματοδοτική κατανομή άνω των 14 δισεκατομμυρίων ευρώ, είναι μακράν οι δύο κύριοι αποδέκτες και αντιπροσωπεύουν από κοινού το 57 % του συνολικού προϋπολογισμού. Στο [γράφημα 5](#) παρουσιάζεται η κατανομή ανά κράτος μέλος και κατά κεφαλήν σε κάθε κράτος μέλος.

Γράφημα 5 – Κατανομή REACT-EU ανά κράτος μέλος



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων της Επιτροπής.

27 Δεδομένης της χρονικής στιγμής έγκρισής του, στα περισσότερα κράτη μέλη αυτό στο οποίο χρησιμεύει το REACT-EU είναι να «γεφυρώνει» το χάσμα που προέκυψε από το χρηματοδοτικό έλλειμμα μεταξύ 2021 και 2023 εξαιτίας σημαντικών καθυστερήσεων στην έναρξη των προγραμμάτων της πολιτικής συνοχής 2021-2027 (βλέπε [πλαίσιο 2](#)).

Οι νομοθετικές αλλαγές ενδέχεται να εντείνουν ορισμένες προκλήσεις της πολιτικής συνοχής που προϋπήρχαν της κρίσης, καθώς και να δημιουργήσουν επιπλέον

28 Οι CRII/CRII+ επέφεραν μεν έγκαιρες αλλαγές στο νομικό πλαίσιο εξασφαλίζοντας ευελιξία στη χρήση της χρηματοδότησης της πολιτικής συνοχής, σημαντικοί ωστόσο ήταν και οι πρόσθετοι πόροι που παρέχονταν μέσω του REACT-EU, με επακόλουθο να αυξάνονται οι προκλήσεις που αντιμετωπίζουν τα κράτη μέλη όσον αφορά τη χρησιμοποίηση των κονδυλίων της πολιτικής συνοχής.

Τα μέτρα διευκολύνουν τη χρήση των κονδυλίων της ΕΕ, αλλά η πρόσθετη χρηματοδότηση μπορεί να επιτείνει τις δυσκολίες απορρόφησης και την πίεση να δαπανηθούν τα κονδύλια

29 Η πανδημία COVID-19 και τα μέτρα δημόσιας υγείας που ελήφθησαν για τον περιορισμό της εξάπλωσής της, όπως τα εθνικά περιοριστικά μέτρα, επηρέασαν την κανονική εκτέλεση των προγραμμάτων της περιόδου 2014-2020. Σχεδόν όλοι οι συμμετέχοντες στην έρευνά μας δήλωσαν ότι η πανδημία είχε αντίκτυπο στην υλοποίηση των προγραμμάτων τους, καθώς το 81 % αντιμετώπιζε καθυστερήσεις στα έργα και το 29 % ακυρώσεις έργων, συχνά λόγω οικονομικών δυσχερειών των δικαιούχων.

30 Οι CRII και CRII+, ιδίως οι διατάξεις που επιτρέπουν 100 % συγχρηματοδότηση από την ΕΕ και παρέχουν στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να ανακατευθύνουν τους πόρους, σχεδιάστηκαν για να περιορίσουν την επιβάρυνση των εθνικών προϋπολογισμών. Ως αποτέλεσμα αυτών των μέτρων, το 2020 τα κράτη μέλη υπερέβησαν κατά περισσότερο από 10 % τις δαπάνες κονδυλίων της πολιτικής συνοχής που είχαν προγραμματίσει πριν από την πανδημία¹⁰. Έως το τέλος του 2021, τα κράτη μέλη είχαν δαπανήσει κατά μέσο όρο το 69 % των κονδυλίων τους για την περίοδο 2014-2020 (εξαιρουμένου του REACT-EU) σε σύγκριση με μόλις 37 % έως το τέλος του 2019 (βλέπε [γράφημα 7](#)). Ως εκ τούτου, οι CRII/CRII+ υπεραντιστάθμισαν την επιβράδυνση της εφαρμογής που προκάλεσε η πανδημία.

31 Από την άλλη πλευρά, το REACT-EU έχει προσθέσει μεγάλο ποσό πόρων που πρέπει να δαπανηθούν σε πολύ σύντομο χρονικό διάστημα, ειδικότερα έως το τέλος του 2023. Αυτό είναι πιθανό να αποτελέσει πρόκληση για ορισμένα κράτη μέλη, καθώς, παραδοσιακά, η πολιτική συνοχής συνεπάγεται μακροπρόθεσμο σχεδιασμό

¹⁰ Ο διορθωτικός προϋπολογισμός αριθ. 6, 2020/1672 (ΕΕ 380/1) εγκρίθηκε για να καλύψει τις πρόσθετες ανάγκες, αυξάνοντας κατά 5 δισεκατομμύρια ευρώ τις πιστώσεις πληρωμών του 2020 για την πολιτική συνοχής.

και αργή απορρόφηση. Στις 30 Ιουνίου 2022, ενάμισι έτος μετά την έναρξη εφαρμογής του REACT-EU, ορισμένα κράτη μέλη δεν είχαν ακόμη προγραμματίσει σημαντικά ποσά, όπως η Ιρλανδία και η Πορτογαλία με μη προγραμματισμένους πόρους 38 % και 25 % αντίστοιχα. Έως αυτήν την ημερομηνία, μόνο το 24 % της χρηματοδότησης REACT-EU είχε καταβληθεί στα κράτη μέλη. Περίπου τα δύο τρίτα αυτής καταβλήθηκαν ως προχρηματοδότηση, ενώ το υπόλοιπο ως επιστροφή των δαπανών που είχαν ήδη πραγματοποιηθεί και εκκαθαριστεί. Όπως έχουμε αναφέρει σε προηγούμενη έκθεση, υπάρχει ο κίνδυνος οι διαθέσιμοι πόροι να δαπανηθούν με βιασύνη πριν από το τέλος της περιόδου, με συνέπεια να μη δοθεί επαρκής έμφαση στις επιδόσεις και στην οικονομική αποδοτικότητα¹¹.

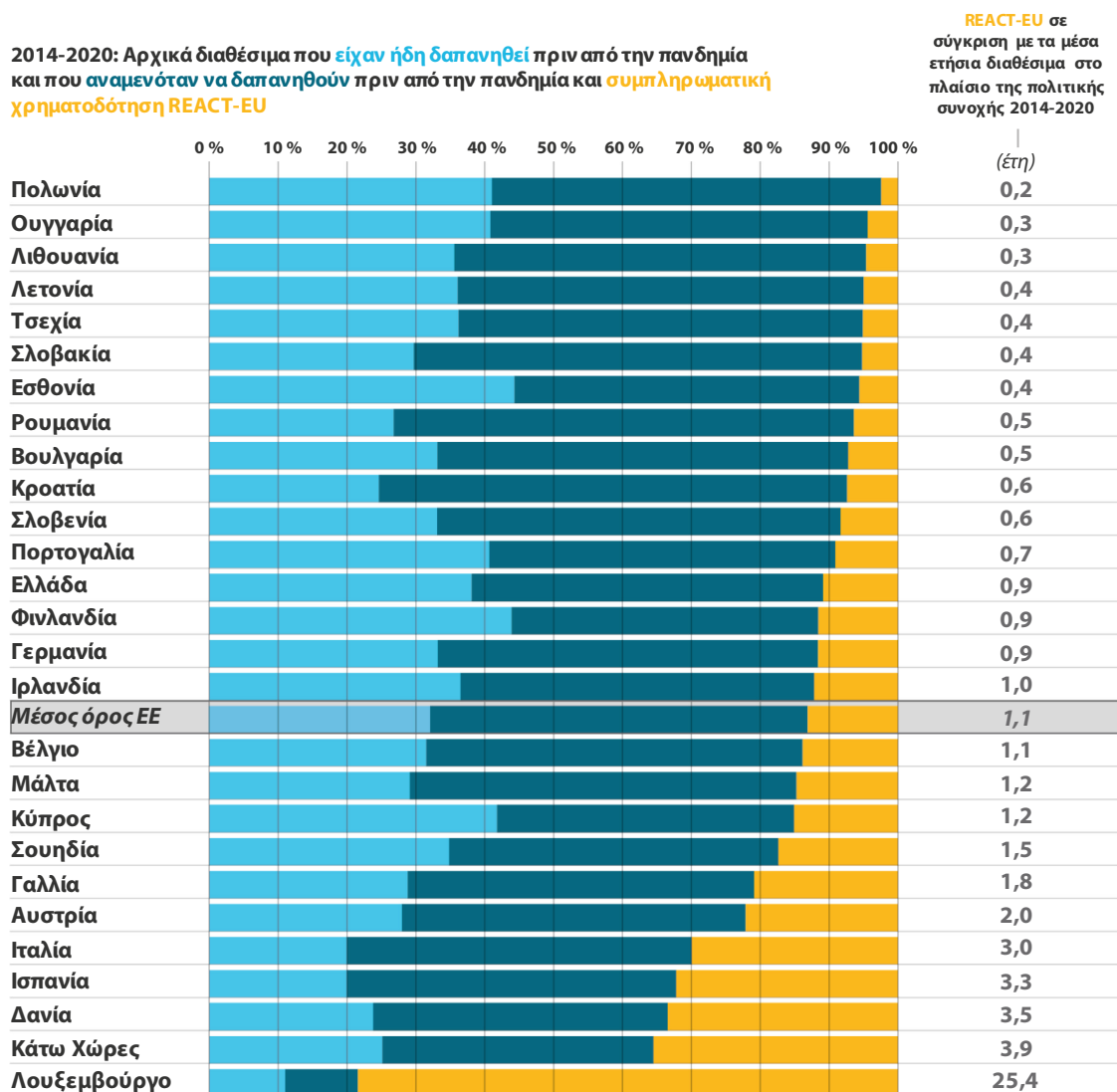
32 Στους παράγοντες που επιτείνουν τη δυσκολία να δαπανηθούν τα κονδύλια του REACT-EU έως το τέλος του 2023 περιλαμβάνονται:

- ο Το μέγεθος των κονδυλίων του REACT-EU που κατανέμονται σε ορισμένα κράτη μέλη. Σε επίπεδο ΕΕ, το REACT-EU παρέχει συμπληρωματική χρηματοδότηση ισοδύναμη με ένα επιπλέον έτος χρηματοδότησης της πολιτικής συνοχής 2014-2020. Ωστόσο, η κατάσταση διαφέρει σημαντικά ανά κράτος μέλος λόγω της διαφορετικής μεθόδου κατανομής του προϋπολογισμού. Παραδείγματος χάριν, για πέντε κράτη μέλη, τα κατανεμηθέντα σε αυτά κονδύλια του REACT-EU ισοδυναμούν με περισσότερα από τρία επιπλέον έτη χρηματοδότησης της πολιτικής συνοχής (βλέπε [γράφημα 6](#)).
- ο Οι δυσκολίες που αντιμετωπίζουν ορισμένα κράτη μέλη όσον αφορά τη δαπάνη των διαθέσιμων κονδυλίων της ΕΕ. Όταν τέθηκε σε εφαρμογή το REACT-EU τον Ιανουάριο του 2021, τα πρόσθετα κονδύλια αντιπροσώπευαν κατά μέσο όρο αύξηση 32 % των ποσών που έμενε ακόμη να καταβληθούν στα κράτη μέλη. Ορισμένα από τα κράτη μέλη που επλήγησαν περισσότερο από την πανδημία COVID-19 συγκαταλέγονταν επίσης σε εκείνα με τα χαμηλότερα ποσοστά απορρόφησης για την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020 πριν από την πανδημία. Παραδείγματος χάριν, έως το τέλος του 2019, η Ιταλία και η Ισπανία, οι δύο μεγαλύτεροι αποδέκτες των κονδυλίων του REACT-EU, είχαν δαπανήσει μόνο το 29 % της κατανομής τους στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής 2014-2020, σε σύγκριση με τον μέσο όρο της ΕΕ που ανερχόταν σε 37 % (βλέπε [γράφημα 7](#)).

¹¹ [Ειδική έκθεση 17/2018](#), με τίτλο «Η Επιτροπή και τα κράτη μέλη αντιμετώπισαν με τις ενέργειές τους τη χαμηλή απορρόφηση κατά τα τελευταία έτη της περιόδου προγραμματισμού 2007-2013, χωρίς όμως να εστιάζουν επαρκώς στα αποτελέσματα», σημείο 87, και [γνώμη 03/2020](#), πλαίσιο 1.

- Το σημαντικό ποσό κονδυλίων του ΜΑΑ που τα κράτη μέλη πρέπει παράλληλα να δαπανήσουν έως το 2026 (βλέπε [γράφημα 8](#)). Παραδείγματος χάριν, η Ισπανία και η Ιταλία είναι επίσης οι κύριοι αποδέκτες αυτών των κονδυλίων. Έχουμε υπογραμμίσει τις προκλήσεις που δημιουργήθηκαν όσον αφορά τη δαπάνη των κονδυλίων της πολιτικής συνοχής 2021-2027 εξαιτίας των μεγάλων ποσών που εισέρρευσαν με τον ΜΑΑ¹². Παρόμοιες δυσκολίες ενδέχεται να προκύψουν σε ορισμένα κράτη μέλη σε σχέση με τα κονδύλια του REACT-EU, καθώς η περίοδος επιλεξιμότητάς της συμπίπτει με την έναρξη της περιόδου επιλεξιμότητας του ΜΑΑ.

Γράφημα 6 – REACT-EU και αρχικά διαθέσιμα κονδύλια στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής 2014-2020



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων της Επιτροπής.

¹² Επισκόπηση 01/2023, σημεία 53-54.

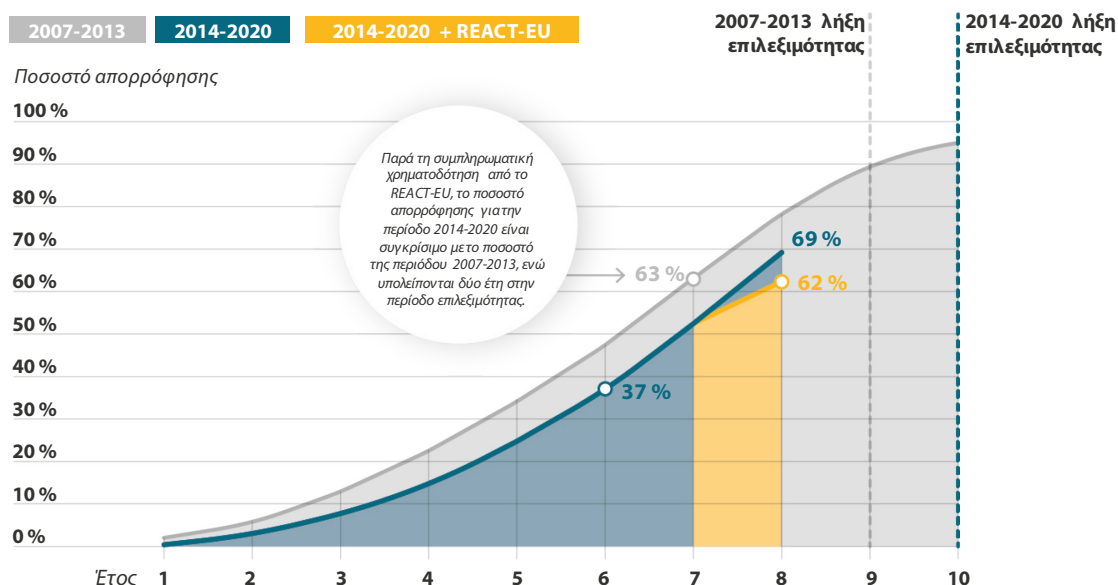
33 Ταυτόχρονα, συντρέχουν επίσης διάφοροι παράγοντες που αναμένεται να διευκολύνουν τη χρήση των κονδυλίων του REACT-EU:

- ο οι διατάξεις του REACT-EU προβλέπουν σημαντικές δυνατότητες ευελιξίας προγραμματισμού και απουσία υποχρεωτικής εθνικής συγχρηματοδότησης·
- ο πριν από τη συμπληρωματική χρηματοδότηση REACT-EU, τα περισσότερα κράτη μέλη ανέφεραν στην Επιτροπή ότι διέθεταν ισχυρή δεξαμενή έργων για χρηματοδότηση μέσω των προγραμμάτων τους για την περίοδο 2014-2020, ενώ τα δύο τρίτα των κρατών μελών είχαν προσδιορίσει πιθανά έργα που υπερέβαιναν τη χρηματοδοτική κατανομή τους·
- ο η δυσκολία να δαπανηθούν τα κονδύλια της ΕΕ μπορεί να είναι λιγότερο έντονη στα κράτη μέλη όπου τα ταμεία της πολιτικής συνοχής αντιπροσωπεύουν μικρό ποσοστό του συνόλου των δημόσιων επενδύσεων¹³.

34 Στο τέλος του 2021, παρά τα πρόσθετα κονδύλια του REACT-EU, το ποσοστό απορρόφησης για την περίοδο 2014-2020 ανερχόταν σε 62 %, παρόμοιο με το ποσοστό απορρόφησης της περιόδου 2007-2013 την αντίστοιχη χρονική στιγμή, ενώ υπολείπονταν δύο έτη επιλεξιμότητας εντός της συγκεκριμένης περιόδου (βλέπε [γράφημα 7](#)).

¹³ Ετήσια έκθεση για το 2016, κεφάλαιο 2 «Δημοσιονομική και χρηματοοικονομική διαχείριση», σημεία 2.24-2.25, και επισκόπηση 01/2023, σημείο 53.

Γράφημα 7 – Ποσοστά απορρόφησης της πολιτικής συνοχής ανά έτος προγραμματισμού: 2014-2020 έναντι 2007-2013



Σημείωση: Κατά την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020, τα κράτη μέλη μπορούσαν να χρησιμοποιήσουν τη χρηματοδότηση ενός συγκεκριμένου έτους εντός τριών ετών (N+3), ενώ κατά την περίοδο 2007-2013 μπορούσαν να τη χρησιμοποιήσουν εντός δύο ετών (N+2). Η χρηματοδότηση παύει να είναι διαθέσιμη αν δεν χρησιμοποιηθεί μέσα σε αυτό το χρονικό διάστημα.

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων της Επιτροπής.

Τα μέτρα αύξησαν τον διοικητικό φόρτο για τις διαχειριστικές αρχές και καθυστέρησαν περαιτέρω την έναρξη των προγραμμάτων της περιόδου 2021-2027

35 Η χρήση της χρηματοδότησης της πολιτικής συνοχής θεωρείται συχνά πολύπλοκη, με ανεπαρκή ασφάλεια δικαίου και με υψηλό διοικητικό φόρτο για τις διαχειριστικές αρχές και τους δικαιούχους¹⁴. Οι CRII/CRII+ εισήγαγαν μεγάλο αριθμό μέτρων που επέτρεψαν τον εκτεταμένο επαναπρογραμματισμό των κονδυλίων ενώ, αργότερα, με τη συμπληρωματική χρηματοδότηση του REACT-EU απαιτήθηκε ο ταχύς προγραμματισμός σημαντικού ποσού νέων πόρων. Αυτό φυσικά αύξησε τον διοικητικό φόρτο που αντιμετωπίζουν οι διαχειριστικές αρχές.

36 Σύμφωνα με την Επιτροπή, η εισαγωγή των CRII/CRII+ και REACT-EU είχε ως αποτέλεσμα τόσο η Επιτροπή όσο και οι διαχειριστικές αρχές να εστιάσουν την προσοχή τους στα προγράμματα της περιόδου 2014-2020 εις βάρος της προετοιμασίας των συμφωνιών εταιρικής σχέσης και των προγραμμάτων της περιόδου 2021-2027. Οι διαχειριστικές αρχές έδωσαν επίσης προτεραιότητα στην

¹⁴ Ενημερωτικό έγγραφο 2018, με τίτλο «Απλούστευση της εφαρμογής της πολιτικής συνοχής μετά το 2020», σημεία 18 και 61.

προετοιμασία και τη δαπάνη των κονδυλίων REACT-EU έναντι των κονδυλίων της περιόδου 2021-2027, αφενός λόγω του πολύ σύντομου χρονικού περιθωρίου εκτέλεσης και αφετέρου λόγω των ελκυστικότερων όρων. Αυτό συνέτεινε στις σημαντικές καθυστερήσεις που σημειώθηκαν στην αρχή της περιόδου 2021-2027 (βλέπε [πλαίσιο 2](#)).

Πλαίσιο 2

Καθυστερημένη έναρξη των προγραμμάτων της περιόδου 2021-2027

Αν και οι καθυστερήσεις στην αρχή των περιόδων προγραμματισμού δεν αποτελούν νέο φαινόμενο¹⁵, τα προγράμματα της πολιτικής συνοχής 2021-2027 έχουν καθυστερήσει αισθητά περισσότερο από ό,τι σε προηγούμενες περιόδους. Έως το τέλος του πρώτου έτους της περιόδου 2021-2027, δεν είχαν εγκριθεί προγράμματα, ενώ στα ανάλογα στάδια των περιόδων 2014-2020 και 2007-2013 είχε εγκριθεί αντίστοιχα το 56 % και το 95 % των προγραμμάτων. Έως το τέλος του Ιουνίου 2022, είχε εγκριθεί μόνο το 12 % των προβλεπόμενων για την περίοδο 2021-2027 προγραμμάτων, μεταξύ των οποίων τα προγράμματα πέντε κρατών μελών και ορισμένα διαπεριφερειακά προγράμματα.

Εκτός από τις CRII/CRII+ και το REACT-EU, ένας άλλος παράγοντας που συνέτεινε στις καθυστερήσεις ήταν η πολύ καθυστερημένη έγκριση της δέσμης νομοθετικών μέτρων¹⁶.

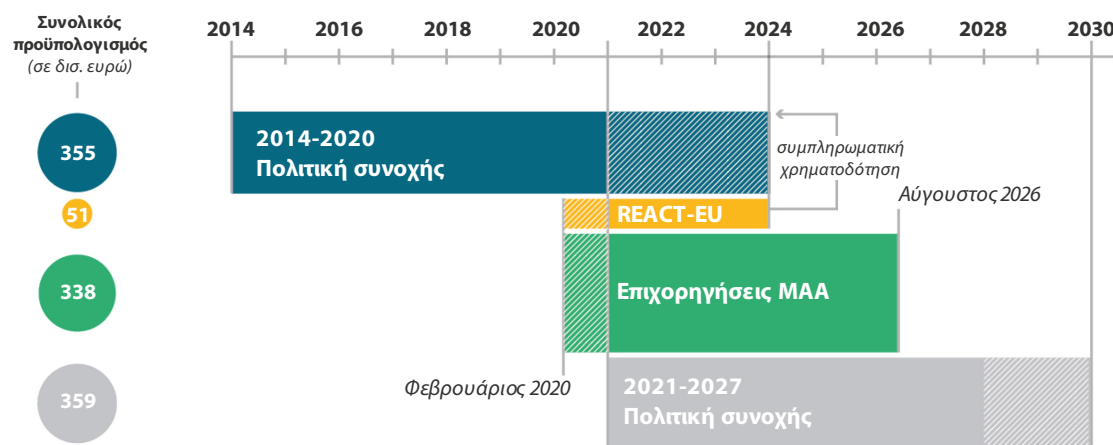
Η παράλληλη εφαρμογή των διαφόρων ροών χρηματοδότησης απαιτεί πρόσθετες προσπάθειες συντονισμού

37 Η περίοδος επιλεξιμότητας για την περίοδο 2014-2020, συμπεριλαμβανομένων των κονδυλίων που επαναπρογραμματίστηκαν μέσω των CRII/CRII+ και του REACT-EU, αλληλεπικαλύπτεται όχι μόνο με την περίοδο 2021-2027, αλλά και με εκείνη του ΜΑΑ, όπως φαίνεται στο [γράφημα 8](#).

¹⁵ Ειδική έκθεση 17/2018, πλαίσιο 2.

¹⁶ Ειδική έκθεση 17/2018, σημεία 16 και 18.

Γράφημα 8 – Περίοδος επιλεξιμότητας των προγραμμάτων της πολιτικής συνοχής και του ΜΑΑ



Πηγή: ΕΕΣ βάσει των κανονισμών ΚΚΔ 2014-2020 και 2021-2027, ΜΑΑ και REACT-EU.

38 Η παράλληλη εφαρμογή των διαφόρων ρών χρηματοδότησης και η ανάγκη συντονισμού τους είναι ένας ακόμη παράγοντας που αυξάνει τον διοικητικό φόρτο που αντιμετωπίζουν τα κράτη μέλη.

39 Εγείρονται έτσι ορισμένες πρόσθετες δυσκολίες και προκλήσεις για τις διαχειριστικές αρχές. Στο [γράφημα 9](#) παρουσιάζονται οι απόψεις των διαχειριστικών αρχών που συμμετείχαν στην έρευνά μας σχετικά με τον βαθμό της διοικητικής επιβάρυνσης και τον πιθανό αντίκτυπό της. Η πλειονότητα των συμμετεχόντων στην έρευνά μας ανησυχεί για τη διοικητική της ικανότητα σε ό,τι έχει να κάνει με τη διαχείριση των πολλαπλών ρών χρηματοδότησης.

Γράφημα 9 – Δυσκολίες στον συντονισμό των διαφόρων ρών χρηματοδότησης, όπως εκφράστηκαν στις απαντήσεις στην έρευνά μας



Πηγή: Έρευνα ΕΕΣ.

40 Έχουμε αναφέρει ότι ο MAA και τα ταμεία της πολιτικής συνοχής έχουν ομοιότητες, και ότι η παράλληλη εφαρμογή τους απαιτεί πρόσθετες διοικητικές προσπάθειες από τα κράτη μέλη, σε συνδυασμό με την ανάγκη να διασφαλιστεί η συμπληρωματικότητα και να αποφευχθεί ο κίνδυνος διπλής χρηματοδότησης¹⁷. Η ανάγκη για συντονισμό και συμπληρωματικότητα είναι ακόμη ισχυρότερη μεταξύ του REACT-EU και του MAA, δεδομένου ότι αμφότερα είναι επενδυτικά μέσα που αποσκοπούν στην προώθηση της ανάκαμψης και της ανθεκτικότητας των κρατών μελών. Και τα δύο αυτά μέσα έχουν ευρύτατο πεδίο δράσης, δεν απαιτούν εθνική συγχρηματοδότηση και τα κονδύλιά τους πρέπει να δαπανηθούν εντός σύντομου χρονικού διαστήματος (τέλος του 2023 και μέσα του 2026 αντίστοιχα). Και τα δύο επιτρέπουν την αναδρομική χρηματοδότηση έργων με περίοδο επιλεξιμότητας που ξεκινά τον Φεβρουάριο του 2020. Ως εκ τούτου, ορισμένα κράτη μέλη, όπως η Ιταλία και η Σλοβενία, παρουσίασαν τα εθνικά τους ΣΑΑ μαζί με τα προγράμματα REACT-EU τους.

Η Επιτροπή έλαβε μέτρα για την αντιμετώπιση του αυξημένου κινδύνου παρατυπιών και απάτης

41 Προκειμένου να επιτευχθεί ισορροπία μεταξύ των δυνατοτήτων ευελιξίας στη χρήση των κονδυλίων και της ανάγκης προστασίας του προϋπολογισμού της ΕΕ, παρά τις πιέσεις ορισμένων κρατών μελών, η Επιτροπή δεν χαλάρωσε τους κανόνες σχετικά με τα συστήματα διαχείρισης και δικλίδων. Μια εξαίρεση που εισήχθη όσον αφορά τη δειγματοληψία από τις αρχές ελέγχου εξυπηρέτησε ως τεχνική λύση στο πρακτικό ζήτημα της συνέχισης των ελεγκτικών εργασιών κατά τη διάρκεια της πανδημίας. Σημειώνουμε ότι, σε έκθεση κοινοβουλευτικής υποεπιτροπής του Ηνωμένου Βασιλείου, επισημάνθηκε το γεγονός ότι, ενώ η κυβέρνηση είχε ενεργήσει γρήγορα προκειμένου να παράσχει ζωτικής σημασίας στήριξη και είχε αποφασίσει να χαλαρώσει ή να τροποποιήσει ορισμένους ελέγχους, αυτό είχε αυξήσει σημαντικά την έκθεσή της σε απάτες και σφάλματα¹⁸.

42 Έχουμε ήδη τονίσει ότι η ευελιξία που παρέχεται στο πλαίσιο των μέτρων έκτακτης ανάγκης CRII/CRII+ και REACT-EU ενδέχεται να εγκυμονεί αυξημένο κίνδυνο παρατυπιών και απάτης¹⁹. Τα ζητήματα αυτά θα καλυφθούν στο πλαίσιο των τακτικών ετήσιων εργασιών μας σχετικά με τη δήλωση διασφάλισης. Η Επιτροπή επικαιροποίησε τα μητρώα κινδύνου της ώστε να συμπεριλάβει κινδύνους που

¹⁷ Επισκόπηση 01/2023, σημείο 11 και σημεία 52-54.

¹⁸ «[Fraud and error](#)», Βουλή των Κοινοτήτων, Επιτροπή Δημόσιων Λογαριασμών, ένατη έκθεση της περιόδου 2021-22, 24 Ιουνίου 2021.

¹⁹ Γνώμη 03/2020 και γνώμη 04/2020.

σχετίζονται με τα μέτρα CRII και REACT-EU, συμπεριλαμβανομένης της απάτης. Ενημέρωσε τις διαχειριστικές αρχές σχετικά με την ανάγκη επικαιροποίησης των εκτιμήσεων κινδύνου απάτης και προσαρμογής των μέτρων τους για την καταπολέμηση της απάτης στο πλαίσιο των CRII/CRII+ και REACT-EU· πρότεινε επίσης πιθανά μέτρα μετριασμού για τη μείωση των κινδύνων, συμπεριλαμβανομένου του κινδύνου απάτης.

Η έγκαιρη συνδρομή της Επιτροπής προς τα κράτη μέλη συνέβαλε στην επίσπευση της έγκρισης των τροποποιήσεων των προγραμμάτων

43 Εξετάσαμε εάν η συνδρομή που παρείχε η Επιτροπή στα κράτη μέλη διευκόλυνε την έγκαιρη χρήση των CRII/CRII+ και REACT-EU, και εάν η Επιτροπή ενέκρινε τις τροποποιήσεις των προγραμμάτων σύμφωνα με τις απαιτήσεις της νομοθεσίας.

Η συνδρομή της Επιτροπής ήταν έγκαιρη και ανταποκρινόταν στις ανάγκες των κρατών μελών

44 Στο πλαίσιο της επιμερισμένης διαχείρισης, η Επιτροπή κατέχει εποπτικό ρόλο, με ειδικές αρμοδιότητες παρακολούθησης και επιβολής. Η Επιτροπή, στο πλαίσιο των δραστηριοτήτων εποπτείας της, παρέχει συνδρομή στα κράτη μέλη για την εξασφάλιση ασφάλειας δικαίου, τα βοηθά να εφαρμόζουν σωστά το δίκαιο της ΕΕ και τα διευκολύνει στην υλοποίηση της χρηματοδότησης της ΕΕ.

45 Η Επιτροπή άρχισε να προσφέρει τη συνδρομή της στα κράτη μέλη παράλληλα με τη διαδικασία έγκρισης της νομοθεσίας CRII. Ταυτόχρονα με τη δημοσίευση της πρότασής της για τη CRII, η Επιτροπή συγκρότησε ειδική ομάδα, ορίζοντας υπαλλήλους της ΕΕ ως σημεία επαφής για την υποβολή ερωτήσεων από τα κράτη μέλη. Στη συνέχεια, κάλεσε τα κράτη μέλη να ορίσουν ένα σημείο επαφής που θα λειτουργεί ως δίαυλος για τα ερωτήματα των διαχειριστικών αρχών σχετικά με τη CRII.

46 Τα ερωτήματα αυτά φιλοξενούνταν στη βάση δεδομένων «CRII Q&A» (Ερωτήσεις και απαντήσεις σχετικά με τη CRII), έναν ιστότοπο που περιείχε τις απαντήσεις της Επιτροπής σε ερωτήσεις που αφορούσαν την εφαρμογή της CRII, και αργότερα της CRII+, προσβάσιμο από όλες τις διαχειριστικές αρχές της περιόδου 2014-2020. Αυτή η ανοιχτή πρόσβαση ήταν μια καινοτόμος προσέγγιση, καθώς πριν από την πανδημία μια παρόμοια βάση δεδομένων ήταν διαθέσιμη μόνο εσωτερικά για την ανταλλαγή γνώσεων μεταξύ των γεωγραφικών μονάδων και των μονάδων

πολιτικής της Επιτροπής. Η Επιτροπή χρησιμοποίησε την εμπειρία της από τη βάση δεδομένων CRII Q&A προκειμένου να προσαρμόσει την προσέγγισή της για τον χειρισμό των ερωτήσεων κατά την περίοδο 2021-2027.

47 Τα κράτη μέλη απέστειλαν 140 ερωτήσεις τις πρώτες δύο ημέρες μετά την έναρξη λειτουργίας της βάσης δεδομένων. Έως το τέλος Απριλίου είχαν υποβληθεί περισσότερες από 400 ερωτήσεις, το 90 % των οποίων έλαβε απάντηση έως τις αρχές Μαΐου και το 98 % έως το τέλος Ιουλίου. Σε αντιδιαστολή, πριν από την πανδημία, η Επιτροπή λάμβανε περίπου 100 ερωτήσεις ετησίως από τις διαχειριστικές αρχές. Προκειμένου να μπορέσει να διαχειριστεί τον μεγάλο όγκο ερωτήσεων, η Επιτροπή προέβη τους δύο πρώτους μήνες σε ανακατανομή προσωπικού από άλλες υπηρεσίες στη βάση δεδομένων. Όλα τα κράτη μέλη έθεσαν ερωτήσεις στη βάση δεδομένων, και πάνω από το 50 % των ερωτήσεων που υποβλήθηκαν αφορούσαν ζητήματα επιλεξιμότητας και τροποποιήσεις προγραμμάτων (βλέπε [γράφημα 10](#)).

Γράφημα 10 – Περιεχόμενο της βάσης δεδομένων «CRII Q&A»



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει της βάσης δεδομένων «CRII Q&A» της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

48 Εκτός από τις απαντήσεις που παρέχονταν στη βάση δεδομένων «CRII Q&A», η Επιτροπή εξακολούθησε να παρέχει συνδρομή στα κράτη μέλη διμερώς μέσω των γεωγραφικών μονάδων της. Αυτή ήταν η προσέγγιση που χρησιμοποιήθηκε για το REACT-EU: δεδομένου ότι είχε λιγότερο επείγοντα χαρακτήρα από τις CRII/CRII+, η Επιτροπή έλαβε την απόφαση να μην επεκτείνει την προσέγγιση της βάσης δεδομένων Q&A.

49 Έχουμε ήδη επισημάνει ότι η επιλεξιμότητα ορισμένων πράξεων θα μπορούσε να ερμηνευθεί ποικιλοτρόπως²⁰. Στην έρευνά μας, το 42 % των συμμετεχόντων ανέφεραν ότι αντιμετώπισαν ανασφάλεια δικαίου σε σχέση με τη χρήση των μέτρων CRII/CRII+. Ωστόσο, από την έρευνά μας προκύπτει επίσης ότι η Επιτροπή παρείχε αποτελεσματική συνδρομή στις διαχειριστικές αρχές: πάνω από το 90 % των συμμετεχόντων ήταν ικανοποιημένοι ή πολύ ικανοποιημένοι με την έγκαιρη παροχή και το περιεχόμενο της στήριξης που έλαβε σε σχέση με τις CRII/CRII+ και το REACT-EU.

Η έγκριση από την Επιτροπή των τροποποιήσεων των προγραμμάτων CRII, CRII+ και REACT-EU ήταν πολύ ταχύτερη από τον μέσο όρο πριν από την πανδημία

50 Η υλοποίηση των περισσότερων μέτρων CRII/CRII+ και ο προγραμματισμός των πρόσθετων πόρων REACT-EU απαιτούσαν τροποποιήσεις στα προγράμματα της περιόδου 2014-2020. Με εξαίρεση τις «μη ουσιαστικές μεταφορές»²¹, προϋπόθεση για τις τροποποιήσεις αυτές ήταν η υποβολή αιτήματος τροποποίησης από τα κράτη μέλη και η έγκριση από την Επιτροπή ώστε να διασφαλιστεί ότι οι προτεινόμενες αλλαγές είναι σύμφωνες με τη νομοθεσία, τους στόχους του προγράμματος και τη συνολική στρατηγική της πολιτικής συνοχής²².

51 Έως το τέλος του 2021, η Επιτροπή είχε εγκρίνει 351 τροποποιήσεις επιχειρησιακών προγραμμάτων για τις CRII/CRII+, σε 271 από τα συνολικά 388 προγράμματα της πολιτικής συνοχής 2014-2020, καθώς σε ορισμένα προγράμματα εφαρμόστηκαν πολλαπλές τροποποιήσεις. Όλα τα κράτη μέλη, εκτός από την Αυστρία και τη Φινλανδία, εισήγαγαν τροποποιήσεις προγραμμάτων στο πλαίσιο των CRII/CRII+. Όσον αφορά το REACT-EU, έως το τέλος του 2021 είχαν εγκριθεί 188 τροποποιήσεις προγραμμάτων και ένα νέο επιχειρησιακό πρόγραμμα στη Γερμανία.

²⁰ ΕΕΣ γνώμη 03/2020, σημείο 11.

²¹ Στο άρθρο 30, παράγραφος 5, του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1303/2013 ορίζονται ως «μη ουσιαστικές» οι μεταφορές ποσών έως το 8 % των διατεθέντων, από την 1η Φεβρουαρίου 2020, κονδυλίων μιας προτεραιότητας, και κατ' ανώτατο όριο έως το 4 % του προϋπολογισμού του προγράμματος σε άλλη προτεραιότητα του ίδιου ταμείου του ίδιου προγράμματος.

²² Άρθρο 30 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1303/2013.

52 Οι κανονισμοί CRII/CRII+ δεν εισήγαγαν απαίτηση να εγκρίνει η Επιτροπή τις τροποποιήσεις προγραμμάτων ταχύτερα από ό,τι εντός της τρίμηνης προθεσμίας που ορίζει ο ΚΚΔ²³. Ωστόσο, η Επιτροπή δεσμεύτηκε να συνεργαστεί με τα κράτη μέλη στην προετοιμασία των τροποποιήσεων CRII/CRII+ και να τις εγκρίνει κατά προτεραιότητα. Σύμφωνα με τον κανονισμό REACT-EU, η Επιτροπή οφείλει να καταβάλει κάθε δυνατή προσπάθεια για να εγκρίνει κάθε νέο ειδικό επιχειρησιακό πρόγραμμα ή τροποποίηση υφιστάμενου προγράμματος εντός 15 εργάσιμων ημερών από την υποβολή τους από κράτος μέλος²⁴.

53 Στις αρχές του 2020, πριν από την πανδημία, η Επιτροπή είχε μόλις αρχίσει να τηρεί την τρίμηνη προθεσμία που προέβλεπε ο ΚΚΔ για την έγκριση αιτημάτων τροποποίησης. Όσον αφορά τις CRII/CRII+ και το REACT-EU, η Επιτροπή επεξεργάστηκε ταχύτερα τα αιτήματα τροποποίησης εφαρμόζοντας μια ταχεία διαδικασία. Ορισμένα βασικά στοιχεία αυτής της διαδικασίας ήταν η μεγαλύτερη έμφαση στη συνεργασία με τα κράτη μέλη προκειμένου να αποσαφηνιστούν οι προτεινόμενες τροποποιήσεις και να συζητηθούν άτυπα τα ζητήματα, η αύξηση του απασχολούμενου προσωπικού σε μονάδες όπου συνήθως παρατηρείται συμφόρηση, και οι εσωτερικές συμφωνίες για να μειωθεί ο χρόνος έγκρισης. Τα μέτρα αυτά βοήθησαν να μειωθεί σημαντικά ο χρόνος που χρειαζόταν η Επιτροπή για την έγκριση τροποποιήσεων προγραμμάτων (βλέπε [γράφημα 11](#)).

Γράφημα 11 – Απαιτούμενος χρόνος για την έγκριση της τροποποίησης προγραμμάτων CRII/CRII+ και REACT-EU (σε πλήθος ημερών)



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων της Επιτροπής.

²³ Άρθρο 30, παράγραφος 2, του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1303/2013.

²⁴ Άρθρο 92β, παράγραφος 10, του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1303/2013.

54 Ο μέσος χρόνος του ενός μηνός που χρειάστηκε η Επιτροπή για την έγκριση των τροποποιήσεων CRII/CRII+ είναι μια θετική εξέλιξη σε σύγκριση με την τρίμηνη προθεσμία που προβλέπει ο κανονισμός και με τον μέσο χρόνο έγκρισης που σημειωνόταν πριν από την πανδημία. Συνάδει επίσης με τη δέσμευση της Επιτροπής να δώσει προτεραιότητα στις τροποποιήσεις CRII. Ο μέσος χρόνος έγκρισης τροποποιήσεων προγραμμάτων στο πλαίσιο του REACT-EU ήταν 19 εργάσιμες ημέρες, ελαφρώς πάνω από τον στόχο των 15 εργάσιμων ημερών.

Η Επιτροπή διενήργησε τους αναγκαίους ελέγχους, αλλά η τεκμηρίωσή τους δεν ήταν πάντα επαρκής

55 Η Επιτροπή εξέδωσε εσωτερική καθοδήγηση για το προσωπικό που ασχολείται με την αξιολόγηση αιτημάτων τροποποίησης προγραμμάτων. Εξετάζοντας τη διαδικασία έγκρισης σε δείγμα τροποποιήσεων προγραμμάτων CRII και REACT-EU διαπιστώσαμε ότι το προσωπικό της Επιτροπής ακολουθούσε την εν λόγω καθοδήγηση όταν έλεγχε εάν οι αλλαγές ήταν σύμφωνες με τη νομοθεσία και δεόντως αιτιολογημένες, και εάν λαμβάνονταν υπόψη πτυχές επιδόσεων, όπως η προσαρμογή ή ο καθορισμός στόχων δεικτών, κατά περίπτωση.

56 Η Επιτροπή χρησιμοποιούσε επίσης, στις περισσότερες περιπτώσεις, τυποποιημένους καταλόγους ελέγχου ποιότητας για να τεκμηριώσει τις εργασίες έγκρισής της. Τυποποιημένοι κατάλογοι ελέγχου ποιότητας χρησιμοποιήθηκαν σε 19 από τις 25 τροποποιήσεις που εξετάσαμε. Στις έξι περιπτώσεις όπου οι κατάλογοι ελέγχου δεν χρησιμοποιήθηκαν ή δεν χρησιμοποιήθηκαν πλήρως, η Επιτροπή τεκμηρίωσε τις εργασίες που πραγματοποίησε σε άλλα έγγραφα στο επίπεδο των γεωγραφικών μονάδων. Μολονότι η χρήση των καταλόγων ελέγχου ποιότητας δεν αποτελεί νομική απαίτηση, η έλλειψη τυποποιημένης προσέγγισης όσον αφορά την τεκμηρίωση δεν επιτρέπει ούτε την απόκτηση γενικής εικόνας ούτε τον συντονισμό.

Τα μέτρα επέτρεψαν στα κράτη μέλη να διαθέσουν σημαντική πρόσθετη χρηματοδότηση για την υγειονομική περίθαλψη, την απασχόληση και τη στήριξη των επιχειρήσεων

57 Εξετάσαμε πώς χρησιμοποιήθηκαν οι δυνατότητες ευελιξίας των CRII/CRII+ και οι πόροι του REACT-EU σε επίπεδο ΕΕ, προκειμένου να προσδιορίσουμε σε ποιον βαθμό έδωσαν τη δυνατότητα στα κράτη μέλη να διαθέσουν πόρους για την αντιμετώπιση της κρίσης COVID-19.

Τα κράτη μέλη ανακατεύθυναν το 10 % της χρηματοδότησης της πολιτικής συνοχής 2014-2020 ως αποτέλεσμα των CRII/CRII+

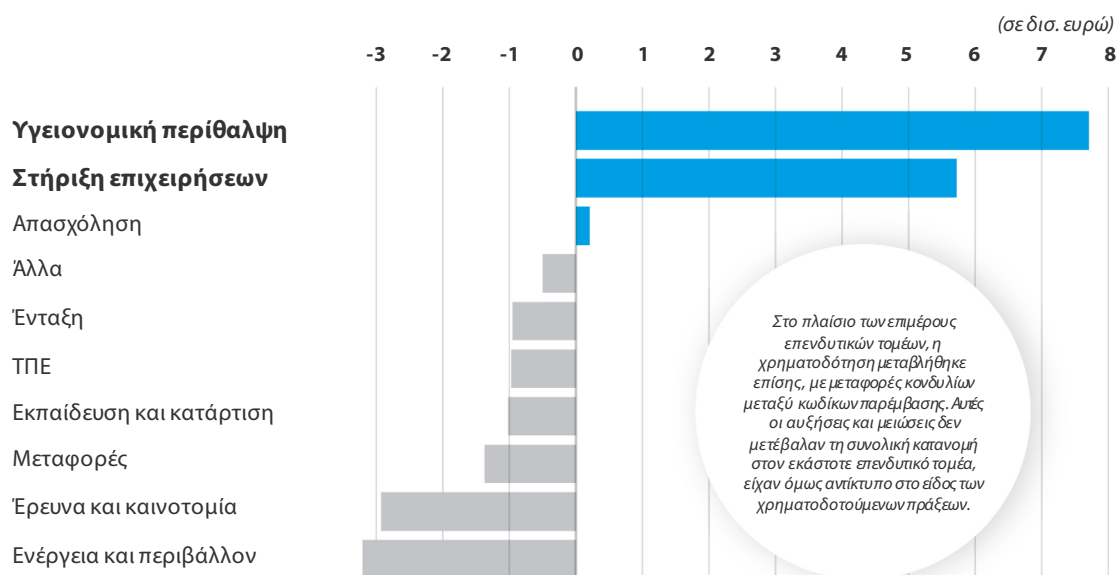
58 Έως τις 31 Δεκεμβρίου 2021, τα κράτη μέλη είχαν μεταφέρει 35 δισεκατομμύρια ευρώ μεταξύ και εντός των επενδυτικών τομέων²⁵. Αυτό το ποσό αντιπροσωπεύει το 10 % των συνολικών κονδυλίων της πολιτικής συνοχής 2014-2020: ένα σημαντικό ποσοστό, δεδομένου ότι η πανδημία εκδηλώθηκε το έβδομο έτος της περιόδου επιλεξιμότητας.

59 Ο όγκος των μεταφορών διαφέρει σημαντικά μεταξύ των κρατών μελών. Αυτό οφείλεται σε διάφορους παράγοντες, όπως οι εθνικές πολιτικές και οι επενδυτικές στρατηγικές των κρατών μελών, η συνολική χρηματοδοτική κατανομή τους στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής, και το υπολειπόμενο διαθέσιμο ποσό. Συνολικά, στο 74 % των προγραμμάτων της περιόδου 2014-2020 πραγματοποιήθηκαν μεταφορές CRII/CRII+. Έντεκα κράτη μέλη μετέφεραν περισσότερα από το 10 % της χρηματοδότησής τους για την περίοδο 2014-2020 μεταξύ ή εντός επενδυτικών τομέων, με την Ιρλανδία να μεταφέρει το 30 %.

60 Τα κράτη μέλη χρησιμοποίησαν τα μέτρα CRII/CRII+ για να ανακατευθύνουν τη χρηματοδότηση σε επενδύσεις για την αντιμετώπιση των επιπτώσεων της πανδημίας. Σε σύγκριση με τα προ πανδημίας διαθέσιμα, η χρηματοδότηση για επενδύσεις στον τομέα της υγειονομικής περίθαλψης αυξήθηκε κατά 80 % (7,7 δισεκατομμύρια ευρώ) και για τη στήριξη των επιχειρήσεων κατά 16 % (5,7 δισεκατομμύρια ευρώ). Αντιστρόφως, η χρηματοδότηση για επενδύσεις στις ΤΠΕ, την ενέργεια και το περιβάλλον, την ένταξη, και την έρευνα και καινοτομία μειώθηκε κατά 5 % έως 8 % (συνολικά περίπου 8,1 δισεκατομμύρια ευρώ). Στο [γράφημα 12](#) παρουσιάζονται οι καθαρές αυξήσεις και μειώσεις της χρηματοδότησης στους επενδυτικούς τομείς από τον Φεβρουάριο του 2020.

²⁵ Ομαδοποιήσαμε τους 123 κωδικούς παρέμβασης που ορίζονται στον [κανονισμό \(ΕΕ\) αριθ. 215/2014](#) σε 10 τομείς επενδύσεων (12 στην περίπτωση του REACT-EU). Τα 35 δισεκατομμύρια ευρώ αντιπροσωπεύουν το συνολικό ποσό αυξήσεων που εισήχθησαν στους κωδικούς παρέμβασης και αντισταθμίζονται από αντίστοιχες μειώσεις σε άλλους κωδικούς παρέμβασης.

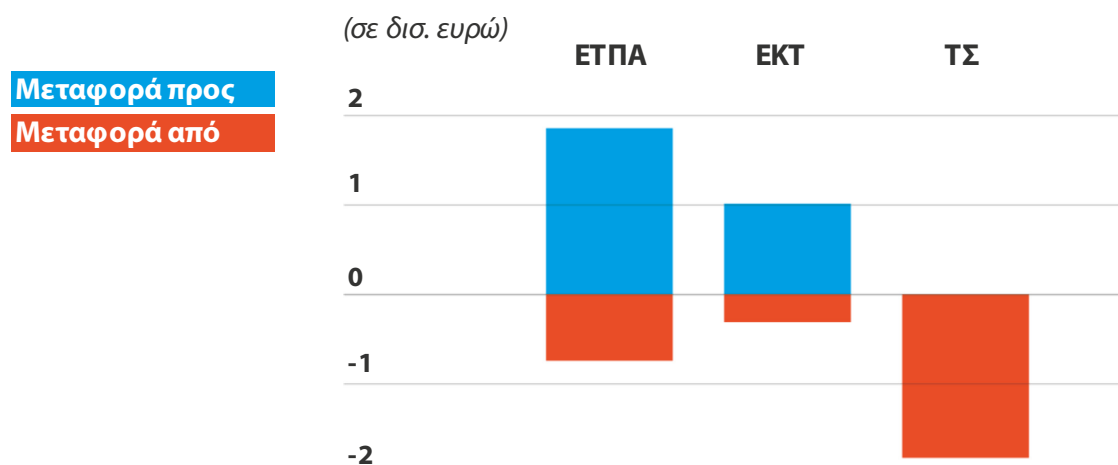
Γράφημα 12 – CRII/CRII+: ανακατανομή της χρηματοδότησης μεταξύ των επενδυτικών τομέων



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων της Επιτροπής.

61 Η χρηματοδότηση μεταφέρθηκε από το ΤΣ στο ΕΤΠΑ και το ΕΚΤ, καθώς και σε περισσότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες και περιφέρειες μετάβασης. Το 2020, τα δύο τρίτα των κρατών μελών (18 από τα 28) μετέφεραν κονδύλια μεταξύ των ΕΤΠΑ, ΕΚΤ και ΤΣ. Ορισμένα κράτη μέλη όπως η Κύπρος, η Ελλάδα και η Κροατία μετέφεραν όλη ή σχεδόν όλη τη χρηματοδότηση που είχαν στη διάθεσή τους από το Ταμείο Συνοχής για το 2020. Ως αποτέλεσμα αυτών των μεταφορών, η κατανομή του ΕΤΠΑ και του ΕΚΤ για το 2020 αυξήθηκε σε καθαρούς όρους κατά περίπου 1,1 δισεκατομμύρια ευρώ (3 %) και 0,7 δισεκατομμύρια ευρώ (5 %) αντίστοιχα, ενώ το ΤΣ μειώθηκε αναλόγως κατά περίπου 1,8 δισεκατομμύρια ευρώ (18 %) (βλέπε [γράφημα 13](#)).

Γράφημα 13 – Μεταφορές μεταξύ ΕΤΠΑ, ΕΚΤ και ΤΣ



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων της Επιτροπής.

62 Την περίοδο 2014-2020, οι περιφέρειες 16 κρατών μελών ανήκαν σε περισσότερες από μία κατηγορίες. Περίπου το 80 % αυτών (13 από τα 16) πραγματοποίησε μεταφορές μεταξύ κατηγοριών περιφερειών²⁶. Ορισμένα κράτη μέλη, όπως η Ελλάδα, η Ουγγαρία και η Ιταλία, μετέφεραν σημαντικά ποσά από λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες σε περισσότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες ή περιφέρειες μετάβασης. Συνολικά, η χρηματοδότηση των περισσότερο ανεπτυγμένων περιφερειών και των περιφερειών μετάβασης αυξήθηκε κατά 1,7 δισεκατομμύρια ευρώ και 82 εκατομμύρια ευρώ αντίστοιχα, ενώ η χρηματοδότηση των λιγότερο ανεπτυγμένων περιφερειών μειώθηκε οριακά κατά 5,6 εκατομμύρια ευρώ και τα υπόλοιπα κονδύλια προέρχονταν από το Ταμείο Συνοχής, το οποίο παρέχει στήριξη στα λιγότερο πλούσια κράτη μέλη.

63 Διαπιστώσαμε ότι, ως αποτέλεσμα των δυνατοτήτων ευελιξίας για την ανακατεύθυνση των πόρων, τα κράτη μέλη έκαναν σημαντικές προσαρμογές στην κατανομή της χρηματοδότησης συνοχής τους μεταξύ επενδυτικών τομέων, ταμείων και κατηγοριών περιφερειών. Ειδικότερα, η παρέκκλιση από την απαίτηση θεματικής συγκέντρωσης διευκόλυνε τα κράτη μέλη να μετακινήσουν τη χρηματοδότηση μεταξύ των πράξεων. Επιπλέον, τα κράτη μέλη μπόρεσαν να επωφεληθούν από τη διευρυμένη επιλεξιμότητα των πράξεων για την ενίσχυση των ικανοτήτων αντιμετώπισης της κρίσης, μεταξύ άλλων και για ήδη ολοκληρωμένα έργα. Όλοι οι συμμετέχοντες στην έρευνά μας ανέφεραν ότι βρήκαν χρήσιμες (37 %) ή πολύ χρήσιμες (63 %) τις δυνατότητες ευελιξίας προγραμματισμού των CRII/CRII+.

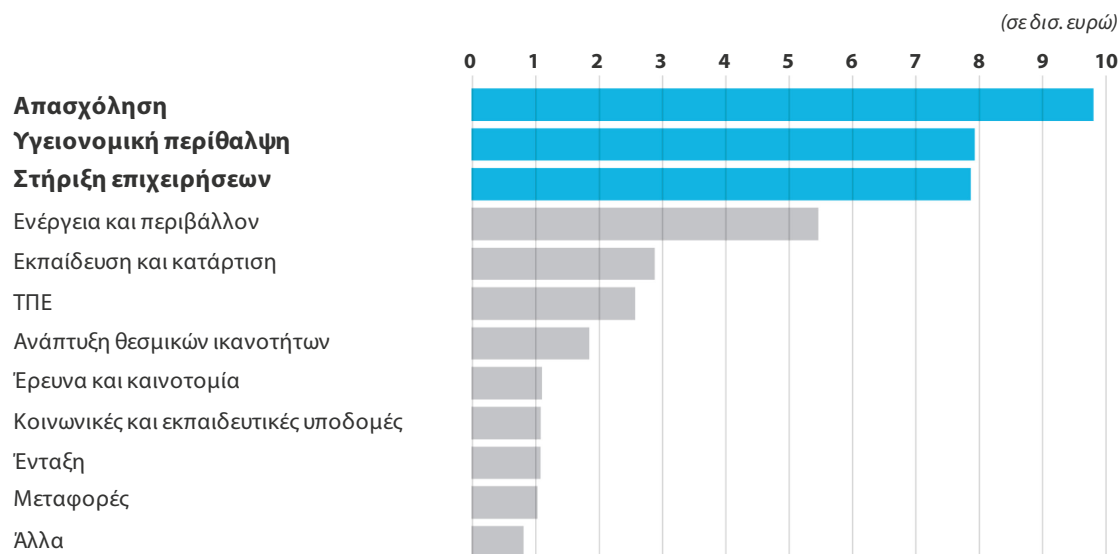
²⁶ Όπως ορίζεται στο άρθρο 90 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1303/2013.

Τα κονδύλια του REACT-EU διατέθηκαν κυρίως σε προγράμματα σχετικά με την απασχόληση, την υγειονομική περίθαλψη και τη στήριξη των επιχειρήσεων, ακολουθώντας σε μεγάλο βαθμό τις ανακατανομές των CRII/CRII+

64 Η περίοδος επιλεξιμότητας για το REACT-EU λήγει στις 31 Δεκεμβρίου 2023, καταληκτική ημερομηνία που ισχύει και για τη χρηματοδότηση της πολιτικής συνοχής 2014-2020. Αυτό περιορίζει τη δυνατότητα των κρατών μελών να χρησιμοποιήσουν αυτή τη χρηματοδότηση για μακροπρόθεσμες επενδύσεις των οποίων η ανάπτυξη και υλοποίηση απαιτούν περισσότερο χρόνο. Έως τις 30 Ιουνίου 2022, τα κράτη μέλη είχαν προγραμματίσει πόρους από το REACT-EU ύψους 43,5 δισεκατομμυρίων ευρώ (86 %) στο πλαίσιο των επιχειρησιακών προγραμμάτων του ΕΤΠΑ και του ΕΚΤ, κατανομημένους κατά 64 % και 36 % μεταξύ των δύο ταμείων αντίστοιχα. Αυτή η κατανομή συμφωνούσε σε γενικές γραμμές με αυτήν της περιόδου 2014-2020, με ποσοστά 70 % και 30 % αντίστοιχα.

65 Σημαντικό μέρος των πόρων REACT-EU προγραμματίστηκε να διατεθεί στην απασχόληση (23 %), την υγειονομική περίθαλψη (18 %) και τη στήριξη των επιχειρήσεων (18 %) (βλέπε [γράφημα 14](#)). Σημαντικό μέρος (τρία τέταρτα) της χρηματοδότησης για τη στήριξη των επιχειρήσεων διατέθηκε σε γενικές παραγωγικές επενδύσεις, όπως το κεφάλαιο κίνησης, ενώ πριν από την πανδημία αυτό αντιπροσώπευε μόλις το ήμισυ του συγκεκριμένου τομέα επενδύσεων. Συνολικά, διαπιστώσαμε μεγάλη απόκλιση μεταξύ των κρατών μελών όσον αφορά τον τρόπο προγραμματισμού των πόρων. Ορισμένα κράτη μέλη επέλεξαν να εστιάσουν τα κονδύλια REACT-EU κυρίως σε έναν επενδυτικό τομέα, ενώ άλλα κράτη μέλη προγραμματίσαν τους πόρους REACT-EU σε πολλαπλούς επενδυτικούς τομείς.

Γράφημα 14 – REACT-EU: πρόσθετη χρηματοδότηση ανά επενδυτικό τομέα



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων της Επιτροπής.

66 Στον κανονισμό REACT-EU²⁷ αναφερόταν η προσδοκία ότι το REACT-EU θα συνεισέφερε το 25 % του συνολικού χρηματοδοτικού κονδυλίου του στους κλιματικούς στόχους, αν και αυτό δεν αποτελούσε νομική απαίτηση. Ωστόσο, έως το τέλος Ιουνίου 2022, μόνο το 15 % περίπου (6,6 δισεκατομμύρια ευρώ) των προγραμματισμένων πόρων του REACT-EU είχε διατεθεί σε επενδύσεις που αναμένεται να συμβάλουν στην επίτευξη των στόχων για το κλίμα. Η συνεισφορά στους κλιματικούς στόχους από πόρους REACT-EU που έχουν προγραμματιστεί στο πλαίσιο του ΕΤΠΑ και του ΕΚΤ ανέρχεται σε 21,6 % και 3,5 % αντίστοιχα. Θεωρούμε ότι είναι απίθανο να εκπληρωθεί η προσδοκία του 25 %, δεδομένου ότι έως τον Ιούνιο του 2022 το 86 % των πόρων του REACT-EU είχε ήδη προγραμματιστεί.

Η ευελιξία που παρείχε η CRII+ είχε ως αποτέλεσμα εξοικονόμηση ποσού σχεδόν 13 δισεκατομμυρίων ευρώ για τους εθνικούς προϋπολογισμούς, σήμαινε ωστόσο λιγότερη συνολική χρηματοδότηση για επενδύσεις στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής

67 Για τη λογιστική χρήση που έληξε στις 30 Ιουνίου 2021, 18 κράτη μέλη επωφελήθηκαν από τις δυνατότητες ευελιξίας των CRII/CRII+ για να αυξήσουν το ποσοστό συγχρηματοδότησης στο 100 % για σχεδόν τα μισά προγράμματα της περιόδου 2014-2020. Με βάση τους υπολογισμούς της Επιτροπής, αυτό σήμαινε ότι

²⁷ Κανονισμός (ΕΕ) 2020/2221, αιτιολογική σκέψη 6.

τα εν λόγω κράτη μέλη μπορούσαν να ζητήσουν, επιπλέον της κανονικής συγχρηματοδότησης τους, πρόσθετη χρηματοδότηση της ΕΕ ύψους 12,9 δισεκατομμυρίων ευρώ. Αυτό το ποσό αντιπροσωπεύει το 11 % των πληρωμών για τις οποίες υποβλήθηκαν αιτήσεις το 2020 και το 2021, ή το 3,6 % της συνολικής χρηματοδότησης της πολιτικής συνοχής. Για ορισμένα κράτη μέλη, ο αντίκτυπος ήταν σημαντικός (βλέπε [πλαίσιο 3](#)).

Πλαίσιο 3

Εξοικονόμηση για τους εθνικούς προϋπολογισμούς ως αποτέλεσμα της κατά 100 % συγχρηματοδότησης της ΕΕ που προβλέπει η CRII+

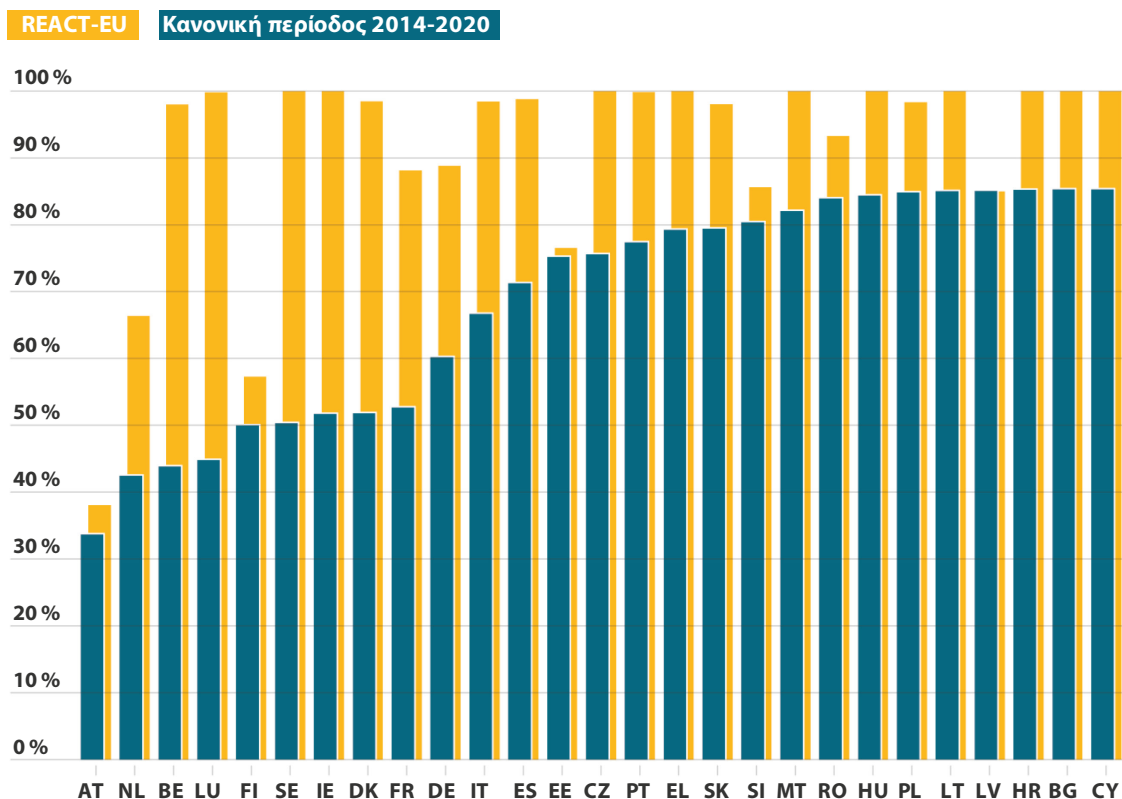
Η Ιρλανδία ζήτησε επιπλέον 230 εκατομμύρια ευρώ, ποσό που αντιστοιχεί σε περισσότερο από το ένα πέμπτο (22,5 %) της συνολικής κατανομής της για την περίοδο 2014-2020 και σχεδόν στο 40 % της μη δαπανηθείσας χρηματοδότησής της στο τέλος του 2019.

Η Ιταλία και η Ισπανία ζήτησαν επιπλέον 3,4 δισεκατομμύρια ευρώ και 2,7 δισεκατομμύρια ευρώ αντίστοιχα, περίπου 10 % και 9 % της κατανομής κάθε χώρας για την περίοδο 2014-2020, και 14 % και 13 % της μη δαπανηθείσας χρηματοδότησής τους στο τέλος του 2019.

68 Όσον αφορά τους πόρους REACT-EU, τα κράτη μέλη μπορούσαν να επιλέξουν ποσοστό συγχρηματοδότησης έως και 100 %. Όλα τα κράτη μέλη, με εξαίρεση τη Λετονία, χρησιμοποίησαν υψηλότερο ποσοστό συγχρηματοδότησης για τους πόρους REACT-EU σε σύγκριση με το μέσο ποσοστό συγχρηματοδότησης την περίοδο 2014-2020. Συνολικά, το ποσοστό συγχρηματοδότησης αυξήθηκε από 74 % σε 95 %²⁸. Τα δύο τρίτα των κρατών μελών (18 από τα 27) επέλεξαν ποσοστό συγχρηματοδότησης μεταξύ 98 % και 100 % (βλέπε [γράφημα 15](#)).

²⁸ Για λόγους συγκρισιμότητας με το REACT-EU, από αυτό το μέσο ποσοστό συγχρηματοδότησης της ΕΕ για την περίοδο 2014-2020 εξαιρούνται τα προγράμματα του Ηνωμένου Βασιλείου και τα προγράμματα εδαφικής συνεργασίας.

Γράφημα 15 – Μέσο ποσοστό συγχρηματοδότησης: REACT-EU έναντι κανονικής περιόδου 2014-2020



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων της Επιτροπής.

69 Το αυξημένο ποσοστό συγχρηματοδότησης της ΕΕ συνέβαλε στη μείωση της επιβάρυνσης των εθνικών προϋπολογισμών. Από την άλλη πλευρά, μεταφράζεται συνολικά σε λιγότερη χρηματοδότηση για επενδύσεις της πολιτικής συνοχής, καθώς για αντίστοιχο ποσό που θα διέθετε η ΕΕ η συνολική εθνική και ιδιωτική συγχρηματοδότηση θα ήταν χαμηλότερη. Τα χαμηλότερα επίπεδα εθνικής συγχρηματοδότησης ενέχουν επίσης τον κίνδυνο να μειωθούν τα κίνητρα των αρχών των κρατών μελών για εστίαση στις επιδόσεις.

Η Επιτροπή σχεδιάζει να αξιολογήσει τα αποτελέσματα των μέτρων, ωστόσο η συγκέντρωση των σχετικών με τους δείκτες δεδομένων κατά τρόπο εποικοδομητικό δεν θα είναι εύκολη υπόθεση

70 Εξετάσαμε το σύστημα παρακολούθησης της Επιτροπής για τις CRII/CRII+ και το REACT-EU, και τα σχέδιά της για την αξιολόγηση της απόκρισης στην πανδημία μέσω

των μέτρων αυτών. Αξιολογήσαμε κατά πόσον η Επιτροπή θα είναι σε θέση να ενημερώσει τα ενδιαφερόμενα μέρη σχετικά με τον αντίκτυπο των μέτρων.

Το σύστημα παρακολούθησης εκ μέρους της Επιτροπής επιτρέπει τη χωριστή παρακολούθηση των μέτρων του REACT-EU, όχι όμως και των CRII/CRII+

71 Το σύστημα παρακολούθησης της Επιτροπής δεν διακρίνει τις δαπάνες που σχετίζονται με τα μέτρα CRII/CRII+ από άλλες δαπάνες. Έχουμε ήδη αναφερθεί στην ανάγκη δημοσίευσης ολοκληρωμένων εκθέσεων από την Επιτροπή σχετικά με τις δαπάνες που σχετίζονται με την πανδημία COVID-19²⁹. Η Επιτροπή έκρινε ότι σχεδόν όλες οι μεταφορές μεταξύ και εντός των επενδυτικών τομέων (βλέπε σημεία **58** και **60**) και μεταξύ ταμείων και κατηγοριών περιφερειών (βλέπε σημεία **61** και **62**), από τον Φεβρουάριο του 2020 και μετά, ήταν πιθανό να σχετίζονται με την πανδημία και, ως εκ τούτου, ήταν δυνατό να αποδοθούν στα μέτρα CRII/CRII+.

72 Από την άλλη, ο κανονισμός REACT-EU³⁰ εισήγαγε έναν ειδικό διατομεακό θεματικό στόχο για τους πρόσθετους πόρους. Με τον τρόπο αυτό η Επιτροπή έχει τη δυνατότητα να διακρίνει τις πράξεις REACT-EU από τις υπόλοιπες, με αποτέλεσμα να διευκολύνονται η παρακολούθηση και η αξιολόγηση.

Η Επιτροπή θέσπισε δείκτες COVID-19, χωρίς ωστόσο να παρέχει ορισμούς, ενώ η χρήση τους δεν είναι υποχρεωτική

73 Οι κανονισμοί CRII/CRII+ και REACT-EU δεν επέφεραν επίσημες αλλαγές στο πλαίσιο και στα συστήματα παρακολούθησης της πολιτικής συνοχής. Οι υφιστάμενοι κωδικοί παρέμβασης που χρησιμοποιούνται για τον προσδιορισμό του περιεχομένου των δράσεων είναι ευρείς και δεν είχαν σχεδιαστεί συγκεκριμένα για τον προσδιορισμό δαπανών που σχετίζονται με την πανδημία.

²⁹ Ετήσια έκθεση για το 2020, κεφάλαιο 2 «Διαχείριση του προϋπολογισμού και χρηματοοικονομική διαχείριση», σημεία 2.7-2.8, σύσταση 2.1.

³⁰ Ο κανονισμός (ΕΕ) 2020/2221 εισήγαγε τον νέο θεματικό στόχο «Στήριξη της αποκατάστασης των συνεπειών της κρίσης, συμπεριλαμβανομένων των κοινωνικών, λόγω της πανδημίας της COVID-19 και προετοιμασία μιας πράσινης, ψηφιακής και ανθεκτικής ανάκαμψης της οικονομίας», (ΘΣ13).

74 Τον Μάιο του 2020, έξι εβδομάδες μετά την έγκριση του κανονισμού CRIL, η Επιτροπή δημοσίευσε ένα σύνολο 27 μη υποχρεωτικών δεικτών COVID-19³¹ με στόχο την εξασφάλιση μεγαλύτερης διαφάνειας και λογοδοσίας όσον αφορά τη χρήση της χρηματοδότησης της πολιτικής συνοχής σε σχέση με την υγειονομική περίθαλψη, τη στήριξη των επιχειρήσεων και τις πράξεις του ΕΚΤ. Τον Φεβρουάριο του 2021 προστέθηκαν πέντε επιπλέον δείκτες σχετικά με τη στήριξη της ΕΕ για τον εμβολιασμό κατά της νόσου COVID-19. Αυτοί οι 32 δείκτες παρακολουθούν τις εισροές, τις εκροές και, για τις πράξεις του ΕΚΤ, τα αποτελέσματα. Όπως και για την περίοδο 2014-2020, η Επιτροπή δεν πρότεινε δείκτες αποτελέσματος για τις πράξεις του ΕΤΠΑ, αλλά τα κράτη μέλη μπορούσαν να αναπτύξουν τους δικούς τους (βλέπε σημείο 77). Έχουμε περιγράψει στο παρελθόν τις ελλείψεις που σχετίζονται με τους δείκτες αποτελέσματος του ΕΤΠΑ κατά την περίοδο 2014-2020, και τις προκλήσεις που ενέχει η αξιολόγηση του αντικτύπου των παρεμβάσεων του ΕΤΠΑ³².

75 Η Επιτροπή επέλεξε να μην καταστήσει τους δείκτες υποχρεωτικούς, καθώς κάτι τέτοιο θα παρέτεινε τη διαδικασία έγκρισης και θα καθυστέρουσε την εφαρμογή των δεικτών στα κράτη μέλη. Στον κανονισμό REACT-EU αναφέρεται ότι τα κράτη μέλη πρέπει να χρησιμοποιούν, κατά περίπτωση, τους ειδικούς για κάθε πρόγραμμα δείκτες COVID-19 που καθιστά διαθέσιμους η Επιτροπή³³. Τα κράτη μέλη μπορούσαν να συμπεριλάβουν αυτούς τους δείκτες στα προγράμματά τους σε εθελοντική βάση, και να τους παρακολουθούν και να αναφέρουν σχετικά στοιχεία μέσω του υφιστάμενου συστήματος παρακολούθησης.

76 Η Επιτροπή δεν θέσπισε κοινούς ορισμούς για τους δείκτες –και πάλι με σκοπό να τεθούν οι κανονισμοί σε ισχύ το συντομότερο δυνατόν– αφήνοντας τον ορισμό των δεικτών στην αρμοδιότητα κάθε κράτους μέλους. Σε μελέτη της Επιτροπής που αφορούσε αποκλειστικά τις πράξεις του ΕΚΤ, το συμπέρασμα ήταν ότι δεν υπήρχε πλήρης επισκόπηση των ορισμών των δεικτών και ότι ορισμένοι δείκτες δεν χρησιμοποιήθηκαν με συνέπεια σε όλα τα κράτη μέλη³⁴. Ως εκ τούτου, θα είναι

³¹ Έγγραφο EGESIF 20-00007-01, με τίτλο «Non-paper: List of programme specific indicators related to the cohesion policy direct response to the COVID-19 pandemic», Μάιος 2020.

³² Ειδική έκθεση 02/2017 του ΕΕΣ, με τίτλο «Διαπραγμάτευση των συμφωνιών εταιρικής σχέσης και των προγραμμάτων του τομέα της συνοχής της περιόδου 2014-2020 από την Επιτροπή: δαπάνες περισσότερο στοχευμένες στις προτεραιότητες της στρατηγικής “Ευρώπη 2020”, αλλά πολυπλοκότερες ρυθμίσεις για τη μέτρηση των επιδόσεων».

³³ Κανονισμός (ΕΕ) 2020/2221, άρθρο 1, παράγραφος 1.

³⁴ Study on the Pathways to Enhance the use of Programme-Specific Indicators in the ESF and ESF+, Απρίλιος 2022.

δύσκολο για την Επιτροπή να συγκεντρώσει πλήρως τα δεδομένα σε επίπεδο ΕΕ με συνεκτικό τρόπο.

77 Οι δείκτες της Επιτροπής δεν καλύπτουν όλες τις επιλέξιμες πράξεις. Τα κράτη μέλη είχαν επίσης τη δυνατότητα να αναπτύξουν τους δικούς τους ειδικούς ανά πρόγραμμα δείκτες για τις πράξεις που σχετίζονταν με την πανδημία. Η Επιτροπή ενθάρρυνε τα κράτη μέλη να κωδικοποιήσουν αυτούς τους δείκτες ώστε να μπορούν να προσδιοριστούν εύκολα σε εθνικό επίπεδο και για τους σκοπούς της αξιολόγησης. Ωστόσο, δεδομένου ότι οι δείκτες αυτοί αφορούν ειδικά ένα επιχειρησιακό πρόγραμμα ή ένα συγκεκριμένο κράτος μέλος, δεν είναι δυνατό να συγκεντρωθούν σε επίπεδο ΕΕ.

78 Οι συμμετέχοντες στην έρευνά μας αποκρίθηκαν θετικά σε ό,τι αφορά τους δείκτες της Επιτροπής, καθώς τα τρία τέταρτα αυτών ανέφεραν ότι οι δείκτες της Επιτροπής ήταν συναφείς με τα είδη των χρηματοδοτούμενων πράξεων, και τα δύο τρίτα τους θεώρησαν χρήσιμους για μια συνολική αξιολόγηση. Διαπιστώσαμε ότι, από το σύνολο των δεικτών COVID-19 που χρησιμοποιήθηκαν από τα κράτη μέλη, σχεδόν το 80 % ήταν οι δείκτες της Επιτροπής. Σε σχέση με τις CRII/CRII+, 25 από τα 28 κράτη μέλη χρησιμοποίησαν τους δείκτες της Επιτροπής, και το ίδιο έγινε στο 65 % των επιχειρησιακών προγραμμάτων όπου πραγματοποιήθηκαν μεταφορές CRII/CRII+. Ομοίως, για το REACT-EU, 26 από τα 27 κράτη μέλη χρησιμοποίησαν τους δείκτες της Επιτροπής, και το ίδιο έγινε στο 76 % των επιχειρησιακών προγραμμάτων όπου είχαν προγραμματιστεί πόροι REACT-EU. Βασισόμενη στην ευρεία αυτή χρήση των δεικτών της, η Επιτροπή θα ήταν σε θέση να αξιολογήσει πώς χρησιμοποιήθηκε η χρηματοδότηση της πολιτικής συνοχής, συμπεριλαμβανομένων των πόρων REACT-EU, στο πλαίσιο της πανδημίας.

79 Η Επιτροπή δημοσίευσε στοιχεία σχετικά με την υλοποίηση των μέτρων CRII/CRII+ και του προγραμματισμού του REACT-EU ειδικότερα μέσω ειδικών δημόσιων ιστοτόπων: [Coronavirus Dashboard](#) (Πίνακας ελέγχου για τον κορωνοϊό), [REACT-EU Dashboard](#) (Πίνακας ελέγχου για το REACT-EU) και [Overview of Cohesion Policy Coronavirus Indicators](#) (Επισκόπηση δεικτών της πολιτικής συνοχής σχετικά με τον κορωνοϊό). Οι εν λόγω ιστοτόποι δημιουργήθηκαν μόλις υπήρχαν επαρκή δεδομένα προς αναφορά, και επικαιροποιούνται τακτικά. Κατά τον χρόνο του ελέγχου μας, τα τελευταία δεδομένα υλοποίησης αφορούσαν το τέλος του 2020· εκείνη τη χρονική στιγμή ήταν πολύ νωρίς για να παράσχουν τα κράτη μέλη ουσιαστικές πληροφορίες σχετικά με την υλοποίηση.

Η Επιτροπή προτίθεται να καλύψει τόσο τις CRII/CRII+ όσο και το REACT-EU στην εκ των υστέρων αξιολόγησή της για την περίοδο 2014-2020

80 Η Επιτροπή καλείται να διενεργήσει εκ των υστέρων αξιολόγηση για να εξετάσει την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα των ταμείων της πολιτικής συνοχής 2014-2020 έως τις 31 Δεκεμβρίου 2024³⁵. Για τις CRII/CRII+ δεν υπάρχει ρητή διάταξη στους κανονισμούς σχετικά με τη διενέργεια ειδικής αξιολόγησης, ενώ ο κανονισμός REACT-EU απαιτεί από την Επιτροπή να διενεργήσει αξιολόγηση έως τις 31 Μαρτίου 2025³⁶.

81 Η Επιτροπή σχεδιάζει να αξιολογήσει, έως το τέλος του 2024, την απόκρισή της στην πανδημία, καλύπτοντας τόσο τις CRII/CRII+ όσο και το REACT-EU, στο πλαίσιο της εκ των υστέρων αξιολόγησής της για την περίοδο 2014-2020. Σε προηγούμενη έκθεση, επισημάναμε επίσης την ανάγκη σύνδεσης των αξιολογήσεων της πολιτικής συνοχής και του MAA³⁷.

Η πολιτική συνοχής έχει χρησιμοποιηθεί συχνά για την αντιμετώπιση κρίσεων, χωρίς ωστόσο η Επιτροπή να έχει αναλύσει τον σχετικό αντίκτυπο στους μακροπρόθεσμους στόχους της

82 Εξετάσαμε πώς έχουν επηρεάσει οι CRII/CRII+ τις νομοθετικές προτάσεις της Επιτροπής για την περίοδο 2021-2027, και εάν η Επιτροπή μελέτησε τον αντίκτυπο που έχει στους μακροπρόθεσμους στόχους της η συνεχιζόμενη χρήση της πολιτικής συνοχής για την αντιμετώπιση κρίσεων.

83 Τον Μάιο του 2020, η Επιτροπή δημοσίευσε τροποποιήσεις στις νομοθετικές προτάσεις της για την πολιτική συνοχής 2021-2027, ώστε να εξασφαλίσει πρόσθετη ευελιξία σε περιόδους κρίσης. Συγκεκριμένη διάταξη, που εγκρίθηκε αργότερα, εξουσιοδοτεί την Επιτροπή να εφαρμόσει ορισμένα προσωρινά μέτρα κατά τη χρήση

³⁵ Άρθρο 57 του [κανονισμού \(ΕΕ\) αριθ. 1303/2013](#).

³⁶ [Κανονισμός \(ΕΕ\) 2020/2221](#), άρθρο 1 παράγραφος 1 και άρθρο 2.

³⁷ [Ειδική έκθεση 24/2021](#), με τίτλο «Χρηματοδότηση βάσει επιδόσεων στην πολιτική συνοχής: παρά τις ευγενείς φιλοδοξίες, την περίοδο 2014-2020 δεν είχαν εξαλειφθεί τα εμπόδια», σύσταση 2.

των ταμείων της πολιτικής συνοχής για την αντιμετώπιση έκτακτων και ασυνήθιστων περιστάσεων, σύμφωνα με το πνεύμα των CRII/CRII+ (βλέπε [πλαίσιο 4](#)).

Πλαίσιο 4

Τροποποιήσεις στη δέσμη νομοθετικών μέτρων της πολιτικής συνοχής 2021-2027 οι οποίες εγκρίθηκαν τον Ιούνιο του 2021

Οι αλλαγές στους κανόνες της πολιτικής συνοχής 2021-2027 προβλέπουν, μεταξύ άλλων, μεγαλύτερη ευελιξία στη μεταφορά κονδυλίων μεταξύ ΕΤΠΑ, ΕΚΤ+ και ΤΣ, καθώς και μεγαλύτερο περιθώριο για τη σταδιακή υλοποίηση πράξεων μεταξύ περιόδων προγραμματισμού, λαμβανομένων υπόψη πιθανών καθυστερήσεων οφειλόμενων σε κάποια κρίση.

Η Επιτροπή εξουσιοδοτείται να ανταποκρίνεται σε έκτακτες καταστάσεις εκδίδοντας εκτελεστικές πράξεις για την εφαρμογή μέτρων, όπως η αύξηση της συγχρηματοδότησης κατά 10 ποσοστιαίες μονάδες και η δυνατότητα αναδρομικής επιλογής ολοκληρωμένων έργων για μέγιστο χρονικό διάστημα 18 μηνών³⁸.

Τα μέτρα αυτά μπορούν να χρησιμοποιηθούν όταν το Συμβούλιο αναγνωρίζει ότι έχει προκύψει απρόβλεπτη δυσμενής οικονομική εξέλιξη με σημαντικό δημοσιονομικό αντίκτυπο. Το σκεπτικό τους είναι να ενισχύσουν την ικανότητα ανταπόκρισης της ΕΕ σε μελλοντικές κρίσεις μέσω της πολιτικής συνοχής, παρέχοντας στην Επιτροπή τη δυνατότητα να αντιδρά ταχύτερα, με την έκδοση μιας απλής εκτελεστικής πράξης, η οποία, σε αντίθεση με την τροποποίηση κανονισμού, δεν απαιτεί την έγκριση των συννομοθετών.

84 Η χρήση των κανόνων της πολιτικής συνοχής για την παροχή βοήθειας στα κράτη μέλη κατά τη διάρκεια κρίσεων δεν αποτελεί νέο φαινόμενο (βλέπε [γράφημα 16](#)). Έως τον Οκτώβριο του 2022, από τις 26 τροποποιήσεις του ΚΚΔ κατά τις περιόδους 2007-2013 και 2014-2020, περισσότερες από τις μισές (15) συνδέονταν με κάποια κρίση. Με το REACT-EU είναι η πρώτη φορά που αυξάνεται η χρηματοδότηση της πολιτικής συνοχής για την αντιμετώπιση μιας κρίσης, γεγονός που αντικατοπτρίζει τόσο το μέγεθος της διατάραξης της οικονομίας όσο και τη συγκυρία στην οποία ενέσκηψε η πανδημία COVID-19, ήτοι στο τέλος της περιόδου 2014-2020, όταν τα εναπομείναντα διαθέσιμα κονδύλια ήταν περιορισμένα. Ωστόσο, δεν έχουν

³⁸ Άρθρο 20 του [κανονισμού \(ΕΕ\) 2021/1060](#) (ΚΚΔ), της 24ης Ιουνίου 2021, (ΕΕ L 231 της 30.6.2021, σ. 159)· άρθρο 4, παράγραφος 3, του [κανονισμού \(ΕΕ\) 2021/1057](#), της 24ης Ιουνίου 2021, για την ίδρυση του ΕΚΤ+ (ΕΕ L 231 της 30.6.2021, σ. 21)· και άρθρο 5, παράγραφος 6, του [κανονισμού \(ΕΕ\) 2021/1058](#), της 24ης Ιουνίου 2021, σχετικά με το ΕΤΠΑ και το ΤΣ (ΕΕ L 231 της 30.6.2021, σ. 60).

πραγματοποιηθεί εστιασμένες εκ των υστέρων αξιολογήσεις ή επίσημες αξιολογήσεις της χρήσης της πολιτικής συνοχής ως εργαλείου αντιμετώπισης κρίσεων.

Γράφημα 16 – Αντιμετώπιση κρίσεων μέσω της πολιτικής συνοχής κατά τις περιόδους 2007-2013 και 2014-2020



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων της Επιτροπής.

85 Πρωταρχικός στόχος της πολιτικής συνοχής είναι η μακροπρόθεσμη περιφερειακή ανάπτυξη και, όπως ορίζεται στη Συνθήκη³⁹, η ενίσχυση της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής, καθώς και η μείωση των διαφορών μεταξύ των ευρωπαϊκών περιφερειών. Η ελκυστικότητά της ως βραχυπρόθεσμου εργαλείου αντιμετώπισης κρίσεων οφείλεται στην προσαρμοστικότητα της και στους

³⁹ Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, άρθρο 174.

σημαντικούς χρηματοδοτικούς πόρους που περιλαμβάνει. Η Επιτροπή έχει την ευχέρεια να χαλαρώσει τους κανόνες της πολιτικής συνοχής ώστε να ενθαρρύνει τη μέγιστη χρήση της διαθέσιμης χρηματοδότησης, μετριάζοντας την πίεση που ασκείται στους εθνικούς πόρους. Ορισμένες από τις τροποποιήσεις που εισήχθησαν για την αντιμετώπιση προηγούμενων κρίσεων έχουν πλέον ενσωματωθεί ως τυπικά χαρακτηριστικά της πολιτικής συνοχής, σε εναρμόνιση με τους γενικούς στόχους της Επιτροπής για μεγαλύτερη ευελιξία και απλούστευση. Ως εκ τούτου, υπάρχει κίνδυνος η κατ' επανάληψη χρήση της πολιτικής συνοχής για την αντιμετώπιση κρίσεων να έχει αντίκτυπο στον πρωταρχικό στόχο της για ενίσχυση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής μεταξύ των ευρωπαϊκών περιφερειών.

Συμπεράσματα και συστάσεις

86 Καταλήξαμε στο συμπέρασμα ότι, σε γενικές γραμμές, η Επιτροπή προσάρμοσε δεόντως τους κανόνες της πολιτικής συνοχής 2014-2020, ούτως ώστε τα κράτη μέλη να μπορούν να χρησιμοποιήσουν με μεγαλύτερη ευελιξία τα ταμεία της πολιτικής συνοχής. Οι δυνατότητες ευελιξίας που προσφέρθηκαν μέσω των CRII/CRII+, καθώς και η συμπληρωματική χρηματοδότηση που παρασχέθηκε μέσω του REACT-EU, οδήγησαν σε σημαντική ανακατανομή της χρηματοδότησης προς την υγειονομική περίθαλψη, τη στήριξη των επιχειρήσεων και την απασχόληση προκειμένου να αντιμετωπιστεί η πανδημία COVID-19. Ωστόσο, το REACT-EU, παράλληλα με την πρόσθετη χρηματοδότηση στο πλαίσιο του MAA, επιτείνει συν τοις άλλοις τις δυσκολίες που αντιμετωπίζουν ορισμένα κράτη μέλη όσον αφορά τη δαπάνη των κονδυλίων της ΕΕ. Επιπλέον, η Επιτροπή δεν έχει αναλύσει τον αντίκτυπο της συνεχιζόμενης χρήσης της χρηματοδότησης της πολιτικής συνοχής ως δημοσιονομικού εργαλείου για την αντιμετώπιση κρίσεων.

87 Η ΕΕ αντέδρασε άμεσα στην κρίση χρησιμοποιώντας την πολιτική συνοχής για να βοηθήσει τα κράτη μέλη. Σε λιγότερο από δύο μήνες από τη μεγάλη έξαρση της πανδημίας στην Ευρώπη, ενέκρινε νομοθετικά μέτρα για την κινητοποίηση μη δαπανηθέντων κονδυλίων μέσω των CRII/CRII+. Σε λιγότερο από ένα έτος, ενέκρινε το REACT-EU, παρέχοντας πρόσθετους πόρους στα κράτη μέλη (σημεία [15-21](#)).

88 Οι στοχευμένες προσαρμογές της χρηματοδότησης της πολιτικής συνοχής μέσω των CRII και CRII+ παρείχαν ρευστότητα, ευελιξία για τη μεταφορά κεφαλαίων και διοικητικές απλουστεύσεις προκειμένου να διευκολυνθεί η χρήση των μη δαπανηθέντων κονδυλίων, ελαφρύνοντας έτσι την επιβάρυνση των εθνικών δημόσιων προϋπολογισμών. Με τα εν λόγω μέτρα τροποποιήθηκαν για το 2020 ορισμένα βασικά υποχρεωτικά χαρακτηριστικά της χρηματοδότησης της πολιτικής συνοχής, όπως η υποχρεωτική συγχρηματοδότηση, και η εστίασή της στις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες. Αντίθετα, το REACT-EU προσέθεσε 50,4 δισεκατομμύρια ευρώ στα προγράμματα της περιόδου 2014-2020, παρέχοντας στα κράτη μέλη υψηλό επίπεδο διακριτικής ευχέρειας όσον αφορά το πού θα διαθέσουν τα εν λόγω κονδύλια. Εξασφάλισε, ως αποτέλεσμα, μια «γέφυρα χρηματοδότησης» μεταξύ των περιόδων 2014-2020 και 2021-2027 (σημεία [22-27](#)).

89 Οι CRII/CRII+ εξασφάλισαν την εύρυθμη εκτέλεση των δαπανών της πολιτικής συνοχής 2014-2020 σε μια περίοδο κατά την οποία η πανδημία COVID-19 επηρέαζε σοβαρά την κανονική οικονομική δραστηριότητα. Ωστόσο, οι σημαντικοί νέοι πόροι που εξασφάλισε το REACT-EU, οι οποίοι πρέπει να εκτελεστούν σε σύντομο χρονικό

διάστημα, είναι πιθανό να αυξήσουν την πίεση που ασκείται στην ικανότητα των κρατών μελών να δαπανήσουν τη χρηματοδότηση και να εξασφαλίσουν την ικανοποιητική οικονομική αποδοτικότητα των πράξεων που χρηματοδοτούνται με πόρους της ΕΕ. Οι αλλαγές αυτές στο νομικό πλαίσιο και οι επακόλουθες εργασίες προγραμματισμού αύξησαν επίσης τον διοικητικό φόρτο εργασίας των διαχειριστικών αρχών. Αυτό με τη σειρά του συνέτεινε στο να σημειωθούν καθυστερήσεις στην έναρξη των προγραμμάτων της περιόδου 2021-2027 (σημεία 28-42).

90 Η Επιτροπή παρείχε έγκαιρη και κατάλληλη συνδρομή στα κράτη μέλη για τις CRII/CRII+ και το REACT-EU. Μειώθηκε έτσι σημαντικά ο απαιτούμενος χρόνος για την επεξεργασία και την έγκριση τροποποιήσεων προγραμμάτων, από τρεις μήνες κατά μέσο όρο προ πανδημίας σε έναν μήνα για τις CRII/CRII+ και σε 19 εργάσιμες ημέρες για το REACT-EU, αν και για το REACT-EU αυτό το χρονικό διάστημα υπερέβη ελάχιστα τον στόχο που προέβλεπε ο κανονισμός (σημεία 44-56).

91 Διαπιστώσαμε ότι η ευελιξία μεταφοράς που παρείχαν οι CRII/CRII+ είχε ως αποτέλεσμα σημαντική μετακίνηση κεφαλαίων: το 10 % της χρηματοδότησης της πολιτικής συνοχής μεταφέρθηκε από τα κράτη μέλη μεταξύ και εντός των επενδυτικών τομέων, ποσό σημαντικό, λαμβανομένου ιδίως υπόψη ότι η πανδημία εκδηλώθηκε κοντά στο τέλος της περιόδου προγραμματισμού. Η χρηματοδότηση μεταφέρθηκε κυρίως προς την υγειονομική περίθαλψη και τη στήριξη των επιχειρήσεων· μαζί με την απασχόληση, αυτοί είναι και οι κύριοι τομείς όπου διοχετεύεται η χρηματοδότηση REACT-EU. Όσον αφορά τις CRII/CRII+, η χρηματοδότηση μεταφέρθηκε κυρίως από την ενέργεια και το περιβάλλον, την έρευνα και την καινοτομία. Επισημαίνουμε ότι η προσδοκία που αναφέρεται στον κανονισμό, δηλαδή ότι το 25 % των νέων πόρων θα διατεθεί για την επίτευξη των κλιματικών στόχων, είναι απίθανο να επιτευχθεί. Παράλληλα με την ευελιξία μεταφοράς, η χρήση του μέτρου συγχρηματοδότησης εκ μέρους της ΕΕ κατά 100 % είχε ως αποτέλεσμα εξοικονόμηση σχεδόν 13 δισεκατομμυρίων ευρώ για τους εθνικούς προϋπολογισμούς, αν και αυτό σημαίνει λιγότερη συνολική χρηματοδότηση για επενδύσεις της πολιτικής συνοχής (σημεία 58-69).

92 Το σύστημα παρακολούθησης της Επιτροπής επιτρέπει τη χωριστή παρακολούθηση των μέτρων REACT-EU, καθώς αναλογεί σε αυτά πρόσθετη χρηματοδότηση. Σε αντιδιαστολή, τα αποτελέσματα των μέτρων CRII/CRII+, όπως αυτά που σχετίζονται με οποιαδήποτε άλλη τροποποίηση προγράμματος, δεν είναι δυνατό να παρακολουθούνται χωριστά. Στις αξιολογήσεις της σχετικά με την αντιμετώπιση της κρίσης μέσω των CRII/CRII+ και REACT-EU, η Επιτροπή μπορεί να βασιστεί σε ένα σύνολο ειδικών δεικτών COVID-19. Η Επιτροπή επέλεξε να εισαγάγει μη υποχρεωτικούς δείκτες COVID-19, χωρίς κοινούς ορισμούς, ώστε να μπορεί να

τους καταστήσει γρήγορα διαθέσιμους. Ως εκ τούτου, υπάρχει κίνδυνος τα δεδομένα που υποβάλλουν τα κράτη μέλη στην Επιτροπή να είναι δύσκολο να συγκεντρωθούν κατά τρόπο εποικοδομητικό (σημεία [71-79](#)).

93 Τα επιτεύγματα των προγραμμάτων της περιόδου 2014-2020 θα συγκεντρωθούν στην εκ των υστέρων αξιολόγηση που καλείται να διενεργήσει η Επιτροπή έως τις 31 Δεκεμβρίου 2024. Επικροτούμε το γεγονός ότι η Επιτροπή σχεδιάζει να καλύψει τόσο τις CRII/CRII+ όσο και το REACT-EU στην εκ των υστέρων αξιολόγησή της για την περίοδο 2014-2020, παρόλο που δεν απαιτείται να διενεργηθεί ειδική αξιολόγηση των CRII/CRII+ (σημεία [80](#) και [81](#)).

94 Παρά το γεγονός ότι η πολιτική συνοχής έχει χρησιμοποιηθεί συχνά για τη βραχυπρόθεσμη αντιμετώπιση κρίσεων, δεν έχουν πραγματοποιηθεί επίσημες αξιολογήσεις σχετικά με τον μακροπρόθεσμο αντίκτυπο αυτής της χρήσης. Οι νέοι κανόνες για την πολιτική συνοχής 2021-2027 θα διευκολύνουν περαιτέρω τη χρήση των ταμείων της πολιτικής συνοχής για την αντιμετώπιση απρόβλεπτων γεγονότων. Ως εκ τούτου, υπάρχει κίνδυνος η κατ' επανάληψη χρήση των ταμείων της πολιτικής συνοχής για την αντιμετώπιση κρίσεων να έχει αντίκτυπο στον πρωταρχικό στρατηγικό στόχο της που είναι η ενίσχυση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής μεταξύ των ευρωπαϊκών περιφερειών (σημεία [83-85](#)).

Σύσταση 1 – Ανάλυση της καταλληλότητας της πολιτικής συνοχής ως δημοσιονομικού εργαλείου για την αντιμετώπιση κρίσεων

Στο πλαίσιο της εκ των υστέρων αξιολόγησης της περιόδου 2014-2020, η Επιτροπή πρέπει να αναλύσει τον αντίκτυπο που έχει στους μακροπρόθεσμους στόχους της πολιτικής συνοχής η κατ' επανάληψη χρήση της ως βραχυπρόθεσμου δημοσιονομικού εργαλείου για την αντιμετώπιση κρίσεων, με σκοπό να αντληθούν συμπεράσματα προς αξιοποίηση στις μελλοντικές προτάσεις πολιτικής.

Ημερομηνία-στόχος για την υλοποίηση της σύστασης: έως το τέλος του 2024

Σύσταση 2 – Παρακολούθηση εκ του σύνεγγυς της απορρόφησης του REACT-EU για την παροχή στήριξης με εστίαση στα αποτελέσματα, όπου απαιτείται

Δεδομένου ότι το REACT-EU διοχετεύει σημαντικό ποσό πρόσθετων πόρων που πρέπει να χρησιμοποιηθούν σε σχετικά σύντομο χρονικό διάστημα, και

αλληλεπικαλύπτεται με την εφαρμογή του MAA, η Επιτροπή πρέπει να παρακολουθήσει εκ του σύνεγγυς την πρόοδο της απορρόφησης του REACT-EU προκειμένου να εντοπίσει τα προγράμματα εκείνα στα οποία υπάρχουν δυσκολίες στη δαπάνη της χρηματοδότησης. Πρέπει να παράσχει στοχευμένη στήριξη, διασφαλίζοντας ότι οι συγχρηματοδοτούμενες πράξεις συμβάλλουν αποτελεσματικά στην επίτευξη των γενικών στόχων και των στόχων επιδόσεων.

Ημερομηνία-στόχος για την υλοποίηση της σύστασης: αμέσως

Η παρούσα έκθεση εγκρίθηκε από το Τμήμα II, του οποίου προεδρεύει η Annemie Turtelboom, Μέλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, στο Λουξεμβούργο, κατά τη συνεδρίασή του της 7ης Δεκεμβρίου 2022.

Για το Ελεγκτικό Συνέδριο

Tony Murphy
Πρόεδρος

Παράρτημα

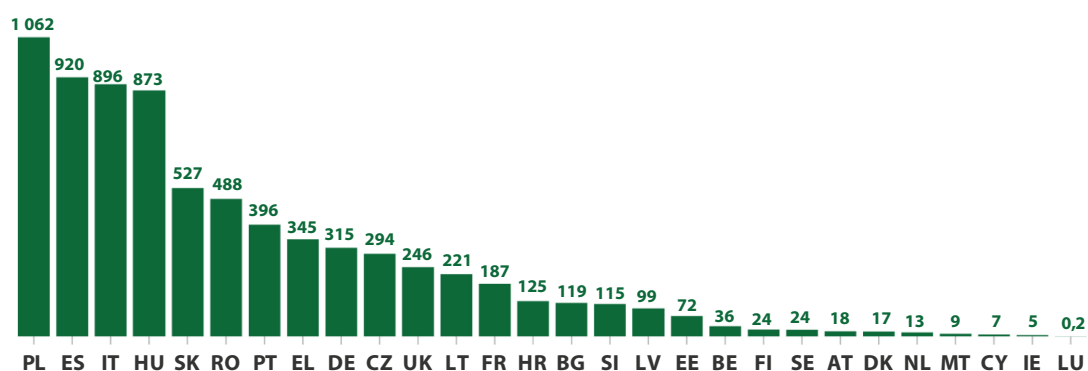
Παράρτημα Ι – Κύριες πτυχές και σκεπτικό των μέτρων CRII/CRII+ και REACT-EU

CRII/CRII+

Με τις CRII και CRII+ εισήχθησαν στοχευμένες τροποποιήσεις των κανόνων της πολιτικής συνοχής 2014-2020, ώστε να διευκολυνθεί η χρήση των μη δαπανηθέντων κονδυλίων και να ελαφρυνθεί η επιβάρυνση των εθνικών δημόσιων προϋπολογισμών. Τα κύρια μέτρα μπορούν να συνοψιστούν ως εξής:

Μέτρα ρευστότητας. Μέσω της CRII επιτράπηκε στις διαχειριστικές αρχές να διατηρήσουν προχρηματοδότηση ύψους 7,6 δισεκατομμυρίων ευρώ το 2019, καθώς δεν έγινε ανάκτησή της το 2020. Μέσω της CRII+ προχώρησε περαιτέρω η ελάφρυνση της ασκούμενης πίεσης στους εθνικούς δημόσιους προϋπολογισμούς, καθώς άρθηκε η υποχρεωτική εθνική συγχρηματοδότηση για ένα λογιστικό έτος, μολονότι αποτελεί βασική δημοσιονομική αρχή της πολιτικής συνοχής. Το 2022, η εν λόγω διάταξη συγχρηματοδότησης εκ μέρους της ΕΕ κατά 100 % παρατάθηκε για ένα επιπλέον λογιστικό έτος, καθώς ξέσπασε η κρίση στην Ουκρανία⁴⁰.

Γράφημα 17 – Ποσό προχρηματοδότησης που δεν ανακτήθηκε το 2020 (σε εκατομμύρια ευρώ)



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων της Επιτροπής.

Ευελιξία για μεταφορές. Οι CRII/CRII+ παρείχαν σημαντικές δυνατότητες ευελιξίας στις διαχειριστικές αρχές για την ανακατανομή των διαθέσιμων προς

⁴⁰ Κανονισμός (ΕΕ) 2022/562, της 6ης Απριλίου 2022, για την τροποποίηση των κανονισμών (ΕΕ) αριθ. 1303/2013 και (ΕΕ) αριθ. 223/2014 όσον αφορά τη δράση συνοχής για τους πρόσφυγες στην Ευρώπη.

προγραμματισμό πόρων το 2020. Χαλάρωσαν σε μεγάλο βαθμό τους κανόνες σχετικά με τις μεταφορές μεταξύ ταμείων της πολιτικής συνοχής και μεταξύ κατηγοριών περιφερειών, προβλέποντας επίσης εξαίρεση από τις απαιτήσεις θεματικής συγκέντρωσης. Ως εκ τούτου, με τα μέτρα αυτά άρθηκαν για το 2020 ορισμένα βασικά υποχρεωτικά χαρακτηριστικά της χρηματοδότησης της πολιτικής συνοχής, συμπεριλαμβανομένης της εστίασής της στις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες, στις οικονομικές και κοινωνικές ανισότητες, και σε θεματικούς στόχους όπως η οικονομία χαμηλών εκπομπών άνθρακα.

Διευρυμένη επιλεξιμότητα. Προκειμένου να διευκολυνθεί η χρήση των διαθέσιμων κονδυλίων της ΕΕ, η επιλεξιμότητα των πράξεων που μπορούν να χρηματοδοτηθούν από τα ταμεία της πολιτικής συνοχής επεκτάθηκε ώστε να συμπεριληφθούν τόσο οι πράξεις υγειονομικής περίθαλψης σε έναν πρόσθετο θεματικό στόχο του ΕΤΠΑ όσο και το κεφάλαιο κίνησης για τις ΜΜΕ. Επιπλέον, οι πράξεις μπορούν να χρηματοδοτηθούν αναδρομικά από την 1η Φεβρουαρίου 2020, ακόμη και αν έχουν ολοκληρωθεί πλήρως, υπό την προϋπόθεση ότι έχουν σχεδιαστεί για να ενισχύσουν τις ικανότητες αντιμετώπισης κρίσεων στο πλαίσιο της έξαρσης της νόσου COVID-19. Ωστόσο, ο κανονισμός δεν παρέχει λεπτομέρειες σχετικά με το είδος των επιλέξιμων πράξεων. Αυτό θα μπορούσε να δημιουργήσει ανασφάλεια δικαίου για τις διαχειριστικές αρχές ή να οδηγήσει σε διαφορετικές ερμηνείες των επιλέξιμων πράξεων.

Διοικητική απλούστευση. Τα μέτρα απλούστευσης σχεδιάστηκαν για να επισπευσθεί η εφαρμογή και να ελαχιστοποιηθεί η διοικητική επιβάρυνση των εθνικών αρχών, αν και η χρήση ορισμένων δυνατοτήτων ευελιξίας περιλάμβανε τροποποιήσεις προγραμμάτων, ιδίως για τη CRII+. Παραδείγματος χάριν, με τα εν λόγω μέτρα άρθηκαν οι απαιτήσεις τροποποίησης των συμφωνιών εταιρικής σχέσης με βάση τις αλλαγές που έχουν επέλθει στα προγράμματα, καθώς και η απαίτηση να εγκρίνει η Επιτροπή τη μεταφορά κεφαλαίων μεταξύ αξόνων προτεραιότητας κάτω από ορισμένα κατώτατα όρια. Αυτές οι δύο απλουστεύσεις είχαν ήδη συμπεριληφθεί στις διατάξεις του σχεδίου ΚΚΔ 2021-2027, όπως συμφωνήθηκε από τους συννομοθέτες.

REACT-EU

Το REACT-EU βοηθά ακόμη περισσότερο τα κράτη μέλη να αντιμετωπίσουν τις συνέπειες της πανδημίας COVID-19 παρέχοντάς τους πρόσθετους πόρους. Τα κύρια μέτρα του μπορούν να συνοψιστούν ως εξής:

Νέα κεφάλαια και μέτρα ρευστότητας. Το REACT-EU παρέχει συμπληρωματική χρηματοδότηση ύψους 50,4 δισεκατομμυρίων ευρώ στα ταμεία της πολιτικής συνοχής 2014-2020. Η διοχέτευση πρόσθετων κονδυλίων μέσω ενός ήδη ισχύοντος μέσου με ήδη τρέχοντα προγράμματα και εφαρμοζόμενο νομοθετικό πλαίσιο

προκρίθηκε ως τρόπος για την ταχεία χορήγηση κεφαλαίων στα κράτη μέλη. Η επιλεξιμότητα του REACT-EU λήγει στις 31 Δεκεμβρίου 2023, ταυτόχρονα με την τακτική χρηματοδότηση της περιόδου 2014-2020. Ως εκ τούτου, τα κράτη μέλη διαθέτουν περιορισμένο χρόνο για να δαπανήσουν τα πρόσθετα κονδύλια τους. Το REACT-EU παρέχει σχετικά υψηλό επίπεδο αρχικής προχρηματοδότησης ύψους 11 % το 2021 και επιτρέπει έως και 100 % χρηματοδότηση από την ΕΕ, με σκοπό την ταχεία παροχή ρευστότητας και την ελάφρυνση της επιβάρυνσης των εθνικών προϋπολογισμών. Το επίπεδο της προχρηματοδότησης αυξήθηκε το 2022 μετά την κρίση στην Ουκρανία⁴¹.

Ευελιξία για προγραμματισμό και μεταφορές. Σε αντίθεση με τα κανονικά ταμεία της πολιτικής συνοχής, τα κράτη μέλη διαθέτουν υψηλό επίπεδο διακριτικής ευχέρειας όσον αφορά την κατανομή των κονδυλίων REACT-EU μεταξύ του ΕΤΠΑ και του ΕΚΤ, καθώς και μεταξύ των διαφόρων ειδών επιλέξιμων επενδύσεων. Διαθέτουν υψηλό επίπεδο διακριτικής ευχέρειας όσον αφορά τα είδη των έργων που χρηματοδοτούν, χωρίς απαιτήσεις θεματικής συγκέντρωσης ή υποχρέωση να εστιάσουν στη στήριξη των λιγότερο ανεπτυγμένων περιφερειών. Παρομοίως με τις CRII/CRII+, σε περίπτωση που οι διαχειριστικές αρχές επιθυμούν να ανακατανεύμουν τους πόρους, το REACT-EU παρέχει αυξημένη δυνατότητα μεταφοράς πιστώσεων χωρίς απαιτήσεις θεματικής συγκέντρωσης.

Διευρυμένη επιλεξιμότητα. Το REACT-EU παρέχει αναδρομική επιλεξιμότητα για πλήρως ολοκληρωμένες πράξεις έως την 1η Φεβρουαρίου 2020, ακόμη και αν δεν σχετίζονται με την κρίση.

Διοικητική απλούστευση. Η υλοποίηση του REACT-EU μπορεί να ανατεθεί μόνο στις διαχειριστικές αρχές που έχουν ήδη οριστεί για την περίοδο 2014-2020. Τα κονδύλια μπορούν να προγραμματιστούν μέσω ήδη τρεχόντων προγραμμάτων της περιόδου 2014-2020 ή μέσω νέων ειδικών προγραμμάτων, και οι συμφωνίες εταιρικής σχέσης δεν χρειάζεται να τροποποιηθούν. Οι παλαιότερες απαιτήσεις σχετικά με τις εκ των προτέρων αξιολογήσεις, τις εκ των προτέρων αιρεσιμότητες και το πλαίσιο επιδόσεων δεν ισχύουν για τα κονδύλια REACT-EU.

⁴¹ Κανονισμός (ΕΕ) 2022/613, της 12ης Απριλίου 2022, για την τροποποίηση των κανονισμών (ΕΕ) αριθ. 1303/2013 και (ΕΕ) αριθ. 223/2014 όσον αφορά την αύξηση της προχρηματοδότησης από τους πόρους REACT-EU και τον καθορισμό μοναδιαίου κόστους.

Συντομογραφίες

ΓΔ EMPL: Γενική Διεύθυνση Απασχόλησης, Κοινωνικών Υποθέσεων και Ένταξης

ΓΔ REGIO: Γενική Διεύθυνση Περιφερειακής Πολιτικής και Αστικής Ανάπτυξης

ΕΚΤ: Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο

ΕΤΠΑ: Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης

ΚΚΔ: Κανονισμός περί κοινών διατάξεων

ΠΔΠ: Πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο

ΣΑΑ: Σχέδια ανάκαμψης και ανθεκτικότητας

ΣΛΕΕ: Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης

ΤΣ: Ταμείο Συνοχής

CRII: Πρωτοβουλία για την Αντιμετώπιση του Κορωνοϊού

CRII+: Πρωτοβουλία για την Αντιμετώπιση του Κορωνοϊού+

NGEU: Μέσο «Next Generation EU»

REACT-EU: Συνδρομή στην Ανάκαμψη για τη Συνοχή και τις Περιοχές της Ευρώπης

ΜΑΑ: Μηχανισμός Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας

ΜΜΕ: Μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις

Γλωσσάριο

Απορρόφηση: Ο συχνά εκφραζόμενος ως ποσοστό (ποσοστό απορρόφησης) βαθμός στον οποίο έχουν δαπανηθεί στο πλαίσιο επιλέξιμων έργων οι πόροι που διαθέτει στα κράτη μέλη η ΕΕ.

Διαχειριστική αρχή: Η εθνική, περιφερειακή ή τοπική αρχή που ορίζεται από κράτος μέλος και αποσκοπεί στη διαχείριση προγράμματος χρηματοδοτούμενου από την ΕΕ.

Επιμερισμένη διαχείριση: Μέθοδος εκτέλεσης του προϋπολογισμού της ΕΕ, στο πλαίσιο της οποίας, σε αντίθεση με τα ισχύοντα στην περίπτωση της άμεσης διαχείρισης, η Επιτροπή αναθέτει την εκτέλεση στα κράτη μέλη, διατηρώντας ωστόσο την τελική ευθύνη.

Επιχειρησιακό πρόγραμμα: Πλαίσιο για την υλοποίηση, εντός καθορισμένης περιόδου, χρηματοδοτούμενων από την ΕΕ έργων συνοχής, το οποίο αντανάκλα τις προτεραιότητες και τους στόχους που ορίζονται στις συμφωνίες εταιρικής σχέσης μεταξύ Επιτροπής και μεμονωμένων κρατών μελών.

Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο: Ταμείο της ΕΕ για τη δημιουργία ευκαιριών εκπαίδευσης και απασχόλησης, καθώς και για τη βελτίωση της κατάστασης των ατόμων που αντιμετωπίζουν κίνδυνο φτώχειας.

Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης: Ταμείο της ΕΕ για την ενίσχυση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής στην ΕΕ, με τη χρηματοδότηση επενδύσεων που μειώνουν τις ανισορροπίες μεταξύ των περιφερειών.

Θεματικός στόχος: Το επιδιωκόμενο συνολικό αποτέλεσμα μιας επενδυτικής προτεραιότητας, κατανεμημένο σε ειδικούς στόχους για τους σκοπούς της υλοποίησης.

Κανονισμός περί κοινών διατάξεων: Κανονισμός με τον οποίο θεσπίζονται οι κανόνες που ισχύουν για ορισμένα ταμεία της ΕΕ υπό επιμερισμένη διαχείριση, συμπεριλαμβανομένων εκείνων που στηρίζουν την πολιτική συνοχής της ΕΕ.

Κωδικός παρέμβασης: Κατηγορία δραστηριοτήτων που χρηματοδοτούνται από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ταμείο Συνοχής ή το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο.

Μηχανισμός Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας: Ο μηχανισμός χρηματοδοτικής στήριξης εκ μέρους της ΕΕ που στοχεύει στον μετριασμό του οικονομικού και κοινωνικού αντικτύπου της πανδημίας COVID-19 και στην τόνωση της ανάκαμψης

μεσοπρόθεσμα, προωθώντας παράλληλα τον πράσινο και τον ψηφιακό μετασχηματισμό.

Περίοδος προγραμματισμού: Το διάστημα κατά το οποίο σχεδιάζεται και υλοποιείται ένα πρόγραμμα δαπανών της ΕΕ.

Πολιτική συνοχής: Η πολιτική της ΕΕ που αποσκοπεί στη μείωση των οικονομικών και κοινωνικών ανισοτήτων μεταξύ των περιφερειών και των κρατών μελών, μέσω της προώθησης της δημιουργίας θέσεων εργασίας, της ανταγωνιστικότητας των επιχειρήσεων, της οικονομικής μεγέθυνσης, της βιώσιμης ανάπτυξης, καθώς και της διασυνοριακής και διαπεριφερειακής συνεργασίας.

Πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο: Το συνήθως επταετούς διάρκειας πρόγραμμα εκτέλεσης των δαπανών της ΕΕ στο οποίο ορίζονται προτεραιότητες (βάσει των στόχων πολιτικής) και ανώτατα όρια. Παρέχει τη δομή στο πλαίσιο της οποίας καθορίζονται οι ετήσιοι προϋπολογισμοί της ΕΕ. Το τρέχον ΠΔΠ καλύπτει την περίοδο 2021-2027 και το προηγούμενο κάλυπτε την περίοδο 2014-2020.

Συμφωνία εταιρικής σχέσης: Συμφωνία μεταξύ της Επιτροπής και κράτους μέλους στο πλαίσιο προγράμματος δαπανών της ΕΕ, στην οποία ορίζονται, παραδείγματος χάριν, στρατηγικά σχέδια, επενδυτικές προτεραιότητες ή όροι εμπορικών συναλλαγών ή παροχής αναπτυξιακής βοήθειας.

Ταμεία της πολιτικής συνοχής: Τα τρία ταμεία της ΕΕ για τη στήριξη της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής σε ολόκληρη την ΕΕ κατά την περίοδο 2014-2020: το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και το Ταμείο Συνοχής.

Ταμείο Συνοχής: Ταμείο της ΕΕ για τη μείωση των οικονομικών και κοινωνικών ανισοτήτων στην ΕΕ μέσω της χρηματοδότησης επενδύσεων σε κράτη μέλη με ακαθάριστο εθνικό εισόδημα ανά κάτοικο που δεν υπερβαίνει το 90 % του μέσου όρου της ΕΕ.

Απαντήσεις της Επιτροπής

<https://www.eca.europa.eu/el/Pages/DocItem.aspx?did=63210>

Χρονογράμμή

<https://www.eca.europa.eu/el/Pages/DocItem.aspx?did=63210>

Κλιμάκιο ελέγχου

Στις ειδικές εκθέσεις του ΕΕΣ παρουσιάζονται 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 Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο επιλέγει και σχεδιάζει τα εν λόγω ελεγκτικά έργα κατά τρόπο ώστε αυτά να αποφέρουν τον μέγιστο αντίκτυπο, λαμβανομένων υπόψη των κινδύνων για τις επιδόσεις ή για τη συμμόρφωση, του επιπέδου των σχετικών εσόδων ή δαπανών, των επικείμενων εξελίξεων και του πολιτικού και δημόσιου συμφέροντος.

Ο εν προκειμένω έλεγχος επιδόσεων διενεργήθηκε από το Τμήμα Ελέγχου II (Επενδύσεις υπέρ της συνοχής, της ανάπτυξης και της κοινωνικής ένταξης), του οποίου προεδρεύει η Annemie Turtelboom, Μέλος του ΕΕΣ. Επικεφαλής του ελέγχου ήταν η Iliana Ivanova, Μέλος του Συνεδρίου, συνεπικουρούμενη από τους James Verity, προϊστάμενο του ιδιαίτερου γραφείου της, Ivan Genchev, σύμβουλο στο ιδιαίτερο γραφείο της, Friedemann Zippel, διοικητικό στέλεχος, Viorel Cirje, υπεύθυνο έργου, τις Anna Fiteni και Marion Boulard, ελέγκτριες, και τον Christophe Grosnickel, ελεγκτή.



Από αριστερά: Ivan Genchev, James Verity, Marion Boulard, Iliana Ivanova, Friedemann Zippel, Christophe Grosnickel.

ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΠΝΕΥΜΑΤΙΚΗΣ ΙΔΙΟΚΤΗΣΙΑΣ

© Ευρωπαϊκή Ένωση, 2023

Η πολιτική για την περαιτέρω χρήση εγγράφων του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου (ΕΕΣ) ορίζεται στην [απόφαση αριθ. 6-2019 του ΕΕΣ](#) για την πολιτική ανοικτών δεδομένων και την περαιτέρω χρήση εγγράφων.

Με εξαίρεση τις περιπτώσεις όπου ορίζεται διαφορετικά (π.χ. σε χωριστές ανακοινώσεις περί πνευματικής ιδιοκτησίας), το περιεχόμενο του ΕΕΣ που ανήκει στην ΕΕ παραχωρείται βάσει της άδειας [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Ισχύει, επομένως, ως γενικός κανόνας ότι η περαιτέρω χρήση επιτρέπεται υπό τον όρο ότι αναφέρεται η πηγή και επισημαίνονται οι αλλαγές. Κατά την περαιτέρω χρήση απαγορεύεται η διαστρέβλωση του αρχικού νοήματος ή μηνύματος των εγγράφων. Το ΕΕΣ δεν φέρει ευθύνη για οποιαδήποτε συνέπεια προερχόμενη από την περαιτέρω χρήση εγγράφων.

Εάν συγκεκριμένο περιεχόμενο αναφέρεται σε ταυτοποιήσιμα φυσικά πρόσωπα, π.χ. φωτογραφίες υπαλλήλων του ΕΕΣ, ή περιλαμβάνει έργα τρίτων, απαιτείται πρόσθετη έγκριση.

Όταν παραχωρείται η έγκριση, αυτή ακυρώνει και αντικαθιστά την ανωτέρω γενική έγκριση και αναφέρει σαφώς τυχόν περιορισμούς στη χρήση.

Για τη χρήση ή την αναπαραγωγή περιεχομένου που δεν ανήκει στην ΕΕ, μπορεί να χρειάζεται να ζητήσετε άδεια απευθείας από τους κατόχους των δικαιωμάτων πνευματικής ιδιοκτησίας.

Γράφημα 2 – Εικονίδια: Τα στοιχεία αυτά σχεδιάστηκαν με τη χρήση πόρων της [Flaticon.com](#).
© Freepik Company S.L. Με την επιφύλαξη παντός δικαιώματος.

Το λογισμικό ή τα έγγραφα που καλύπτονται από δικαιώματα βιομηχανικής ιδιοκτησίας, όπως τα διπλώματα ευρεσιτεχνίας, τα εμπορικά σήματα, τα καταχωρισμένα σχέδια, οι λογότυποι και οι επωνυμίες/ονομασίες, εξαιρούνται από την πολιτική του ΕΕΣ για την περαιτέρω χρήση.

Το σύνολο των ιστοτόπων των θεσμικών οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης εντός του ονόματος χώρου «europa.eu» παρέχει συνδέσμους προς ιστότοπους τρίτων. Δεδομένου ότι το ΕΕΣ δεν έχει έλεγχο επ' αυτών, σας συνιστούμε να εξετάζετε τις πολιτικές τους για την προστασία του ιδιωτικού απορρήτου και της πνευματικής ιδιοκτησίας.

Χρήση του λογότυπου του ΕΕΣ

Δεν επιτρέπεται η χρήση του λογότυπου του ΕΕΣ χωρίς την προηγούμενη σύμφωνη γνώμη του οργάνου.

PDF	ISBN 978-92-847-9274-0	ISSN 1977-5660	doi:10.2865/09029	QJ-AB-23-002-EL-N
HTML	ISBN 978-92-847-9308-2	ISSN 1977-5660	doi:10.2865/551889	QJ-AB-23-002-EL-Q

Εξετάσαμε κατά πόσον η Επιτροπή προσαρμοσε τους κανόνες προκειμένου να προσφέρει μεγαλύτερη ευελιξία στα κράτη μέλη όσον αφορά τη χρήση των ταμείων της πολιτικής συνοχής της περιόδου 2014-2020 για την αντιμετώπιση της πανδημίας COVID-19. Διαπιστώσαμε ότι η Επιτροπή αντέδρασε άμεσα και, σε γενικές γραμμές, προσαρμοσε ικανοποιητικά τους κανόνες, διευκολύνοντας την ανακατεύθυνση των υφιστάμενων πόρων σε μια περίοδο σοβαρής οικονομικής δυσπραγίας. Οι σημαντικοί νέοι πόροι που εξασφαλίστηκαν επέτρεψαν στα κράτη μέλη να χρηματοδοτήσουν πρόσθετες επενδύσεις, ταυτοχρόνως όμως ενέτειναν την πίεση να δαπανηθούν τα κονδύλια. Συνιστούμε στην Επιτροπή να αναλύσει τον αντίκτυπο που έχει η χρήση χρηματοδότησης από τα ταμεία της πολιτικής συνοχής για την αντιμετώπιση κρίσεων στους μακροπρόθεσμους στόχους της πολιτικής, και να παρακολουθήσει τις δαπάνες των κρατών μελών προκειμένου να τα βοηθήσει να επιτύχουν τους στόχους επιδόσεών τους.

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