

Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης

C 17



Έκδοση
στην ελληνική γλώσσα

Ανακοινώσεις και Πληροφορίες

62ο έτος

14 Ιανουαρίου 2019

Περιεχόμενα

III Προπαρασκευαστικές πράξεις

ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

2019/C 17/01

Γνώμη αριθ. 6/2018 [σύμφωνα με το άρθρο 287 παράγραφος 4 και το άρθρο 322 παράγραφος 1 στοιχείο α) της ΣΛΕΕ] σχετικά με την πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τον καθορισμό κοινών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο+, το Ταμείο Συνοχής και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας, και δημοσιονομικών κανόνων για τα εν λόγω Ταμεία και για το Ταμείο Ασύλου και Μετανάστευσης, το Ταμείο Εσωτερικής Ασφάλειας και το Μέσο για τη Διαχείριση των Συνόρων και των Θεωρήσεων

1

EL

III

(Προπαρασκευαστικές πράξεις)

ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

ΓΝΩΜΗ αριθ. 6/2018

[σύμφωνα με το άρθρο 287 παράγραφος 4 και το άρθρο 322 παράγραφος 1 στοιχείο α) της ΣΛΕΕ]

σχετικά με την πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τον καθορισμό κοινών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο+, το Ταμείο Συνοχής και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας, και δημοσιονομικών κανόνων για τα εν λόγω Ταμεία και για το Ταμείο Ασύλου και Μετανάστευσης, το Ταμείο Εσωτερικής Ασφάλειας και το Μέσο για τη Διαχείριση των Συνόρων και των Θεωρήσεων

(2019/C 17/01)

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

	Σημεία	Σελίδα
ΕΙΣΑΓΩΓΗ	1-4	3
ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΣΕ ΣΧΕΣΗ ΜΕ ΤΟΥΣ ΚΥΡΙΟΥΣ ΣΤΟΧΟΥΣ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ	5-14	4
ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΑ ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΚΑΙ ΣΤΟΧΟΙ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΣΥΝΟΧΗΣ	15-46	5
Ικανοποίηση των προτεραιοτήτων της ΕΕ	15-23	5
Ενιαίο εγχειρίδιο κανόνων	24-25	7
Δημοσιονομική ευελιξία	26-30	8
Δημιουργία ευνοϊκού περιβάλλοντος για τις επενδύσεις	31-43	9
Ενδιάμεση επανεξέταση	44-46	11
ΠΛΑΙΣΙΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΥ ΚΑΙ ΠΑΡΑΚΟΛΟΥΘΗΣΗΣ	47-68	12
Η αρχή της απλούστευσης στον προγραμματισμό	47-49	12
Η ισορροπία μεταξύ απλούστευσης, αποτελεσμάτων και λογοδοσίας	50-56	13
Το πλαίσιο επιδόσεων	57-60	14
Παρακολούθηση και αξιοποίηση των πληροφοριών για τις επιδόσεις	61-68	15
ΣΥΣΤΗΜΑ ΥΛΟΠΟΙΗΣΗΣ ΚΑΙ ΚΑΝΟΝΕΣ ΕΠΙΛΕΞΙΜΟΤΗΤΑΣ	69-97	18
Χρηματοδοτικά μέσα	69-75	18
Απλουστευμένοι τρόποι υλοποίησης	76-84	20
Επιλογή έργων και κανόνες επιλεξιμότητας	85-90	22
Διακοπή της εφαρμογής κανόνων	91-97	23
ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΙ ΛΟΓΟΔΟΣΙΑΣ	98-132	25
Ρόλοι και ευθύνες στο πλαίσιο των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου	98-104	25
Πρότυπο σύστημα διαχείρισης και ελέγχου	105-111	26

Ενισχυμένες αναλογικές ρυθμίσεις για τα συστήματα διαχείρισης και ελέγχου	112-120	28
Υποβολή λογαριασμών και δημοσιονομικές διορθώσεις	121-125	29
Προϋποθέσεις της χορήγησης βεβαίωσης από το Ελεγκτικό Συνέδριο	126-132	30
ΤΕΛΙΚΑ ΣΧΟΛΙΑ	133-139	32
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ		34

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1. Στις 29 Μαΐου 2018, η Επιτροπή δημοσίευσε την πρότασή της ⁽¹⁾ για κανονισμό περί κοινών διατάξεων (ΚΚΔ) για επτά ενωσιακά ταμεία επιμερισμένης διαχείρισης για την επόμενη περίοδο προγραμματισμού, 2021-2027. Η νομική βάση της πρότασης της Επιτροπής συνεπάγεται την υποχρεωτική διαβούλευση με το Ελεγκτικό Συνέδριο ⁽²⁾. Η παρούσα γνώμη ικανοποιεί την απαίτηση διαβούλευσης.

2. Τα επτά ταμεία, τα οποία από κοινού θα μπορούσαν να ανέρχονται σε 360 δισεκατομμύρια ευρώ, ήτοι έως και το ένα τρίτο του συνολικού προϋπολογισμού της ΕΕ για την περίοδο 2021-2027, είναι τα εξής:

— το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ)

— το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο+ (ΕΚΤ+)

— το Ταμείο Συνοχής (ΤΣ)

— το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας (ΕΤΘΑ)

— το Ταμείο Ασύλου και Μετανάστευσης (ΤΑΜΕ)

— το Ταμείο Εσωτερικής Ασφάλειας (ΤΕΑ)

— το Μέσο για τη διαχείριση των συνόρων και των θεωρήσεων (ΜΔΣΘ)

3. Η γνώμη ξεκινά με τη σύνοψη της ανάλυσής μας ως προς το κατά πόσον η πρόταση ανταποκρίνεται στους τρεις βασικούς στόχους που έθεσε για αυτήν η Επιτροπή και οι οποίοι διατρέχουν το σχέδιο ΚΚΔ, δηλαδή να μειωθεί σημαντικά ο διοικητικός φόρτος για τους δικαιούχους και τις διαχειριστικές αρχές, να αυξηθεί η ευελιξία προσαρμογής των στόχων και των πόρων των προγραμμάτων υπό το πρίσμα των μεταβαλλόμενων συνθηκών και να ευθυγραμμιστούν καλύτερα τα προγράμματα με τις προτεραιότητες της ΕΕ και να αυξηθεί η αποτελεσματικότητά τους ⁽³⁾. Το σχέδιο ΚΚΔ είναι ευρύτατο, συνεπώς η εξέτασή μας ομαδοποιεί τα συστατικά του στοιχεία ως εξής: στόχοι της πολιτικής συνοχής και το πλαίσιο προγραμματισμού και παρακολούθησης (τίτλοι I, II, III, IV και VIII της πρότασης), σύστημα υλοποίησης και κανόνες επιλεξιμότητας (τίτλοι V και VII) και, τέλος, μηχανισμοί λογοδοσίας, συμπεριλαμβανομένου ελέγχου από το Ελεγκτικό Συνέδριο (τίτλος VI).

4. Σε όλη την ανάλυση, συμπεριλαμβάνουμε ορισμένα θέματα προς εξέταση από την Επιτροπή και τους νομοθέτες. Αναφέρουμε το άρθρο ή τα άρθρα του σχεδίου ΚΚΔ στο οποίο ή στα οποία αναφέρονται τα συγκεκριμένα θέματα, ορισμένα όμως από αυτά, εάν αυτή είναι η βούληση των νομοθετών, θα μπορούσαν να εξεταστούν στη χαμηλότερου επιπέδου συνοδευτική νομοθεσία -κατ' εξουσιοδότηση και εκτελεστικές πράξεις- ή μέσω ξεχωριστών κατευθυντήριων γραμμών. Η συνοδευτική νομοθεσία ελκύει λιγότερη προσοχή από τους κανονισμούς, παρά το γεγονός ότι αυτό ακριβώς το είδος νομοθεσίας μπορεί να οδηγήσει σε περιττή πολυπλοκότητα και διοικητικό φόρτο. Υπάρχουν δύο εξέταση θέματα που υπερβαίνουν τον ΚΚΔ και τη συνοδευτική του νομοθεσία, τα οποία ωστόσο πιστεύουμε ότι είναι αρκετά σημαντικά ώστε να τεθούν υπόψη της Επιτροπής και των νομοθετών (προς εξέταση θέματα υπ' αριθμόν 5 και 18). Τέλος, στο παράρτημα παρατίθεται κατάσταση συγκεκριμένων προτάσεων διατύπωσης, οι οποίες παραπέμπουν στο σχετικό προς εξέταση θέμα.

⁽¹⁾ Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τον καθορισμό κοινών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο+, το Ταμείο Συνοχής και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας, και δημοσιονομικών κανόνων για τα εν λόγω Ταμεία και για το Ταμείο Ασύλου και Μετανάστευσης, το Ταμείο Εσωτερικής Ασφάλειας και το Μέσο για τη Διαχείριση των Συνόρων και των Θεωρήσεων, [COM(2018) 375 final].

⁽²⁾ Άρθρο 322, παράγραφος 1, στοιχείο α), της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στις 21 Ιουνίου 2018, περιήλθαν στο ΕΕΣ επιστολές από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης με τις οποίες ζητούνταν οι απόψεις του.

⁽³⁾ Αιτιολογική έκθεση, τμήμα 5, COM(2018) 375 final.

ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΣΕ ΣΧΕΣΗ ΜΕ ΤΟΥΣ ΚΥΡΙΟΥΣ ΣΤΟΧΟΥΣ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

5. Ο ΚΚΔ βασίζεται στο πλαίσιο που θεσπίστηκε κατά την προηγούμενη περίοδο προγραμματισμού. Καθορίζει κοινούς στόχους πολιτικής, ορίζει την κατανομή των κονδυλίων μεταξύ των 27 κρατών μελών και προβλέπει κανόνες προγραμματισμού και επιβολής της σχετικής πολιτικής. Σε αντίθεση με τον αντίστοιχο κανονισμό για την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020 ⁽⁴⁾, η πρόταση δεν έχει αποτελέσει αντικείμενο εκτίμησης επιπτώσεων. Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση, αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι η πρόταση «θεσπίζει κοινούς κανόνες και έναν μηχανισμό για την επίτευξη των στόχων άλλων πολιτικών» ⁽⁵⁾. Οι ειδικοί για κάθε ταμείο κανονισμοί ⁽⁶⁾ για τα επτά ταμεία που διέπονται από τον ΚΚΔ έχουν αποτελέσει αντικείμενο εκτίμησης επιπτώσεων. Ωστόσο, οι εκτιμήσεις αυτές δεν κάλυπταν ορισμένα σημαντικά ζητήματα γενικής σημασίας, όπως το επίπεδο των κατ' αποκοπή συντελεστών στο πλαίσιο των απλουστευμένων μορφών στήριξης (σημείο 81) και ο αντίκτυπος των προτεινόμενων ενισχυμένων αναλογικών ρυθμίσεων (σημεία 112-120).

6. Οι κύριοι στόχοι της Επιτροπής στους οποίους βασίζεται ο προτεινόμενος πολιτικός σχεδιασμός ήταν η απλούστευση, η ευελιξία στην υλοποίηση πολιτικών και η βελτίωση της ευθυγράμμισης μεταξύ της χρηματοδότησης και των προτεραιοτήτων της ΕΕ ⁽⁷⁾. Για καθέναν από τους στόχους παραθέτουμε παρακάτω τα κύρια συμπεράσματά μας, σύμφωνα δε με τον ρόλο μας ως εξωτερικού ελεγκτή της ΕΕ, αναλύουμε επίσης τους προτεινόμενους νέους μηχανισμούς λογοδοσίας.

Απλούστευση

7. Η πρόταση αντικατοπτρίζει σαφώς τις προσπάθειες της Επιτροπής να λάβει υπόψη τα αιτήματα απλούστευσης της πολιτικής συνοχής. Υποστηρίζουμε πλήρως τις φιλοδοξίες της Επιτροπής για απλούστευση, είναι δε πολλά τα στοιχεία στο σχέδιο ΚΚΔ που αφορούν την απλούστευση. Ωστόσο, σε ορισμένες περιπτώσεις, πιστεύουμε ότι τα πιθανά οφέλη της απλούστευσης από την άποψη της μείωσης του διοικητικού φόρτου και της αύξησης της αποδοτικότητας αναιρούνται από την αύξηση των κινδύνων ως προς τη συμμόρφωση με τους κανόνες και τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση.

8. Παραδείγματος χάριν, επικροτούμε το γεγονός ότι η δομή των προγραμμάτων διατηρείται σε μεγάλο βαθμό. Ωστόσο, σημειώνουμε επίσης ότι ορισμένες διατάξεις της πρότασης ΚΚΔ δεν έχουν σαφήνεια, γεγονός το οποίο μπορεί να οδηγήσει σε διαφορετική ερμηνεία των κανόνων, επηρεάζοντας την ασφάλεια δικαίου. Αναφέρεται ως παράδειγμα η μεθοδολογία για την ενδιάμεση επανεξέταση (σημείο 45), τα κριτήρια αξιολόγησης των βασικών απαιτήσεων ελέγχου (σημείο 101) και οι όροι για τη χρήση των ενισχυμένων ρυθμίσεων αναλογικότητας (σημείο 117).

9. Η πρόταση προσφέρει μια σειρά μέτρων απλούστευσης, όπως οι απλουστευμένες επιλογές κόστους και η χρηματοδότηση που δεν συνδέεται με δαπάνες, οι οποίες, εάν σχεδιαστούν και εφαρμοστούν σωστά από τα κράτη μέλη, έχουν τη δυνατότητα να μετατοπίσουν την εστίαση από τις δαπάνες στα αποτελέσματα. Ωστόσο, ο συνδυασμός των προτεινόμενων αυτών μέτρων μπορεί να οδηγήσει σε επιστροφές μεγαλύτερες ή μικρότερες από το επίπεδο των πραγματοποιούμενων δαπανών και δημιουργεί κινδύνους για την εξασφάλιση της αποδοτικότητάς τους.

10. Η προτεινόμενη κατάργηση ορισμένων εκ των υφιστάμενων διαδικασιών, όπως οι εκ των προτέρων αξιολογήσεις των προγραμμάτων, οι αξιολογήσεις μεγάλων έργων, η στρατηγική υποβολή εκθέσεων και το αποθεματικό επιδόσεων, μπορεί να προσφέρουν απλούστευση, όμως, κατά την άποψή μας, η κατάργησή τους αποδυναμώνει τους μηχανισμούς για την επίτευξη αποτελεσμάτων.

Ευελιξία

11. Το σχέδιο ΚΚΔ προτείνει μια σειρά μέτρων προς υποστήριξη ενός περισσότερο ευέλικτου προϋπολογισμού της ΕΕ, κάτι που θεωρούμε γενικώς θετικό. Ένα νέο στοιχείο που προτείνεται για την περίοδο 2021-2027 είναι ο προγραμματισμός σε δύο στάδια (5 + 2) για τρία ταμεία, βάσει του οποίου οι πιστώσεις για τα δύο τελευταία έτη καθορίζονται το 2025 στο πλαίσιο ενδιάμεσες επανεξέτασης. Μολονότι αυτό μπορεί να συμβάλει στην ευελιξία και να αυξήσει την ικανότητα ανταπόκρισης στις μεταβαλλόμενες συνθήκες, εκφράζουμε ανησυχίες σχετικά με το προτεινόμενο χρονοδιάγραμμα της επανεξέτασης και τον διοικητικό φόρτο που αυτή συνεπάγεται και ο οποίος αποτελεί επιπλοκή μάλλον παρά απλούστευση. Θεωρούμε επίσης ότι ορισμένες από τις διαδικασίες που θα εφαρμόζονται χρήζουν περαιτέρω διευκρινίσεων.

Ευθυγράμμιση της χρηματοδότησης με τις προτεραιότητες της ΕΕ

12. Επικροτούμε τα μέτρα που έλαβε η Επιτροπή για την ενίσχυση της σχέσης μεταξύ της χρήσης της ενωσιακής χρηματοδότησης και των υψηλού επιπέδου ρυθμίσεων οικονομικής διακυβέρνησης της ΕΕ -του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου- όπως η μεγαλύτερη έμφαση στην εφαρμογή των σχετικών ανά χώρα συστάσεων στο πλαίσιο των προγραμμάτων. Στηρίζουμε επίσης τη μετάβαση από τις εκ των προτέρων αιρεσιμότητες σε απλούστερους αναγκαίους πρόσφορους όρους και επισημαίνουμε ορισμένες πτυχές του εν λόγω θέματος προς εξέταση από την Επιτροπή.

⁽⁴⁾ Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1303/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου (ΕΕ L 347 της 20.12.2013, σ. 320).

⁽⁵⁾ Αιτιολογική έκθεση, τμήμα 3, COM(2018) 375 final.

⁽⁶⁾ COM(2018) 372 final, COM(2018) 382 final, COM(2018) 390 final, COM(2018) 472 final, COM(2018) 473 final και COM(2018) 471 final.

⁽⁷⁾ Αιτιολογική έκθεση, τμήμα 5, COM(2018) 375 final.

13. Εκφράζουμε τη μεγαλύτερη ανησυχία μας για διάφορα άλλα ζητήματα. Σε αντίθεση με τις προηγούμενες δύο περιόδους προγραμματισμού, το σχέδιο ΚΚΔ για την επόμενη περίοδο δεν υποστηρίζεται από στρατηγική σε επίπεδο ΕΕ ή από ένα σύνολο τιμών-στόχου. Αντ' αυτού, ο ΚΚΔ προτείνει πέντε στόχους πολιτικής υψηλού επιπέδου που δεν μεταφράζονται σε μετρήσιμα, ποσοτικοποιημένα αποτελέσματα σε επίπεδο ΕΕ. Συνεπώς, ο ΚΚΔ δεν διατυπώνει ένα σαφές όραμα ως προς το τι επιθυμεί να επιτύχει η ΕΕ μέσω των πολιτικών της. Αντιθέτως, εναπόκειται στα κράτη μέλη να καθορίζουν τους κύριους στρατηγικούς στόχους. Ως εκ τούτου, κατά την άποψή μας, η πρόταση δεν εξασφαλίζει την αντιστοίχιση της χρηματοδότησης με τις προτεραιότητες της ΕΕ και είναι λιγότερο προσανατολισμένη προς τις επιδόσεις από ό,τι την περίοδο 2014-2020.

Μηχανισμοί λογοδοσίας

14. Όσον αφορά τη λογοδοσία, η πρόταση μεταθέτει την ευθύνη για την εφαρμογή στα κράτη μέλη, διευρύνει τις ρυθμίσεις ενιαίου ελέγχου και περιορίζει τον ρόλο της Επιτροπής. Ο προτεινόμενος εξορθολογισμός των διαχειριστικών επαληθεύσεων, με την εστίασή τους σε τομείς υψηλού κινδύνου, έχει τη δυνατότητα, εάν εφαρμοστεί σωστά, να μειώσει τον διοικητικό φόρτο και να αυξήσει την αποτελεσματικότητα των ελέγχων αυτών. Ωστόσο, οι προτεινόμενες ενισχυμένες αναλογικές ρυθμίσεις για τα συστήματα ελέγχου εξαλείφουν ουσιαστικά την εποπτεία της Επιτροπής εκδίδοντας δυνητικά τα κονδύλια της ΕΕ σε αυξημένους κινδύνους. Αυτό το στοιχείο της πρότασης θα μπορούσε να θέσει σε κίνδυνο ό,τι έχει επιτευχθεί στον εσωτερικό έλεγχο τις δύο τελευταίες δεκαετίες. Προτείνουμε επαρκή εξέταση από την Επιτροπή στον τομέα αυτό.

ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΑ ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΚΑΙ ΣΤΟΧΟΙ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΣΥΝΟΧΗΣ

Ικανοποίηση των προτεραιοτήτων της ΕΕ

Εκ των προτέρων κατανομή των κονδυλίων στα κράτη μέλη

15. Για μεγάλα τμήματα του προϋπολογισμού της ΕΕ, ιδίως για εκείνα που εκτελούνται υπό επιμερισμένη διαχείριση, το μέγιστο ποσό των προβλεπόμενων δαπανών για τους τομείς του πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου (ΠΔΠ) κατανέμεται ετησίως στα κράτη μέλη. Ενώ αυτή η εκ των προτέρων κατανομή των κονδυλίων βασίζεται σε πολλούς παράγοντες (άρθρα 102-104 και παράρτημα XXII του ΚΚΔ), σε αυτούς δεν συμπεριλαμβάνονται κριτήρια σχετικά με τις επιδόσεις.

16. Από προηγούμενους ελέγχους έχουμε διαπιστώσει ότι αποτελεί πρόκληση η εξασφάλιση ικανοποιητικών και ποιοτικών αποτελεσμάτων από καθεστώςτα όπου η απορρόφηση κονδυλίων από τα κράτη μέλη αποτελεί σιωπηρό στόχο⁽⁸⁾. Κατά την άποψή μας, η κατανομή της χρηματοδότησης πρέπει να ακολουθεί τις στρατηγικές προτεραιότητες (στόχους πολιτικής). Σημειώνουμε ότι κάτι τέτοιο δεν συμβαίνει, αλλά, αντιθέτως, οι προτεραιότητες (άρθρο 4 του ΚΚΔ) ακολουθούν τη χρηματοδότηση.

Απαιτήσεις θεματικής συγκέντρωσης

17. Το σχέδιο ΚΚΔ προβλέπει τη συνέχιση της χρηματοδότησης μέσω των στόχων πολιτικής του (άρθρο 4), δεδομένου ότι υποστηρίζει τους ίδιους τομείς που έχουν προτεραιότητα κατά την περίοδο 2014-2020 στο πλαίσιο της στρατηγικής «Ευρώπη 2020».

18. Συνεχίζει επίσης τις απαιτήσεις θεματικής συγκέντρωσης (άρθρο 8), εστιάζοντας τις επενδύσεις στην καινοτομία και σε μια πιο «πράσινη» Ευρώπη με χαμηλές εκπομπές διοξειδίου του άνθρακα (άρθρο 3 της πρότασης κανονισμού ΕΤΠΑ/ΚΤ), καθώς και στην κοινωνική ένταξη και στην καταπολέμηση της ανεργίας των νέων (άρθρο 7 της πρότασης κανονισμού ΕΚΤ+). Από προηγούμενους ελέγχους διαπιστώσαμε ότι οι απαιτήσεις θεματικής συγκέντρωσης είχαν ισχυρό αντίκτυπο στον καθορισμό των κατάλληλων προτεραιοτήτων χρηματοδότησης⁽⁹⁾. Ως εκ τούτου, επικροτούμε το γεγονός ότι αυτές οι απαιτήσεις διατηρούνται, εφόσον επιτρέπουν καλύτερη εστίαση της χρηματοδότησης της ΕΕ, μεγιστοποιώντας έτσι τον αντίκτυπο των σπάνιων αυτών πόρων.

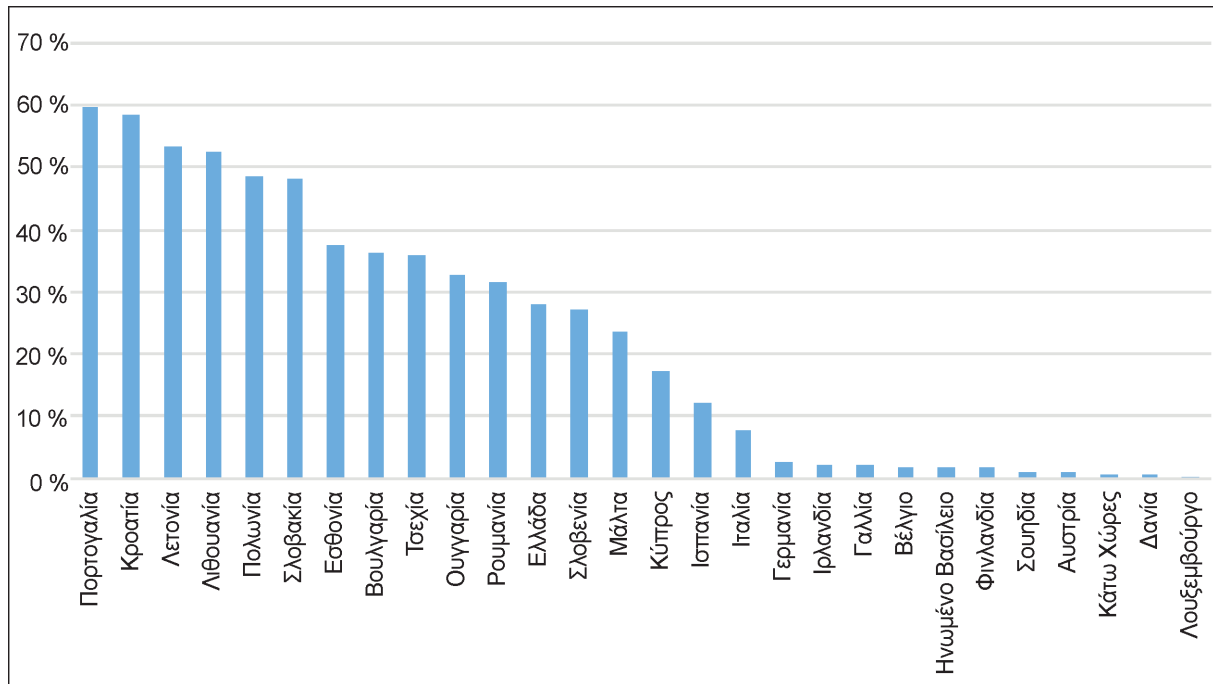
⁽⁸⁾ Ετήσια έκθεση για το οικονομικό έτος 2012, σημείο 10.4 (ΕΕ C 331 της 14.11.2013, σ. 1). Βλέπε επίσης γνώμη αριθ. 7/2011 σχετικά με πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου περί καθορισμού κοινών διατάξεων για το ΕΤΠΑ, το ΤΣ, το ΕΓΤΑΑ και το ΕΤΘΑ, τα οποία καλύπτονται από το κοινό στρατηγικό πλαίσιο, και περί καθορισμού γενικών διατάξεων για το ΕΤΠΑ, το ΕΚΤ και το ΤΣ, σημείο 4 (ΕΕ C 47 της 17.2.2012, σ. 1).

⁽⁹⁾ Ειδική έκθεση αριθ. 2/2017, με τίτλο «Διαπραγμάτευση των συμφωνιών εταιρικής σχέσης και των προγραμμάτων του τομέα της συνοχής της περιόδου 2014-2020 από την Επιτροπή», σημεία 67-80.

19. Ωστόσο, σημειώνουμε ότι η χρηματοδότηση της ΕΕ ως ποσοστό των συνολικών δημόσιων δαπανών διαφέρει μεταξύ των κρατών μελών, σε ορισμένα δε από αυτά, είναι πολύ χαμηλή (βλέπε γράφημα κατωτέρω). Για αυτά τα κράτη μέλη, ακόμη και με τη θεματική συγκέντρωση, η επιτυχία της χρηματοδότησης της ΕΕ θα εξαρτηθεί κατά κύριο λόγο από την ικανότητά τους για κινητοποίηση συμπληρωματικής εθνικής χρηματοδότησης.

Γράφημα

ΕΤΠΑ και ΤΣ ως ποσοστό επί των δημόσιων επενδύσεων 2015-2017



Πηγή: Έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής, εκτίμηση αντικτύπου, SWD(2018) 282 final.

Στρατηγική και στόχοι σε επίπεδο ΕΕ

20. Έχουμε αναφέρει στο παρελθόν ότι οι προτεραιότητες της ΕΕ πρέπει να μεταφράζονται σε χρήσιμους επιχειρησιακούς σκοπούς και στόχους για τους υπευθύνους διαχειριστές, ώστε να είναι δυνατή η συνεπής παρακολούθηση και η παρουσίαση στοιχείων σχετικά με τη συμβολή των κονδυλίων στις προτεραιότητες της ΕΕ ⁽¹⁰⁾. Στην πρότασή της, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι οι στόχοι του ΚΚΔ ευθυγραμμίζονται καλύτερα με τις προτεραιότητες της ΕΕ ⁽¹¹⁾. Το σχέδιο ΚΚΔ, ωστόσο, δεν προσδιορίζει με σαφήνεια ποιες είναι οι προτεραιότητες αυτές της ΕΕ. Σε αντίθεση με τις προηγούμενες δύο περιόδους προγραμματισμού, το ΚΚΔ για την περίοδο μετά το 2020 δεν συνοδεύεται από κοινή στρατηγική της ΕΕ ή από ένα σύνολο στόχων. Κατανοούμε ότι, καθώς το ερχόμενο έτος θα γίνουν οι εκλογές για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και θα προκύψει νέα Επιτροπή, είναι ίσως πρόωρη η ανάπτυξη στρατηγικής. Ωστόσο, η απουσία στρατηγικής υψηλού επιπέδου για την ενημέρωση του στόχου του ΚΚΔ αποτελεί σημαντική παράλειψη. Στις ετήσιες εκθέσεις μας για το 2014 και το 2015, επιστήσαμε την προσοχή στις επιπλοκές που προκύπτουν από το γεγονός ότι η στρατηγική «Ευρώπη 2020» δεν ευθυγραμμίζεται ούτε με τις περιόδους του ΠΔΠ ούτε με την εντολή της Επιτροπής ⁽¹²⁾.

21. Αντιθέτως, γίνεται αναφορά στη συμβολή των κονδυλίων σε ασαφείς στόχους, όπως η «ενσωμάτωση των δράσεων για το κλίμα» (σκέψη 9 του προοιμίου και άρθρο 4 παράγραφος 3) ⁽¹³⁾, καθώς και σε «ειδικές για κάθε ταμείο αποστολές βάσει των στόχων τους που απορρέουν από τη Συνθήκη» (αιτιολογική σκέψη 8 του προοιμίου και άρθρο 4 παράγραφος 2). Επιπλέον:—

— Για τα τρία ταμεία συνοχής και το ΕΤΘΑ δεν υπάρχουν εξηγήσεις ως προς τον τρόπο με τον οποίο οι προτεραιότητες της ΕΕ που καθορίζονται στη Συνθήκη ⁽¹⁴⁾ μεταφράζονται στους πέντε (χαμηλότερου επιπέδου) στόχους πολιτικής του σχεδίου ΚΚΔ (άρθρο 4).

⁽¹⁰⁾ Ετήσια έκθεση για το οικονομικό έτος 2014, κεφάλαιο 3 (ΕΕ C 373 της 10.11.2015, σ. 1).

⁽¹¹⁾ Αιτιολογική έκθεση, τμήμα 5, COM(2018) 375 final.

⁽¹²⁾ Ετήσια έκθεση για το οικονομικό έτος 2014, σημείο 3.8 και ετήσια έκθεση για το οικονομικό έτος 2015, σημείο 3.21 (ΕΕ C 375 της 13.10.2016, σ. 1).

⁽¹³⁾ Αναφερθήκαμε στην ενσωμάτωση της δράσης της ΕΕ για το κλίμα σε διάφορα χρηματοδοτικά μέσα στην ειδική έκθεση αριθ. 31/2016 με τίτλο «Δαπανώντας τουλάχιστον το ένα πέμπτο του προϋπολογισμού της ΕΕ υπέρ της δράσης για το κλίμα: φιλόδοξες προσπάθειες που κινδυνεύουν σοβαρά να αποδειχθούν ανεπαρκείς».

⁽¹⁴⁾ Άρθρο 174 ΣΛΕΕ.

- Οι εν λόγω πέντε στόχοι πολιτικής διατυπώνονται με μη συγκεκριμένους όρους σε πολύ υψηλό και φιλόδοξο επίπεδο (άρθρο 4) ⁽¹⁵⁾. Ενώ οι ειδικοί για κάθε Ταμείο κανονισμοί παρέχουν περισσότερες λεπτομέρειες σχετικά με τους τομείς των δαπανών που θα μπορούσαν να συμβάλουν σε καθέναν από τους στόχους πολιτικής, δεν αποτελούν ένα σύνολο μετρήσιμων και ποσοτικοποιημένων επιχειρησιακών στόχων.
- Οι στόχοι πολιτικής αφορούν μόνο τέσσερα ταμεία: οι ειδικοί για κάθε ταμείο κανονισμοί ορίζουν ξεχωριστούς στόχους πολιτικής για το TAME, το TEA και το ΜΔΣΘ (αιτιολογική σκέψη 8 του προοιμίου και άρθρο 1, παράγραφος 3).
- Σε πρόσφατα ενημερωτικά έγγραφα επισημαίνεται η σημασία της προστιθέμενης αξίας της ΕΕ για την κατανομή των πόρων και τον σχεδιασμό και την αξιολόγηση των προγραμμάτων δαπανών ⁽¹⁶⁾. Ελλείπει ορισμός της προστιθέμενης αξίας της ΕΕ στον τροποποιημένο δημοσιονομικό κανονισμό, είναι δύσκολο για την Επιτροπή να υλοποιεί αυτήν την έννοια όταν θέτει σε εφαρμογή το πλαίσιο του ΚΚΔ.

22. Κατά συνέπεια, το σχέδιο ΚΚΔ δεν αποτυπώνει ένα σαφές όραμα σχετικά με το τι επιθυμεί να επιτύχει η ΕΕ με τα ταμεία στα οποία αναφέρεται, κάτι που ενέχει πιθανούς κινδύνους για τον σχεδιασμό, την εφαρμογή και τον αντίκτυπο της πολιτικής.

23. Η Επιτροπή και οι νομοθέτες πρέπει να εξετάσουν:

1) Το ζήτημα της παρουσίασης σαφών προτεραιοτήτων της ΕΕ -με συναφείς στόχους- στις οποίες πρέπει να συμβάλλουν τα ταμεία και, κατά τον τρόπο αυτό, να εξετάσουν τα θέματα που εγείρουμε στο σημείο 21 (άρθρο 4 του σχεδίου ΚΚΔ).

Ενιαίο εγχειρίδιο κανόνων

24. Στόχος της πρότασης της Επιτροπής για τον ΚΚΔ είναι να παρέχει ένα απλό και περιεκτικό εγχειρίδιο κανόνων που θα προσφέρει εναρμονισμένους κανόνες εφαρμογής για όλους ⁽¹⁷⁾. Επικροτούμε την απλουστευμένη συνολική δομή του νομοθετικού πλαισίου, με μικρότερο αριθμό σημαντικά μικρότερων κανονισμών. Το πλαίσιο αυτό περιλαμβάνει πλέον τρία επίπεδα νομοθεσίας -τον ΚΚΔ, τους ειδικούς για κάθε ταμείο κανονισμούς και κατ' εξουσιοδότηση πράξεις βάσει των εξουσιοδοτήσεων που καθορίζονται στον ΚΚΔ- λιγότερα από ό, τι κατά την προηγούμενη περίοδο προγραμματισμού ⁽¹⁸⁾.

25. Για πρώτη φορά, επτά υπό επιμερισμένη διαχείριση ταμεία (σημείο 2 ανωτέρω) καλύπτονται από ενιαίο νομικό πλαίσιο. Όπως συνέβαινε και στην περίοδο προγραμματισμού 2014-2020 ⁽¹⁹⁾, η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι αυτό έχει ως αποτέλεσμα την απλούστευση της εφαρμογής των ταμείων και την ενίσχυση μεταξύ τους συνεργιών ⁽²⁰⁾. Ωστόσο, επισημαίνουμε ότι η ευθυγράμμιση των κανόνων εφαρμογής είναι μερική μόνο, καθώς στο πλαίσιο του ΚΚΔ εξακολουθούν να ισχύουν διαφορετικοί κανόνες για τα διάφορα ταμεία. Παραδείγματος χάριν:

- Ενώ οι δημοσιονομικοί κανόνες ισχύουν και για τα επτά ταμεία, οι κοινές διατάξεις ισχύουν μόνο για τέσσερα από τα ταμεία αυτά (άρθρο 1, παράγραφος 1) — ΤΣ, ΕΤΠΑ, ΕΚΤ+ και ΕΤΘΑ.

⁽¹⁵⁾ «μια εξυπνότερη Ευρώπη», «μια πιο “πράσινη” Ευρώπη με χαμηλές εκπομπές διοξειδίου του άνθρακα», «μια πιο διασυνδεδεμένη Ευρώπη», «μια πιο κοινωνική Ευρώπη», «μια Ευρώπη πιο κοντά στους πολίτες της».

⁽¹⁶⁾ Ενημερωτικό έγγραφο με τίτλο «Το μέλλον των οικονομικών της ΕΕ: Μεταρρύθμιση του τρόπου λειτουργίας του προϋπολογισμού της ΕΕ», σημείο 33, και ενημερωτικό έγγραφο με τίτλο «Οι προτάσεις της Επιτροπής για το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο 2021-2027», σημείο 26.

⁽¹⁷⁾ Εγχειρίδιο απλούστευσης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, 2018, σ. 2.

⁽¹⁸⁾ Γνώμη αριθ. 7/2011 σχετικά με πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου περί καθορισμού κοινών διατάξεων, σημείο 5.

⁽¹⁹⁾ Ετήσια έκθεση για το οικονομικό έτος 2014, σημείο 3.39.

⁽²⁰⁾ Εγχειρίδιο απλούστευσης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, 2018, σ. 2, και αιτιολογική έκθεση, σ. 7, του εγγράφου COM(2018) 375 final: «Η απλούστευση αυτή επιτρέπει συνεργίες και ευελιξία μεταξύ των διαφόρων αξόνων στο πλαίσιο ενός συγκεκριμένου στόχου, εξαλείφοντας τις τεχνητές διακρίσεις μεταξύ των διαφόρων πολιτικών που συμβάλλουν στην επίτευξη του ίδιου στόχου».

- Ο τίτλος VIII για το δημοσιονομικό πλαίσιο δεν ισχύει για το ΕΤΘΑ (άρθρο 1, παράγραφος 4).
- Τα ταμεία έχουν διαφορετικές ρυθμίσεις παρακολούθησης των προγραμμάτων: ετήσια έκθεση επιδόσεων για το ΕΤΘΑ, το ΤΑΜΕ, το ΤΕΑ και το ΜΔΣΘ (άρθρο 36, παράγραφος 6) και τελική έκθεση επιδόσεων έως τις 15 Φεβρουαρίου 2031 (άρθρο 38) για το ΕΤΠΑ, το ΤΣ και το ΕΚΤ+.

Δημοσιονομική ευελιξία

Περίοδος επιλεξιμότητας

26. Έχουμε ήδη επιστήσει την προσοχή στα προβλήματα (και ειδικότερα στον διοικητικό φόρτο και την επακόλουθη επίδραση του στην έναρξη της επόμενης περιόδου προγραμματισμού) που προκύπτουν όταν επικαλύπτονται οι περίοδοι επιλεξιμότητας δύο διαφορετικών περιόδων προγραμματισμού. Ως εκ τούτου, χαιρετίζουμε την πρόταση, βάσει του άρθρου 99, για μείωση της περιόδου αυτής, στα τέλη της περιόδου 2021-2027, από τρία χρόνια σε δύο (στη δική μας ορολογία, μετάβαση από $n+3$ σε $n+2$) ως πρώτο βήμα προς τη σωστή κατεύθυνση για την κατά το δυνατόν μεγαλύτερη ευθυγράμμιση της επιλεξιμότητας με την περίοδο προγραμματισμού ⁽²¹⁾.

Ευελιξία όσον αφορά τη δυνατότητα μεταφοράς χρηματοδότησης μεταξύ προγραμμάτων

27. Ο ΚΚΔ προτείνει την κατάργηση της υποχρέωσης να υπάρχει απόφαση της Επιτροπής για τις μεταφορές κεφαλαίων μεταξύ των προτεραιοτήτων που υποστηρίζονται από το ίδιο ταμείο, εντός του αυτού προγράμματος, για την ίδια κατηγορία περιφερειών για ποσά ύψους έως 5 % της αρχικής χρηματοδότησης της προτεραιότητας, με ανώτατο όριο το 3 % του προϋπολογισμού του προγράμματος (άρθρο 19, παράγραφος 5). Το σχέδιο ΚΚΔ προβλέπει επίσης τη δυνατότητα μεταφοράς έως του 5 % των πιστώσεων μεταξύ όλων των υπό επιμερισμένη διαχείριση ταμείων και άλλων μέσων (άρθρο 21). Αυτή η δυνατότητα μεταφοράς κονδυλίων παρέχει μεγαλύτερη ευελιξία στα κράτη μέλη και θα τα βοηθήσει στην απορρόφηση της ευρωπαϊκής χρηματοδότησης που τους χορηγείται.

28. Ωστόσο, κύριος στόχος των μεταφορών πιστώσεων δεν πρέπει να είναι, κατά την άποψή μας, η διευκόλυνση της απορρόφησης των χρημάτων. Αντίθετα, οι τυχόν μεταφορές θα πρέπει να ανταποκρίνονται στις πλέον πιεστικές ανάγκες. Επιπλέον, οι μεταφορές αυτές είναι πιθανό να επιφέρουν πρόσθετες επιπλοκές ως προς τις προσαρμογές στο πλαίσιο επιδόσεων και σε άλλες διοικητικές διαδικασίες. Επίσης, δεν είναι σαφές με ποιον τρόπο θα υπολογίζεται το προς μεταφορά ποσό. Η πρόταση για τον ΚΚΔ δεν διευκρινίζει αν τα ποσοστά που μπορούν να μεταφερθούν αφορούν την αρχική κατανομή ή την κατανομή σε οποιονδήποτε.

Προγραμματισμός δύο σταδίων (5 + 2)

29. Ένα νέο στοιχείο που προτείνεται για την περίοδο 2021-2027 είναι ο προγραμματισμός σε δύο στάδια για το ΕΤΠΑ, το ΤΣ και το ΕΚΤ+, βάσει του οποίου οι πιστώσεις για τα προγράμματα καθορίζονται για τα πρώτα πέντε έτη μόνο, 2021-2025 (άρθρο 17, παράγραφος 6), ενώ οι πιστώσεις για τα δύο τελευταία έτη καθορίζονται το 2025 στο πλαίσιο της υποχρεωτικής ενδιάμεσης επανεξέτασης [άρθρο 14, παράγραφος 2, στοιχείο α)]. Αυτό θα συμβάλει στην ευελιξία και θα αυξήσει την ικανότητα της ΕΕ να αναπροσαρμόζεται στις μεταβαλλόμενες συνθήκες. Ωστόσο, η διαδικασία τροποποίησης όλων των προγραμμάτων ταυτόχρονα θα επιβαρύνει σημαντικά τον διοικητικό φόρτο για την Επιτροπή και τις αρχές των κρατών μελών κατά τα αρχικά στάδια εφαρμογής των προγραμμάτων ⁽²²⁾.

30. Η Επιτροπή και οι νομοθέτες πρέπει να εξετάσουν:

- 2) Το ζήτημα της αποσαφήνισης των όρων για τη μεταφορά κεφαλαίων και της διασφάλισης της αναγκαίας εστίασης στα αποτελέσματα (άρθρα 19 και 21 του σχεδίου ΚΚΔ).
- 3) Το ζήτημα της επανεξέτασης της προτεινόμενης προσέγγισης προγραμματισμού δύο σταδίων (άρθρο 17, παράγραφος 6, του σχεδίου ΚΚΔ) λαμβάνοντας υπόψη τους κινδύνους για τη διοικητική επιβάρυνση.

⁽²¹⁾ Ειδική έκθεση αριθ. 36/2016, με τίτλο «Αξιολόγηση των ρυθμίσεων για το κλείσιμο των προγραμμάτων στους τομείς της συνοχής και της αγροτικής ανάπτυξης για την περίοδο 2007-2013», σημεία 129-130 και σύσταση 4.

⁽²²⁾ Ειδική έκθεση αριθ. 17/2018, με τίτλο «Η Επιτροπή και τα κράτη μέλη αντιμετώπισαν με τις ενέργειές τους τη χαμηλή απορρόφηση κατά τα τελευταία έτη της περιόδου προγραμματισμού 2007-2013, χωρίς όμως να εστιάζουν επαρκώς στα αποτελέσματα», γράφημα 4.

Δημιουργία ευνοϊκού περιβάλλοντος για τις επενδύσεις

Οικονομική διακυβέρνηση και δεσμοί με την πολιτική συνοχής

31. Επικροτούμε τα μέτρα που έλαβε η Επιτροπή για την ενίσχυση της σχέσης μεταξύ της χρήσης της ενωσιακής χρηματοδότησης και των υψηλού επιπέδου ρυθμίσεων οικονομικής διακυβέρνησης της ΕΕ — του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου. Επικροτούμε τη δυνατότητα αναθεώρησης και τροποποίησης των προγραμμάτων προκειμένου να υποστηριχθεί η εφαρμογή των σχετικών ανά χώρα συστάσεων που απευθύνονται προς τα κράτη μέλη (άρθρο 15).

32. Ωστόσο, για να αξιοποιηθούν οι διατάξεις αυτές και να ενισχυθεί η σχέση μεταξύ της χρηματοδότησης της ΕΕ και των προτεραιοτήτων της ΕΕ, η Επιτροπή χρειάζεται να διασφαλίσει ότι οι συστάσεις ανά χώρα (ΣΑΧ) που προτείνει είναι συναφείς και εφαρμόσιμες και μπορούν να συμβάλουν άμεσα στην εξάλειψη των αδυναμιών που έχουν εντοπιστεί. Αναφερθήκαμε πρόσφατα τόσο στην έλλειψη συστηματικής σχέσης μεταξύ των συγκεκριμένων ανισορροπιών που εντοπίζονται στους εμπεριστατωμένους ελέγχους και των ΣΑΧ που απευθύνονται στα κράτη μέλη⁽²³⁾, όσο και στις αδυναμίες στη διατύπωση των ΣΑΧ. Στην τελευταία αυτή έκθεση συνιστούσαμε οι ΣΑΧ να διευκρινίζουν το σχετικό σκεπτικό και τους συναφείς κινδύνους⁽²⁴⁾. Η επιτυχία των διατάξεων που αφορούν τα μέτρα που συνδέονται με τη χρηστή οικονομική διακυβέρνηση, ως εκ τούτου, θα εξαρτηθεί από το εάν οι ΣΑΧ διατυπώνονται με τέτοια σαφήνεια, ώστε να καθίσταται δυνατή η λήψη σαφών επιχειρησιακών μέτρων που θα μπορούν να παρακολουθούνται και των οποίων η επιτυχής εφαρμογή θα μπορεί να αποδεικνύεται.

33. Χαιρετίζουμε την πρόταση για την ενίσχυση του ρόλου της Επιτροπής, με την παροχή της δυνατότητας να αναστέλλει τις πληρωμές άμεσα σε περιπτώσεις κατά τις οποίες τα κράτη μέλη δεν αναλαμβάνουν δράση σε απάντηση αιτήματος για την επανεξέταση και τροποποίηση προγράμματος (άρθρο 15, παράγραφος 6). Σημειώνουμε, ωστόσο, ότι η εξουσία αυτή υπονομεύεται από το γεγονός ότι το σχέδιο ΚΚΔ δεν καθορίζει τυχόν μηχανισμούς για την παρακολούθηση της εφαρμογής από τα κράτη μέλη μέτρων που συνδέονται με τη χρηστή οικονομική διακυβέρνηση.

34. Όταν ένα κράτος μέλος δεν αναλαμβάνει την απαιτούμενη δράση ή το Συμβούλιο εκδίδει δύο διαδοχικές συστάσεις στην ίδια διαδικασία υπερβολικών ανισορροπιών, η Επιτροπή πρέπει να προτείνει στο Συμβούλιο την αναστολή είτε των αναλήψεων υποχρεώσεων είτε των πληρωμών (άρθρο 15, παράγραφος 7). Στις περιπτώσεις αυτές, θα δίδεται προτεραιότητα στην αναστολή των αναλήψεων υποχρεώσεων: οι πληρωμές αναστέλλονται μόνον εφόσον απαιτείται άμεση δράση και σε περιπτώσεις σημαντικής μη συμμόρφωσης. Θεωρούμε ότι η αλλαγή της εστίασης από τις αναστολές πληρωμών —όπως συμβαίνει στην τρέχουσα περίοδο προγραμματισμού— στις αναστολές των αναλήψεων υποχρεώσεων, περιορίζει τον «κυρωτικό» τους αντίκτυπο. Ο αντίκτυπος αυτός αποδυναμώνεται περαιτέρω από τη νέα πρόταση βάσει της οποίας η Επιτροπή μπορεί να άρει την αναστολή εντός 10 ημερών λόγω έκτακτων οικονομικών περιστάσεων ή μετά από αιτιολογημένο αίτημα από το κράτος μέλος. Σημειώνουμε ότι η πρόταση δεν διευκρινίζει τι συνιστά έκτακτη οικονομική κατάσταση ή αιτιολογημένο αίτημα κράτους μέλους, καθιστώντας την ευαίσθητη αυτή διάταξη πιθανό αντικείμενο διαφορετικών ερμηνειών.

35. Η Επιτροπή και οι νομοθέτες πρέπει να εξετάσουν:

- 4) Σύμφωνα και με την προηγούμενη σύστασή μας, το ζήτημα της διασφάλισης ότι οι ΣΑΧ από το 2019 και μετά θα είναι σαφείς, μονοσημαντικές και λειτουργικές, ώστε να αξιοποιούνται κατάλληλα οι διατάξεις που προβλέπονται στο άρθρο 15.
- 5) Το ζήτημα της ενσωμάτωσης διατάξεων σχετικά με τους μηχανισμούς παρακολούθησης και υποβολής εκθέσεων για την εφαρμογή των μέτρων που συνδέονται με τη χρηστή οικονομική διακυβέρνηση (άρθρο 15 του σχεδίου ΚΚΔ).
- 6) Εάν οι αναστολές θα πρέπει να αφορούν μόνο τις πληρωμές και όχι τις αναλήψεις υποχρεώσεων, καθώς και το ζήτημα της αποσαφήνισης του πότε πρέπει να αίρονται οι αναστολές (άρθρο 15 του σχεδίου ΚΚΔ).

⁽²³⁾ Ειδική έκθεση αριθ. 3/2018, με τίτλο «Έλεγχος της διαδικασίας μακροοικονομικών ανισορροπιών (ΔΜΑ)», σημεία 35-43.

⁽²⁴⁾ Ειδική έκθεση αριθ. 18/2018, με τίτλο «Εκπληρώνεται ο κύριος στόχος του προληπτικού σκέλους του συμφώνου σταθερότητας και ανάπτυξης;», σημεία 121-125 και σύσταση 6.

Αναγκαίοι πρόσφοροι όροι

36. Οι εκ των προτέρων αιρεσιμότητες κατά την τρέχουσα περίοδο πρόκειται να αντικατασταθούν, βάσει της πρότασης, με απλούστερους αναγκαίους πρόσφορους όρους (άρθρο 11). Επικροτούμε διάφορες πτυχές των προτεινόμενων ρυθμίσεων: την απλούστευση στον καθορισμό τους, τις ενισχυμένες προϋποθέσεις για την αποτελεσματική εφαρμογή τους, αλλά και το γεγονός ότι θα πρέπει να επικεντρώνονται σε μεγαλύτερο βαθμό στην ανάπτυξη πλαισίων στρατηγικής και σχεδιασμού. Επικροτούμε επίσης την ανάγκη συνάφειας μεταξύ των επιλεγμένων πράξεων και των αντίστοιχων στρατηγικών και εγγράφων σχεδιασμού σχετικά με την εκπλήρωση των αναγκαίων πρόσφορων όρων. Πιστεύουμε ότι πρόκειται για σημαντικό βήμα προς την κατεύθυνση της διασφάλισης της εφαρμογής των όρων αυτών καθ' όλη τη διάρκεια της περιόδου προγραμματισμού.

37. Ωστόσο, εντοπίσαμε επίσης ορισμένους τομείς στους οποίους υπάρχει περιθώριο βελτίωσης των προτεινόμενων διατάξεων σχετικά με τους αναγκαίους πρόσφορους όρους:

- Ορισμένα από τα προτεινόμενα κριτήρια ενδέχεται να μην επηρεάζουν την αποδοτική και αποτελεσματική εφαρμογή του σχετικού ειδικού στόχου, σε αντίθεση με την προηγούμενη σύστασή μας⁽²⁵⁾. Για παράδειγμα, ο θεματικός αναγκαίος πρόσφορος όρος «Εφαρμόζεται εθνική στρατηγική για την ένταξη των Ρομά» (παράρτημα IV του σχεδίου ΚΚΔ) μπορεί να συμβάλει εν μέρει μόνο στην επίτευξη του σχετικού ειδικού στόχου που υποστηρίζει μια ευρύτερη ομάδα περιθωριοποιημένων κοινοτήτων, και όχι μόνο τους Ρομά.
- Σε πρόσφατη έκθεση, συνιστούσαμε η νομοθεσία μετά το 2020 να ορίζει σαφή κριτήρια για την αξιολόγηση της εκπλήρωσης των όρων, συμπεριλαμβανομένων μετρήσιμων στόχων, όπου αυτό είναι εφικτό, ώστε να διασφαλίζεται κοινή αντίληψη περί του τι πρέπει να επιτευχθεί⁽²⁶⁾. Ωστόσο, κατά την άποψή μας, ορισμένα από τα κριτήρια είναι διφορούμενα. Ειδικότερα, οι προτεινόμενοι θεματικοί όροι σχετικά με την ανάπτυξη στρατηγικών και στρατηγικών πλαισίων πολιτικής δεν περιέχουν λεπτομερή στοιχεία σχετικά με το πώς θα πρέπει να καθορίζονται οι στρατηγικές, ποιες οντότητες θα πρέπει να είναι υπεύθυνες για την εφαρμογή τους, τι δυνατότητες απαιτούνται για την ολοκλήρωση και την εφαρμογή τους και, στις περισσότερες περιπτώσεις, πώς θα πρέπει να παρακολουθούνται.
- Συνιστούσαμε, επίσης, η νομοθεσία για την περίοδο προγραμματισμού μετά το 2020 να διασφαλίζει, κατά την αξιολόγηση των κριτηρίων για την εκπλήρωση των όρων, συνάφεια με το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο⁽²⁷⁾. Σημειώνουμε ότι η σύσταση αυτή δεν αντανακλάται στην πρόταση.

38. Το σχέδιο ΚΚΔ προτείνει οι δαπάνες που σχετίζονται με συγκεκριμένο στόχο για τον οποίο δεν πληρούνται ο αναγκαίος πρόσφορος όρος να μην περιλαμβάνονται σε αίτηση πληρωμής (άρθρο 11, παράγραφος 6). Πρόκειται για θετική αλλαγή σε σύγκριση με την περίοδο 2014-2020. Ωστόσο, δεν είναι σαφές εάν οι δαπάνες που πραγματοποιήθηκαν πριν από την εκπλήρωση μπορούν, στη συνέχεια, να συμπεριληφθούν στις αιτήσεις πληρωμής, μόλις εκπληρωθεί ο αναγκαίος πρόσφορος όρος. Το άρθρο 67, παράγραφος 3, στοιχείο β), απαιτεί οι επιλεγείσες πράξεις να συνάδουν με τα έγγραφα που είναι απαραίτητα για την εκπλήρωση των αναγκαίων πρόσφορων όρων, όμως στο σχέδιο ΚΚΔ δεν υπάρχει κάτι περισσότερο δεσμευτικό από αυτό.

39. Προκειμένου να επιβληθεί σωστά η εξαίρεση των σχετικών δαπανών από τις αιτήσεις πληρωμών, η Επιτροπή θα χρειαστεί να θεσπίσει αποτελεσματικούς μηχανισμούς σε περιπτώσεις κατά τις οποίες παύουν να πληρούνται οι όροι. Σημειώνουμε, ωστόσο, ότι το σχέδιο ΚΚΔ δεν προβλέπει τέτοιες ρυθμίσεις, δεδομένου ότι δεν απαιτεί την υποβολή ετήσιων εκθέσεων από τα κράτη μέλη. Οι ειδικοί κανονισμοί των τριών από τα επτά Ταμεία που καλύπτονται από το σχέδιο ΚΚΔ -του ΤΑΜΕ, του ΤΕΑ και του ΜΔΣΘ- απαιτούν τα κράτη μέλη να υποβάλλουν ετήσιες εκθέσεις σχετικά με την εκπλήρωση της εφαρμογής των αναγκαίων πρόσφορων όρων, όχι όμως και οι ειδικοί κανονισμοί για το ΕΤΠΑ/ΤΣ, το ΕΚΤ+ και το ΕΤΘΑ.

40. Η Επιτροπή και οι νομοθέτες πρέπει να εξετάσουν:

7) Το ζήτημα του επαναπροσδιορισμού των αναγκαίων πρόσφορων όρων, ώστε αυτοί να οδηγούν πραγματικά στην αποτελεσματική και αποδοτική υλοποίηση συγκεκριμένων στόχων (παράρτηματα III και IV του σχεδίου ΚΚΔ).

⁽²⁵⁾ Ειδική έκθεση αριθ. 15/2017, με τίτλο «Οι εκ των προτέρων αιρεσιμότητες και το αποθεματικό επίδοσης στον τομέα της συνοχής: καινοτόμα μέσα που δεν έχουν ακόμη αποδειχθεί αποτελεσματικά», σύσταση 1, στοιχείο α).

⁽²⁶⁾ Ειδική έκθεση αριθ. 15/2017, με τίτλο «Οι εκ των προτέρων αιρεσιμότητες και το αποθεματικό επίδοσης στον τομέα της συνοχής: καινοτόμα μέσα που δεν έχουν ακόμη αποδειχθεί αποτελεσματικά», σύσταση 1, στοιχείο γ).

⁽²⁷⁾ Ειδική έκθεση αριθ. 15/2017, με τίτλο «Οι εκ των προτέρων αιρεσιμότητες και το αποθεματικό επίδοσης στον τομέα της συνοχής: καινοτόμα μέσα που δεν έχουν ακόμη αποδειχθεί αποτελεσματικά», σύσταση 1, στοιχείο β).

- 8) Το ζήτημα της ενσωμάτωσης σαφών κριτηρίων για την αξιολόγηση της εκπλήρωσης των αναγκαίων πρόσφορων όρων, μηχανισμών παρακολούθησης και, κατά περίπτωση, μετρήσιμων τιμών-στόχου και στόχων, ώστε να διασφαλίζεται κοινή κατανόηση του τι πρέπει να επιτευχθεί (παράρτηματα III και IV του σχεδίου ΚΚΔ).
- 9) Το ζήτημα της ενσωμάτωσης διατάξεων που διασφαλίζουν την αξιολόγηση της εκπλήρωσης των κριτηρίων σύμφωνα με τις σχετικές ανά χώρα συστάσεις και τις ανά χώρα εκθέσεις που εκδίδονται στο πλαίσιο της διαδικασίας του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου (άρθρο 11, παράγραφοι 2 και 4, του σχεδίου ΚΚΔ).
- 10) Το ζήτημα της διευκρίνισης ότι οι δαπάνες που πραγματοποιούνται πριν από την εκπλήρωση των αναγκαίων πρόσφορων όρων και δεν συνάδουν με τις στρατηγικές και τα έγγραφα σχεδιασμού που καθορίζονται για την εκπλήρωση των αναγκαίων πρόσφορων όρων δεν θα πρέπει να περιλαμβάνονται σε αιτήσεις πληρωμής (άρθρο 11, παράγραφος 6 του σχεδίου ΚΚΔ).
- 11) Το ζήτημα της ενσωμάτωσης διατάξεων που προβλέπουν αποτελεσματική παρακολούθηση του κατά πόσον οι αναγκαίοι πρόσφοροι όροι εξακολουθούν να πληρούνται (άρθρο 11 του σχεδίου ΚΚΔ).

Διοικητική ικανότητα

41. Σε αντίθεση με τον κανονισμό για την τρέχουσα περίοδο προγραμματισμού, η πρόταση δεν περιλαμβάνει κατάλογο των επιλέξιμων μέτρων τεχνικής βοήθειας⁽²⁸⁾. Αυτό ενέχει τον κίνδυνο αλληλοεπικαλύψεων και υποδηλώνει έλλειψη συμπληρωματικότητας με τη χρηματοδότηση που προβλέπεται στο πλαίσιο της πρότασης κανονισμού σχετικά με τη θέσπιση του προγράμματος στήριξης μεταρρυθμίσεων⁽²⁹⁾. Το σχέδιο ΚΚΔ απαιτεί από τα κράτη μέλη και την Επιτροπή να διασφαλίσουν συντονισμό, συμπληρωματικότητα και συνάφεια μεταξύ των Ταμείων του ΚΚΔ και άλλων μέσων της ΕΕ (άρθρο 4, παράγραφος 4). Κατά την άποψή μας, δεδομένης της έλλειψης λεπτομερών στοιχείων σχετικά με την τεχνική βοήθεια, ο κίνδυνος αλληλοεπικαλύψεων παραμένει.

42. Βάσει της πρότασης ΚΚΔ, η τεχνική βοήθεια μπορεί να χρηματοδοτείται μέσω μηχανισμού κατ' αποκοπήν συντελεστών για τις δραστηριότητες που είναι «απαραίτητες για την αποτελεσματική διαχείριση και χρήση» των ταμείων της ΕΕ (άρθρα 30 και 31), αλλά και μέσω χρηματοδότησης που δεν θα συνδέεται με τις δαπάνες «για πρόσθετες [...] δράσεις για την ενίσχυση [...] της ικανότητας» (άρθρα 32 και 89). Κατά την άποψή μας, η διαφορά μεταξύ των δύο αυτών σεναρίων -δημιουργίας ή ενίσχυσης της διοικητικής ικανότητας- δεν είναι σαφής. Υπάρχει συνεπώς αυξημένος κίνδυνος υπερβολικών επιστροφών για την τεχνική βοήθεια. Παραδείγματος χάριν, η Επιτροπή ενδέχεται να μην είναι σε θέση να κρίνει αν μια αίτηση πληρωμής για χρηματοδότηση που δεν συνδέεται με δαπάνες, όπως ορίζεται στο άρθρο 32, επικαλύπτεται, όσον αφορά τις υποκείμενες δαπάνες, με μια κατ' αποκοπήν απαίτηση σύμφωνα με το άρθρο 31.

43. Η Επιτροπή και οι νομοθέτες πρέπει να εξετάσουν:

- 12) Το ζήτημα του καθορισμού μέτρων που να είναι επιλέξιμα για χρηματοδότηση στο πλαίσιο της τεχνικής βοήθειας, έτσι ώστε ο ΚΚΔ να συμπληρώνει τον προτεινόμενο κανονισμό σχετικά με τη θέσπιση του προγράμματος στήριξης μεταρρυθμίσεων (άρθρα 29-30 του σχεδίου ΚΚΔ).
- 13) Το ζήτημα της διευκρίνισης των συνθηκών βάσει των οποίων πρέπει να χρησιμοποιείται η κατ' αποκοπήν χρηματοδότηση ή η χρηματοδότηση που δεν συνδέεται με δαπάνες (άρθρα 29-32 του σχεδίου ΚΚΔ).

Ενδιάμεση επανεξέταση

44. Για την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020, η Επιτροπή επισήμανε ότι το αποθεματικό επίδοσης συνιστά το κύριο μέσο για την παροχή κινήτρων, προκειμένου τα κράτη μέλη να επικεντρώνονται στις επιδόσεις μετά την έναρξη των προγραμμάτων. Διαπιστώσαμε ελαττώματα στον σχεδιασμό του αποθεματικού επιδόσεων⁽³⁰⁾, συστήσαμε δε στο παρελθόν, για την περίοδο μετά το 2020, αυτό να μετατραπεί σε μέσο περισσότερο προσανατολισμένο στα αποτελέσματα που θα κατανέμει τα κονδύλια σε όσα προγράμματα επιτυγχάνουν ικανοποιητικά αποτελέσματα⁽³¹⁾.

⁽²⁸⁾ Άρθρο 58, παράγραφος 1, του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1303/2013.

⁽²⁹⁾ Το πρόγραμμα στήριξης των μεταρρυθμίσεων έχει σχεδιαστεί για να παρέχει οικονομικά κίνητρα για διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις και τεχνική υποστήριξη για την ενίσχυση της διοικητικής ικανότητας των κρατών μελών. Πρόθεση είναι η στήριξη που παρέχεται από το πρόγραμμα αυτό να είναι συμπληρωματική προς την υποστήριξη που παρέχεται από τα ταμεία που διέπονται από τον ΚΚΔ. Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τη θέσπιση του προγράμματος στήριξης μεταρρυθμίσεων, COM (2018) 391 final.

⁽³⁰⁾ Ετήσια έκθεση για το οικονομικό έτος 2014, σημείο 3.63, γνώμη αριθ. 7/2011 σχετικά με πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου περί καθορισμού κοινών διατάξεων, σημεία 17 και 18, ετήσια έκθεση για το οικονομικό έτος 2013, σημεία 10.14 έως 10.16 (ΕΕ C 398 της 12.11.2014, σ. 1).

⁽³¹⁾ Ειδική έκθεση αριθ. 15/2017, με τίτλο «Οι εκ των προτέρων αιρεσιμότητες και το αποθεματικό επίδοσης στον τομέα της συνοχής: καινοτόμα μέσα που δεν έχουν ακόμη αποδειχθεί αποτελεσματικά», σύσταση 2.

45. Αντίθετα, η πρόταση της Επιτροπής για την περίοδο μετά το 2020 είναι να διακοπεί το αποθεματικό επίδοσης. Αντ' αυτού, η Επιτροπή προτίθεται να λαμβάνει υπόψη τις επιδόσεις μέσω της εισαγωγής της ενδιάμεσης επανεξέτασης κάθε προγράμματος το 2025 (άρθρο 14), σε σύνδεση με τον εκ νέου προγραμματισμό των πόρων (σημείο 29 ανωτέρω) (άρθρο 19). Θεωρητικά, η χρηματοδότηση αξίας δύο ετών από τα επτά -δυνητικά ποσοστό έως και 30 %- θα μπορούσε να αποτελέσει αντικείμενο ανακατανομής βάσει επιδόσεων, σε σύγκριση με το 6 % που διακυβεύεται στο αποθεματικό επίδοσης για την περίοδο 2014-2020. Ωστόσο, κατά την άποψή μας, η προτεινόμενη ενδιάμεση επανεξέταση έχει αρκετές ελλείψεις:

- Θα περιορίζεται κυρίως στις αναφερόμενες τιμές των δεικτών εκροής, και όχι των δεικτών αποτελέσματος υπό οιαδήποτε μορφή, δεδομένου ότι δεν υπάρχουν διαθέσιμα ορόσημα για τους δείκτες αποτελέσματος στο πλαίσιο επιδόσεων (άρθρο 12).
- Η ενδιάμεση επανεξέταση ενδέχεται να λαμβάνει χώρα σε πολύ πρώιμο στάδιο της περιόδου προγραμματισμού για να κριθεί η πρόοδος, ιδίως εάν τα προγράμματα παρουσιάζουν καθυστερήσεις στην εφαρμογή, όπως συνέβαινε σε προηγούμενα προγράμματα (για τις περιόδους προγραμματισμού 2000-2006, 2007-2013 και 2014-2020, μόνο το 20 % περίπου των κεφαλαίων είχε απορροφηθεί κατά τα πρώτα τέσσερα έτη της περιόδου προγραμματισμού).
- Είναι ασαφής η μεθοδολογία που πρόκειται να εφαρμοστεί για αυτή την επανεξέταση, αλλά και η σύνδεσή της με τις επιδόσεις. Ειδικότερα, η πρόταση δεν ορίζει εάν οι αρχικές τιμές-στόχος θα καθοριστούν με βάση τα χρηματοδοτικά κονδύλια μόνο για την περίοδο 2021-2025 ή για το σύνολο της περιόδου.
- Δεν είναι σαφές με ποιον τρόπο θα αξιολογηθούν οι επιδόσεις και ποιες θα είναι οι συνέπειες της αξιολόγησης αυτής. Όπως και για την περίοδο 2014-2020, δεν υπάρχει κίνδυνος τα κράτη μέλη να χάσουν κεφάλαια, ανεξάρτητα από τις επιδόσεις τους.

46. Η Επιτροπή και οι νομοθέτες πρέπει να εξετάσουν:

- 14) Το ζήτημα της διασφάλισης ότι η ενδιάμεση επανεξέταση δεν θα επικεντρώνεται μόνο στις εισροές και στις εκροές αλλά, στο μέτρο του δυνατού, και στα αποτελέσματα (άρθρο 14 και παράρτημα V του σχεδίου ΚΚΔ). Εάν είναι πολύ νωρίς για να αξιολογηθούν τα αποτελέσματα, το ζήτημα θα μπορούσε να αντισταθμιστεί με τη θέσπιση οροσήμων στα προγράμματα.
- 15) Το ζήτημα της διευκρίνισης της μεθοδολογίας που θα χρησιμοποιηθεί για την ενδιάμεση επανεξέταση: παραδείγματος χάριν, τι θα συνιστά ικανοποιητική επίδοση και πώς αυτή μπορεί να επηρεάσει το χρηματοδοτικό κονδύλιο (άρθρο 14 του σχεδίου ΚΚΔ).

ΠΛΑΙΣΙΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΥ ΚΑΙ ΠΑΡΑΚΟΛΟΥΘΗΣΗΣ

Η αρχή της απλούστευσης στον προγραμματισμό

47. Έχουμε ήδη αναφέρει ότι οι απλοί και σταθεροί κανόνες αποτελούν το πρώτο μέσο απλούστευσης⁽³²⁾. Σε αυτό το πλαίσιο, χαίρετιζουμε το γεγονός ότι πολλοί κανόνες σχετικά με το πλαίσιο προγραμματισμού και παρακολούθησης παρέμειναν αμετάβλητοι από την προηγούμενη περίοδο προγραμματισμού. Διατηρήθηκαν οι κύριες συνιστώσες του πλαισίου της περιόδου 2014-2020, όπως οι συμφωνίες εταιρικής σχέσης, ενώ ίδια παραμένει και η συνολική διάρθρωση των προγραμμάτων (υπόδειγμα προγράμματος, κατανομή των χρηματοδοτικών πόρων του προγράμματος ανά ειδικό στόχο και κοινή ονοματολογία για τα χρηματοοικονομικά στοιχεία). Σε συνδυασμό με το γεγονός ότι είναι διαθέσιμα τα υποδείγματα για τα έγγραφα προγραμματισμού, αυτό συνεπάγεται ότι οι αρχές είναι εξοικειωμένες με τους κανόνες και, επομένως, εκπονούν με μεγαλύτερη ευκολία τα αναγκαία έγγραφα.

48. Έχουμε επισημάνει σε προηγούμενους ελέγχους ότι η Επιτροπή και τα κράτη μέλη φέρουν από κοινού την ευθύνη για την απλούστευση της εφαρμογής της πολιτικής συνοχής και ότι σημαντικό μέρος του διοικητικού φόρτου για τους δικαιούχους προκαλείται από τις οργανωτικές δομές και τις διοικητικές ανεπάρκειες των κρατών μελών⁽³³⁾. Επομένως, είναι σημαντικό τα κράτη μέλη να προσδιορίσουν την αιτία της διοικητικής επιβάρυνσης και τα ενδεχόμενα μέτρα για τη μείωσή της. Σε εύθετο χρόνο, θα πρέπει επίσης να αναφέρουν πρόοδο ως προς τη μείωση των διοικητικών εξόδων και φόρτου⁽³⁴⁾. Η πρόταση απαιτεί από τα προγράμματα να περιέχουν συνοπτική παρουσίαση των προκλήσεων ως προς τη διοικητική ικανότητα και τη διακυβέρνηση [άρθρο 17, παράγραφος 3, στοιχείο α), σημείο iv)], ενώ επιτροπές παρακολούθησης θα πρέπει να εξετάζουν την πρόοδο όσον αφορά τη δημιουργία διοικητικών ικανοτήτων [άρθρο 35, παράγραφος 1, σημείο i)], δεν είναι όμως σαφές εάν οι απαιτήσεις αυτές περιλαμβάνουν μέτρα απλούστευσης και τη μείωση του διοικητικού φόρτου.

⁽³²⁾ Ενημερωτικό έγγραφο με τίτλο «Απλούστευση της εφαρμογής της πολιτικής συνοχής μετά το 2020», σημείο 50 (EE C 322 της 28.9.2017, σ. 1).

⁽³³⁾ Ενημερωτικό έγγραφο με τίτλο «Απλούστευση της εφαρμογής της πολιτικής συνοχής μετά το 2020», σημεία 60-72.

⁽³⁴⁾ Ενημερωτικό έγγραφο με τίτλο «Απλούστευση της εφαρμογής της πολιτικής συνοχής μετά το 2020», σημείο 24.

49. Η Επιτροπή και οι νομοθέτες πρέπει να εξετάσουν:

- 16) Το ζήτημα της απαίτησης περιγραφής, στις συμφωνίες εταιρικής σχέσης (άρθρο 8 και παράρτημα II του σχεδίου ΚΚΔ) ή στα προγράμματα (άρθρο 17 και παράρτημα V του σχεδίου ΚΚΔ), των μέτρων που λαμβάνουν τα κράτη μέλη προς αντιμετώπιση του διοικητικού φόρτου, μαζί με δείκτες για τη μέτρηση της προόδου ως προς την επίτευξη του εν λόγω στόχου, καθώς και το ζήτημα της απαίτησης από τα κράτη μέλη να υποβάλλουν σχετικές εκθέσεις.

Η ισορροπία μεταξύ απλούστευσης, αποτελεσμάτων και λογοδοσίας

50. Όπως έχουμε ήδη επισημάνει, πιστεύουμε ότι η απλούστευση δεν θα πρέπει να αποβαίνει εις βάρος της δημόσιας λογοδοσίας και των επιδόσεων⁽³⁵⁾.

Συμφωνίες εταιρικής σχέσης

51. Επικροτούμε το γεγονός ότι ο ΚΚΔ προτείνει τη διατήρηση των συμφωνιών εταιρικής σχέσης ως στρατηγικού εγγράφου (άρθρο 7), καθώς αυτές αποτελούν τη βάση των διαπραγματεύσεων μεταξύ της Επιτροπής και των κρατών μελών (αιτιολογική σκέψη 15). Στην ειδική έκθεσή μας σχετικά με τις συμφωνίες εταιρικής σχέσης, καταλήξαμε στο συμπέρασμα ότι αυτές είχαν συμβάλει καθοριστικά στην εστίαση των δαπανών συνοχής στη στρατηγική «Ευρώπη 2020»⁽³⁶⁾.

52. Σε αντίθεση με την περίοδο 2014-2020, δεν υπάρχει καθορισμένη προθεσμία για την υποβολή της συμφωνίας εταιρικής σχέσης από τα κράτη μέλη, κάτι που σημαίνει ότι η χρησιμότητα της απαίτησης υποβολής προγραμμάτων εντός τριών επιπλέον μηνών (άρθρο 16) είναι περιορισμένη. Έχουμε ήδη τονίσει τη σημασία της έναρξης εφαρμογής προγραμμάτων όσο το δυνατόν συντομότερα μετά την έναρξη της περιόδου προγραμματισμού, προκειμένου να αποφευχθεί ο κίνδυνος μεγάλα ποσά κονδυλίων να πρέπει να δαπανηθούν στο τέλος της περιόδου προγραμματισμού, κάτι που γεννά περαιτέρω κινδύνους για την εστίαση στα αποτελέσματα⁽³⁷⁾.

53. Επικροτούμε επίσης την ενσωμάτωση υποδείγματος συμφωνίας εταιρικής σχέσης στο σχέδιο ΚΚΔ (παράρτημα II). Έχουμε ήδη διαπιστώσει ότι η απουσία κοινού υποδείγματος κατά την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020 έχει επηρεάσει την ποιότητα των παρεχόμενων πληροφοριών περί επιδόσεων⁽³⁸⁾. Το υπόδειγμα συμφωνιών εταιρικής σχέσης θα διευκολύνει επίσης τις διαπραγματεύσεις μεταξύ της Επιτροπής και των κρατών μελών.

54. Ο ΚΚΔ προτείνει την απλούστευση των συμφωνιών εταιρικής σχέσης περιορίζοντας το είδος των πληροφοριών που πρέπει να περιέχουν (άρθρο 8 και παράρτημα II). Ωστόσο, υπάρχει κίνδυνος οι προτεινόμενες ρυθμίσεις να έχουν ως αποτέλεσμα η συμφωνία εταιρικής σχέσης να αποτελεί άπαξ διαδικασία με περιορισμένη αξία:

— Έχουμε ήδη αναγνωρίσει τον ρόλο που διαδραματίζουν οι συμφωνίες εταιρικής σχέσης για την επίτευξη ικανοποιητικών αποτελεσμάτων, με τον καθορισμό σαφούς λογικής της παρέμβασης⁽³⁹⁾, ήτοι με τον προσδιορισμό των αναγκών προτού αναλυθεί με ποιον τρόπο και για ποιον σκοπό θα μπορούσαν να δαπανηθούν τα κονδύλια της ΕΕ. Αυτό δεν ισχύει στην πρόταση. Η προτεινόμενη συμφωνία εταιρικής σχέσης επικεντρώνεται στις επιλογές πολιτικής (άρθρο 8), δεν απαιτεί όμως σαφή διάρθρωση των αναγκών που πρέπει να αντιμετωπίζονται από την πολιτική. Επιπλέον, ενώ υπάρχει απαίτηση για τα κράτη μέλη να συμπεριλαμβάνουν στις συμφωνίες εταιρικής σχέσης τα κύρια αναμενόμενα αποτελέσματα (άρθρο 8), αυτά δεν είναι απαραίτητο να προσδιορίζονται ποσοτικά, ούτε και σχεδιάζονται ώστε να μετατρέπουν τους υψηλού επιπέδου πολιτικούς στόχους ή τους στόχους πολιτικής σε επιχειρησιακούς στόχους. Ως εκ τούτου, θα είναι δύσκολο να κριθεί κατά πόσον οι προτεινόμενοι στόχοι και τα αποτελέσματα είναι ρεαλιστικά και, συνεπώς, αν οι προτεινόμενες δράσεις για την αντιμετώπιση των προβλημάτων είναι οι κατάλληλες.

⁽³⁵⁾ Ενημερωτικό έγγραφο με τίτλο «Απλούστευση της εφαρμογής της πολιτικής συνοχής μετά το 2020», σημείο 14.

⁽³⁶⁾ Ειδική έκθεση αριθ. 2/2017, με τίτλο «Διαπραγμάτευση των συμφωνιών εταιρικής σχέσης και των προγραμμάτων του τομέα της συνοχής της περιόδου 2014-2020 από την Επιτροπή», σημείο 143.

⁽³⁷⁾ Ειδική έκθεση αριθ. 17/2018, με τίτλο «Η Επιτροπή και τα κράτη μέλη αντιμετώπισαν με τις ενέργειές τους τη χαμηλή απορρόφηση κατά τα τελευταία έτη της περιόδου προγραμματισμού 2007-2013, χωρίς όμως να εστιάζουν επαρκώς στα αποτελέσματα», σημείο 82 και σύσταση 1.

⁽³⁸⁾ Ειδική έκθεση αριθ. 2/2017, με τίτλο «Διαπραγμάτευση των συμφωνιών εταιρικής σχέσης και των προγραμμάτων του τομέα της συνοχής της περιόδου 2014-2020 από την Επιτροπή», σημείο 60.

⁽³⁹⁾ Ετήσια έκθεση για το οικονομικό έτος 2014, σημείο 3.57.

- Σε αντίθεση με την τρέχουσα περίοδο προγραμματισμού, το σχέδιο ΚΚΔ δεν προβλέπει παρακολούθηση ή υποβολή εκθέσεων σχετικά με τα αποτελέσματα που ορίζονται στις συμφωνίες εταιρικής σχέσης. Θεωρούμε ότι η τακτική υποβολή εκθέσεων και η διαφάνεια σχετικά με τα αποτελέσματα των παρεμβάσεων της ΕΕ είναι καθοριστικής σημασίας για τη διασφάλιση της δημόσιας λογοδοσίας και για την εξασφάλιση της εμπιστοσύνης των πολιτών ⁽⁴⁰⁾.

Προγράμματα

55. Η διασφάλιση μιας ισχυρότερης λογικής της παρέμβασης ήταν μία από τις βασικές βελτιώσεις στην περίοδο 2014-2020 όσον αφορά τις επιδόσεις ⁽⁴¹⁾. Επιπλέον, σε αντίθεση με την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020, δεν υπάρχει υποχρέωση διεξαγωγής εκ των προτέρων αξιολόγησης της λογικής της παρέμβασης που καθορίζεται στα προγράμματα. Ο δημοσιονομικός κανονισμός απαιτεί τα προγράμματα και οι δραστηριότητες που συνεπάγονται σημαντικές δαπάνες να υπόκεινται σε εκ των προτέρων αξιολογήσεις ⁽⁴²⁾. Στη γνώμη μας για το σχέδιο δημοσιονομικού κανονισμού τονίσαμε τη σημασία των εκ των προτέρων αξιολογήσεων, συνιστώντας οι νέες διατάξεις να μην μειώνουν τα κριτήρια που πρέπει να καλύπτονται από αυτές ⁽⁴³⁾.

56. Η Επιτροπή και οι νομοθέτες πρέπει να εξετάσουν:

- 17) Το ζήτημα της υποβολής στο Συμβούλιο και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο χρονοδιαγράμματος για την έγκριση του ΚΚΔ, των ειδικών για κάθε Ταμείο κανονισμών και των κατ' εξουσιοδότηση και εκτελεστικών πράξεων, με στόχο τη διασφάλιση ότι η υλοποίηση του προγράμματος αρχίζει εγκαίρως κατά την έναρξη της περιόδου προγραμματισμού.
- 18) Το ζήτημα του καθορισμού υποχρεωτικής προθεσμίας για την υποβολή συμφωνιών εταιρικής σχέσης, προκειμένου να διασφαλιστεί η έγκαιρη υποβολή των προγραμμάτων (άρθρο 7 του σχεδίου ΚΚΔ).
- 19) Το ζήτημα της ενσωμάτωσης στη συμφωνία εταιρικής σχέσης (άρθρο 8 και παράρτημα II του σχεδίου ΚΚΔ) ανάλυσης των αναγκών σε σχέση με κάθε στόχο πολιτικής, καθώς και ενότητας στην οποία τα κράτη μέλη οφείλουν να προσδιορίζουν τα ποσοτικά αποτελέσματα που επιθυμούν να επιτύχουν, καθώς και με ποιον τρόπο αυτά ευθυγραμμίζονται αυτά με τις προτεραιότητες της ΕΕ.
- 20) Το ζήτημα της απαίτησης από τα κράτη μέλη να παρακολουθούν και να υποβάλλουν εκθέσεις για τα αποτελέσματα αυτά, τουλάχιστον πριν από τις αξιολογήσεις της Επιτροπής το 2024 και το 2031 (άρθρο 8 του σχεδίου ΚΚΔ).
- 21) Το ζήτημα της καθιέρωσης υποχρεωτικής εκ των προτέρων αξιολόγησης των προγραμμάτων και το ζήτημα της απαίτησης από τα κράτη μέλη να καθορίζουν στα προγράμματά τους στρατηγική για τη συνεισφορά του προγράμματος όσον αφορά τα αναμενόμενα αποτελέσματα που προβλέπονται στη συμφωνία εταιρικής σχέσης (άρθρο 16 του σχεδίου ΚΚΔ), σύμφωνα με τις απαιτήσεις του δημοσιονομικού κανονισμού.

Το πλαίσιο επιδόσεων

57. Ο ΚΚΔ προτείνει την εισαγωγή πλαισίου επιδόσεων που θα επιτρέπει την παρακολούθηση, την αναφορά στοιχείων και την αξιολόγηση των επιδόσεων του προγράμματος κατά τη διάρκεια της εφαρμογής του (άρθρο 12). Για κάθε πρόγραμμα, το πλαίσιο θα πρέπει να αποτελείται από δείκτες εκροής και αποτελέσματος που θα συνδέονται με τους συγκεκριμένους στόχους που καθορίζονται στους ειδικούς για κάθε ταμείο κανονισμούς ⁽⁴⁴⁾. Θεωρούμε ότι η απαίτηση αυτή αποτελεί σημαντικό βήμα προς την κατεύθυνση της ενίσχυσης της εστίασης στις επιδόσεις, αφού θα παράγει συχνότερες και συνεκτικότερες πληροφορίες περί επιδόσεων.

⁽⁴⁰⁾ Πανοραμική επισκόπηση με τίτλο «Κενά, αλληλοεπικαλύψεις και προκλήσεις: πανοραμική επισκόπηση των ρυθμίσεων της ΕΕ σχετικά με τη λογοδοσία και τον δημόσιο έλεγχο» (2014), σημείο 14.

⁽⁴¹⁾ Ειδική έκθεση αριθ. 2/2017, με τίτλο «Διαπραγμάτευση των συμφωνιών εταιρικής σχέσης και των προγραμμάτων του τομέα της συνοχής της περιόδου 2014-2020 από την Επιτροπή», σημεία 5 και 83.

⁽⁴²⁾ Άρθρο 34 του κανονισμού (ΕΕ, Ευρατόμ) αριθ. 2018/1046 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου (ΕΕ L 193 της 30.7.2018, σ. 1).

⁽⁴³⁾ Γνώμη αριθ. 1/2017 σχετικά με πρόταση αναθεώρησης του «δημοσιονομικού κανονισμού», σημείο 89 (ΕΕ C 91 της 23.3.2017, σ. 1).

⁽⁴⁴⁾ Εκτός από την τεχνική βοήθεια και τον ειδικό στόχο για την αντιμετώπιση των υλικών στερήσεων [άρθρο 12, παράγραφος 2, COM(2018) 375 final].

Κοινός ορισμός των δεικτών εκροής και αποτελέσματος

58. Έχουμε ήδη καταδείξει ότι η Επιτροπή χρησιμοποίησε διαφορετικούς ορισμούς για την εκροή και το αποτέλεσμα και έχουμε συστήσει στον δημοσιονομικό κανονισμό να συμπεριληφθούν τυποποιημένοι ορισμοί⁽⁴⁵⁾. Αν και επικροτούμε τον προτεινόμενο ορισμό των δεικτών εκροής και αποτελέσματος (άρθρο 2), σημειώνουμε ότι ο ορισμός του δείκτη αποτελέσματος αναφέρεται στις «βραχυπρόθεσμες επιδράσεις» των παρεμβάσεων. Ωστόσο, κάτι τέτοιο δεν συνάδει απόλυτα με τους ορισμούς που περιέχονται ούτε στις «κατευθυντήριες γραμμές για τη βελτίωση της νομοθεσίας» της ίδιας της Επιτροπής⁽⁴⁶⁾ ούτε στον αναθεωρημένο δημοσιονομικό κανονισμό⁽⁴⁷⁾ και οι οποίοι αναφέρονται αντιστοίχως στις «άμεσες επιδράσεις» και στις «συνέπειες» των παρεμβάσεων. Επιπλέον, ο ορισμός του δείκτη αποτελέσματος στο σχέδιο ΚΚΔ δεν συμβαδίζει με τους ορισμούς που χρησιμοποιούνται σε όλους τους ειδικούς για κάθε ταμείο κανονισμούς: το σχέδιο κανονισμού του ΕΚΤ+ δεν αναφέρεται σε «δείκτες αποτελέσματος», αλλά κάνει διάκριση μεταξύ «δεικτών άμεσων αποτελεσμάτων» και «μακροπρόθεσμων δεικτών αποτελεσμάτων»⁽⁴⁸⁾.

Κοινοί και συγκεκριμένοι ανά πρόγραμμα δείκτες εκροής και αποτελέσματος για τα προγράμματα

59. Επικροτούμε την καθιέρωση ενός συνόλου κοινών δεικτών εκροής και αποτελέσματος για κάθε ταμείο. Κάτι τέτοιο συνάδει με τις προηγούμενες εκθέσεις μας, βάσει των οποίων η χρήση κοινών δεικτών αποτελεί ενδεχομένως σημαντικό βήμα προς την κατεύθυνση της ενίσχυσης της εστίασης στις επιδόσεις⁽⁴⁹⁾. Η χρήση κοινών δεικτών διευκολύνει επίσης την ομαδοποίηση των δεδομένων για τις επιδόσεις και, ως εκ τούτου, τις συγκρίσεις των επιδόσεων σε επίπεδο προγράμματος, κρατών μελών και ΕΕ. Σημειώνουμε ότι η Επιτροπή θα χρησιμοποιήσει τους κοινούς δείκτες ως βάση για την αναφορά στοιχείων για τους «βασικούς» δείκτες στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο (παράρτημα II του σχεδίου κανονισμού ΕΤΠΑ/ΤΣ).

60. Η Επιτροπή και οι νομοθέτες πρέπει να εξετάσουν:

22) Το ζήτημα της ευθυγράμμισης του προτεινόμενου ορισμού των δεικτών αποτελέσματος στον ΚΚΔ (άρθρο 2) και στους ειδικούς για κάθε ταμείο κανονισμούς (κανονισμός ΕΚΤ+, άρθρο 2 και παραρτήματα, κανονισμός ΕΤΠΑ/ΤΣ, παράρτημα Ι).

Παρακολούθηση και αξιοποίηση των πληροφοριών για τις επιδόσεις

61. Σε προηγούμενες εργασίες μας, υπογραμμίσαμε πόσο σημαντικό είναι για τα κράτη μέλη και την Επιτροπή να επιδεικνύουν αποτελέσματα βελτιώνοντας τους στόχους, τους δείκτες, τις πληροφορίες, την αξιολόγηση και τα κίνητρα, και να συγκεντρώνουν κατ' αυτόν τον τρόπο επαρκή αποδεικτικά στοιχεία προς υποστήριξη των αποφάσεων για τις δαπάνες της ΕΕ⁽⁵⁰⁾. Οι πληροφορίες για τις επιδόσεις θα πρέπει να μπορούν να ομαδοποιούνται, να είναι αξιόπιστες και να περιορίζονται στα απολύτως απαραίτητα.

Ομαδοποίηση των δεδομένων για τις επιδόσεις

62. Έχουμε αναφέρει στο παρελθόν ότι όλοι οι κοινοί δείκτες για τα προγράμματα που υποστηρίζονται από το ΕΤΠΑ δεν χρησιμοποιούνταν με συνέπεια και ότι αυτό παρεμπόδιζε την ουσιαστική ομαδοποίηση των δεδομένων σε επίπεδο ΕΕ⁽⁵¹⁾. Θεωρούμε ότι ορισμένα από τα προτεινόμενα στοιχεία του ΚΚΔ δεν εξασφαλίζουν συνεπή χρήση των δεικτών επιδόσεων, κάτι το οποίο θα μπορούσε να θέσει σε κίνδυνο την ουσιαστική ομαδοποίηση των δεδομένων και, συνεπώς, την ποιότητα των υποβαλλόμενων στοιχείων. Αυτό αποτυπώνεται στα ακόλουθα παραδείγματα:

⁽⁴⁵⁾ Ειδική έκθεση αριθ. 2/2017, με τίτλο «Διαπραγμάτευση των συμφωνιών εταιρικής σχέσης και των προγραμμάτων του τομέα της συνοχής της περιόδου 2014-2020 από την Επιτροπή», σύσταση 3.

⁽⁴⁶⁾ Έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής, SWD(2017) 350 της 7ης Ιουλίου 2017, σελίδα 49.

⁽⁴⁷⁾ Άρθρο 2, παράγραφος 56, του κανονισμού (ΕΕ, Ευρατόμ) αριθ. 2018/1046.

⁽⁴⁸⁾ Άρθρο 2, παράγραφοι 1 και 5, και άρθρο 2, παράγραφοι 1 και 6, του σχεδίου κανονισμού του ΕΚΤ+. «Κοινοί δείκτες άμεσου αποτελέσματος»: κοινοί δείκτες αποτελέσματος που λαμβάνουν τα αποτελέσματα εντός τεσσάρων εβδομάδων από την ημέρα αποχώρησης του συμμετέχοντος από την πράξη (ημερομηνία εξόδου)· «κοινοί μακροπρόθεσμοι δείκτες αποτελέσματος»: κοινοί δείκτες αποτελέσματος που λαμβάνουν τα αποτελέσματα έξι μήνες μετά την αποχώρηση του συμμετέχοντος από την πράξη.

⁽⁴⁹⁾ Ετήσια έκθεση για το οικονομικό έτος 2014, σημείο 3.50.

⁽⁵⁰⁾ Πανοραμική επισκόπηση με τίτλο «Κενά, αλληλοεπικαλύψεις και προκλήσεις: πανοραμική επισκόπηση των ρυθμίσεων της ΕΕ σχετικά με τη λογοδοσία και τον δημόσιο έλεγχο», σελίδα 13, και ενημερωτικό έγγραφο με τίτλο «Το μέλλον των οικονομικών της ΕΕ: Μεταρρύθμιση του τρόπου λειτουργίας του προϋπολογισμού της ΕΕ», σημείο 6, 2018.

⁽⁵¹⁾ Ειδική έκθεση αριθ. 2/2017, με τίτλο «Διαπραγμάτευση των συμφωνιών εταιρικής σχέσης και των προγραμμάτων του τομέα της συνοχής της περιόδου 2014-2020 από την Επιτροπή», σημεία 103 και 150.

- Ο ΚΚΔ καταργεί τους γενικούς εκ των προτέρων όρους που ισχύουν κατά την περίοδο 2014-2020 σχετικά με την ύπαρξη συστήματος που διασφαλίζει την έγκαιρη συλλογή και ομαδοποίηση των στατιστικών στοιχείων.
- Η συνάφεια των προτεινόμενων κοινών δεικτών με τον στόχο πολιτικής δεν είναι πάντοτε εμφανής. Αυτό ισχύει ιδιαίτερα για τον στόχο πολιτικής 5 («μία Ευρώπη πιο κοντά στους πολίτες της»), όπου οι προτεινόμενοι δείκτες είναι γενικοί.
- Όσον αφορά τα προγράμματα ΕΤΠΑ/ΤΣ/ΕΚΤ+/ΕΤΘΑ, δεν είναι σαφές ποιους κοινούς δείκτες θα πρέπει να χρησιμοποιούν τα κράτη μέλη ανά συγκεκριμένο στόχο. Για όλα αυτά τα ταμεία, είναι επίσης ασαφές αν τα κράτη μέλη υποχρεούνται να συγκεντρώνουν και να αναφέρουν στοιχεία σχετικά με όλους τους κοινούς δείκτες. Έχουμε αναφέρει στο παρελθόν ότι δεν χρησιμοποιούνταν με συνέπεια όλοι οι κοινοί δείκτες για τα προγράμματα που υποστηρίζονται από το ΕΤΠΑ κατά την περίοδο 2014-2020 και ότι αυτό παρεμπόδιζε την ουσιαστική ομαδοποίηση των δεδομένων σε επίπεδο ΕΕ ⁽⁵²⁾.
- Εκτός από τα προγράμματα συνοχής (ΕΤΠΑ/ΤΣ, ΕΚΤ+), τα σχέδια ειδικών για κάθε ταμείο κανονισμών δεν κάνουν διάκριση μεταξύ δεικτών εκροής και δεικτών αποτελέσματος. Ως εκ τούτου, τα κράτη μέλη ενδέχεται να μην χρησιμοποιούν με συνέπεια τους δείκτες αποτελέσματος.
- Το σύστημα των χρηματοδοτικών κατηγοριών παρέμβασης που προτείνεται για την περίοδο προγραμματισμού 2021-2027 καθιερώνει μια άμεση σχέση μεταξύ της χρηματοδότησης και των ειδικών στόχων των προγραμμάτων (παράρτημα V). Πρόκειται για βελτίωση σε σχέση με τις διατάξεις της περιόδου 2014-2020. Ωστόσο, τα πεδία παρέμβασης ⁽⁵³⁾ (παράρτημα I) που θα πρέπει να χρησιμοποιούνται για την ανάλυση των οικονομικών στοιχείων από τα κράτη μέλη είναι πολυάριθμα, διφορούμενα και δεν συνδέονται με τις εκροές και τα αποτελέσματα.

63. Η Επιτροπή και οι νομοθέτες πρέπει να εξετάσουν:

- 23) Το ζήτημα της αξιολόγησης του κατά πόσον οι προτεινόμενοι κοινοί δείκτες για το ΕΤΠΑ/ΤΣ (σχέδιο κανονισμού ΕΤΠΑ/ΤΣ, παράρτημα I) πληρούν τα κριτήρια ποιότητας («RACER») που ορίζονται στον δημοσιονομικό κανονισμό, καθώς και το ζήτημα της διενέργειας των αναγκαίων προσαρμογών ⁽⁵⁴⁾.
- 24) Το ζήτημα της διευκρίνισης κατά πόσον οι κοινοί δείκτες για τα ΕΤΠΑ/ΤΣ και ΕΚΤ+ είναι υποχρεωτικοί προς χρήση από τα κράτη μέλη (σχέδιο κανονισμού ΕΚΤ+, άρθρα 2 και 15 και παραρτήματα, σχέδιο κανονισμού ΕΤΠΑ/ΤΣ, άρθρο 7 και παράρτημα I).
- 25) Το ζήτημα του εξορθολογισμού και της αποσαφήνισης της ονοματολογίας των οικονομικών στοιχείων σύμφωνα με το παράρτημα I του σχεδίου ΚΚΔ.

Ποιότητα των δεδομένων για τις επιδόσεις

64. Για να είναι χρήσιμα τα δεδομένα για τις επιδόσεις, είναι σημαντικό να είναι αποδεκτής ποιότητας. Οι διατάξεις του σχεδίου ΚΚΔ δεν είναι αρκετά σαφείς ως προς το ποιος είναι υπεύθυνος για τη διασφάλιση της ποιότητας των δεδομένων.

- Το σχέδιο ΚΚΔ προτείνει η επιτροπή παρακολούθησης να επιβλέπει την εφαρμογή του προγράμματος (άρθρο 33). Ενώ υπάρχει απαίτηση η επιτροπή παρακολούθησης να εξετάζει και να εγκρίνει τις ετήσιες εκθέσεις και τις τελικές εκθέσεις επιδόσεων που υποβάλλονται στην Επιτροπή, αυτό δεν ισχύει για τα δεδομένα που αφορούν τις επιδόσεις.
- Δεν υπάρχουν διατάξεις σχετικά με τον ρόλο της Επιτροπής ως προς την επαλήθευση της ποιότητας των διαβιβαζόμενων δεδομένων.

⁽⁵²⁾ Ειδική έκθεση αριθ. 2/2017, με τίτλο «Διαπραγμάτευση των συμφωνιών εταιρικής σχέσης και των προγραμμάτων του τομέα της συνοχής της περιόδου 2014-2020 από την Επιτροπή», σημεία 103 και 150.

⁽⁵³⁾ Ειδική έκθεση αριθ. 2/2017, με τίτλο «Διαπραγμάτευση των συμφωνιών εταιρικής σχέσης και των προγραμμάτων του τομέα της συνοχής της περιόδου 2014-2020 από την Επιτροπή», σημεία 92 έως 99.

⁽⁵⁴⁾ Άρθρο 33, παράγραφος 3, του κανονισμού (ΕΕ, Ευρατόμ) αριθ. 2018/1046 (ΕΕ L 193 της 30.7.2018, σ. 1): «Καθορίζονται [...] δείκτες συναφείς, αποδεκτοί, αξιόπιστοι, εύχρηστοι και εύρωστοι όπου αρμόζει».

65. Η Επιτροπή και οι νομοθέτες πρέπει να εξετάσουν:

26) Το ζήτημα της αποσαφήνισης των ρυθμίσεων για τη διασφάλιση της ποιότητας των δεδομένων που διαβιβάζονται από τις αρχές του προγράμματος, ιδίως του ρόλου της Επιτροπής και της επιτροπής παρακολούθησης (άρθρο 37 του σχεδίου ΚΚΔ).

Χρήση των δεδομένων για τις επιδόσεις που παράγονται σε επίπεδο ΕΕ

66. Έχουμε προτείνει την ενίσχυση του πλαισίου επιδόσεων της ΕΕ μέσω της μείωσης του συνολικού αριθμού των στόχων και των δεικτών επιδόσεων⁽⁵⁵⁾. Θεωρούμε ότι ορισμένες διατάξεις του ΚΚΔ ενέχουν τον κίνδυνο επίτασης της πολυπλοκότητας χωρίς αντίστοιχο όφελος ως προς την αξιολόγηση της επίτευξης των προτεραιοτήτων της ΕΕ.

— Έχουμε συστήσει στο παρελθόν στα κράτη μέλη να διακόψουν τη χρήση των περιττών ειδικών δεικτών⁽⁵⁶⁾. Σημειώνουμε ότι ο ΚΚΔ εξακολουθεί να περιλαμβάνει τη δυνατότητα καθορισμού ειδικών ανά πρόγραμμα δεικτών για τα προγράμματα⁽⁵⁷⁾.

— Το σχέδιο ΚΚΔ υποχρεώνει τα κράτη μέλη να διαβιβάζουν κάθε δύο μήνες, μέσω ηλεκτρονικού συστήματος (άρθρο 37), πληροφορίες σχετικά με τη δημοσιονομική εκτέλεση και τις επιδόσεις υλοποίησης κάθε προγράμματος, κάτι το οποίο συνιστά σημαντική αύξηση των απαιτήσεων υποβολής στοιχείων για την περίοδο 2014-2020. Ωστόσο, οι συνεδριάσεις επανεξέτασης των επιδόσεων μεταξύ της Επιτροπής και των κρατών μελών και οι συνεδριάσεις των επιτροπών παρακολούθησης θα πραγματοποιούνται μόνο μία ή δύο φορές τον χρόνο.

67. Θεωρούμε ότι είναι επίσης ασαφές ποια θα είναι η χρήση από την Επιτροπή ορισμένων από τις παραγόμενες πληροφορίες για τις επιδόσεις:

— Δεν υπάρχει απαίτηση για τα κράτη μέλη να υποβάλλουν έκθεση σχετικά με την εφαρμογή των συμφωνιών εταιρικής σχέσης, ούτε υποχρέωση να υποβάλλουν ετήσιες εκθέσεις εφαρμογής⁽⁵⁸⁾. Το σχέδιο ΚΚΔ εισάγει αντιθέτως ετήσιες συνεδριάσεις επανεξέτασης των επιδόσεων μεταξύ της Επιτροπής και των κρατών μελών, στο πλαίσιο των οποίων θα εξετάζεται η εκτέλεση των προγραμμάτων (άρθρο 36)⁽⁵⁹⁾. Αν και επικροτούμε την πρόταση για εντατικοποίηση του διαλόγου μεταξύ της Επιτροπής και των κρατών μελών, οι προτεινόμενες διατάξεις δεν είναι σαφείς όσον αφορά τους συμμετέχοντες, το περιεχόμενο και τις συνέπειες αυτών των συνεδριάσεων.

— Οι αξιολογήσεις που θα πραγματοποιηθούν από τα κράτη μέλη ή την Επιτροπή (άρθρα 39 και 40) δεν απαιτείται να εξετάζουν την «οικονομία» — την ιδέα σύμφωνα με την οποία οι πόροι διατίθενται σε εύθετο χρόνο, στην κατάλληλη ποσότητα και ποιότητα και στην καλύτερη τιμή. Έχουμε επισημάνει στο παρελθόν, στη γνώμη μας σχετικά με το σχέδιο δημοσιονομικού κανονισμού⁽⁶⁰⁾, τη σημασία της ενσωμάτωσης της έννοιας της «οικονομίας» στις αξιολογήσεις.

68. Η Επιτροπή και οι νομοθέτες πρέπει να εξετάσουν:

27) Το ζήτημα του περιορισμού της χρήσης ειδικών ανά πρόγραμμα δεικτών εκροής και αποτελέσματος με στόχο τη μείωση του διοικητικού φόρτου (άρθρο 7 του σχεδίου κανονισμού ΕΤΠΑ/ΤΣ, άρθρο 15 του σχεδίου κανονισμού ΕΚΤ+).

⁽⁵⁵⁾ Ενημερωτικό έγγραφο με τίτλο «Το μέλλον των οικονομικών της ΕΕ: Μεταρρύθμιση του τρόπου λειτουργίας του προϋπολογισμού της ΕΕ», σημείο 38, 2018.

⁽⁵⁶⁾ Ειδική έκθεση αριθ. 2/2017, με τίτλο «Διαπραγμάτευση των συμφωνιών εταιρικής σχέσης και των προγραμμάτων του τομέα της συνοχής της περιόδου 2014-2020 από την Επιτροπή», σημείο 147 και σύσταση 4.

⁽⁵⁷⁾ Παράρτημα Ι του σχεδίου πρότασης κανονισμού για το ΕΤΠΑ/ΤΣ, COM/2018/372 final, για το ΕΚΤ+, COM/2018/382 final, και για το ΕΤΘΑ, COM/2018/390 final. Παράρτημα VIII του σχεδίου πρότασης κανονισμού για το ΤΑΜΕ, COM/2018/471 final, για το ΤΕΑ, COM/2018/472 final, και για το ΜΔΣΘ, COM/2018/473 final.

⁽⁵⁸⁾ Αντιθέτως, τα κράτη μέλη οφείλουν πλέον να υποβάλλουν εκθέσεις για τα βασικά στοιχεία σχετικά με την εφαρμογή του προγράμματος μέσω ετήσιας έκθεσης επιδόσεων προς την Επιτροπή για τα προγράμματα που καλύπτονται από το ΕΤΘΑ, το ΤΑΜΕ, το ΤΕΑ και το ΜΔΣΘ (άρθρο 36 παράγραφος 6 του εγγράφου COM(2018) 375 final) και τελικής έκθεσης επιδόσεων για το ΕΤΠΑ, το ΕΚΤ+ και το ΤΣ, έως τις 15 Φεβρουαρίου 2031 (άρθρο 38 του εγγράφου COM(2018) 375 final).

⁽⁵⁹⁾ Για τα προγράμματα που υποστηρίζονται από το ΤΑΜΕ, το ΤΕΑ και το ΜΔΣΘ, η συνεδρίαση επανεξέτασης διοργανώνεται τουλάχιστον δύο φορές κατά τη διάρκεια της περιόδου προγραμματισμού.

⁽⁶⁰⁾ Γνώμη αριθ. 1/2017 σχετικά με πρόταση αναθεώρησης του «δημοσιονομικού κανονισμού», σημείο 89 (ΕΕ C 91 της 23.3.2017, σ. 1).

- 28) Το ζήτημα της μείωσης της συχνότητας διαβίβασης δεδομένων (άρθρο 37 του σχεδίου ΚΚΔ), λαμβάνοντας υπόψη την επακόλουθη χρήση των δεδομένων από την Επιτροπή και τη σχετική διοικητική επιβάρυνση.
- 29) Για τις ετήσιες συνεδριάσεις επανεξέτασης των επιδόσεων, το ζήτημα της αποσαφήνισης των απαιτήσεων σχετικά με τους συμμετέχοντες, το περιεχόμενο και τις συνέπειες (άρθρο 36 του σχεδίου ΚΚΔ).
- 30) Το ζήτημα της απαίτησης οι αξιολογήσεις να καλύπτουν την οικονομία (άρθρα 39 και 40 του σχεδίου ΚΚΔ).

ΣΥΣΤΗΜΑ ΥΛΟΠΟΙΗΣΗΣ ΚΑΙ ΚΑΝΟΝΕΣ ΕΠΙΛΕΞΙΜΟΤΗΤΑΣ

Χρηματοδοτικά μέσα

Επιλογή φορέων υλοποίησης των χρηματοδοτικών μέσων

69. Η νομοθεσία για την περίοδο 2014-2020 αναφέρει ότι οι ενδιάμεσοι χρηματοδοτικοί οργανισμοί πρέπει να επιλέγονται βάσει ανοικτών, διαφανών, αναλογικών και χωρίς διακρίσεις διαδικασιών, με αποφυγή συγκρούσεων συμφερόντων. Προβλέπει επίσης απαιτήσεις για την ανάθεση της υλοποίησης των χρηματοδοτικών μέσων σε φορείς που διαθέτουν την κατάλληλη ικανότητα για την εφαρμογή τους ⁽⁶¹⁾. Ωστόσο, το σχέδιο ΚΚΔ δεν περιλαμβάνει τέτοιες απαιτήσεις, ορίζοντας μόνο ότι η διαχειριστική αρχή «επιλέγει τον φορέα υλοποίησης ενός χρηματοδοτικού μέσου» (άρθρο 53, παράγραφος 2).

Εκ των προτέρων αξιολόγηση των χρηματοδοτικών μέσων

70. Επιφέροντας αλλαγή σε σχέση με την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020, το σχέδιο ΚΚΔ (άρθρο 52 παράγραφος 3) δεν απαιτεί πλέον η εκ των προτέρων αξιολόγηση ενός χρηματοδοτικού μέσου να βασίζεται στην ανάλυση κενών της αγοράς, όπως είναι η απόδειξη της ύπαρξης ανεπάρκειας της αγοράς ή «καταστάσεων ανεπάρκειας επενδύσεων». Η απουσία μιας τέτοιας ανάλυσης ενέχει τον κίνδυνο τα χρηματοδοτικά μέσα να είναι μεγαλύτερα από όσο πρέπει ⁽⁶²⁾ και ενδέχεται να εκτοπίζουν την ιδιωτική και δημόσια χρηματοδότηση. Το άρθρο 52, παράγραφος 2, απαιτεί τα χρηματοδοτικά μέσα να παρέχουν υποστήριξη σε έργα τα οποία «δεν βρίσκουν επαρκή χρηματοδότηση από πηγές της αγοράς», όμως, βάσει της πείρας μας στον έλεγχο χρηματοδοτικών μέσων, αυτό δεν ισοδυναμεί με ανάλυση κενών της αγοράς και, συνεπώς, δεν επαρκεί για τον μετριασμό των κινδύνων που έχουμε εντοπίσει.

Αναφορά στοιχείων σχετικά με τα χρηματοδοτικά μέσα

71. Επικροτούμε το γεγονός ότι η πρόταση ΚΚΔ απαιτεί από τα κράτη μέλη να γνωστοποιούν στην αίτηση πληρωμής (παράρτημα XIX) τόσο το ποσό της προκαταβολής όσο και την εκταμίευση των κονδυλίων στους τελικούς δικαιούχους (άρθρο 86, παράγραφος 2). Οι πληροφορίες αυτές επαρκούν για την αξιολόγηση της νομιμότητας και της κανονικότητας των δαπανών από τους ελεγκτές (βλέπε επίσης σημείο 109). Ωστόσο, έχει αφαιρεθεί η διάταξη της νομοθεσίας για την περίοδο 2014-2020, η οποία απαιτεί την υποβολή εκθέσεων για μεμονωμένα χρηματοδοτικά μέσα ⁽⁶³⁾. Σύμφωνα με την πρόταση ΚΚΔ, οι διαχειριστικές αρχές υποχρεούνται να παρέχουν στοιχεία για τα χρηματοδοτικά μέσα σε επίπεδο προγράμματος μόνο (άρθρο 37, παράγραφος 3, και παραρτήματα XIX και XX). Όμως, εφόσον τα στοιχεία σχετικά με ένα μεμονωμένο χρηματοδοτικό μέσο ενδέχεται να είναι διασκορπισμένα σε διάφορα προγράμματα, δεν είναι δυνατόν να εκτιμηθούν οι επιδόσεις του, όπως για παράδειγμα το επίπεδο της αμοιβής διαχείρισης. Ο λόγος για την καθιέρωση χωριστής υποβολής εκθέσεων κατά την προηγούμενη περίοδο εξακολουθεί να ισχύει: «να ενισχυθεί η διαφάνεια της διαδικασίας εφαρμογής και να διασφαλιστεί η σωστή παρακολούθηση της εφαρμογής των μέσων χρηματοοικονομικής τεχνικής» ⁽⁶⁴⁾. Αυτό συνεπάγεται επίσης την ανάγκη να μειωθεί το κενό μεταξύ της έκθεσης και της περιόδου που καλύπτει ⁽⁶⁵⁾.

⁽⁶¹⁾ Άρθρο 12 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1303/2013 και άρθρο 7 του κατ' εξουσιοδότηση κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 480/2014 της Επιτροπής (ΕΕ L 138 της 13.5.2014, σ. 5).

⁽⁶²⁾ Ειδική έκθεση αριθ. 19/2016, με τίτλο «Εκτέλεση του προϋπολογισμού της ΕΕ διά χρηματοοικονομικών μέσων: διδάγματα από την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013», σημεία 47-52.

⁽⁶³⁾ Άρθρο 46 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1303/2013.

⁽⁶⁴⁾ Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1310/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου (ΕΕ L 337 της 20.12.2011, σ. 1).

⁽⁶⁵⁾ Ετήσια έκθεση για το οικονομικό έτος 2017, σημείο 2.35 (ΕΕ C 357 της 4.10.2018, σ. 1).

Ρυθμίσεις λογοδοσίας για τα χρηματοδοτικά μέσα

72. Το σχέδιο πρότασης ΚΚΔ ορίζει ότι, για τα χρηματοδοτικά μέσα, ούτε η διαχειριστική αρχή ούτε η ελεγκτική αρχή δεν διενεργούν ελέγχους στο επίπεδο της ΕΤΕπ ή άλλων διεθνών χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων στα οποία είναι μέτοχος ένα κράτος μέλος. Αντιθέτως, η ΕΤΕπ ή άλλο χρηματοπιστωτικό ίδρυμα θα υποβάλει στην Επιτροπή και στην ελεγκτική αρχή ετήσια έκθεση λογιστικού ελέγχου, η οποία καταρτίζεται από τους εξωτερικούς ελεγκτές τους έως το τέλος κάθε ημερολογιακού έτους (άρθρο 75). Με τον τρόπο αυτό, το σχέδιο πρότασης δεν καθορίζει τα δικαιώματα πρόσβασης που διαθέτει το ΕΕΣ σε σχέση με τα χρηματοδοτικά μέσα που υλοποιεί η ΕΤΕπ ή άλλα διεθνή χρηματοπιστωτικά ιδρύματα. Πρόκειται για σημαντική παράλειψη⁽⁶⁶⁾. Επιπλέον, το σχέδιο ΚΚΔ στερείται λειτουργικών διατάξεων σχετικά με τον τρόπο με τον οποίο τα αποτελέσματα αυτών των εξωτερικών ελέγχων θα αντικατοπτρίζονται στον υπολογισμό των ποσοστών σφάλματος από τις ελεγκτικές αρχές.

73. Βάσει της πρότασης ΚΚΔ, δεν μπορούν να διενεργηθούν επαληθεύσεις διαχείρισης ή λογιστικοί έλεγχοι από τις ελεγκτικές αρχές στο επίπεδο των τελικών αποδεκτών (άρθρο 75). Σύμφωνα με τον ΚΚΔ για την περίοδο 2014-2020, οι τελικοί αποδέκτες μπορούν να ελεγχθούν όταν υπάρχουν στοιχεία που αποδεικνύουν ότι τα διαθέσιμα έγγραφα στο επίπεδο της διαχειριστικής αρχής ή στο επίπεδο των φορέων στους οποίους έχει ανατεθεί η υλοποίηση μέσω χρηματοοικονομικής τεχνικής δεν αντιπροσωπεύουν μία ακριβή και αληθή καταγραφή της παρεχόμενης υποστήριξης⁽⁶⁷⁾. Αναγνωρίζουμε ότι εν γένει ενδέχεται να μην είναι αναγκαία η επίσκεψη στους τελικούς αποδέκτες στο πλαίσιο του ελέγχου των χρηματοδοτικών μέσων. Ωστόσο, πιστεύουμε ότι θα πρέπει να είναι δυνατή η επέκταση της εξέτασης στο επίπεδο των τελικών αποδεκτών, ώστε να εξακριβώνεται εάν πληρούνται οι όροι επιλεξιμότητας⁽⁶⁸⁾.

Αποτέλεσμα μόχλευσης για τα χρηματοδοτικά μέσα

74. Ένα από τα βασικά πλεονεκτήματα των χρηματοδοτικών μέσων είναι το δυναμικό μόχλευσης επιπλέον ιδιωτικών και δημόσιων πόρων. Έχουμε συστήσει στο παρελθόν στην Επιτροπή να παράσχει ορισμό για τη μόχλευση των χρηματοδοτικών μέσων, ο οποίος θα κάνει σαφή διάκριση μεταξύ της μόχλευσης ιδιωτικών και εθνικών δημόσιων συνεισφορών στο πλαίσιο του ΕΠ ή/και πρόσθετων ιδιωτικών ή δημόσιων συνεισφορών κεφαλαίου και θα λαμβάνει υπόψη τον τύπο του εμπλεκόμενου μέσου⁽⁶⁹⁾. Ενώ η πρόταση παρέχει ορισμό του αποτελέσματος μόχλευσης (άρθρο 2, παράγραφος 22), ο ορισμός αυτός δεν κάνει τις διακρίσεις που συστήναμε⁽⁷⁰⁾.

75. Η Επιτροπή και οι νομοθέτες πρέπει να εξετάσουν:

- 31) Το ζήτημα της εισαγωγής της απαίτησης επιλογής των ενδιάμεσων χρηματοδοτικών οργανισμών μέσω ανοικτής, διαφανούς και αμερόληπτης διαδικασίας και της παροχής περαιτέρω διευκρινίσεων σχετικά με τα είδη φορέων που μπορούν να αναλάβουν την εκτέλεση των χρηματοδοτικών μέσων και τις απαιτήσεις που πρέπει να πληρούν (άρθρο 52 του σχεδίου ΚΚΔ).
- 32) Το ζήτημα της απαίτησης ανάλυσης των κενών της αγοράς στο επίπεδο των χρηματοδοτικών μέσων στο πλαίσιο της εκ των προτέρων αξιολόγησης (άρθρο 52, παράγραφος 3, του σχεδίου ΚΚΔ).
- 33) Το ζήτημα της διατήρησης του συστήματος αναφοράς στοιχείων της περιόδου 2014-2020 και της βελτίωσης της έγκαιρης εφαρμογής του, καθώς αυτό διευκολύνει την υποβολή εκθέσεων σε επίπεδο χρηματοδοτικού μέσου και επιτρέπει την εκτίμηση των επιδόσεων του (άρθρο 53 του σχεδίου ΚΚΔ).
- 34) Το ζήτημα της επισημάνσης ότι, στο πλαίσιο συμφωνιών ελέγχου ή επαλήθευσης εντός της ΕΤΕπ και με εξωτερικούς ελεγκτές, το ΕΕΣ πρέπει να έχει πρόσβαση σε όλες τις πληροφορίες που κρίνει αναγκαίες για τον έλεγχο των ταμείων της ΕΕ (άρθρο 75, παράγραφος 4, του σχεδίου ΚΚΔ).

⁽⁶⁶⁾ Γνώμη αριθ. 1/2017 σχετικά με πρόταση αναθεώρησης του «δημοσιονομικού κανονισμού», σημείο 40: «οι συμφωνίες ελέγχου ή επαλήθευσης δεν θα περιορίζουν την πρόσβασή μας σε πληροφορίες που είναι απαραίτητες για τον έλεγχο των κονδυλίων της Ένωσης».

⁽⁶⁷⁾ Άρθρο 40, παράγραφος 3, του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1303/2013.

⁽⁶⁸⁾ Ετήσια έκθεση για το οικονομικό έτος 2017, κεφάλαιο 6, σημείο 6.62.

⁽⁶⁹⁾ Ειδική έκθεση αριθ. 19/2016, σημείο 152 και σύσταση 3.

⁽⁷⁰⁾ Ειδική έκθεση αριθ. 19/2016, με τίτλο «Εκτέλεση του προϋπολογισμού της ΕΕ διά χρηματοοικονομικών μέσων: διδάγματα από την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013», σύνοψη, σημείο VIII.

- 35) Το ζήτημα της αποσαφήνισης των επιχειρησιακών πτυχών στην κατ' εξουσιοδότηση πράξη που αναφέρεται στο άρθρο 73 σχετικά με τον τρόπο με τον οποίο τα αποτελέσματα του ελέγχου της ΕΤΕπ και άλλων διεθνών χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων (άρθρο 75, παράγραφος 4, του σχεδίου ΚΚΔ) θα συμπεριλαμβάνονται στον υπολογισμό των ποσοστών σφάλματος και στην ελεγκτική γνώμη των ελεγκτικών αρχών.
- 36) Το ζήτημα της παροχής στον ΚΚΔ της δυνατότητας διεξαγωγής ελέγχων στο επίπεδο των τελικών αποδεκτών, ώστε να εξακριβώνεται εάν πληρούνται οι όροι επιλεξιμότητας (άρθρο 75, παράγραφος 4, του σχεδίου ΚΚΔ).
- 37) Το ζήτημα της αποσαφήνισης του πολλαπλασιαστικού/μοχλευτικού αποτελέσματος των χρηματοδοτικών μέσων έτσι ώστε οι επιδόσεις ενός μέσου να μπορούν να εκτιμηθούν με βάση την εθνική δημόσια συνεισφορά (άρθρο 2 του σχεδίου ΚΚΔ).

Απλουστευμένοι τρόποι υλοποίησης

Χρηματοδότηση που δεν συνδέεται με δαπάνες ως μορφή στήριξης των προγραμμάτων

76. Οι έλεγχοί μας έχουν καταδείξει ότι οι πληρωμές βάσει δικαιωμάτων που συνδέονται με την τήρηση ορισμένων προϋποθέσεων ενέχουν μικρότερο κίνδυνο εμφάνισης σφαλμάτων συμμόρφωσης σε σύγκριση με τις πληρωμές στο πλαίσιο της επιστροφής επιλέξιμων δαπανών, ενώ συμβάλλουν και στη μείωση του διοικητικού φόρτου. Έχουμε συστήσει οι πληρωμές με βάση την εκπλήρωση προϋποθέσεων ή την επίτευξη αποτελεσμάτων να αποτελούν την προτιμώμενη επιλογή σε ολόκληρο το φάσμα του προϋπολογισμού⁽⁷¹⁾. Η πρόταση της Επιτροπής περιλαμβάνει τη δυνατότητα πραγματοποίησης πληρωμών σε αυτήν τη βάση (άρθρο 46). Παρόμοια μορφή χρηματοδότησης υπάρχει ήδη στην περίοδο προγραμματισμού 2014-2020 («κοινά σχέδια δράσης»⁽⁷²⁾), όμως κανένα επιχειρησιακό πρόγραμμα δεν είχε κάνει χρήση αυτής της δυνατότητας έως τον Μάιο του 2018⁽⁷³⁾. Αυτό υποδηλώνει ότι τα κράτη μέλη αντιμετωπίζουν δυσκολίες ως προς την υλοποίηση του συγκεκριμένου στόχου.

77. Υπό το πρίσμα αυτό, θεωρούμε ότι η πρόταση, από μόνη της, δεν επαρκεί για να βοηθήσει τα κράτη μέλη να επωφεληθούν από την εν λόγω μορφή απλούστευσης. Η τελική επιτυχία αυτής της πρότασης θα εξαρτηθεί σε μεγάλο βαθμό από το εάν η Επιτροπή και τα κράτη μέλη μπορούν να αποφύγουν την τάση να επανέλθουν στην πληρωμή εισροών και εκροών, όπως διαπιστώσαμε ότι συνέβαινε για το αποθεματικό επίδοσης κατά την περίοδο 2014-2020⁽⁷⁴⁾.

Απλουστευμένες μορφές επιχορηγήσεων προς τους δικαιούχους

78. Επισημαίνουμε ότι η μεθοδολογία επί της οποίας βασίζεται η χρήση των απλουστευμένων μορφών επιχορηγήσεων προς τους δικαιούχους καθορίζεται στα προγράμματα και υπόκειται σε μεταγενέστερη έγκριση της Επιτροπής (άρθρο 88 και παράρτημα V). Με τον τρόπο αυτό παρέχεται η απαραίτητη νομική ασφάλεια για τα κράτη μέλη.

79. Όσον αφορά τις απλουστευμένες μορφές επιχορηγήσεων προς τους δικαιούχους, υποστηρίζουμε τις προσπάθειες της Επιτροπής να επεκτείνει την εφαρμογή των απλουστευμένων επιλογών κόστους⁽⁷⁵⁾. Διαπιστώσαμε ότι οι απλουστευμένες επιλογές κόστους ήταν το αποτελεσματικότερο μέτρο για τη μείωση του διοικητικού φόρτου για τους δικαιούχους στο πρόγραμμα του 2014-2020, ενώ από το 2012 έως το 2016 δεν αναφέραμε κανένα ποσοτικό σφάλμα σχετικά με τη χρήση των απλουστευμένων επιλογών κόστους⁽⁷⁶⁾. Ωστόσο, υπογραμμίσαμε επίσης ότι η Επιτροπή και τα κράτη μέλη πρέπει να διασφαλίζουν ότι η ευκαιρία απλούστευσης συνοδεύεται από μεγαλύτερη εστίαση στις επιδόσεις⁽⁷⁷⁾. Στον τομέα της αγροτικής ανάπτυξης, διαπιστώσαμε ότι η εισαγωγή των απλουστευμένων επιλογών κόστους κατά την περίοδο 2014-2020 συνέβαλε στη μετατόπιση της εστίασης από τις εισροές στις εκροές, δεν οδήγησε όμως σε μεγαλύτερη εστίαση στα αποτελέσματα⁽⁷⁸⁾.

⁽⁷¹⁾ Γνώμη αριθ. 1/2017 σχετικά με πρόταση αναθεώρησης του «δημοσιονομικού κανονισμού», σημείο 84.

⁽⁷²⁾ Άρθρο 104 του κανονισμού αριθ. 1303/2013 (ΚΚΔ).

⁽⁷³⁾ Ενημερωτικό έγγραφο με τίτλο «Απλούστευση της εφαρμογής της πολιτικής συνοχής μετά το 2020», Μάιος 2018, σημείο 79.

⁽⁷⁴⁾ Ειδική έκθεση αριθ. 15/2017, με τίτλο «Οι εκ των προτέρων αιρεσιμότητες και το αποθεματικό επίδοσης στον τομέα της συνοχής: καινοτόμα μέσα που δεν έχουν ακόμη αποδειχθεί αποτελεσματικά», σημείο 106.

⁽⁷⁵⁾ Ετήσια έκθεση για το οικονομικό έτος 2011, κεφάλαιο 6, σημείο 30 (ΕΕ C 344 της 10.11.2015, σ. 1), ετήσια έκθεση για το οικονομικό έτος 2012, κεφάλαιο 6, σημείο 42, ετήσια έκθεση για το οικονομικό έτος 2014, κεφάλαιο 6, σημείο 79.

⁽⁷⁶⁾ Ενημερωτικό έγγραφο με τίτλο «Απλούστευση της εφαρμογής της πολιτικής συνοχής μετά το 2020», Μάιος 2018, σημείο 75, ετήσια έκθεση για το οικονομικό έτος 2016, σημείο 6.12.

⁽⁷⁷⁾ Ενημερωτικό έγγραφο με τίτλο «Απλούστευση της εφαρμογής της πολιτικής συνοχής μετά το 2020», Μάιος 2018, σημείο IV.

⁽⁷⁸⁾ Ειδική έκθεση αριθ. 11/2018, με τίτλο «Νέες επιλογές για τη χρηματοδότηση έργων αγροτικής ανάπτυξης: Αν και απλούστερες, δεν εστιάζουν στα αποτελέσματα», σημείο 81, σύσταση 4.

80. Σημειώνουμε σχετικά ότι οι σταθεροί κατ' αποκοπή συντελεστές που προτείνονται στο σχέδιο ΚΚΔ -για τις άμεσες δαπάνες προσωπικού (άρθρο 50, παράγραφος 1) και άλλες επιλέξιμες δαπάνες (άρθρο 51)- συνδέονται με τις εισροές και όχι με τις εκροές ή τα αποτελέσματα. Έτσι, ενώ η χρήση με τον τρόπο αυτό των κατ' αποκοπή συντελεστών μπορεί να διευκολύνει τα κράτη μέλη να υποβάλουν αίτηση και να λάβουν χρηματοδότηση από την ΕΕ, δεν υπάρχει συνοδευτικός αντίκτυπος ως προς τις επιδόσεις. Αυτό είναι αντίθετο με την παραίνεση του δημοσιονομικού κανονισμού τα κατ' αποκοπή ποσά να καθορίζονται «όταν είναι δυνατό και ενδεδειγμένο [...] με τέτοιο τρόπο ώστε η καταβολή τους να επιτρέπεται μόλις επιτευχθούν συγκεκριμένες επιδόσεις και/ή αποτελέσματα»⁽⁷⁹⁾.

81. Εξάλλου, ελλείπει εκτίμησης επιπτώσεων (σημείο 5), δεν υπάρχουν στοιχεία που να δικαιολογούν το επίπεδο των προτεινόμενων σταθερών κατ' αποκοπή συντελεστών, για τις άμεσες δαπάνες προσωπικού, άλλες επιλέξιμες δαπάνες ή έμμεσες δαπάνες. Στην πράξη, τα επίπεδα που ισχύουν για το 2014-2020 στο ΕΚΤ ισχύουν και για την πρόταση για τα άλλα ταμεία. Ωστόσο, η πολιτική συνοχής καλύπτει ένα ευρύτατο φάσμα τομέων και έργων, που περιλαμβάνουν πολύ διαφορετικές δομές εσωτερικού κόστους. Η γενική εφαρμογή του ίδιου επιπέδου κατ' αποκοπή συντελεστών σημαίνει ότι τα έργα υψηλού κόστους θα δίδουν στα κράτη μέλη την ευκαιρία να διεκδικούν υψηλά επίπεδα κατ' αποκοπή δαπανών, χωρίς διασφάλιση ότι οι δαπάνες αυτές τοποθετούνται στο σωστό επίπεδο.

82. Η διεύρυνση του καθεστώτος των κατ' αποκοπή συντελεστών ώστε αυτό να συμπεριλάβει τις άμεσες δαπάνες προσωπικού μπορεί να επιφέρει περισσότερες επιπλοκές από ό,τι απλούστευση. Κατά την άποψή μας, η πρόταση ΚΚΔ (άρθρο 50, παράγραφος 2) ήδη απλουστεύει σημαντικά τον υπολογισμό και την κατανομή του κόστους προσωπικού. Ωστόσο, βάσει της πρότασης, οι δικαιούχοι θα μπορούσαν νομίμως να απαιτήσουν κατ' αποκοπή συντελεστές σε σχέση με τις άμεσες δαπάνες προσωπικού για ένα έργο που δεν συνεπάγεται τέτοιες δαπάνες (όπως έργο το οποίο υλοποιείται εξολοκλήρου μέσω διαδικασίας ανάθεσης δημόσιων συμβάσεων). Επειδή μάλιστα μπορούν να απαιτηθούν κατ' αποκοπή συντελεστές τόσο για άμεσες δαπάνες προσωπικού όσο και για άλλες άμεσες δαπάνες, ένας οργανισμός που είναι υπεύθυνος για διάφορα έργα θα μπορούσε να εναλλάσσει τους τρόπους με τους οποίους καθορίζει τις επιλέξιμες δαπάνες, χρησιμοποιώντας κατ' αποκοπή δαπάνες προσωπικού για κάποια και άλλες άμεσες δαπάνες για άλλα. Αυτό δημιουργεί τη δυνατότητα να εγερθεί αξίωση για την ίδια δαπάνη περισσότερες από μία φορές. Το άρθρο 51, παράγραφος 3, της πρότασης ορίζει ότι τα κράτη μέλη δεν πρέπει να το πράττουν, λαμβάνοντας όμως υπόψη τα περιορισμένα δικαιολογητικά που θα συνοδεύουν τις εν λόγω αιτήσεις, αμφιβάλλουμε εάν οι διαχειριστικές και ελεγκτικές αρχές, καθώς και η Επιτροπή, θα είναι σε θέση να εντοπίζουν τις παραβάσεις.

83. Οι περιορισμοί που συνδέονται με τη χρήση απλουστευμένων μορφών στήριξης σε πράξεις που υλοποιούνται αποκλειστικά μέσω δημόσιων συμβάσεων που ισχύαν κατά την προηγούμενη περίοδο προγραμματισμού⁽⁸⁰⁾ δεν επαναλαμβάνονται στην πρόταση. Σύμφωνα με την πρόταση, εάν τα έργα αυτά χρησιμοποιούν απλουστευμένες μορφές στήριξης, θα απαιτείται η Επιτροπή και τα κράτη μέλη να εξακριβώνουν μόνον εάν έχουν εκπληρωθεί οι προϋποθέσεις για την πληρωμή⁽⁸¹⁾. Οι κανόνες για τις δημόσιες συμβάσεις θα εξακολουθήσουν να ισχύουν, όμως δεν θα ελέγχονται στο πλαίσιο της διαδικασίας αίτησης για στήριξη της ΕΕ, δεδομένου ότι η συμμόρφωση δεν θα αποτελεί πλέον προϋπόθεση για την πληρωμή. Οι κανόνες για τις δημόσιες συμβάσεις αποτελούν ακρογωνιαίο λίθο της εσωτερικής αγοράς της ΕΕ, όμως η πρόταση ΚΚΔ αυξάνει σημαντικά τον κίνδυνο μη εντοπισμού των παραβάσεων των κανόνων αυτών.

84. Η Επιτροπή και οι νομοθέτες πρέπει να εξετάσουν:

38) Το ζήτημα της εκπόνησης, πριν από τον προγραμματισμό, κατ' εξουσιοδότηση πράξεων, όπως αναφέρεται στα άρθρα 88 και 89 του σχεδίου ΚΚΔ, αφενός, σχετικά με τη στήριξη που δεν συνδέεται με δαπάνες, με έτοιμες προς χρήση λύσεις με σκοπό να διευκολυνθεί η απορρόφηση αυτής της μορφής στήριξης και, αφετέρου, σχετικά με απλουστευμένες μορφές στήριξης προς τους δικαιούχους. Ένας στόχος θα πρέπει να είναι η διασφάλιση μεγαλύτερης εστίασης στα αποτελέσματα.

39) Το ζήτημα της επαναξιολόγησης του κατά πόσον οι σταθεροί κατ' αποκοπή συντελεστές που ορίζονται στο σχέδιο ΚΚΔ είναι κατάλληλοι όσον αφορά τον τομέα χρηματοδότησης, τον τύπο των έργων ή/και το μέγεθος του έργου (άρθρα 49, 50, παράγραφος 1, και 51 του σχεδίου ΚΚΔ).

40) Το ζήτημα της εξαίρεσης των άμεσων δαπανών προσωπικού από την κατ' αποκοπή απλουστευμένη επιλογή κόστους (άρθρο 50, παράγραφος 1, του σχεδίου ΚΚΔ).

⁽⁷⁹⁾ Άρθρο 181, παράγραφος 2, του κανονισμού (ΕΕ, Ευρατόμ) 2018/1046 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου (ΕΕ L 193 της 30.7.2018, σ. 1).

⁽⁸⁰⁾ Άρθρο 67, παράγραφος 4, του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1303/2013.

⁽⁸¹⁾ Άρθρο 88, παράγραφος 3, του εγγράφου COM(2018) 375 final.

41) Το ζήτημα της απαίτησης από τις ελεγκτικές αρχές να ελέγχουν τη συμμόρφωση με τους κανόνες περί δημοσίων συμβάσεων κατά τους ελέγχους συστημάτων τους (άρθρο 88, παράγραφος 3, του σχεδίου ΚΚΔ).

Επιλογή έργων και κανόνες επιλεξιμότητας

Επιλογή έργων

85. Στο πλαίσιο αρκετών από τους ελέγχους μας εντοπίσαμε αδυναμίες στην επιλογή των έργων, με αποτέλεσμα συστάσεις για την ενίσχυση των κριτηρίων, αλλά και του ρόλου της Επιτροπής⁽⁸²⁾. Σε πρόσφατο έλεγχό μας, ο οποίος επικεντρώθηκε στην επιλογή των έργων, διαπιστώθηκε ότι, ενώ τα κριτήρια επιλογής υποστηρίζουν γενικά τους στόχους του προγράμματος, δεν λαμβάνουν επαρκώς υπόψη τα αποτελέσματα και εστιάζουν κυρίως στις εκροές και στην απορρόφηση⁽⁸³⁾. Σε αυτό το πλαίσιο, χαιρετίζουμε την εισαγωγή απαιτήσεων σχετικά με την επιλογή των έργων (άρθρο 67, παράγραφος 3), θεωρούμε όμως ότι θα ήταν χρήσιμες περαιτέρω λεπτομέρειες.

86. Πρόσφατο ενημερωτικό έγγραφό μας επισήμαινε τη δυνητική διοικητική επιβάρυνση για τους δικαιούχους που προκύπτει όταν οι εθνικοί κανόνες και οι ρυθμιστικές υποχρεώσεις υπερβαίνουν τις υποχρεώσεις που ορίζονται σε επίπεδο ΕΕ («κανονιστικός υπερθεματισμός»). Διαπιστώσαμε ότι το ζήτημα αυτό ήταν ένας από τους βασικούς τομείς για την αποτελεσματική απλούστευση της πολιτικής συνοχής⁽⁸⁴⁾. Ενώ την πρωταρχική ευθύνη για τον εξορθολογισμό της διαδικασίας επιλογής φέρουν τα κράτη μέλη, θεωρούμε ότι η Επιτροπή θα μπορούσε να παράσχει μεγαλύτερη στήριξη αναλύοντας τις εθνικές διαδικασίες και προσδιορίζοντας ορθές πρακτικές. Ως εκ τούτου, επικροτούμε το ενδεχόμενο συμμετοχής της Επιτροπής, κατόπιν αιτήματός της, στην ανάπτυξη ποιοτικών κριτηρίων επιλογής (άρθρο 67, παράγραφος 2).

Κανόνες επιλεξιμότητας και ΦΠΑ

87. Η παραβίαση των κανόνων επιλεξιμότητας αποτελεί μία από τις κύριες πηγές σφαλμάτων στον τομέα της συνοχής⁽⁸⁵⁾. Σε συνέχεια προηγούμενων συστάσεών μας, η Επιτροπή συμφώνησε να διεξαγάγει εστιασμένη ανάλυση των εθνικών κανόνων επιλεξιμότητας, με επίκεντρο την ευθύνη των κρατών μελών για την απλούστευσή τους. Μέχρι τον Απρίλιο του 2018, ωστόσο, δεν είχε ακόμη προβεί σε τέτοια ανάλυση⁽⁸⁶⁾. Δεδομένου ότι δεν είναι σαφές αν το υπόδειγμα για τα προγράμματα στην παρούσα πρόταση απαιτεί από τα κράτη μέλη να καθορίσουν δράσεις για την απλούστευση των κανόνων και τη μείωση της διοικητικής επιβάρυνσης για τους δικαιούχους (βλέπε σημείο 48), εξακολουθεί να υπάρχει κίνδυνος οι εθνικοί κανόνες επιλεξιμότητας να παραμείνουν άσκοπα περίπλοκοι.

88. Σύμφωνα με την πρόταση ΚΚΔ, για τα έργα των οποίων το συνολικό κόστος είναι κατώτερο των 5 εκατομμυρίων ευρώ, ο ΦΠΑ αποτελεί επιλέξιμη δαπάνη, ανεξάρτητα από το εάν είναι ανακτήσιμος ή όχι (άρθρο 58). Κατά την τρέχουσα περίοδο προγραμματισμού, δεν υπάρχει ανώτατο όριο πέραν του οποίου ο ΦΠΑ δεν είναι επιλέξιμος, όμως η επιλεξιμότητα περιορίζεται στον μη ανακτήσιμο ΦΠΑ. Κατά την άποψή μας, όταν ο ΦΠΑ βαρύνει κρατικούς φορείς, δεν αποτελεί καθαρό κόστος για το κράτος μέλος, δεδομένου ότι συνιστά εισόδημα. Η επιβολή ορίου για το μέγεθος του έργου στην πρόταση περιορίζει το ποσό του ΦΠΑ που μπορεί να ανακτηθεί, όμως αυτό λαμβάνει εν μέρει μόνο υπόψη τη σύστασή μας ότι ο ΦΠΑ που καταβάλλεται από δημόσιους φορείς δεν θα πρέπει να είναι επιλέξιμος για επιστροφή από τα ταμεία της ΕΕ⁽⁸⁷⁾. Ομοίως, ο ανακτήσιμος ΦΠΑ δεν αποτελεί πραγματικό κόστος για τους ιδιωτικούς φορείς και δεν θα πρέπει να είναι επιλέξιμος για επιστροφή.

89. Έχουμε και κάποιες άλλες ανησυχίες σχετικά με τις προτάσεις του ΚΚΔ για τον χειρισμό του ΦΠΑ. Οι ανησυχίες αυτές ισχύουν ανεξάρτητα από το εάν ο δικαιούχος είναι δημόσιος ή ιδιωτικός οργανισμός:

— Το σχέδιο ΚΚΔ δεν εξετάζει το ζήτημα του ότι, όπως καταδείξαμε στο παρελθόν, σύμφωνα με τους ισχύοντες κανόνες για την επιστροφή του ΦΠΑ, η χρηματοδότηση που λαμβάνουν οι δικαιούχοι θα μπορούσε να υπερβαίνει το κόστος με το οποίο επιβαρύνονται⁽⁸⁸⁾.

⁽⁸²⁾ Ειδική έκθεση αριθ. 20/2014, με τίτλο «Υπήρξε αποτελεσματική η στήριξη προς τις ΜΜΕ στο πλαίσιο του ΕΤΠΑ σχετικά με τον τομέα του ηλεκτρονικού εμπορίου;», ειδική έκθεση αριθ. 7/2014, με τίτλο «Ήταν επιτυχής η υποστήριξη που παρείχε το ΕΤΠΑ για την ανάπτυξη εκκολαπτηρίων επιχειρήσεων;», ειδική έκθεση αριθ. 6/2014, με τίτλο «Επιτεύχθηκαν θετικά αποτελέσματα με τη στήριξη από τα ταμεία της πολιτικής συνοχής για την παραγωγή ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές;».

⁽⁸³⁾ Ειδική έκθεση αριθ. 21/2018, με τίτλο «Η επιλογή και η παρακολούθηση των έργων του ΕΤΠΑ και του ΕΚΤ την περίοδο 2014-2020 εξακολουθούν να εστιάζουν κυρίως στις εκροές», σημεία 23-24.

⁽⁸⁴⁾ Ενημερωτικό έγγραφο με τίτλο «Απλούστευση της εφαρμογής της πολιτικής συνοχής μετά το 2020», Μάιος 2018, σημεία 60-69.

⁽⁸⁵⁾ Ετήσια έκθεση για το οικονομικό έτος 2017, πλαίσιο 6.4, ετήσια έκθεση για το οικονομικό έτος 2016, πλαίσιο 6.2 (ΕΕ C 322 της 28.9.2017, σ. 1), ετήσια έκθεση για το οικονομικό έτος 2015, γράφημα 6.2, ετήσια έκθεση για το οικονομικό έτος 2014, γράφημα 6.2.

⁽⁸⁶⁾ Ενημερωτικό έγγραφο με τίτλο «Απλούστευση της εφαρμογής της πολιτικής συνοχής μετά το 2020», Μάιος 2018, σημείο 62.

⁽⁸⁷⁾ Ετήσια έκθεση για το οικονομικό έτος 2017, κεφάλαιο 6, σύσταση 2.

⁽⁸⁸⁾ Ετήσια έκθεση για το οικονομικό έτος 2017, σημεία 6.40 έως 6.42, ΕΕΣ (2016), ετήσια έκθεση για το οικονομικό έτος 2015, σημεία 6.31 έως 6.35.

- Η πρόταση θα μπορούσε να ενθαρρύνει τις αρχές να κατατέμνουν τεχνητά τα έργα ώστε να μειώνουν την αξία τους κάτω του ορίου των 5 εκατομμυρίων ευρώ. Δεν γνωρίζουμε κανένα λόγο για τον οποίο το τεχνητό αυτό όριο έπρεπε να τεθεί στο συγκεκριμένο επίπεδο.
- Η πρόταση δεν συνάδει με τους κανόνες που ισχύουν στο πλαίσιο της άμεσης διαχείρισης, όπου όλος ο ΦΠΑ που είναι ανακτήσιμος εξακολουθεί να είναι μη επιλέξιμος⁽⁸⁹⁾. Έχουμε αναφέρει ότι οι διαφορές μεταξύ των κανόνων αποτελεί ένα από τα στοιχεία που επιτείνουν την πολυπλοκότητα για τους δικαιούχους και περιορίζουν τις συνεργίες μεταξύ των ταμείων⁽⁹⁰⁾.

Ο ΦΠΑ είναι ένα περίπλοκο θέμα και επί του παρόντος εξετάζουμε το ζήτημα περαιτέρω.

90. Η Επιτροπή και οι νομοθέτες πρέπει να εξετάσουν:

- 42) Το ζήτημα της ενσωμάτωσης διατάξεων που καθορίζουν με σαφήνεια το είδος της ανάλυσης που πρέπει να διενεργούν οι διαχειριστικές αρχές, ώστε να διασφαλίζεται ότι οι επιλεγμένες πράξεις διαθέτουν ένα ελάχιστο επίπεδο αξίας και πληρούν τις απαιτήσεις του άρθρου 67, παράγραφος 3, στοιχείο γ), του σχεδίου ΚΚΔ.
- 43) Το ζήτημα της εισαγωγής στον ΚΚΔ ή σε κατ' εξουσιοδότηση πράξη των κύριων κριτηρίων βάσει των οποίων πρέπει να ζητείται η γνώμη της Επιτροπής σχετικά με τα κριτήρια επιλογής (άρθρο 67, παράγραφος 2, του σχεδίου ΚΚΔ).
- 44) Σύμφωνα με την ετήσια έκθεση για το 2017⁽⁹¹⁾, το ζήτημα της μη επιστροφής του ΦΠΑ στους δημόσιους φορείς από πόρους της ΕΕ (άρθρο 58, παράγραφος 1, στοιχείο α), του σχεδίου ΚΚΔ).

Διακοπή της εφαρμογής κανόνων

91. Η Επιτροπή προτείνει χαλάρωση των ισχυόντων κανόνων σε δύο σημαντικούς τομείς: στην αξιολόγηση των μεγάλων έργων — συνήθως έργα συνολικού κόστους τουλάχιστον 50 εκατομμυρίων ευρώ, τα οποία αντιπροσώπευαν περίπου το ένα τρίτο της συνολικής χρηματοδότησης στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής⁽⁹²⁾, και στην προσέγγισή της στη χρηματοδότηση έργων τα οποία παράγουν έσοδα μετά την ολοκλήρωσή τους (όπως οι δρόμοι με διόδια).

Μεγάλα έργα

92. Για την τρέχουσα περίοδο προγραμματισμού, ως προϋπόθεση για τη χρηματοδότηση, τα μεγάλα έργα υπόκεινται σε λεπτομερή ανάλυση κόστους-οφέλους από τα κράτη μέλη, και στη συνέχεια σε εκτίμηση και έγκριση από την Επιτροπή⁽⁹³⁾. Με την πάροδο του χρόνου, η Επιτροπή έχει αναπτύξει κοινά πρότυπα για τη συγκεκριμένη ανάλυση κόστους-οφέλους⁽⁹⁴⁾. Η πρόταση της Επιτροπής σχετικά με τον ΚΚΔ καταργεί όλες τις απαιτήσεις αξιολόγησης που αφορούν ειδικά τα μεγάλα έργα. Αντίθετα, τα κράτη μέλη υποχρεούνται να παρέχουν στην Επιτροπή πληροφορίες μόνο σχετικά με «πράξεις στρατηγικής σημασίας», οι οποίες ορίζονται ως εκείνες που συμβάλλουν ουσιαστικά στην επίτευξη των στόχων ενός προγράμματος, χωρίς περαιτέρω λεπτομέρειες⁽⁹⁵⁾.

⁽⁸⁹⁾ Άρθρο 186, παράγραφος 4, στοιχείο γ), του κανονισμού (ΕΕ, Ευρατόμ) αριθ. 2018/1046 (δημοσιονομικός κανονισμός). Οι διατάξεις αυτές είναι, παραδείγματος χάριν, το άρθρο 186, παράγραφος 4, στοιχείο γ), που ισχύει, λόγω χάρη, για το InvestEU, το «Ορίζων Ευρώπη», τις διαπεριφερειακές επενδύσεις στην καινοτομία, την τεχνική βοήθεια με πρωτοβουλία της Επιτροπής.

⁽⁹⁰⁾ Ενημερωτικό έγγραφο με τίτλο «Απλούστευση της εφαρμογής της πολιτικής συνοχής μετά το 2020», Μάιος 2018, σημείο 52. Ως συγκεκριμένο παράδειγμα, υπάρχει κίνδυνος η πρόταση να προκαλέσει πρόσθετη διοικητική επιβάρυνση για τα έργα που υπόκεινται στους κανόνες περί κρατικών ενισχύσεων, όπου οι αρχές θα πρέπει να εξετάζουν τον επιλέξιμο ΦΠΑ κατά τον καθορισμό του ύψους της ενίσχυσης και στη συνέχεια να τον παρακολουθούν.

⁽⁹¹⁾ Ετήσια έκθεση για το οικονομικό έτος 2017, σημεία 6.40 έως 6.42 και 6.78, σύσταση 2.

⁽⁹²⁾ Ανάλυση από το ΕΕΣ της βάσης δεδομένων του κοινού συστήματος επιμερισμένης διαχείρισης ταμείων της Επιτροπής.

⁽⁹³⁾ Άρθρα 101-102 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1303/2013, κεφάλαιο III του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 480/2014, παράρτημα II και παράρτημα III, του εκτελεστικού κανονισμού (ΕΕ) 2015/207 της Επιτροπής (ΕΕ L 38 της 13.2.2015, σ. 1).

⁽⁹⁴⁾ Παραδείγματος χάριν, Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2004): Οδηγός για την ανάλυση κόστους-οφέλους των μεγάλων έργων στο πλαίσιο των περιφερειακών πολιτικών της Επιτροπής, και Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2014): Οδηγός για την ανάλυση κόστους-οφέλους των επενδυτικών σχεδίων, εργαλείο οικονομικής αξιολόγησης για την πολιτική συνοχής 2014-2020, Δεκέμβριος 2014.

⁽⁹⁵⁾ Άρθρο 2, παράγραφος 4, και άρθρο 67, παράγραφος 6, του εγγράφου COM(2018) 375 final. Σύμφωνα με την πρόταση, οι πράξεις στρατηγικής σημασίας πρέπει να εντοπίζονται στα επιχειρησιακά προγράμματα, να εξετάζονται από την επιτροπή παρακολούθησης και να προωθούνται από τους δικαιούχους μέσω εκδήλωσης επικοινωνίας (άρθρα 17, 35 και 45 του εγγράφου COM(2018) 375 final).

93. Σε ορισμένες από τις προηγούμενες εκδόσεις μας, διαπιστώσαμε ότι η απουσία ή/και η έλλειψη αυστηρής χρήσης της ανάλυσης κόστους-οφέλους παρουσιάζουν ιδιαίτερο κίνδυνο για τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση. Σε επίπεδο κρατών μελών, παραδείγματος χάριν, διαπιστώσαμε αδυναμίες στην εφαρμογή και την ποιότητα των αναλύσεων κόστους-οφέλους, με άμεσο αντίκτυπο στις μεταγενέστερες αποφάσεις χρηματοδότησης⁽⁹⁶⁾. Όσον αφορά τη διαδικασία έγκρισης από την Επιτροπή, διαπιστώσαμε ορισμένες ελλείψεις στη λειτουργία του ανεξάρτητου ελέγχου της ποιότητας⁽⁹⁷⁾ μεγάλων έργων, ενώ σημειώσαμε επίσης ότι η πρόσθετη αυτή αξιολόγηση είχε θετικό αντίκτυπο στην ποιότητά τους⁽⁹⁸⁾.

94. Υπό τις συνθήκες αυτές, εκφράζουμε την ανησυχία μας για το γεγονός ότι, ενώ η άρση όλων των ειδικών απαιτήσεων αξιολόγησης σχετικά με τα μεγάλα έργα αντιπροσωπεύει μείωση της γενικής διοικητικής επιβάρυνση, αυτό αντισταθμίζεται από τον αυξημένο κίνδυνο να μην προσφέρουν οι συγχρηματοδοτούμενες επενδύσεις την καλύτερη σχέση ποιότητας/τιμής.

Έργα που παράγουν έσοδα

95. Στην τρέχουσα περίοδο προγραμματισμού, τίθεται ανώτατο όριο στη στήριξη της ΕΕ για τα έργα που παράγουν έσοδα. Τα κράτη μέλη μπορούν είτε να διεξάγουν ad hoc ανάλυση για τον προσδιορισμό του ελλείμματος χρηματοδότησης, είτε να χρησιμοποιούν σταθερούς κατ' αποκοπή συντελεστές που κυμαίνονται από 20 % έως 30 %, ανάλογα με τον τομέα⁽⁹⁹⁾. Η πρόταση ΚΚΔ προβλέπει απαλλαγή τέτοιου είδους έργων από αυτόν τον περιορισμό στην ενωσιακή χρηματοδότηση, ούτως ώστε όλες οι δαπάνες οι οποίες σχετίζονται με έργα που παράγουν έσοδα να είναι δυννητικά επιλέξιμες για στήριξη από την ΕΕ. Αντιθέτως, η πρόταση διευκρινίζει ότι για τα έργα αυτά θα ισχύουν χαμηλότεροι συντελεστές συγχρηματοδότησης της ΕΕ. Προτείνει επίσης τα χρηματοδοτικά μέσα να αποτελέσουν βασικό μηχανισμό υλοποίησης για τα έργα που παράγουν έσοδα (σ. 9 του ΚΚΔ).

96. Η πρόταση αυτή είναι στο ίδιο πνεύμα με την κατάργηση της αρχής «της μη αποκόμισης κέρδους» στην πρόσφατη αναθεώρηση του δημοσιονομικού κανονισμού. Στη γνώμη μας σχετικά με την αναθεώρηση του δημοσιονομικού κανονισμού, υπογραμμίσαμε ότι δεν διαπιστώνουμε ανάγκη κατάργησης της αρχής «της μη αποκόμισης κέρδους»⁽¹⁰⁰⁾. Η Επιτροπή επισημαίνει πιθανή εξοικονόμηση πόρων από τα χαμηλότερα ποσοστά συγχρηματοδότησης για όλα τα έργα που προτείνονται στο σχέδιο ΚΚΔ (άρθρο 106) και έχει εκτιμήσει ότι η κατάργηση των ισχυόντων κανόνων σχετικά με τα έργα που παράγουν έσοδα θα μειώσει το συνολικό διοικητικό βάρος κατά 1 %⁽¹⁰¹⁾. Κατά την άποψή μας, τα χαμηλότερα ποσοστά συγχρηματοδότησης και η ενδεχόμενη μείωση του διοικητικού φόρτου δεν θα αντισταθμίσουν το σημαντικό πρόσθετο κόστος για τον προϋπολογισμό της ΕΕ το οποίο είναι πιθανό να προκύψει από την κατάργηση του σημερινού ανώτατου ορίου στήριξης. Για παράδειγμα, ένα οδικό έργο σε μια λιγότερο ανεπτυγμένη περιφέρεια, συνολικού κόστους 10 εκατομμυρίων ευρώ θα μπορούσε να προσελκύσει ενωσιακή συγχρηματοδότηση ύψους 7 εκατομμυρίων ευρώ στο πλαίσιο της νέας πρότασης, ήτοι περίπου 4,5 εκατομμύρια ευρώ περισσότερα από ό, τι με βάση τους κανόνες της περιόδου 2014-2020⁽¹⁰²⁾.

97. Η Επιτροπή και οι νομοθέτες πρέπει να εξετάσουν:

45) Το ζήτημα της επανεισαγωγής στον ΚΚΔ υποχρεωτικής ανεξάρτητης αξιολόγησης και κοινών υποχρεωτικών προτύπων αξιολόγησης, όπως η ανάλυση κόστους-οφέλους, για την επιλογή των οικονομικά σημαντικών πράξεων που αντιπροσωπεύουν την καλύτερη σχέση ποιότητας/τιμής.

⁽⁹⁶⁾ Παραδείγματος χάριν, ειδική έκθεση αριθ. 1/2008 σχετικά με τις διαδικασίες εξέτασης και αξιολόγησης των μεγάλων επενδυτικών σχεδίων για τις περιόδους προγραμματισμού 1994-1999 και 2000-2006, ειδική έκθεση αριθ. 8/2010, με τίτλο «Βελτίωση των επιδόσεων των μεταφορών στους διευρωπαϊκούς σιδηροδρομικούς άξονες: υπήρξαν αποτελεσματικές οι επενδύσεις της ΕΕ σε σιδηροδρομική υποδομή;», ειδική έκθεση αριθ. 5/2013, με τίτλο «Αξιοποιούνται ορθά τα κονδύλια που διατίθενται για τα οδικά δίκτυα στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής της ΕΕ;», ειδική έκθεση αριθ. 6/2014, με τίτλο «Επιτεύχθηκαν θετικά αποτελέσματα με τη στήριξη από τα ταμεία της πολιτικής συνοχής για την παραγωγή ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές;», ειδική έκθεση αριθ. 21/2014, με τίτλο «Χρηματοδοτούμενες από την ΕΕ αερολιμενικές υποδομές: περιορισμένη η αποδοτικότητα των σχετικών δαπανών», ειδική έκθεση αριθ. 19/2018, με τίτλο «Ευρωπαϊκό σιδηροδρομικό δίκτυο υψηλής ταχύτητας: προς το παρόν, τίποτε άλλο από ένα αναποτελεσματικό συνονθύλευμα».

⁽⁹⁷⁾ JASPERS — Κοινή βοήθεια για την υποστήριξη των έργων στις ευρωπαϊκές περιφέρειες.

⁽⁹⁸⁾ Ειδική έκθεση αριθ. 1/2018, με τίτλο «Κοινή βοήθεια για την υποστήριξη των έργων στις ευρωπαϊκές περιφέρειες (JASPERS) — καιρός να βελτιωθεί η στόχευση της πρωτοβουλίας».

⁽⁹⁹⁾ Άρθρο 61, παράγραφος 3 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1303/2013.

⁽¹⁰⁰⁾ Γνώμη αριθ. 1/2017 σχετικά με πρόταση αναθεώρησης του «δημοσιονομικού κανονισμού», σημείο 34.

⁽¹⁰¹⁾ Έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής, εκτίμηση αντικτύπου που συνοδεύει την πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για το ΕΤΠΑ και το ΤΣ, SWD(2018)282 final, σ. 66.

⁽¹⁰²⁾ Σύμφωνα με τον κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 1303/2013, άρθρο 61 και παράρτημα V.

46) Το ζήτημα του περιορισμού της συνεισφοράς της ΕΕ σε έργα που παράγουν έσοδα στα απαραίτητα, με την επανεισαγωγή ενιαίων συντελεστών ανώτατου ορίου για το σύνολο των επιλέξιμων δαπανών ή με τη χρήση χρηματοδοτικών μέσων ως προτιμώμενης επιλογής για τη συγχρηματοδότηση έργων που παράγουν έσοδα.

ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΙ ΛΟΓΟΔΟΣΙΑΣ

Ρόλοι και ευθύνες στο πλαίσιο των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου

98. Το σχέδιο ΚΚΔ προτείνει την «επέκταση» των υφισταμένων συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου. Κατ' αρχήν, επικροτούμε την κίνηση αυτή: είναι λογικό να στηριζόμαστε στα επιτεύγματα του παρελθόντος όσον αφορά τον ενισχυμένο εσωτερικό έλεγχο και να μεταφέρουμε στην επόμενη περίοδο προγραμματισμού τα στοιχεία της τρέχουσας που λειτουργούν καλά ⁽¹⁰³⁾. Σημειώνουμε ότι το άρθρο 72 αναφέρεται στην ανάγκη να περιληφθούν στη στρατηγική ελέγχου των ελεγκτικών αρχών οι «έλεγχοι συστημάτων των νεοδιορισμένων διαχειριστικών αρχών και των αρμόδιων αρχών για τη λογιστική διαδικασία». Κατά την άποψή μας, η απαίτηση αυτή πρέπει να διευρυνθεί ώστε να καλύπτει οποιοσδήποτε ουσιαστικές αλλαγές στα συστήματα που θα μπορούσαν να έχουν αντίκτυπο στη λειτουργία τους, όπως αλλαγές στην προσέγγιση των διαχειριστικών επαληθεύσεων.

99. Η πρόταση ΚΚΔ εισάγει επίσης τη δυνατότητα αντικατάστασης της πρώην αρχής πιστοποίησης με μια νέα λογιστική διαδικασία με λιγότερες ευθύνες (άρθρα 66, παράγραφος 2, και 70). Η κίνηση αυτή συνάδει με την ανάγκη διευκρίνισης όσον αφορά την κάλυψη και το εύρος των εργασιών μεταξύ των αρχών διαχείρισης και πιστοποίησης που προσδιορίσαμε στο ενημερωτικό μας έγγραφο για την απλούστευση ⁽¹⁰⁴⁾. Επισημαίνουμε ότι οι αρχές πιστοποίησης αποτελούσαν ένα σημαντικό επίπεδο εκ των προτέρων ελέγχου και αυξημένης διορθωτικής ικανότητας σε επίπεδο κράτους μέλους. Η αντικατάστασή τους από τη νέα λογιστική διαδικασία, όπου αυτή είναι η προτιμώμενη επιλογή, θα αναθέσει μεγαλύτερες ευθύνες στις διαχειριστικές αρχές, οι οποίες θα πρέπει να είναι κατάλληλα εξοπλισμένες προκειμένου να αναλάβουν τον ρόλο αυτό.

100. Κατά την τρέχουσα περίοδο προγραμματισμού 2014-2020, η διαδικασία «ορισμού» των αρχών από τα κράτη μέλη για την εκτέλεση ορισμένων καθηκόντων ήταν σχετικά δυσκίνητη ⁽¹⁰⁵⁾. Έχουμε ήδη αναφερθεί στη συνάφεια που υπάρχει χέσεις μεταξύ των σημαντικών καθυστερήσεων στη διαδικασία ορισμού των αρμόδιων αρχών στα κράτη μέλη και της ικανότητας των τελευταίων να διεκδικούν χρηματοδότηση από την ΕΕ ⁽¹⁰⁶⁾. Ως εκ τούτου, επικροτούμε το γεγονός ότι η πρόταση προβλέπει απαλλαγή από την ανάγκη διαδικασίας ορισμού αρχών. Αντιθέτως, τα κράτη μέλη υποχρεούνται μόνο να «προσδιορίζουν» μια διαχειριστική και μια ελεγκτική αρχή (άρθρο 65).

101. Τα κράτη μέλη οφείλουν να περιγράψουν τα συστήματα διαχείρισης και ελέγχου τους χρησιμοποιώντας το υπόδειγμα που περιλαμβάνεται σε παράρτημα της πρότασης (άρθρο 63, παράγραφος 9, και παράρτημα XIV). Οι βασικές απαιτήσεις των συστημάτων παρατίθενται στο παράρτημα X. Σε σύγκριση με την τρέχουσα περίοδο, ο ΚΚΔ προτείνει σημαντική μείωση του περιεχομένου που απαιτείται στην περιγραφή. Μολονότι αυτό συνεπάγεται μεγαλύτερη ελευθερία και λιγότερη γραφειοκρατία για τα κράτη μέλη, βάσει της πείρας μας διαβλέπουμε ότι υπάρχει κίνδυνος η έλλειψη σαφήνειας να οδηγήσει σε αβεβαιότητα, η οποία τείνει να μην ευνοεί την αποτελεσματική απλούστευση ⁽¹⁰⁷⁾. Κατά την άποψή μας, η μείωση των οδηγιών και των διευκρινίσεων σχετικά με τις απαιτήσεις ελέγχου ενέχει κίνδυνο για την ποιότητα των διενεργούμενων ελέγχων. Στην πρόταση, παραδείγματος χάριν, ορισμένοι βασικοί όροι παραμένουν απροσδιόριστοι, όπως οι «κατάλληλες διαχειριστικές επαληθεύσεις» και η «νεοδιορισμένη αρχή». Ένα άλλο σημαντικό στοιχείο που λείπει είναι οι προθεσμίες για τη θέσπιση των στρατηγικών ελέγχου.

102. Το σχέδιο ΚΚΔ περιλαμβάνει ξεχωριστό άρθρο (άρθρο 74) σχετικά με τις ρυθμίσεις ενιαίου ελέγχου. Αυτό σχετίζεται με την αρχή ότι η Επιτροπή και οι ελεγκτικές αρχές θα πρέπει να αποφεύγουν τη διενέργεια διπλών ελέγχων για τις ίδιες δαπάνες, με σκοπό την ελαχιστοποίηση του κόστους ελέγχου και τη μείωση του διοικητικού φόρτου για τους δικαιούχους. Υποστηρίζουμε αυτούς τους στόχους υπό την προϋπόθεση ότι θα στηρίζονται σε ένα πλαίσιο το οποίο θα διασφαλίζει ότι οι δαπάνες ελέγχονται σύμφωνα με τα ίδια πρότυπα και ότι τα αποτελέσματα των ελέγχων παρουσιάζονται με ακρίβεια ⁽¹⁰⁸⁾.

⁽¹⁰³⁾ Ενημερωτικό έγγραφο με τίτλο «Απλούστευση της εφαρμογής της πολιτικής συνοχής μετά το 2020», Μάιος 2018, κατευθυντήρια αρχή IV.

⁽¹⁰⁴⁾ Ενημερωτικό έγγραφο με τίτλο «Απλούστευση της εφαρμογής της πολιτικής συνοχής μετά το 2020», Μάιος 2018, σημείο 88.

⁽¹⁰⁵⁾ Άρθρα 123-124 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1303/2013.

⁽¹⁰⁶⁾ Ετήσια έκθεση για το οικονομικό έτος 2016, σημείο 6.30.

⁽¹⁰⁷⁾ Ενημερωτικό έγγραφο με τίτλο «Απλούστευση της εφαρμογής της πολιτικής συνοχής μετά το 2020», Μάιος 2018, σημείο 49.

⁽¹⁰⁸⁾ Ειδική έκθεση αριθ. 16/2013, με τίτλο «Απολογισμός του “ενιαίου ελέγχου” (single audit) και της χρησιμοποίησης από την Επιτροπή των εργασιών των εθνικών ελεγκτικών αρχών στον τομέα της συνοχής», σύσταση 5.

103. Μολονότι ο όρος δεν χρησιμοποιήθηκε, η ιδέα του ενιαίου ελέγχου εφαρμόστηκε εν μέρει σε προηγούμενες περιόδους προγραμματισμού, περιοριζόμενη ωστόσο στη σχέση μεταξύ ελεγκτικών αρχών και Επιτροπής. Η βασική αλλαγή της πρότασης είναι ότι θα πρέπει να διευρυνθούν οι ρυθμίσεις ενιαίου ελέγχου ώστε να καλύπτεται και η σχέση μεταξύ ελεγκτικών και διαχειριστικών αρχών: οι ελεγκτικές αρχές πρέπει, όπου είναι δυνατόν, να μην ζητούν έγγραφα από τους δικαιούχους, αλλά να χρησιμοποιούν τα ήδη διαθέσιμα από τις εργασίες των διαχειριστικών αρχών, συμπεριλαμβανομένων των διαχειριστικών επαληθεύσεων τους. Επομένως, οι ελεγκτικές αρχές θα πρέπει να ζητούν από τους δικαιούχους πρόσθετα έγγραφα και αποδεικτικά στοιχεία «μόνο όταν, βάσει της επαγγελματικής τους κρίσης, αυτό απαιτείται ώστε να διασφαλιστεί η εγκυρότητα των πορισμάτων των λογιστικών ελέγχων» (άρθρο 74, παράγραφος 1). Παρά τη ρήτρα αυτή, βάσει της μακράς πείρας μας στον έλεγχο στον εν λόγω τομέα, θεωρούμε ότι υπάρχει κίνδυνος οι ελεγκτικές αρχές να αντιμετωπίσουν υπερβολική πίεση να μην εξετάζουν ενδελεχώς το έργο των διαχειριστικών αρχών. Ο ανεξάρτητος δημόσιος έλεγχος αποτελεί βασικό στοιχείο για τη διαφάνεια και τη λογοδοσία στο πλαίσιο της εκτέλεσης των δαπανών της ΕΕ ⁽¹⁰⁹⁾. Επομένως, υπογραμμίζουμε ότι είναι σημαντικό οι ελεγκτικές αρχές να είναι ελεύθερες να διενεργούν ελέγχους σύμφωνα με τα διεθνή πρότυπα ελέγχου, η δε Επιτροπή θα πρέπει να καταβάλει κάθε δυνατή προσπάθεια για να διευκολύνει το έργο αυτό.

104. Η Επιτροπή και οι νομοθέτες πρέπει να εξετάσουν:

47) Το ζήτημα του σαφούς προσδιορισμού των αλλαγών στα συστήματα οι οποίες απαιτούν υποχρεωτικό έλεγχο συστημάτων από τις ελεγκτικές αρχές (άρθρο 72 του σχεδίου ΚΚΔ). Βλέπε επίσης λεπτομερείς προτάσεις στο παράρτημα.

48) Το ζήτημα της προσθήκης στην περιγραφή των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου (παράρτημα XIV του σχεδίου ΚΚΔ) περιγραφής των επαληθεύσεων διαχείρισης και των σχετικών κριτηρίων που θα επιτρέπουν στις ελεγκτικές αρχές να επαληθεύουν αν πληρούνται οι βασικές απαιτήσεις ελέγχου που ορίζονται στο παράρτημα X του σχεδίου ΚΚΔ.

49) Το ζήτημα της αποσαφήνισης των ασαφών ορισμών και των αόριστων ή μη ρεαλιστικών χρονοδιαγραμμάτων (π.χ. «νεοδιορισμένες αρχές» και «πρώτο έτος λειτουργίας» στην περιγραφή του συστήματος (παράρτημα XIV του σχεδίου ΚΚΔ) και στο άρθρο 72 του σχεδίου ΚΚΔ).

Πρότυπο σύστημα διαχείρισης και ελέγχου

Επαληθεύσεις διαχείρισης

105. Οι επαληθεύσεις διαχείρισης αποτελούν βασικό τμήμα του συστήματος διαχείρισης και ελέγχου. Το σχέδιο ΚΚΔ ορίζει τις διαχειριστικές επαληθεύσεις ως διοικητικές επαληθεύσεις σχετικά με τις αιτήσεις πληρωμής που έχουν υποβάλει οι δικαιούχοι, καθώς και επιτόπιες επαληθεύσεις των πράξεων. Σε αντίθεση με προηγούμενες περιόδους προγραμματισμού, οι διοικητικές επαληθεύσεις δεν είναι πλέον υποχρεωτικές, αλλά θα πρέπει να διενεργούνται βάσει κινδύνου (άρθρο 68, παράγραφος 2). Αυτό σημαίνει ότι οι αιτήσεις πληρωμής ορισμένων δικαιούχων ενδέχεται να μην αποτελούν αντικείμενο διαχειριστικών επαληθεύσεων.

106. Κατ' αρχήν, επικροτούμε τη μετάβαση σε προσέγγιση βάσει κινδύνου. Εάν αυτή εφαρμόζεται σωστά, υπάρχει περιθώριο μείωσης του διοικητικού φόρτου και βελτίωσης της αποτελεσματικότητας των ελέγχων. Επισημαίνουμε τακτικά τις επαληθεύσεις διαχείρισης ως στοιχείο που χρήζει ενίσχυσης όσον αφορά την εξακρίβωση των επιλέξιμων δαπανών ⁽¹¹⁰⁾. Σε προηγούμενες εργασίες μας διαπιστώθηκε ότι το εύρος και η ένταση των υφιστάμενων επαληθεύσεων διαχείρισης διαφέρουν ήδη σημαντικά τόσο μεταξύ κρατών μελών όσο και εντός ενός και του αυτού κράτους μέλους, γεγονός που υποδηλώνει ότι υπάρχουν διαφορετικές ερμηνείες σχετικά με το τι απαιτείται ⁽¹¹¹⁾. Θεωρούμε ότι η αξιολόγηση των κινδύνων σχετικά με τις επαληθεύσεις διαχείρισης πρέπει να επικεντρώνεται σαφώς στην κανονικότητα και να καλύπτει όλες τις απαιτήσεις — μάλιστα, οι διοικητικές επαληθεύσεις θα πρέπει να πραγματοποιούνται πριν από την υποβολή των αιτήσεων πληρωμής στην Επιτροπή.

⁽¹⁰⁹⁾ Ενημερωτικό έγγραφο με τίτλο «Η πρόταση της Επιτροπής για το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο 2021-2027», Ιούλιος 2018, σημείο 32.

⁽¹¹⁰⁾ Ετήσια έκθεση για το οικονομικό έτος 2016, σημείο 6.19, συνοδευόμενη από την απάντηση της Επιτροπής, ετήσια έκθεση για το οικονομικό έτος 2015, σημείο 6.36, ετήσια έκθεση για το οικονομικό έτος 2014, σημείο 6.44.

⁽¹¹¹⁾ Ενημερωτικό έγγραφο με τίτλο «Απλούστευση της εφαρμογής της πολιτικής συνοχής μετά το 2020», Μάιος 2018, σελίδα 42.

Έλεγχοι

107. Σύμφωνα με το σχέδιο ΚΚΔ, οι ελεγκτικές αρχές μπορούν να αντλούν το δείγμα πράξεων που θα χρειάζονται από ομάδες προγραμμάτων του ΕΤΠΑ, του Ταμείου Συνοχής και του ΕΚΤ+ (άρθρο 73, παράγραφος 2). Κατά κανόνα, το δείγμα είναι αντιπροσωπευτικό και βασίζεται σε μεθόδους στατιστικής δειγματοληψίας. Εντούτοις, βάσει της πρότασης ΚΚΔ, είναι δυνατή η μη στατιστική δειγματοληψία όταν ο προς έλεγχο πληθυσμός είναι μικρότερος των 300 μονάδων δειγματοληψίας, οπότε το δείγμα πρέπει να καλύπτει τουλάχιστον το 10 % των μονάδων που επιλέγονται τυχαία (άρθρο 73, παράγραφος 2). Ο τρόπος με τον οποίο ερμηνεύεται μια «μονάδα δειγματοληψίας» έχει σημαντικές επιπτώσεις στην τυχαία επιλογή του δείγματος, ωστόσο ο όρος αυτός δεν ορίζεται με ακρίβεια. Βάσει της μεγάλης πείρας που διαθέτουμε στην παρακολούθηση των πρακτικών που εφαρμόζονται στα κράτη μέλη, θεωρούμε ότι η χρήση μη στατιστικής δειγματοληψίας οδηγεί στον κίνδυνο τα επιλεγόμενα δείγματα που θα προκύπτουν να μην είναι αρκετά μεγάλα για να είναι αντιπροσωπευτικά, με ενδεχόμενο αποτέλεσμα αναξιόπιστα ποσοστά σφάλματος και ελεγκτικές γνώμες.

108. Για τον έλεγχο των προγραμμάτων που καλύπτονται από τον κανονισμό για τις ειδικές διατάξεις που διέπουν τον στόχο «Ευρωπαϊκή εδαφική συνεργασία» (Interreg), η Επιτροπή θα επιλέγει ένα κοινό δείγμα πράξεων, που θα καλύπτει όλα τα προγράμματα⁽¹¹²⁾. Με τον τρόπο αυτό είναι πιθανό να απλοποιηθούν οι συγκεκριμένοι έλεγχοι. Ωστόσο, όπως συμβαίνει με τη δειγματοληψία σύμφωνα με την πρόταση ΚΚΔ, υπάρχει κίνδυνος το κοινό αυτό δείγμα να μην είναι αντιπροσωπευτικό των επιμέρους προγραμμάτων, με συνέπεια να μειώνεται η αξιοπιστία των ελεγκτικών γνώμων σχετικά με τη λειτουργία των συστημάτων στα επιμέρους προγράμματα.

109. Όσον αφορά το πεδίο των ελέγχων που διενεργούνται από τις ελεγκτικές αρχές σχετικά με χρηματοδοτικά μέσα, έχουμε επιστήσει την προσοχή στο γεγονός ότι το έργο των ελεγκτικών αρχών εστιάζει στις προκαταβολές προς τα χρηματοδοτικά μέσα, οι οποίες είναι πολύ λιγότερο πιθανό να περιέχουν σφάλμα. Συνιστούσαμε στην Επιτροπή να διασφαλίσει ότι οι έλεγχοι καλύπτουν την εκταμίευση προς τους τελικούς αποδέκτες, δηλαδή τις επιλέξιμες δαπάνες⁽¹¹³⁾. Επικροτούμε το γεγονός ότι η πρόταση ΚΚΔ απαιτεί από τα κράτη μέλη να προσδιορίζουν στην αίτηση πληρωμής τόσο το ποσό της προκαταβολής όσο και την εκταμίευση των κεφαλαίων προς τους τελικούς δικαιούχους (άρθρο 86, παράγραφος 2). Ωστόσο, η πρόταση ΚΚΔ δεν καθορίζει τις επιλέξιμες δαπάνες που πρέπει να ελέγχονται από τις ελεγκτικές αρχές, ούτε διευκρινίζει ότι κατά τον υπολογισμό του υπολειπόμενου ποσοστού σφάλματος πρέπει να λαμβάνονται υπόψη μόνο τα κονδύλια εκείνα που καταβλήθηκαν στους τελικούς αποδέκτες.

110. Ως νέα δυνατότητα για την περίοδο μετά το 2020, τα κράτη μέλη ενδέχεται να προβαίνουν σε επιλέξιμες δαπάνες εκτός της περιοχής αναφοράς του προγράμματος ή και εκτός της ΕΕ (άρθρο 57, παράγραφος 4). Το σχέδιο ΚΚΔ δεν προβλέπει διατάξεις για τη διαφύλαξη των αναγκαίων ελεγκτικών δικαιωμάτων της ελεγκτικής αρχής, της Επιτροπής ή του Ελεγκτικού Συνεδρίου υπό αυτές τις περιστάσεις⁽¹¹⁴⁾. Πρόκειται για σημαντικό κενό λογοδοσίας στην πρόταση.

111. Η Επιτροπή και οι νομοθέτες πρέπει να εξετάσουν:

50) Το ζήτημα της αποσαφήνισης μέσω κατ' εξουσιοδότηση πράξης ή καθοδήγησης των απαιτήσεων για την προσέγγιση βάσει κινδύνου των διαχειριστικών επαληθεύσεων διαχείρισης. Βλέπε επίσης λεπτομερείς παρατηρήσεις σχετικά με το άρθρο 68, παράγραφος 2, του σχεδίου ΚΚΔ στο παράρτημα.

51) Το ζήτημα της θέσπισης κριτηρίων για την ομαδοποίηση των προγραμμάτων (συμπεριλαμβανομένων των επιπέδων εμπιστοσύνης) και για τους μικρούς πληθυσμούς, ώστε να διασφαλίζεται αντιπροσωπευτική δειγματοληψία μέσω κατ' εξουσιοδότηση πράξης, όπως αναφέρεται στο άρθρο 73, παράγραφος 4, του σχεδίου ΚΚΔ. Το προς εξέταση αυτό ζήτημα ισχύει και για τη δειγματοληψία ελέγχου βάσει των ενισχυμένων ρυθμίσεων (σημείο 115 κατωτέρω).

52) Το ζήτημα της εισαγωγής πολλών δειγμάτων για τις ομάδες των προγραμμάτων Interreg, ή ενός διαστρωματομένου δείγματος που θα εμφανίζει τα ίδια χαρακτηριστικά (άρθρο 48 του σχεδίου κανονισμού ΕΕΣ).

⁽¹¹²⁾ COM(2018) 374 final, πρόταση κανονισμού για τις ειδικές διατάξεις που διέπουν τον στόχο «Ευρωπαϊκή εδαφική συνεργασία» (Interreg) ο οποίος υποστηρίζεται από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης και τους μηχανισμούς εξωτερικής χρηματοδότησης, άρθρο 48.

⁽¹¹³⁾ Ετήσια έκθεση για το οικονομικό έτος 2016, σημείο 6.35 και σύσταση 2 (ΕΕ C 322 της 28.9.2017, σ. 1) και ετήσια έκθεση για το οικονομικό έτος 2015, σημεία 6.59 έως 6.61 και σύσταση 5 (ΕΕ C 375 της 13.10.2016, σ. 1).

⁽¹¹⁴⁾ Το παράρτημα XI περιλαμβάνει λεπτομέρειες σχετικά με τη διαδρομή ελέγχου, όμως είναι γενικές και δεν αναφέρονται στην ειδική περίπτωση των πράξεων που πραγματοποιούνται εκτός της ΕΕ.

53) Το ζήτημα της διευκρίνισης στο άρθρο 73 του σχεδίου ΚΚΔ ότι οι έλεγχοι πράξεων σε σχέση με τα χρηματοδοτικά μέσα θα πρέπει να καλύπτουν τις επιλέξιμες δαπάνες που ορίζονται σύμφωνα με το άρθρο 62 και να αποκλείουν τις προκαταβολές προς τα χρηματοδοτικά μέσα.

54) Το ζήτημα της διασφάλισης ότι υπάρχουν σαφή δικαιώματα ελέγχου για τις δαπάνες εκτός ΕΕ και της διασαφήνισης αυτού στο άρθρο 57, παράγραφος 4, του σχεδίου ΚΚΔ.

Ενισχυμένες αναλογικές ρυθμίσεις για τα συστήματα διαχείρισης και ελέγχου

Ρυθμίσεις

112. Μια ριζική αλλαγή που προτείνεται στο σχέδιο ΚΚΔ είναι ότι, ανάλογα με την εκπλήρωση ορισμένων όρων, τα κράτη μέλη μπορούν να ζητήσουν «ενισχυμένες αναλογικές ρυθμίσεις» για τα προγράμματα. Βάσει αυτών των ρυθμίσεων, οι εθνικές διαδικασίες χρησιμοποιούνται ως επαληθεύσεις διαχείρισης, οι έλεγχοι των ελεγκτικών αρχών περιορίζονται σε δείγμα των 30 μονάδων, χωρίς ελέγχους συστημάτων, οι δε έλεγχοι της Επιτροπής περιορίζονται σε επισκόπηση των εργασιών της ελεγκτικής αρχής (άρθρο 77).

113. Διατηρούμε ορισμένες επιφυλάξεις σχετικά με αυτήν την πρόταση, τις οποίες διατυπώνουμε στα σημεία που ακολουθούν. Ως γενική παρατήρηση, επισημαίνουμε ότι, ελλείψει εκτίμησης επιπτώσεων (σημείο 5), δεν υπάρχουν στοιχεία από τα οποία να προκύπτει ότι οι σχετικοί κίνδυνοι αντισταθμίζονται από τα πιθανά οφέλη της απλούστευσης μέσω χαμηλότερων διοικητικών δαπανών και μειωμένου διοικητικού φόρτου για τους δικαιούχους. Συνεπώς, η πρόταση έρχεται σε αντίθεση με τη γνώμη μας ότι «κάθε πρόταση διοικητικής απλούστευσης πρέπει να βασίζεται σε αδιάσειστες αποδείξεις»⁽¹¹⁵⁾. Σημειώνουμε επίσης ότι οι ενισχυμένες ρυθμίσεις λογοδοσίας για την πολιτική συνοχής από την περίοδο 2007-2013 και μετά συνέβαλαν στη σημαντική μείωση των ποσοστών σφάλματος που αναφέρουμε⁽¹¹⁶⁾.

114. Όσον αφορά τα τρία στοιχεία των ενισχυμένων ρυθμίσεων, επισημαίνουμε ότι το κείμενο του άρθρου 77, στοιχείο α), σχετικά με τις επαληθεύσεις διαχείρισης δεν είναι αρκετά σαφές με δεδομένο τον δυνητικό αντίκτυπο της εν λόγω νομοθεσίας. Λαμβανομένου κυρίως υπόψη ότι οι επαληθεύσεις διαχείρισης στο πλαίσιο του σχεδίου ΚΚΔ μπορεί να διενεργούνται βάσει κινδύνου (σημείο 105), δεν είναι σαφές ποια είναι η προστιθέμενη αξία της διάταξης: μια διαχειριστική αρχή θα μπορούσε να χρησιμοποιήσει τις διατάξεις των τυποποιημένων ρυθμίσεων, προκειμένου να εξασφαλίσει τα οφέλη που προβλέπονται στις ενισχυμένες ρυθμίσεις.

115. Το δεύτερο στοιχείο της πρότασης είναι ο περιορισμένος έλεγχος από την ελεγκτική αρχή. Ανησυχούμε ως προς το ενδεχόμενο όριο του μεγέθους του δείγματος της ελεγκτικής αρχής — 30 μονάδες από μια ολόκληρη ομάδα προγραμμάτων (βλέπε επίσης σημείο 107 ανωτέρω). Το άρθρο 77, στοιχείο β), συνεπάγεται τον κίνδυνο υπερβολικά χαλαρής ερμηνείας από την ελεγκτική αρχή, με αποτέλεσμα ένα τέτοιο δείγμα να μην είναι αρκετά μεγάλο ώστε να είναι αντιπροσωπευτικό και, ως εκ τούτου, οι αναφορές ποσοστών σφάλματος να μην είναι αξιόπιστες.

116. Το τρίτο στοιχείο της πρότασης αφορά τον περιορισμένο έλεγχο εκ μέρους της Επιτροπής. Σύμφωνα με την πρόταση, οι έλεγχοι της Επιτροπής θα απαγορεύεται ρητά να υπερβαίνουν το επίπεδο της ελεγκτικής αρχής για τους δικαιούχους, εκτός εάν υπάρχει υποψία «για σοβαρές ανεπάρκειες στο έργο της ελεγκτικής αρχής». Αυτή η προσέγγιση είναι σύμφυτη με την αρχή του ενιαίου ελέγχου (σημείο 103) και, ως εκ τούτου, δεν χρειάζεται να ρυθμίζεται κατ' αυτόν τον τρόπο: τα διεθνή ελεγκτικά πρότυπα απαιτούν ήδη από τους ελεγκτές να διασφαλίζουν ότι συγκεντρώνουν τα απαραίτητα στοιχεία για να σχηματίσουν αδιάσειστες ελεγκτικές γνώμες.

Προϋποθέσεις

117. Οι προϋποθέσεις για την εφαρμογή των ρυθμίσεων αυτών ορίζονται στο άρθρο 78. Το κύριο κριτήριο⁽¹¹⁷⁾ είναι ότι οι δημοσιευμένες ετήσιες εκθέσεις δραστηριότητας της Επιτροπής για τα δύο προηγούμενα έτη επιβεβαιώνουν ότι το σύστημα διαχείρισης και ελέγχου του προγράμματος λειτουργεί αποτελεσματικά και το συνολικό ποσοστό σφάλματος για κάθε έτος είναι χαμηλότερο του 2 %. Αυτό σημαίνει ότι:

⁽¹¹⁵⁾ Ενημερωτικό έγγραφο με τίτλο «Απλούστευση της εφαρμογής της πολιτικής συνοχής μετά το 2020», Μάιος 2018, σημεία 19 και 86 και παράρτημα ΙΙΙ.

⁽¹¹⁶⁾ Ενημερωτικό έγγραφο με τίτλο «Απλούστευση της εφαρμογής της πολιτικής συνοχής μετά το 2020», Μάιος 2018, σημείο 39.

⁽¹¹⁷⁾ Το μόνο άλλο κριτήριο αφορά το κράτος μέλος «να συμμετέχει [...] στην ενισχυμένη συνεργασία για την Ευρωπαϊκή Εισαγγελία».

- Δεν υπάρχει εγγύηση ότι το σύστημα που είχε προηγουμένως αξιολογηθεί ότι λειτουργούσε αποτελεσματικά θα είναι το ίδιο με το σύστημα που θα εφαρμόζεται στο πλαίσιο των νέων ενισχυμένων ρυθμίσεων, ιδίως δεδομένης της μετάβασης από τη μία περίοδο προγραμματισμού στην επόμενη. Σημειώνουμε ότι οι ελεγκτικές αρχές δεν αναμένεται να διενεργούν ελέγχους συστημάτων πριν από την εφαρμογή των ενισχυμένων ρυθμίσεων, με κίνδυνο το σύστημα να μην συμμορφώνεται με τις απαιτήσεις της ΕΕ.
- Δεν είναι σαφές από το κείμενο του σχεδίου ΚΚΔ αν το ποσοστό σφάλματος που θα χρησιμοποιείται για την αξιολόγηση της πιστοποίησης των ενισχυμένων ρυθμίσεων θα έχει υποβληθεί στους ελέγχους νομιμότητας και κανονικότητας της Επιτροπής. Το ποσοστό σφάλματος που αναφέρεται στις ετήσιες εκθέσεις δραστηριότητας της Επιτροπής είναι αυτό που αναφέρουν οι ελεγκτικές αρχές. Αυτό το ποσοστό σφάλματος μπορεί να έχει υποεκτιμηθεί, δεδομένου ότι δεν λαμβάνει υπόψη μεταγενέστερες διορθώσεις, μετά τους ελέγχους νομιμότητας και κανονικότητας της Επιτροπής⁽¹¹⁸⁾. Η αξιολόγηση του κατά πόσον ένα πρόγραμμα μπορεί να είναι επιλέξιμο για ενισχυμένες ρυθμίσεις, βάσει μιας αναξιόπιστης μέτρησης, απλώς και μόνο ενισχύει τους σχετικούς κινδύνους.
- Δεν είναι σαφές με ποιον τρόπο θα εφαρμοστεί το πρόσθετο κριτήριο που αφορά τη συνεργασία με την Ευρωπαϊκή Εισαγγελία.

Παύση της εφαρμογής των ενισχυμένων ρυθμίσεων

118. Μια περαιτέρω πηγή ανησυχίας αφορά τον τρόπο παύσης της εφαρμογής των εν λόγω ενισχυμένων ρυθμίσεων (αναφέρεται ως «προσαρμογή») και την επιστροφή στις τυποποιημένες ρυθμίσεις (άρθρο 79). Η διαδικασία αυτή θα διαρκεί αρκετά χρόνια, απαιτώντας πρόσθετο ελεγκτικό έργο, ανάλυση της επόμενης ετήσιας έκθεσης ελέγχου, λογιστικούς ελέγχους συστημάτων και χρόνο για το κράτος μέλος ώστε αυτό να μπορέσει να υποστηρίξει τη θέση του. Στο διάστημα αυτό, όταν τα κράτη μέλη λειτουργούν ενδεχομένως με ένα σχετικά αναξιόπιστο σύστημα αλλά με λιγότερο αυστηρή διαχείριση και έλεγχο, υπάρχει φυσικά υψηλότερος κίνδυνος να προκύψουν σφάλματα. Εντούτοις, οι προτεινόμενες ρυθμίσεις καθυστερούν σημαντικά τα περιθώρια διορθωτικών μέτρων.

119. Στο ενημερωτικό μας έγγραφο για την απλούστευση επιστήσαμε την προσοχή στους ενισχυμένους μηχανισμούς λογοδοσίας που ισχύουν κατά την τρέχουσα και ίσχυαν κατά την προηγούμενη περίοδο προγραμματισμού, με την Επιτροπή να αποκομίζει βεβαιότητα για την κανονικότητα των δαπανών βασισμένη σε ελέγχους που διενεργούν οι ελεγκτικές αρχές στα κράτη μέλη⁽¹¹⁹⁾. Το περιθώριο που παρέχεται μέσω των τυποποιημένων ρυθμίσεων για τη διενέργεια επαληθεύσεων διαχείρισης βάσει κινδύνου θα μειώσει τον διοικητικό φόρτο για τα συστήματα που λειτουργούν ομαλά. Οι προτεινόμενες ενισχυμένες ρυθμίσεις ενέχουν κίνδυνο ουσιαστικής αποδυνάμωσης της διαβεβαίωσης που παρέχει η Επιτροπή. Θεωρούμε ότι οι αλλαγές που προτείνονται στο πλαίσιο των τυποποιημένων ρυθμίσεων προσφέρουν επαρκή περιθώρια για τη μείωση του διοικητικού φόρτου.

120. Η Επιτροπή και οι νομοθέτες πρέπει να εξετάσουν:

55) Κατά πόσον αυτοί οι σύμφυτοι με τις ενισχυμένες ρυθμίσεις κίνδυνοι υπερκαλύπτονται από τα πιθανά οφέλη της απλούστευσης (άρθρα 77-79 του σχεδίου ΚΚΔ).

Υποβολή λογαριασμών και δημοσιονομικές διορθώσεις

121. Όσον αφορά την περίοδο 2014-2020, σύμφωνα με την πρόταση ΚΚΔ, η Επιτροπή θα επιστρέφει αρχικά το 90 % των ποσών που θα περιλαμβάνονται στις ενδιάμεσες αιτήσεις πληρωμής των κρατών μελών και θα καταβάλει το τελικό υπόλοιπο αφού εξετάσει τους λογαριασμούς (άρθρα 87 και 94)⁽¹²⁰⁾. Προκειμένου να «αποδεχθεί» η Επιτροπή τους λογαριασμούς για τον σκοπό της επιστροφής, θα πρέπει να βεβαιώνεται ότι αυτοί είναι «πλήρεις, ακριβείς και αληθείς» και ότι το υπολειπόμενο ποσοστό σφάλματος που αναφέρει η ελεγκτική αρχή είναι χαμηλότερο του 2 % (άρθρο 93). Η Επιτροπή καταβάλλει το υπόλοιπο ακόμη και σε περιπτώσεις κατά τις οποίες η γνώμη της ελεγκτικής αρχής επισημαίνει ελλείψεις στη λειτουργία του συστήματος ή/και στη νομιμότητα και στην κανονικότητα των υποκείμενων πράξεων, εφόσον οι λογαριασμοί θεωρούνται πλήρεις, ακριβείς και αληθείς (άρθρα 95-96).

⁽¹¹⁸⁾ Οι έλεγχοί μας δείχνουν ότι η αποδοχή των λογαριασμών και των δημοσιευμένων ποσοστών σφάλματος από την Επιτροπή δεν απηχεί την εκτίμησή της σχετικά με τη νομιμότητα και την κανονικότητα των δαπανών. Ως εκ τούτου, ενδέχεται να χρειάζεται να δημοσιευμένα ποσοστά σφάλματος να αναπροσαρμόζονται μόλις γίνεται η εκτίμηση, ζήτημα που θα μπορεί να διευθετηθεί έως και μετά από μία τριετία. Βλέπε ετήσια έκθεση για το οικονομικό έτος 2017, κεφάλαιο 6, σημείο 6.68.

⁽¹¹⁹⁾ Ενημερωτικό έγγραφο με τίτλο «Απλούστευση της εφαρμογής της πολιτικής συνοχής μετά το 2020», Μάιος 2018, σημεία 39-40.

⁽¹²⁰⁾ Οι λογαριασμοί αποτελούν ένα στοιχείο της «δέσμης εγγράφων για τη διασφάλιση της αξιοπιστίας» που τα κράτη μέλη υποχρεούνται να υποβάλλουν ετησίως στην Επιτροπή, μαζί με τις δηλώσεις διαχείρισης από τη διαχειριστική αρχή, τις γνωμοδοτήσεις ελέγχου και τις ετήσιες εκθέσεις ελέγχου που καταρτίζει η ελεγκτική αρχή (άρθρο 92).

122. Οι έλεγχοι νομιμότητας και κανονικότητας της Επιτροπής μπορούν να πραγματοποιηθούν μόνο μετά από αυτήν την αρχική διαδικασία εξέτασης και κλεισίματος των λογαριασμών και καταβολής του τελικού υπολοίπου. Επομένως, η διαδικασία που προβλέπεται στην πρόταση δεν λαμβάνει υπόψη τυχόν μεταγενέστερες δημοσιονομικές διορθώσεις από την Επιτροπή, ούτε την ανάγκη να τροποποιηθούν αναλόγως τα ποσοστά σφάλματος. Κατά συνέπεια, η αποδοχή των λογαριασμών από την Επιτροπή δεν παρέχει βεβαιότητα στους δικαιούχους, δεδομένου ότι οι σχετικές δαπάνες υπόκεινται σε επιπρόσθετους ελέγχους της Επιτροπής μετά το πραγματικό κλείσιμο των λογαριασμών. Επιστήσαμε την προσοχή στο ζήτημα αυτό στη γνώμη μας σχετικά με την πρόταση ΚΚΔ για την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020 ⁽¹²¹⁾. Πρόσφατα, συστήσαμε στην Επιτροπή να διενεργεί επαρκείς ελέγχους, ώστε να διαπιστώνει την αποτελεσματικότητα των εργασιών των ελεγκτικών αρχών και να αποκομίζει βεβαιότητα σχετικά με την κανονικότητα των δαπανών, το αργότερο στο πλαίσιο της ετήσιας έκθεσης ελέγχου που έπεται του έτους αποδοχής των λογαριασμών ⁽¹²²⁾. Είναι εξίσου σημαντικό στην πρόταση ΚΚΔ για την περίοδο 2021-2027 να εισαχθούν σαφείς προθεσμίες για την τελική απόφαση.

123. Η αποτελεσματικότητα του συστήματος λογαριασμών εξαρτάται από το κίνητρο που παρέχεται στα κράτη μέλη ως προς την ανάκτηση των παρατύπως καταβληθέντων ποσών και τη βελτίωση των συστημάτων ⁽¹²³⁾. Από την άποψη αυτή, επικροτούμε το γεγονός ότι η πρόταση ΚΚΔ διατηρεί τη δυνατότητα επιβολής καθαρών δημοσιονομικών διορθώσεων για τα παράτυπα στοιχεία δαπανών που εντοπίζονται από την Επιτροπή στις δαπάνες που περιέχονται στους λογαριασμούς που έχουν γίνει αποδεκτοί (άρθρο 98). Θεωρούμε ότι η πρόταση θα πρέπει επίσης να αναφέρεται σε παρατυπίες που διαπιστώνονται από το Ελεγκτικό Συνέδριο στο πλαίσιο αυτό, όπως συμβαίνει με τον κανονισμό για την τρέχουσα περίοδο ⁽¹²⁴⁾. Ωστόσο, η πρόταση καταργεί τις καθарές δημοσιονομικές διορθώσεις λόγω σοβαρών ελλείψεων στη λειτουργία του συστήματος διαχείρισης, δυνατότητα η οποία είναι διαθέσιμη κατά την περίοδο 2014-2020. Βάσει της πρότασης ΚΚΔ, τα κράτη μέλη θα είναι σε θέση να αντικαθιστούν τις παράτυπες δαπάνες ⁽¹²⁵⁾. Κατά την άποψή μας, αυτό αποδυναμώνει σημαντικά το κίνητρο που αυτά θα έχουν για να βελτιώνουν τα συστήματά τους.

124. Η αξία της δήλωσης διαχείρισης εξαρτάται από το υποκείμενο έργο της διαχειριστικής αρχής. Σημειώνουμε ότι το υπόδειγμα δήλωσης διαχείρισης, ενός από τα τέσσερα στοιχεία της δέσμης εγγράφων για τη διασφάλιση της αξιοπιστίας (σημείο 121 ανωτέρω) που ορίζεται στο παράρτημα XV της πρότασης, δεν καλύπτει την εύρυθμη λειτουργία του συστήματος ελέγχου, όπως απαιτείται από τον δημοσιονομικό κανονισμό ⁽¹²⁶⁾. Η ασυνάφεια αυτή έχει συνέπειες για την ελεγκτική γνώμη της ελεγκτικής αρχής, δεδομένου ότι η αρχή εκδίδει τη γνώμη της σχετικά με τη λειτουργία του συστήματος βάσει της δήλωσης διαχείρισης.

125. Η Επιτροπή και οι νομοθέτες πρέπει να εξετάσουν:

56) Το ζήτημα της εισαγωγής σαφών χρονοδιαγραμμάτων για την ολοκλήρωση των ελέγχων νομιμότητας και κανονικότητας των λογαριασμών από την Επιτροπή (άρθρα 93-96 του σχεδίου ΚΚΔ). Η Επιτροπή θα πρέπει να διεξαγάγει επαρκείς ελέγχους κανονικότητας ώστε να καταλήξει σε συμπέρασμα σχετικά με την κανονικότητα των δαπανών το αργότερο στην ετήσια έκθεση δραστηριότητας της ΓΔ μετά το έτος αποδοχής των λογαριασμών.

57) Το ζήτημα της προσθήκης στους λόγους μη αποδοχής των υποβληθέντων λογαριασμών από την Επιτροπή αρνητικής ή με επιφύλαξη γνώμης από την ελεγκτική αρχή όσον αφορά την αποτελεσματική λειτουργία των συστημάτων, αλλά και τη νομιμότητα και την κανονικότητα (άρθρα 95 και 96 του σχεδίου ΚΚΔ).

58) Το ζήτημα της εκ νέου εισαγωγής της δυνατότητας καθαρών δημοσιονομικών διορθώσεων για σοβαρές ελλείψεις στη λειτουργία του συστήματος (άρθρο 98, παράγραφοι 1 και 4, του σχεδίου ΚΚΔ).

Προϋποθέσεις της χορήγησης βεβαίωσης από το Ελεγκτικό Συνέδριο

126. Στη στρατηγική μας για το 2018-2020, επισημάναμε την πρόθεσή μας να εφαρμόσουμε μια νέα προσέγγιση για τη δήλωση αξιοπιστίας μας, αντλώντας κατά το δυνατόν διασφάλιση από τη νομιμότητα και κανονικότητα των στοιχείων που παρέχονται από τους ελεγχόμενους ως βήμα προς την κατεύθυνση της οργάνωσης της δήλωσης αξιοπιστίας υπό μορφή «εντολής χορήγησης βεβαίωσης». Αυτό σημαίνει ότι αξιολογούμε εάν το υπολειπόμενο ποσοστό σφάλματος που καθορίζεται από την Επιτροπή με βάση τα ποσοστά που παρέχουν οι ελεγκτικές αρχές αποτελεί αξιόπιστη εκτίμηση. Βάσει αυτής της προσέγγισης λαμβάνουμε υπόψη το αναθεωρημένο πλαίσιο ελέγχου και διασφάλισης της πολιτικής συνοχής, ενώ πρόθεσή μας είναι να χρησιμοποιούμε τις εργασίες των άλλων εμπλεκόμενων ελεγκτών -των ελεγκτικών αρχών και της Επιτροπής, κατά περίπτωση- με σκοπό τον περιορισμό των δικών μας ελεγκτικών εργασιών και, συνεπώς, του συνολικού ελεγκτικού φόρτου.

⁽¹²¹⁾ Γνώμη αριθ. 7/2011 σχετικά με πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου περί καθορισμού κοινών διατάξεων, σημεία 31-33.

⁽¹²²⁾ Βλέπε ετήσια έκθεση για το οικονομικό έτος 2017, κεφάλαιο 6, σύσταση 7.

⁽¹²³⁾ Γνώμη αριθ. 7/2011 σχετικά με πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου περί καθορισμού κοινών διατάξεων, σημείο 36.

⁽¹²⁴⁾ Άρθρο 145, παράγραφος 7, του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1303/2013.

⁽¹²⁵⁾ Άρθρο 145, παράγραφος 7, του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1303/2013.

⁽¹²⁶⁾ Άρθρο 63, παράγραφος 6, του κανονισμού (ΕΕ, Ευρατόμ) 2018/1046.

127. Πιλοτικά, προκειμένου να διαπιστωθεί κατά πόσον θα ήταν εφικτή μια νέα προσέγγιση, η δήλωση αξιοπιστίας για το 2017 για τον υποτομέα 1β του ΠΔΠ (Οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή), ο οποίος αναλύεται στο κεφάλαιο 6 της ετήσιας έκθεσής μας για το 2017, βασίστηκε σε ελεγκτικές δοκιμασίες επί δείγματος πράξεων που είχαν ήδη ελεγχθεί από τις ελεγκτικές αρχές.

128. Κατά την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων της πιλοτικής αυτής άσκησης, προσδιορίσαμε τέσσερις προϋποθέσεις που πρέπει να πληρούνται προκειμένου να μπορέσουμε να συνεχίσουμε με τη μετάβαση προς μια εντολή δέσμευση χορήγησης βεβαίωσης:

- i. Υπάρχει ένα υπολειπόμενο ποσοστό σφάλματος, την ορθότητα του οποίου μπορούμε να βεβαιώσουμε.
- ii. Το εν λόγω ποσοστό σφάλματος ανταποκρίνεται στον σκοπό του (τεκμηριωμένο και αξιόπιστο).
- iii. Η Επιτροπή παρέχει εγκαίρως τις απαιτούμενες για τον σκοπό μας πληροφορίες.
- iv. Πληρούνται οι προϋποθέσεις που είναι αναγκαίες προκειμένου να μπορούμε να χρησιμοποιούμε τις εργασίες άλλων ελεγκτών (ανεξαρτησία, επαγγελματική ικανότητα, πεδίο αναφοράς των εργασιών, οικονομική αποδοτικότητα, συμπεράσματα ελέγχου βάσει επαρκών αποδεικτικών στοιχείων).

129. Ο ακόλουθος πίνακας συνιστά τη συνοπτική μας αξιολόγηση για το κατά πόσον πληρούνταν οι εν λόγω προϋποθέσεις στην πιλοτική άσκηση στο πλαίσιο της δήλωσης αξιοπιστίας μας για το 2017. Περιέχει επίσης τη γνώμη μας για το κατά πόσον οι ανεπάρκειες που διαπιστώσαμε είναι τέτοιες που θα μπορούσαν να καλυφθούν από τον ΚΚΔ, αλλά και για το κατά πόσον αυτές καλύπτονται στην πράξη από την πρόταση ΚΚΔ.

Προϋπόθεση	Κύριες ανεπάρκειες που εντοπίστηκαν στη δήλωση αξιοπιστίας για το 2017	Μπορούν οι ανεπάρκειες αυτές να καλυφθούν από τον ΚΚΔ;	Καλύπτονται από τον ΚΚΔ;
i. Υπολειπόμενο ποσοστό σφάλματος, την ορθότητα του οποίου μπορούμε να βεβαιώσουμε;	Δεν υπάρχει συνολικό υπολειπόμενο ποσοστό σφάλματος κοινό για τον υποτομέα του ΠΔΠ. Η Επιτροπή συγκεντρώνει στοιχεία για τον δείκτη μόνο από τις ΓΔ. Επιπλέον, το ποσοστό σφάλματος που αναφέρεται στην ΕΕΔ αφορά δαπάνες που δεν έχουν διέλθει από ολόκληρο τον κύκλο ελέγχου.	Όχι (ζήτημα του δημοσιονομικού κανονισμού)	Άνευ αντικειμένου
ii. Υπολειπόμενο ποσοστό σφάλματος κατάλληλο για τον σκοπό;	Η κύρια αδυναμία είναι ότι το υπολειπόμενο ποσοστό σφάλματος του συγκεκριμένου οικονομικού έτους που εξετάζουμε μπορεί να περιλαμβάνει προκαταβολές σε χρηματοδοτικά μέσα και έργα με κρατικές ενισχύσεις. Εάν συμβαίνει αυτό, το υπολειπόμενο ποσοστό σφάλματος μπορεί να έχει υποεκτιμηθεί.	Ναι	Μερικώς
iii. Η Επιτροπή παρέχει πληροφορίες εγκαίρως;	Η εκτίμηση της Επιτροπής για το ποσοστό σφάλματος στην ΕΕΔ 2017 που συντάξε σχετικά με τις δαπάνες οι οποίες περιλαμβάνονται στους λογαριασμούς που αποδέχθηκε τον Μάιο του 2017 είναι ελλιπής, δεδομένου ότι θα μπορούσε να εξακολουθεί να υπόκειται σε διορθώσεις.	Ναι	Όχι
iv. Πληρούνται οι προϋποθέσεις για τη χρήση του έργου άλλων ελεγκτών;	Αδυναμίες δειγματοληψίας και τεκμηρίωσης	Μερικώς	Μερικώς

130. Είμαστε της άποψης ότι ο ΚΚΔ δεν μπορεί να πληροί μόνος του όλες τις σχετικές προϋποθέσεις για τη χορήγηση βεβαίωσης. Τα κράτη μέλη και η Επιτροπή θα πρέπει να σχεδιάσουν τις ρυθμίσεις που απαιτείται να υπάρχουν στους τομείς που εμπίπτουν στην αρμοδιότητά τους για την αντιμετώπιση των ελλείψεων. Συνολικά, το σχέδιο ΚΚΔ δεν καλύπτει όλες τις ανεπάρκειες που εντοπίστηκαν στην πιλοτική δήλωση αξιοπιστίας για το 2017 και τις οποίες θα μπορούσε να καλύπτει. Καταλήγουμε, συνεπώς, στο συμπέρασμα ότι το σχέδιο ΚΚΔ ανταποκρίνεται εν μέρει μόνο στις προϋποθέσεις για τη δέσμευση βεβαίωσης, είτε για τις τυποποιημένες είτε για τις ενισχυμένες ρυθμίσεις. Στο πλαίσιο αυτό, σημειώνουμε ότι σκοπός του ΚΚΔ δεν είναι να διευκολύνει μια αλλαγή προσέγγισης στον έλεγχο μας. Η αναντιστοιχία μεταξύ των αναγκών μας όσον αφορά τη δέσμευση βεβαίωσης και των διατάξεων της προτεινόμενης νομοθεσίας δεν προέκυψε εκ σχεδιασμού, αλλά ως συνέπεια των διαφορετικών επιδιωκόμενων στόχων.

131. Επισημάναμε ανωτέρω τους κινδύνους που διαπιστώνουμε στο πλαίσιο των προτεινόμενων νέων ρυθμίσεων, οι οποίοι θα έχουν ως αποτέλεσμα την αποδυνάμωση του περιβάλλοντος ελέγχου, ιδίως στο πλαίσιο των ενισχυμένων ρυθμίσεων. Αυτό με τη σειρά του επηρεάζει τη βεβαιότητα που αποκομίζει η Επιτροπή και, στη συνέχεια, τις προϋποθέσεις βεβαίωσης. Η εντολή χορήγησης βεβαίωσης θα μπορούσε ευλόγως να εφαρμόζεται στα τυποποιημένα συστήματα διαχείρισης και ελέγχου. Πρέπει να γίνουν τουλάχιστον οι ακόλουθες προσαρμογές:

- Μείωση του κινδύνου δειγματοληψίας, προτείνοντας στην κατ' εξουσιοδότηση πράξη έτοιμες προς χρήση μεθόδους στατιστικής δειγματοληψίας που θα εφαρμόζονται με συνέπεια από τις ελεγκτικές αρχές υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις. Η πρόταση αυτή θα μπορούσε επίσης να απαιτεί από την Επιτροπή να επικυρώνει τη μέθοδο δειγματοληψίας των ελεγκτικών αρχών πριν από την εξαγωγή του τελικού δείγματος.
- Προσαρμογή του άρθρου 73 ώστε να διασφαλίζεται ότι, στην περίπτωση των χρηματοδοτικών μέσων, οι έλεγχοι πράξεων καλύπτουν μόνον τις δαπάνες που έχουν πραγματοποιηθεί και όχι τις προκαταβολές προς χρηματοδοτικά μέσα.
- Παροχή στις ελεγκτικές αρχές των ελάχιστων απαιτήσεων σχετικά με το αντικείμενο των ελεγκτικών εργασιών που πρέπει να πραγματοποιηθούν και τον τρόπο τεκμηρίωσής τους — σε διαβούλευση με το ΕΕΣ.
- Σύμφωνα και με τη σύσταση που διατυπώσαμε στην ετήσια έκθεση για το 2017 ⁽¹²⁷⁾, η Επιτροπή θα πρέπει να εστιάσει την υποβολή εκθέσεων συμμόρφωσης στις δαπάνες που έχουν διανύσει ολόκληρο τον κύκλο ελέγχου. Ο ΚΚΔ θα πρέπει να απαιτεί από την Επιτροπή να διενεργεί επαρκείς ελέγχους ώστε να διαπιστώνεται η αποτελεσματικότητα των εργασιών των ελεγκτικών αρχών και να διασφαλίζεται εύλογα η κανονικότητα των δαπανών, το αργότερο στις ετήσιες εκθέσεις ελέγχου που δημοσιεύει μετά το έτος αποδοχής των λογαριασμών.

132. Οι προτεινόμενες ενισχυμένες ρυθμίσεις αναλογικότητας προσθέτουν περαιτέρω περιπλοκές στις απαιτήσεις για τη δέσμευση βεβαίωσης του ΕΕΣ (βλέπε σημεία 112-120 ανωτέρω). Πρέπει να διασαφηνιστούν — το ίδιο και η ανάγκη να γίνουν οι προσαρμογές που ορίζονται στο προηγούμενο σημείο ώστε να καταστεί δυνατή η εντολή χορήγησης βεβαίωσης. Επιπλέον, η πρόταση ενισχυμένων ρυθμίσεων θα έχει ως τελικό αποτέλεσμα το Ελεγκτικό Συνέδριο, ελλείψει επαλήθευσης διαχείρισης και ελέγχου από την Επιτροπή ή από την ελεγκτική αρχή, να πρέπει να ελέγξει τα συστήματα των αμιγώς εθνικών αρχών, οι οποίες οφείλουν να μας υποβάλλουν όλα τα έγγραφα που θεωρούμε αναγκαία για την εκπλήρωση της εντολής μας βάσει της Συνθήκης.

ΤΕΛΙΚΑ ΣΧΟΛΙΑ

133. Συνολικά, η νομοθετική πρόταση της Επιτροπής είναι επιτυχής ως προς την απλούστευση του κειμένου. Ωστόσο, δεν αυξάνεται η έμφαση ως προς τη σχέση κόστους/ωφέλειας, οι δε ρυθμίσεις λογοδοσίας εν μέρει αποδυναμώνονται σημαντικά.

134. Η ίδια η πρόταση είναι σημαντικά μικρότερη και περιέχει επιτυχώς τα βασικά έγγραφα και υποδείγματα που απαιτούνται για τον προγραμματισμό από τα κράτη μέλη. Επιπλέον, διατηρεί σε μεγάλο βαθμό το πλαίσιο προγραμματισμού που θεσπίστηκε σε προηγούμενες περιόδους. Αυτό θα οδηγήσει σε σταθερότητα των κανόνων που ευνοούν τον ομαλότερο προγραμματισμό. Ωστόσο, ορισμένες διατάξεις στερούνται σαφήνειας, γεγονός που μπορεί να οδηγήσει σε διαφορετικές ερμηνείες, κάτι που θα επηρεάσει την ασφάλεια δικαίου.

⁽¹²⁷⁾ Ετήσια έκθεση για το οικονομικό έτος 2017, σημείο 6.78, σύσταση 6.

135. Η πρόταση προσφέρει μεγαλύτερη ευελιξία στην κατανομή και τη μεταφορά κονδυλίων μέσω, για παράδειγμα, του προγραμματισμού σε δύο στάδια (5 + 2) και του συνδυασμού χρηματοδοτικών μέσων με επιχορηγήσεις. Αυτό θα αυξήσει την ικανότητα ανταπόκρισης στις μεταβαλλόμενες συνθήκες. Ωστόσο, υπάρχει κίνδυνος η αυξημένη αυτή ευελιξία, ιδίως ο προγραμματισμός σε δύο στάδια, να συνοδεύεται από σημαντική αύξηση του διοικητικού φόρτου.

136. Όσον αφορά τον προσανατολισμό των επιδόσεων, σε αντίθεση με προηγούμενες περιόδους, η πρόταση δεν ενσωματώνεται σε μια κοινή στρατηγική σε επίπεδο ΕΕ. Δεν διατυπώνει ένα σαφές όραμα ως προς το τι επιθυμεί να επιτύχει η ΕΕ μέσω της συγκεκριμένης πολιτικής. Επιπλέον, αποσκοπώντας στην απλούστευση, η πρόταση απαλείφει πολλά στοιχεία που προορίζονταν για τη διευκόλυνση της καλύτερης στόχευσης των κονδυλίων στα αποτελέσματα, όπως η εκ των προτέρων αξιολόγηση των προγραμμάτων, το αποθεματικό επίδοσης και τα κοινά πρότυπα αξιολόγησης για τα μεγάλα έργα.

137. Από τη θετική πλευρά, το σχέδιο πρότασης προσφέρει ένα ευρύ φάσμα απλουστευμένων μορφών στήριξης (όπως οι απλουστευμένες επιλογές κόστους και η χρηματοδότηση που δεν συνδέεται με δαπάνες) οι οποίες, εάν εφαρμοστούν σωστά, έχουν τη δυνατότητα να μειώσουν τον διοικητικό φόρτο και να στρέψουν την εστίαση από τις εισροές στις εκροές και στα αποτελέσματα. Επικροτούμε επίσης τον στόχο της Επιτροπής να ενισχυθεί η διακυβέρνηση και οι λοιπές προϋποθέσεις που αποσκοπούν στη δημιουργία ενός ευνοϊκού περιβάλλοντος για τις δαπάνες της συνοχής, όπως είναι η σχέση με τη διαδικασία του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου και η αντικατάσταση των εκ των προτέρων όρων με τους αναγκαίους πρόσφορους όρους. Σε αυτό το πλαίσιο, παραθέτουμε σειρά προβληματισμών για την Επιτροπή και τους νομοθέτες, προκειμένου να τους βοηθήσουμε να αξιοποιήσουν πλήρως τις δυνατότητες των προτεινόμενων αλλαγών.

138. Η πρόταση επιδιώκει τον εξορθολογισμό και την ενσωμάτωση των μηχανισμών λογοδοσίας. Για παράδειγμα, αντικαθιστά τις εξαντλητικές επαληθεύσεις διαχείρισης με επαληθεύσεις βάσει κινδύνου. Αν και υποστηρίζουμε αυτές τις φιλοδοξίες, είμαστε της άποψης ότι υπάρχουν περιθώρια ενίσχυσης του συστήματος διαχείρισης και ελέγχου σε ορισμένα σημεία.

139. Η πρόταση προσφέρει επίσης τη δυνατότητα ριζικότερης απλούστευσης για τα συστήματα με καλές επιδόσεις («ενισχυμένες αναλογικές ρυθμίσεις»), βάσει των οποίων η Επιτροπή θα μειώσει σημαντικά την εποπτεία της και θα βασίζεται σε μεγάλο βαθμό στους εθνικούς ελέγχους. Η έννοια αυτή έρχεται σε αντίθεση με τα κύρια στοιχεία που στηρίζουν το μοντέλο διασφάλισης της Επιτροπής που αναπτύχθηκε τις τελευταίες δύο δεκαετίες και, συνεπώς, μειώνει τη διασφάλιση που μπορεί να επιτευχθεί. Παρουσιάζει επίσης προκλήσεις για τον τρόπο με τον οποίο διεξαγούμε τους ελέγχους της δήλωσης αξιοπιστίας.

Η παρούσα γνώμη εγκρίθηκε από το Ελεγκτικό Συνέδριο στο Λουξεμβούργο, κατά τη συνεδρίασή του της 25ης Οκτωβρίου 2018.

Για το Ελεγκτικό Συνέδριο

Klaus-Heiner LEHNE

Πρόεδρος

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

Λεπτομερή σχόλια και προτάσεις διατύπωσης (σχόλια και προτάσεις διατύπωσης για συγκεκριμένα άρθρα του ΚΚΔ)

Οι ακόλουθες προτάσεις διατύπωσης αντανακλούν ορισμένες, αλλά όχι όλες τις ανησυχίες που εγείρονται στην παρούσα γνώμη. Εναπόκειται στην Επιτροπή και τους νομοθέτες να λάβουν υπόψη τις σκέψεις αυτές και να τις ενσωματώσουν στα σχετικά άρθρα του προτεινόμενου ΚΚΔ ή/και στους ειδικούς για κάθε Ταμείο κανονισμούς.

Κείμενο της πρότασης	Πρόταση του Ελεγκτικού Συνεδρίου	Σχόλια
Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τον καθορισμό κοινών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο+, το Ταμείο Συνοχής και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας, και δημοσιονομικών κανόνων για τα εν λόγω Ταμεία και για το Ταμείο Ασύλου και Μετανάστευσης, το Ταμείο Εσωτερικής Ασφάλειας και το Μέσο για τη Διαχείριση των Συνόρων και των Θεωρήσεων, [COM(2018) 375 final]		
Κατάλογος περιεχομένων		Ο προτεινόμενος κανονισμός θα πρέπει να υποδεικνύει κατάλογο περιεχομένων σύμφωνα με τη δομή του.
Εκτιμώντας τα ακόλουθα: [...] (2) Με σκοπό την περαιτέρω διαμόρφωση μιας συντονισμένης και εναρμονισμένης εκτέλεσης των Ταμείων της ΕΕ τα οποία εκτελούνται στο πλαίσιο επιμερισμένης διαχείρισης, συγκεκριμένα του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης («ΕΤΠΑ»), του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου+ («ΕΚΤ+»), του Ταμείου Συνοχής, των μέτρων που χρηματοδοτούνται στο πλαίσιο της επιμερισμένης διαχείρισης του Ευρωπαϊκού Ταμείου Θάλασσας και Αλιείας («ΕΤΘΑ»), του Ταμείου Ασύλου και Μετανάστευσης («ΤΑΜΕ»), του Ταμείου Εσωτερικής Ασφάλειας («ΤΕΑ») και του Ταμείου για την Ολοκληρωμένη Διαχείριση των Συνόρων («ΜΑΣΘ»), θα πρέπει να θεσπιστούν δημοσιονομικοί κανόνες, βάσει του άρθρου 322 της ΣΛΕΕ, για όλα αυτά τα Ταμεία («τα Ταμεία») οι οποίοι να προσδιορίζουν σαφώς το πεδίο εφαρμογής των διαφόρων διατάξεων. Επιπλέον, θα πρέπει να θεσπιστούν κοινές διατάξεις βάσει του άρθρου 177 της ΣΛΕΕ, οι οποίες θα καλύπτουν ειδικούς κανόνες πολιτικής για το ΕΤΠΑ, το ΕΚΤ+, το Ταμείο Συνοχής και το ΕΤΘΑ.	Η προτεινόμενη διάταξη της παραγράφου 2 θα πρέπει να διευκρινίζει, μετά την πρώτη πρόταση, τι σημαίνει «δημοσιονομικοί κανόνες», δεδομένου ότι ο προτεινόμενος κανονισμός περιέχει μη δημοσιονομικές διατάξεις που ισχύουν για όλα τα Ταμεία. Στο τέλος της παραγράφου 2, πρέπει να προστεθεί αναφορά σχετικά με το ΕΤΘΑ δεδομένου ότι το αναφερόμενο άρθρο 177 της ΣΛΕΕ αφορά μόνο τα διαρθρωτικά ταμεία.	

Κείμενο της πρότασης	Πρόταση του Ελεγκτικού Συνεδρίου	Σχόλια
Άρθρο 2 Ορισμοί		Βλέπε αιτιολογικές σκέψεις 22) και 37)
Άρθρο 4 Στόχοι πολιτικής		Βλέπε αιτιολογική σκέψη 1) Η Επιτροπή και οι νομοδότες θα πρέπει να εξετάσουν ειδικότερα το ζήτημα του καθορισμού σαφών στόχων σχετικά με τις δαπάνες για την κλιματική δράση για τα τρία Ταμεία Συνοχής, σύμφωνα με τον στόχο του 25 % για τέτοιου είδους δαπάνες στον προϋπολογισμό της ΕΕ στο σύνολό του.
Άρθρο 7 Κατάρτιση και υποβολή της συμφωνίας εταιρικής σχέσης		Βλέπε αιτιολογική σκέψη 18)
Άρθρο 8 Περιεχόμενο της συμφωνίας εταιρικής σχέσης		Βλέπε αιτιολογικές σκέψεις 19) και 20)
Άρθρο 11 Αναγκαίοι πρόσφοροι όροι	Άρθρο 11 Αναγκαίοι πρόσφοροι όροι 1. Για κάθε ειδικό στόχο ή τομέα στήριξης ή τύπο πράξης, ορίζονται στον παρόντα κανονισμό οι απαιτούμενες προϋποθέσεις για την αποτελεσματική και αποδοτική υλοποίησή του («αναγκαίοι πρόσφοροι όροι»). Στο παράρτημα III καθορίζονται ορίζοντιοι αναγκαίοι πρόσφοροι όροι που ισχύουν για όλους τους ειδικούς στόχους ή τους τομείς στήριξης ή τους τύπους πράξης και τα αναγκαία κριτήρια για την αξιολόγηση της πλήρωσής τους. Στο παράρτημα IV καθορίζονται θεματικοί αναγκαίοι πρόσφοροι όροι για το ΕΤΠΑ, το Ταμείο Συνοχής και το ΕΚΤ+, καθώς και τα αναγκαία κριτήρια για την αξιολόγηση της πλήρωσής τους.	Βλέπε επίσης αιτιολογικές σκέψεις 9), 10) και 11)

Κείμενο της πρότασης	Πρόταση του Ελεγκτικού Συνεδρίου	Σχόλια
2. Κατά την κατάρτιση ενός προγράμματος ή την προσθήκη νέου ειδικού στόχου στο πλαίσιο τροποποίησης ενός προγράμματος, το κράτος μέλος αξιολογεί κατά πόσον πληρούνται οι αναγκαίοι πρόσφοροι όροι που συνδέονται με τον επιλεγέντα ειδικό στόχο. Ένας αναγκαίος πρόσφορος όρος πληρούται όταν συντρέχουν όλα τα σχετικά κριτήρια. Το κράτος μέλος καθορίζει σε κάθε πρόγραμμα ή στην τροποποίηση του προγράμματος ή στην τροποποίηση του προγράμματος τους πληρούμενους και τους μη πληρούμενους αναγκαίους πρόσφορους όρους και, εφόσον κρίνει ότι ένας αναγκαίος πρόσφορος όρος πληρούται, παρέχει αιτιολόγηση.	2. Κατά την κατάρτιση ενός προγράμματος ή την προσθήκη νέου ειδικού στόχου ή τομέα στήριξης ή τύπου πράξης στο πλαίσιο τροποποίησης ενός προγράμματος, το κράτος μέλος αξιολογεί κατά πόσον πληρούνται οι αναγκαίοι πρόσφοροι όροι που συνδέονται με τον επιλεγέντα ειδικό στόχο ή τομέα στήριξης ή τύπο πράξης λαμβάνοντας υπόψη τις ανά χώρα εκδόσεις και τις σχετικές ανά χώρα συστάσεις που απορρέουν από τη διαδικασία του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου. Ένας αναγκαίος πρόσφορος όρος πληρούται όταν συντρέχουν όλα τα σχετικά κριτήρια. Το κράτος μέλος καθορίζει σε κάθε πρόγραμμα ή στην τροποποίηση του προγράμματος τους πληρούμενους και τους μη πληρούμενους αναγκαίους πρόσφορους όρους και, εφόσον κρίνει ότι ένας αναγκαίος πρόσφορος όρος πληρούται, παρέχει αιτιολόγηση.	
3. Όταν ένας αναγκαίος πρόσφορος όρος δεν πληρούται κατά τη στιγμή της έγκρισης του προγράμματος ή της τροποποίησης του προγράμματος, το κράτος μέλος, ευθύς μόλις θεωρήσει ότι ο αναγκαίος πρόσφορος όρος πληρούται, υποβάλλει έκθεση στην Επιτροπή, στην οποία παραθέτει τη σχετική αιτιολόγηση.	3. Όταν ένας αναγκαίος πρόσφορος όρος δεν πληρούται κατά τη στιγμή της έγκρισης του προγράμματος ή της τροποποίησης του προγράμματος, το κράτος μέλος, ευθύς μόλις θεωρήσει ότι ο αναγκαίος πρόσφορος όρος πληρούται, υποβάλλει έκθεση στην Επιτροπή, στην οποία παραθέτει τη σχετική αιτιολόγηση.	3. Όταν ένας αναγκαίος πρόσφορος όρος δεν πληρούται κατά τη στιγμή της έγκρισης του προγράμματος ή της τροποποίησης του προγράμματος, το κράτος μέλος, ευθύς μόλις θεωρήσει ότι ο αναγκαίος πρόσφορος όρος πληρούται, υποβάλλει έκθεση στην Επιτροπή, στην οποία παραθέτει τη σχετική αιτιολόγηση.
4. Η Επιτροπή, εντός τριών μηνών από τη λήψη των πληροφοριών που αναφέρονται στην παράγραφο 3, διενεργεί αξιολόγηση και ενημερώνει το κράτος μέλος εάν συμφωνεί ως προς την πλήρωση. Αν η Επιτροπή διαφωνεί με την εκτίμηση του κράτους μέλους, ενημερώνει σχετικά το κράτος μέλος και του παρέχει τη δυνατότητα να υποβάλει τις παρατηρήσεις του εντός προθεσμίας ενός μηνός.	4. Η Επιτροπή, εντός τριών μηνών από τη λήψη των πληροφοριών που αναφέρονται στην παράγραφο 3, διενεργεί αξιολόγηση λαμβάνοντας υπόψη τις ανά χώρα εκδόσεις και τις σχετικές ανά χώρα συστάσεις που απορρέουν από τη διαδικασία του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου και ενημερώνει το κράτος μέλος εάν συμφωνεί ως προς την πλήρωση. Αν η Επιτροπή διαφωνεί με την εκτίμηση του κράτους μέλους, ενημερώνει σχετικά το κράτος μέλος και του παρέχει τη δυνατότητα να υποβάλει τις παρατηρήσεις του εντός προθεσμίας ενός μηνός.	4. Η Επιτροπή, εντός τριών μηνών από τη λήψη των πληροφοριών που αναφέρονται στην παράγραφο 3, διενεργεί αξιολόγηση λαμβάνοντας υπόψη τις ανά χώρα εκδόσεις και τις σχετικές ανά χώρα συστάσεις που απορρέουν από τη διαδικασία του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου και ενημερώνει το κράτος μέλος εάν συμφωνεί ως προς την πλήρωση. Αν η Επιτροπή διαφωνεί με την εκτίμηση του κράτους μέλους, ενημερώνει σχετικά το κράτος μέλος και του παρέχει τη δυνατότητα να υποβάλει τις παρατηρήσεις του εντός προθεσμίας ενός μηνός.

Κείμενο της πρότασης	Πρόταση του Ελεγκτικού Συνεδρίου	Σχόλια
5. Οι δαπάνες σε σχέση με πράξεις που συνδέονται με την επίτευξη του ειδικού στόχου δεν είναι δυνατόν να περιληφθούν στις αιτήσεις πληρωμής έως ότου η Επιτροπή ενημερώσει το κράτος μέλος σχετικά με την πλήρωση του αναγκαίου πρόσφορου όρου, σύμφωνα με την παράγραφο 4. Το πρώτο εδάφιο δεν εφαρμόζεται στις πράξεις που συμβάλλουν στην πλήρωση του αντίστοιχου αναγκαίου πρόσφορου όρου. 6. Το κράτος μέλος εξασφαλίζει ότι οι αναγκαίοι πρόσφοροι όροι πληρούνται και εφαρμόζονται καθ' όλη τη διάρκεια της περιόδου προγραμματισμού. Ενημερώνει την Επιτροπή σχετικά με οποιαδήποτε τροποποίηση που επηρεάζει την πλήρωση των αναγκαίων πρόσφορων όρων. Αν η Επιτροπή κρίνει ότι ένας αναγκαίος πρόσφορος όρος δεν πληρούται πλέον, ενημερώνει σχετικά το κράτος μέλος και του παρέχει τη δυνατότητα να υποβάλει τις παρατηρήσεις του εντός προθεσμίας ενός μηνός. Αν Επιτροπή καταλήξει στο συμπέρασμα ότι ο αναγκαίος πρόσφορος όρος εξακολουθεί να μην πληρούται, οι δαπάνες σε σχέση με τον σχετικό ειδικό στόχο δεν είναι δυνατόν να συμπεριληφθούν στις αιτήσεις πληρωμής από την ημερομηνία κατά την οποία η Επιτροπή ενημερώνει σχετικά το κράτος μέλος. 7. Το παράρτημα IV δεν εφαρμόζεται σε προγράμματα που υποστηρίζονται από το ΕΤΘΑ.	5. Οι δαπάνες σε σχέση με πράξεις που συνδέονται με την επίτευξη του ειδικού στόχου ή τομέα στήριξης ή τύπου πράξης δεν είναι δυνατόν να περιληφθούν στις αιτήσεις πληρωμής έως ότου η Επιτροπή ενημερώσει το κράτος μέλος σχετικά με την πλήρωση του αναγκαίου πρόσφορου όρου, σύμφωνα με την παράγραφο 4. Το πρώτο εδάφιο δεν εφαρμόζεται στις πράξεις που συμβάλλουν στην πλήρωση του αντίστοιχου αναγκαίου πρόσφορου όρου. 6. Το κράτος μέλος εξασφαλίζει ότι οι αναγκαίοι πρόσφοροι όροι πληρούνται και εφαρμόζονται καθ' όλη τη διάρκεια της περιόδου προγραμματισμού. Ενημερώνει την Επιτροπή σχετικά με οποιαδήποτε τροποποίηση που επηρεάζει την πλήρωση των αναγκαίων πρόσφορων όρων. Αν η Επιτροπή κρίνει ότι ένας αναγκαίος πρόσφορος όρος δεν πληρούται πλέον, ενημερώνει σχετικά το κράτος μέλος και του παρέχει τη δυνατότητα να υποβάλει τις παρατηρήσεις του εντός προθεσμίας ενός μηνός. Αν Επιτροπή καταλήξει στο συμπέρασμα ότι ο αναγκαίος πρόσφορος όρος εξακολουθεί να μην πληρούται, οι δαπάνες σε σχέση με τον σχετικό ειδικό στόχο ή τον τομέα στήριξης ή τον τύπο πράξης δεν είναι δυνατόν να συμπεριληφθούν στις αιτήσεις πληρωμής από την ημερομηνία κατά την οποία η Επιτροπή ενημερώνει σχετικά το κράτος μέλος. 7. Το παράρτημα IV δεν εφαρμόζεται σε προγράμματα που υποστηρίζονται από το ΕΤΘΑ.	
Άρθρο 12 Πλαίσιο επιδόσεων 1. Το κράτος μέλος καθορίζει πλαίσιο επιδόσεων, το οποίο καθιστά δυνατή την παρακολούθηση, την υποβολή εκθέσεων σχετικά με τις επιδόσεις των προγραμμάτων κατά τη διάρκεια της εφαρμογής τους και την αξιολόγηση των επιδόσεων αυτών, και συμβάλλει στη μέτρηση των συνολικών επιδόσεων των Ταμείων. Το πλαίσιο επιδόσεων αποτελείται από:	Άρθρο 12 Πλαίσιο επιδόσεων 1. Το κράτος μέλος καθορίζει πλαίσιο επιδόσεων, το οποίο καθιστά δυνατή την παρακολούθηση, την υποβολή εκθέσεων σχετικά με τις επιδόσεις των προγραμμάτων κατά τη διάρκεια της εφαρμογής τους και την αξιολόγηση των επιδόσεων αυτών, και συμβάλλει στη μέτρηση των συνολικών επιδόσεων των Ταμείων. Το πλαίσιο επιδόσεων αποτελείται από:	

Κείμενο της πρότασης	Πρόταση του Ελεγκτικού Συνεδρίου	Σχόλια
α) τους δείκτες εκροών και τους δείκτες αποτελεσμάτων που συνδέονται με τους ειδικούς στόχους που έχουν τεθεί στους ειδικούς για κάθε Ταμείο κανονισμούς β) τα ορόσημα που πρέπει να επιτευχθούν έως το τέλος του έτους 2024 για τους δείκτες εκροών· και γ) τους στόχους που πρέπει να επιτευχθούν έως το τέλος του έτους 2029 για τους δείκτες εκροών και τους δείκτες αποτελεσμάτων. 2. Τα ορόσημα και οι στόχοι καθορίζονται σε σχέση με κάθε ειδικό στόχο στο πλαίσιο ενός προγράμματος, με εξαίρεση την τεχνική βοήθεια και τον ειδικό στόχο για την αντιμετώπιση των υλικών στερήσεων που ορίζονται στο άρθρο [4 στοιχείο γ) σημείο vii)] του κανονισμού ΕΚΤ+. 3. Τα ορόσημα και οι στόχοι επιτρέπουν στην Επιτροπή και το κράτος μέλος να μετρούν την πρόοδο προς την κατεύθυνση της επίτευξης των ειδικών στόχων. Πληρούν τις απαιτήσεις που ορίζονται στο άρθρο [33 παράγραφος 3] του παραγράφου 3] του δημοσιονομικού κανονισμού. [...]	α) τους δείκτες εκροών και τους δείκτες αποτελεσμάτων που συνδέονται με τους ειδικούς στόχους ή τον τομέα στήριξης ή τον τύπο πράξης που έχουν τεθεί στους ειδικούς για κάθε Ταμείο κανονισμούς β) τα ορόσημα που πρέπει να επιτευχθούν έως το τέλος του έτους 2024 για τους δείκτες εκροών και τους δείκτες αποτελεσμάτων· και γ) τους στόχους που πρέπει να επιτευχθούν έως το τέλος του έτους 2029 για τους δείκτες εκροών και τους δείκτες αποτελεσμάτων. Οι στόχοι βασίζονται σε ρεαλιστική εκτίμηση του συνολικού χρηματοδοτικού κονδυλίου για την περίοδο. 2. Τα ορόσημα και οι στόχοι καθορίζονται σε σχέση με κάθε ειδικό στόχο ή τομέα στήριξης ή τύπο πράξης στο πλαίσιο ενός προγράμματος, με εξαίρεση την τεχνική βοήθεια και τον ειδικό στόχο για την αντιμετώπιση των υλικών στερήσεων που ορίζονται στο άρθρο [4 στοιχείο γ) σημείο vii)] του κανονισμού ΕΚΤ+. 3. Τα ορόσημα και οι στόχοι επιτρέπουν στην Επιτροπή και το κράτος μέλος να μετρούν την πρόοδο προς την κατεύθυνση της επίτευξης των ειδικών στόχων ή του τομέα στήριξης ή του τύπου πράξης. Πληρούν τις απαιτήσεις που ορίζονται στο άρθρο [33 παράγραφος 3] του δημοσιονομικού κανονισμού. [...]	Βλέπε αιτιολογικές σκέψεις 14) και 15)
Άρθρο 14 Ενδιάμεση επανεξέταση		Βλέπε αιτιολογικές σκέψεις 4), 5) και 6)
Άρθρο 15 Μέτρα που συνδέουν την αποτελεσματικότητα των Ταμείων με τη χρηστή οικονομική διακυβέρνηση [...]		

Κείμενο της πρότασης	Πρόταση του Ελεγκτικού Συνεδρίου	Σχόλια
13. Οι παράγραφοι 1 έως 12 δεν εφαρμόζονται στις προτεραιότητες ή στα προγράμματα βάσει του άρθρου [4 στοιχείο γ) σημείο ii)] του κανονισμού ΕΚΤ+.		Στην παράγραφο 13 αυτού του άρθρου, απαιτείται προσαρμογή στην αναφορά που γίνεται στη διάταξη/ στις διατάξεις του ειδικού για το ΕΚΤ+ κανονισμού.
Άρθρο 16 Κατάρτιση και υποβολή προγραμμάτων		Βλέπε αιτιολογική σκέψη 21)
Άρθρο 17 Περιεχόμενο των προγραμμάτων		Βλέπε αιτιολογικές σκέψεις 3) και 16)
Άρθρο 19 Τροποποίηση των προγραμμάτων		Βλέπε αιτιολογική σκέψη 2)
Άρθρο 21 Μεταφορά πόρων		Βλέπε αιτιολογική σκέψη 2)
Άρθρο 29 Τεχνική βοήθεια με πρωτοβουλία της Επιτροπής		Βλέπε αιτιολογική σκέψη 12)
Άρθρο 30 Τεχνική βοήθεια των κρατών μελών		Βλέπε αιτιολογική σκέψη 12)
Άρθρο 31 Κατ' αποκοπή χρηματοδότηση για την τεχνική βοήθεια των κρατών μελών		Βλέπε αιτιολογική σκέψη 13)
Άρθρο 32 Χρηματοδότηση που δεν συνδέεται με δαπάνες για την τεχνική βοήθεια των κρατών μελών		Βλέπε αιτιολογική σκέψη 13)

Κείμενο της πρότασης	Πρόταση του Ελεγκτικού Συνεδρίου	Σχόλια
Άρθρο 35 Καθήκοντα της επιτροπής παρακολούθησης 1. Η επιτροπή παρακολούθησης εξετάζει: [...]	Άρθρο 35 Καθήκοντα της επιτροπής παρακολούθησης 1. Η επιτροπή παρακολούθησης εξετάζει: [...] 1) την πρόοδο ως προς την υλοποίηση δράσεων που σχετίζονται με τη μείωση της διοικητικής επιβάρυνσης των δικαιούχων [...] 2. Η επιτροπή παρακολούθησης δύναται να υποβάλει παρατηρήσεις στη διαχειριστική αρχή αναφορικά με τα στοιχεία που καλύπτονται από τις παραγράφους 1 και 2, συμπεριλαμβανομένων ενεργειών που σχετίζονται με τη μείωση της διοικητικής επιβάρυνσης των δικαιούχων. Η επιτροπή παρακολούθησης παρακολουθεί τα μέτρα που λαμβάνονται ως αποτέλεσμα των παρατηρήσεων της.	Ο προτεινόμενος κανονισμός θα πρέπει να απαιτεί από την επιτροπή παρακολούθησης να εξετάζει την πρόοδο όσον αφορά τη μείωση της διοικητικής επιβάρυνσης. Νομισματικές παράμετροι που εξασφαλίζει τη συνέπεια των άρθρων 35 και 69, στοιχείο β), μεταξύ τους.
Άρθρο 36 Ετήσια επανεξέταση επιδόσεων		Βλέπε αιτιολογική σκέψη 29)
Άρθρο 37 Διαβίβαση δεδομένων		Βλέπε αιτιολογικές σκέψεις 26) και 28) Η Επιτροπή και οι νομοθέτες θα πρέπει να εξετάσουν το ενδεχόμενο να απαιτείται παρακολούθηση και υποβολή εκθέσεων ως προς τα αποτελέσματα των δαπανών για την κλιματική αλλαγή, καθώς και ως προς τα επίπεδα των προγραμματιζόμενων δαπανών.
Άρθρο 39 Αξιολογήσεις από το κράτος μέλος Άρθρο 40 Αξιολόγηση από την Επιτροπή		Βλέπε αιτιολογική σκέψη 30)

Κείμενο της πρότασης	Πρόταση του Ελεγκτικού Συνεδρίου	Σχόλια
Άρθρο 49 Χρηματοδότηση με κατ' αποκοπή συντελεστή για έμμεσες δαπάνες για επιχορηγήσεις Άρθρο 50 Άμεσες δαπάνες προσωπικού για επιχορηγήσεις Άρθρο 51 Χρηματοδότηση με κατ' αποκοπή συντελεστή για επιλέξιμες δαπάνες, εκτός από τις άμεσες δαπάνες προσωπικού για επιχορηγήσεις	Άρθρο 49 Χρηματοδότηση με κατ' αποκοπή συντελεστή για έμμεσες δαπάνες για επιχορηγήσεις Άρθρο 50 Άμεσες δαπάνες προσωπικού για επιχορηγήσεις Οι έμμεσες δαπάνες προσωπικού μιας πράξης δύνανται να υπολογίζονται με βάση κατ' αποκοπή συντελεστή έως το 20 % των έμμεσων δαπανών άλλων από τις άμεσες δαπάνες προσωπικού της εν λόγω πράξης, χωρίς να απαιτείται από το οικείο κράτος μέλος να εκτελεί υπολογισμούς για τον προσδιορισμό του εφαρμοστέου συντελεστή, υπό την προϋπόθεση ότι οι έμμεσες δαπάνες της πράξης δεν περιλαμβάνουν δημόσιες συμβάσεις έργων ή συμβάσεις προμηθειών ή υπηρεσιών οι οποίες υπερβαίνουν σε αξία τα κατώτατα ποσά που ορίζονται στο άρθρο 4 της οδηγίας 2014/24/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου 46 ή στο άρθρο 15 της οδηγίας 2014/25/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου 47. Για το TAME, το TFA και το ΜΑΣQ, όλες οι δαπάνες που αποτελούν αντικείμενο διαδικασίας σύμβασης δημόσιας σύμβασης και οι άμεσες δαπάνες προσωπικού της εν λόγω πράξης αποκλείονται από τη βάση υπολογισμού του κατ' αποκοπή συντελεστή. Άρθρο 51 Χρηματοδότηση με κατ' αποκοπή συντελεστή για επιλέξιμες δαπάνες, εκτός από τις άμεσες δαπάνες προσωπικού για επιχορηγήσεις	Βλέπε επίσης αιτιολογικές σκέψεις 39) και 40)
Άρθρο 52 Χρηματοδοτικά μέσα		Βλέπε αιτιολογική σκέψη 31)
Άρθρο 53 Εφαρμογή των χρηματοδοτικών μέσων		Βλέπε αιτιολογικές σκέψεις 32) και 33)
Άρθρο 57 Επιλεξιμότητα		Βλέπε αιτιολογική σκέψη 54)

Κείμενο της πρότασης	Πρόταση του Ελεγκτικού Συνεδρίου	Σχόλια
Άρθρο 58 Μη επιλέξιμες δαπάνες [...] στοιχείο γ) ο φόρος προστιθέμενης αξίας («ΦΠΑ»), με εξαίρεση τις πράξεις των οποίων το συνολικό κόστος είναι κατώτερο των 5 000 000 EUR.		Βλέπε αιτιολογική σκέψη 44)
Άρθρο 65 Αρμόδιες για το πρόγραμμα αρχές 1. Για τους σκοπούς του άρθρου [63 παράγραφος 3] του δημοσιονομικού κανονισμού, το κράτος μέλος προσδιορίζει διαχειριστική και ελεγκτική αρχή για κάθε πρόγραμμα. Όταν ένα κράτος κάνει χρήση της δυνατότητας που αναφέρεται στο άρθρο 66 παράγραφος 2, ο εν λόγω φορέας προσδιορίζεται ως αρχή του προγράμματος. Οι ίδιες αρχές μπορούν να είναι αρμόδιες για περισσότερα του ενός προγράμματα. [...] 3. Η διαχειριστική αρχή μπορεί να ορίσει έναν ή περισσότερους ενδιάμεσους φορείς για να εκτελούν ορισμένα καθήκοντα υπό την ευθύνη της. Οι ρυθμίσεις μεταξύ της διαχειριστικής αρχής και των ενδιάμεσων φορέων καταγράφονται εγγράφως. [...] 5. Ο οργανισμός εκτέλεσης της συγχρηματοδότησης του προγράμματος, ο οποίος αναφέρεται στο άρθρο [11] του κανονισμού (ΕΕ) [...] [κανόνες συμμετοχής του προγράμματος «Ορίζων Ευρώπη»], ορίζεται ως ενδιάμεσος οργανισμός από τη διαχειριστική αρχή του σχετικού προγράμματος, σύμφωνα με την παράγραφο 3.	Άρθρο 65 Αρμόδιες για το πρόγραμμα αρχές 1. Για τους σκοπούς του άρθρου [63 παράγραφος 3] του δημοσιονομικού κανονισμού, το κράτος μέλος προσδιορίζει <u>ορίζει</u> διαχειριστική και ελεγκτική αρχή για κάθε πρόγραμμα. Όταν ένα κράτος μέλος κάνει χρήση της δυνατότητας που αναφέρεται στο άρθρο 66 παράγραφος 2, ο εν λόγω φορέας προσδιορίζεται <u>ορίζεται</u> ως αρχή του προγράμματος. Οι ίδιες αρχές μπορούν να είναι αρμόδιες για περισσότερα του ενός προγράμματα. [...] 3. Η διαχειριστική αρχή μπορεί να ορίσει έναν ή περισσότερους ενδιάμεσους φορείς για να εκτελούν ορισμένα καθήκοντα υπό την ευθύνη της. Οι ρυθμίσεις μεταξύ της διαχειριστικής αρχής και των ενδιάμεσων φορέων καταγράφονται εγγράφως. [...] 5. Ο οργανισμός εκτέλεσης της συγχρηματοδότησης του προγράμματος, ο οποίος αναφέρεται στο άρθρο [11] του κανονισμού (ΕΕ) [...] [κανόνες συμμετοχής του προγράμματος «Ορίζων Ευρώπη»], ορίζεται ως ενδιάμεσος οργανισμός από τη διαχειριστική αρχή του σχετικού προγράμματος, σύμφωνα με την παράγραφο 3.	

Κείμενο της πρότασης	Πρόταση του Ελεγκτικού Συνεδρίου	Σχόλια
Άρθρο 66 Καθήκοντα της διαχειριστικής αρχής 1. Η διαχειριστική αρχή είναι υπεύθυνη για τη διαχείριση του προγράμματος, με σκοπό την επίτευξη των στόχων του προγράμματος. Ειδικότερα, έχει τα ακόλουθα καθήκοντα: [...]	Άρθρο 66 Καθήκοντα της διαχειριστικής αρχής 1. Η διαχειριστική αρχή είναι υπεύθυνη για τη διαχείριση του προγράμματος, σύμφωνα με την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, με σκοπό την επίτευξη των στόχων του προγράμματος. Ειδικότερα, έχει τα ακόλουθα καθήκοντα: [...]	
Άρθρο 67 Επιλογή πράξεων από τη διαχειριστική αρχή [...] 2. Κατόπιν αιτήματος της Επιτροπής, η διαχειριστική αρχή προβαίνει σε διαβουλεύσεις με την Επιτροπή και λαμβάνει υπόψη τα σχόλιά της πριν από την αρχική υποβολή των κριτηρίων επιλογής στην επιτροπή παρακολούθησης και πριν από τυχόν μεταγενέστερες τροποποιήσεις αυτών των κριτηρίων.	Άρθρο 67 Επιλογή πράξεων από τη διαχειριστική αρχή [...] 2. Κατόπιν αιτήματος της Επιτροπής, η διαχειριστική αρχή προβαίνει σε διαβουλεύσεις με την Επιτροπή και λαμβάνει υπόψη τα σχόλιά της πριν από την αρχική υποβολή των κριτηρίων επιλογής στην επιτροπή παρακολούθησης και πριν από τυχόν μεταγενέστερες τροποποιήσεις αυτών των κριτηρίων. <u>Η Επιτροπή θα προοριστεί τις περιττές επαφές απαιτήσεις και θα παράσχει στα κράτη μέλη συστάσεις σχετικά με τον τρόπο εκτίμησής τους.</u>	Βλέπε επίσης αιτιολογικές σκέψεις 42) και 43)
Άρθρο 68 Διαχείριση του προγράμματος από τη διαχειριστική αρχή [...] 2. Οι διαχειριστικές επαληθεύσεις που αναφέρονται στην παράγραφο 1 στοιχείο α) γίνονται βάσει κινδύνου και είναι ανάλογες με τους εντοπισθέντες κινδύνους, όπως ορίζεται σε στρατηγική διαχείρισης του κινδύνου. Οι διαχειριστικές επαληθεύσεις περιλαμβάνουν διοικητικές επαληθεύσεις σχετικά με τις αιτήσεις πληρωμής που έχουν υποβάλει οι δικαιούχοι, καθώς και επιτόπιες επαληθεύσεις των πράξεων. Διενεργούνται το αργότερο πριν από την κατάρτιση των λογαριασμών σύμφωνα με το άρθρο 92. [...]	Άρθρο 68 Διαχείριση του προγράμματος από τη διαχειριστική αρχή [...] 2. Οι διαχειριστικές επαληθεύσεις που αναφέρονται στην παράγραφο 1 στοιχείο α) γίνονται βάσει κινδύνου και είναι ανάλογες με τους εντοπισθέντες κινδύνους, όπως ορίζεται σε στρατηγική διαχείρισης του κινδύνου. Οι διαχειριστικές επαληθεύσεις περιλαμβάνουν διοικητικές επαληθεύσεις σχετικά με τις αιτήσεις πληρωμής που έχουν υποβάλει οι δικαιούχοι, καθώς και επιτόπιες επαληθεύσεις των πράξεων. Διενεργούνται το αργότερο πριν από την κατάρτιση των λογαριασμών σύμφωνα με το άρθρο 92. [...]	Βλέπε επίσης αιτιολογική σκέψη 50)

Κείμενο της πρότασης	Πρόταση του Ελεγκτικού Συνεδρίου	Σχόλια
Άρθρο 72 Στρατηγική ελέγχου 1. [...] Η στρατηγική ελέγχου περιλαμβάνει ελέγχους συστημάτων των νεοδιορισμένων διαχειριστικών αρχών και των αρμόδιων αρχών για τη λογιστική διαδικασία εντός εννέα μηνών από το πρώτο έτος λειτουργίας. [...]	Άρθρο 72 Στρατηγική ελέγχου 1. [...] Η στρατηγική ελέγχου περιλαμβάνει ελέγχους συστημάτων των νεοδιορισμένων διαχειριστικών αρχών και των αρμόδιων αρχών για τη λογιστική διαδικασία, καθώς και αλλαγές στη μεθοδολογία που διέπει τις επαληθεύσεις διαχείρισης και τα συστήματα πληροφορικής, εντός εννέα μηνών από το πρώτο έτος λειτουργίας. [...]	Βλέπε επίσης αιτιολογικές σκέψεις 47) και 49)
Άρθρο 73 Λογιστικοί έλεγχοι πράξεων 1. Οι λογιστικοί έλεγχοι πράξεων καλύπτουν τις δαπάνες που δηλώνονται στην Επιτροπή κατά τη λογιστική χρήση βάσει δείγματος. Το εν λόγω δείγμα είναι αντιπροσωπευτικό και βασίζεται σε μεθόδους στατιστικής δειγματοληψίας. Κατά παρέκκλιση, σε περίπτωση χρηματοδοτικών μέσων, ο έλεγχος των πράξεων θα πρέπει να καλύπτει τις επιλέξιμες δαπάνες όπως ορίζονται στο άρθρο 62.	Άρθρο 73 Λογιστικοί έλεγχοι πράξεων 1. Οι λογιστικοί έλεγχοι πράξεων καλύπτουν τις δαπάνες που δηλώνονται στην Επιτροπή κατά τη λογιστική χρήση βάσει δείγματος. Το εν λόγω δείγμα είναι αντιπροσωπευτικό και βασίζεται σε μεθόδους στατιστικής δειγματοληψίας. Κατά παρέκκλιση, σε περίπτωση χρηματοδοτικών μέσων, ο έλεγχος των πράξεων θα πρέπει να καλύπτει τις επιλέξιμες δαπάνες όπως ορίζονται στο άρθρο 62.	Βλέπε επίσης αιτιολογικές σκέψεις 51) και 53)
Άρθρο 75 [...] 4. Η ελεγκτική αρχή δεν διενεργεί λογιστικούς ελέγχους στο επίπεδο της ΕΤΕπ ή άλλων διεθνών χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων στα οποία είναι μέτοχος ένα κράτος μέλος, όσον αφορά χρηματοδοτικά μέσα που εφορμίζονται από αυτά. Ωστόσο, η ΕΤΕπ ή άλλα διεθνή χρηματοπιστωτικά ιδρύματα στα οποία είναι μέτοχος ένα κράτος μέλος υποβάλλουν στην Επιτροπή και στην ελεγκτική αρχή επίσημα έκθεση λογιστικού ελέγχου, η οποία καταρτίζεται από τους εξωτερικούς ελεγκτές τους έως το τέλος κάθε ημερολογιακού έτους. Η έκθεση αυτή καλύπτει τα στοιχεία που προσδιορίζονται στο παράρτημα XVII. Οι συμφωνίες ελέγχων ή επαληθεύσεων εντός της ΕΤΕπ και των εξωτερικών ελεγκτών δεν περιορίζουν την πρόσβαση του Ελεγκτικού Συνεδρίου στις πληροφορίες που απαιτούνται για τον έλεγχο των Ταμείων της Ένωσης.	Άρθρο 75 [...] 4. Η ελεγκτική αρχή δεν διενεργεί λογιστικούς ελέγχους στο επίπεδο της ΕΤΕπ ή άλλων διεθνών χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων στα οποία είναι μέτοχος ένα κράτος μέλος, όσον αφορά χρηματοδοτικά μέσα που εφορμίζονται από αυτά. Ωστόσο, η ΕΤΕπ ή άλλα διεθνή χρηματοπιστωτικά ιδρύματα στα οποία είναι μέτοχος ένα κράτος μέλος υποβάλλουν στην Επιτροπή και στην ελεγκτική αρχή επίσημα έκθεση λογιστικού ελέγχου, η οποία καταρτίζεται από τους εξωτερικούς ελεγκτές τους έως το τέλος κάθε ημερολογιακού έτους. Η έκθεση αυτή καλύπτει τα στοιχεία που προσδιορίζονται στο παράρτημα XVII. Οι συμφωνίες ελέγχων ή επαληθεύσεων εντός της ΕΤΕπ και των εξωτερικών ελεγκτών δεν περιορίζουν την πρόσβαση του Ελεγκτικού Συνεδρίου στις πληροφορίες που απαιτούνται για τον έλεγχο των Ταμείων της Ένωσης.	Βλέπε επίσης αιτιολογικές σκέψεις 34), 35) και 36)

Κείμενο της πρότασης	Πρόταση του Ελεγκτικού Συνεδρίου	Σχόλια
Άρθρο 77 Ενισχυμένες αναλογικές ρυθμίσεις Άρθρο 78 Προϋποθέσεις για την εφαρμογή ενισχυμένων αναλογικών ρυθμίσεων Άρθρο 79 Προσαρμογή κατά την περίοδο προγραμματισμού 1. Αν η Επιτροπή ή η ελεγκτική αρχή καταλήξουν στο συμπέρασμα, με βάση τους λογιστικούς ελέγχους που έχουν διενεργηθεί καθώς και την ετήσια έκθεση ελέγχου, ότι δεν πληρούνται πλέον οι όροι που καθορίζονται στο άρθρο 78, η Επιτροπή ζητά από την ελεγκτική αρχή να διενεργήσει πρόσθετες ελεγκτικές εργασίες σύμφωνα με το άρθρο 63 παράγραφος 3 και να λάβει διορθωτικά μέτρα.	Άρθρο 77 Ενισχυμένες αναλογικές ρυθμίσεις Άρθρο 78 Προϋποθέσεις για την εφαρμογή ενισχυμένων αναλογικών ρυθμίσεων Άρθρο 79 Προσαρμογή κατά την περίοδο προγραμματισμού 1. Αν η Επιτροπή ή η ελεγκτική αρχή καταλήξουν στο συμπέρασμα, με βάση τους λογιστικούς ελέγχους που έχουν διενεργηθεί καθώς και την ετήσια έκθεση ελέγχου, ότι δεν πληρούνται πλέον οι όροι που καθορίζονται στο άρθρο 78, η Επιτροπή ζητά από την ελεγκτική αρχή να διενεργήσει πρόσθετες ελεγκτικές εργασίες σύμφωνα με το άρθρο 63 παράγραφος 3. *** Η διαχειριστική αρχή θα λάβει διορθωτικά μέτρα, και θα υποβάλει έκθεση στην επιτροπή παρακολούθησης και στην Επιτροπή σχετικά με τα προβλεπόμενα διορθωτικά μέτρα και τα αποτελέσματά τους.	Βλέπε επίσης αιτιολογική σκέψη 55)
Άρθρο 88 [...] Άρθρο 88 παράγραφος 3 [...] Οι λογιστικοί έλεγχοι της Επιτροπής ή των κρατών μελών έχουν ως αποκλειστικό στόχο να επαληθεύσουν ότι έχουν εκπληρωθεί οι όροι για επιστροφή από την Επιτροπή.	Άρθρο 88 [...] Άρθρο 88 παράγραφος 3 [...] Οι λογιστικοί έλεγχοι της Επιτροπής ή των κρατών μελών έχουν ως αποκλειστικό στόχο να επαληθεύσουν ότι έχουν εκπληρωθεί οι όροι για επιστροφή από την Επιτροπή. <u>Κατά παρέκκλιση, εάν πράξη ή έργο που αποτελεί μέρος πράξης υλοποιείται μέσω δημόσιας σύμβασης, ο έλεγχος καλύπτει επίσης τη συμμόρφωση με τους κανόνες περί δημοσίων συμβάσεων.</u>	Βλέπε αιτιολογική σκέψη 41)

Κείμενο της πρότασης	Πρόταση του Ελεγκτικού Συνεδρίου	Σχόλια
Άρθρο 93 Εξέταση των λογαριασμών Άρθρο 94 Υπολογισμός του υπολοίπου Άρθρο 95 Διαδικασία για την εξέταση των λογαριασμών Άρθρο 96 Διαδικασία αντιπαράθεσης για την εξέταση των λογαριασμών		Βλέπε αιτιολογικές σκέψεις 56) και 57)
Άρθρο 98 Δημοσιονομικές διορθώσεις από την Επιτροπή		Βλέπε αιτιολογική σκέψη 58)
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι Διαστάσεις και κωδικοί για τα είδη παρέμβασης για το ΕΤΠΑ, το ΕΚΤ+ και το Ταμείο Συνοχής — άρθρο 17 παράγραφος 5		Βλέπε αιτιολογική σκέψη 25) Η Επιτροπή και οι νομοθέτες θα πρέπει επίσης να εξετάσουν το ενδεχόμενο μείωσης του συντελεστή για τον υπολογισμό της στήριξης στους στόχους της κλιματικής αλλαγής για τους νέους σιδηροδρόμους σε 40 % και του συντελεστή ψηφιοποίησης των οδικών μεταφορών σε 0 %.
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙ Υπόδειγμα για συμφωνία εταιρικής σχέσης — άρθρο 7 παράγραφος 5		Βλέπε αιτιολογική σκέψη 16)
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙΙ Ορίζοντες αναγκαίοι πρόσφοροι όροι — άρθρο 11 παράγραφος 1		Βλέπε αιτιολογικές σκέψεις 7) και 8)

Κείμενο της πρότασης	Πρόταση του Ελεγκτικού Συνεδρίου	Σχόλια
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ IV Αναγκαίοι πρόσφοροι όροι που εφαρμόζονται στο ΕΠΠΑ, το ΕΚΤ+ και το Ταμείο Συνοχής — άρθρο 11 παράγραφος 1 [...] [Στήλη «Ειδικοί στόχοι»] [...] 2.2 Προώθηση των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας μέσω επενδύσεων στη δυναμικότητα παραγωγής ΕΠΠΑ και Ταμείο Συνοχής: 2.2 Προώθηση των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας μέσω επενδύσεων στη δυναμικότητα παραγωγής [...] ΕΠΠΑ και Ταμείο Συνοχής: 2.5 Προώθηση της αποδοτικής χρήσης των υδάτων ΕΠΠΑ και Ταμείο Συνοχής: 2.6 Ανάπτυξη της κυκλικής οικονομίας (Μετάβαση στην κυκλική οικονομία), μέσω επενδύσεων στον τομέα των αποβλήτων και την αποδοτικότητα των πόρων ΕΠΠΑ και Ταμείο Συνοχής: 2.6 Προώθηση των πράσινων υποδομών στο αστικό περιβάλλον και μείωση της ρύπανσης [...]	ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ IV Αναγκαίοι πρόσφοροι όροι που εφαρμόζονται στο ΕΠΠΑ, το ΕΚΤ+ και το Ταμείο Συνοχής — άρθρο 11 παράγραφος 1 [...] [Στήλη «Ειδικοί στόχοι»] [...] 2.2 Προώθηση των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας μέσω επενδύσεων στη δυναμικότητα παραγωγής ΕΠΠΑ και Ταμείο Συνοχής: 2.2 Προώθηση των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας μέσω επενδύσεων στη δυναμικότητα παραγωγής [...] ΕΠΠΑ και Ταμείο Συνοχής: 2.5 Προώθηση της βιώσιμης διαχείρισης των υδάτων ΕΠΠΑ και Ταμείο Συνοχής: 2.6 Ανάπτυξη της κυκλικής οικονομίας (Μετάβαση στην κυκλική οικονομία), μέσω επενδύσεων στον τομέα των αποβλήτων και την αποδοτικότητα των πόρων ΕΠΠΑ και Ταμείο Συνοχής: 2.7 Ενίσχυση της βιωσιμότητας και προώθηση των πράσινων υποδομών στο αστικό περιβάλλον και μείωση της ρύπανσης [...]	Βλέπε επίσης αιτιολογικές σκέψεις 7) και 8)

Κείμενο της πρότασης	Πρόταση του Ελεγκτικού Συνεδρίου	Σχόλια
3.3 Βιώσιμη, ανθεκτική στην κλιματική αλλαγή, έξυπνη, ασφαλής και διατροφική εθνική, περιφερειακή και τοπική κινητικότητα, με καλύτερη πρόσβαση σε ΔΕΔ-Μ και διασυνοριακή κινητικότητα [...]	3.3 Ανάπτυξη βιώσιμης, ανθεκτικής στην κλιματική αλλαγή, έξυπνης, ασφαλούς και διατροφικής εθνικής, περιφερειακής και τοπικής κινητικότητας, με καλύτερη πρόσβαση σε ΔΕΔ-Μ και διασυνοριακή κινητικότητα [...]	
EKT: 4.1.1 Βελτίωση της πρόσβασης στην απασχόληση για όλους όσους αναζητούν εργασία, συμπεριλαμβανομένων των νέων, και τον μη ενεργό πληθυσμό και προώθηση της αυτοαπασχόλησης και της κοινωνικής οικονομίας.	EKT: 4.1.1 Βελτίωση της πρόσβασης στην απασχόληση για όλους όσους αναζητούν εργασία, συμπεριλαμβανομένων ιδίως των νέων και των μακροχρόνια ανέργων, και τον μη ενεργό πληθυσμό, και προώθηση της αυτοαπασχόλησης και της κοινωνικής οικονομίας.	
4.1.2 Εκσυγχρονισμός των θεσμών και των υπηρεσιών της αγοράς εργασίας, ώστε να εξασφαλίζεται η έγκαιρη και εξατομικευμένη βοήθεια και η στήριξη της προσαρμογής στις ανάγκες της αγοράς εργασίας, των μεταβάσεων και της κινητικότητας. [...]	4.1.2 Εκσυγχρονισμός των θεσμών της αγοράς εργασίας και των υπηρεσιών για την αξιολόγηση και την πρόβλεψη των αναγκών σε δεξιότητες και εξασφάλιση της έγκαιρης και εξατομικευμένης βοήθειας και στήριξης της προσαρμογής στις ανάγκες της αγοράς εργασίας, των μεταβάσεων και της κινητικότητας. [...]	
EKT: 4.1.3 Προώθηση καλύτερης ισορροπίας μεταξύ εργασίας και ιδιωτικής ζωής, όπου περιλαμβάνονται η πρόσβαση στην παιδική φροντίδα, ένα υγιές και κατάλληλα προσαρμοσμένο περιβάλλον εργασίας για την αντιμετώπιση των κινδύνων για την υγεία, η προσαρμογή των εργαζομένων στις αλλαγές και η ενεργός γήρανση. [...]	EKT: 4.1.3 Προώθηση της συμμετοχής των γυναικών στην αγορά εργασίας, βελτίωση της ισορροπίας της επαγγελματικής και της οικογενειακής ζωής, περιλαμβανομένης της πρόσβασης στην παιδική φροντίδα, προώθηση ενός υγιούς και κατάλληλα προσαρμοσμένου εργασιακού περιβάλλοντος για την αντιμετώπιση κινδύνων για την υγεία, προώθηση της προσαρμογής των εργαζομένων των επιχειρήσεων και των επιχειρηματιών στην αλλαγή και η ενεργός γήρανση. [...]	
EKT: 4.2.1 Βελτίωση της ποιότητας, της αποτελεσματικότητας και της συνάφειας των συστημάτων εκπαίδευσης και κατάρτισης με την αγορά εργασίας. [...]	EKT: 4.2.1 Βελτίωση της ποιότητας, της αποτελεσματικότητας και της συνάφειας των συστημάτων εκπαίδευσης και κατάρτισης με την αγορά εργασίας με σκοπό τη στήριξη της απόκτησης βασικών δεξιοτήτων, συμπεριλαμβανομένων των ψηφιακών δεξιοτήτων. [...]	

Κείμενο της πρότασης	Πρόταση του Ελεγκτικού Συνεδρίου	Σχόλια
4.2.3 Προώθηση της ισότιμης πρόσβασης, ιδίως για τις μειονεκτούσες ομάδες, σε ποιοτική και χωρίς αποκλεισμούς εκπαίδευση και κατάρτιση, από την προσχολική εκπαίδευση και φροντίδα μέσω της γενικής και της επαγγελματικής εκπαίδευσης και κατάρτισης [...]	4.2.3 Προώθηση της ισότιμης πρόσβασης και ολοκλήρωσης ποιοτικής και χωρίς αποκλεισμούς εκπαίδευσης και κατάρτισης, ιδίως για τις μειονεκτούσες ομάδες, από την προσχολική εκπαίδευση και φροντίδα μέσω της γενικής και της επαγγελματικής εκπαίδευσης και κατάρτισης και έως την τριτοβάθμια εκπαίδευση, καθώς και της εκπαίδευσης και της μάθησης ενήλικων, συμπεριλαμβανομένης της διευκόλυνσης της μαθησιακής κινητικότητας για όλους, σε ποιοτική και χωρίς αποκλεισμούς εκπαίδευση και κατάρτιση, από την προσχολική εκπαίδευση και φροντίδα μέσω της γενικής και της επαγγελματικής εκπαίδευσης και κατάρτισης και έως την τριτοβάθμια εκπαίδευση [...]	
EKT: 4.3.1 Προώθηση της ενεργητικής ένταξης, μεταξύ άλλων και με σκοπό την προώθηση των ισών ευκαιριών και της ενεργού συμμετοχής, και βελτίωση της απασχολησιμότητας:	EKT: 4.3.1 Προώθηση της ενεργητικής ένταξης, μεταξύ άλλων και με σκοπό την προώθηση των ισών ευκαιριών και της ενεργού συμμετοχής, και βελτίωση της απασχολησιμότητας:	
EKT: 4.3.2 Προώθηση της κοινωνικοοικονομικής ένταξης των περιθωριοποιημένων κοινοτήτων, όπως οι Romá [...]	EKT: 4.3.2 Προώθηση της κοινωνικοοικονομικής ένταξης των <u>υπτικών</u> τρίτων χωρών και των περιθωριοποιημένων κοινοτήτων, όπως οι Romá [...]	
EKT: 4.3.4 Αναβάδμιση της ισότιμης και έγκαιρης πρόσβασης σε ποιοτικές, βιώσιμες και προσιτές υπηρεσίες: βελτίωση της προσβασιμότητας, της αποτελεσματικότητας και της ανθεκτικότητας των συστημάτων υγειονομικής περίθαλψης: βελτίωση της πρόσβασης στις υπηρεσίες περίθαλψης [...]	EKT: 4.3.4 Αναβάδμιση της ισότιμης και έγκαιρης πρόσβασης σε ποιοτικές, βιώσιμες και προσιτές υπηρεσίες: εκσυγχρονισμός των συστημάτων κοινωνικής προστασίας, συμπεριλαμβανομένης της προώθησης της πρόσβασης στην κοινωνική προστασία: βελτίωση της προσβασιμότητας, της αποτελεσματικότητας και της ανθεκτικότητας των συστημάτων υγειονομικής περίθαλψης: βελτίωση της πρόσβασης στις υπηρεσίες μακροχρόνιες περιθαλψής και των υπηρεσιών μακροχρόνιας περίθαλψης [...]	

Κείμενο της πρότασης	Πρόταση του Ελεγκτικού Συνεδρίου	Σχόλια
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ V Υπόδειγμα για τα προγράμματα που υποστηρίζονται από το ΕΤΠΑ (Στόχος «Επενδύσεις στην απασχόληση και την ανάπτυξη»), το ΕΚΤ +, το Ταμείο Συνοχής και το ΕΤΘΑ — άρθρο 16 παράγραφος 3 2.1.1.2 Δείκτες [Πίνακας 3: Δείκτες αποτελεσμάτων] [...] Τμήμα 4. Αναγκαίοι πρόσφοροι όροι Παραπομπή: Άρθρο 19 παράγραφος 3 στοιχείο η) [...]	ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ V Υπόδειγμα για τα προγράμματα που υποστηρίζονται από το ΕΤΠΑ (Στόχος «Επενδύσεις στην απασχόληση και την ανάπτυξη»), το ΕΚΤ +, το Ταμείο Συνοχής και το ΕΤΘΑ — άρθρο 16 παράγραφος 3 [...] Τμήμα 4. Αναγκαίοι πρόσφοροι όροι Παραπομπή: Άρθρο 179 παράγραφος 3 στοιχείο η) [...]	Βλέπε επίσης αιτιολογικές σκέψεις 14) και 16) Επιπλέον, ο πίνακας 2.1.1.2 του παραρτήματος V του προτεινόμενου κανονισμού θα πρέπει να περιλαμβάνει ορόσημα των δεικτών αποτελεσμάτων σύμφωνα με τις διατάξεις του ειδικού για το ΕΚΤ+ κανονισμού/άρθρο 15 παράγραφος 3 του σχεδίου κανονισμού ΕΚΤ+.
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ VII Υπόδειγμα για τη διαβίβαση στοιχείων — άρθρο 37 και άρθρο 68 παράγραφος 1 στοιχείο ζ)		Το παράρτημα VII του προτεινόμενου κανονισμού θα πρέπει να περιλαμβάνει διευκρινίσεις σχετικά με τις πληροφορίες που πρέπει να διαβιβάζονται για τα προγράμματα που υποστηρίζονται από το ΕΚΤ+, το TAME, το TEA και το ΜΔΣΘ. Το παράρτημα VII θα πρέπει επίσης να περιλαμβάνει πληροφορίες για τη «χρηματοδότηση που δεν συνδέεται με δαπάνες» σύμφωνα με την απαίτηση που απορρέει από το άρθρο 125 παράγραφος 3 του δημοσιονομικού κανονισμού.
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ X Βασικές απαιτήσεις για τα συστήματα διαχείρισης και ελέγχου και την ταξινόμηση τους — άρθρο 63 παράγραφος 1		Βλέπε αιτιολογική σκέψη 48)
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ XIV Υπόδειγμα για την περιγραφή του συστήματος διαχείρισης και ελέγχου — άρθρο 63 παράγραφος 9		Βλέπε αιτιολογικές σκέψεις 48) και 49)

Κείμενο της πρότασης	Πρόταση του Ελεγκτικού Συνεδρίου	Σχόλια
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ XV Υπόδειγμα για τη διαχειριστική δήλωση — άρθρο 68 παράγραφος 1 στοιχείο στ) Ο/Η/οι κάτωθι υπογεγραμμένος/-η/-οι/-ες [...] δηλώνω/-ουμε με το παρόν ότι: [...] β) οι δαπάνες που περιλαμβάνονται στους λογαριασμούς συνάδουν με το εφαρμοστέο δίκαιο και χρησιμοποιήθηκαν για τον επιδιωκόμενο σκοπό τους, Βεβαιώνω/-ουμε ότι οι παρατυπίες που εντοπίστηκαν στις τελικές εκθέσεις των λογιστικών και άλλων ελέγχων όσον αφορά τη λογιστική έτυχαν της δέουσας αντιμετώπισης στους λογαριασμούς, με σκοπό ιδίως τη συμμόρφωση με το άρθρο 92 για την υποβολή των λογαριασμών μέσω της διασφάλισης ότι οι παρατυπίες βρίσκονται κάτω από το επίπεδο σημαντικότητας του 2 %.	ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ XV – Υπόδειγμα για τη διαχειριστική δήλωση — άρθρο 68 παράγραφος 1 στοιχείο στ) Ο/Η/οι κάτωθι υπογεγραμμένος/-η/-οι/-ες [...] δηλώνω/-ουμε με το παρόν ότι: [...] β) οι δαπάνες που περιλαμβάνονται στους λογαριασμούς συνάδουν με το εφαρμοστέο δίκαιο και χρησιμοποιήθηκαν για τον επιδιωκόμενο σκοπό τους, <u>γ) τα εφαρμοζόμενα συστήματα ελέγχου διασφαλίζουν τη νομιμότητα και την κανονικότητα των υποκειμένων πράξεων.</u> Βεβαιώνω/-ουμε ότι οι παρατυπίες που εντοπίστηκαν στις τελικές εκθέσεις των λογιστικών και άλλων ελέγχων όσον αφορά τη λογιστική χρήση έτυχαν της δέουσας αντιμετώπισης στους λογαριασμούς, με σκοπό ιδίως τη συμμόρφωση με το άρθρο 92 για την υποβολή των λογαριασμών μέσω της διασφάλισης ότι οι παρατυπίες βρίσκονται κάτω από το επίπεδο σημαντικότητας του 2 %.	Βλέπε σημείο 124.
Διατάξεις που δεν περιλαμβάνονται στην Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τον καθορισμό κοινών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο+, το Ταμείο Συνοχής και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας, και δημοσιονομικών κανόνων για τα εν λόγω Ταμεία και για το Ταμείο Ασύλου και Μετανάστευσης, το Ταμείο Εσωτερικής Ασφάλειας και το Μέσο για τη Διαχείριση των Συνόρων και των Θεωρήσεων [COM(2018) 375 final]		Ο προτεινόμενος κανονισμός θα πρέπει να επανεξεταστεί στον ΚΚΔ υποχρεωτική ανεξάρτητη αξιολόγηση και κοινά υποχρεωτικά πρότυπα αξιολόγησης, όπως η ανάλυση κόστους-οφελών, για την επιλογή των οικονομικά σημαντικών πράξεων που αντιπροσωπεύουν την καλύτερη σχέση ποιότητας/τιμής. Βλέπε απολογική σκέψη 45)

ά.α.

Κείμενο της πρότασης	Πρόταση του Ελεγκτικού Συνεδρίου	Σχόλια
ά.α.		Ο προτεινόμενος κανονισμός θα πρέπει να περιορίζει τη συνεισφορά της ΕΕ σε έργα που παράγουν έσοδα στα απαραίτητα, με την εισαγωγή ενιαίων συντελεστών ανώτατου ορίου για το σύνολο των επιλέξιμων δαπανών για τα έργα που παράγουν έσοδα, ανά τομέα, με βάση την ανάλυση των διαθέσιμων αποδεκτικών στοιχείων ή με τη χρήση χρηματοδοτικών μέσων ως προτιμώμενης επιλογής για τη συγχρηματοδότηση έργων που παράγουν έσοδα. Βλέπε αιτιολογική σκέψη 46)
Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης και το Ταμείο Συνοχής, [COM(2018) 372 final]		
Άρθρο 7 Δείκτες 1. Χρησιμοποιούνται οι κοινοί δείκτες εκροών και αποτελεσμάτων που ορίζονται στο παράρτημα Ι όσον αφορά το ΕΤΠΑ και το Ταμείο Συνοχής, και, αν κρίνεται αναγκαίο, ειδικοί για το πρόγραμμα δεικτές εκροών και αποτελεσμάτων, σύμφωνα με το άρθρο [12 παράγραφος 1] δεύτερο εδάφιο στοιχείο α), το άρθρο [17 παράγραφος 3] στοιχείο ii) και το άρθρο [37 παράγραφος 2] στοιχείο β) του κανονισμού (ΕΕ) 2018/xxxx [νέος ΚΚΔ]. [...]	Άρθρο 7 Δείκτες 1. Χρησιμοποιούνται οι κοινοί δείκτες εκροών και αποτελεσμάτων που ορίζονται στο παράρτημα Ι όσον αφορά το ΕΤΠΑ και το Ταμείο Συνοχής, και, αν κρίνεται αναγκαίο, ειδικοί για το πρόγραμμα δεικτές εκροών και αποτελεσμάτων, σύμφωνα με το άρθρο [12 παράγραφος 1] δεύτερο εδάφιο στοιχείο α), το άρθρο [17 παράγραφος 3] στοιχείο δ) σημείο ii) και το άρθρο [37 παράγραφος 2] στοιχείο β) του κανονισμού (ΕΕ) 2018/xxxx [νέος ΚΚΔ]. [...]	Βλέπε αιτιολογικές σκέψεις 24) και 27)
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι Κοινοί δείκτες εκροών και αποτελεσμάτων για το ΕΤΠΑ και το Ταμείο Συνοχής — Άρθρο 7 παράγραφος 1		Βλέπε αιτιολογικές σκέψεις 22), 23) και 24)

Κείμενο της πρότασης	Πρόταση του Ελεγκτικού Συνεδρίου	Σχόλια
Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο+ (EKT+) [COM(2018) 382 final]		
Άρθρο 2 Ορισμοί		Βλέπε αιτιολογική σκέψη 22)
Άρθρο 15 Δείκτες και υποβολή εκθέσεων 1. Προγράμματα που επωφελούνται από τη γενική στήριξη από το σκέλος του EKT+ στο πλαίσιο της επιμερισμένης διαχείρισης, χρησιμοποιούν κοινούς δείκτες εκροών και αποτελεσμάτων, όπως ορίζεται στο παράρτημα 1 του παρόντος κανονισμού, για την παρακολούθηση της προόδου κατά την υλοποίηση. Τα προγράμματα αυτά μπορούν επίσης να χρησιμοποιούν ειδικούς ανά πρόγραμμα δείκτες. 2. Οι τιμές βάσης για τους κοινούς ανά πρόγραμμα δείκτες εκροών και αποτελεσμάτων ορίζονται σε μηδέν. Όπου ενδεικνύται, λόγω της φύσης των υποστηριζόμενων πράξεων, ορίζονται για αυτούς τους δείκτες σωρευτικά ποσοτικοποιημένα ορόσημα και τιμές-στόχοι σε απόλυτους αριθμούς. Οι υποβαλλόμενες τιμές για τους δείκτες εκροών εκφράζονται σε απόλυτους αριθμούς. [...]	1. Προγράμματα που επωφελούνται από τη γενική στήριξη από το σκέλος του EKT+ στο πλαίσιο της επιμερισμένης διαχείρισης, χρησιμοποιούν κοινούς δείκτες εκροών και αποτελεσμάτων, όπως ορίζεται στο παράρτημα 1 του παρόντος κανονισμού, για την παρακολούθηση της προόδου κατά την υλοποίηση. Τα προγράμματα αυτά μπορούν επίσης να χρησιμοποιούν ειδικούς ανά πρόγραμμα δείκτες. 2. Οι τιμές βάσης για τους κοινούς ανά πρόγραμμα εκροών και αποτελεσμάτων δείκτες ορίζονται σε μηδέν. Όπου ενδεικνύται, λόγω της φύσης των υποστηριζόμενων πράξεων, ορίζονται για αυτούς τους δείκτες σωρευτικά ποσοτικοποιημένα ορόσημα και τιμές-στόχοι σε απόλυτους αριθμούς. Οι υποβαλλόμενες τιμές για τους δείκτες εκροών εκφράζονται σε απόλυτους αριθμούς. [...]	Βλέπε επίσης αιτιολογικές σκέψεις 24) και 27)
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ I-III		Βλέπε αιτιολογική σκέψη 24)

Κείμενο της πρότασης	Πρόταση του Ελεγκτικού Συνεδρίου	Σχόλια
Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τις ειδικές διατάξεις που δέπουν τον στόχο «Ευρωπαϊκή εδαφική συνεργασία» (Interreg) ο οποίος υποστηρίζεται από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης και τους μηχανισμούς εξωτερικής χρηματοδότησης [COM(2018) 374 final]	Βλέπε αιτιολογική σκέψη 27)	Βλέπε αιτιολογική σκέψη 52)
Άρθρο 33 Δείκτες για τον στόχο της ευρωπαϊκής εδαφικής συνεργασίας (Interreg) 1. Θα χρησιμοποιούνται οι κοινοί δείκτες εκροών και οι κοινοί δείκτες αποτελεσμάτων που ορίζονται στο παράρτημα του κανονισμού (ΕΕ) [νέο ΕΤΠΑ], και, αν κρίνεται αναγκαίο, ειδικοί για το πρόγραμμα εκροών και αποτελεσμάτων, σύμφωνα με το άρθρο [12 παράγραφος 1] του κανονισμού (ΕΕ) [νέος κανονισμός ΚΚΔ], το στοιχείο δ) σημείο ii) και το άρθρο 31 παράγραφος 2 στοιχείο β) του παρόντος κανονισμού.	1. Θα χρησιμοποιούνται οι κοινοί δείκτες εκροών και οι κοινοί δείκτες αποτελεσμάτων που ορίζονται στο παράρτημα του κανονισμού (ΕΕ) [νέο ΕΤΠΑ], και, αν κρίνεται αναγκαίο, ειδικοί για το πρόγραμμα εκροών και αποτελεσμάτων, σύμφωνα με το άρθρο [12 παράγραφος 1] του κανονισμού (ΕΕ) [νέος κανονισμός ΚΚΔ], το άρθρο 17 παράγραφος 3 στοιχείο δ) σημείο ii) και το άρθρο 31 παράγραφος 2 στοιχείο β) του παρόντος κανονισμού.	Οι διατάξεις θα πρέπει να απαιτούν τη χρήση τόσο δεικτών «εκροών» όσο και δεικτών «αποτελεσμάτων». Θα πρέπει επίσης να διευκρινίζουν τους κοινούς δείκτες που πρέπει να χρησιμοποιούν τα κράτη μέλη για κάθε τομέα στήριξης ή τύπο πράξης και να καθιστούν υποχρεωτική την υποβολή εκθέσεων
Άρθρο 48 Λογιστικός έλεγχος πράξεων	Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 508/2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου [COM(2018) 390 final]	ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι Κοινοί δείκτες

Κείμενο της πρότασης	Πρόταση του Ελεγκτικού Συνεδρίου	Σχόλια
Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση του Ταμείου Αούλου και Μεταναύστευσης, [COM(2018) 471 final]		
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ VIII Δείκτες εκροών και αποτελεσμάτων που αναφέρονται στο άρθρο 28 παράγραφος 3		Οι διατάξεις θα πρέπει να απαιτούν τη χρήση τόσο δεικτών «εκροών» όσο και δεικτών «αποτελεσμάτων». Θα πρέπει επίσης να επιτρέπουν την υποχρεωτική υποβολή εκθέσεων για όλους τους δείκτες εκροών και αποτελεσμάτων εντός ενός συγκεκριμένου στόχου
Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση του μέσου χρηματοδοτικής στήριξης για τη διαχείριση των συνόρων και των θεωρήσεων στο πλαίσιο του Ταμείου για την ολοκληρωμένη διαχείριση των συνόρων, [COM(2018) 473 final]		
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ VIII Βασικοί δείκτες εκροών και αποτελεσμάτων που αναφέρονται στο άρθρο 25 παράγραφος 3		Οι διατάξεις θα πρέπει να απαιτούν τη χρήση τόσο δεικτών «εκροών» όσο και δεικτών «αποτελεσμάτων». Θα πρέπει επίσης να επιτρέπουν την υποχρεωτική υποβολή εκθέσεων για όλους τους δείκτες εκροών και αποτελεσμάτων εντός ενός συγκεκριμένου στόχου
Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση του Ταμείου Εσωτερικής Ασφάλειας, [COM(2018) 472 final]		
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ VIII Δείκτες εκροών και αποτελεσμάτων που αναφέρονται στο άρθρο 24 παράγραφος 3		Οι διατάξεις θα πρέπει να απαιτούν τη χρήση τόσο δεικτών «εκροών» όσο και δεικτών «αποτελεσμάτων». Θα πρέπει επίσης να επιτρέπουν την υποχρεωτική υποβολή εκθέσεων για όλους τους δείκτες εκροών και αποτελεσμάτων εντός ενός συγκεκριμένου στόχου

