



Βρυξέλλες, 28.2.2017
COM(2017) 124 final

**ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ**

**Βασικά αίτια και μέτρα που έχουν ληφθεί (άρθρο 32 παράγραφος 5 του δημοσιονομικού
κανονισμού)**

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

I. ΕΙΣΑΓΩΓΗ ΚΑΙ ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ.....	4
II. ΓΕΝΙΚΗ ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ.....	9
1. Το πλαίσιο	9
1.1. Ο προϋπολογισμός της ΕΕ και πώς εκτελείται	9
1.2. Η εποπτεία της Επιτροπής επί της εκτέλεσης του προϋπολογισμού της ΕΕ.....	10
1.3. Αιτήματα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και του Συμβουλίου κατά την απαλλαγή για το 2014.....	11
2. Μεθοδολογία σχετικά με την ανάλυση των σταθερά υψηλών επιπέδων σφάλματος	11
2.1. Βασικοί ορισμοί και κριτήρια	11
2.2. Οι προσεγγίσεις της Επιτροπής και του Ελεγκτικού Συνεδρίου στην εκτίμηση των επιπέδων σφάλματος.....	12
α) Η προσέγγιση της Επιτροπής στην εκτίμηση των επιπέδων σφάλματος	12
β) Η προσέγγιση του Ελεγκτικού Συνεδρίου στην εκτίμηση των επιπέδων σφάλματος	14
γ) Σύγκριση των αποτελεσμάτων των προσεγγίσεων της Επιτροπής και του Ελεγκτικού Συνεδρίου	14
3. Κατάσταση του προϋπολογισμού της ΕΕ στο σύνολό του.....	16
3.1. Οι συνεχείς προσπάθειες της Επιτροπής για τη μείωση του συνολικού επιπέδου σφάλματος:.....	16
3.2. Είδη σφαλμάτων που εντόπισαν η Επιτροπή και το Ελεγκτικό Συνέδριο	18
3.3. Συνέπειες του πολυετούς χαρακτήρα σημαντικού μέρους των δαπανών της ΕΕ	19
3.4. Κόστος ελέγχων και απλούστευση.....	20
3.5. Ανάγκη περαιτέρω βελτίωσης των υφιστάμενων συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου, ιδίως των πρωτοβάθμιων ελέγχων στα κράτη μέλη	21
III. ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΟΣΩΝ ΑΦΟΡΑ ΤΟΥΣ ΕΠΙΜΕΡΟΥΣ ΤΟΜΕΙΣ ΤΟΥ ΠΑΠ..	23
1. Εισαγωγή.....	23
2. Υποτομέας 1Α) του ΠΑΠ – Ανταγωνιστικότητα - Έρευνα και Καινοτομία (δηλαδή ΓΔ «Έρευνας και Καινοτομίας» – RTD - και ΓΔ «Επικοινωνιακών Δικτύων, Περιεχομένου και Τεχνολογιών» – CNECT	25
2.1. Επίπεδο σφάλματος.....	25
2.2. Τα βασικά αίτια των σφαλμάτων	28
α) Στόχοι πολιτικής και προτεραιότητες	28

	β)	Επιλεξιμότητα	28
	γ)	Αιτία του μη εντοπισμού σφαλμάτων – αδυναμίες των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου	28
2.3.		Διορθωτικά μέτρα που λήφθηκαν	29
	α)	Απλούστευση	29
	β)	Ενίσχυση των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου.....	30
	γ)	Νομικό πλαίσιο 2014–2020: Περαιτέρω απλούστευση, αλλά και τομείς με αυξημένο κίνδυνο.....	30
3.		Υποτομέας 1B) του ΠΔΠ – «συνοχή»	31
3.1.		Υποτομέας 1B) του ΠΔΠ – ΓΔ Περιφερειακής Πολιτικής και Αστικής Ανάπτυξης (REGIO).....	32
	3.1.1.	Επίπεδο σφάλματος.....	32
	3.1.2.	Τα βασικά αίτια των σφαλμάτων	35
	3.1.3.	Διορθωτικά μέτρα που λήφθηκαν	36
	α)	Απλούστευση	37
	β)	Ενίσχυση των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου.....	38
	γ)	Νομικό πλαίσιο 2014 – 2020: Ενισχυμένες διατάξεις για τον έλεγχο και τη λογοδοσία.....	41
3.2.		Υποτομέας 1B) του ΠΔΠ – ΓΔ Απασχόλησης, Κοινωνικών Υποθέσεων και Ένταξης (EMPL).....	43
	3.2.1.	Επίπεδο σφαλμάτων	43
	3.2.2.	Τα βασικά αίτια των σφαλμάτων	45
	3.2.3.	Διορθωτικά μέτρα που λήφθηκαν	46
	α)	Απλούστευση	47
	β)	Ενίσχυση των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου.....	50
	γ)	Νομικό πλαίσιο 2014 – 2020: Ενισχυμένες διατάξεις για τον έλεγχο και τη λογοδοσία.....	50
4.		Τομέας 2 του ΠΔΠ — «Φυσικοί πόροι».....	50
4.1.		Επίπεδα σφάλματος.....	50
4.2.		Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Εγγυήσεων (ΕΓΓΕ)	53
	4.2.1.	Τα βασικά αίτια των σφαλμάτων	53
	4.2.2.	Διορθωτικά μέτρα που λήφθηκαν	53
4.3.		Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης (ΕΓΤΑΑ)	54
	4.3.1.	Τα βασικά αίτια των σφαλμάτων	54
	4.3.2.	Διορθωτικά μέτρα που λήφθηκαν	54
	α)	Απλούστευση	54
	β)	Ενίσχυση των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου.....	55

γ)	Νομικό πλαίσιο 2014 - 2020: Σημαντικές βελτιώσεις.....	57
5.	Τομέας 4 του ΠΔΠ – Η Ευρώπη στον κόσμο.....	57
5.1.	Επίπεδα σφάλματος.....	57
5.2.	ΓΔ «Διεθνής Συνεργασία και Ανάπτυξη» (DEVCO)	58
5.2.1.	Τα βασικά αίτια των σφαλμάτων	58
5.2.2.	Διορθωτικά μέτρα που λήφθηκαν	59
	α) Απλούστευση	59
	γ) Νομικό πλαίσιο 2014 - 2020	60
5.3.	ΓΔ «Γενική Διεύθυνση Γειτονίας και Διαπραγματεύσεων για τη Διεύρυνση» (NEAR/ELARG).....	61
5.3.1.	Τα βασικά αίτια των σφαλμάτων	61
5.3.2.	Διορθωτικά μέτρα που λήφθηκαν	61
IV.	ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ.....	63
1.	Η δημοσιονομική διαχείριση βελτιώθηκε σε σημαντικό βαθμό με αποτέλεσμα τη μείωση των επιπέδων σφάλματος.	63
2.	Οι εκτιμήσεις της Επιτροπής και του Ελεγκτικού Συνεδρίου συμπίπτουν ως προς το επίπεδο και τα βασικά αίτια των σφαλμάτων.....	63
3.	Ανάγκη να ληφθούν υπόψη οι συνέπειες του πολυετούς χαρακτήρα σημαντικού μέρους των δαπανών της ΕΕ.....	63
4.	Κόστος διαχείρισης και ελέγχου και ανάγκη για περαιτέρω απλούστευση....	63
5.	Η Επιτροπή αναλαμβάνει συνεχώς δράσεις με σκοπό την αντιμετώπιση των βασικών αιτίων και των δημοσιονομικών επιπτώσεων των σταθερά υψηλών επιπέδων σφάλματος.	64

I. ΕΙΣΑΓΩΓΗ ΚΑΙ ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ

Η παρούσα ανακοίνωση προβαίνει σε εμπεριστατωμένη ανάλυση των βαθύτερων αιτίων των σφαλμάτων στο πλαίσιο της εκτέλεσης του προϋπολογισμού της ΕΕ και των δράσεων που έχουν αναληφθεί, σύμφωνα με το άρθρο 32 παράγραφος 5 του δημοσιονομικού κανονισμού¹. Ανταποκρίνεται στα αιτήματα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου² και του Συμβουλίου³ για υποβολή έκθεσης σχετικά με τα «σταθερά υψηλά ποσοστά σφαλμάτων και τα βασικά τους αίτια». Η ανακοίνωση βασίζεται στις πληροφορίες που διαθέτει η Επιτροπή και καλύπτουν κυρίως τις πληρωμές για την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013.

¹ Κανονισμός (ΕΕ, Ευρατόμ) αριθ. 966/2012 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 25ης Οκτωβρίου 2012 σχετικά με τους δημοσιονομικούς κανόνες που εφαρμόζονται στον γενικό προϋπολογισμό της Ένωσης και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ, Ευρατόμ) αριθ. 1605/2002 του Συμβουλίου.

² Έκθεση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με την απαλλαγή όσον αφορά την εκτέλεση του γενικού προϋπολογισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης για το οικονομικό έτος 2014, τμήμα III (2015/2154(DEC)).

³ Σύσταση του Συμβουλίου για την απαλλαγή της Επιτροπής όσον αφορά την εκτέλεση του γενικού προϋπολογισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης για το οικονομικό έτος 2014 (έγγραφο 5583/16 της 02/02/2016).

Σύμφωνα με το άρθρο 317 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (η Συνθήκη), η διασφάλιση της ορθής εκτέλεσης των δαπανών του προϋπολογισμού αποτελεί πρωτίστως αρμοδιότητα της Επιτροπής.

Παρότι η Επιτροπή φέρει την τελική ευθύνη για την εκτέλεση του προϋπολογισμού της ΕΕ, το 80% περίπου των δαπανών εκτελείται στην πραγματικότητα απευθείας από τα κράτη μέλη στο πλαίσιο επιμερισμένης διαχείρισης. Αυτό ισχύει κυρίως για την κοινή γεωργική πολιτική και τα Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία. Προκειμένου να διασφαλίζεται η χρηστή δημοσιονομική διαχείριση, το κανονιστικό πλαίσιο απαιτεί από τα κράτη μέλη να διορίζουν εκτελεστικές αρχές (οργανισμούς πληρωμών για τη γεωργία και διαχειριστικές αρχές για τη συνοχή) και όργανα εξωτερικού ελέγχου (φορείς πιστοποίησης για τη γεωργία και ελεγκτικές αρχές για τη συνοχή) που πραγματοποιούν ετησίως περίπου 19 000 επιτόπιους ελέγχους. Το υπόλοιπο 20% του προϋπολογισμού της ΕΕ εκτελείται υπό άμεση ή έμμεση διαχείριση, μέσω τρίτων μερών, κυρίως ευρωπαϊκών ή διεθνών χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων, όπως η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων ή η Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες.

Μετά από προσεκτική εξέταση της αξιοπιστίας του έργου των εξωτερικών ελεγκτών, η Επιτροπή εφαρμόζει την έννοια του «ενιαίου ελέγχου», σύμφωνα με την οποία κάθε επίπεδο ελέγχου βασίζεται στο προηγούμενο. Η προσέγγιση αυτή, που αποσκοπεί στην αποφυγή της επανάληψης δραστηριοτήτων ελέγχου και στη μείωση του συνολικού διοικητικού κόστους των δραστηριοτήτων ελέγχου, καθώς και του διοικητικού φόρτου για τους τελικούς δικαιούχους, έχει ως αποτέλεσμα τη διεξαγωγή περίπου 250 ελέγχων σε ετήσια βάση από τα διάφορα τμήματα της Επιτροπής στους τομείς της συνοχής και της γεωργίας⁴.

Η εποπτεία που ασκεί η Επιτροπή όσον αφορά τους τρόπους άμεσης και έμμεσης διαχείρισης βασίζεται στο έργο των δικών της μονάδων εκ των υστέρων επαλήθευσης/ελέγχου και/ή στα αποτελέσματα των εξωτερικών συμβασιούχων ελεγκτών (π.χ. για τον τομέα της «διεθνούς συνεργασίας και ανάπτυξης» και αυτόν της «ευρωπαϊκής πολιτικής γειτονίας και διαπραγματεύσεων για τη διεύρυνση»).

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή καταρτίζει ετήσια έκθεση σχετικά με την εκτέλεση του προϋπολογισμού, την **ετήσια έκθεση για τη διαχείριση και τις επιδόσεις του προϋπολογισμού**⁵, καθώς και αναλυτικές ετήσιες εκθέσεις δραστηριοτήτων στις διάφορες υπηρεσίες της Επιτροπής. Μαζί, προσφέρουν μια συνολική εικόνα που βασίζεται στις πληροφορίες που έχει στη διάθεσή της η Επιτροπή όσον αφορά την ετήσια εκτέλεση του προϋπολογισμού και τη συνεισφορά των δημόσιων δαπανών στα αποτελέσματα στην πράξη. Επιπλέον, οι εν λόγω εκθέσεις περιέχουν αξιολόγηση της λειτουργίας των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου από τον αρμόδιο Γενικό Διευθυντή, καθώς και επιφυλάξεις στις οποίες διατυπώνονται πιθανές αδυναμίες, καθώς και λεπτομερή ανάλυση που καταδεικνύει χρηστή δημοσιονομική διαχείριση.

Για λόγους διαχείρισης και λογοδοσίας, οι υπηρεσίες της Επιτροπής παρέχουν βέλτιστες εκτιμήσεις όσον αφορά τα επίπεδα σφάλματος στον τομέα ευθύνης τους, για τις οποίες λαμβάνουν υπόψη όλες τις σχετικές πληροφορίες, συμπεριλαμβανομένων των αποτελεσμάτων ελέγχων στατιστικά αντιπροσωπευτικών δειγμάτων, και εφαρμόζουν την

⁴ Οι έλεγχοι αυτοί περιλάμβαναν ελεγκτικές δοκιμασίες επαλήθευσης (επανεκτέλεση του έργου των οργάνων εξωτερικού ελέγχου) και ελέγχους συστημάτων (αξιολόγηση της λειτουργίας των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου στα κράτη μέλη, π.χ. ελέγχους εκκαθάρισης ως προς τη συμμόρφωση).

⁵ COM(2016) 446 final.

επαγγελματική τους κρίση. Η αξιολόγηση αυτή οδηγεί στις εκτιμήσεις της Επιτροπής όσον αφορά το επίπεδο σφάλματος κατά την εκτέλεση του προϋπολογισμού της ΕΕ σε δύο σημεία της διαδικασίας: **εκτιμώμενα διακυβευόμενα ποσά κατά τη στιγμή πληρωμής/υποβολής έκθεσης και εκτιμώμενα διακυβευόμενα ποσά κατά το κλείσιμο**, δηλαδή μετά την εκτέλεση όλων των διορθωτικών ενεργειών που αφορούν αχρεωστήτως καταβληθέντα ποσά. Επιπλέον, η Επιτροπή δημοσιεύει ετήσια **ανακοίνωση για την προστασία του προϋπολογισμού της ΕΕ**⁶ στην οποία εκθέτει περισσότερες λεπτομέρειες περί προληπτικών και διορθωτικών μέτρων. Οι δύο αυτές εκθέσεις περιλαμβάνονται πλέον στην **ενοποιημένη δέσμη δημοσιονομικών εκθέσεων**⁷ και δίνουν έτσι μια ολοκληρωμένη εικόνα της εκτέλεσης του προϋπολογισμού της ΕΕ κατά το προηγούμενο έτος.

Σύμφωνα με το άρθρο 287 της Συνθήκης, το **Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο** (το Ελεγκτικό Συνέδριο) παρέχει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο ετήσια **δήλωση αξιοπιστίας (DAS)** που βεβαιώνει την ακρίβεια των λογαριασμών και τη νομιμότητα και κανονικότητα των σχετικών πράξεων. Το Ελεγκτικό Συνέδριο χρησιμοποιεί για την εκτίμηση των επιπέδων σφάλματος, βάσει στατιστικών δειγμάτων, το πιθανότερο ποσοστό σφάλματος, το κατώτατο όριο σφάλματος και το ανώτατο όριο σφάλματος για κάθε τομέα του πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου (ΠΔΠ) και για το σύνολο των δαπανών του προϋπολογισμού. Τα εκτιμώμενα αυτά σφάλματα φανερώνουν μη συμμόρφωση με τους κανόνες δικαίου και, επομένως, με τη **νομιμότητα και την κανονικότητα όσον αφορά τις διοικητικές απαιτήσεις**, γεγονός που δεν θα πρέπει εσφαλμένα να εξομοιώνεται με απάτη ή με δαπάνες που δεν αντιστοιχούν σε υπηρεσίες ή αγαθά που πραγματικά παρασχέθηκαν ή σε αποτελέσματα που επιτεύχθηκαν⁸.

Χάρη στο ισχυρό αυτό σύστημα ελέγχων σε διάφορα επίπεδα, η δημοσιονομική διαχείριση έχει βελτιωθεί σημαντικά κατά τη διάρκεια της τελευταίας δεκαετίας. Ο συνεχής έλεγχος που ασκείται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και το Ελεγκτικό Συνέδριο είχε ως αποτέλεσμα την αύξηση του επαγγελματισμού σε ολόκληρη την αλυσίδα ελέγχου των κονδυλίων της ΕΕ, από την Επιτροπή έως τις αρχές των κρατών μελών, τις τρίτες χώρες και τους διεθνείς οργανισμούς.

Επιπλέον, τα τελευταία χρόνια οι εκτιμήσεις σφάλματος της Επιτροπής και του Ελεγκτικού Συνεδρίου έχουν οδηγήσει σε ολοένα και πιο όμοια συμπεράσματα όσον αφορά τα επίπεδα σφάλματος. Οι εκτιμήσεις της Επιτροπής για τους τομείς του πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου (ΠΔΠ) και τους σημαντικότερους τομείς δαπανών κυμαίνονται κατά βάση εντός του φάσματος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, όπως αυτό καθορίζεται από το ανώτατο και το κατώτατο όριο σφάλματος.

Σύμφωνα με βελτιώσεις στη δημοσιονομική διαχείριση, **τα αποτελέσματα τόσο της Επιτροπής όσο και του Ελεγκτικού Συνεδρίου δείχνουν ότι τα επίπεδα σφάλματος μειώνονται** (βλ. γράφημα 2). Οι ετήσιες αυτές εκτιμήσεις έχουν μειωθεί από διψήφια

⁶ COM(2016) 486 final.

⁷ Η «ενοποιημένη δέσμη δημοσιονομικών εκθέσεων» περιέχει την ετήσια έκθεση για τη διαχείριση και τις επιδόσεις, την ανακοίνωση για την προστασία του προϋπολογισμού της ΕΕ, την οικονομική έκθεση και τους λογαριασμούς της ΕΕ που συνοδεύονται από το έγγραφο με τίτλο «Οικονομικές καταστάσεις — Συζήτηση και ανάλυση».

⁸ Η έκθεση της Επιτροπής με τίτλο «Προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ευρωπαϊκής Ένωσης — Ετήσια έκθεση για την καταπολέμηση της απάτης», που εκπονήθηκε σε συνεργασία με τα κράτη μέλη και εγκρίθηκε σύμφωνα με το άρθρο 325 της Συνθήκης, για το 2015 (COM(2016) 472 final), αναφέρει ότι οι δόλιες υποθέσεις που εντοπίστηκαν και κοινοποιήθηκαν ανέρχονται σε περίπου 0,4% των πληρωμών που πραγματοποιήθηκαν (σελίδα 22).

ποσοστά για ορισμένους τομείς (ιδίως τον τομέα της «συνοχής») πριν το 2009 σε πολύ χαμηλότερα επίπεδα σήμερα – κάτω από 5% στους περισσότερους τομείς πολιτικής και κοντά στο 2% ή και λιγότερο σε ορισμένους τομείς. Επιπλέον, τα ποσοστά εκτιμώμενου σφάλματος διαφέρουν σημαντικά ανάλογα με τον τομέα πολιτικής και το καθεστώς ενίσχυσης⁹.

Παρά την πρόοδο που σημειώθηκε, το Ελεγκτικό Συνέδριο δεν έχει εκδώσει θετική δήλωση αξιοπιστίας μέχρι σήμερα, καθώς το ποσοστό εκτιμώμενου σφάλματος δεν έχει πέσει κάτω από το όριο σημαντικότητας του 2%.

Για τις εν λόγω βελτιώσεις, που φαίνονται από τη μείωση του ποσοστού σφάλματος, απαιτήθηκαν σημαντικές επενδύσεις σε επίπεδο ελέγχων δημόσιου τομέα. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα το υψηλό κόστος των ελέγχων¹⁰ σε ορισμένους τομείς, γεγονός που θέτει υπό αμφισβήτηση την καταλληλότητα της περαιτέρω εντατικοποίησης των ελέγχων και των επαληθεύσεων. Επιπλέον, προκειμένου να επιτευχθούν φιλόδοξοι και στοχοθετημένοι στόχοι πολιτικής, **οι εφαρμοστέοι κανόνες είναι συχνά σύνθετοι.** Επίσης, στόχος τους είναι η αντιμετώπιση όλων των πιθανών σεναρίων και η εξασφάλιση όσο το δυνατόν μεγαλύτερης βεβαιότητας σχετικά με τη νομιμότητα και την κανονικότητα των δαπανών, με σκοπό την αποφυγή εκ των υστέρων διορθώσεων.

Επιπλέον, όπως προκύπτει από τις αναλύσεις της Επιτροπής και του Ελεγκτικού Συνεδρίου, οι τομείς πολιτικής που υπόκεινται σε λιγότερο σύνθετους κανόνες επιλεξιμότητας παρουσιάζουν χαμηλότερα επίπεδα σφάλματος.

Το γεγονός αυτό εξηγεί την **αύξηση αιτημάτων από τις δημόσιες αρχές και από τους τελικούς δικαιούχους για τη βελτίωση της αναλογικότητας και της σχέσης κόστους–αποτελεσματικότητας του νομικού και διοικητικού πλαισίου.** Είναι απαραίτητη η διεξαγωγή καλύτερων και όχι περισσότερων ελέγχων. Επιπλέον, η απλούστευση είναι ο πλέον αποδοτικός τρόπος μείωσης των δαπανών και του βάρους των ελέγχων και του κινδύνου σφάλματος.

Με σκοπό την επίτευξη περαιτέρω προόδου στον τομέα αυτό, η Επιτροπή δρομολόγησε το 2015 την **πρωτοβουλία «Ένας προϋπολογισμός της ΕΕ που θα εστιάζεται στα αποτελέσματα» (BFOR).** Κύριος στόχος της πρωτοβουλίας είναι να εξασφαλιστεί ότι η εκτέλεση του προϋπολογισμού της ΕΕ συμμορφώνεται με τους κανόνες και συμβάλλει στα επιθυμητά αποτελέσματα. Παράλληλα με την **αυξημένη ενσωμάτωση παραμέτρων επιδόσεων στη διαδικασία λήψης αποφάσεων** σε όλο τον δημοσιονομικό κύκλο, η πρωτοβουλία αυτή αποσκοπεί στην αύξηση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης μέσω ενός **σταθερότερου πλαισίου κατάρτισης εκθέσεων, της βελτιωμένης μεθοδολογίας υπολογισμού ποσοστών σφάλματος σε πολυετές πλαίσιο, απλούστερων κανόνων και πιο αποτελεσματικών και αναλογικών ελέγχων,** με σκοπό τη μεγιστοποίηση του μεριδίου δημόσιων πόρων που πραγματικά συμβάλλουν στην επίτευξη θετικών αποτελεσμάτων στην πράξη.

⁹ Η Επιτροπή και το Ελεγκτικό Συνέδριο κατέληξαν στο συμπέρασμα ότι για το 2015 τα επίπεδα σφάλματος στον τομέα της «συνοχής» ανέρχονται σε ποσοστό άνω του 5%, ενώ στον τομέα «φυσικοί πόροι» ανέρχονται σε ποσοστά μεταξύ 2 και 2,9%. Επιπλέον, τα «έσοδα» και οι «διοικητικές δαπάνες» δεν περιέχουν σημαντικό επίπεδο σφάλματος και οι λογαριασμοί της ΕΕ έχουν υπογραφεί από το Ελεγκτικό Συνέδριο. Επιπλέον, το Ελεγκτικό Συνέδριο κατέληξε στο συμπέρασμα ότι τα συστήματα βάσει απόδοσης δαπανών ήταν πιο επιρρεπή σε κίνδυνο από τα συστήματα βάσει δικαιωμάτων.

¹⁰ Βλ. πίνακα 1.

Προκειμένου να εστιαστεί η δράση στον εν λόγω τομέα, διεξάγονται διεξοδικές αναλύσεις των πραγματικών βασικών αιτιών των σφαλμάτων. Τόσο η **Επιτροπή όσο και το Ελεγκτικό Συνέδριο καταλήγουν γενικά στα ίδια συμπεράσματα όσον αφορά τη φύση και τα βασικά αίτια των σταθερά υψηλών επιπέδων σφάλματος: αδυναμίες των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου**, ιδίως στα κράτη μέλη, σε τρίτες χώρες και διεθνείς οργανισμούς/οργανώσεις. Η κατάσταση επιβαρύνεται από το συχνά **σύνθετο Νομικό πλαίσιο** με βάση το οποίο εφαρμόζονται οι πολιτικές της ΕΕ, όπως φαίνεται από το γεγονός ότι το ποσοστό σφάλματος είναι πολύ χαμηλότερο σε συστήματα που βασίζονται σε απλουστευμένες επιλογές κόστους¹¹ ή σε συστήματα «βάσει δικαιωμάτων»¹² από ό,τι σε συστήματα που βασίζονται σε πλήρη εκ των υστέρων απόδοση του κόστους.

Σημειωτέον ότι τα σφάλματα δεν συνεπάγονται απαραίτητα ότι τα εσφαλμένα κεφάλαια αποτέλεσαν αντικείμενο κατάχρησης ή ότι δεν επιτεύχθηκαν οι στόχοι πολιτικής.

Με την πάροδο των ετών, τα πιο συνήθη είδη σφαλμάτων που προκύπτουν ως αποτέλεσμα του εν λόγω συνδυασμού παραγόντων είναι:

- α) μη επιλέξιμες δαπάνες·
- β) μη επιλέξιμοι δικαιούχοι/έργα/περίοδοι εκτέλεσης·
- γ) παράβαση των κανόνων περί δημοσίων συμβάσεων και κρατικών ενισχύσεων·
- δ) ανεπαρκής αξιόπιστη τεκμηρίωση για τη στήριξη δηλώσεων δαπανών· και
- ε) εσφαλμένη δήλωση επιλέξιμων εκτάσεων στον τομέα της γεωργίας.

Η Επιτροπή λαμβάνει διαρκώς μέτρα, τόσο προληπτικά (όπως διακοπές και αναστολές πληρωμών) **όσο και διορθωτικά** (δημοσιονομικές διορθώσεις και ανακτήσεις), **προκειμένου να αντιμετωπίσει τα βασικά αίτια και τις επιπτώσεις των σταθερά υψηλών επιπέδων σφάλματος**. Τα διαθέσιμα στοιχεία σχετικά με τα ποσά που έχουν εγκριθεί και εκτελεστεί, καθώς και οι εκτιμήσεις μελλοντικών διορθώσεων δείχνουν ότι **η πολυετής προσέγγιση διασφαλίζει την επαρκή διαχείριση των κινδύνων που σχετίζονται με τη νομιμότητα και την κανονικότητα των πράξεων** και οδηγεί σε διακυβευόμενα ποσά κατά το κλείσιμο που κυμαίνονται σε περίπου 0,8-1,3% των συνολικών σχετικών δαπανών¹³.

Οι ΓΔ εφαρμόζουν **στοχευμένα μέτρα** με σκοπό την ενίσχυση των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου σε επίπεδο εθνικό, ευρωπαϊκό και διεθνές¹⁴. τα διδάγματα από τις προηγούμενες περιόδους προγραμματισμού έχουν οδηγήσει σε **βελτιώσεις στον σχεδιασμό διαδοχικών γενεών προγραμμάτων**¹⁵, και η **μεσοπρόθεσμη αναθεώρηση** του πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου (ΠΔΠ) 2014-2020 περιλαμβάνει μια σημαντική δέσμη

¹¹ Το Ελεγκτικό Συνέδριο δεν παρατήρησε σημαντικό επίπεδο σφάλματος όσον αφορά τις παρεμβάσεις του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου κατά τα τελευταία 4 χρόνια, στις περιπτώσεις που έγινε χρήση απλουστευμένων επιλογών κόστους.

¹² Όπως οι άμεσες ενισχύσεις για το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Εγγυήσεων (ΕΓΤΕ), οι επιχορηγήσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου Έρευνας (ΕΣΕ) ή τα προγράμματα Marie-Curie.

¹³ Βλ. Ετήσια έκθεση του 2015 για τη διαχείριση και τις επιδόσεις του προϋπολογισμού της ΕΕ.

¹⁴ Βλ. τμήμα III σχετικά με την «κατάσταση των σταθερά υψηλών επιπέδων σφάλματος όσον αφορά τους επιμέρους τομείς του ΠΔΠ».

¹⁵ Όπως φαίνεται από τα νέα μέσα και μέτρα του τρέχοντος ΠΔΠ 2014-2020, π.χ. τον μηχανισμό παρακράτησης για τον τομέα «Συνοχή», την πιθανή εκτέλεση της καθαρής δημοσιονομικής διόρθωσης, τις νέες «ελεγκτικές γνώμες/δηλώσεις διαχείρισης» των εθνικών αρχών, τον αντίκτυπο των νέων οδηγιών περί δημοσίων συμβάσεων, την απαίτηση που πηγάζει από εκ των προτέρων αιρεσιμότητες και απλουστευμένους κανόνες επιλεξιμότητας.

νομοθετικών προτάσεων με σκοπό την **απλούστευση**¹⁶ των κανόνων που είναι εφαρμοστέοι στην εκτέλεση του προϋπολογισμού της ΕΕ.

Επιπλέον, η Επιτροπή συντονίζει ένα δίκτυο εμπειρογνομόνων των κρατών μελών σχετικά με τον εσωτερικό έλεγχο, και καθιστά έτσι δυνατό τον εντοπισμό και την ανταλλαγή ορθών πρακτικών με σκοπό τη βελτίωση των συστημάτων διακυβέρνησης του γενικού δημοσίου τομέα. Στον τομέα της πρόληψης και του εντοπισμού περιπτώσεων απάτης, η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF) και οι υπηρεσίες της Επιτροπής που είναι υπεύθυνες για την επιμερισμένη διαχείριση συνεργάζονται με τα κράτη μέλη μέσω της διοργάνωσης εργαστηρίων, σεμιναρίων, μαθημάτων επιμόρφωσης και της εκπόνησης εγγράφων πρακτικής καθοδήγησης. Ενώ οι τομεακοί κανονισμοί απαιτούν από τα κράτη μέλη τη θέσπιση αποτελεσματικών και αναλογικών μέτρων για την καταπολέμηση της απάτης, η Επιτροπή προωθεί με επιτυχία την ενσωμάτωση των εν λόγω μέτρων στις ολοκληρωμένες εθνικές στρατηγικές για την καταπολέμηση της απάτης.

Η παρούσα ανακοίνωση περιλαμβάνει αρχικά μια γενική περιγραφή του πλαισίου εντός του οποίου εκτελείται ο προϋπολογισμός της ΕΕ (συμπεριλαμβανομένου του εποπτικού έργου της Επιτροπής) με σκοπό τη διασφάλιση της νομιμότητας και της κανονικότητας των δαπανών. Στη συνέχεια εξετάζονται οι επιμέρους τομείς του ΠΔΠ υπό το πρίσμα της ύπαρξης σταθερά υψηλών επιπέδων σφαλμάτων, των βασικών τους αιτίων και των διορθωτικών μέτρων που έλαβαν οι αρμόδιες υπηρεσίες της Επιτροπής.

II. ΓΕΝΙΚΗ ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ

1. Το πλαίσιο

1.1. Ο προϋπολογισμός της ΕΕ και πώς εκτελείται

Ο προϋπολογισμός της ΕΕ συνιστά σημαντικό μέσο για την επίτευξη των διαφόρων στόχων πολιτικής. Οι δαπάνες ανήλθαν σε 145,2 δισ. EUR το 2015 ή περίπου 285 EUR για κάθε πολίτη. Αντιπροσώπευαν το 2,1% του συνόλου των δημοσίων δαπανών των κρατών μελών της ΕΕ.

Ο προϋπολογισμός της ΕΕ συμφωνείται σε ετήσια βάση —εντός του πλαισίου των ΠΔΠ— από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, δυνάμει του άρθρου 322 της Συνθήκης. Η διασφάλιση της ορθής εκτέλεσης των δαπανών του προϋπολογισμού αποτελεί πρωτίστως αρμοδιότητα της Επιτροπής. Σχεδόν το 80% του προϋπολογισμού εκτελείται στο πλαίσιο της λεγόμενης «επιμερισμένης διαχείρισης», βάσει της οποίας τα κράτη μέλη διανέμουν κεφάλαια σε δικαιούχους και διαχειρίζονται τις δαπάνες σύμφωνα με τη νομοθεσία της ΕΕ και την εθνική νομοθεσία (π.χ. στην περίπτωση δαπανών στον τομέα της «οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής» και των δαπανών του τομέα των «φυσικών πόρων»). Το υπόλοιπο 20% εκτελείται υπό καθεστώς άμεσης (από τις υπηρεσίες της Επιτροπής) ή έμμεσης (τρίτες χώρες/διεθνείς οργανισμοί) διαχείρισης.

Τα προγράμματα ομαδοποιούνται ανάλογα με τον τρόπο που καθορίζονται οι δαπάνες:

¹⁶ Η Επιτροπή προτείνει τη φιλόδοξη αναθεώρηση των γενικών δημοσιονομικών κανόνων μέσω μιας ενιαίας πράξης (COM(2016)605 final της 14.9.2016). Η εν λόγω πράξη περιέχει επίσης αντίστοιχες τροποποιήσεις των τομεακών δημοσιονομικών κανόνων που θεσπίζονται σε 15 νομοθετικές πράξεις σχετικά με πολυετή προγράμματα που αφορούν π.χ. τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία (ΕΔΕΤ) ή τον τομέα της γεωργίας.

- *Προγράμματα βάσει δικαιωμάτων*, στο πλαίσιο των οποίων οι πληρωμές εξαρτώνται από την πλήρωση ορισμένων προϋποθέσεων, π.χ. για υποτροφίες φοιτητών και ερευνητών (του τομέα δαπανών για την ανταγωνιστικότητα), άμεσες ενισχύσεις στους γεωργούς (του τομέα «φυσικοί πόροι»), άμεση δημοσιονομική στήριξη (του τομέα «η Ευρώπη στον κόσμο»), ή μισθούς και συντάξεις (του τομέα «διοίκηση»).
- *Συστήματα απόδοσης των δαπανών*, στο πλαίσιο των οποίων η ΕΕ αποδίδει επιλέξιμες δαπάνες για επιλέξιμες δραστηριότητες, π.χ. ερευνητικά έργα (του τομέα δαπανών για την «ανταγωνιστικότητα»), επενδυτικά προγράμματα στους τομείς της περιφερειακής και αγροτικής ανάπτυξης (του τομέα «συνοχή» και του τομέα «φυσικοί πόροι»), εκπαιδευτικά προγράμματα (του τομέα «συνοχή») και αναπτυξιακά έργα (του τομέα «η Ευρώπη στον κόσμο»). Ωστόσο, πρέπει να σημειωθεί ότι η χρήση των «απλουστευμένων επιλογών κόστους» στο πλαίσιο της πολιτικής «συνοχής», όπου η χρηματοδότηση βασίζεται στα παραδοτέα ή τα αποτελέσματα που επιτυγχάνονται (π.χ. τον αριθμό ατόμων που συμμετέχουν σε μια πράξη επαγγελματικής κατάρτισης στο πλαίσιο του ΕΚΤ), είναι παρόμοια με την έννοια του «δικαιώματος», καθώς δεν βασίζεται στις πραγματικές δαπάνες που πραγματοποιήθηκαν.

1.2. Η εποπτεία της Επιτροπής επί της εκτέλεσης του προϋπολογισμού της ΕΕ

Στο πλαίσιο της επιμερισμένης διαχείρισης, η Επιτροπή ασκεί στενή εποπτεία στο έργο των αρχών που είναι υπεύθυνες για τα εθνικά προγράμματα μέσω παρεμβάσεων από τους δικούς της ελεγκτές και της εξέτασης των στοιχείων που υποβάλλουν τα κράτη μέλη. Πρόκειται για στοιχεία δύο ειδών:

- Η πρώτη κατηγορία στοιχείων περιλαμβάνει αυτά που παρέχονται από εθνικές αρχές (όπως οργανισμοί πληρωμών στον τομέα της γεωργίας ή διαχειριστικές αρχές στον τομέα της «συνοχής»), οι οποίες ζητούν και λαμβάνουν από την Επιτροπή κονδύλια της ΕΕ και στη συνέχεια τα καταβάλλουν (εν μέρει μέσω ενδιάμεσων φορέων) στους τελικούς δικαιούχους.
- Η δεύτερη κατηγορία περιλαμβάνει στοιχεία που παρέχονται από εθνικούς εξωτερικούς ελεγκτές, οι οποίοι είναι ανεξάρτητοι από την εφαρμογή των προγραμμάτων (όπως οργανισμοί πιστοποίησης στον τομέα της γεωργίας ή ελεγκτικές αρχές στον τομέα της «συνοχής») και παρέχουν διαβεβαίωση όσον αφορά την αξιοπιστία των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου και των υποκείμενων συναλλαγών.

Στις περιπτώσεις που η Επιτροπή συμπεραίνει κατόπιν προσεκτικής εξέτασης ότι μπορεί να στηριχθεί στο ελεγκτικό έργο των εν λόγω εθνικών εξωτερικών ελεγκτών, εφαρμόζει την έννοια του «ενιαίου ελέγχου». Η έννοια αυτή αναφέρεται σε ένα σύστημα εσωτερικού ελέγχου και ελεγκτικών εργασιών, το οποίο ερείδεται στην ιδέα ότι κάθε επίπεδο ελέγχου βασίζεται στο προηγούμενο. Σκοπός του «ενιαίου ελέγχου» είναι η αποφυγή της επανάληψης των ελεγκτικών εργασιών και η μείωση του συνολικού κόστους των δραστηριοτήτων ελέγχου σε επίπεδο κρατών μελών και Επιτροπής. Στοχεύει επίσης στη μείωση του διοικητικού φόρτου για τους ελεγχόμενους. Η Επιτροπή, ως το θεσμικό όργανο που φέρει την τελική ευθύνη για την εκτέλεση του προϋπολογισμού της ΕΕ, βρίσκεται στην κορυφή της πυραμίδας του «ενιαίου ελέγχου».

Η εποπτεία που ασκεί η Επιτροπή υπό καθεστώς άμεσης και έμμεσης διαχείρισης βασίζεται στο έργο των δικών της μονάδων εκ των υστέρων επαλήθευσης/ελέγχου και/ή στα συμπεράσματα των εξωτερικών συμβασιούχων ελεγκτών οι οποίοι διενεργούν γενικά εκ των υστέρων ελέγχους.

1.3. Αιτήματα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και του Συμβουλίου κατά την απαλλαγή για το 2014

Τα επίπεδα παράτυπων δαπανών από τον προϋπολογισμό της ΕΕ αποτελούν ζήτημα εδώ και πολλά χρόνια. Οι τομείς που παρουσιάζουν σταθερά υψηλά επίπεδα σφάλματος και τα πιθανά τους αίτια προκαλούν ιδιαίτερο προβληματισμό.

Το άρθρο 32 παράγραφος 5 του δημοσιονομικού κανονισμού προβλέπει ότι: «Εάν [...] το επίπεδο σφάλματος είναι σταθερά υψηλό, η Επιτροπή εντοπίζει τις αδυναμίες στα συστήματα ελέγχου, αναλύει το κόστος και τα οφέλη των ενδεχόμενων διορθωτικών μέτρων και λαμβάνει ή προτείνει κατάλληλα μέτρα, όπως η απλοποίηση των ισχυουσών διατάξεων, η βελτίωση των συστημάτων ελέγχου και ο ανασχεδιασμός του προγράμματος ή του συστήματος εκτέλεσης». Ενόψει της εν λόγω απαίτησης, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο¹⁷ και το Συμβούλιο¹⁸ κάλεσαν την Επιτροπή να παρουσιάσει, στο πλαίσιο της διαδικασίας απαλλαγής για το 2014, μια έκθεση σχετικά με τα «σταθερά υψηλά επίπεδα σφάλματος και τα βασικά τους αίτια». Η παρούσα έκθεση αποτελεί απάντηση στο εν λόγω αίτημα.

2. Μεθοδολογία σχετικά με την ανάλυση των σταθερά υψηλών επιπέδων σφάλματος

2.1. Βασικοί ορισμοί και κριτήρια

Σφάλμα παρουσιάζεται όταν μια συναλλαγή δεν πραγματοποιείται σύμφωνα με τις εφαρμοστέες νομικές, κανονιστικές και συμβατικές διατάξεις, με αποτέλεσμα δαπάνες που έχουν δηλωθεί (και αποδοθεί) να καθίστανται παράτυπες¹⁹.

Στο πλαίσιο αυτό, είναι σημαντικό να ληφθούν υπόψη τα ακόλουθα:

- Η ύπαρξη σφάλματος δεν σημαίνει εξαφάνιση, απώλεια ή κατασπατάληση κονδυλίων.
- Παρά την παρουσία σφαλμάτων, τα κονδύλια χρησιμοποιούνται γενικά για τους σκοπούς για τους οποίους προορίζονται και για εγκεκριμένα έργα. Παρά τις αδυναμίες που παρατηρήθηκαν στην εκτέλεση έργων ή την επισήμανση μη επιλέξιμων δαπανών, δεν επηρεάστηκε απαραίτητως η ποιότητα ή η παράδοση των έργων.
- Η ύπαρξη σφάλματος δεν συνεπάγεται κατ' ανάγκη απάτη. Αν και τα σφάλματα αφορούν παραβιάσεις ορισμένων προϋποθέσεων χρηματοδότησης, η απάτη συνιστά σκόπιμη παραπλάνηση. Είναι σημαντικό να επισημανθεί ότι η απάτες που

¹⁷ Έκθεση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με την απαλλαγή όσον αφορά την εκτέλεση του γενικού προϋπολογισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης για το οικονομικό έτος 2014, τμήμα III (2015/2154(DEC)).

¹⁸ Σύσταση του Συμβουλίου για την απαλλαγή της Επιτροπής όσον αφορά την εκτέλεση του γενικού προϋπολογισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης για το οικονομικό έτος 2014 (έγγραφο 5583/16 της 02/02/2016).

¹⁹ Ο νομικός ορισμός της παρατυπίας σε βάρος του προϋπολογισμού της ΕΕ καθορίζεται στο άρθρο 1 παράγραφος 2 του κανονισμού αριθ. 2988/95.

διαπιστώθηκαν αποτελούν περιθωριακό ποσοστό²⁰. Ωστόσο, σύμφωνα με τη στάση μηδενικής ανοχής που τηρεί η Επιτροπή απέναντι στην απάτη και τη διαφθορά, όλες οι υπηρεσίες της Επιτροπής έχουν πλέον καταρτίσει στρατηγική με στόχο την καταπολέμηση της απάτης και βελτιώνουν περαιτέρω τα εργαλεία που διαθέτουν για την πρόληψη και την ανίχνευση της απάτης.

Επομένως, η Επιτροπή έλαβε υπόψη για την παρούσα έκθεση τα παρακάτω βασικά κριτήρια:

- Τα επίπεδα σφάλματος σχετίζονται με τις παράτυπες δαπάνες που εντοπίζουν η Επιτροπή, οι εθνικές αρχές και/ή το Ελεγκτικό Συνέδριο.
- Ως σταθερά υψηλά νοούνται τα επίπεδα σφάλματος για τα οποία οι δημοσιονομικές επιπτώσεις ή οι κίνδυνοι βρίσκονται πάνω από το όριο σημαντικότητας (2%) επί σειρά ετών. Για την παρούσα έκθεση ελήφθησαν υπόψη τρία έτη (2013-2015).
- Η σύνθεση των πληροφοριών γίνεται βάσει ομάδων («οικογενειών») πολιτικών και υπηρεσιών της Επιτροπής σύμφωνα με τους τομείς του ΠΔΠ 2014-2020.

Η παρακάτω ανάλυση καλύπτει κατά κύριο λόγο την κατάσταση των πληρωμών που αφορούν την προηγούμενη περίοδο προγραμματισμού (2007-2013). Αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι το επίπεδο εκτέλεσης των προγραμμάτων/έργων που αφορούν τη νέα περίοδο προγραμματισμού 2014-2020 δεν παρέχει ακόμη επαρκή στοιχεία στην Επιτροπή για την ουσιαστική αξιολόγηση των σταθερά υψηλών επιπέδων σφάλματος. Ωστόσο, η έκθεση εξετάζει κατά πόσο τα διδάγματα της περιόδου προγραμματισμού 2007-2013 ελήφθησαν υπόψη κατά την επεξεργασία των νέων νομικών βάσεων για το 2014-2020. Η Επιτροπή θα παρακολουθεί στενά το κατά πόσο τα νέα συστήματα και/ή οι νέοι κανόνες επιλεξιμότητας αντιμετωπίζουν αποτελεσματικά τα προβλήματα που εντοπίστηκαν στο παρελθόν μέσω:

- της πρόληψης των σφαλμάτων· και/ή
- του εντοπισμού και της διόρθωσής τους.

2.2. Οι προσεγγίσεις της Επιτροπής και του Ελεγκτικού Συνεδρίου στην εκτίμηση των επιπέδων σφάλματος

α) Η προσέγγιση της Επιτροπής στην εκτίμηση των επιπέδων σφάλματος

Όπως εξηγείται στην Ετήσια έκθεση του 2015 για τη διαχείριση και τις επιδόσεις του προϋπολογισμού της ΕΕ, η Επιτροπή εκτιμά το επίπεδο σφάλματος προκειμένου να αξιολογήσει εάν η χρηματοοικονομικές πράξεις έχουν εφαρμοστεί σε συμμόρφωση με τις ισχύουσες κανονιστικές και συμβατικές διατάξεις. Αυτό γίνεται για την εξασφάλιση βεβαιότητας ως προς τη νομιμότητα και την κανονικότητα των υποκείμενων συναλλαγών και προκειμένου η Επιτροπή να μπορεί, όποτε εντοπίζονται σοβαρές παρατυπίες, να εκπληρώνει τις αρμοδιότητές της όσον αφορά την εκτέλεση του προϋπολογισμού και τα εποπτικά της καθήκοντα, μέσω της εφαρμογής προληπτικών και διορθωτικών μέτρων. Το επίπεδο σφάλματος ορίζεται ως η βέλτιστη εκτίμηση από τον διατάκτη, λαμβανομένων υπόψη όλων των σχετικών διαθέσιμων πληροφοριών και με την εφαρμογή επαγγελματικής κρίσης, της δαπάνης ή του εσόδου που διαπιστώθηκε ότι παραβιάζει τις ισχύουσες

²⁰ Σύμφωνα με την έκθεση της Επιτροπής του 2015 σχετικά με την «Προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ευρωπαϊκής Ένωσης — Ετήσια έκθεση για την καταπολέμηση της απάτης 2015» (COM(2016) 472 final), οι δόλιες υποθέσεις που εντοπίστηκαν και κοινοποιήθηκαν ανέρχονται σε περίπου 0,4% των πληρωμών που πραγματοποιήθηκαν (σελίδα 22).

κανονιστικές και συμβατικές διατάξεις κατά τον χρόνο έγκρισης των χρηματοοικονομικών πράξεων.

Η Επιτροπή χρησιμοποιεί τρεις δείκτες για τον υπολογισμό του επιπέδου σφάλματος:

- Διακυβευόμενο ποσό - το επίπεδο σφάλματος εκφραζόμενο ως απόλυτο ποσό, σε αξία.
- Ποσοστό σφάλματος - το επίπεδο σφάλματος εκφραζόμενο ως ποσοστό επί των δαπανών.
- Εναπομένον ποσοστό σφάλματος - το επίπεδο σφάλματος όπως διαμορφώνεται μετά την εφαρμογή διορθωτικών μέτρων, εκφραζόμενο ως ποσοστό.

Το επίπεδο σφάλματος υπολογίζεται ή εκτιμάται σε διάφορες χρονικές στιγμές, ανάλογα με τον επιμέρους τομέα πολιτικής:

- Κατά τον χρόνο πληρωμής/υποβολής έκθεσης· όταν έχουν εφαρμοστεί ορισμένα διορθωτικά μέτρα αλλά πρόκειται να εφαρμοστούν και άλλα σε διαδοχικά έτη.
- Κατά τον χρόνο κλεισίματος (ετήσιου ή τελικού), όταν έχουν εφαρμοστεί όλα τα διορθωτικά μέτρα. Στην περίπτωση των πολυετών προγραμμάτων, αυτό αφορά το τέλος της εφαρμογής του προγράμματος. Στην περίπτωση των ετήσιων δαπανών ή προγραμμάτων, ο υπολογισμός γίνεται στο τέλος μιας πολυετούς περιόδου που καλύπτει την εφαρμογή διορθωτικών μέτρων, ανάλογα με τον τομέα πολιτικής ή το πρόγραμμα.

Ο όρος διορθωτικά μέτρα αναφέρεται στους διάφορους ελέγχους που πραγματοποιούνται μετά την έγκριση της πληρωμής, με στόχο τον εντοπισμό και τη διόρθωση σφαλμάτων μέσω δημοσιονομικών διορθώσεων και ανακτήσεων²¹.

Στο συνολικό αυτό πλαίσιο, κάθε υπηρεσία της Επιτροπής ακολουθεί την προσέγγιση που μπορεί να παράσχει, για σκοπούς διαχείρισης, την πιο ρεαλιστική εκτίμηση του επιπέδου σφάλματος για τους τομείς πολιτικής που εμπíπτουν στην αρμοδιότητά της. Η Γενική Διεύθυνση Γεωργίας και Αγροτικής Ανάπτυξης (AGRI) και οι αρμόδιες ΓΔ στον τομέα της «συνοχής» αναφέρονται στο πλαίσιο αυτό στα επικυρωμένα ποσοστά σφάλματος, καθώς ο υπολογισμός του ποσοστού εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τα επικυρωμένα ή προσαρμοσμένα δεδομένα που έχουν παράσχει οι αρχές των κρατών μελών που διενεργούν διαχειριστικούς ελέγχους ή εκ των υστέρων ελέγχους και ελέγχους βάσει στατιστικά αντιπροσωπευτικών δειγμάτων. Η ΓΔ AGRI και οι αρμόδιες ΓΔ στον τομέα της «συνοχής» κρίνουν σε ποιον βαθμό μπορούν να στηρίζονται σε εθνικά στοιχεία και, συγκεκριμένα, βασίζονται επίσης στα πορίσματα του έργου των δικών τους μονάδων εκ των υστέρων επαλήθευσης/ελέγχου. Οι ΓΔ των ομάδων πολιτικών για την έρευνα και τις εξωτερικές σχέσεις εστιάζουν την ανάλυση σφάλματος που διενεργούν σε έναν συνδυασμό των ποσοστών εντοπισθέντος και/ή εναπομένοντος σφάλματος, βάσει των εκ των υστέρων ελέγχων που διενεργούν οι δικοί τους ελεγκτές και/ή συμβασιούχοι ελεγκτές (για λεπτομέρειες, βλ. τμήμα III με τίτλο «κατάσταση όσον αφορά τους επιμέρους τομείς του ΠΔΠ»).

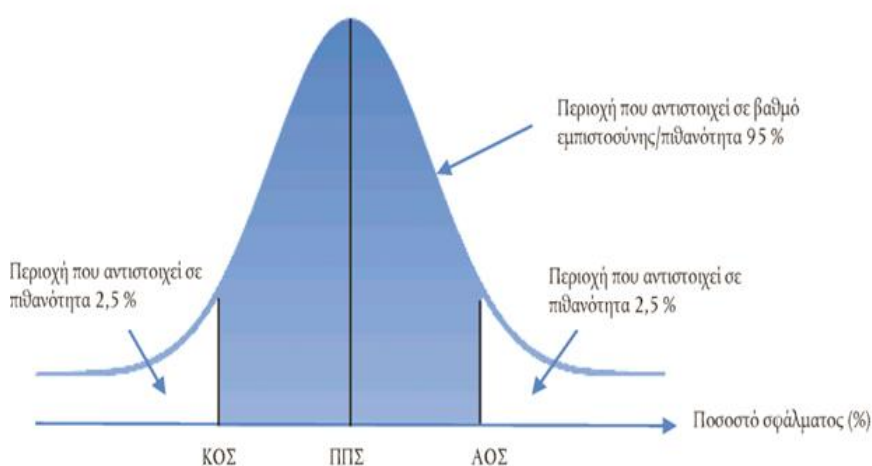
²¹ Παράρτημα 2 της Ετήσιας έκθεσης του 2015 για τη διαχείριση και τις επιδόσεις του προϋπολογισμού της ΕΕ (COM(2016) 446 final).

β) Η προσέγγιση του Ελεγκτικού Συνεδρίου στην εκτίμηση των επιπέδων σφάλματος

Το Ελεγκτικό Συνέδριο είναι ο εξωτερικός ελεγκτής της ΕΕ. Σύμφωνα με το άρθρο 287 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το Ελεγκτικό Συνέδριο παρέχει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο «εξωτερική» δήλωση αξιοπιστίας (DAS) που βεβαιώνει την ακρίβεια των λογαριασμών και τη νομιμότητα και κανονικότητα των σχετικών πράξεων.

Το Ελεγκτικό Συνέδριο χρησιμοποιεί για την εκτίμηση των επιπέδων σφάλματος, βάσει στατιστικών δειγμάτων, το πιθανότερο ποσοστό σφάλματος (ΠΠΣ) για τους τομείς του ΠΔΠ και για το σύνολο των δαπανών του προϋπολογισμού. Για τον υπολογισμό λαμβάνονται υπόψη μόνον τα ποσοτικώς προσδιορισμένα σφάλματα. Το πιθανότερο ποσοστό σφάλματος είναι στατιστική εκτίμηση του πιθανότερου ποσοστού σφάλματος στον συγκεκριμένο πληθυσμό. Παραδείγματα σφαλμάτων είναι οι προσδιορισμένες ποσοτικώς παραβιάσεις των εφαρμοστέων κανονισμών, κανόνων και όρων συμβάσεων και επιχορηγήσεων. Το Ελεγκτικό Συνέδριο εκτιμά επίσης το κατώτατο όριο σφάλματος (ΚΟΣ) και το ανώτατο όριο σφάλματος (ΑΟΣ) (βλ. γράφημα 1)²².

Γράφημα 1 - Εκτίμηση του επιπέδου σφάλματος από το Ελεγκτικό Συνέδριο



Το ποσοστό του σκιασμένου τμήματος κάτω από την καμπύλη δείχνει την πιθανότητα το ποσοστό σφάλματος στον συγκεκριμένο πληθυσμό να βρίσκεται μεταξύ του κατώτατου ορίου σφάλματος και του ανώτατου ορίου σφάλματος.

γ) Σύγκριση των αποτελεσμάτων των προσεγγίσεων της Επιτροπής και του Ελεγκτικού Συνεδρίου

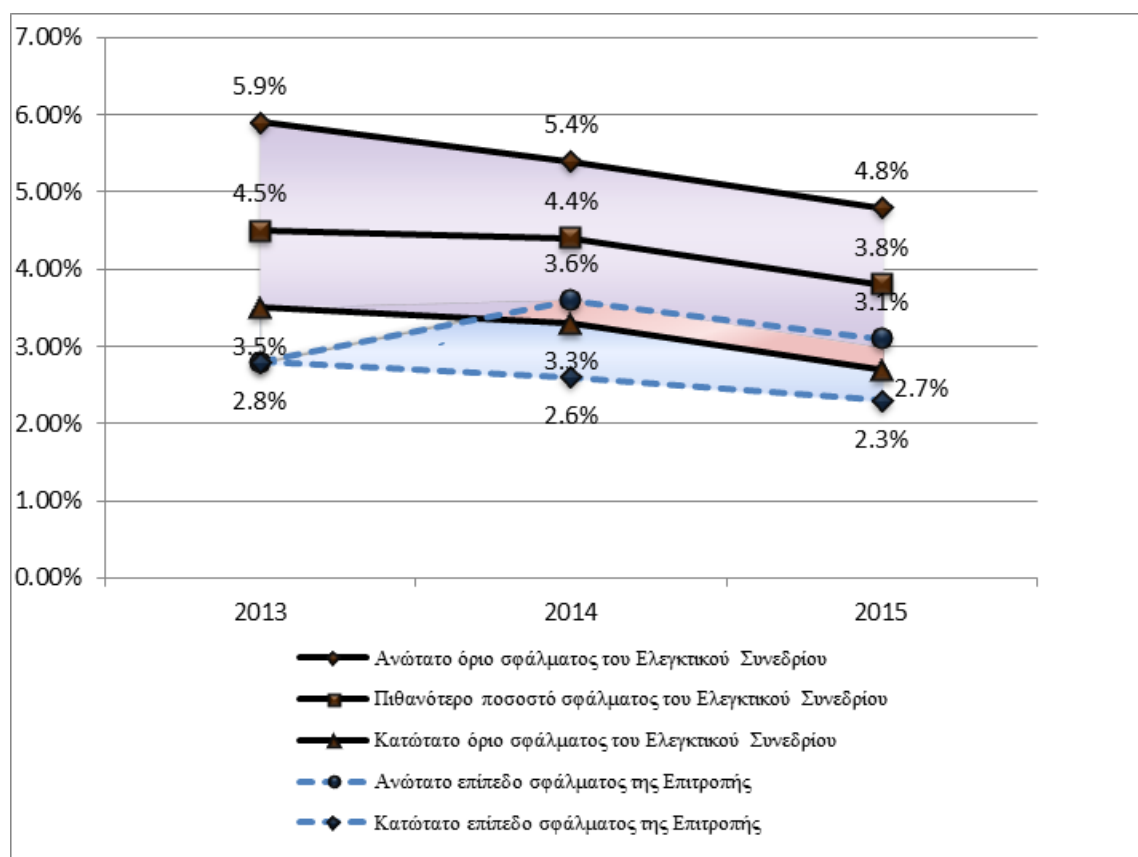
Οι υπηρεσίες της Επιτροπής παρείχαν στα κράτη μέλη κατευθυντήριες σημειώσεις, σεμινάρια και κατάρτιση σχετικά με τη στατιστική δειγματοληψία, και έτσι η Επιτροπή μπόρεσε να στηριχτεί στο 95% των δεδομένων ελέγχου που παρείχαν τα ενδιαφερόμενα μέρη (όπως οι ελεγκτικές αρχές και οι φορείς πιστοποίησης των κρατών μελών που πραγματοποίησαν περίπου 19 000 ελέγχους το 2015), γεγονός που αποτυπώνει τεράστια πρόοδο σε σχέση με την αρχή της περιόδου προγραμματισμού 2007-2013. Ωστόσο, υπάρχουν δυνατότητες βελτίωσης. Αυτό σημαίνει ότι η Επιτροπή πρέπει να εφαρμόσει επαγγελματική κρίση προκειμένου να προσαρμόσει ορισμένα από τα δεδομένα που έλαβε

²² Πηγή: Κεφάλαιο 1 παράρτημα 1.1 των ετήσιων εκθέσεων του Ελεγκτικού Συνεδρίου για τα οικονομικά έτη 2013 έως 2015.

(για λεπτομέρειες, βλ. τμήμα III με τίτλο «κατάσταση όσον αφορά τους επιμέρους τομείς του ΠΔΠ»).

Η Επιτροπή θεωρεί ότι, λαμβανομένης υπόψη της σχετικής ακρίβειας των αντίστοιχων προσεγγίσεων και των αποτελεσμάτων που επιτεύχθηκαν, τα επίπεδα σφάλματος που αναφέρονται στις ετήσιες εκθέσεις δραστηριοτήτων (ΕΕΔ) των ΓΔ της Επιτροπής, καθώς και οι εκτιμήσεις που παρέχονται στην ετήσια έκθεση για τη διαχείριση και τις επιδόσεις του προϋπολογισμού της ΕΕ (παλαιότερα συγκεκριμένα έκθεση) συμβαδίζουν γενικότερα με τα εκτιμώμενα από το Ελεγκτικό Συνεδρίου επίπεδα σφάλματος για το 2014 και το 2015 (βλ. γράφημα 2).

Γράφημα 2 - Τα φάσματα της Επιτροπής όσον αφορά τα εκτιμώμενα επίπεδα σφάλματος κατά την πληρωμή και τα συνολικά φάσματα σφάλματος του Ελεγκτικού Συνεδρίου (2013-15)*



* Οι γραμμές που συνδέουν τα διάφορα επίπεδα σφάλματος δεν πρέπει να θεωρούνται ως γραμμική εξέλιξη αλλά ως βοήθημα για την καλύτερη αντιπαράθεση των φασμάτων σφάλματος.

Η εκτίμηση της Επιτροπής όσον αφορά τα επίπεδα σφάλματος για το 2013 και το 2014 πραγματοποιήθηκε σε ταμειακή βάση (πληρωμές που πραγματοποιήθηκαν, συμπεριλαμβανομένης της προχρηματοδότησης). Προκειμένου να ακολουθηθεί μια πιο συντηρητική προσέγγιση, η εκτίμηση των επιπέδων σφάλματος για το 2015 δεν πραγματοποιήθηκε σε ταμειακή βάση αλλά σε δεδουλευμένη βάση (δηλαδή, πληρωμές που πραγματοποιήθηκαν, εξαιρουμένης της προχρηματοδότησης που καταβλήθηκε και συμπεριλαμβανομένης της προχρηματοδότησης που εκκαθαρίστηκε). Βλ. επίσης την Ετήσια έκθεση του 2015 για τη διαχείριση και τις επιδόσεις του προϋπολογισμού της ΕΕ (σ. 49).

Πηγή: Ετήσιες εκθέσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου για τα οικονομικά έτη 2013 έως 2015. Συγκεκριμένα έκθεση της Επιτροπής για τα οικονομικά έτη 2013 και 2014 και Ετήσια έκθεση της Επιτροπής του 2015 για τη διαχείριση και τις επιδόσεις του προϋπολογισμού της ΕΕ.

Δεδομένου ότι τα πορίσματα της Επιτροπής και του Ελεγκτικού Συνεδρίου είναι παρόμοια, οι παρακάτω αναλύσεις των σταθερά υψηλών επιπέδων σφάλματος βασίζονται στο σύνολο των δεικτών που αποκτήθηκαν μέσω των δύο προσεγγίσεων που περιγράφονται ανωτέρω.

Ο γενικός όρος που χρησιμοποιείται για τους εν λόγω δείκτες είναι «εκτιμώμενα επίπεδα σφάλματος».

3. Κατάσταση του προϋπολογισμού της ΕΕ στο σύνολό του

3.1. Οι συνεχείς προσπάθειες της Επιτροπής για τη μείωση του συνολικού επιπέδου σφάλματος:

Ακόμη και αν, λόγω των διαφορετικών προσεγγίσεων που ακολουθούν η Επιτροπή και το Ελεγκτικό Συνέδριο, τα αποτελέσματα δεν είναι άμεσα συγκρίσιμα, αξίζει να σημειωθεί ότι:

- Αμφότερες οι μεθοδολογίες επιτρέπουν τον υπολογισμό ενός φάσματος σφάλματος²³.
- Το φάσμα του Ελεγκτικού Συνεδρίου είναι ευρύτερο (μεταξύ 3,3% και 5,4% το 2014 και μεταξύ 2,7% και 4,8% το 2015) από το φάσμα της Επιτροπής (μεταξύ 2,6% και 3,6% το 2014 και μεταξύ 2,3% και 3,1% το 2015)· και
- Τα δύο φάσματα αλληλοεπικαλύπτονται για το 2014 και το 2015 (κοινή κόκκινη περιοχή στο γράφημα 2 – μεταξύ 3,3% και 3,6% το 2014 και μεταξύ 2,7% και 3,1% το 2015).

Αν και οι μέθοδοι που εφαρμόζουν η Επιτροπή και το Ελεγκτικό Συνέδριο προσφέρουν σαφείς ενδείξεις ότι το συνολικό εκτιμώμενο επίπεδο σφάλματος μειώνεται (το κατώτατο επίπεδο σφάλματος της Επιτροπής είναι 2,8% για το 2013, 2,6% για το 2014 και 2,3% για το 2015· το ΚΟΣ του Ελεγκτικού Συνεδρίου είναι 3,5% για το 2013, 3,3% για το 2014 και 2,7% για το 2015), δείχνουν επίσης ότι το επίπεδο σφάλματος παραμένει πάνω από το όριο σημαντικότητας του 2%. Κατ' επέκταση το Ελεγκτικό Δικαστήριο εξέδωσε αρνητική δήλωση αξιοπιστίας. Αν και το γεγονός αυτό φαίνεται να υποδηλώνει κάτι διαφορετικό, στην πραγματικότητα το επίπεδο συμμόρφωσης της Επιτροπής με τις νομικές απαιτήσεις έχει βελτιωθεί σημαντικά. Τα επίπεδα σφάλματος μειώθηκαν από διψήφια ποσοστά για ορισμένους τομείς πολιτικής (ιδίως τον τομέα της «συνοχής») κατά τις περιόδους προγραμματισμού 2000-2006 και παλαιότερα, σε κατά πολύ χαμηλότερα επίπεδα σφάλματος σήμερα (κάτω από 5% στους περισσότερους τομείς πολιτικής και κοντά στο 2% ή και λιγότερο σε ορισμένους τομείς). Ο συνεχής έλεγχος που ασκείται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και το Ελεγκτικό Συνέδριο είχε ως αποτέλεσμα την αύξηση του επαγγελματισμού σε ολόκληρη την αλυσίδα ελέγχου των κεφαλαίων της ΕΕ, από την Επιτροπή έως τις αρχές των κρατών μελών, τις τρίτες χώρες και τους διεθνείς οργανισμούς.

Ειδικότερα, η περαιτέρω βελτίωση του έργου των μονάδων εκ των υστέρων επαλήθευσης/ελέγχου της Επιτροπής, η ενίσχυση των υφιστάμενων και/ή η θέσπιση νέων συστημάτων, καθώς και νέα μέτρα απλούστευσης αποτελούν σημαντικά στοιχεία της συνεχούς αυτής προσπάθειας.

Η Επιτροπή διευκολύνει επίσης ένα δίκτυο εμπειρογνομόνων των κρατών μελών για τον εσωτερικό έλεγχο. Το δίκτυο Δημόσιου Εσωτερικού Ελέγχου (PIC) επιτρέπει τον εντοπισμό και την ανταλλαγή ορθών πρακτικών για τη βελτίωση των συστημάτων διακυβέρνησης του δημόσιου τομέα. Το δίκτυο καλύπτει το σύνολο των συστημάτων εσωτερικού ελέγχου των κρατών μελών και η επόμενη συνεδρίαση του PIC που προβλέπεται να πραγματοποιηθεί το 2017 θα αναφέρεται, εν μέρει στις ρυθμίσεις διακυβέρνησης για τη διαχείριση κεφαλαίων

²³ Η Επιτροπή παρέιχε για το 2013 μια ακριβή εκτίμηση όσον αφορά το επίπεδο σφάλματος (2,8%).

της ΕΕ. Με σκοπό την επίτευξη περαιτέρω προόδου, η Αντιπρόεδρος της Επιτροπής Κ. Georgieva εγκαινίασε το 2015 την πρωτοβουλία «Ένας προϋπολογισμός της ΕΕ που θα εστιάζεται στα αποτελέσματα» (BFOR), με σκοπό την αύξηση της αποδοτικότητας του προϋπολογισμού της Ένωσης στη στήριξη της ανάπτυξης, της απασχόλησης και της σταθερότητας στην Ευρώπη, αλλά και τη μείωση των επιπέδων σφάλματος μέσω περαιτέρω μέτρων απλούστευσης και καλύτερων ελέγχων. Κύριος στόχος είναι να εξασφαλιστεί ότι η εκτέλεση του προϋπολογισμού της ΕΕ συμμορφώνεται με τους κανόνες και συμβάλλει στα επιθυμητά αποτελέσματα. Οι δαπάνες ελέγχου πρέπει να περιοριστούν, ενώ παράλληλα πρέπει να μειωθούν τα σφάλματα στις δαπάνες και να προστατευθεί καλύτερα ο προϋπολογισμός της ΕΕ.

Σε ό,τι αφορά τις πολιτικές για την καταπολέμηση της απάτης, που συντονίζονται από την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF), το ΠΔΠ 2014-2020 ενισχύθηκε σε επίπεδο αξιολόγησης του κινδύνου απάτης, πρόληψης και εντοπισμού της απάτης. Όσον αφορά την επιμερισμένη διαχείριση, οι τομεακοί κανονισμοί υποχρεώνουν τα κράτη μέλη να θέσουν σε εφαρμογή αποτελεσματικά και αναλογικά μέτρα για την καταπολέμηση της απάτης, λαμβάνοντας υπόψη τους κινδύνους που έχουν εντοπιστεί, και να προβούν στις αναγκαίες ενέργειες για την πρόληψη, τον εντοπισμό και την επιβολή κυρώσεων με αποτελεσματικό τρόπο σε περιπτώσεις απάτης και παρατυπιών καθώς και για την επιστροφή παράτυπα καταβληθέντων ποσών στον προϋπολογισμό της ΕΕ.

Ωστόσο, η Επιτροπή υπερβαίνει τις άμεσες κανονιστικές απαιτήσεις και ενθαρρύνει τα κράτη μέλη να ενσωματώσουν τα εν λόγω μέτρα για την καταπολέμηση της απάτης σε μια εθνική στρατηγική για την καταπολέμηση της απάτης, προκειμένου να διασφαλιστεί η καλύτερη παρακολούθηση των ενεργειών κατά περιπτώσεων απάτης που βλάπτουν τα δημοσιονομικά συμφέροντα της ΕΕ και των κρατών μελών, και για την εξασφάλιση ομοιογενών και αποτελεσματικών πρακτικών, ιδίως όπου οι οργανωτικές δομές είναι αποκεντρωμένες.

Παράλληλα η OLAF και οι ΓΔ REGIO, EMPL, MARE, AGRI και HOME συνεργάζονται με τα κράτη μέλη στον τομέα της πρόληψης και του εντοπισμού της απάτης μέσω της διοργάνωσης εργαστηρίων, σεμιναρίων, μαθημάτων επιμόρφωσης και της εκπόνησης εγγράφων πρακτικής καθοδήγησης.

Προκειμένου να χαράξει τη μελλοντική πορεία, η Επιτροπή εξέδωσε μια δέσμη σχετικά με την ενδιάμεση επανεξέταση/αναθεώρηση του ΠΔΠ 2014-2020. Βασίζεται στις προσπάθειες εκσυγχρονισμού και τα επιτεύγματα του τρέχοντος ΠΔΠ. Η περαιτέρω απλούστευση θα αποτελέσει καίριο στοιχείο στο πλαίσιο αυτό.

Η Επιτροπή προτείνει σε μια ενιαία πράξη (τον κανονισμό «Omnibus»)²⁴ τη φιλόδοξη αναθεώρηση των γενικών δημοσιονομικών κανόνων. Η εν λόγω πράξη περιέχει επίσης αντίστοιχες τροποποιήσεις των τομεακών δημοσιονομικών κανόνων που θεσπίζονται σε 15 νομοθετικές πράξεις σχετικά με πολυετή προγράμματα που αφορούν π.χ. τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία ή τον τομέα της γεωργίας. Οι προτεινόμενες αλλαγές δεν ανακινούν τη συζήτηση περί των πολιτικών αλλά είναι τεχνικής φύσεως ώστε να μπορέσει να επιτευχθεί γρήγορα συμφωνία και η απλοποίηση και η μεγαλύτερη ευελιξία να αποβούν προς όφελος των δαπανών κατά το δεύτερο ήμισυ του τρέχοντος ΠΔΠ.

Οι παρακάτω βελτιώσεις προτείνονται στη γενική αναθεώρηση («Omnibus») του δημοσιονομικού κανονισμού και των τομεακών κανόνων:

²⁴ COM(2016) 605 τελικό της 14.9 2016.

- Απλούστευση για τους δικαιούχους κονδυλίων της ΕΕ·
- Μετάβαση από πολλαπλά επίπεδα ελέγχων σε αλληλοϋποστηριζόμενους εσωτερικούς ελέγχους, αξιολόγηση ή έγκριση, και εναρμόνιση των απαιτήσεων υποβολής εκθέσεων·
- Δυνατότητα εφαρμογής ενός μόνον συνόλου κανόνων στις υβριδικές δράσεις, καθώς και αύξηση της διαλειτουργικότητας των διαφόρων μέσων και τρόπων διαχείρισης·
- Πιο αποτελεσματική χρήση των χρηματοδοτικών μέσων, συνδυασμός μέτρων ή μέσων·
- Πιο ευέλικτη δημοσιονομική διαχείριση·
- Εστίαση στα αποτελέσματα και εξορθολογισμός των υποχρεώσεων υποβολής εκθέσεων· και
- Απλούστερη και πιο λιτή διοίκηση της ΕΕ.

Τα μέτρα που αποσκοπούν στη μείωση του κινδύνου σφαλμάτων περιλαμβάνουν τη δυνατότητα πληρωμών βάσει αποτελεσμάτων και βάσει όρων, την κατάργηση της αρχής της μη αποκόμισης κέρδους, την απλούστευση του κανόνα της μη σωρευτικής χορήγησης και την αύξηση της χρήσης απλουστευμένων επιλογών κόστους (κατ' αποκοπή ποσών, μοναδιαίου κόστους και κατ' αποκοπή συντελεστών).

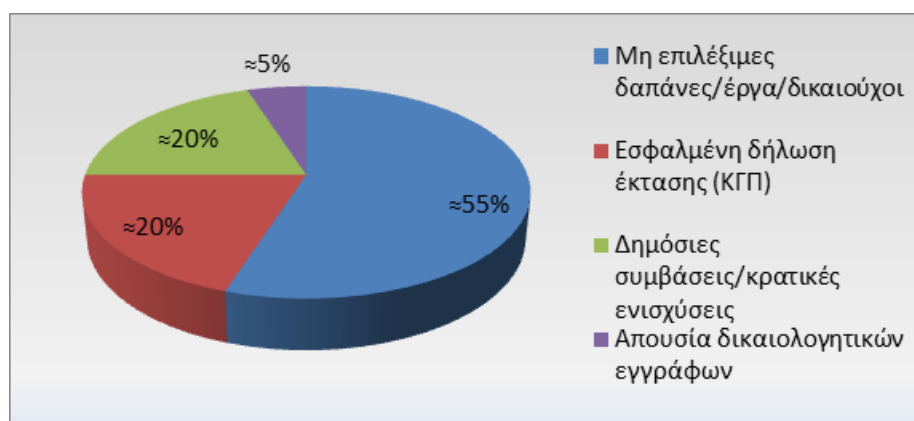
Η ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με το ΠΔΠ περιείχε επίσης ορισμένες παρατηρήσεις όσον αφορά το επόμενο ΠΔΠ: ζητήματα όπως η διάρκεια του και μια συνεκτική μεταρρύθμιση τόσο στο σκέλος των δαπανών όσο και στο σκέλος της χρηματοδότησης.

3.2. Είδη σφαλμάτων που εντόπισαν η Επιτροπή και το Ελεγκτικό Συνέδριο

Η Επιτροπή και το Ελεγκτικό Συνέδριο συμφωνούν ως προς τα πιο συνήθη είδη σφαλμάτων, τα οποία είναι τα ακόλουθα:

- α) μη επιλέξιμες δαπάνες·
- β) μη επιλέξιμοι δικαιούχοι/έργα/περίοδοι εκτέλεσης·
- γ) παράβαση των κανόνων περί δημοσίων συμβάσεων και κρατικών ενισχύσεων·
- δ) ανεπαρκής αξιόπιστη τεκμηρίωση για τη στήριξη δηλώσεων δαπανών· και
- ε) εσφαλμένη δήλωση επιλέξιμων εκτάσεων στον τομέα της γεωργίας.

Γράφημα 3 – Η εκτιμώμενη συνδρομή των διαφόρων ειδών σφαλμάτων στα εκτιμώμενα επίπεδα σφάλματος (μέσος όρος κατά το διάστημα 2013 - 2015)²⁵



3.3. Συνέπειες του πολυετούς χαρακτήρα σημαντικού μέρους των δαπανών της ΕΕ

Σύμφωνα με το άρθρο 2 στοιχείο ι) του δημοσιονομικού κανονισμού, στη διαχείριση των κινδύνων πρέπει να εφαρμόζεται μια πολυετής προσέγγιση:

«..«έλεγχος»: κάθε μέτρο που λαμβάνεται προκειμένου να υπάρξει εύλογη επιβεβαίωση όσον αφορά [...] την πρόληψη και ανίχνευση και διόρθωση των κρουσμάτων απάτης και των παρατυπιών, και όσον αφορά τον μετέπειτα χειρισμό τους, καθώς και τη συμμόρφωση προς τις εφαρμοστέες κανονιστικές και συμβατικές διατάξεις και την επαρκή διαχείριση των κινδύνων των σχετικών με την νομιμότητα και την κανονικότητα των υποκειμένων δικαιπραξιών, λαμβάνοντας υπόψιν τον πολυετή χαρακτήρα των προγραμμάτων και την φύση των οικείων πληρωμών. Οι έλεγχοι μπορούν να περιλαμβάνουν διάφορες επαληθεύσεις και την εφαρμογή πολιτικών και διαδικασιών για να επιτευχθούν οι στόχοι της πρώτης πρότασης: ...»

Η διεξαγωγή ολοκληρωμένων, λεπτομερών εκ των προτέρων ελέγχων από την Επιτροπή, τα κράτη μέλη, τρίτες χώρες, κ.λπ. σε όλες τις (εκατομμύρια) πληρωμές, με σκοπό την εξαρχής πρόληψη σφαλμάτων, θα οδηγούσε σε απαγορευτικά κόστη σε επίπεδο πόρων και τον χρόνου. Επομένως, όλα τα συστήματα περιλαμβάνουν εκ των υστέρων ελέγχους κατά τη διάρκεια ή στο τέλος των προγραμμάτων και των έργων. Επιπλέον, όταν εντοπίζονται σφάλματα, η εφαρμογή διορθωτικών μηχανισμών (δηλαδή δημοσιονομικών διορθώσεων και ανακτήσεων) προστατεύει τον προϋπολογισμό της ΕΕ από δαπάνες που πραγματοποιούνται κατά παράβαση του νόμου²⁶.

Ενόψει του πολυετούς χαρακτήρα σημαντικού μέρους των δαπανών της ΕΕ, είναι προφανές ότι το οριστικό επίπεδο σφάλματος μπορεί να καθοριστεί μόνο στο κλείσιμο των προγραμμάτων, αφού εφαρμοστούν όλα τα επίπεδα ελέγχων.

²⁵ Βάσει των στοιχείων που περιέχονται στις ετήσιες εκθέσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου για τα οικονομικά έτη 2013 έως 2015 και, όπου συντρέχει περίπτωση, στις ετήσιες εκθέσεις δραστηριοτήτων των υπηρεσιών της Επιτροπής.

²⁶ Οι ανακοινώσεις της Επιτροπής σχετικά με την προστασία του προϋπολογισμού της ΕΕ παρέχουν λεπτομερείς πληροφορίες σχετικά με τους προληπτικούς και διορθωτικούς μηχανισμούς που προστατεύουν τον προϋπολογισμό της ΕΕ.

Οι υπηρεσίες της Επιτροπής συμπλήρωσαν για πρώτη φορά, κατόπιν αιτήματος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου²⁷ και στο πλαίσιο της Ετήσιας έκθεσης του 2015 για τη διαχείριση και τις επιδόσεις του προϋπολογισμού της ΕΕ, τις βέλτιστες εκτιμήσεις τους όσον αφορά τα διακυβευόμενα ποσά που εμπίπτουν στην αρμοδιότητά τους, με εκτιμήσεις των διορθώσεων που αναμένεται να εφαρμόσουν μελλοντικά.

Οι εκτιμώμενες μελλοντικές διορθώσεις είναι τα ποσά δαπανών που παραβιάζουν τις ισχύουσες κανονιστικές και συμβατικές διατάξεις που εκτιμά συντηρητικά η ΓΔ. Τα εν λόγω ποσά θα εντοπιστούν και θα διορθωθούν μέσω ελέγχων που θα πραγματοποιηθούν μετά την έγκριση της πληρωμής, δηλαδή συμπεριλαμβανομένων όχι μόνο διορθώσεων που πραγματοποιούνται κατά τον χρόνο υποβολής της έκθεσης αλλά και αυτών που θα πραγματοποιηθούν σε επόμενα έτη. Οι εκτιμήσεις της ΓΔ βασίζονται στο μέσο πόσο δημοσιονομικών διορθώσεων και ανακτήσεων σε παλαιότερα έτη και προσαρμόζονται όταν κρίνεται απαραίτητο με σκοπό, ειδικότερα, να εξουδετερωθούν i) στοιχεία τα οποία δεν ισχύουν πλέον υπό το νέο Νομικό πλαίσιο και ii) μη επαναλαμβανόμενα γεγονότα.

Οι εκτιμώμενες μελλοντικές διορθώσεις αντιπροσωπεύουν ποσοστό κυμαινόμενο από 1,5% έως 1,9% των συνολικών σχετικών δαπανών. Το εκτιμώμενο διακυβευόμενο πόσο κατά το κλείσιμο κατόπιν της εφαρμογής όλων των διορθωτικών μέτρων αντιπροσωπεύει ποσοστό κυμαινόμενο από 0,8% έως 1,3% των συνολικών δαπανών του 2015. Συνεπώς, οι πολυετείς διορθωτικοί μηχανισμοί προστατεύουν επαρκώς τον προϋπολογισμό της ΕΕ από δαπάνες που πραγματοποιούνται κατά παράβαση του νόμου²⁸.

3.4. Κόστος ελέγχων και απλούστευση

Ο μη εντοπισμός σφαλμάτων αποτελεί εγγενή κίνδυνο ενός συστήματος διαχείρισης. Αναγνωρίζεται ευρέως ότι η μείωση των ποσοστών σφάλματος στο μηδέν θα οδηγούσε σε μη ρεαλιστικά υψηλό κόστος τόσο για τους δικαιούχους όσο και για τις αρχές. Το Ελεγκτικό Συνέδριο έχει θέσει το «όριο σημαντικότητας» στο 2% των ποσών που ελέγχονται. Ωστόσο, το όριο αυτό δεν έχει καθοριστεί βάσει των προσδοκιών των ενδιαφερόμενων μερών ούτε βάσει ανάλυσης του κόστους και των οφελών των ελέγχων που είναι απαραίτητοι προκειμένου να διασφαλιστεί η συμμόρφωση με τις νομικές υποχρεώσεις. Αντίθετα, το όριο σημαντικότητας του 2% προέκυψε από πρακτικές που αναπτύχθηκαν για τον έλεγχο της αξιοπιστίας των λογαριασμών. Ωστόσο, τα συστήματα που διασφαλίζουν μια πραγματική και δίκαιη εικόνα των οικονομικών καταστάσεων είναι σε γενικές γραμμές λιγότερο σύνθετα και δαπανηρά από αυτά που πρέπει να εφαρμοστούν προκειμένου να εξασφαλιστεί η νομιμότητα και η κανονικότητα των πράξεων στις οποίες βασίζονται οι λογαριασμοί.

Στον πίνακα 1 φαίνεται το συνολικό κόστος των ελέγχων (κόστος εκ των προτέρων ελέγχων, εκ των υστέρων ελέγχων και αξιολογήσεων από την Επιτροπή/τα κράτη μέλη/ τρίτες χώρες/υπηρεσίες διεθνών οργανισμών) που αφορούν τη νομιμότητα/κανονικότητα των πράξεων που εκτιμήθηκαν από τις ΓΔ στις ετήσιες εκθέσεις δραστηριοτήτων.

²⁷ Αίτημα της Martina Dlabajova, εισηγήτριας της απαλλαγής 2014, στο πλαίσιο του διαλόγου που πραγματοποιήθηκε την 23η Φεβρουαρίου 2016 στην Επιτροπή Ελέγχου του Προϋπολογισμού σχετικά με την απαλλαγή του 2014 για την Επιτροπή. Βλ. επίσης παράγραφο 54 του ψηφίσματος του Κοινοβουλίου σχετικά με την απαλλαγή για το 2014: Γενικός Προϋπολογισμός ΕΕ - Ευρωπαϊκή Επιτροπή και εκτελεστικοί οργανισμοί.

²⁸ Για λεπτομέρειες βλ. σελίδες 48 έως 51 της Ετήσιας έκθεσης του 2015 για τη διαχείριση και τις επιδόσεις του προϋπολογισμού της ΕΕ.

Πίνακας 1 – Κόστος ελέγχων

ΓΔ	Κόστος ελέγχων εκφραζόμενο ως ποσοστό
AGRI	4,6% ²⁹
REGIO	2,3 % ³⁰
EMPL	5 % ³¹
RTD	2,3 % ³²
DEVCO	5,11 % ³³
NEAR	3,6 % ³⁴
CNECT	1,75 % ³⁵

Η Επιτροπή επισημαίνει ότι, παρά τη μείωση που σημειώθηκε στα εκτιμώμενα επίπεδα σφάλματος, το ποσοστό παραμένει μεγαλύτερο από το όριο σημαντικότητας του 2%. Ωστόσο, η αύξηση των υφιστάμενων επιπέδων ελέγχων δεν μπορεί να θεωρηθεί η κατάλληλη γραμμή πλεύσης. Όπως φαίνεται στον πίνακα 1, τα έξοδα (και ο διοικητικός φόρτος) των ελέγχων είναι ήδη υψηλά. Επιπλέον, οι δικαιούχοι μοιράζονται τη γενική άποψη ότι αντιμετωπίζουν μεγάλη πίεση από τον αριθμό ελέγχων. Επομένως, η μείωση των σταθερά υψηλών επιπέδων σφάλματος δεν πρέπει να επιτευχθεί μέσω της αύξησης των ελέγχων αλλά μέσω της βελτίωσής τους. Πράγματι, η ενίσχυση των βασικών ελέγχων που προβλέπουν τα υφιστάμενα συστήματα των κρατών μελών θα καθιστούσε δυνατή τη μείωση των επιπέδων σφάλματος χωρίς να απαιτείται αύξηση των πόρων.

Επιπλέον, όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη αναγνωρίζουν ότι η απλούστευση είναι η καλύτερη γραμμή πλεύσης, καθώς μειώνει τον κίνδυνο σφάλματος και έχει θετικό αντίκτυπο στα έξοδα και τον φόρτο διαχείρισης και ελέγχων³⁶. Ειδικότερα, τα μέτρα απλούστευσης που εφαρμόστηκαν έχουν οδηγήσει στην εισαγωγή της έννοιας των «απλουστευμένων επιλογών κόστους» (ΑΕΚ) που προλαμβάνουν τα σφάλματα εξαρχής και στη μείωση του κανονιστικού υπερθεματισμού («gold-plating») (βλ. περαιτέρω λεπτομέρειες στο τμήμα III - «κατάσταση όσον αφορά τους επιμέρους τομείς του ΠΔΠ»).

3.5. Ανάγκη περαιτέρω βελτίωσης των υφιστάμενων συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου, ιδίως των πρωτοβάθμιων ελέγχων στα κράτη μέλη

Οι αναλύσεις της Επιτροπής και του Ελεγκτικού Συνεδρίου καταλήγουν στο κοινό συμπέρασμα ότι στον τομέα της επιμερισμένης διαχείρισης θα μπορούσε να είχε αποφευχθεί ή διορθωθεί ένας σημαντικός αριθμός σφαλμάτων μέσω της διεξαγωγής πρωτοβάθμιων ελέγχων από τα διαχειριστικά όργανα των κρατών μελών. Όπως φαίνεται στις ετήσιες εκθέσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου των τελευταίων ετών, οι εθνικές αρχές είχαν επαρκή πληροφόρηση για τουλάχιστον τις μισές από τις παρατυπίες που διαπίστωσε το Συνέδριο (π.χ. από τους τελικούς δικαιούχους, τους εξωτερικούς ελεγκτές ή από τους δικούς τους ελέγχους), προκειμένου να μπορέσουν να προλάβουν ή να εντοπίσουν και να διορθώσουν τα σφάλματα πριν δηλώσουν τις δαπάνες στην Επιτροπή. Επιπλέον, ορισμένα

²⁹ ΓΔ AGRI ΕΕΔ 2015· σελίδα 77.

³⁰ ΓΔ REGIO ΕΕΔ 2015· σελίδα 88.

³¹ ΓΔ EMPL ΕΕΔ 2015· σελίδα 72.

³² ΓΔ RTD ΕΕΔ 2015· σελίδες 90-91.

³³ ΓΔ DEVCO ΕΕΔ 2015· σελίδα 61.

³⁴ ΓΔ NEAR ΕΕΔ 2015· σελίδα 50.

³⁵ ΓΔ CNECT ΕΕΔ 2015· σελίδα 60.

³⁶ Η επερχόμενη έκθεση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και το Ελεγκτικό Συνέδριο δίνει απάντηση στην ετήσια έκθεση του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου και παρέχει πληροφορίες σχετικά με την ανάλυση των βασικών αιτιών των σφαλμάτων από τα επιμέρους κράτη μέλη.

από τα σφάλματα που ανέφερε το Ελεγκτικό Συνέδριο οφείλονταν στις ίδιες τις εθνικές αρχές. Αν είχαν αξιοποιηθεί όλες οι διαθέσιμες πληροφορίες, τα επίπεδα σφάλματος θα κυμαίνονταν πολύ πιο κοντά στο όριο σημαντικότητας του 2% ή ακόμη και κάτω από αυτό.

Παρόμοιες ελλείψεις εντοπίστηκαν όσον αφορά την άμεση και έμμεση διαχείριση (βλ. πίνακα 2).

Πίνακας 2 - Ποσοστό σφαλμάτων που θα έπρεπε να είχαν αποφευχθεί ή εντοπιστεί και διορθωθεί από τα κράτη μέλη ή από τρίτες χώρες πριν τη δήλωση των δαπανών στην Επιτροπή και την πραγματοποίηση πληρωμών από τις υπηρεσίες της*

Τομέας	Ετήσια έκθεση 2013			Ετήσια έκθεση 2014			Ετήσια έκθεση 2015		
	Ποσοστό σφάλματος (1)	% σφαλμάτων που μπορούσαν να είχαν προληφθεί ή εντοπιστεί και διορθωθεί (2)	Ελάχιστο ποσοστό σφάλματος (1) - (2)	Ποσοστό σφαλμάτων (3)	% σφαλμάτων που μπορούσαν να είχαν προληφθεί ή εντοπιστεί και διορθωθεί (4)	Ελάχιστο ποσοστό σφάλματος (3) - (4)	Ποσοστό σφάλματος (5)	% σφαλμάτων που μπορούσαν να είχαν προληφθεί ή εντοπιστεί και διορθωθεί (6)	Ελάχιστο ποσοστό σφάλματος (5) - (6)
Έρευνα και άλλες εσωτερικές πολιτικές/ανταγωνιστικότητα / τομέας 1Α	4%		4%	5,6%	2,8%	2,8%	4,4%	0,6%	3,8%
Ανταγωνιστικότητα, περιφερειακή πολιτική, ενέργεια και μεταφορές / τομέας 1Β	6,9%	3%	3,9%	6,1%	3,3%	2,8%	5,2%	2,4%	2,8%
Ανταγωνιστικότητα, απασχόληση και κοινωνικές υποθέσεις / τομέας 1Β	3,1%	1,3%	1,8%	3,7%	3,2%	0,5%			
Γεωργία: αγορά και άμεση στήριξη / τομέας 2	3,6%	1,1%	2,5%	2,9%	0,6%	2,3%	2,2%	0,3%	1,9%
Αγροτική ανάπτυξη, περιβάλλον, αλιεία και υγεία / τομέας 2	6,7%	4,7%	2%	6,2%	3,3%	2,9%	5,3%	1,7%	3,6%
Η Ευρώπη στον κόσμο / τομέας 4	2,6%		2,6%	2,7%	0,2%	2,5%	2,8%	1%	1,8%

*Πηγή: Ετήσιες εκθέσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου για τα οικονομικά έτη 2013 έως 2015.

III. ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΟΣΩΝ ΑΦΟΡΑ ΤΟΥΣ ΕΠΙΜΕΡΟΥΣ ΤΟΜΕΙΣ ΤΟΥ ΠΔΠ

1. Εισαγωγή

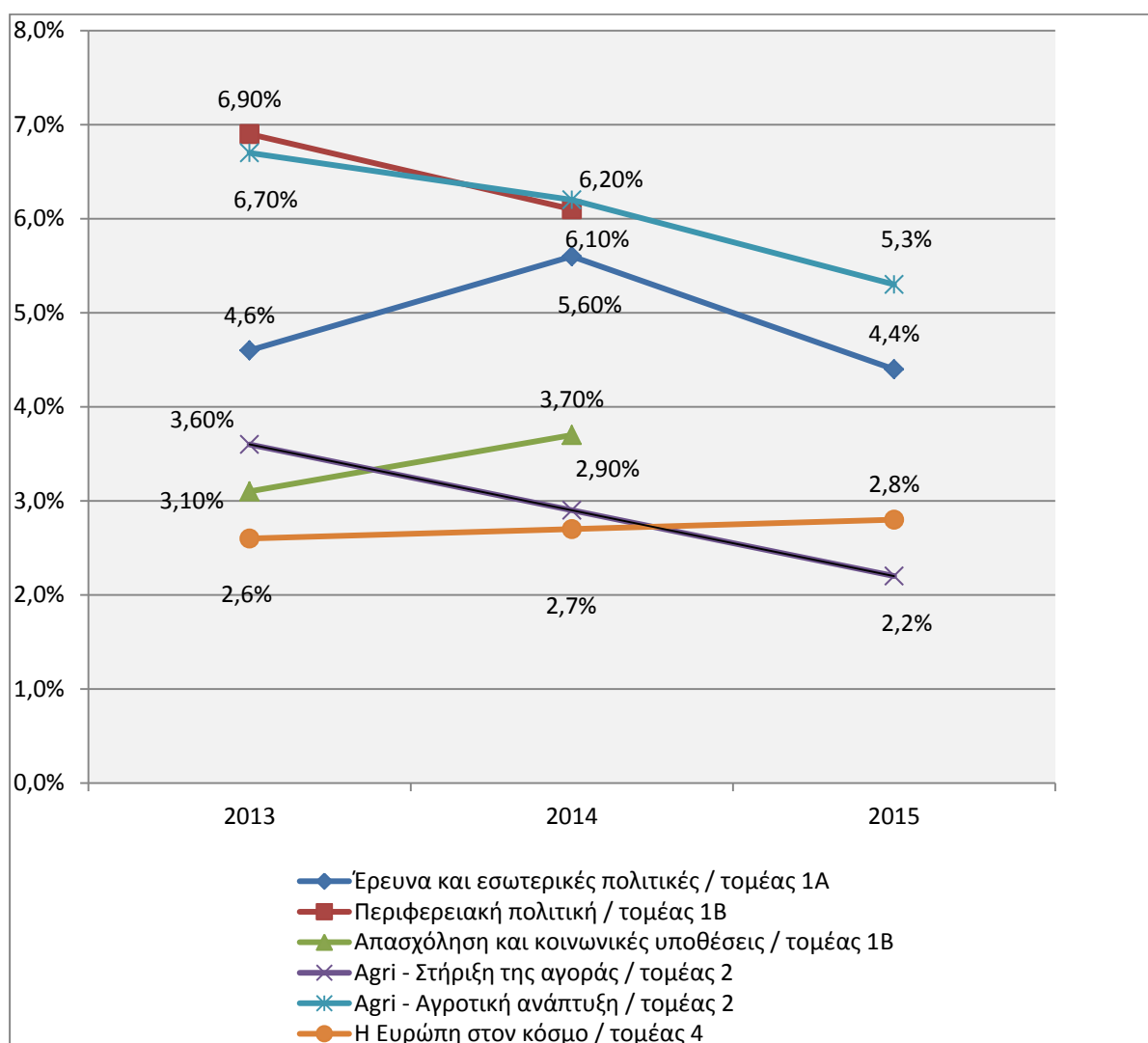
Σύμφωνα με τα πορίσματα του ελεγκτικού έργου της ίδιας της Επιτροπής και με τα στοιχεία που παρείχε η Επιτροπή στις ετήσιες εκθέσεις δραστηριοτήτων της για την περίοδο 2013-2015 (βλ. τμήματα παρακάτω), οι τομείς στους οποίους σημειώθηκαν σταθερά υψηλά εκτιμώμενα επίπεδα σφάλματος ήταν:

- Στον τομέα 1Α) του ΠΔΠ, πολιτική έρευνας και καινοτομίας·
- Στον τομέα 1Β) τόσο η περιφερειακή και αστική πολιτική όσο και η πολιτική απασχόλησης και κοινωνικών υποθέσεων (η τελευταία, ωστόσο, σε μικρότερο βαθμό)·

- Το σύνολο του τομέα 2, φυσικοί πόροι (ωστόσο το ΕΓΤΕ – μέτρα για την αγορά και άμεση στήριξη – που αντιπροσωπεύει το κύριο μέρος των δαπανών, επηρεάστηκε από επίπεδο σφάλματος που κυμαινόταν κοντά στο όριο σημαντικότητας).
- Το σύνολο του τομέα 4, η Ευρώπη στον κόσμο (σε μικρότερο βαθμό ωστόσο σε σχέση με τους υπόλοιπους τομείς).

Οι ίδιοι τομείς επισημάνθηκαν από το Ελεγκτικό Συνέδριο καθώς το πιθανότερο ποσοστό σφάλματος που ανέφερε στην ετήσια έκθεσή του παρέμεινε σταθερά πάνω από το όριο σημαντικότητας του 2% (βλ. γράφημα 4) για τους εν λόγω τομείς και πεδία³⁷.

Γράφημα 4 – Το πιθανότερο ποσοστό σφάλματος του Ελεγκτικού Συνεδρίου για τους επιμέρους τομείς πολιτικής κατά την περίοδο 2013-2015*



* Το Ελεγκτικό Συνέδριο διέκοψε την παροχή συγκεκριμένων εκτιμήσεων των επιπέδων σφάλματος για τις ΓΔ «Περιφερειακής Πολιτικής και Αστικής Ανάπτυξης» - τομέας 1B (REGIO) και «Απασχόλησης, Κοινωνικών Υποθέσεων και Ένταξης» (EMPL) – τομέας 1B για το 2015.

Οι γραμμές που συνδέουν τα διάφορα επίπεδα σφάλματος δεν πρέπει να θεωρούνται ως γραμμική εξέλιξη αλλά ως βοήθημα για την καλύτερη αντιπαράθεση των φασμάτων σφάλματος.

³⁷ Λόγω της σχετικά χαμηλής σημασίας του όσον αφορά το δημοσιονομικό μέγεθος και τον αντίκτυπο στο συνολικό επίπεδο σφάλματος, ο τομέας 3 «ασφάλεια και ιθαγένεια» δεν καλύπτεται από την παρούσα έκθεση και το Ελεγκτικό Συνέδριο δεν άντλησε αντιπροσωπευτικό δείγμα για τον έλεγχό του που αφορά τις ετήσιες εκθέσεις του 2014 και του 2015.

Σύμφωνα με το Ελεγκτικό Συνέδριο, τα διαφορετικά χαρακτηριστικά του κινδύνου που συνδέεται με τα συστήματα βάσει απόδοσης δαπανών (όταν η πληρωμή από τον προϋπολογισμό της ΕΕ βασίζεται σε επιλέξιμες δαπάνες για επιλέξιμες δραστηριότητες) και τα συστήματα βάσει δικαιωμάτων (όταν η πληρωμή από τον προϋπολογισμό της ΕΕ βασίζεται στην πλήρωση ορισμένων προϋποθέσεων) και όχι με τις διαφορετικές μορφές διαχείρισης (επιμερισμένη, άμεση και έμμεση), επηρεάζουν το επίπεδο των σφαλμάτων στους διάφορους τομείς δαπανών³⁸. Καθώς οι έλεγχοι της Επιτροπής παρέχουν παρόμοια αποτελέσματα, τα παρακάτω τμήματα περιλαμβάνουν ανάλυση των δυνατοτήτων αντικατάστασης αποδόσεων βάσει επιλέξιμων δαπανών με πληρωμές βάσει δικαιωμάτων ή, τουλάχιστον, με την εισαγωγή μέτρων απλούστευσης, όπως π.χ. «απλουστευμένες επιλογές κόστους» (ΑΕΚ), χρηματοδότηση βάσει ενιαίου συντελεστή και κατ' αποκοπή χρηματοδότηση.

2. Υποτομέας 1Α) του ΠΔΠ – Ανταγωνιστικότητα - Έρευνα και Καινοτομία (δηλαδή ΓΔ «Έρευνας και Καινοτομίας» – RTD - και ΓΔ «Επικοινωνιακών Δικτύων, Περιεχομένου και Τεχνολογιών» – CNECT³⁹

2.1. Επίπεδο σφάλματος

Όσον αφορά το έβδομο πρόγραμμα-πλαίσιο (7ο ΠΠ), το ενδεικτικό ποσοστό σφάλματος που υπολογίστηκε βάσει του κοινού δείγματος ανέρχεται σε 4,47%. Βασίζεται σε 298 περατωθέντες κατά την 31η Δεκεμβρίου 2015 ελέγχους, από σύνολο 324 επιλεγμένων συναλλαγών.

Σε συνέχεια των ελεγκτικών εργασιών της ίδιας της Επιτροπής για το έβδομο πρόγραμμα-πλαίσιο (7ο ΠΠ), και με αξιοποίηση 3 336 αποτελεσμάτων ελέγχων από το 2008 έως το 2015, το συνολικό επίπεδο σφάλματος που εντοπίστηκε για το 2015 κυμαίνεται μεταξύ 4,47 και 5%. Αυτό συνάδει με το συνολικό φάσμα του Ελεγκτικού Συνεδρίου για την ανάλυση του τομέα «ανταγωνιστικότητα» που κυμαίνεται μεταξύ 2 και 6,7%, με πιθανότερο ποσοστό σφάλματος που ανέρχεται σε 4,4% (βλ. γράφημα 5). Πρέπει ωστόσο να επισημανθεί ότι τα συνολικά στοιχεία ενδέχεται να συγκαλύπτουν υφιστάμενες διαφορές σε ορισμένους υποτομείς του 7ου ΠΠ. Συγκεκριμένα, οι επιχορηγήσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου Έρευνας (ΕΣΕ) και των προγραμμάτων Marie-Curie περιέχουν μια σειρά απλουστευμένων κριτηρίων επιλεξιμότητας, μοναδιαίου κόστους και κατ' αποκοπή ποσών που μειώνουν τον κίνδυνο μη επιλέξιμων δαπανών και οδηγούν σε επίπεδα σφάλματος κάτω του 2%, όπως π.χ.:

- Κατ' αποκοπή ποσά για ορισμένες δαπάνες προσωπικού και έμμεσες δαπάνες·
- Απαιτήσεις απλουστευμένης καταγραφής του χρόνου· και

³⁸ Για λεπτομέρειες, βλ. σημεία 1.21 έως 1.33 της ετήσιας έκθεσης του Ελεγκτικού Συνεδρίου για το οικονομικό έτος 2015.

³⁹ Η παρούσα ανάλυση επικεντρώνεται στον τομέα της «έρευνας και καινοτομίας», καθώς αντιπροσωπεύει πάνω από 60% των κατανομών του προϋπολογισμού για τον τομέα 1Α. Επιπλέον, τα εκτιμώμενα επίπεδα σφάλματος που σχετίζονται με τους άλλους τομείς εσωτερικών πολιτικών κυμαίνονται κατά κύριο λόγο κάτω από το όριο σημαντικότητας του 2%.

Συγκεκριμένα, ο εν λόγω τομέας ξεχώρισε τις δύο πιο σημαντικές από δημοσιονομικής άποψης ΓΔ της «οικογένειας» έρευνας, με το υψηλότερο εκτιμώμενο διακυβευόμενο ποσό κατά την πληρωμή, τη ΓΔ RTD και τη ΓΔ CNECT.

- Επιχορηγήσεις με έναν δικαιούχο με περιορισμένο φάσμα δικαιούχων του δημοσίου τομέα.

Τα απλουστευμένα αυτά κριτήρια επιλεξιμότητας είναι κατάλληλα, δεδομένων των ειδικότερων στόχων και των ειδικότερων δικαιούχων τους οποίους στοχεύουν τα εν λόγω μέτρα. Ωστόσο, η ευρεία χρήση τους δεν θα καθιστούσε δυνατό για τις υπηρεσίες έρευνας να επιτύχουν όλους τους στόχους που έχουν τεθεί για την πολιτική έρευνας.

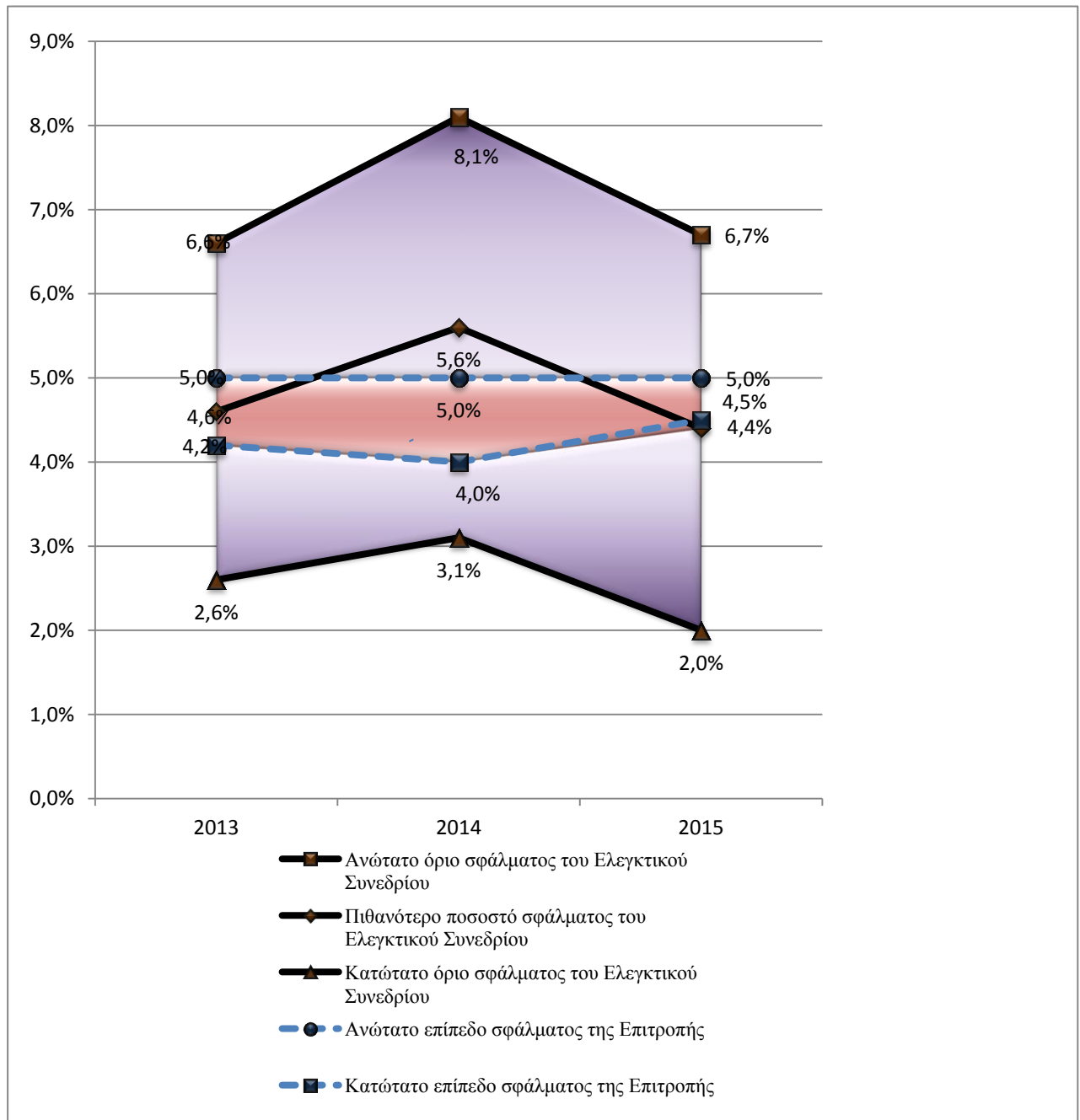
Το εναπομένον ποσοστό σφάλματος του 7ου ΠΠ είναι πολύ πιο κοντά στο όριο σημαντικότητας (2,88% για τη ΓΔ RTD και 2.58% για τη ΓΔ CNECT). Πρέπει να σημειωθεί ότι το τελικό εναπομένον σφάλμα για το 6ο πρόγραμμα-πλαίσιο, μετά την πραγματοποίηση όλων των ελέγχων και των ανακτήσεων, κυμαινόταν πολύ κοντά ή και χαμηλότερα από το όριο σημαντικότητας, γεγονός που υπογραμμίζει τη σημασία μιας πολυετούς προοπτικής.

Το συνολικό διακυβευόμενο ποσό κατά την πληρωμή για τις συνολικές δαπάνες της ΓΔ RTD το 2015 κυμαίνεται μεταξύ 107 εκατ. EUR και 125 εκατ. EUR (2,1-2,5%). Οι συντηρητικά εκτιμώμενες μελλοντικές διορθώσεις είναι 46 εκατ. EUR (0,9%). Το εκτιμώμενο διακυβευόμενο πόσο κατά το κλείσιμο κυμαίνεται μεταξύ 61 και 79 εκατ. EUR (1,2-1,6%).

Το συνολικό διακυβευόμενο ποσό κατά την πληρωμή για τις συνολικές δαπάνες της ΓΔ CNECT το 2015 κυμαίνεται μεταξύ 63 εκατ. EUR και 66 εκατ. EUR (3,7-3,9%). Οι συντηρητικά εκτιμώμενες μελλοντικές διορθώσεις είναι 22 εκατ. EUR (1,3%). Το εκτιμώμενο διακυβευόμενο πόσο κατά το κλείσιμο κυμαίνεται μεταξύ 40 και 44 εκατ. EUR (2,4-2,6%).

Για το σύνολο του τομέα πολιτικής «έρευνα, βιομηχανία, διάστημα, μεταφορές και ενέργεια» το συνολικό εκτιμώμενο διακυβευόμενο ποσό κατά την πληρωμή κυμαίνεται μεταξύ 259 και 290 εκατ. EUR (2,1-2,3%), ενώ το εκτιμώμενο διακυβευόμενο ποσό κατά το κλείσιμο κυμαίνεται μεταξύ 132 και 163 εκατ. EUR, που αντιστοιχεί σε 1,1-1,3% των σχετικών δαπανών του 2015.

Γράφημα 5 – Τα εκτιμώμενα από την Επιτροπή επίπεδα σφάλματος για το 7ο ΠΠ και τα ποσοστά σφάλματος του Ελεγκτικού Συνεδρίου για τον τομέα «ανταγωνιστικότητα/εσωτερικές πολιτικές» από την περίοδο 2013-15*



* Οι γραμμές που συνδέουν τα διάφορα επίπεδα σφάλματος δεν πρέπει να θεωρούνται ως γραμμική εξέλιξη αλλά ως βοήθημα για την καλύτερη αντιπαράθεση των φασμάτων σφάλματος.

Στην ετήσια έκθεσή του για το οικονομικό έτος 2013, το Ελεγκτικό Συνέδριο εξέτασε τον εν λόγω τομέα πολιτικής στο κεφάλαιο 8 με τίτλο «έρευνα και λοιπές εσωτερικές πολιτικές».

Το «κατώτατο επίπεδο σφάλματος της Επιτροπής» είναι η ακριβής εκτίμηση για το εν λόγω έτος· το «ανώτατο επίπεδο σφάλματος της Επιτροπής» είναι το εκτιμώμενο τελικό επίπεδο σφάλματος.

Πηγή: Ετήσιες εκθέσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου και Ετήσιες εκθέσεις δραστηριοτήτων της ΓΔ RTD και της ΓΔ CNECT για τα οικονομικά έτη 2013 έως 2015.

2.2. Τα βασικά αίτια των σφαλμάτων

α) Στόχοι πολιτικής και προτεραιότητες

Το ευρύ φάσμα (διαφορετικοί στόχοι και διαφορετικοί πληθυσμοί δικαιούχων) της πολιτικής έρευνας έχει αντίκτυπο στο ποσοστό σφάλματος. Το πρόγραμμα-πλαίσιο έχει σχεδιαστεί ώστε να ελκύει μεγάλο αριθμό συμμετεχόντων (το πρόγραμμα «Ορίζοντας 2020» έχει ήδη πάνω από 50 000 συμμετοχές) από όλη την Ευρωπαϊκή Ένωση και τον κόσμο. Οι μικρομεσαίες επιχειρήσεις (ΜΜΕ) και οι νέοι συμμετέχοντες ενθαρρύνονται ιδιαίτερα να συμμετάσχουν, παρότι είναι γνωστό ότι το ποσοστό σφάλματος για τις εν λόγω κατηγορίες είναι πολύ υψηλότερο (2,5-3 φορές) από ό,τι για άλλους συμμετέχοντες. Ομοίως, τα περισσότερα έργα απευθύνονται σε πολλαπλά κράτη και πολλαπλούς δικαιούχους, γεγονός απαραίτητο για την επίτευξη των στόχων πολιτικής του προγράμματος, που όμως τα καθιστά πιο επιρρεπή σε σφάλματα από τα αντίστοιχα έργα που απευθύνονται σε έναν δικαιούχο.

β) Επιλεξιμότητα

Η μη τήρηση των κριτηρίων επιλεξιμότητας (μη επιλέξιμες δαπάνες) είναι το μόνο σημαντικό αίτιο σφάλματος για τα ερευνητικά προγράμματα. Το εν λόγω είδος σφάλματος ανακύπτει σε όλα τα είδη δαπανών. Στο συνολικό επίπεδο σφάλματος συμβάλλουν κυρίως:

- ο εσφαλμένος υπολογισμός δαπανών προσωπικού·
- οι μη επιλέξιμες «άλλες άμεσες δαπάνες», λόγω εσφαλμένα υπολογισμένης απόσβεσης ή λόγω
- ανεπαρκούς τεκμηρίωσης αγορών και δαπανών ταξιδιού, κ.λπ.·
- οι μη επιλέξιμες έμμεσες δαπάνες που βασίζονται σε εσφαλμένα γενικά έξοδα, και
- οι κατηγορίες μη επιλέξιμων δαπανών που δεν συνδέονται με το έργο.

Σύμφωνα με το ελεγκτικό έργο της ίδιας της Επιτροπής, τα εν λόγω είδη σφάλματος αντιπροσωπεύουν περισσότερο από 87% του εντοπισθέντος ποσοστού σφάλματος. Το Ελεγκτικό Συνέδριο καταλήγει στο ίδιο συμπέρασμα, καθώς επισημαίνει ότι το 86% των εντοπισθέντων σφαλμάτων αφορούσαν την απόδοση μη επιλέξιμων δαπανών προσωπικού και έμμεσων δαπανών που δηλώθηκαν από τους δικαιούχους.

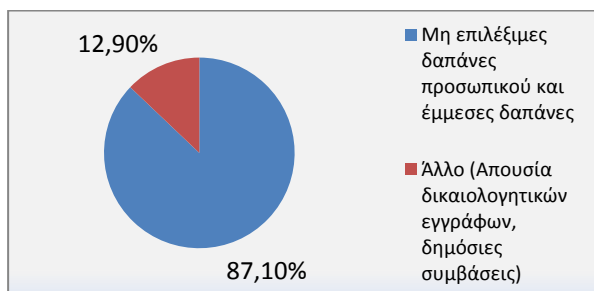
γ) Αιτία του μη εντοπισμού σφαλμάτων – αδυναμίες των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου

Το μεγαλύτερο μέρος των μη εντοπισθέντων σφαλμάτων προέρχεται από τα πιστοποιητικά οικονομικών καταστάσεων (ΠΟΚ) που παρέχουν εξωτερικοί ελεγκτές ή αρμόδιοι και ανεξάρτητοι δημόσιοι λειτουργοί. Η κυμαινόμενη ποιότητα των ΠΟΚ αποτελεί γνωστό ζήτημα στην «οικογένεια» της έρευνας. Παρά την εν λόγω αδυναμία, οι υπηρεσίες έρευνας έχουν υπολογίσει ότι το ποσοστό σφάλματος είναι κατά μέσο όρο 50% χαμηλότερο όταν υπάρχει ΠΟΚ. Είναι σαφές ωστόσο ότι δεν αποφεύγουν όλα τα σφάλματα.

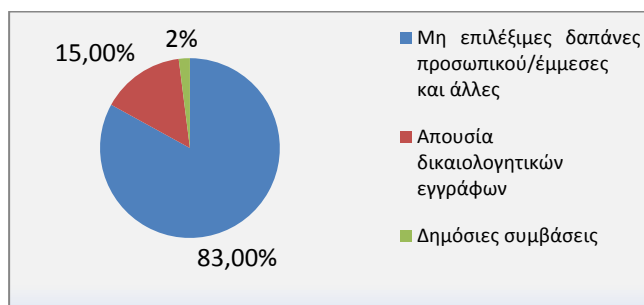
Το 2014 το Ελεγκτικό Συνέδριο διαπίστωσε ότι το 2,8% από το συνολικό 5,6% ποσοστό σφάλματος έπρεπε να είχε εντοπιστεί μέσω μηχανισμών ελέγχου πριν από την πληρωμή. Το 2015, το ποσοστό αυτό ανερχόταν σε 0,6% από το συνολικό 4,4%. Στο πλαίσιο αυτό, έχουν καταβληθεί επιπλέον προσπάθειες με σκοπό την παροχή καθοδήγησης και την αύξηση της ευαισθητοποίησης, ιδίως για αρμόδιους για την πιστοποίηση ελεγκτές.

Γράφημα 6 – Η αξιολόγηση της Επιτροπής και του Ελεγκτικού Συνεδρίου όσον αφορά τα βασικά αίτια των σφαλμάτων

α) Επιτροπή



β) Ελεγκτικό Συνέδριο⁴⁰



2.3. Διορθωτικά μέτρα που λήφθηκαν

α) Απλούστευση

Απλουστευμένες επιλογές κόστους χρησιμοποιούνται ήδη σε αρκετούς τομείς του 7ου ΠΠ και του προγράμματος Ορίζοντας 2020 (βλ. παρακάτω):

- Το μοναδιαίο κόστος για προσωπικό που υπάγεται στο πρόγραμμα Marie Sklowodska-Curie επεκτείνεται από το 2011 και μετά στους διαχειριστές ιδιοκτήτες ΜΜΕ.
- Κατ' αποκοπή ποσό για έμμεσες δαπάνες, που αποτελεί επιλογή στο 7ο ΠΠ, και εφαρμόζεται γενικά στο πλαίσιο του προγράμματος Ορίζοντας 2020 και
- Κατ' αποκοπή ποσό για το σχέδιο πρώτης φάσης για τις ΜΜΕ.

Οι εν λόγω επιλογές θα επεκτείνονται όποτε μπορούν να συμβάλουν στη μείωση των επιπέδων σφάλματος και του διοικητικού φόρτου, καθώς και στην επίτευξη των προτεραιοτήτων πολιτικής.

Όσον αφορά το μοντέλο κόστους, στη διαβούλευση που πραγματοποιήθηκε με τα ενδιαφερόμενα μέρη για το πρόγραμμα Ορίζοντας 2020 ζητήθηκε από αυτά να εξετάσουν κατά πόσο η χρηματοδότηση με κατ' αποκοπή ποσό (βάσει εκρών) θα αποτελούσε γενικά κατάλληλο τρόπο χρηματοδότησης της έρευνας. Θα αντιπροσώπευε ένα σύστημα βάσει δικαιωμάτων το οποίο βασίζεται σε μια σταθερή τιμή που συμφωνείται εκ των προτέρων, προκειμένου να αναληφθούν εργασίες. Ένα τέτοιο σύστημα χρηματοδότησης βάσει εκρών θα εξυπηρετούσε την αποφυγή τυχόν σφαλμάτων επιλεξιμότητας.

⁴⁰ Πηγή: Ετήσια έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου για το οικονομικό έτος 2015, πλαίσιο 5.2, για το σύνολο του κεφαλαίου 5 περί «Ανταγωνιστικότητας».

Τα ενδιαφερόμενα μέρη δεν υποστήριξαν γενικά την εν λόγω επιλογή και προτίμησαν τη διατήρηση της μεθοδολογίας «απόδοσης δαπανών», ιδίως λόγω της ανησυχίας ότι δεν θα αποτελούσε τον καλύτερο τρόπο υποστήριξης των προσπαθειών έρευνας σε όλη την ΕΕ. Χωρίς να αμφισβητείται ότι ένα τέτοιο σχέδιο θα πρόσφερε οφέλη στη μείωση του ποσοστού σφάλματος από δημοσιονομικής άποψης, μπορεί να επιφέρει μια σειρά ανεπιθύμητων δαπανών και δυσμενών επιπτώσεων.

Ωστόσο, βασιζόμενη στις παρατηρήσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου σχετικά με τους χαμηλότερους κινδύνους σφάλματος σε συστήματα βάσει δικαιωμάτων, η Επιτροπή θα συνεχίζει να εξετάζει τη δυνατότητα εισαγωγής συστημάτων χρηματοδότησης βάσει εκρών. Ήδη έχει προγραμματιστεί ένα πιλοτικό σύστημα για το 2018 που θα δίνει τη δυνατότητα για καλύτερη αξιολόγηση του κόστους και των οφελών της αλλαγής του μοντέλου κόστους.

Όπως εξηγήθηκε ανωτέρω, η Επιτροπή έχει ήδη προτείνει ορισμένες τροποποιήσεις στους γενικούς δημοσιονομικούς κανόνες για τη μείωση του κινδύνου σφαλμάτων, μεταξύ άλλων την εκτεταμένη χρήση των απλουστευμένων επιλογών κόστους (βλ. τμήμα 3.1).

β) Ενίσχυση των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου

Τα συστήματα διαχείρισης και ελέγχου για την έρευνα τελούν υπό συνεχή αναθεώρηση. Η δημιουργία του κοινού κέντρου υποστήριξης που καλύπτει όλες τις υπηρεσίες που πραγματοποιούν έρευνα θα αποφέρει πλεονεκτήματα όσον αφορά τα κοινά εργαλεία ΤΠ και τις κοινές επιχειρηματικές διαδικασίες, καθώς και μια κοινή υπηρεσία ελέγχου. Ωστόσο, σύμφωνα με την αρχή της αποδοτικότητας, το μοντέλο διασφάλισης θα βασίζεται και πάλι σε μεγάλο βαθμό σε εκ των υστέρων ελέγχους, με περιορισμένους, λεπτομερείς, εκ των προτέρων ελέγχους. Ο λόγος είναι ότι οι εκ των προτέρων έλεγχοι είναι δαπανηροί, ιδίως αν ληφθεί υπόψη ο μεγάλος αριθμός συμμετοχών που χρηματοδοτούνται (ήδη 50 000 στο πλαίσιο του προγράμματος Ορίζοντας 2020) και προσφέρουν μόνο μερική διασφάλιση αν δεν πραγματοποιηθεί επιτόπια επίσκεψη. Ο μεγάλος αριθμός λεπτομερών εκ των προτέρων ελέγχων δημιουργεί επίσης μεγάλο διοικητικό φόρτο στους δικαιούχους, και η νομοθεσία καλεί την Επιτροπή να ελαχιστοποιήσει τον εν λόγω φόρτο.

Στο πλαίσιο του προγράμματος Ορίζοντας 2020, το πιστοποιητικό οικονομικών καταστάσεων θα είναι απαραίτητο μόνο στο τέλος του έργου και όχι στο στάδιο των ενδιάμεσων πληρωμών. Αυτό σημαίνει ότι ο θετικός αντίκτυπος των πιστοποιητικών οικονομικών καταστάσεων θα γίνει αντιληπτός αργότερα, γεγονός που μπορεί να επηρεάσει προσωρινά τα επίπεδα σφάλματος. Με άλλα λόγια, οι μελλοντικές αναλύσεις των επιπέδων σφάλματος στον εν λόγω τομέα θα πρέπει να λαμβάνουν υπόψη τον πολυετή χαρακτήρα του συστήματος ελέγχου.

γ) Νομικό πλαίσιο 2014–2020: περαιτέρω απλούστευση, αλλά και τομείς με αυξημένο κίνδυνο

Παρά τη διατήρηση υφιστάμενων απλουστεύσεων, έχουν θεσπιστεί περισσότερες στο πλαίσιο του προγράμματος Ορίζοντας 2020:

- Ενιαίο ποσοστό χρηματοδότησης για όλες τις επιχορηγήσεις που ορίζονται στην πρόσκληση υποβολής προτάσεων·
- Κατ' αποκοπή ποσό για έμμεσες δαπάνες για όλες τις επιχορηγήσεις·
- Εκτεταμένη χρήση μοναδιαίου κόστους, κατ' αποκοπή ποσών και ενιαίου συντελεστή για ορισμένες δαπάνες σε ορισμένα προγράμματα·

- Απλουστευμένη καταγραφή του χρόνου, ιδίως για προσωπικό με πλήρη απασχόληση στο έργο·
- Απλουστευμένοι κανόνες για τον υπολογισμό των παραγωγικών ωρών·
- Απλουστευμένοι κανόνες για τη χρήση συμβούλων· και
- Απλουστευμένες διαδικασίες για την αναγνώριση δαπανών υπεργολαβίας και δαπανών τρίτων μερών.

Βάσει των οικονομικών καταστάσεων που συνοδεύουν την προτεινόμενη νομοθεσία εκτιμάται ότι οι εν λόγω απλουστεύσεις θα μειώσουν το αντιπροσωπευτικό ανώτατο επίπεδο σφάλματος από 5% σε περίπου 3,5%. Ο στόχος για το εναπομένον ποσοστό σφάλματος ή το διακυβευόμενο ποσό κατά το κλείσιμο θα κυμαινόταν όσο το δυνατόν πιο κοντά στο 2%, αλλά όχι απαραίτητα κάτω από αυτό.

Οι προτεινόμενες απλουστεύσεις έγιναν σε γενικές γραμμές δεκτές από τη νομοθετική αρχή. Ωστόσο, συμπεριέλαβε μια σειρά στοιχείων που μπορεί να οδηγήσουν σε αυξημένα σφάλματα:

- Υψηλότερος στόχος συμμετοχών για μικρομεσαίες επιχειρήσεις (εν γνώσει του γεγονότος ότι οι ΜΜΕ συνιστούν μεγαλύτερο κίνδυνο από άλλους δικαιούχους)·
- Δυνατότητα διεκδίκησης δαπανών για μεγάλες ερευνητικές υποδομές·
- Μειωμένο χρονικό διάστημα επιχορήγησης (άρα μειωμένος χρόνος για ελέγχους)· και
- Όριο 8 000 EUR ανά έτος ανά μονάδα ισοδυνάμου πλήρους απασχόλησης για «πρόσθετη αμοιβή».

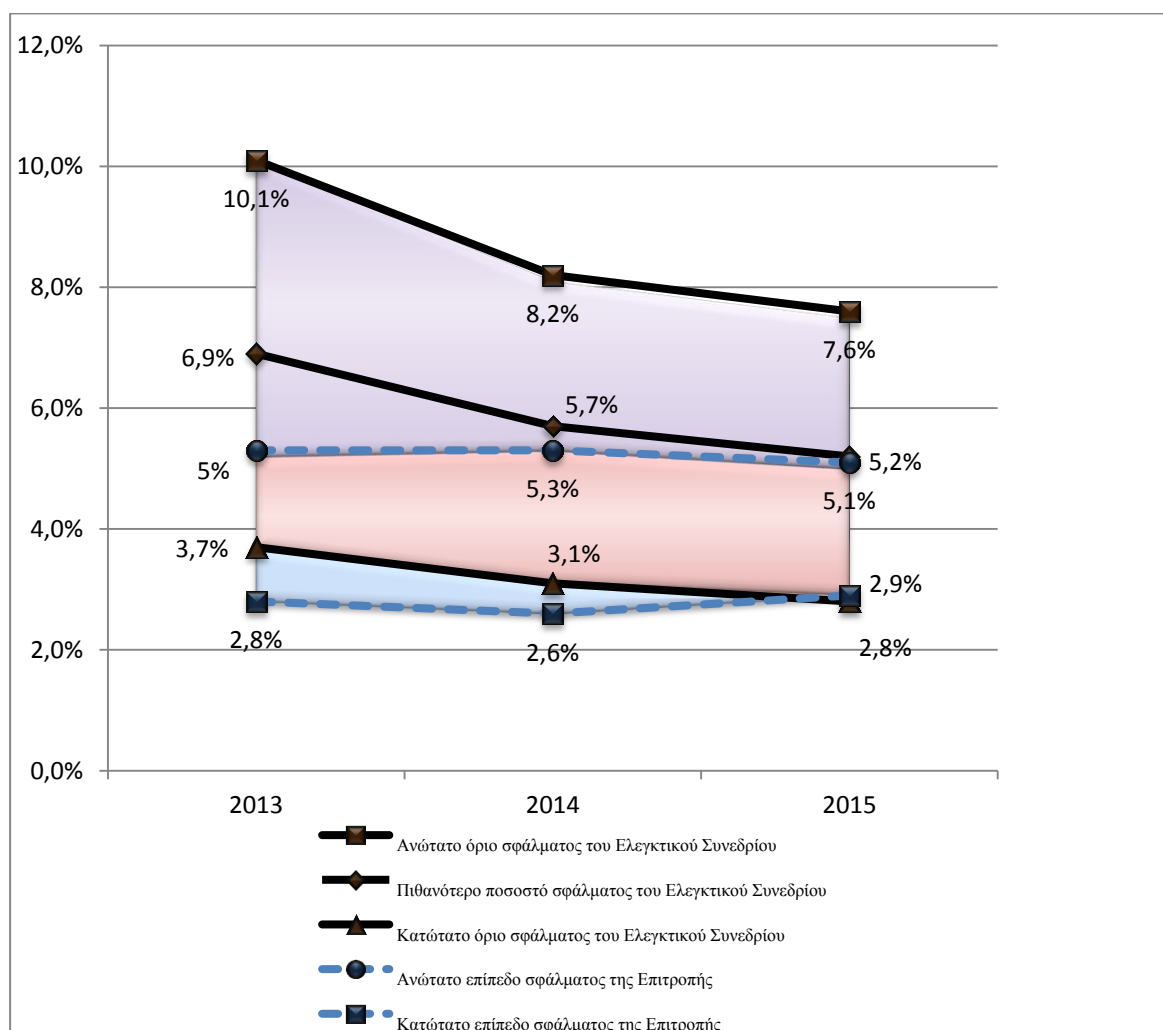
Κατά τη διάρκεια του προγράμματος-πλαισίου θα προταθούν περαιτέρω απλουστεύσεις των κανόνων και των διαδικασιών.

3. Υποτομέας 1B) του ΠΔΠ – «συνοχή»

Το 2015, το Ελεγκτικό Συνέδριο εγκατέλειψε την προσέγγιση σύμφωνα με την οποία, στο κεφάλαιο περί «συνοχής», έδινε διαφορετικά ποσοστά σφάλματος για τις δύο ΓΔ που είναι αρμόδιες για τα διαρθρωτικά ταμεία, τη ΓΔ «Περιφερειακής Πολιτικής και Αστικής Ανάπτυξης» (REGIO) και τη ΓΔ «Απασχόλησης, Κοινωνικών Υποθέσεων και Ένταξης» (EMPL), και παρείχε ένα συνολικό πιθανότερο ποσοστό σφάλματος για τον τομέα της «συνοχής» που ανερχόταν σε 5,2%. Αυτό συγκρίνεται με την εκτίμηση των ΓΔ που είναι αρμόδιες για τα διαρθρωτικά ταμεία για ανώτατο επίπεδο σφάλματος ύψους 5,1% και για επικυρωθέν ποσοστό σφάλματος ύψους 2,9% (βλ. γράφημα 7).

Οι εκτιμώμενες μελλοντικές διορθώσεις που αναφέρθηκαν το 2015 από τις ΓΔ REGIO και EMPL ανέρχονται σε 1 435 εκατ. EUR ως αποτέλεσμα αυτής της ιδιαίτερα συντηρητικής εκτίμησης, η υψηλότερη αξία του διακυβευόμενου ποσού κατά το κλείσιμο (1 267 εκατ. EUR ήτοι το 2,3% των δαπανών του 2015 στον εν λόγω τομέα πολιτικής) ενδέχεται να είναι υπερεκτιμημένη. Το πραγματικό επίπεδο των μελλοντικών διορθώσεων θα καθοριστεί με βάση τον πραγματικό κίνδυνο που προσδιορίζεται κατά το κλείσιμο, ώστε να διασφαλιστεί ότι ο υπολειπόμενος κίνδυνος για κάθε πρόγραμμα βρίσκεται κάτω από το όριο σημαντικότητας (2%).

Διάγραμμα 7 – Τα εκτιμώμενα από την Επιτροπή και το Ελεγκτικό Συνέδριο επίπεδα σφάλματος στο σύνολο του τομέα 1B την περίοδο 2013-2015*



* Οι γραμμές που συνδέουν τα διάφορα επίπεδα σφάλματος δεν πρέπει να θεωρούνται ως γραμμική εξέλιξη αλλά ως βοήθημα για την καλύτερη αντιπαράθεση των φασμάτων σφάλματος.

Πηγή: Ετήσιες εκθέσεις του Συνεδρίου και Ετήσιες εκθέσεις της ΓΔ REGIO και της ΓΔ EMPL για τα οικονομικά έτη 2013 έως 2015.

3.1. Υποτομέας 1B) του ΠΔΠ – ΓΔ Περιφερειακής Πολιτικής και Αστικής Ανάπτυξης (REGIO)

3.1.1. Επίπεδο σφάλματος

Για την επιμερισμένη διαχείριση, η ΓΔ REGIO δήλωσε το 2015 ότι το εκτιμώμενο μέσο ποσοστό κινδύνου που συνδέεται με τις πληρωμές του 2015 για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ) και το Ταμείο Συνοχής (περίοδος προγραμματισμού 2007-2013) ήταν μεταξύ 3 - 5,6% σε ετήσια βάση, γεγονός που είναι εν γένει σύμφωνο προς τη συνολική αξιολόγηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου (βλ. γράφημα 7 για το σύνολο του τομέα της «συνοχής»).

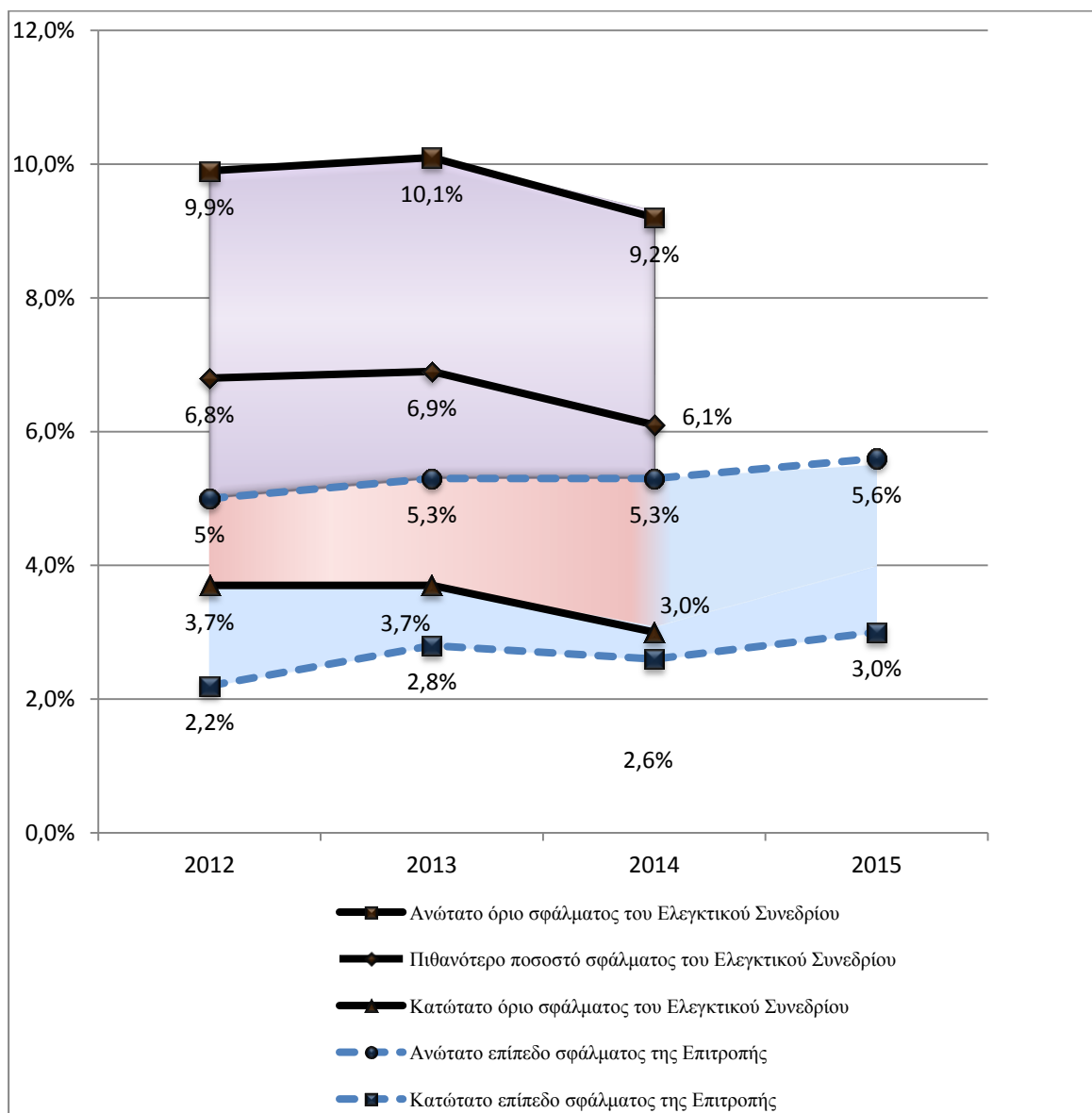
Η ανάλυση της ΓΔ REGIO βασίζεται στα πορίσματα του ελέγχου της και στα δεδομένα που παρείχαν οι εθνικές ελεγκτικές αρχές στις ετήσιες εκθέσεις ελέγχου τους (όσον αφορά τις δαπάνες που δηλώθηκαν το 2014, διενεργήθηκαν περίπου 7 300 έλεγχοι πράξεων).

Προκειμένου να βεβαιωθούν για την αξιοπιστία των ελεγκτικών αρχών, οι ελεγκτές της ΓΔ REGIO διενήργησαν 58 αποστολές ελέγχου. Από το 2009, διενεργήθηκαν 300 και πλέον

αποστολές ελέγχου, οι οποίες κάλυψαν 51 ελεγκτικές αρχές αρμόδιες για την εποπτεία του 98,5% των προγραμμάτων του ΕΤΠΑ/Ταμείου Συνοχής. Επιπλέον, οι ελεγκτές της ΓΔ REGIO διενεργούν ολοκληρωμένο έλεγχο βάσει εγγράφων των ετήσιων εκθέσεων ελέγχου και της ελεγκτικής γνώμης των ελεγκτικών αρχών, ο οποίος συμπληρώνεται από διερευνητικές αποστολές εφόσον κρίνεται αναγκαίο. Επίσης, η ΓΔ REGIO έλαβε από τις ελεγκτικές αρχές των κρατών μελών 446 εκθέσεις σχετικά με τους ελέγχους συστημάτων που διενεργήθηκαν, οι οποίες αποτέλεσαν αντικείμενο προσεκτικής ανάλυσης από τη ΓΔ (το 2013 και το 2014, η ΓΔ REGIO εξέτασε 540 και πλέον εκθέσεις για ελέγχους συστημάτων).

Όσον αφορά τα «εξωτερικά» δεδομένα που παρείχαν τα κράτη μέλη, η ΓΔ REGIO παρατηρεί ότι το 95% των ποσοστών σφάλματος που ανέφεραν οι ελεγκτικές αρχές αξιολογήθηκαν ως αξιόπιστη πηγή πληροφοριών για τον σκοπό του υπολογισμού του κινδύνου για τις πληρωμές του 2015 (βλ. γράφημα 9). Για το υπόλοιπο 5%, η ΓΔ REGIO προέβη σε εκ νέου υπολογισμό του ποσοστού σφάλματος που παρείχαν οι ελεγκτικές αρχές ή σε κατ' αποκοπήν εκτίμηση του κινδύνου, καθώς τα αναφερθέντα ποσοστά σφάλματος θεωρήθηκαν μη αξιόπιστα ή θεωρήθηκε ότι λήφθηκαν ανεπαρκείς/ασαφείς πληροφορίες ελέγχου κατά την ημερομηνία αξιολόγησης με αποτέλεσμα να μην είναι δυνατή η πλήρης επιβεβαίωση των αναφερθέντων ποσοστών σφάλματος.

Γράφημα 8 – Τα εκτιμώμενα από την Επιτροπή και το Ελεγκτικό Συνέδριο επίπεδα σφάλματος στον τομέα της Περιφερειακής Πολιτικής και Αστικής Ανάπτυξης (ΓΔ REGIO) την περίοδο 2012 – 2015*

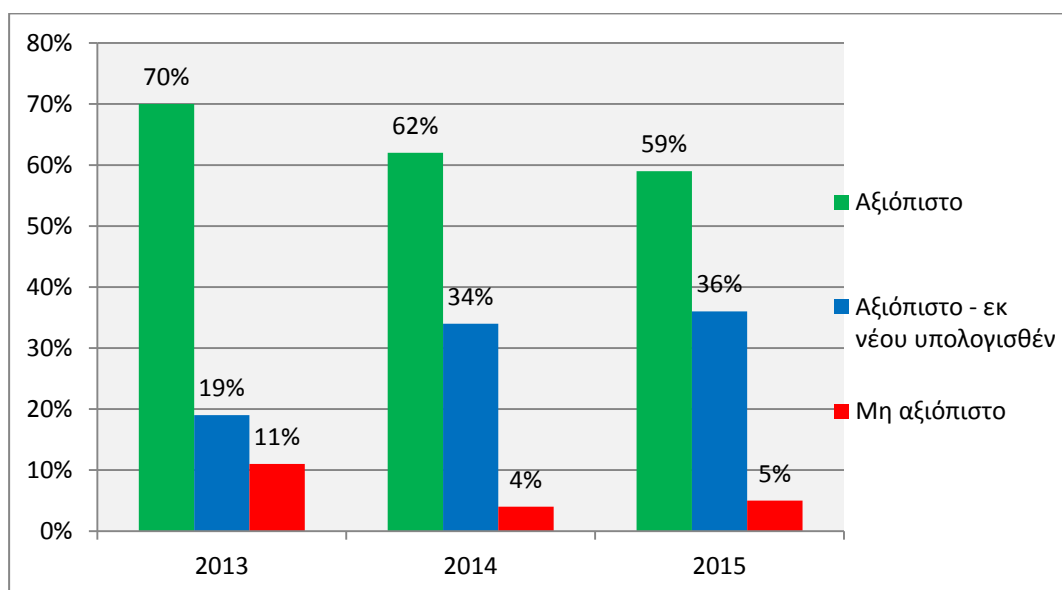


* Το Ελεγκτικό Συνέδριο διέκοψε την παροχή συγκεκριμένων εκτιμήσεων των επιπέδων σφάλματος για τη ΓΔ REGIO για το 2015. Κατ' εξαίρεση, συμπεριλαμβάνεται το 2012 προκειμένου να παρέχεται πληρέστερη εικόνα.

Οι γραμμές που συνδέουν τα διάφορα επίπεδα σφάλματος δεν πρέπει να θεωρούνται ως γραμμική εξέλιξη αλλά ως βοήθημα για την καλύτερη αντιπροσώπηση των φασμάτων σφάλματος.

Πηγή: Ετήσιες εκθέσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου για τα οικονομικά έτη 2012 έως 2014 και Ετήσιες εκθέσεις δραστηριοτήτων της ΓΔ REGIO για τα οικονομικά έτη 2012 έως 2015.

Γράφημα 9 – Αξιοπιστία των ποσοστών σφάλματος που παρείχαν οι εθνικές ελεγκτικές αρχές στη ΓΔ REGIO



3.1.2. Τα βασικά αίτια των σφαλμάτων

Το 2015, η ΓΔ REGIO προσδιόρισε ότι το κυριότερο βασικό αίτιο των σφαλμάτων για περίοδο 2007-2013 ήταν οι σοβαρές ελλείψεις στα συστήματα διαχείρισης και ελέγχου που σχετίζονται με 67 προγράμματα στο Βέλγιο, τη Βουλγαρία, την Τσεχική Δημοκρατία, τη Γαλλία, τη Γερμανία, την Ελλάδα, την Ουγγαρία, την Ιταλία, την Πολωνία, τη Ρουμανία, τη Σλοβακία, την Ισπανία, το Ηνωμένο Βασίλειο και για τα προγράμματα ΕΕΣ, όπως παρατηρήθηκε από την ελεγκτική αρχή του προγράμματος και/ή την Επιτροπή. Πιο συγκεκριμένα, οι εν λόγω ελλείψεις αφορούν ένα ή περισσότερα από τα ακόλουθα βασικά στοιχεία:

- Διαχειριστικές επαληθεύσεις·
- Συμμόρφωση με κανόνες περί δημοσίων συμβάσεων, κρατικών ενισχύσεων, έργων που παράγουν έσοδα και επιλεξιμότητας·
- Διαδικασίες για την επιλογή πράξεων·
- Υψηλά ποσοστά σφαλμάτων κατόπιν ελέγχου των πράξεων·
- Δραστηριότητες πιστοποίησης·
- Εργασίες ελέγχου (μη αξιόπιστο ποσοστό σφάλματος λόγω ανολοκλήρωτων εργασιών, παρατυπιών στις δημόσιες συμβάσεις που δεν ανιχνεύονται ή ποσοτικοποιούνται καταλλήλως για περιορισμένο αριθμό επιχειρησιακών προγραμμάτων).

Οι δημόσιες συμβάσεις, οι κρατικές ενισχύσεις και η μη επιλεξιμότητα αποτέλεσαν τις τρεις κύριες πηγές σφαλμάτων που εντόπισε το Ελεγκτικό Συνέδριο τα τελευταία έτη.

Συγκεκριμένα λόγω των λόγω ελλείψεων των συστημάτων, το επικυρωθέν ποσοστό σφάλματος ανέρχεται άνω του 5% και/ή ο σωρευτικός εναπομένων κίνδυνος άνω του 2%. Οι ελλείψεις των συστημάτων οφείλονται, μεταξύ άλλων παραγόντων, στις σύνθετες δομές διαχείρισης σε ορισμένα κράτη μέλη και στον υψηλό κύκλο εργασιών του προσωπικού σε

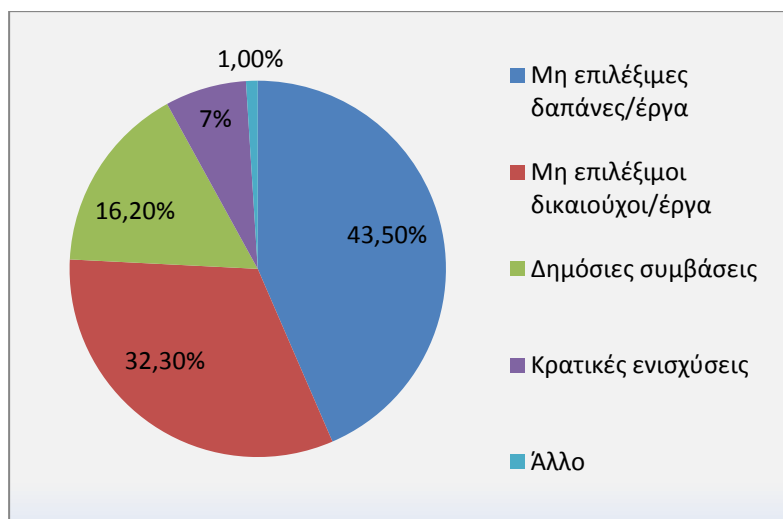
ορισμένες αρχές που έχει ως αποτέλεσμα την απώλεια της εμπειρογνώσιας ή την ανεπαρκή κατανομή του προσωπικού.

Σφάλματα προκύπτουν επίσης από το γεγονός ότι οι εθνικοί ή περιφερειακοί κανόνες που εφαρμόζονται για την υλοποίηση των προγραμμάτων μπορεί να είναι πιο απαιτητικοί από αυτούς που προβλέπονται στην εθνική νομοθεσία για παρόμοιες δαπάνες που χρηματοδοτούνται σε εθνικό επίπεδο ή από αυτούς που θα απαιτούνταν για τη συμμόρφωση με τους ενωσιακούς κανόνες (ο λεγόμενος «κανονιστικός υπερθεματισμός» (gold-plating)).

Οι διαχειριστικές επαληθεύσεις που διενεργούν οι ελεγκτικές αρχές και οι ενδιάμεσοι φορείς τους εξακολουθούν να αποτελούν τη βασική ανησυχία όσον αφορά την αδυναμία των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου. Ειδικότερα ο επίσημος χαρακτήρας των διαχειριστικών επαληθεύσεων, οι ανεπαρκείς επαληθεύσεις των διαδικασιών δημόσιων συμβάσεων, η ακατάλληλη δομή/οργάνωση των διαχειριστικών αρχών ή των ενδιάμεσων φορέων και η έλλειψη κατάρτισης και επίβλεψης σε περίπτωση ανάθεσης αρμοδιοτήτων συνιστούν τα βασικά ζητήματα. Ωστόσο, θα πρέπει να σημειωθεί ότι υπάρχει σημαντική διαφορά όσον αφορά την ποιότητα μεταξύ των διαχειριστικών ελέγχων που διενεργήθηκαν από τις διαχειριστικές αρχές και των ελέγχων που πραγματοποίησαν οι ελεγκτικές αρχές που θεωρούνται αξιόπιστες στο 95% των περιπτώσεων και οι εργασίες των οποίων είναι βασικής σημασίας όσον αφορά την έννοια του «ενιαίου ελέγχου».

Τα είδη σφαλμάτων που προσδιορίστηκαν από τη ΓΔ REGIO, λόγω αυτών των αδυναμιών των συστημάτων, συνάδουν με την αξιολόγηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου στην Ετήσια έκθεσή του για το 2015 (βλ. γράφημα 10).

Γράφημα 10 – Η αξιολόγηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου για τα βασικά αίτια των σφαλμάτων όσον αφορά τη ΓΔ REGIO⁴¹



3.1.3. Διορθωτικά μέτρα που λήφθηκαν

Η ΓΔ REGIO ασκεί απαρέγκλιτα τον εποπτικό της ρόλο διασφαλίζοντας ότι τα κράτη μέλη αντιμετωπίζουν τις αδυναμίες στα συστήματα διαχείρισης και ελέγχου τους, με:

⁴¹ Ετήσια έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου για το οικονομικό έτος 2015, πλαίσιο 6.2, εξαιρουμένου του μεριδίου του συνολικού σφάλματος που αφορά τον τομέα πολιτικής «Απασχόληση και Κοινωνικές Υποθέσεις».

- Επικαιροποίηση της αξιολόγησης κινδύνου στο πλαίσιο του ελέγχου από κοινού με τη ΓΔ EMPL και τη ΓΔ MARE, λαμβάνοντας υπόψη όλα τα διαθέσιμα σωρευτικά αποτελέσματα και πληροφορίες των ελέγχων·
- Διασφάλιση της συνεχούς επανεξέτασης της ποιότητας των ελέγχων που διενεργούν οι ελεγκτικές αρχές και παρακολούθηση του καθεστώτος «ενιαίου ελέγχου» που έχει χορηγηθεί σε προγράμματα μέχρι στιγμής· και
- Εφαρμογή έγκαιρων διακοπών πληρωμών μόλις ανιχνευθούν/αναφερθούν σημαντικές ελλείψεις και υποβολή προτάσεων στην Επιτροπή για τη λήψη απόφασης σχετικά με αναστολές πληρωμών και δημοσιονομικές διορθώσεις όποτε κρίνεται αναγκαίο, εκτός εάν τα κράτη μέλη συμφωνήσουν να εφαρμόσουν πρώτα τις απαραίτητες δημοσιονομικές διορθώσεις.

Επιπλέον, η ΓΔ REGIO θα εξακολουθήσει να υλοποιεί τις ακόλουθες πρωτοβουλίες για τον μετριασμό των βασικών προσδιοριζόμενων κινδύνων και αδυναμιών:

α) Απλούστευση

Η απλούστευση στην εκτέλεση των κονδυλίων της ΕΕ αποτελεί μείζονος σημασίας πυλώνα της πρωτοβουλίας «Ένας προϋπολογισμός της ΕΕ που θα εστιάζεται στα αποτελέσματα». Οι κανονισμοί για την περίοδο προγραμματισμού 2014 - 2020 παρέχουν ευρύ φάσμα δυνατοτήτων για απλούστευση και μείωση του διοικητικού φόρτου. Σε αυτές περιλαμβάνεται μια σειρά κοινών κανόνων για όλα τα ΕΔΕΤ, η εκτενής χρήση απλουστευμένων επιλογών κόστους, μικρότερες περίοδοι διατήρησης των εγγράφων για τους δικαιούχους και η πρόοδος προς την ηλεκτρονική συνοχή («e-cohesion»).

Η δέσμη οδηγιών για τις δημόσιες συμβάσεις που ψηφίστηκε από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στις 15 Ιανουαρίου 2014 και εγκρίθηκε από το Συμβούλιο στις 11 Φεβρουαρίου 2014 θα συμβάλλει στην περαιτέρω απλούστευση των κανόνων για όλους τους παράγοντες.

Οι κοινοί κανόνες για τα ΕΔΕΤ για την περίοδο 2014-2020 απλουστεύτηκαν σε σχέση με τους κανόνες για προηγούμενες περιόδους. Παρέχουν ευρύ φάσμα δυνατοτήτων απλούστευσης όπως απλουστευμένες επιλογές κόστους, απλουστευμένους τρόπους για να λαμβάνονται υπόψη τα έργα που παράγουν έσοδα και χρηματοδοτικά μέσα. Επίσης, η πρόοδος προς την ηλεκτρονική συνοχή (e-cohesion) θα διευκολύνει τους δικαιούχους.

Η ΓΔ REGIO βρίσκεται επί του παρόντος σε διαδικασία αξιολόγησης του κατά πόσον οι νέες διατάξεις έχουν συμβάλει στη μείωση του διοικητικού φόρτου για τους δικαιούχους και στην απλούστευση. Έχουν δρομολογηθεί διάφορες μελέτες ώστε να συμβάλλουν στην αξιολόγηση της αξιοποίησης των μέτρων απλούστευσης. Επίσης, συστάθηκε «ομάδα υψηλού επιπέδου για την απλούστευση» για τους δικαιούχους σκοπός της οποίας είναι η ανάλυση της υλοποίησης δυνατοτήτων απλούστευσης στα κράτη μέλη και στις περιφέρειες και τη διατύπωση συστάσεων για τη βελτίωση της αξιοποίησης των μέτρων απλούστευσης για την περίοδο 2014-2020 και σχετικά με τη μελλοντική πορεία μετά το 2020. Από τον Οκτώβριο του 2015, η ομάδα υψηλού επιπέδου έχει πραγματοποιήσει σειρά συσκέψεων ώστε να συζητηθούν λεπτομερώς διάφορα θέματα: ηλεκτρονική διακυβέρνηση, απλουστευμένες επιλογές κόστους, πρόσβαση των ΜΜΕ σε χρηματοδότηση της ΕΕ και χρηματοδοτικά μέσα και έλεγχοι. Η ομάδα έχει ήδη εγκρίνει τα πρώτα συμπεράσματα και συστάσεις σχετικά με την ηλεκτρονική διακυβέρνηση και τις απλουστευμένες επιλογές κόστους.

Με βάση τις πρώτες αυτές συστάσεις, η Επιτροπή πρότεινε προσφάτως περαιτέρω και πιο φιλόδοξη απλούστευση όσον αφορά τους κανόνες που διέπουν τα ΕΔΕΤ, ιδίως τον κανονισμό περί κοινών διατάξεων⁴², κυρίως με σκοπό να επεκταθεί σημαντικά το πεδίο εφαρμογής των απλουστευμένων επιλογών κόστους και να καταστεί υποχρεωτική η χρήση τους για πράξεις που δεν υπερβαίνουν τα 100 000 EUR. Επιπλέον, μια νέα δυνατότητα που προτείνεται στο δημοσιονομικό κανονισμό, η χρηματοδότηση με βάση την εκπλήρωση των όρων που σχετίζονται με την πρόοδο της εφαρμογής, και όχι με βάση το κόστος των πράξεων θα πρέπει να επιτρέπεται. Η Επιτροπή πρότεινε επίσης λιγότερες απαιτήσεις για τη χρήση των κοινών σχεδίων δράσης, μέτρα απλούστευσης για τις πράξεις που παράγουν έσοδα και τα μεγάλα έργα, την περαιτέρω αποσαφήνιση των κανόνων για τα χρηματοδοτικά μέσα, καθώς και μια σειρά άλλων τροποποιήσεων. Οι εν λόγω προτάσεις περιλαμβάνονται στον κανονισμό «Οmnibus» που εξέδωσε η Επιτροπή τον Σεπτέμβριο του 2016 (βλ. τμήμα 3.1 ανωτέρω).

Στην ετήσια έκθεσή του για το 2015, το Ελεγκτικό Συνέδριο διατύπωσε σύσταση για εκπόνηση εστιασμένης ανάλυσης των εθνικών κανόνων επιλεξιμότητας για την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020 και η Επιτροπή προτίθεται να εκπονήσει μια τέτοια ανάλυση για τα προγράμματα στα οποία συστηματικά εμφανίζονται υψηλά επίπεδα σφαλμάτων και προσφέρονται δυνητικά, επομένως, για την εφαρμογή πιο απλουστευμένων κανόνων.

β) Ενίσχυση των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου

Κατά την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013, οι υπηρεσίες της Επιτροπής εφάρμοσαν στοχευμένες δράσεις για τη βελτίωση της διοικητικής ικανότητας στα κράτη μέλη.

Αυτό συνεχίζεται και κατά την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020. Πλέον των συγκεκριμένων δράσεων που καθορίζονται για κάθε επιμέρους πρόγραμμα, η ΓΔ REGIO υλοποιεί εγκάρσιες πρωτοβουλίες για τον μετριασμό των βασικών προσδιοριζόμενων κινδύνων και αδυναμιών. Στις δράσεις που έχουν ήδη υλοποιηθεί ή βρίσκονται σε εξέλιξη συγκαταλέγονται συγκεκριμένα οι εξής:

- Γενική πρωτοβουλία για τη διοικητική ικανότητα. Το 2015, η εν λόγω δραστηριότητα αφορούσε:
 - Διομοίτημη ανταλλαγή εμπειρογνωσίας μεταξύ των αρχών που διαχειρίζονται τα προγράμματα, «σύστημα ανταλλαγής πληροφοριών τεχνικής βοήθειας (TAIEX) – REGIO PEER 2 PEER». Έως τον Νοέμβριο του 2016, είχαν εγκριθεί 109 ανταλλαγές, εκ των οποίων οι 70 ανταλλαγές, με 1 142 συμμετέχοντες, υλοποιήθηκαν με θετική ανατροφοδότηση.
 - Στρατηγικό πρόγραμμα κατάρτισης για διαχειριστικές αρχές, αρχές πιστοποίησης και ελεγκτικές αρχές και ενδιαμέσους φορείς σχετικά με την εφαρμογή των κανονισμών για την περίοδο 2014-2020. Περίπου 540 εμπειρογνώμονες και υπεύθυνοι για κάθε περιοχή από προγράμματα από όλα τα κράτη μέλη έχουν παρευρεθεί μέχρι στιγμής στις τέσσερις διαφορετικές ενότητες της κατάρτισης.

⁴² Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1303/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 2013, περί καθορισμού κοινών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, το Ταμείο Συνοχής, το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας και περί καθορισμού γενικών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, το Ταμείο Συνοχής και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1083/2006 του Συμβουλίου.

- Πλαίσιο ικανοτήτων για την αποτελεσματική διαχείριση και υλοποίηση του ΕΤΠΑ και του Ταμείου Συνοχής, που στοχεύει στη στήριξη της αύξησης του επαγγελματισμού της διαχείρισης των κονδυλίων.
 - Ειδικά εργαστήρια σε συνεργασία με την OLAF στα 15 πλέον επηρεαζόμενα κράτη μέλη σχετικά με την εφαρμογή αποτελεσματικών και αναλογικών μέτρων για την καταπολέμηση της απάτης/της διαφθοράς για την αύξηση της επίγνωσης των κινδύνων και τη μεγαλύτερη αποδοχή ότι είναι δυνατή η θέσπιση προληπτικών μέτρων. Επίσης, η Διεύθυνση Ελέγχου της ΓΔ REGIO προώθησε ενεργά, σε στενή συνεργασία με τη ΓΔ EMPL, τη χρήση από τις σχετικές εθνικές αρχές του «Arachne», ενός προληπτικού εργαλείου βαθμολόγησης του κινδύνου που ανέπτυξε η Επιτροπή.
 - Πιλοτικά σύμφωνα ακεραιότητας σε συνεργασία με την οργάνωση «Transparency International». Θεσπίζονται 17 πιλοτικά σύμφωνα ακεραιότητας σε 11 κράτη μέλη, τα οποία θα υλοποιηθούν για τετραετή περίοδο αρχής γενομένης από το 2016.
- Όσον αφορά τις δημόσιες συμβάσεις, η ΓΔ REGIO, σε στενή συνεργασία με τη ΓΔ Εσωτερικής Αγοράς, Βιομηχανίας, Επιχειρηματικότητας και ΜΜΕ, τη ΓΔ Ανταγωνισμού και άλλες ΓΔ που ασχολούνται με τα ΕΔΕΤ, θέσπισε ειδικά σχέδια δράσης για την ενίσχυση της ικανότητας σε αυτόν τον τομέα, η υλοποίηση των οποίων συνεχίστηκε το 2015. Τα σχέδια δράσης εγκρίθηκαν από την Επιτροπή και περιλαμβάνουν τα εξής:
- Το έγγραφο «Δημόσιες συμβάσεις – Έγγραφο καθοδήγησης για επαγγελματίες για την αποφυγή των σφαλμάτων σε έργα που χρηματοδοτούνται από τα ΕΔΕΤ» δημοσιεύτηκε τον Οκτώβριο του 2015 σε όλες τις γλώσσες της ΕΕ· ο οδηγός θα επικαιροποιηθεί προκειμένου να καλύπτει τις νέες οδηγίες περί δημοσίων συμβάσεων, η μεταφορά των οποίων στο εθνικό δίκαιο είχε προθεσμία την 18η Απριλίου 2016·
 - Παρακολούθηση των σχεδίων δράσης εκ των προτέρων αιρεσιμότητας σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις, με έμφαση στα κράτη μέλη τα οποία βρίσκονται ακόμη σε διαδικασία υλοποίησης των σχεδίων δράσης τους, μεταξύ άλλων με παροχή εξατομικευμένης στήριξης στα κράτη μέλη που δεν εκπληρώνουν την εκ των προτέρων αιρεσιμότητα·
 - Διαδόθηκε ευρέως μελέτη απολογισμού για τις δημόσιες συμβάσεις που περιλαμβάνει 50 και πλέον παραδείγματα ορθής πρακτικής στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων σε ολόκληρη την ΕΕ. Περιλαμβάνει επίσης 28 προφίλ χωρών με συγκεκριμένες συστάσεις.
 - Προώθηση της διαφάνειας και των ανοικτών δεδομένων σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις, μεταξύ άλλων μέσω της πρωτοβουλίας για τα πιλοτικά σύμφωνα ακεραιότητας που αναφέρονται ανωτέρω.
- Τον Μάρτιο του 2015, θεσπίστηκε επίσης ένα σχέδιο δράσης για τις κρατικές ενισχύσεις το οποίο καταρτίστηκε από τη ΓΔ REGIO σε στενή συνεργασία με τη ΓΔ Ανταγωνισμού. Έχει ως στόχο την αύξηση της ενημέρωσης και της επίγνωσης του θέματος, τη βελτίωση της συνεργασίας μεταξύ των διαφόρων παραγόντων που συμμετέχουν στην παρακολούθηση των κρατικών ενισχύσεων στα κράτη μέλη και την παροχή ενεργού

στήριξης στα κράτη μέλη και τις περιφέρειες της ΕΕ σχετικά με την ορθή εφαρμογή των κανόνων περί κρατικών ενισχύσεων. Περιλαμβάνει μέτρα για:

- Επανεξέταση υφιστάμενων ορθών πρακτικών και διάδοσή τους·
- Στρατηγικά προγράμματα κατάρτισης, μεταξύ άλλων κατάρτιση για εμπειρογνώμονες και ειδική ανά χώρα κατάρτιση που προγραμματίστηκε για το δεύτερο εξάμηνο του 2015 και τις αρχές του 2016·
- Ανταλλαγές μεταξύ της Επιτροπής και των ελεγκτικών αρχών, για περαιτέρω διάδοση των καταλόγων ελέγχου των ελέγχων που έχουν προσαρμοστεί σύμφωνα με τις αναθεωρήσεις του γενικού κανονισμού απαλλαγής κατά κατηγορία (ΓΚΑΚ) του 2014⁴³.
- Εξατομικευμένη βοήθεια στα κράτη μέλη που δεν εκπληρώνουν την εκ των προτέρων αιρεσιμότητα όσον αφορά τις κρατικές ενισχύσεις ώστε να διευκολυνθούν στην υλοποίηση του σχεδίου δράσης τους.

Όσον αφορά τις ελεγκτικές αρχές, θεσπίζονται τακτικές δράσεις ανάπτυξης διοικητικής ικανότητας (τεχνικές συνεδριάσεις, συζητήσεις για τη μεθοδολογία, φόρουμ για την ανταλλαγή ορθών πρακτικών) ώστε να διασφαλίζεται ένα ισχυρό κοινό πλαίσιο ελέγχων. Η καθοδήγηση προς τα κράτη μέλη βελτιώνεται διαρκώς και αποτελεί αντικείμενο συνεχούς συζήτησης με τις ελεγκτικές αρχές στις τεχνικές συνεδριάσεις.

Τα βασικά θέματα που αφορούν οι ειδικές συνεδριάσεις, τα εργαστήρια ή οι στοχευμένες δράσεις είναι η καταπολέμηση της απάτης/διαφθοράς, η μεθοδολογία του ελέγχου για δημόσιες συμβάσεις ή κρατικές ενισχύσεις, οι προτεινόμενες τεχνικές στατιστικής δειγματοληψίας για έγκυρα και αξιόπιστα αποτελέσματα ελέγχου και η αποτελεσματική εφαρμογή των νέων κανονιστικών στοιχείων για την περίοδο 2014-2020 (όπως έλεγχος των δεικτών επιδόσεων ή e-cohesion).

Τα τελευταία χρόνια, η ΓΔ REGIO εξέτασε το έργο των σημαντικότερων ελεγκτικών αρχών που καλύπτουν άνω του 98% των κονδυλίων του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης και του Ταμείου Συνοχής μέσω επιτόπιων ελέγχων που περιλάμβαναν εκ νέου διεξαγωγή ελέγχων των πράξεων για την αξιολόγηση των συμπερασμάτων των ελέγχων τα οποία καταρτίστηκαν από τις ελεγκτικές αρχές. Πραγματοποιεί συνεχή παρακολούθηση της κατάστασης στις περιπτώσεις στις οποίες έχει χορηγηθεί καθεστώς «ενιαίου ελέγχου». Η επιτόπια επανάληψη των ελέγχων μεταξύ άλλων σε επίπεδο δικαιούχων, η οποία συνδέεται με τη συνεχή έκδοση συμβουλών, κατευθυντήριων γραμμών ελέγχου και μεθοδολογικών εργαλείων από τις υπηρεσίες της Επιτροπής δίνει τη δυνατότητα για ολοκληρωμένη ανάπτυξη ικανοτήτων για τις ελεγκτικές αρχές από το 2009. Κατά συνέπεια, η πλειονότητα των ελεγκτικών αρχών ανταποκρίνονται πλέον στα πρότυπα και παρέχουν στη ΓΔ REGIO αξιόπιστα αποτελέσματα ελέγχων, όπως καταδείχθηκε το 2015 (βλ. γράφημα 9).

Η ΓΔ REGIO επιδίωξε τη διοργάνωση φόρουμ για ανταλλαγές όσον αφορά ζητήματα σχετικά με τον έλεγχο, καθώς και δράσεων ανάπτυξης ικανοτήτων προς όφελος των ελεγκτικών αρχών μέσω στοχευμένης κατάρτισης κατόπιν αιτήματος, σχετικά με ζητήματα όπως ο έλεγχος δημοσίων συμβάσεων ή κρατικών ενισχύσεων, οι προτεινόμενες τεχνικές στατιστικής δειγματοληψίας για έγκυρα και αξιόπιστα αποτελέσματα ελέγχου και

⁴³ Κανονισμός αριθ. 651/2014 της Επιτροπής.

προκειμένου να διασφαλίζεται η αποτελεσματική εφαρμογή των νέων κανονιστικών στοιχείων για την περίοδο 2014-2020, όπως έλεγχος των δεικτών επιδόσεων και e-cohesion. Στις ελεγκτικές αρχές θα παρέχεται συνεχής ανατροφοδότηση με βάση την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων των ελέγχων τους για το 2015 για καλύτερη κατανόηση των βασικών αδυναμιών που προσδιορίζονται και τη διάδοση ορθών πρακτικών στο πλαίσιο της κοινότητας του ελέγχου.

Η ΓΔ REGIO έχει ήδη εισαγάγει στις ελεγκτικές διαδικασίες της τον προσδιορισμό πρακτικών κανονιστικού υπερθεματισμού («gold-plating») και έχει ενθαρρύνει τις ελεγκτικές αρχές να πράξουν το ίδιο. Επιπλέον, θα εφαρμόσει τη σύσταση που διατύπωσε το Ελεγκτικό Συνέδριο στην ετήσια έκθεση του 2015 να εκπονηθεί εστιασμένη ανάλυση των εθνικών κανόνων επιλεξιμότητας για την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020.

γ) Νομικό πλαίσιο 2014 – 2020: Ενισχυμένες διατάξεις για τον έλεγχο και τη λογοδοσία

Το πλαίσιο διασφάλισης για την πολιτική συνοχής την περίοδο 2014-2020 αποτέλεσε αντικείμενο ουσιαστικής αναθεώρησης και αντιμετωπίζει αδυναμίες από το προηγούμενο κανονιστικό πλαίσιο στο οποίο το επίπεδο διασφάλισης μπορούσε να διαφοροποιείται ανάλογα με το στάδιο του κύκλου διαχείρισης και ελέγχου.

Η αναθεωρημένη δομή ελέγχου ενισχύθηκε χάρη στα νέα στοιχεία που εντάχθηκαν σε αυτήν, ήτοι:

- Λογιστική χρήση 12 μηνών, από την 1η Ιουλίου του έτους n-1 ως την 30ή Ιουνίου του έτους n·
- Παρακράτηση ποσοστού 10% κάθε ενδιάμεσης πληρωμής σε σχέση με τις δαπάνες του οικονομικού έτους, προκειμένου να προστατεύεται ο προϋπολογισμός της ΕΕ έως το πέρας όλων των εθνικών εργασιών ελέγχου και επαλήθευσης και έως την υποβολή των σχετικών λογαριασμών·
- Υποβολή για κάθε πρόγραμμα πιστοποιημένων λογαριασμών για δαπάνες που δηλώνονται στην Επιτροπή κατά τη διάρκεια της λογιστικής χρήσης, καθώς και υποβολή συνοδευτικών εγγράφων τα οποία παρέχουν διασφάλιση σχετικά με την ακρίβεια των λογαριασμών, την αποτελεσματική λειτουργία του συστήματος και τη νομιμότητα και την κανονικότητα των υποκείμενων πράξεων (δήλωση διαχείρισης, ετήσια συνοπτική έκθεση των λογιστικών και άλλων ελέγχων, ελεγκτική γνώμη με βάση τα εναπομένοντα ποσοστά σφάλματος αφού ληφθούν υπόψη όλες οι διορθώσεις σε εθνικό επίπεδο και εκθέσεις ελέγχου), έως την 15η Φεβρουαρίου του έτους n+1·
- Πληρωμή ή ανάκτηση του οφειλόμενου ετήσιου υπολοίπου μετά την αποδοχή των λογαριασμών από την Επιτροπή έως την 31η Μαΐου του έτους n+1· οι λογαριασμοί θα πρέπει να αντικατοπτρίζουν τις δημοσιονομικές διορθώσεις που διενεργήθηκαν προκειμένου ο ετήσιος εναπομένον κίνδυνος να κυμαίνεται κάτω από το όριο σημαντικότητας του 2% για κάθε πρόγραμμα σε κάθε έτος·
- Υποχρεωτική εφαρμογή καθαρών δημοσιονομικών διορθώσεων στις περιπτώσεις όπου εξακολουθούν να εντοπίζονται από την Επιτροπή (ή το Ελεγκτικό Συνέδριο)

παρατυπίες που υποδηλώνουν σοβαρή ανεπάρκεια του συστήματος, εκτός εάν έχουν ήδη εντοπιστεί ή διορθωθεί από τις εθνικές αρχές.

Η αποδοχή των λογαριασμών από την Επιτροπή είναι μία νέα διαδικασία, ανεξάρτητη από την αξιολόγηση της νομιμότητας και της κανονικότητας (άρθρο 139 του κανονισμού περί καθορισμού κοινών διατάξεων). Η Επιτροπή πρέπει να προβαίνει σε αποδοχή των λογαριασμών έως την 31η Μαΐου κάθε έτους βάσει της ελεγκτικής γνώμης που παρέχουν οι ελεγκτικές αρχές ή, σε διαφορετική περίπτωση, να ενημερώνει το κράτος μέλος. Σε περίπτωση αποδοχής των λογαριασμών, η Επιτροπή πρέπει να υπολογίζει, και στη συνέχεια να καταβάλλει ή να ανακτά το υπόλοιπο για το έτος, λαμβάνοντας υπόψη το επίπεδο των δαπανών που πιστοποιούνται στους λογαριασμούς και επιβεβαιώνονται από την ελεγκτική γνώμη, την ετήσια προπληρωμή και τις ενδιάμεσες πληρωμές που πραγματοποιούνται με παρακράτηση ποσοστού 10%.

Ωστόσο, η κατηγορία δαπανών που περιλαμβάνεται στους λογαριασμούς των προγραμμάτων δεν θα πρέπει να περιλαμβάνει τυχόν εναπομένον σημαντικό επίπεδο παρατυπιών. Σε αντίθετη περίπτωση (είτε εάν αναφερθεί από την ελεγκτική αρχή είτε εάν διαπιστωθεί μέσω ελέγχων της ΕΕ) η Επιτροπή μπορεί να αναστείλει την πληρωμή του υπολοίπου και να δρομολογήσει αμέσως διαδικασίες δημοσιονομικών διορθώσεων. Οι εν λόγω διορθώσεις θα είναι καθαρές εάν το κράτος μέλος δεν αποδεχτεί τις διορθώσεις (όπως ίσχυε για την περίοδο 2007-2013) ή εάν από αυτές καταδειχθούν σοβαρές ανεπάρκειες που δεν είχαν εντοπιστεί/διορθωθεί ή αναφερθεί από το κράτος μέλος στο παρελθόν (νέα πρόβλεψη για την περίοδο 2014-2020).

Στην ενισχυμένη διαδικασία διασφάλισης για την περίοδο 2014-2020 θα εξακολουθήσει να λαμβάνεται υπόψη η έννοια του «ενιαίου ελέγχου» η οποία δίνει στην Επιτροπή τη δυνατότητα να βασίζεται κατά κύριο λόγο σε προηγούμενους ελέγχους που πραγματοποίησαν οι ελεγκτικές αρχές, αφού προηγουμένως έχει εξακριβώσει τον βαθμό αξιοπιστίας των αποτελεσμάτων τους. Πρόσθετες δυνατότητες για την εφαρμογή της αρχής του «ενιαίου ελέγχου» παρέχονται στον Κανονισμό (άρθρο 148 του κανονισμού περί καθορισμού κοινών διατάξεων). Στο τελικό στάδιο, οι έλεγχοι συμμόρφωσης που διενεργεί η Επιτροπή και η συνεπαγόμενη εφαρμογή καθαρών δημοσιονομικών διορθώσεων, εφόσον κρίνεται αναγκαίο, θα πρέπει να επιτρέπουν την παροχή διασφάλισης σχετικά με το ότι ο εναπομένον κίνδυνος σφάλματος –κατόπιν εφαρμογής των διορθώσεων– είναι κάτω του 2% για κάθε πρόγραμμα, κάθε χρόνο.

Οι εκ των προτέρων αιρεσιμότητες αποτελούν βασικό στοιχείο της μεταρρύθμισης των ΕΔΕΤ: έχουν ως στόχο να διασφαλίζεται η θέσπιση επαρκών κανονιστικών πλαισίων και πλαισίων πολιτικής, καθώς και η ύπαρξη επαρκούς διοικητικής ικανότητας πριν από την πραγματοποίηση των επενδύσεων, με αποτέλεσμα τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας της επένδυσης που στηρίζεται από τα ΕΔΕΤ, καθώς και άλλων δημόσιων και ιδιωτικών επενδύσεων. Αποτελούν προϋποθέσεις ώστε να διασφαλίζεται ότι οι συγχρηματοδοτούμενες επενδύσεις θα είναι αποτελεσματικές και αποδοτικές στο πλαίσιο συνεκτικών και καλά σχεδιασμένων στρατηγικών.

Επίσης, οι εκ των προτέρων αιρεσιμότητες καλύπτουν ζητήματα διοικητικής ικανότητας, δημοσίων συμβάσεων και κρατικών ενισχύσεων, βασικών αιτιών σφαλμάτων για την πολιτική στον τομέα της συνοχής.

Στις περιπτώσεις όπου τα κράτη μέλη δεν συμμορφώνονταν με τις εκ των προτέρων αιρεσιμότητες κατά τη στιγμή έγκρισης του προγράμματος, συμφωνήθηκαν σχέδια δράσης

με την Επιτροπή. Η ΓΔ REGIO προβαίνει σε προσεκτική παρακολούθηση της κατάστασης και παρέχει συνδρομή στα κράτη μέλη για την ολοκλήρωση των σχεδίων δράσης τους.

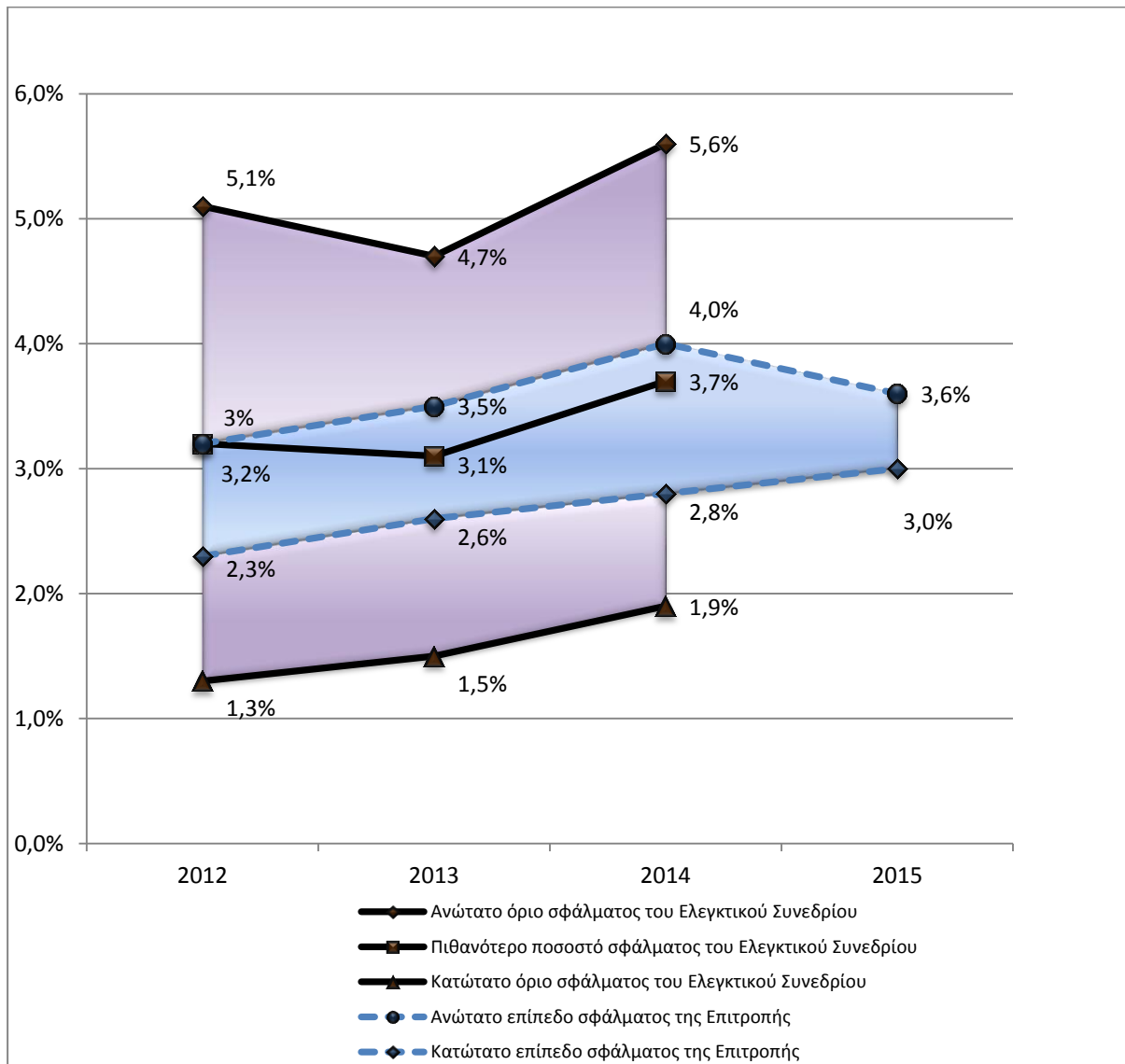
3.2. Υποτομέας 1B) του ΠΔΠ – ΓΔ Απασχόλησης, Κοινωνικών Υποθέσεων και Ένταξης (EMPL)

3.2.1. Επίπεδο σφαλμάτων

Το μέσο ποσοστό σφάλματος που υπολογίστηκε από τη ΓΔ EMPL για το 2015 κυμαίνεται μεταξύ 3,0-3,6%, γεγονός που είναι εν γένει σύμφωνο προς τη συνολική αξιολόγηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου (βλ. γράφημα 7 σχετικά με το σύνολο του τομέα της «συνοχής»). Από τη στιγμή που η ΓΔ EMPL άρχισε να πραγματοποιεί εκτίμηση για το επίπεδο σφάλματός της το 2011, οι εκτιμήσεις της συνάδουν σε πολύ μεγάλο βαθμό με τις εκτιμήσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου (ήτοι: τα ελάχιστα ποσοστά σφάλματος που εκτιμήθηκαν από τη ΓΔ EMPL και τα πιθανότερα ποσοστά σφάλματος που εκτιμήθηκαν από το Ελεγκτικό Συνέδριο για την περίοδο 2011-2014, έχουν ως εξής: 2011: 2,0 έναντι 2,2%· 2012: 2,3 έναντι 3,2%· 2013: 2,6 έναντι 3,1%· και 2014: 2,8 έναντι 3,7%, αντίστοιχα), γεγονός που καταδεικνύει την αξιοπιστία της μεθοδολογίας διασφάλισης που χρησιμοποιεί η ΓΔ EMPL.

Όπως η ΓΔ REGIO, έτσι και η ΓΔ EMPL βασίστηκε για την εκτίμησή της στο ελεγκτικό της έργο (51 αποστολές ελέγχου το 2015, που κάλυψαν 89 εκ των 92 ελεγκτικών αρχών, οι οποίες είναι αρμόδιες για την εποπτεία 115 εκ των 118 επιχειρησιακών προγραμμάτων) και σε δεδομένα που παρείχαν οι εθνικές ελεγκτικές αρχές που διενήργησαν 5 114 ελέγχους πράξεων το 2015. Η Διεύθυνση Ελέγχου της ΓΔ EMPL επανεξέτασε ενδελεχώς τους υπολογισμούς που πραγματοποίησαν οι ελεγκτικές αρχές προκειμένου να διασφαλιστεί η συνοχή με την καθοδήγηση και τη διαθεσιμότητα αντιπροσωπευτικών ενοποιημένων στοιχείων. Τα δεδομένα θεωρήθηκαν αξιόπιστα στο 95% των περιπτώσεων (βλ. γράφημα 12).

Γράφημα 11 – Τα εκτιμώμενα από την Επιτροπή και το Ελεγκτικό Συνέδριο επίπεδα σφάλματος της Επιτροπής και του Ελεγκτικού Συνεδρίου στον τομέα της Απασχόλησης και Κοινωνικών Υποθέσεων (ΓΔ EMPL) την περίοδο 2012-2015*

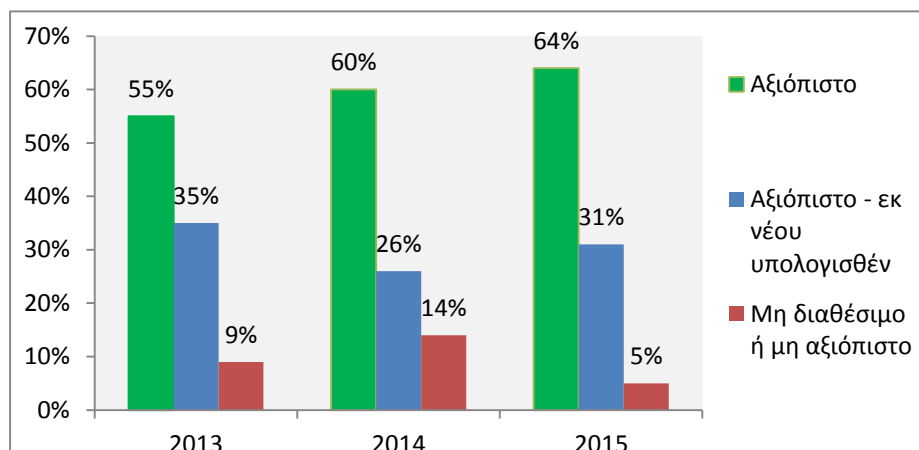


* Το Ελεγκτικό Συνέδριο διέκοψε την παροχή συγκεκριμένων εκτιμήσεων των επιπέδων σφάλματος για τη ΓΔ EMPL για το 2015. Κατ' εξαίρεση, συμπεριλαμβάνεται το 2012 προκειμένου να παρέχεται πληρέστερη εικόνα.

Οι γραμμές που συνδέουν τα διάφορα επίπεδα σφάλματος δεν πρέπει να θεωρούνται ως γραμμική εξέλιξη αλλά ως βοήθημα για την καλύτερη αντιπαραβολή των φασμάτων σφάλματος.

Πηγή: Ετήσιες εκθέσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου για τα οικονομικά έτη 2012 έως 2014 και Ετήσιες εκθέσεις δραστηριοτήτων της ΓΔ EMPL για τα οικονομικά έτη 2012 έως 2015.

Γράφημα 12 – Αξιοπιστία των ποσοστών σφάλματος που προώθησαν οι εθνικές ελεγκτικές αρχές στη ΓΔ EMPL



3.2.2. Τα βασικά αίτια των σφαλμάτων

Όπως η ΓΔ REGIO, έτσι και η ΓΔ EMPL κατέληξε στο συμπέρασμα ότι τα κυριότερα βασικά αίτια σφαλμάτων ήταν η πολυπλοκότητα του νομικού πλαισίου στον τομέα της «συνοχής» και οι αδυναμίες στα εθνικά συστήματα διαχείρισης και ελέγχου. Το 2015, η ΓΔ EMPL εξέφρασε επιφύλαξη όσον αφορά τα συστήματα διαχείρισης και ελέγχου για 23 συγκεκριμένα επιχειρησιακά προγράμματα του ΕΚΤ στο Βέλγιο, την Κροατία, τη Γαλλία, τη Γερμανία, την Ελλάδα, την Ουγγαρία, την Ιταλία, τη Ρουμανία, τη Σλοβακία, την Ισπανία και το Ηνωμένο Βασίλειο για την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013.

Επιπλέον, η ΓΔ EMPL πραγματοποίησε ειδικούς θεματικούς ελέγχους σχετικά με τις διαχειριστικές επαληθεύσεις που διενεργήθηκαν από τις αρχές των κρατών μελών. Γενικός στόχος του εν λόγω θεματικού ελέγχου ήταν η εκτίμηση του βαθμού στον οποίο τα συστήματα διαχείρισης και ελέγχου που συνδέονται με τη διαδικασία επαλήθευσης λειτουργούσαν αποτελεσματικά για την πρόληψη ή τον εντοπισμό και τη διόρθωση σφαλμάτων και παρατυπιών, καθώς και η διασφάλιση της νομιμότητας και της κανονικότητας των δαπανών που δηλώθηκαν στην Επιτροπή.

Τα βασικά αποτελέσματα του εν λόγω ελέγχου ήταν τα εξής:

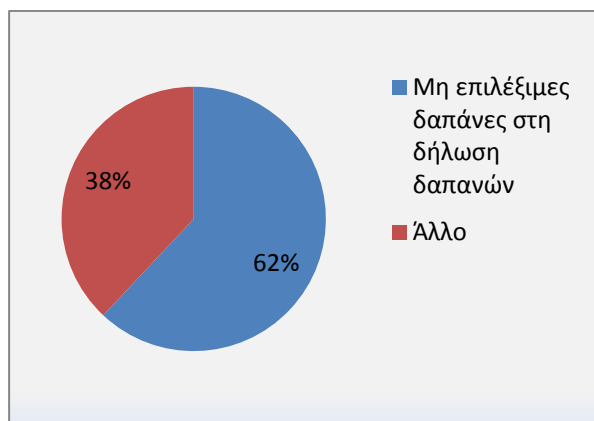
- Σε αρκετές περιπτώσεις, οι ελεγκτές της ΓΔ EMPL διαπίστωσαν ότι οι διαχειριστικές επαληθεύσεις διενεργήθηκαν σε τυπική απλώς βάση, με εμφανή σεβασμό των νομικών απαιτήσεων, αλλά στερούμενες κριτικής ματιάς σχετικά με τις δηλωθείσες δαπάνες.
- Οι διαχειριστικές επαληθεύσεις έργων υλοποίησης των δραστηριοτήτων τους (ή τμήματος των δραστηριοτήτων αυτών) θα πρέπει να ενισχυθούν. Σε πολλές περιπτώσεις, δεν διαπιστώθηκαν παραβιάσεις στις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων κατά τη διενέργεια διαχειριστικών επαληθεύσεων, παρόλο που πραγματοποιήθηκαν επιτόπιοι έλεγχοι από τις διαχειριστικές αρχές ή τους ενδιαμέσους φορείς τους.
- Πολύ συχνά, η επιλογή και έγκριση των έργων στερούνταν κριτικής αξιολόγησης της διαχειριστικής ικανότητας των διαχειριστικών αρχών / ενδιαμέσων φορέων. Συχνά, σημαντικός αριθμός έργων (χαμηλού προϋπολογισμού) εγκρίθηκαν χωρίς να ληφθούν υπόψη οι επιπτώσεις της καθοδήγησης και κατάρτισης που απαιτείται για

τους δικαιούχους, το κόστος των επαληθεύσεων που πρόκειται να διεξαχθούν από τις διαχειριστικές αρχές / ενδιάμεσους φορείς, η δραστηριότητα διαχείρισης κινδύνου που απαιτείται για τον προσδιορισμό των έργων υψηλού κινδύνου και η προστιθέμενη αξία ή ο αντίκτυπος που μπορούν να επιφέρουν στην αγορά εργασίας τα εν λόγω στοιχεία μικρής αξίας·

- Πολλές διαχειριστικές αρχές εξαρτώνταν από τους ενδιάμεσους φορείς τους για τη διεξαγωγή των διαχειριστικών επαληθεύσεων. Οι εν λόγω ενδιάμεσοι φορείς διέθεταν συχνά περισσότερη ή καλύτερη πείρα όσον αφορά τον χειρισμό της επιχειρησιακής πλευράς του αντικειμένου, επομένως η απόφαση της διαχειριστικής αρχής να αναθέσει την αρμοδιότητα αυτή στους εν λόγω ενδιάμεσους φορείς ήταν σε αρκετές περιπτώσεις δικαιολογημένη. Παρατηρήθηκε ωστόσο ότι οι εν λόγω ενδιάμεσοι φορείς έλαβαν ελάχιστη κατάρτιση ή δεν έλαβαν κατάρτιση σχετικά με τη διοικητική πλευρά της διαδικασίας και, ως εκ τούτου, συχνά υπήρχε έλλειψη ικανότητας και προσόντων για τη διεξαγωγή αποτελεσματικών διαχειριστικών ελέγχων· και
- Παρατηρήθηκαν περιπτώσεις όπου οι διαχειριστικές επαληθεύσεις διενεργήθηκαν κατόπιν της πιστοποίησης των δαπανών στην Επιτροπή. Σε πολλές περιπτώσεις, η εν λόγω κατάσταση ήταν αποτέλεσμα της έλλειψης πόρων ή της άσκησης πίεσης για την εκπλήρωση των απαιτήσεων των κανόνων αποδέσμευσης.

Τα είδη σφαλμάτων που εντοπίστηκαν από τη ΓΔ EMPL, λόγω αυτών των αδυναμιών των συστημάτων, συνάδουν με τα βασικά αίτια των σφαλμάτων που προσδιορίστηκαν από το Ελεγκτικό Συνέδριο στην Ετήσια έκθεσή του για το 2015.

Γράφημα 13 – Η αξιολόγηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου για τα βασικά αίτια των σφαλμάτων όσον αφορά τη ΓΔ EMPL⁴⁴



3.2.3. Διορθωτικά μέτρα που λήφθηκαν

Η ΓΔ EMPL ασκεί απαρέγκλιτα τον εποπτικό της ρόλο διασφαλίζοντας ότι τα κράτη μέλη αντιμετωπίζουν τις αδυναμίες στα συστήματα διαχείρισης και ελέγχου τους, με:

⁴⁴ Ετήσια έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου για το οικονομικό έτος 2015, πλαίσιο 6.2, εξαιρουμένου του μεριδίου του συνολικού σφάλματος που αφορά τον τομέα πολιτικής «Περιφερειακή πολιτική και αστική ανάπτυξη».

- Επικαιροποίηση της αξιολόγησης κινδύνου στο πλαίσιο του ελέγχου από κοινού με τη ΓΔ REGIO και τη ΓΔ MARE, λαμβάνοντας υπόψη όλα τα διαθέσιμα σωρευτικά αποτελέσματα και πληροφορίες των ελέγχων·
- Συνεχή επανεξέταση της ποιότητας των ελέγχων που διενεργούν οι ελεγκτικές αρχές· και
- Εφαρμογή αυστηρότερης πολιτικής για τις διακοπές πληρωμών, την αναστολή επιχειρησιακών προγραμμάτων και τις δημοσιονομικές διορθώσεις στις περιπτώσεις όπου εντοπίζονται σοβαρές ανεπάρκειες, εκτός εάν τα κράτη μέλη συμφωνήσουν να εφαρμόσουν πρώτα το απαραίτητο σχέδιο δράσης και τις δημοσιονομικές διορθώσεις.

Επιπλέον, η ΓΔ EMPL θα εξακολουθήσει να υλοποιεί τις ακόλουθες πρωτοβουλίες για τον μετριασμό των βασικών προσδιοριζόμενων κινδύνων και αδυναμιών:

α) Απλούστευση

Όπως επεξηγείται ανωτέρω, το Ελεγκτικό Συνέδριο επεσήμανε ότι οι παραβιάσεις των κανόνων σχετικά με την επιλεξιμότητα των δαπανών αποτέλεσαν την κύρια πηγή σφαλμάτων για το ΕΚΤ. Αυτό οφείλεται εν μέρει στην υποχρέωση των δικαιούχων να είναι σε θέση να παρέχουν τεκμηριωμένα αποδεικτικά στοιχεία προκειμένου να δικαιολογούν το σύνολο των δαπανών με τις οποίες επιβαρύνθηκαν και για τις οποίες αξιώνουν απόδοση. Μια εναλλακτική μέθοδος στο εν λόγω παραδοσιακό σύστημα που βασίζεται στην απόδοση των πραγματικών δαπανών είναι η χρήση των λεγόμενων απλουστευμένων επιλογών κόστους. Οι απλουστευμένες επιλογές κόστους αποτελούν έναν τρόπο καθορισμού των επιλέξιμων δαπανών όχι με βάση τα ποσά που όντως δαπανήθηκαν (και που πρέπει να υποστηρίζονται από τεκμηριωμένα αποδεικτικά στοιχεία), αλλά με βάση προκαθορισμένων ποσών. Καθιστώντας ευκολότερη τη δικαιολόγηση των δαπανών, οι απλουστευμένες επιλογές κόστους περιορίζουν όχι μόνο τη γραφειοκρατία, αλλά και τον κίνδυνο σφαλμάτων. Αυτό καταδείχθηκε από το Ελεγκτικό Συνέδριο επί τέσσερα συναπτά έτη, ενώ δεν διαπιστώθηκαν ποσοτικές προσδιορίσιμα σφάλματα κατά την εξέταση πράξεων στο πλαίσιο των απλουστευμένων επιλογών κόστους στο δείγμα του για το ΕΚΤ. Αυτό οδήγησε το Ελεγκτικό Συνέδριο στο συμπέρασμα ότι οι απλουστευμένες επιλογές κόστους ενέχουν μικρότερο κίνδυνο σφάλματος σε σχέση με τις πραγματικές δαπάνες.

Οι απλουστευμένες επιλογές κόστους έχουν επίσης το πλεονέκτημα ότι η χρηματοδότηση εστιάζεται στις αποδόσεις/αποτελέσματα που επιτυγχάνονται και όχι στις πραγματοποιηθείσες δαπάνες, όπως το σύστημα των πραγματικών δαπανών. Αυτό συνάδει με τον στόχο της Επιτροπής να καταστήσει την εκτέλεση του προϋπολογισμού της περισσότερο προσανατολισμένη στα αποτελέσματα και να μεγιστοποιήσει τον αντίκτυπο των κονδυλίων που δαπανώνται.

Σκοπός του κανονιστικού πλαισίου για την περίοδο 2014-2020 είναι να καταστεί δυνατή η εφαρμογή των προηγούμενων απλουστευμένων επιλογών κόστους σε όλα τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία (ΕΔΕΤ). Επιπλέον, οι επιλογές που παρέχονται έχουν διευρυνθεί ώστε να αντιμετωπίζονται ορισμένοι από τους περιορισμούς που προσδιορίστηκαν κατά την προηγούμενη περίοδο προγραμματισμού.

Οι απλουστευμένες επιλογές κόστους που υπάρχουν σε πλαίσια εκτός των ΕΔΕΤ μπορούν να χρησιμοποιηθούν εκ νέου, υπό προϋποθέσεις:

- Ένα παράδειγμα είναι το άρθρο 67 παράγραφος 5 στοιχείο β) του κανονισμού περί καθορισμού κοινών διατάξεων που επιτρέπει την εφαρμογή απλουστευμένων επιλογών κόστους που χρησιμοποιούνται σε άλλη πολιτική της Ένωσης σε παρόμοιους τύπους πράξεων και δικαιούχων στο ΕΚΤ. Ειδικότερα, με αυτόν τρόπο, μέθοδοι που καθορίζονται στο πρόγραμμα Erasmus+ μπορούν εύκολα να εφαρμοστούν σε παρόμοιες πράξεις που χρηματοδοτούνται από το ΕΚΤ.
- Ομοίως, σύμφωνα με το άρθρο 67 παράγραφος 5 στοιχείο γ) του κανονισμού περί καθορισμού κοινών διατάξεων, απλουστευμένες επιλογές κόστους που εφαρμόζονται στο πλαίσιο συστημάτων που χρηματοδοτούνται εξ ολοκλήρου από το κράτος μέλος μπορούν να χρησιμοποιηθούν στο ΕΚΤ για παρόμοιους τύπους πράξεων και δικαιούχων.

Οι δύο αυτές πρόσθετες μέθοδοι δίνουν σημαντική δυνατότητα για αξιοποίηση υφιστάμενων απλουστεύσεων: μπορούν να εφαρμοστούν άμεσα σε πράξεις που χρηματοδοτούνται από τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία (ΕΔΕΤ) (με την προϋπόθεση ότι πρόκειται για παρόμοιο τύπο πράξης και δικαιούχου και ότι το σύστημα βρίσκεται ακόμη σε ισχύ) και η αξία της απλουστευμένης επιλογής κόστους δεν είναι απαραίτητο να ελεγχθεί, γεγονός που περιορίζει το πεδίο εφαρμογής και το κόστος του δυνητικού ελέγχου. Οι δύο αυτές μέθοδοι μπορούν να εφαρμόζονται αβίαστα από τα κράτη μέλη και ενέχουν ελάχιστο κίνδυνο σφάλματος.

Τέλος, για τις πράξεις του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου (ΕΚΤ) με τον μικρότερο προϋπολογισμό (κάτω των 100 000 EUR σε κρατικές ενισχύσεις) μπορεί να χρησιμοποιηθεί σχέδιο προϋπολογισμού για τον καθορισμό απλουστευμένης επιλογής κόστους. Η εν λόγω μέθοδος θεσπίστηκε ώστε να εκπληρώνεται η υποχρέωση των έργων του ΕΚΤ με ύψος κρατικών ενισχύσεων κάτω των 50 000 EUR να χρησιμοποιούν έναν τύπο απλουστευμένης επιλογής κόστους για την κάλυψη τουλάχιστον ενός τμήματος των δαπανών του (εκτός εάν η πράξη υλοποιείται αποκλειστικά μέσω ανάθεσης δημόσιας σύμβασης ή στο πλαίσιο καθεστώτος κρατικής ενίσχυσης).

Σύμφωνα με τη νέα νομική βάση για το ΕΚΤ (άρθρο 14 του κανονισμού για το ΕΚΤ) ανατίθεται στην Επιτροπή η εξουσία να ορίζει τυποποιημένες κλίμακες του μοναδιαίου κόστους και των κατ' αποκοπή ποσών. Έτσι παρέχεται ασφάλεια δικαίου όσον αφορά τη μέθοδο υπολογισμού για τις απλουστευμένες επιλογές κόστους και αίρεται ένας από τους βασικούς φραγμούς που προσδιορίζονται από τα κράτη μέλη, ήτοι ο φόβος τους ότι η μεθοδολογία για τον υπολογισμό του μοναδιαίου κόστους ή του κατ' αποκοπή ποσού μπορεί να αμφισβητηθεί από τους ελεγκτές (σε εθνικό επίπεδο ή σε επίπεδο ΕΕ) και αυτό να οδηγήσει σε συστημικό σφάλμα. Η εκ των προτέρων επικύρωση της μεθοδολογίας από την Επιτροπή διασφαλίζει και επικυρώνει το έργο που επιτελούν τα κράτη μέλη.

Επιτρέποντας στα κράτη μέλη να ζητούν χρηματοδότηση της ΕΕ βάσει απλουστευμένων επιλογών κόστους, με ταυτόχρονη εφαρμογή διαφορετικών (εθνικών) συστημάτων για την απόδοση των δαπανών των δικαιούχων, η νέα νομική βάση παρέχει επίσης τη δυνατότητα χρήσης απλουστευμένων επιλογών κόστους από τα κράτη μέλη σε περιπτώσεις όπου, υπό κανονικές συνθήκες, οι εθνικοί κανόνες δεν επιτρέπουν τη χρήση τέτοιων τεχνικών.

Λόγω του θετικού αντίκτυπου και των πολυάριθμων πλεονεκτημάτων των απλουστευμένων επιλογών κόστους και λαμβανομένων υπόψη των νέων δυνατοτήτων που θεσπίζονται σύμφωνα με το Νομικό πλαίσιο για την περίοδο 2014-2020, η Επιτροπή έθεσε έναν

φιλόδοξο πολιτικό στόχο, ήτοι την εκτέλεση του 50% των δαπανών του ΕΚΤ μέσω απλουστευμένων επιλογών κόστους έως το 2017. Σύμφωνα με τη γενική έκθεση σχετικά με την απλούστευση που υποβλήθηκε στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο το 2015, το προγραμματισμένο επίπεδο εκτέλεσης από τα κράτη μέλη απλουστευμένων επιλογών κόστους στο ΕΚΤ για την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020 εκτιμήθηκε περίπου στο 35%, ποσοστό το οποίο είναι σημαντικά υψηλότερο σε σχέση με το 7% που εκτιμήθηκε για την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013, ωστόσο δεν θεωρείται ακόμη επαρκές. Η ΓΔ EMPL θα εξακολουθήσει να προωθεί τη χρήση των απλουστευμένων επιλογών κόστους και να ενθαρρύνει τα κράτη μέλη ώστε να αυξάνουν περαιτέρω την αξιοποίησή τους προκειμένου να επιτύχουν τον στόχο του 50%.

Ο στόχος αποτελεί μια ώθηση για τη μεγαλύτερη αύξηση της χρήσης απλουστευμένων επιλογών κόστους ώστε να συμβάλει στη μείωση του διοικητικού φόρτου και του κινδύνου σφάλματος, με ταυτόχρονη αύξηση της επικέντρωσης στα αποτελέσματα. Ενθαρρύνει όλες τις πλευρές —Επιτροπή, κράτη μέλη και δικαιούχους— να μεγιστοποιήσουν τις προσπάθειές τους ώστε να αξιοποιηθεί στο έπακρο το δυναμικό των απλουστευμένων επιλογών κόστους. Ωστόσο, ο εν λόγω στόχος δεν πρέπει να θεωρείται αυτοσκοπός.

Με γνώμονα την επίτευξη περαιτέρω απλούστευσης, η Επιτροπή θέσπισε την έννοια του «κοινού σχεδίου δράσης» (ΚΣΔ).

Το ΚΣΔ είναι ένας εντελώς νέος τρόπος διάθεσης των ΕΔΕΤ, που θα έχει ενδεχομένως μεγάλη εμβέλεια. ΚΣΔ είναι μια πράξη η οποία τυγχάνει διαχείρισης εξ ολοκλήρου με βάση τις εκροές και τα αποτελέσματα που πρόκειται να επιτευχθούν. Μπορεί:

- να αποτελείται από ένα έργο ή μια σειρά έργων·
- να λαμβάνει στήριξη από έναν ή περισσότερους άξονες προτεραιότητας ενός ή περισσότερων προγραμμάτων· και
- να υποστηρίζεται από ένα ή περισσότερα μέσα, όπως από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, την πρωτοβουλία για την απασχόληση των νέων (ΠΑΝ), το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης και/ή το Ταμείο Συνοχής.

Τα έργα θα πρέπει να παράγουν τις απαραίτητες εκροές και αποτελέσματα για την επίτευξη του στόχου του κοινού σχεδίου δράσης. Οι πληρωμές έχουν μόνο τη μορφή μοναδιαίου κόστους και/ή κατ' αποκοπή ποσών που συνδέονται με τις εκροές και τα αποτελέσματα κάθε έργου.

Με βάση αυτή την απλούστευση, η Επιτροπή πρότεινε περαιτέρω βελτιώσεις στο πλαίσιο του πολυνόμου αναθεώρηση (σημείο 3.1 ανωτέρω). Σε ορισμένες περιπτώσεις, οι ισχύουσες διατάξεις στο πλαίσιο του κανονισμού για το ΕΚΤ έχουν πλέον επικαιροποιηθεί και επεκταθεί και σε άλλα ΕΔΕΤ (υποχρεωτική χρήση των απλουστευμένων επιλογών κόστους σε ορισμένες περιπτώσεις, κατ' αποκοπή συντελεστές για ορισμένες δαπάνες προσωπικού). Οι προτάσεις για τον κανονισμό περί κοινών διατάξεων (κατάργηση του ανώτατου ορίου για τη χρήση κατ' αποκοπή ποσών, λιγότερες απαιτήσεις για χρήση ΚΣΔ, νέα δυνατότητα για πληρωμές υπό όρους· τμήμα 3.1.3 στοιχείο α) ανωτέρω) συμπληρώνονται με αντίστοιχες τροποποιήσεις στον κανονισμό για το ΕΚΤ και με μέτρα για την επέκταση της χρήσης απλουστευμένων επιλογών κόστους στο πλαίσιο του κανονισμού για το Ταμείο Ευρωπαϊκής Βοήθειας προς τους Απόρους.

β) Ενίσχυση των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου

Η ΓΔ EMPL θα εξακολουθήσει να προσαρμόζει και να αναθεωρεί τις διαδικασίες και τα έγγραφα καθοδήγησής της σχετικά με την επιμερισμένη διαχείριση προκειμένου να διασφαλίζει την ορθή λειτουργία των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου στα κράτη μέλη κατά την τρέχουσα περίοδο προγραμματισμού (βλ. επίσης τμήμα 3.1.3 σημείο β) για τη ΓΔ REGIO).

γ) Νομικό πλαίσιο 2014-2020: ενισχυμένες διατάξεις για τον έλεγχο και τη λογοδοσία

Η ΓΔ EMPL θα επωφεληθεί από τις ίδιες βελτιώσεις που πραγματοποιούνται στο Νομικό πλαίσιο για τον τομέα της συνοχής για την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020, όπως και η ΓΔ REGIO (βλ. επίσης τμήμα 3.1.3 σημείο γ)), όσον αφορά την ενίσχυση των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου.

4. Τομέας 2 του ΠΔΠ — «Φυσικοί πόροι»

Η κοινή γεωργική πολιτική (ΚΓΠ) εφαρμόζεται μέσω δύο ταμείων (πυλώνων): το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Εγγυήσεων (ΕΓΓΤΕ, Πυλώνας Ι) περιλαμβάνει μέτρα στήριξης της αγοράς και άμεσες ενισχύσεις· το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης (ΕΓΤΑΑ, Πυλώνας Ι) χρηματοδοτεί μέτρα αγροτικής ανάπτυξης.

Η ΚΓΠ τελεί υπό καθεστώς επιμερισμένης διαχείρισης αριθμώντας 8 εκατομμύρια και πλέον δικαιούχους σε ολόκληρη την ΕΕ, και η Γενική Διεύθυνση Γεωργίας και Αγροτικής Ανάπτυξης (ΓΔ AGRI) συνεργάζεται στενά με τα κράτη μέλη προκειμένου να διασφαλιστεί ότι η εκταμίευση των κονδυλίων γίνεται σε συμμόρφωση με τη νομοθεσία της ΕΕ.

4.1. Επίπεδα σφάλματος

Η ΓΔ AGRI, στο πλαίσιο των ετήσιων εκθέσεων δραστηριοτήτων, εξετάζει τις πληροφορίες που υποβάλλουν τα κράτη μέλη σχετικά με τα αποτελέσματα των ελέγχων των οργανισμών πληρωμών. Οι ελεγκτές της ΓΔ AGRI, λαμβάνοντας υπόψη τις γνωμοδοτήσεις των οργανισμών πιστοποίησης, τους εκ των υστέρων ελέγχους της ίδιας της ΓΔ AGRI (η ΓΔ AGRI διενεργεί περίπου 140 αποστολές ελέγχου κάθε χρόνο) και τις διαπιστώσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου, εφαρμόζουν την επαγγελματική τους κρίση για την εκτίμηση των ποσών και τον υπολογισμό των συντηρητικά προσαρμοσμένων ποσοστών σφάλματος για τις δαπάνες ανά δραστηριότητα του προϋπολογισμού, για κάθε οργανισμό πληρωμών.

Στον πίνακα 3 παρατίθενται τα προσαρμοσμένα ποσοστά σφάλματος της ΚΓΠ, όπως αυτά αναφέρονται στις ετήσιες εκθέσεις δραστηριοτήτων της ΓΔ AGRI και τα ποσοστά σφάλματος που παρουσιάζονται στις ετήσιες εκθέσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου για τις δαπάνες που σχετίζονται με τη γεωργία⁴⁵.

Πίνακας 3 – Τα εκτιμώμενα από την Επιτροπή και το Ελεγκτικό Συνέδριο επίπεδα σφάλματος στον τομέα γεωργίας/φυσικών πόρων την περίοδο 2013 – 2015

	2013		2014		2015	
	ΓΔ AGRI	Ελεγκτικό Συνέδριο ⁴⁶	ΓΔ AGRI	Ελεγκτικό Συνέδριο ⁴⁷	ΓΔ AGRI	Ελεγκτικό Συνέδριο

⁴⁵ Το Ελεγκτικό Συνέδριο περιλαμβάνει στην αξιολόγησή του το ΕΓΓΤΕ, το ΕΓΤΑΑ αλλά και δαπάνες που σχετίζονται με το περιβάλλον, την αλιεία και την υγεία.

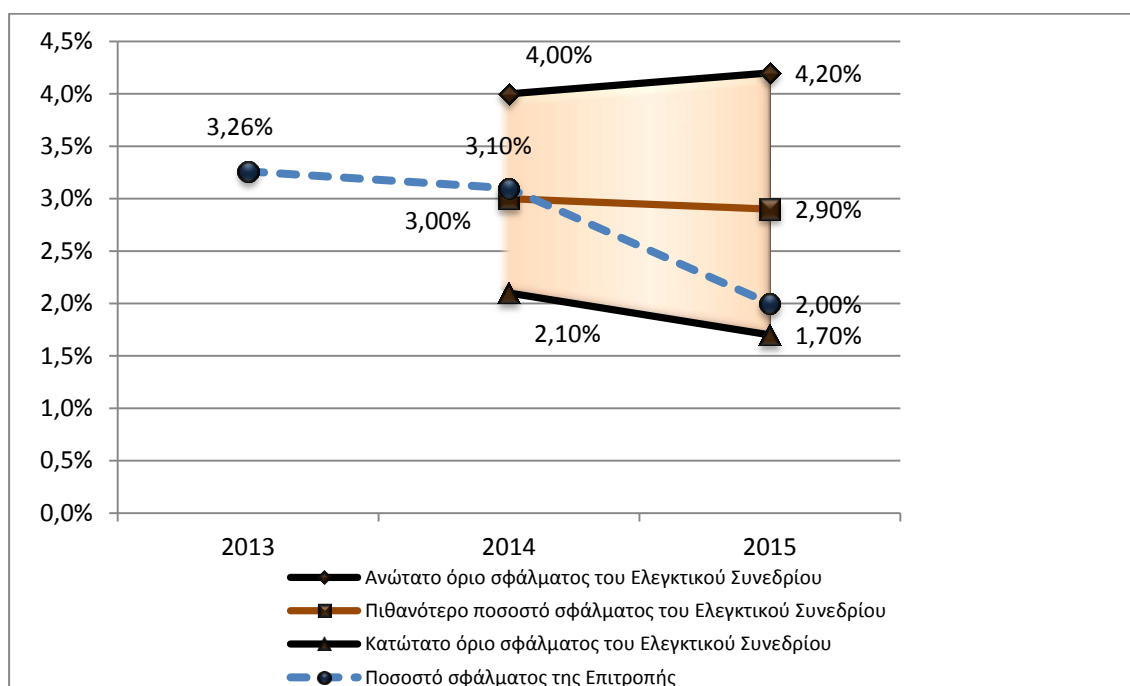
⁴⁶ Συμπεριλαμβανομένης της πολλαπλής συμμόρφωσης.

⁴⁷ Μη συμπεριλαμβανομένης της πολλαπλής συμμόρφωσης.

ΕΓΤΕ	2,70%	3,6%	2,61%	2,2%	1,47%	2,2%
ΕΓΤΑΑ	5,19%	6,7%	5,09%	6,0%	4,99 % ⁴⁸	5.3%
ΣΥΝΟΛΟ ΚΓΠ	3,26%	N/A ⁴⁹	3,10%	3,0%	2,02%	2,9%

Από την αντιπαραβολή των επιπέδων σφάλματος που παρουσίασε η Επιτροπή στις ετήσιες εκθέσεις δραστηριοτήτων και το Ελεγκτικό Συνέδριο στις ετήσιες εκθέσεις του, προκύπτει ότι τα δύο θεσμικά όργανα καταλήγουν σε παρόμοια συμπεράσματα (βλ. γραφήματα 14 - 15).

Γράφημα 14 – Τα εκτιμώμενα από την Επιτροπή και το Ελεγκτικό Συνέδριο επίπεδα σφάλματος στον τομέα φυσικών πόρων την περίοδο 2014 – 2015*



*Από το 2014 το Ελεγκτικό Συνέδριο δεν παρέχει πλέον φάσματα σφάλματος ανά ταμείο. Αντ' αυτού παραθέτει φάσματα σφάλματος για το σύνολο του τομέα πολιτικής «Φυσικοί πόροι».

Οι γραμμές που συνδέουν τα διάφορα επίπεδα σφάλματος δεν πρέπει να θεωρούνται ως γραμμική εξέλιξη αλλά ως βοήθημα για την καλύτερη αντιπαραβολή των φασμάτων σφάλματος.

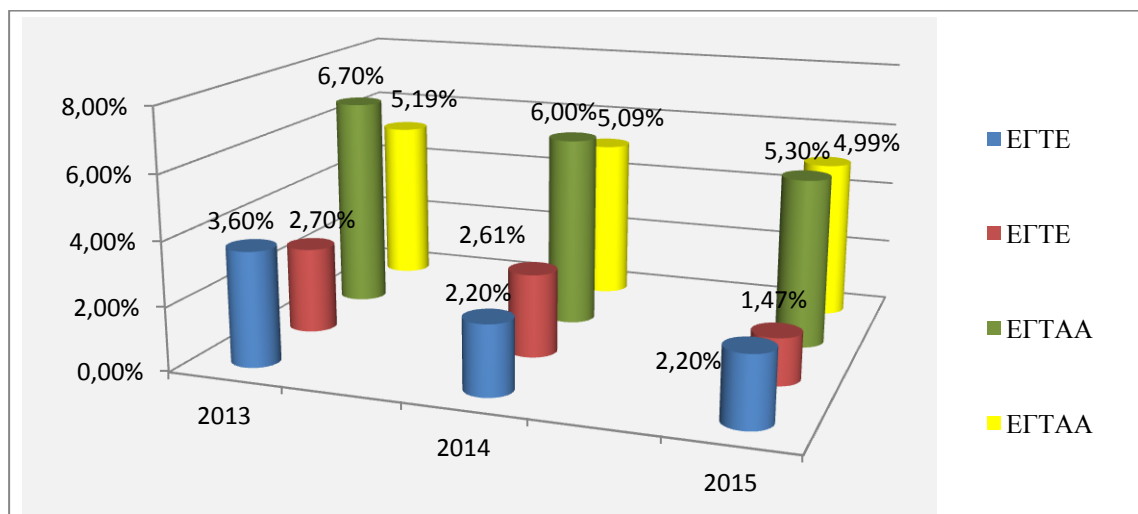
Πηγή: Ετήσιες εκθέσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου για τα οικονομικά έτη 2014 και 2015 και ετήσιες εκθέσεις δραστηριοτήτων της ΓΔ REGIO για τα οικονομικά έτη 2013 έως 2015.

Για το σύνολο της ΚΓΠ, το προσαρμοσμένο ποσοστό σφάλματος είναι 2,02% και είναι σχεδόν σύμφωνο με το όριο σημαντικότητας.

⁴⁸ Μη συμπεριλαμβανομένων των προκαταβολών που καταβάλλονται ως προχρηματοδότηση για το ΠΔΠ 2014-2020 (4,16% συμπεριλαμβανομένης της προχρηματοδότησης).

⁴⁹ Στην ετήσια έκθεσή του για το 2013 το Ελεγκτικό Συνέδριο υπέβαλε χωριστά στοιχεία για το ΕΓΤΕ και για την αγροτική ανάπτυξη και τους άλλους τομείς πολιτικής (περιβάλλον, αλιεία και υγεία).

Γράφημα 15 – Τα εκτιμώμενα από την Επιτροπή και το Ελεγκτικό Συνέδριο επίπεδα σφάλματος ανά Ταμείο («Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Εγγυήσεων» (ΕΓΤΕ) και «Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης» (ΕΓΤΑΑ)) για την περίοδο 2013 – 2015*



*Πηγές: Ετήσιες εκθέσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου και ετήσιες εκθέσεις δραστηριοτήτων της ΓΔ REGIO για τα οικονομικά έτη 2013 έως 2015.

Τα τελευταία χρόνια το επίπεδο σφάλματος για την ΚΓΠ παρουσιάζει μείωση και για τους δύο πυλώνες και παραμένει σταθερά χαμηλότερο από τον μέσο όρο της ΕΕ. Αυτή η θετική τάση είναι αποτέλεσμα των σχεδίων επανορθωτικών μέτρων που εφαρμόζουν τα κράτη μέλη. Στα κράτη μέλη παρέχεται περισσότερη καθοδήγηση σχετικά με την πρόληψη και τον εντοπισμό σφαλμάτων. Όποτε κρίνεται αναγκαίο, τα κράτη μέλη εφαρμόζουν σχέδια δράσης για την αντιμετώπιση συγκεκριμένων ελλείψεων στα συστήματα διαχείρισης και ελέγχου τους.

Στην περίπτωση του ΕΓΤΕ η μείωση του επιπέδου σφάλματος είναι αρκετά εντυπωσιακή, ιδίως όσον αφορά τις άμεσες ενισχύσεις, οι οποίες υπόκεινται σε λιγότερο πολύπλοκους όρους επιλεξιμότητας και διέπονται από το ολοκληρωμένο σύστημα διαχείρισης και ελέγχου (ΟΣΔΕ), ιδίως δε το σύστημα αναγνώρισης αγροτεμαχίων (ΣΑΑ). Όπως επιβεβαίωσε το Ελεγκτικό Συνέδριο, το ΟΣΔΕ αποτελεί καλό εργαλείο για την εξασφάλιση χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, και τα διορθωτικά μέτρα που λαμβάνουν τα κράτη μέλη βελτιώνουν διαρκώς την αξιοπιστία του ΣΑΑ⁵⁰.

Το ποσοστό σφάλματος για την αγροτική ανάπτυξη (που χρηματοδοτείται από το ΕΓΤΑΑ), παρά την πτωτική τάση που παρουσιάζει τα τελευταία χρόνια, παραμένει στο 4,99%, υπερβαίνοντας κατά πολύ το όριο σημαντικότητας. Τούτο χρήζει περαιτέρω αντιμετώπισης και η Επιτροπή δεσμεύεται να συνδράμει τα κράτη μέλη στην καταπολέμηση των βασικών αιτιών των σφαλμάτων. Είναι πολύ σημαντικό να μην σταθεί κανείς στους αριθμούς αλλά να δει το ποσοστό σφάλματος από τη σκοπιά των φιλόδοξων στόχων πολιτικής που ενίοτε έχουν ως αποτέλεσμα τον πολύπλοκο σχεδιασμό μέτρων που είναι δύσκολο να ελεγχθούν και να εφαρμοστούν.

Στο πλαίσιο αυτό είναι σημαντικό να αναγνωριστεί ότι η Επιτροπή διαθέτει και εφαρμόζει διορθωτικούς μηχανισμούς που προστατεύουν επαρκώς τον προϋπολογισμό της ΕΕ. Στις περιπτώσεις που οι έλεγχοι της ΓΔ AGRI αποκαλύπτουν παρατυπίες και/ή ελλείψεις στα

⁵⁰ Βλέπε σημεία 7.17 και 7.41 της ετήσιας έκθεσης του Ελεγκτικού Συνεδρίου για το οικονομικό έτος 2015.

συστήματα ελέγχου εφαρμόζονται καθарές δημοσιονομικές διορθώσεις. Από την αντιπαραβολή της εκ των υστέρων διορθωτικής ικανότητας της Επιτροπής με τα διακυβευόμενα ποσά που εντοπίζονται στο επίπεδο των πληρωμών στους δικαιούχους προκύπτει μια αξιόπιστη ένδειξη του εναπομένοντος δημοσιονομικού κινδύνου για τον προϋπολογισμό της ΕΕ, όταν λαμβάνονται υπόψη όλα τα διορθωτικά μέτρα. Όσον αφορά την ΚΓΠ, η διορθωτική ικανότητα εκτιμήθηκε ότι ανέρχεται στα ακόλουθα επίπεδα: το 2013 802,9 εκατ. EUR, το 2014 863,49 εκατ. EUR και το 2015 1 065,7 εκατ. EUR. Για το 2015 η διορθωτική ικανότητα για την ΚΓΠ αντιστοιχεί στο 1,87% των δαπανών.

Το συνολικό διακυβευόμενο ποσό κατά τη στιγμή πληρωμής για τις συνολικές δαπάνες της ΓΔ AGRI για το 2015 ανήλθε σε 1 167 εκατ. EUR (2,0%). Οι συντηρητικά εκτιμώμενες μελλοντικές διορθώσεις είναι 1 066 εκατ. EUR (1,8%). Το προκύπτον διακυβευόμενο ποσό κατά το κλείσιμο εκτιμάται σε 101 εκατ. EUR, που αντιπροσωπεύει το 0,2% των δαπανών το 2015 για τον εν λόγω τομέα πολιτικής. Από τούτο προκύπτει με απόλυτη βεβαιότητα ότι ο εναπομένον κίνδυνος για τον προϋπολογισμό της ΕΕ είναι σημαντικά χαμηλότερος από το όριο σημαντικότητας του 2%.

4.2. Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Εγγυήσεων (ΕΓΤΕ)

4.2.1. Τα βασικά αίτια των σφαλμάτων

Τα βασικά αίτια των σφαλμάτων όσον αφορά το ΕΓΤΕ είναι η καθ' υπέρβαση δήλωση του αριθμού επιλέξιμων εκταρίων (εγγενής κίνδυνος) και τα εσφαλμένα δεδομένα στο σύστημα αναγνώρισης αγροτεμαχίων (ΣΑΑ) (ελλείψεις στα συστήματα διαχείρισης και ελέγχου στα κράτη μέλη).

4.2.2. Διορθωτικά μέτρα που λήφθηκαν

Η διαχείριση του 80% περίπου της ΚΓΠ γίνεται στο πλαίσιο του ΕΓΤΕ. Στην περίπτωση των άμεσων ενισχύσεων (90% των δαπανών του ΕΓΤΕ), η διαχείριση και ο έλεγχος των δαπανών γίνεται μέσω του ολοκληρωμένου συστήματος διαχείρισης και ελέγχου (ΟΣΔΕ), το οποίο περιλαμβάνει τη βάση δεδομένων επιλέξιμων εκτάσεων («σύστημα αναγνώρισης αγροτεμαχίων» - ΣΑΑ). Ως εκ τούτου, η αξιοπιστία των πληροφοριακών στοιχείων του ολοκληρωμένου συστήματος διαχείρισης και ελέγχου (και ειδικότερα της βάσης δεδομένων ΣΑΑ) είναι καίριας σημασίας για να διασφαλίζεται ότι οι πληρωμές αφορούν μόνο επιλέξιμες εκτάσεις. Προς τούτο η Επιτροπή ενθαρρύνει τα κράτη μέλη να επικαιροποιούν τακτικά τα πληροφοριακά στοιχεία των ΣΑΑ τους. Όταν δεν γίνονται επικαιροποιήσεις και διαπιστώνονται ελλείψεις στα ΟΣΔΕ/ΣΑΑ, η Επιτροπή καλεί τα κράτη μέλη να εκπονούν και να εφαρμόζουν σχέδια δράσης για την αντιμετώπιση των εν λόγω ελλείψεων. Τα εν λόγω σχέδια δράσης έχουν αποδειχθεί αποτελεσματικά. Στην ετήσια έκθεσή του για το 2015, το Ελεγκτικό Συνέδριο επιβεβαίωσε ότι: «Χάρη στα σχέδια δράσης που εφαρμόζουν η Επιτροπή και τα κράτη μέλη, η αξιοπιστία των δεδομένων του συστήματος LPIS [ΣΑΑ] βελτιώνεται συνεχώς τα τελευταία έτη⁵¹».

Η αξιοπιστία του ΟΣΔΕ σε συνδυασμό με μια σειρά από ενέργειες που καλύπτουν βελτιώσεις στην παρακολούθηση, την επικοινωνία και τα διορθωτικά μέτρα της Επιτροπής συνεπάγεται ότι το επίπεδο σφάλματος για το σύνολο του ΕΓΤΕ είναι σχετικά χαμηλό. Σύμφωνα με το Ελεγκτικό Συνέδριο ανερχόταν σε 3,1% το 2013, 2,2% το 2014 (μη συμπεριλαμβανομένης της πολλαπλής συμμόρφωσης) και 2,2% το 2015. Τα μεγέθη αυτά

⁵¹ Βλέπε ετήσια έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου για το οικονομικό έτος 2015, σημείο 7.17.

είναι συγκρίσιμα με τα μεγέθη που δημοσίευσε η ΓΔ AGRI στις ετήσιες εκθέσεις δραστηριοτήτων της.

4.3. Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης (ΕΓΤΑΑ)

4.3.1. Τα βασικά αίτια των σφαλμάτων

Η διαχείριση του 20% περίπου της ΚΓΠ γίνεται στο πλαίσιο του ΕΓΤΑΑ, το οποίο συγχρηματοδοτείται από την ΕΕ και τους εθνικούς προϋπολογισμούς. Η διαχείριση του ΕΓΤΑΑ βασίζεται σε εθνικά ή περιφερειακά πολυετή προγράμματα στο πλαίσιο των οποίων τα μέτρα μπορούν να προσαρμόζονται σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο με σκοπό την επίτευξη ειδικών στόχων. Η επιλεξιμότητα των αιτήσεων πληρωμής ελέγχεται από τους οργανισμούς πληρωμών, πριν από την πραγματοποίηση των πληρωμών στους δικαιούχους.

Η ΓΔ AGRI διατυπώνει επιφύλαξη στις ετήσιες εκθέσεις δραστηριοτήτων της από το 2007 (εξαιρουμένου του 2010) για μέρος ή το σύνολο των δαπανών που καλύπτουν τον τομέα της αγροτικής ανάπτυξης και συμφωνεί με την εκτίμηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου σχετικά με τα βασικά αίτια σφαλμάτων σε αυτόν τον τομέα:

- μη επιλέξιμες δαπάνες λόγω μη συμμόρφωσης με τους συχνά πολύπλοκους κανόνες και όρους επιλεξιμότητας, ιδίως όσον αφορά τα επενδυτικά μέτρα· και
- η πολυπλοκότητα της ίδιας της πολιτικής αγροτικής ανάπτυξης και τα ανεπαρκή συστήματα διαχείρισης και ελέγχου των κρατών μελών.

Άλλα μέτρα αγροτικής ανάπτυξης που ενέχουν μικρότερο κίνδυνο είναι αυτά που σχετίζονται με την περιοχή ή τον αριθμό των ζώων, όπως οι αγροπεριβαλλοντικές δεσμεύσεις ή οι δεσμεύσεις για την καλή μεταχείριση των ζώων. Υπόκεινται στο ολοκληρωμένο σύστημα διαχείρισης και ελέγχου, το οποίο επιτρέπει τη διενέργεια αποδοτικών ελέγχων και την πρόληψη σφαλμάτων (όπως εξηγείται στην ενότητα για το ΕΓΤΕ ανωτέρω).

Τα υψηλά ποσοστά σφαλμάτων στον τομέα της αγροτικής ανάπτυξης δεν συνεπάγονται απαραίτητα ότι τα εσφαλμένα κεφάλαια αποτέλεσαν αντικείμενο κατάχρησης ή ότι δεν επιτεύχθηκαν οι στόχοι πολιτικής.

4.3.2. Διορθωτικά μέτρα που λήφθηκαν

α) Απλούστευση

Η Επιτροπή ενθαρρύνει τα κράτη μέλη να χρησιμοποιούν, όποτε είναι δυνατό, τις απλουστευμένες επιλογές κόστους για την πρόληψη σφαλμάτων και τη μείωση του επιπέδου του κινδύνου. Όπως και στον τομέα της «συνοχής», το Ελεγκτικό Συνέδριο αναγνώρισε ότι η χρήση αυτών των απλουστευμένων επιλογών κόστους θα ήταν πιθανότατα επωφελής για όλους τους εμπλεκόμενους, καθώς θα μπορούσε να μειώσει τις διοικητικές διατυπώσεις και να περιορίσει το περιθώριο σφαλμάτων που σχετίζονται με τη συμπλήρωση και την επαλήθευση αιτήσεων πληρωμής βάσει τιμολογίων και παραστατικών πληρωμής⁵².

Στο πλαίσιο αυτό, πρέπει να σημειωθεί ότι τα μέτρα απλούστευσης αποτελούν κατευθυντήρια αρχή για τα διορθωτικά μέτρα που λαμβάνονται τόσο σε σχέση με το ΕΓΤΕ

⁵² Βλέπε ετήσια έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου για το οικονομικό έτος 2012, σημείο 6.23, ετήσια έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου για το οικονομικό έτος 2013, σημείο 6.16, και ετήσια έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου για το οικονομικό έτος 2014, σημείο 6.29.

όσο και το ΕΓΤΑΑ. Από την αρχή της θητείας του Επιτρόπου Hogan, η απλούστευση της ΚΓΠ αποτελεί μία από τις κυριότερες προτεραιότητές του.

Στις αρχές του 2015, ο Επίτροπος Hogan δρομολόγησε λεπτομερή εξέταση του συνολικότερου γεωργικού κεκτημένου προκειμένου να εντοπιστούν περιθώρια απλούστευσης. Παράλληλα κάλεσε τα κράτη μέλη, τα ενδιαφερόμενα μέρη, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Επιτροπή των Περιφερειών και την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή να υποβάλουν προτάσεις απλούστευσης. Στις 11 Μαΐου 2015 το Συμβούλιο ενέκρινε συμπεράσματα σχετικά με τις «απλουστεύσεις της ΚΓΠ». Από τη διαδικασία αυτή προέκυψαν 1 500 και πλέον προτάσεις απλούστευσης. Η εξέταση όλων των προτάσεων ενόψει της έγκρισής τους βασίστηκε στις ακόλουθες τρεις αρχές:

- η απλούστευση θα πρέπει πρωτίστως να αποβαίνει προς όφελος των περίπου 8 εκατομμυρίων δικαιούχων της ΚΓΠ·
- οι πολιτικές αποφάσεις της μεταρρύθμισης του 2013 δεν πρέπει να τεθούν εν αμφιβόλω· και
- η απλούστευση δεν πρέπει να θέτει σε κίνδυνο την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης της ΚΓΠ.

Η Επιτροπή έδωσε συνέχεια στη διαδικασία αυτή δρομολογώντας τέσσερα κύματα μέτρων απλούστευσης που καλύπτουν όλο το φάσμα των γεωργικών πολιτικών — συμπεριλαμβανομένων τόσο των κανονισμών της Επιτροπής όσο και των σχετικών εγγράφων καθοδήγησης.

Η πρόταση «Οmnibus» (βλ. τμήμα 3.1 ανωτέρω) περιλαμβάνει τροποποιήσεις των τεσσάρων βασικών κανονισμών της ΚΓΠ⁵³. Πρόκειται για τροποποιήσεις τεχνικού χαρακτήρα, με τις οποίες θα παρέχεται ευκολότερη πρόσβαση σε κονδύλια της ΕΕ και για μέτρα απλούστευσης, τα οποία δεν μεταβάλλουν τον προσανατολισμό της πολιτικής. Όσον αφορά την αγροτική ανάπτυξη, οι αλλαγές προωθούν την καλύτερη χρήση των χρηματοδοτικών μέσων, μεγαλύτερη ευελιξία στα εργαλεία του προγράμματος για τη σταθεροποίηση των εισοδημάτων, ταχύτερη διάθεση της χρηματοδότησης από την ΕΕ και πλήρη αξιοποίηση των απλουστευμένων επιλογών κόστους χάρη στην ευθυγράμμιση των κανόνων του ΕΓΤΑΑ με τις κοινές διατάξεις για τα ΕΔΕΤ. Για τις άμεσες ενισχύσεις, το καθεστώς για τους ενεργούς γεωργούς προτείνεται να είναι προαιρετικό· η στήριξη στους νέους γεωργούς ενισχύεται και θα ήταν δυνατόν να «αποσυνδεθεί» η προαιρετική συνδεδεμένη στήριξη. Σε ό,τι αφορά τα μέτρα της αγοράς, η καθοδήγηση προτείνεται ως ένας νέος τύπος επιλέξιμης δράσης βάσει των μέτρων αντιμετώπισης της κρίσης, ενώ για την εθνική χρηματοδοτική συνδρομή δεν θα απαιτείται κατά περίπτωση ανάλυση από την Επιτροπή.

β) Ενίσχυση των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου

Η Επιτροπή ανταλλάσσει τακτικά απόψεις με τα κράτη μέλη σχετικά με ζητήματα που αφορούν τα ποσοστά σφάλματος και έχει παράσχει μια ολοκληρωμένη δέσμη εγγράφων καθοδήγησης σχετικά με μέτρα αγροτικής ανάπτυξης και άλλα σχετικά οριζόντια θέματα

⁵³ Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1305/2013 για την αγροτική ανάπτυξη, κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1306/2013 σχετικά με τη χρηματοδότηση και άλλα οριζόντια θέματα της ΚΓΠ, κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1307/2013 για τις άμεσες ενισχύσεις στους γεωργούς και κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1308/2013 σχετικά με την ενιαία κοινή οργάνωση των αγορών (ΚΟΑ).

(π.χ. απλουστευμένες επιλογές κόστους, κανόνες για τις δημόσιες συμβάσεις, επαληθευσιμότητα και ελεγχσιμότητα των μέτρων).

Η ΓΔ AGRI θα εξακολουθήσει να παρακολουθεί την εφαρμογή των σχεδίων δράσης, τόσο από ελεγκτικής όσο και από επιχειρησιακής σκοπιάς, μέσω διμερών συναντήσεων, επιτροπών παρακολούθησης, ετήσιων συνεδριάσεων απολογισμού και ειδικών σεμιναρίων.

Η ΓΔ AGRI θα συνεχίσει να παρέχει στα κράτη μέλη συστάσεις και κατευθυντήριες γραμμές, καθώς και να διαδίδει βέλτιστες πρακτικές, με σκοπό τη βελτίωση των συστημάτων ελέγχου ώστε να αποφεύγονται σφάλματα. Το Ευρωπαϊκό Δίκτυο Αγροτικής Ανάπτυξης διαδραματίζει ήδη σημαντικό ρόλο στην εκπαίδευση και στη διάδοση καλών πρακτικών στα κράτη μέλη.

Επίσης, η ΓΔ AGRI έχει εφαρμόσει κατά καιρούς μια σειρά από μέτρα, όπως ειδικότερα:

- Το 2015 η ΓΔ AGRI ενίσχυσε περαιτέρω τα υφιστάμενα σχέδια δράσης ώστε να ληφθούν υπόψη οι επιφυλάξεις που διατυπώθηκαν στην ετήσια έκθεση δραστηριοτήτων του 2014, με βάση τη βελτίωση της συνεργασίας και την ανάλυση στο επίπεδο των υπηρεσιών της Επιτροπής και τον εντατικό διάλογο με τα κράτη μέλη. Στο πλαίσιο της προσέγγισης αυτής, τέθηκε σε εφαρμογή ένα βελτιωμένο σύστημα υποβολής εκθέσεων από όλα τα κράτη μέλη σχετικά με τα εθνικά ή περιφερειακά σχέδια δράσης τους για τη μείωση των ποσοστών σφάλματος. Το εν λόγω σύστημα περιλαμβάνει την απόδοση ιδιαίτερης έμφασης στην τακτική παρακολούθηση των πορισμάτων του λογιστικού ελέγχου, καθώς και βελτιωμένους δείκτες και ορόσημα για τους σκοπούς της παρακολούθησης. Το 2014 η ΓΔ AGRI ανέπτυξε ένα ειδικό εργαλείο ΤΠ, το οποίο τέθηκε σε πλήρη λειτουργία το 2015, για τη συλλογή και επεξεργασία στοιχείων που αντλούνται από τα εθνικά ή περιφερειακά σχέδια δράσης με αποδοτικό και συνεκτικό τρόπο, παρέχοντας μια επισκόπηση και διευκολύνοντας την κατάλληλη παρακολούθηση. Στο σημείο 7.45 το Ελεγκτικό Συνέδριο έκανε την ακόλουθη διαπίστωση: «Μολονότι θεωρούμε ότι τα σχέδια δράσης αποτελούν, γενικώς, άρτιο εργαλείο για την αντιμετώπιση των αιτίων των σφαλμάτων, στον τομέα των δημόσιων συμβάσεων εξακολουθεί να υπάρχει περιθώριο για περαιτέρω βελτίωση». Η Επιτροπή θα συνεχίσει να παρακολουθεί στενά την εφαρμογή των αναγκαίων σχεδίων επανορθωτικών μέτρων από τα ενδιαφερόμενα κράτη μέλη και να προβαίνει σε αναστολή πληρωμών όταν τα εν λόγω σχέδια δράσης δεν εφαρμόζονται όπως πρέπει.
- Από το 2013 έχουν διοργανωθεί έξι σεμινάρια σχετικά με τα ποσοστά σφάλματος, ένα εκ των οποίων πραγματοποιήθηκε το 2015. Στα σεμινάρια αυτά περιγράφεται η τρέχουσα κατάσταση όσον αφορά την εφαρμογή σχεδίων δράσης, μέσω της παρουσίασης καλών πρακτικών και της παροχής καθοδήγησης. Τα εν λόγω σεμινάρια συνδιοργανώνονται στο πλαίσιο της επιτροπής αγροτικής ανάπτυξης και της επιτροπής των γεωργικών ταμείων, ούτως ώστε να εξασφαλίζεται η συμμετοχή τόσο των διαχειριστικών αρχών όσο και των οργανισμών πληρωμών. Εν τω μεταξύ, οι γεωγραφικές μονάδες παρακολουθούν τακτικά τα σχέδια δράσης και τη συνέχεια που δίνεται σε ζητήματα των κρατών μελών μέσω ετήσιων και ειδικών

συναντήσεων, επιτροπών παρακολούθησης και, εάν κρίνεται σκόπιμο, στο πλαίσιο τροποποιήσεων των προγραμμάτων.

- Παράλληλα έχει ενισχυθεί η ελεγκτική ικανότητα της ΓΔ AGRI. Ο αριθμός των αποστολών ελέγχου αυξάνεται διαρκώς σε σχέση με τα επίπεδα του 2013 και στόχοι των ελέγχων είναι συγκεκριμένα ζητήματα που σχετίζονται με τα ποσοστά σφάλματος.
- Τέλος, η ΓΔ AGRI ενθαρρύνει τη διαπεριφερειακή συνεργασία και προάγει την επιμόρφωση επί συγκεκριμένων ζητημάτων που σχετίζονται με την καλύτερη εφαρμογή των προγραμμάτων και τη μείωση των σφαλμάτων. Συνολικότερος στόχος των εκδηλώσεων αυτών είναι να διευκολυνθεί ο εποικοδομητικός και ειλικρινής διάλογος μεταξύ των εμπλεκόμενων παραγόντων, μέσω της ανταλλαγής καλών πρακτικών και της θέσπισης σαφών κατευθυντήριων γραμμών.

γ) Νομικό πλαίσιο 2014 - 2020: σημαντικές βελτιώσεις

Το νέο Νομικό πλαίσιο 2014-2020 για την ΚΓΠ περιλαμβάνει αρκετούς κανόνες που αντιμετωπίζουν τα βασικά αίτια των σφαλμάτων (π.χ. περιορισμένος αριθμός λεπτομερών απαιτήσεων, πληρωμές κατ' αποκοπή ποσών, κατ' αποκοπή χρηματοδότηση ή τυποποιημένο κόστος). Η εκ των προτέρων ανάλυση των προγραμμάτων αγροτικής ανάπτυξης ενισχύθηκε μέσω της διενέργειας από τις διαχειριστικές αρχές και τους οργανισμούς πληρωμών εκ των προτέρων αξιολόγησης της επαληθευσιμότητας και ελεγκσιμότητας των προγραμματιζόμενων μέτρων. Επίσης, όσον αφορά το ΕΓΤΑΑ, η Επιτροπή διαθέτει πλέον και αξιοποιεί πλήρως εργαλεία πρόληψης που εφαρμόζονται εκ των προτέρων, όπως οι αναστολές και διακοπές πληρωμών, τα οποία προστατεύουν αποτελεσματικά τον προϋπολογισμό της ΕΕ.

Στον τομέα της αγροτικής ανάπτυξης, ωστόσο, και όπως υπογραμμίζεται στην εισαγωγή της παρούσας έκθεσης, λαμβανομένης υπόψη της ανάγκης εξισορρόπησης της νομιμότητας και της κανονικότητας με την επίτευξη των στόχων πολιτικής και χωρίς να λησμονείται το κόστος εφαρμογής, δεν μπορεί να αναμένεται με οποιονδήποτε ρεαλιστικό βαθμό βεβαιότητας ότι το επίπεδο του εναπομένου δημοσιονομικού κινδύνου θα ήταν εφικτό να κινηθεί χαμηλότερα του 2% ακόμη κι αν εξαντληθεί κάθε εύλογη προσπάθεια.

5. Τομέας 4 του ΠΔΠ – Η Ευρώπη στον κόσμο

5.1. Επίπεδα σφάλματος

Στην παρούσα έκθεση εξετάζονται η ΓΔ «Διεθνούς Συνεργασίας και Ανάπτυξης» (DEVCO) και η ΓΔ «Γενική Διεύθυνση Γειτονίας και Διαπραγματεύσεων για τη Διεύρυνση» (NEAR/ELARG) δεδομένου ότι είναι οι πλέον σημαντικές ΓΔ της «οικογένειας» εξωτερικών σχέσεων από δημοσιονομικής άποψης.

Η ΓΔ DEVCO επικεντρώνει την ανάλυση σφαλμάτων της στο εναπομένον ποσοστό σφάλματος, ήτοι το επίπεδο σφάλματος μετά την εφαρμογή διορθωτικών μέτρων. Η εκτίμηση που παρείχε η ΓΔ DEVCO βρίσκεται σαφώς μεταξύ του κατώτατου ορίου σφάλματος και του ανώτατου ορίου σφάλματος που παραθέτει το Ελεγκτικό Συνέδριο στις ετήσιες εκθέσεις του στο κεφάλαιο «Εξωτερικές σχέσεις/Η Ευρώπη στον κόσμο» για την περίοδο 2013-2015 (βλ. γράφημα 16).

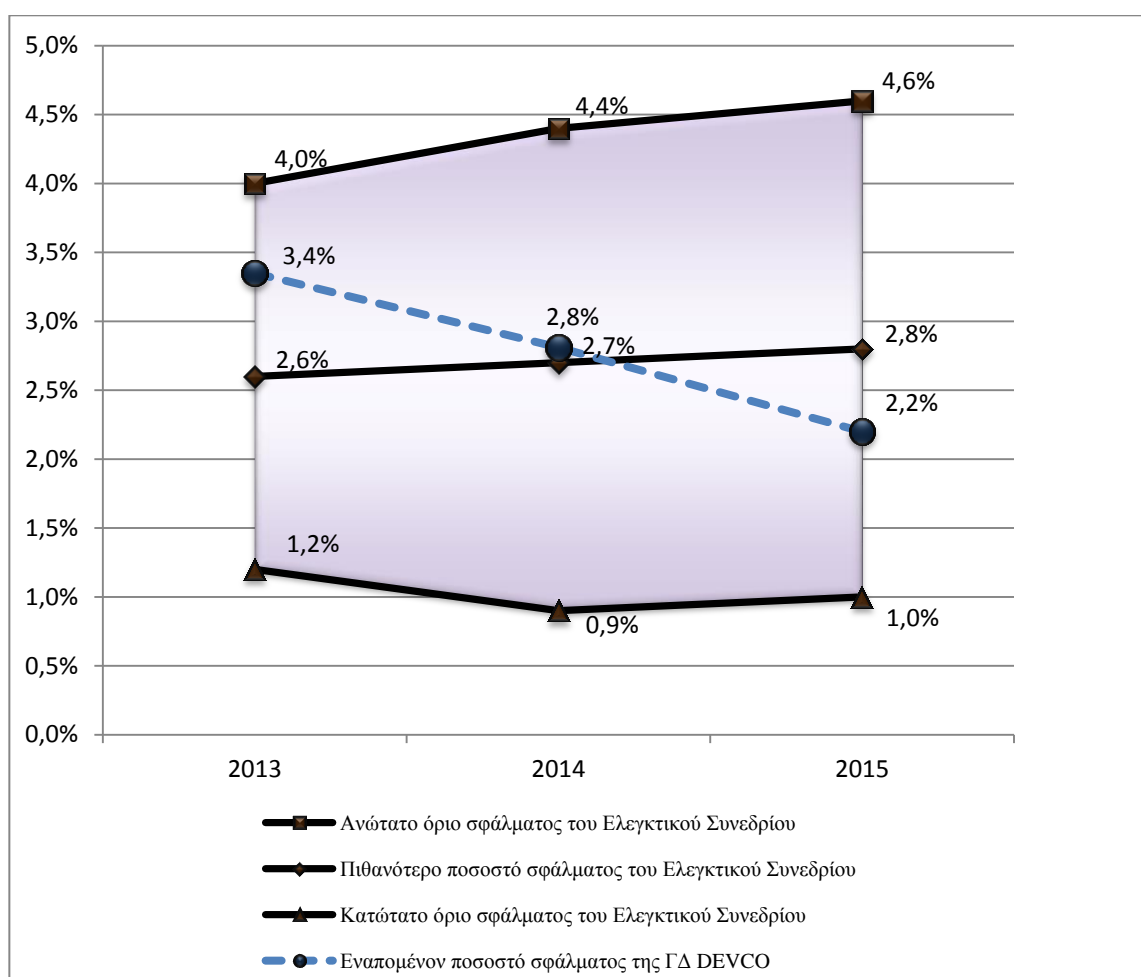
Οι εκ των προτέρων και εκ των υστέρων επαληθεύσεις της ΓΔ DEVCO/NEAR που

διενεργήθηκαν από δικούς της ελεγκτικούς πόρους ή συμβασιούχους ελεγκτές κάλυψαν 2 701,98 εκατ. EUR το 2015.

Το συνολικό διακυβευόμενο ποσό κατά την πληρωμή για τις συνολικές δαπάνες της ΓΔ DEVCO για το 2015 ανήλθε σε 246 εκατ. EUR (2,9%). Οι συντηρητικά εκτιμώμενες μελλοντικές διορθώσεις είναι 50 εκατ. EUR (0,6%). Το εκτιμώμενο διακυβευόμενο πόσο κατά το κλείσιμο είναι 196 εκατ. EUR (2,3%).

Για το σύνολο του τομέα πολιτικής των «εξωτερικών σχέσεων» το συνολικό εκτιμώμενο διακυβευόμενο ποσό κατά την πληρωμή είναι 281 εκατ. EUR (2,9%), οι συντηρητικά εκτιμώμενες μελλοντικές διορθώσεις είναι 62 εκατ. EUR (0,6%) και το εκτιμώμενο διακυβευόμενο πόσο κατά το κλείσιμο είναι 219 εκατ. EUR (2,3%).

Γράφημα 16 – Τα ανακοινωθέντα από τη ΓΔ DEVCO εναπομένοντα ποσοστά σφάλματος της Επιτροπής και τα εκτιμώμενα από το Ελεγκτικό Συνέδριο επίπεδα σφάλματος στον τομέα «εξωτερικών σχέσεων» την περίοδο 2013 – 2015*



*Οι γραμμές που συνδέουν τα διάφορα επίπεδα σφάλματος δεν πρέπει να θεωρούνται ως γραμμική εξέλιξη αλλά ως βοήθημα για την καλύτερη αντιπροβολή των φασμάτων σφάλματος.

Πηγή: Ετήσιες εκθέσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου και ετήσιες εκθέσεις δραστηριοτήτων της ΓΔ DEVCO για τα οικονομικά έτη 2013 έως 2015.

5.2. ΓΔ «Διεθνής Συνεργασία και Ανάπτυξη» (DEVCO)

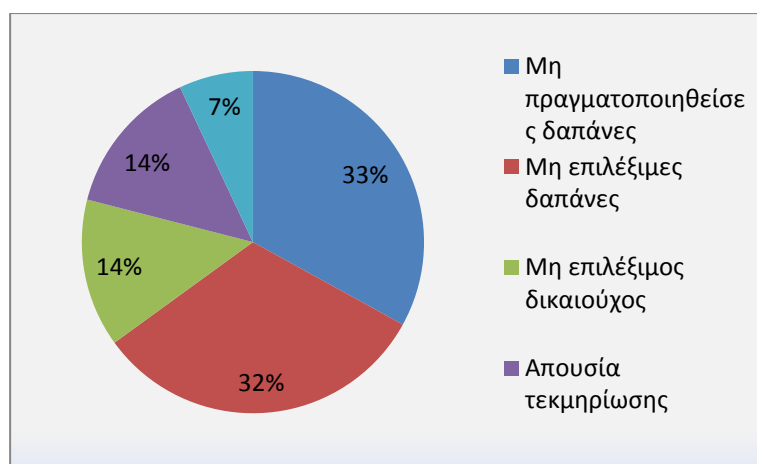
5.2.1. Τα βασικά αίτια των σφαλμάτων

Η ΓΔ DEVCO προσδιόρισε τα ακόλουθα κυριότερα βασικά αίτια σφαλμάτων:

- Μη συμμόρφωση με τους κανόνες επιλεξιμότητας (57% των εντοπισθέντων σφαλμάτων):
 - δαπάνες που πραγματοποιήθηκαν εκτός της διάρκειας του έργου·
 - δαπάνες που δηλώθηκαν ως άμεσες, αλλά είχαν προσμετρηθεί ήδη ως έμμεσες δαπάνες.
- Μη συμμόρφωση με τους κανόνες περί δημοσίων συμβάσεων (26% των εντοπισθέντων σφαλμάτων).
- Ανεπαρκής ή ελλιπής τεκμηρίωση.

Η αξιολόγηση αυτή είναι εν γένει σύμφωνη με τις διαπιστώσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου επί του συνολικού κεφαλαίου «Η Ευρώπη στον κόσμο» (βλ. γράφημα 17).

Γράφημα 17 – Η αξιολόγηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου για τα βασικά αίτια των σφαλμάτων όσον αφορά τον τομέα 4 το 2015⁵⁴



5.2.2. Διορθωτικά μέτρα που λήφθηκαν

α) Απλούστευση

Τα βασικά αίτια των σφαλμάτων είναι οι υπερβολικά λεπτομερείς όροι επιχορηγήσεων που αφενός δεν περιορίζονται στις εκ του νόμου οριζόμενες υποχρεώσεις και αφετέρου δεν παρέχουν προστιθέμενη αξία σε επίπεδο επιδόσεων και αποτελεσμάτων. Η απαλοιφή αυτών των περιττών στοιχείων από τον πρακτικό οδηγό έχει ήδη δρομολογηθεί. Η ΓΔ DEVCO διεξάγει συζητήσεις με τα ενδιαφερόμενα μέρη και πραγματοποιούνται τακτικές συνεδριάσεις με συμμετοχή των μονάδων οικονομικών θεμάτων, συμβάσεων και ελέγχων προκειμένου να συζητηθούν οι συνηθέστερες πηγές σφαλμάτων και τρόποι αποφυγής τους. Γίνεται περαιτέρω προώθηση του πρακτικού εγχειριδίου δημοσιονομικής διαχείρισης που απευθύνεται στους δικαιούχους επιχορηγήσεων, ενώ δραστηριότητες επιμόρφωσης σε θέματα επιχορηγήσεων δρομολογούνται και προσαρμόζονται κατάλληλα.

Όπως εξηγήθηκε ανωτέρω, η Επιτροπή έχει ήδη προτείνει ορισμένες τροποποιήσεις που αφορούν επιχορηγήσεις βάσει των γενικών δημοσιονομικών κανόνων με στόχο τον περιορισμό του κινδύνου σφαλμάτων (βλ. τμήμα 3.1).

β) Ενίσχυση των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου

Ακολούθως, τα προγραμματιζόμενα μέτρα παρουσιάζονται ανά τρόπο διαχείρισης:

⁵⁴ Ετήσια έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου για το οικονομικό έτος 2015, πλαίσιο 8.2.

- Όσον αφορά τις επιχορηγήσεις υπό καθεστώς άμεσης διαχείρισης, η ΓΔ DEVCO προσδιόρισε ως βασική αιτία σφαλμάτων την ανεπαρκή ποιότητα των επαληθεύσεων δαπανών από δικαιούχους. Στα προβλεπόμενα μέτρα συγκαταλέγονται τα εξής:
 - αναθεώρηση των όρων εντολής για τις επαληθεύσεις δαπανών που πραγματοποιούνται από δικαιούχους και συμβεβλημένους παρόχους υπηρεσιών, συμπεριλαμβανομένης της εφαρμογής κριτηρίων αξιολόγησης ποιότητας στις εκθέσεις·
 - χρήση της σύμβασης-πλασίου για τον έλεγχο, προς συμπλήρωση των ανεπαρκών επαληθεύσεων δαπανών που πραγματοποιούν οι δικαιούχοι·
 - απαίτηση προσκόμισης δικαιολογητικών εγγράφων για τυχαία επιλεγθείσες συναλλαγές που αφορούν αιτήσεις πληρωμής, και επαλήθευσή τους πριν από την έγκριση της εκταμίευσης και/ή την εκκαθάριση των δαπανών· και
 - απλούστευση των διαδικασιών και των συμβατικών όρων των επιχορηγήσεων.
- Στον τομέα των δαπανών υπό καθεστώς έμμεσης διαχείρισης από διεθνείς οργανισμούς και οργανισμούς κρατών μελών, στα βασικά αίτια επαναλαμβανόμενων σφαλμάτων συγκαταλέγονται η ανεπαρκής ή ελλιπής τεκμηρίωση, η ανεπαρκής ποιότητα των αποστολών επαλήθευσης και οι καθυστερημένες εκκαθαρίσεις. Στα προβλεπόμενα μέτρα συγκαταλέγονται τα εξής:
 - σε ακραίες περιπτώσεις, αναστολή του καθεστώτος έμμεσης διαχείρισης, εφόσον διαπιστώνονται επαναλαμβανόμενα σφάλματα ή περιπτώσεις μη συμμόρφωσης με τους κανόνες για την υποβολή τεκμηρίωσης·
 - προσαρμογή των όρων εντολής για τις αποστολές επαλήθευσης σε διεθνείς οργανισμούς εκτός της Παγκόσμιας Τράπεζας και του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών·
 - αύξηση της ενημέρωσης και παρακολούθηση των μέτρων σχετικά με την εκκαθάριση των πληρωμών προχρηματοδότησης που έγιναν σε διεθνείς οργανισμούς προ διετίας και πλέον (2013 και παλαιότερα)·
 - τακτικές συναντήσεις με διεθνείς οργανισμούς για τη διασφάλιση της συνέχισης της συνεργασίας με τη μορφή της παροχής πληροφοριών στο πλαίσιο ελέγχων του Ελεγκτικού Συνεδρίου και των μελετών του εναπομένου ποσοστού σφάλματος· και
 - δημιουργία κεντρικής μονάδας για τον συντονισμό των σχέσεων με διεθνείς οργανισμούς σε όλα τα επίπεδα.

Όλα τα εν λόγω μέτρα βρίσκονται στο στάδιο της εφαρμογής.

γ) Νομικό πλαίσιο 2014 - 2020

Χάρη σε κάποιες αλλαγές που επήλθαν πρόσφατα κατέστη ευκολότερο για τους συμβαλλόμενους εταίρους της ΓΔ DEVCO να τηρούν τους κανόνες, και ως εκ τούτου μειώνεται ενδεχομένως ο κίνδυνος σφάλματος:

- Διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων στο πλαίσιο επιχορηγήσεων: το 2015 έγινε εξορθολογισμός του παραρτήματος IV των συμβάσεων επιχορήγησης της ΓΔ DEVCO, και πλέον επιτρέπεται στους δικαιούχους επιχορηγήσεων να χρησιμοποιούν

τους δικούς τους λογιστικούς κανόνες εφόσον τηρούν τις βασικές αρχές και τα κριτήρια ανάθεσης.

- Απουσία δικαιολογητικών εγγράφων: η δυνατότητα αποδοχής αντιγράφων δικαιολογητικών εγγράφων στο πλαίσιο των επαληθεύσεων δαπανών καθιερώθηκε στο πλαίσιο του υποδείγματος επιχορηγήσεων της ΓΔ DEVCO για το 2016. Με τον τρόπο αυτό επιλύεται το επαναλαμβανόμενο πρόβλημα που συνιστά η ύπαρξη διασκορπισμένων πρωτοτύπων σε διάφορες χώρες, τα οποία δεν είναι πάντοτε διαθέσιμα κατά τη διενέργεια της επαλήθευσης δαπανών από τους ελεγκτές.
- Συναλλαγματικές ισοτιμίες στο πλαίσιο επιχορηγήσεων: από το 2015 οι δικαιούχοι μπορούν να χρησιμοποιούν τους εγχώριους κανόνες περί συναλλαγματικών ισοτιμιών για λογιστικούς σκοπούς, υπό την προϋπόθεση της ύπαρξης επαρκούς τεκμηρίωσης για τους εν λόγω κανόνες.

Γενικότερα, ενισχύθηκαν τα συστήματα διαχείρισης και ελέγχου (σχεδιασμός και λειτουργία) και εγκαταλείφθηκαν κάποια προγράμματα για λόγους οικονομικής αποδοτικότητας.

5.3. ΓΔ «Γενική Διεύθυνση Γειτονίας και Διαπραγματεύσεων για τη Διεύρυνση» (NEAR/ELARG)

5.3.1. Τα βασικά αίτια των σφαλμάτων

Τα συνηθέστερα ζητήματα σφαλμάτων στη ΓΔ NEAR αφορούν τα εξής:

- Σφάλματα που σχετίζονται με την εκκαθάριση των προχρηματοδοτήσεων: ένα από τα κυριότερα ζητήματα που έχουν εντοπιστεί στην περίπτωση της ΓΔ NEAR είναι τα σφάλματα που σχετίζονται με την εκκαθάριση των προχρηματοδοτήσεων. Η κριτική που άσκησε το Ελεγκτικό Συνέδριο αφορούσε το σύστημα εκκαθάρισης προχρηματοδοτήσεων, τα δικαιολογητικά έγγραφα που χρησιμοποιούνται για την εκκαθάριση και την περιοδικότητα της εκκαθάρισης.
- Εκθέσεις επαλήθευσης δαπανών: όπως και στην περίπτωση της ΓΔ DEVCO, μια αδυναμία που διαπίστωσε το Ελεγκτικό Συνέδριο είναι οι εκθέσεις επαλήθευσης δαπανών που συντάσσονται από εξωτερικούς ελεγκτές, στις οποίες βασίζεται η Επιτροπή για την αποδοχή συγκεκριμένων δαπανών.
- Μη συμμόρφωση με νομικές και συμβατικές υποχρεώσεις.

5.3.2. Διορθωτικά μέτρα που λήφθηκαν

Όσον αφορά την εκκαθάριση των προχρηματοδοτήσεων, η ΓΔ NEAR έλαβε σειρά μέτρων για την επίλυση του ζητήματος:

- τον Δεκέμβριο του 2015 εκδόθηκε νέο εγχειρίδιο λογιστικής για τη ΓΔ NEAR, στο οποίο αποσαφηνίζεται η πολιτική της ΓΔ NEAR σχετικά με την εκκαθάριση των προχρηματοδοτήσεων.

- Στους δευτερεύοντες διατάκτες και στο προσωπικό τους δόθηκαν επεξηγηματικές κατευθύνσεις σχετικά με τους κανόνες που ισχύουν για την ενδιάμεση αναγνώριση κόστους και την εκκαθάριση των προχρηματοδοτήσεων· και
- βάσει του νομικού πλαισίου για τον υπό έμμεση διαχείριση από τη δικαιούχο χώρα μηχανισμό προενταξιακής βοήθειας (ΜΠΒ) II θεσπίζεται μια σαφέστερη διαδικασία και προβλέπονται υποχρεώσεις υποβολής εκθέσεων για τους δικαιούχους σε σχέση με την αναγνώριση των πραγματοποιηθεισών δαπανών.

Όσον αφορά τις εκθέσεις επαλήθευσης δαπανών, η ΓΔ NEAR/ELARG συνεργάζεται στενά με τη ΓΔ DEVCO: στα μέτρα άμβλυσης που λήφθηκαν συγκαταλέγεται η εκπόνηση πίνακα αξιολόγησης της ποιότητας προκειμένου να ελέγχεται η ποιότητα των εκθέσεων επαλήθευσης δαπανών και να αξιολογούνται οι όροι της σχετικής εντολής. Επίσης, όταν χρειάζεται μπορεί να γίνεται χρήση της σύμβασης-πλαισίου για τη διενέργεια πρόσθετων επαληθεύσεων δαπανών. Όλα τα εν λόγω μέτρα βρίσκονται στο στάδιο της εφαρμογής.

Για την άμβλυση και τον περιορισμό των ειδών σφαλμάτων που σχετίζονται με τη μη συμμόρφωση με συμβατικές και νομικές υποχρεώσεις καταβάλλονται συνεχείς προσπάθειες, των οποίων ηγείται η ΓΔ DEVCO, για την τακτική επανεξέταση των εγχειριδίων και των οδηγιών με γνώμονα την αύξηση της σαφήνειάς τους (αναθεώρηση του πρακτικού οδηγού, Pagoda 2). Επίσης, πραγματοποιούνται επιμορφωτικά σεμινάρια σε τακτική βάση, ώστε να διασφαλίζεται ότι οι εμπλεκόμενοι παράγοντες θα εφαρμόζουν τους ορθούς κανόνες και τις ορθές διαδικασίες.

IV. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

1. Η δημοσιονομική διαχείριση βελτιώθηκε σε σημαντικό βαθμό με αποτέλεσμα τη μείωση των επιπέδων σφάλματος.

Το επίπεδο συμμόρφωσης με τις νομικές απαιτήσεις κατά την εκτέλεση του προϋπολογισμού της ΕΕ βελτιώθηκε σημαντικά τα τελευταία χρόνια. Ο συνεχής έλεγχος που ασκείται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και το Ελεγκτικό Συνέδριο έχει ως αποτέλεσμα την αύξηση του επαγγελματισμού σε ολόκληρη την αλυσίδα ελέγχου των κεφαλαίων της ΕΕ, από την Επιτροπή έως τις αρχές των κρατών μελών, τις τρίτες χώρες και τους διεθνείς οργανισμούς. Ως εκ τούτου, τα επίπεδα σφάλματος μειώθηκαν από διψήφια ποσοστά για ορισμένους τομείς (ιδίως τον τομέα της «συνοχής») για την περίοδο προγραμματισμού 2000 – 2006 και πρωτίτερα, σε κατά πολύ χαμηλότερα επίπεδα σήμερα (κάτω από 5% στους περισσότερους τομείς πολιτικής και κοντά στο 2% ή και λιγότερο σε ορισμένους τομείς).

2. Οι εκτιμήσεις της Επιτροπής και του Ελεγκτικού Συνεδρίου συμπίπτουν ως προς το επίπεδο και τα βασικά αίτια των σφαλμάτων

Η Επιτροπή και το Ελεγκτικό Συνέδριο συμφωνούν ότι τα κυριότερα βασικά αίτια της ύπαρξης σταθερά υψηλών επιπέδων σφάλματος είναι οι αδυναμίες των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου, ιδίως στα κράτη μέλη, σε τρίτα κράτη και διεθνείς οργανισμούς/οργανώσεις, καθώς και το σύνθετο Νομικό πλαίσιο υπό το οποίο εφαρμόζονται οι πολιτικές της ΕΕ.

Επίσης, λαμβανομένης υπόψη της σχετικής ακρίβειας των διαφόρων προσεγγίσεων που χρησιμοποιούνται και των αποτελεσμάτων που εξασφαλίζονται, τα επίπεδα σφάλματος που αναφέρονται στις ετήσιες εκθέσεις δραστηριοτήτων των υπηρεσιών της Επιτροπής καθώς και στις εκτιμήσεις που παρατίθενται στην ετήσια έκθεση για τη διαχείριση και τις επιδόσεις του προϋπολογισμού της ΕΕ είναι εν γένει σύμφωνα με τα εκτιμώμενα από το Συμβούλιο επίπεδα σφάλματος για το 2014 και το 2015.

3. Ανάγκη να ληφθούν υπόψη οι συνέπειες του πολυετούς χαρακτήρα σημαντικού μέρους των δαπανών της ΕΕ

Ενόψει του πολυετούς χαρακτήρα σημαντικού μέρους των δαπανών της ΕΕ, το οριστικό επίπεδο σφάλματος μπορεί να καθοριστεί μόνο στο κλείσιμο των προγραμμάτων, αφού εφαρμοστούν όλα τα επίπεδα ελέγχων. Το εκτιμώμενο διακυβευόμενο πόσο κατά το κλείσιμο κατόπιν της εφαρμογής όλων των διορθωτικών μέτρων αντιπροσωπεύει ποσοστό κυμαινόμενο από 0,8% έως 1,3% των συνολικών δαπανών του 2015. Συνεπώς, οι πολυετείς διορθωτικοί μηχανισμοί προστατεύουν επαρκώς τον προϋπολογισμό της ΕΕ από δαπάνες που πραγματοποιούνται κατά παράβαση του νόμου.

4. Κόστος διαχείρισης και ελέγχου και ανάγκη για περαιτέρω απλούστευση

Το σημερινό υψηλό κόστος διαχείρισης και ελέγχου θέτει υπό αμφισβήτηση τα οφέλη της περαιτέρω ενίσχυσης της έντασης του ελέγχου και των σχετικών προσπαθειών. Είναι απαραίτητη η διεξαγωγή καλύτερων και όχι περισσότερων ελέγχων. Επιπλέον, η απλούστευση είναι ο πλέον αποδοτικός τρόπος μείωσης των δαπανών και του βάρους των ελέγχων και του κινδύνου σφάλματος. Οι τομείς πολιτικής που υπόκεινται σε χρηστά συστήματα διαχείρισης και ελέγχου και σε λιγότερο πολύπλοκους όρους επιλεξιμότητας ενέχουν μικρότερο κίνδυνο σφάλματος. Ως εκ τούτου, η περαιτέρω βελτίωση των

συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου σε όλα τα επίπεδα και η **απλούστευση των κανόνων** αποτελούν πάγιο ζητούμενο. Στο πλαίσιο αυτό, η Επιτροπή πρότεινε στα τέλη Σεπτεμβρίου 2016 μια φιλόδοξη αναθεώρηση του δημοσιονομικού κανονισμού και των τομεακών δημοσιονομικών κανόνων ώστε να επιτευχθεί περαιτέρω απλούστευση, ευελιξία και επικέντρωση στα αποτελέσματα.

5. Η Επιτροπή αναλαμβάνει συνεχώς δράσεις με σκοπό την αντιμετώπιση των βασικών αιτιών και των δημοσιονομικών επιπτώσεων των σταθερά υψηλών επιπέδων σφάλματος.

Η Επιτροπή **αναλαμβάνει συνεχώς δράσεις με σκοπό την αντιμετώπιση των βασικών αιτιών και των δημοσιονομικών επιπτώσεων των σταθερά υψηλών επιπέδων σφάλματος**, κάποια από τα οποία αποτελούν συνέπεια φιλόδοξων στόχων πολιτικής που ενδεχομένως απαιτούν στην πράξη περισσότερο χρόνο για να αποδώσουν καρπούς, ιδίως όταν συνδέονται με πολύπλοκες εθνικές απαιτήσεις ή μηχανισμούς εφαρμογής. Μολονότι η παρούσα ανάλυση επικεντρώνεται στις πληρωμές για την προγραμματική περίοδο 2007-2013, **τα διδάγματα της περιόδου αυτής** έχουν ενσωματωθεί ήδη στη νομική βάση και στα βελτιωμένα συστήματα της τρέχουσας περιόδου 2014-2020 (ήτοι, η εκτέλεση καθαρών δημοσιονομικών διορθώσεων, και οι λογαριασμοί, που εφαρμόζονται για πρώτη φορά στον τομέα της συνοχής αλλά αποτελούν ήδη τρέχουσα πρακτική στον τομέα της γεωργίας, οι ενισχυμένες «ελεγκτικές γνώμες» εθνικών ελεγκτικών αρχών και φορέων πιστοποίησης, οι νέες οδηγίες περί δημοσίων συμβάσεων, οι απαιτήσεις που απορρέουν από τις εκ των προτέρων αιρεσιμότητες, οι απλουστευμένοι κανόνες επιλεξιμότητας και οι σημαντικά διευρυμένες δυνατότητες για χρήση των απλουστευμένων επιλογών κόστους και όχι των πραγματοποιηθεισών δαπανών ως βάση για την απόδοσή τους, και ο μηχανισμός παρακράτησης του 10% για τον τομέα της «συνοχής»).

Επιπλέον, η Επιτροπή εξέδωσε **δέσμη σχετικά με την ενδιάμεση επανεξέταση/αναθεώρηση του ΠΔΠ 2014-2020** η οποία βασίζεται στις προσπάθειες εκσυγχρονισμού και στα επιτεύγματα του τρέχοντος ΠΔΠ. Χάρη στην πρωτοβουλία **«Ένας προϋπολογισμός της ΕΕ που θα εστιάζεται στα αποτελέσματα (BFOR)»** αρχίζει να σημειώνεται απτή πρόοδος προς ένα αποδοτικότερο και απλούστερο σύστημα εφαρμογής, το οποίο αφενός εξασφαλίζει τη συμμόρφωση με το Νομικό πλαίσιο κι αφετέρου αποφέρει θετικά αποτελέσματα στην πράξη. Η **συνεχής απλούστευση θα αποτελέσει κείμενο στο πλαίσιο αυτό**. Στο πλαίσιο του επόμενου ΠΔΠ θα σημειωθεί περαιτέρω πρόοδος.

Τέλος, η Επιτροπή θα συνεχίσει **να προστατεύει τον προϋπολογισμό της ΕΕ από τις δημοσιονομικές επιπτώσεις των σταθερά υψηλών επιπέδων σφάλματος** μέσω της εφαρμογής προληπτικών μέτρων (όπως οι διακοπές και οι αναστολές πληρωμών) και της χρήσης διορθωτικών μηχανισμών (δημοσιονομικών διορθώσεων και ανακτήσεων).