

Ειδική έκθεση

## Απορρόφηση των κονδυλίων του μηχανισμού ανάκαμψης και ανθεκτικότητας

Πρόοδος αλλά και καθυστερήσεις, ενώ δεν έχουν εξαλειφθεί οι κίνδυνοι σχετικά με την ολοκλήρωση των μέτρων, υπονομεύοντας την επίτευξη των στόχων του ΜΑΑ



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ  
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ  
ΣΥΝΕΔΡΙΟ

# Περιεχόμενα

	Σημείο
<b>Σύνοψη</b>	I-XI
<b>Εισαγωγή</b>	01-09
<b>Εμβέλεια και προσέγγιση του ελέγχου</b>	10-16
<b>Παρατηρήσεις</b>	17-90
<b>Η προχρηματοδότηση διευκόλυνε αρχικά την εκταμίευση, αλλά η απορρόφηση των κονδυλίων του ΜΑΑ καθυστερεί και δεν σημαίνει απαραίτητα ότι τα χρήματα έχουν καταβληθεί στους τελικούς αποδέκτες</b>	17-56
Η προχρηματοδότηση διευκόλυνε στην αρχή την εκταμίευση των κονδυλίων	18-20
Αν και σημειώνει πρόοδο, η απορρόφηση των κονδυλίων του ΜΑΑ σε γενικές γραμμές εμφανίζει καθυστερήσεις	21-27
Οι καθυστερήσεις οφείλονται σε σειρά παραγόντων	28-52
Τα εκταμιευθέντα κονδύλια δεν έχουν ακόμη καταβληθεί κατ' ανάγκη στους τελικούς αποδέκτες και ο όρος «τελικός αποδέκτης» δεν χρησιμοποιείται πάντα με συνέπεια	53-56
<b>Αν και η Επιτροπή και τα κράτη μέλη έλαβαν μέτρα για να διευκολύνουν την απορρόφηση, είναι πολύ νωρίς για να αξιολογηθεί κατά πόσον αυτά έχουν θετικό αντίκτυπο</b>	57-75
Όλα τα κράτη μέλη του δείγματος ζήτησαν τροποποιήσεις στα ΣΑΑ τους, αλλά μένει να διαπιστωθεί ο αντίκτυπος των εν λόγω τροποποιήσεων στην απορρόφηση	59-63
Η καθοδήγηση της Επιτροπής όσον αφορά τους ειδικούς κανόνες για την εφαρμογή του ΜΑΑ αφήνει περιθώρια διαφορετικών ερμηνειών	64-68
Τα κράτη μέλη του δείγματός μας προέβησαν σε ενέργειες για την αύξηση της διοικητικής ικανότητάς τους, αλλά εξακολουθούν να αντιμετωπίζουν ελλείψεις στελέχωσης	69-70
Τα κράτη μέλη και η Επιτροπή δημιούργησαν συστήματα για την παρακολούθηση της προόδου της εφαρμογής, αλλά οι καθυστερήσεις δεν παρακολουθούνται συστηματικά	71-75

**Ο σχεδιασμός του ΜΑΑ ενέχει κινδύνους για την απορρόφηση των κονδυλίων και την ολοκλήρωση των μέτρων έως τις 31 Αυγούστου 2026** 76-90

Η ποσότητα και η φύση των εκκρεμών ορόσημων και τιμών-στόχου ενέχει κινδύνους για την απορρόφηση των κονδυλίων και την ολοκλήρωση των μέτρων 77-85

Οι εκταμιεύσεις δεν αντικατοπτρίζουν απαραίτητως τον αριθμό και τη σημασία των υποκείμενων ορόσημων και τιμών-στόχου 86-90

**Συμπεράσματα και συστάσεις** 91-99

## **Παραρτήματα**

**Παράρτημα I – Βασικά στοιχεία σχετικά με τις έρευνες που διενήργησε το ΕΕΣ μεταξύ των κρατών μελών**

**Παράρτημα II – Διαδικαστικά στάδια και απαιτούμενος χρόνος (σε ημέρες)**

**Παράρτημα III – Λειτουργικές δυνατότητες των πληροφοριακών συστημάτων των κρατών μελών για την παρακολούθηση της απορρόφησης των κονδυλίων του ΜΑΑ σε εθνικό επίπεδο**

**Παράρτημα IV – Ποσοστό των μεταρρυθμίσεων και των επενδύσεων που πρέπει να ολοκληρώνονται ανά έτος, ανά κράτος μέλος**

## **Συντομογραφίες**

## **Γλωσσάριο**

## **Απαντήσεις της Επιτροπής**

## **Χρονογραμμή**

## **Κλιμάκιο ελέγχου**

## Σύνοψη

**I** Τον Φεβρουάριο του 2021, η ΕΕ θέσπισε τον μηχανισμό ανάκαμψης και ανθεκτικότητας (ΜΑΑ), ύψους 723,8 δισεκατομμυρίων ευρώ, σε μια προσπάθεια να ενισχύσει την ανθεκτικότητα των οικονομιών των κρατών μελών και να μετριάσει τις οικονομικές επιπτώσεις της πανδημίας. Για την επίτευξη του τελευταίου αυτού στόχου, είναι αναγκαία η ταχεία απορρόφηση της χρηματοδότησης. Ο ΜΑΑ εφαρμόζεται υπό την άμεση διαχείριση της Επιτροπής. Ως δικαιούχοι των κονδυλίων και δανειολήπτες, τα κράτη μέλη υποχρεούνται να διασφαλίζουν ότι τα μέτρα στο πλαίσιο του ΜΑΑ υλοποιούνται σύμφωνα με το εφαρμοστέο ενωσιακό και εθνικό δίκαιο.

**II** Επιλέξαμε να συμπεριλάβουμε τον συγκεκριμένο έλεγχο στο ετήσιο πρόγραμμα εργασίας μας λόγω του ύψους των διακυβευόμενων ποσών και του καινοτόμου χαρακτήρα του μοντέλου χρηματοδότησης του ΜΑΑ. Εξετάσαμε τον σχεδιασμό και την εφαρμογή του μηχανισμού, προκειμένου να αξιολογήσουμε αν:

- ο η εκταμίευση των κονδυλίων εξελίχθηκε βάσει του προγραμματισμού·
- ο τα κράτη μέλη και η Επιτροπή εξασφάλισαν με τις ενέργειές τους την απορρόφηση των κονδυλίων βάσει του προγραμματισμού·
- ο εγγενείς κίνδυνοι επαπειλούν την απορρόφηση και την ολοκλήρωση των μέτρων κατά το δεύτερο ήμισυ της περιόδου εφαρμογής του ΜΑΑ.

**III** Καταλήγουμε στο συμπέρασμα ότι η απορρόφηση των κονδυλίων του ΜΑΑ προχωρά, αλλά με ορισμένες καθυστερήσεις, και ότι υπάρχουν κίνδυνοι για την απορρόφηση και την ολοκλήρωση των μέτρων κατά το δεύτερο ήμισυ της περιόδου εφαρμογής του.

**IV** Η ύψους έως και 13 % προχρηματοδότηση που προβλέπει η νομοθεσία κατέστησε δυνατή την ταχεία καταβολή μεγαλύτερων ποσών στα πρώτα στάδια εφαρμογής του ΜΑΑ. Ωστόσο, για διάφορους λόγους, σημειώθηκαν καθυστερήσεις στην απορρόφηση. Μέχρι το τέλος του 2023, η Επιτροπή είχε εκταμιεύσει συνολικά περίπου 213 δισεκατομμύρια ευρώ, συμπεριλαμβανομένων 56,5 δισεκατομμυρίων υπό τη μορφή προχρηματοδότησης. Παράλληλα, κατά την ίδια περίοδο, τα κράτη μέλη είχαν ζητήσει συνολικά την καταβολή 228 δισεκατομμυρίων ευρώ από τα 273 δισεκατομμύρια που αναμενόταν να είχαν ζητηθεί βάσει των επιχειρησιακών ρυθμίσεών τους. Ωστόσο, έως το τέλος του 2023, σε επτά κράτη μέλη δεν είχαν γίνει εκταμιεύσεις κονδυλίων του ΜΑΑ για την ικανοποιητική εκπλήρωση ορόσημων και τιμών-στόχου.

**V** Παρότι οι αιτίες των καθυστερήσεων διαφέρουν μεταξύ των κρατών μελών, στις συνηθέστερες συγκαταλέγονται οι μεταβολές στις εξωτερικές συνθήκες (όπως ο πληθωρισμός ή οι ελλείψεις εφοδιασμού), η υποεκτίμηση του χρόνου που απαιτείται για την υλοποίηση των μέτρων, αβεβαιότητες όσον αφορά συγκεκριμένους κανόνες εφαρμογής του MAA (όπως η αρχή της «μη πρόκλησης σημαντικής βλάβης») και προκλήσεις που σχετίζονται με τη διοικητική ικανότητα σε εθνικό επίπεδο.

**VI** Τον Οκτώβριο του 2023, το ήμισυ περίπου των εισπραχθέντων κονδυλίων είχε καταβληθεί στους τελικούς αποδέκτες. Ωστόσο, δεν παρείχαν όλα τα κράτη μέλη πλήρεις και συνεπείς πληροφορίες σχετικά με το πού βρίσκονται σήμερα τα κονδύλια του MAA. Επιπλέον, ο ορισμός του «τελικού αποδέκτη» αφήνει περιθώρια διαφορετικών ερμηνειών.

**VII** Αν και τόσο η Επιτροπή όσο και τα κράτη μέλη έλαβαν μέτρα για να αντιμετωπίσουν το πρόβλημα των καθυστερήσεων, είναι πολύ νωρίς για να αξιολογηθεί κατά πόσον αυτά έχουν θετικό αντίκτυπο. Λόγου χάριν, τα κράτη μέλη πρότειναν τροποποιήσεις των αρχικών τους σχεδίων ανάκαμψης και ανθεκτικότητας και η Επιτροπή παρέσχε καθοδήγηση και υποστήριξη προκειμένου να διευκολύνει την εφαρμογή του MAA. Ωστόσο, ο αντίκτυπος των τροποποιήσεων των σχεδίων μένει να διαπιστωθεί. Επίσης, ορισμένα κράτη μέλη θεωρούν ότι, ενίοτε, η καθοδήγηση της Επιτροπής αφήνει περιθώρια διαφορετικών ερμηνειών ή είναι δύσκολο να εφαρμοστεί λόγω της πολυπλοκότητας και του νεοφανούς χαρακτήρα της.

**VIII** Τα κράτη μέλη προέβησαν επίσης σε ενέργειες προκειμένου να αυξήσουν τη διοικητική ικανότητά τους, αλλά εξακολουθούν να υπάρχουν προκλήσεις, με βασικότερη την πρόσληψη του αναγκαίου προσωπικού. Τόσο η Επιτροπή όσο και τα κράτη μέλη έχουν αναπτύξει πληροφοριακά συστήματα για την παρακολούθηση της προόδου της εφαρμογής. Ωστόσο, στις περιπτώσεις δύο κρατών μελών του δείγματός μας, τα εθνικά συστήματα δεν παρείχαν επαρκείς πληροφορίες για τον έγκαιρο εντοπισμό των καθυστερήσεων. Επιπλέον, μολονότι η Επιτροπή παρακολουθούσε την πρόοδο μέσω τακτικών επαφών με τα κράτη μέλη, δεν ζητούσε συστηματικά από αυτά πληροφορίες σχετικά με τα μέτρα που είχαν λάβει για την αντιμετώπιση των καθυστερήσεων που ανέφεραν. Και αυτό, παρά το γεγονός ότι η εφαρμογή του MAA τελεί υπό την άμεση διαχείρισή της και άρα αυτή φέρει την τελική ευθύνη.

**IX** Θεωρούμε ότι υπάρχουν κίνδυνοι για την έγκαιρη απορρόφηση και την ολοκλήρωση των μέτρων κατά το δεύτερο ήμισυ της περιόδου εφαρμογής του MAA. Ειδικότερα, σημαντικός αριθμός ορόσημων και τιμών-στόχου δεν έχει ακόμη εκπληρωθεί και η επίτευξή τους μπορεί να αποδειχθεί δυσκολότερη από ό,τι αναμενόταν. Επιπλέον, η μετάβαση από τις μεταρρυθμίσεις στις επενδύσεις πιθανολογείται πως θα επιτείνει τον κίνδυνο καθυστερήσεων.

**X** Επισημάνουμε επίσης ότι το ύψος των εκταμιεύσεων προς τα κράτη μέλη δεν αντικατοπτρίζει απαραίτητως τον αριθμό και τη σημασία των ορόσημων και των τιμών-στόχου που επιτεύχθηκαν. Επιπλέον, η σχέση μεταξύ του ύψους της χρηματοδότησης από τον MAA και της επίτευξης των ορόσημων και των τιμών-στόχου διαφέρει μεταξύ των κρατών μελών. Ο κανονισμός MAA δεν προβλέπει δυνατότητα ανάκτησης κονδυλίων καταβληθέντων σε σχέση με ορόσημα και τιμές-στόχο που είχαν προηγουμένως εκπληρωθεί, σε περίπτωση μη ολοκλήρωσης κάποιου μέτρου. Αυτό ενέχει τον κίνδυνο της καταβολής χρηματοδότησης από τον μηχανισμό χωρίς τα κράτη μέλη να έχουν ολοκληρώσει τα αντίστοιχα μέτρα.

**XI** Βάσει των ευρημάτων αυτών, συνιστούμε στην Επιτροπή:

- να διασφαλίσει τη συνεπή εφαρμογή του ορισμού του «τελικού αποδέκτη»·
- να παράσχει στα κράτη μέλη πρόσθετη καθοδήγηση και υποστήριξη·
- να παρακολουθεί και να μετριάξει τον κίνδυνο μη ολοκλήρωσης των μέτρων και τις σχετικές δημοσιονομικές επιπτώσεις·
- να βελτιώσει τον σχεδιασμό, όσον αφορά την απορρόφηση, μελλοντικών μέσων βασιζόμενων σε χρηματοδότηση που δεν συνδέεται με τις δαπάνες.

# Εισαγωγή

**01** Ως απόκριση στην πανδημία COVID-19, η ΕΕ σύστησε το NextGenerationEU, ένα ταμείο ανάκαμψης αξίας άνω των 800 δισεκατομμυρίων ευρώ (σε τρέχουσες τιμές). Στο επίκεντρό του βρίσκεται ο συσταθείς τον Φεβρουάριο του 2021 μηχανισμός ανάκαμψης και ανθεκτικότητας (ΜΑΑ)<sup>1</sup>, μέγιστης συνολικής αξίας 723,8 δισεκατομμυρίων ευρώ (σε τρέχουσες τιμές).

**02** Το πεδίο εφαρμογής του ΜΑΑ, όπως καθορίζεται στον σχετικό κανονισμό<sup>2</sup>, περιλαμβάνει μέτρα (επενδύσεις ή μεταρρυθμίσεις) τα οποία εμπίπτουν στους έξι τομείς προτεραιότητας («πυλώνες») που παρουσιάζονται στο [γράφημα 1](#). Ο ΜΑΑ χρηματοδοτεί μεταρρυθμίσεις και επενδύσεις πραγματοποιούμενες στα κράτη μέλη της ΕΕ από την έναρξη της πανδημίας, τον Φεβρουάριο του 2020, έως τον Αύγουστο του 2026<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Κανονισμός (ΕΕ) 2021/241 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 12ης Φεβρουαρίου 2021, για τη θέσπιση του μηχανισμού ανάκαμψης και ανθεκτικότητας. Στο πλαίσιο της παρούσας έκθεσης, αναφέρεται ως «κανονισμός ΜΑΑ».

<sup>2</sup> Άρθρο 3 του κανονισμού ΜΑΑ.

<sup>3</sup> Για παραδείγματα μεταρρυθμίσεων και επενδύσεων χρηματοδοτούμενων από τον ΜΑΑ, ανατρέξτε στην [ειδική έκθεση 21/2022](#), με τίτλο «Η αξιολόγηση των εθνικών σχεδίων ανάκαμψης και ανθεκτικότητας από την Επιτροπή», παράρτημα IV.

## Γράφημα 1 – Οι έξι πυλώνες



Πράσινη μετάβαση



Ψηφιακός μετασχηματισμός



**Έξυπνη, βιώσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη**, με οικονομική συνοχή, απασχόληση, παραγωγικότητα, ανταγωνιστικότητα, έρευνα, ανάπτυξη και καινοτομία, και μια εύρυθμα λειτουργούσα εσωτερική αγορά με ισχυρές ΜΜΕ



Κοινωνική και εδαφική συνοχή



**Υγεία και οικονομική, κοινωνική και θεσμική ανθεκτικότητα** με στόχο, μεταξύ άλλων, την ενίσχυση της ετοιμότητας και της ικανότητας για την αντιμετώπιση κρίσεων



**Πολιτικές για την επόμενη γενιά**, τα παιδιά και τους νέους, π.χ. σχετικά με την εκπαίδευση και τις δεξιότητες

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει του πίνακα αποτελεσμάτων της Επιτροπής για την ανάκαμψη και την ανθεκτικότητα.

**03** Σκοπός του μηχανισμού είναι να μετριαστούν οι οικονομικές και κοινωνικές επιπτώσεις της πανδημίας COVID-19, κάτι που προϋποθέτει ταχεία απορρόφηση της χρηματοδότησης, και να ενισχυθούν η βιωσιμότητα, η ανθεκτικότητα και ο βαθμός ετοιμότητας των οικονομιών και των κοινωνιών των κρατών μελών ενόψει των προκλήσεων και των ευκαιριών που συνεπάγονται η πράσινη και η ψηφιακή μετάβαση. Ο στόχος του, λοιπόν, είναι διττός: αφενός, η ανάκαμψη από την πανδημία και, αφετέρου, η ενίσχυση της ανθεκτικότητας σε τυχόν μελλοντικές κρίσεις.

**04** Η Επιτροπή φέρει την τελική ευθύνη για την εφαρμογή του μηχανισμού, δεδομένου ότι αυτός τελεί υπό την άμεση διαχείρισή της<sup>4</sup>. Ως δικαιούχοι των κονδυλίων και δανειολήπτες, τα κράτη μέλη υποχρεούνται να διασφαλίζουν ότι τα μέτρα στο πλαίσιο του ΜΑΑ υλοποιούνται σύμφωνα με το εφαρμοστέο ενωσιακό και εθνικό δίκαιο.

<sup>4</sup> Άρθρο 8 του κανονισμού ΜΑΑ.



**05** Στο πλαίσιο του ΜΑΑ, η Επιτροπή μπορεί να παράσχει χρηματοδοτική στήριξη ύψους έως και **338,0 δισεκατομμυρίων ευρώ υπό μορφή επιχορηγήσεων και έως και 385,8 δισεκατομμυρίων ευρώ υπό μορφή δανείων**<sup>5</sup>. Κάθε κράτος μέλος είναι επιλέξιμο για συγκεκριμένο ποσό στήριξης, που υπολογίζεται βάσει ενός μαθηματικού τύπου («κλείδα κατανομής») για τις επιχορηγήσεις και ενός ανώτατου ορίου για τα δάνεια<sup>6</sup>.

**06** Προκειμένου να επωφεληθούν από τη στήριξη αυτή, τα κράτη μέλη υπέβαλαν εθνικά **σχέδια ανάκαμψης και ανθεκτικότητας (ΣΑΑ)**, προς αξιολόγηση από την Επιτροπή και έγκριση από το Συμβούλιο υπό τη μορφή **εκτελεστικών αποφάσεων του Συμβουλίου**<sup>7</sup>. Εν συνεχεία, μεταξύ της Επιτροπής και κάθε κράτους μέλους συμφωνήθηκαν **επιχειρησιακές ρυθμίσεις**, που περιλαμβάνουν τις λεπτομέρειες και τις τεχνικές πτυχές της υλοποίησης, όπως ενδεικτικό χρονοδιάγραμμα καταβολής των δόσεων, πρόσθετα ενδιάμεσα βήματα για την επίτευξη των ορόσημων και των τιμών-στόχου, καθώς και ρυθμίσεις για την παροχή πρόσβασης στα υποκείμενα δεδομένα. Στον κανονισμό ΜΑΑ προσδιορίζονται επίσης τέσσερις περιπτώσεις στις οποίες ένα κράτος μέλος μπορεί να τροποποιήσει το ΣΑΑ του<sup>8</sup>:

- 1) εάν η μέγιστη χρηματοδοτική συνεισφορά επικαιροποιηθεί<sup>9</sup>.
- 2) εάν η επίτευξη ορόσημων και τιμών-στόχου πάψει να είναι εφικτή λόγω αντικειμενικών περιστάσεων.
- 3) εάν το κράτος μέλος υποβάλει αίτημα δανειακής στήριξης και
- 4) όταν το κράτος μέλος συμπεριλάβει το κεφάλαιό του για το REPowerEU<sup>10</sup> στο εθνικό ΣΑΑ, σύμφωνα με το σχέδιο ενεργειακής μετάβασης της ΕΕ.

<sup>5</sup> Τα ποσά αυτά δεν περιλαμβάνουν την πρόσθετη χρηματοδότηση στο πλαίσιο του REPowerEU.

<sup>6</sup> Άρθρα 11 και 14, παράγραφος 5, του [κανονισμού ΜΑΑ](#).

<sup>7</sup> Άρθρο 20 του [κανονισμού ΜΑΑ](#).

<sup>8</sup> Άρθρο 21 του [κανονισμού ΜΑΑ](#).

<sup>9</sup> Σημείωμα της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, της 30ής Ιουνίου 2022, με τίτλο «[RRF: Update of the maximum financial contribution](#)».

<sup>10</sup> [Κανονισμός \(ΕΕ\) 2023/435](#) για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) 2021/241 όσον αφορά τα κεφάλαια για το REPowerEU στα σχέδια ανάκαμψης και ανθεκτικότητας και για την τροποποίηση των κανονισμών (ΕΕ) αριθ. 1303/2013, (ΕΕ) 2021/1060 και (ΕΕ) 2021/1755, και της οδηγίας 2003/87/ΕΚ.

Σε περίπτωση τέτοιας τροποποίησης, τροποποιούνται επίσης αναλόγως η εκτελεστική απόφαση του Συμβουλίου και οι επιχειρησιακές ρυθμίσεις.

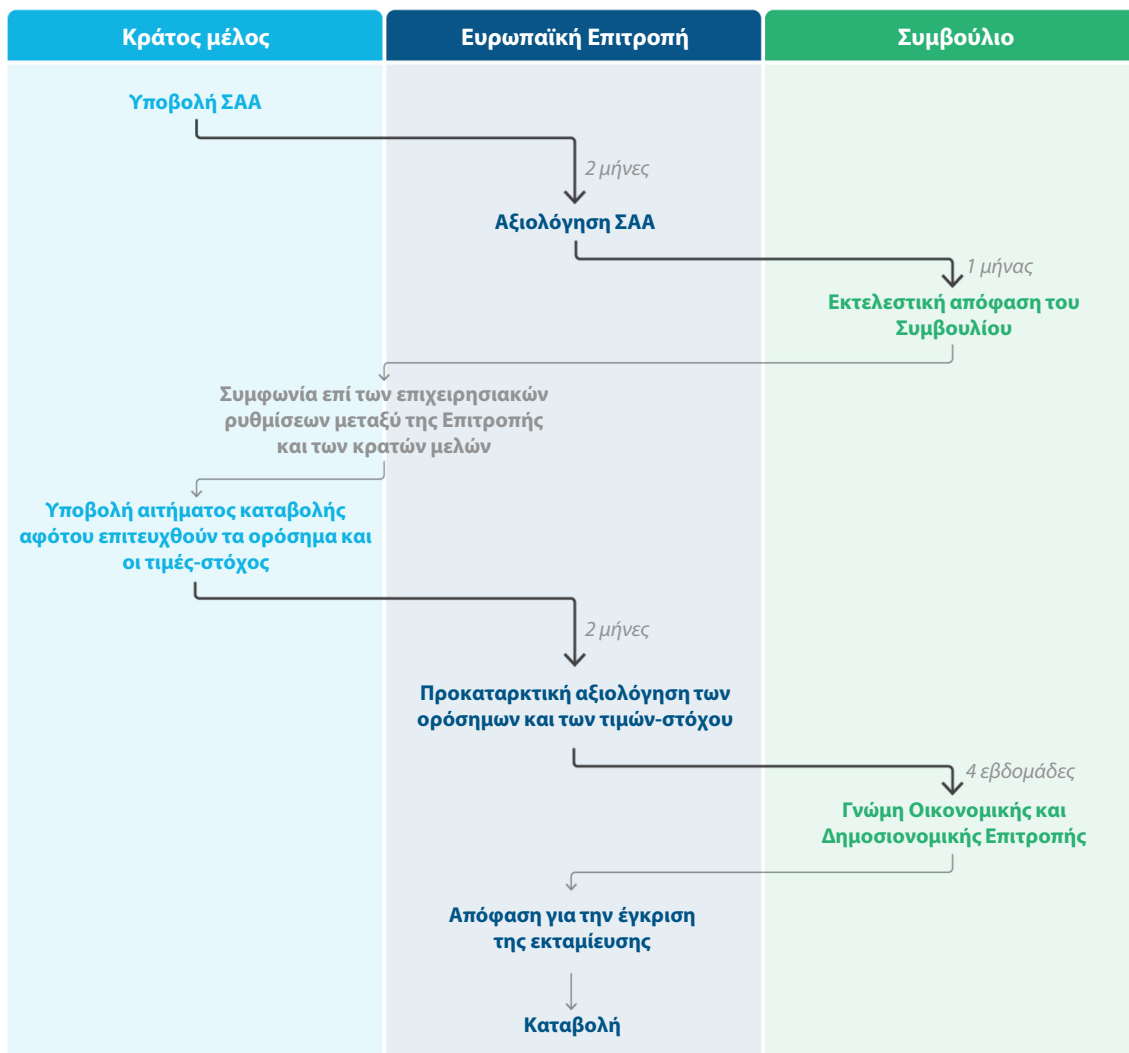
**07** Εφόσον οι εκτελεστικές αποφάσεις του Συμβουλίου είχαν εγκριθεί έως τις 31 Δεκεμβρίου 2021, τα κράτη μέλη μπορούσαν να ζητήσουν προκαταβολή με τη μορφή **προχρηματοδότησης, ανερχόμενη έως το 13 %** της συνολικής επιχορήγησης που δικαιούνται και, κατά περίπτωση, των συνολικών ποσών των δανείων τους<sup>11</sup>. Η εν λόγω προχρηματοδότηση εκκαθαρίζεται με αναλογική αφαίρεση από τις επόμενες πληρωμές. Όσον αφορά το REPowerEU, τα κράτη μέλη είχαν τη δυνατότητα να λάβουν προχρηματοδότηση ανερχόμενη έως και στο 20 % της πρόσθετης χρηματοδότησής τους, με την επιφύλαξη της έγκρισης των σχετικών κεφαλαίων τους.

**08** Ως μέσο, ο ΜΑΑ βασίζεται σε **«χρηματοδότηση που δεν συνδέεται με τις δαπάνες»**. Αυτό σημαίνει ότι, με την εξαίρεση της προχρηματοδότησης, όλες οι πληρωμές εξαρτώνται από την επίτευξη των σχετικών ορόσημων και τιμών-στόχου από τα κράτη μέλη. Το ύψος κάθε αιτήματος καταβολής δεν βασίζεται στο εκτιμώμενο κόστος της επίτευξης των ορόσημων και των τιμών-στόχου που περιλαμβάνονται σε αυτό. Στο **γράφημα 2** παρουσιάζονται τα βήματα για την υποβολή αιτήματος χρηματοδότησης στο πλαίσιο του ΜΑΑ.

---

<sup>11</sup> Άρθρο 13 του κανονισμού ΜΑΑ.

## Γράφημα 2 – Διαδικασία εφαρμογής του ΜΑΑ



Πηγή: ΕΕΣ.

**09** Τα κράτη μέλη μπορούν να υποβάλλουν έως και δύο **αιτήματα καταβολής** ετησίως, εφόσον έχουν εκπληρώσει τα σχετικά ορόσημα και τις σχετικές τιμές-στόχο. Εν συνεχεία, η Επιτροπή πρέπει εντός δύο μηνών να αξιολογήσει το αίτημα και να επαληθεύσει την ικανοποιητική εκπλήρωση των υποκείμενων ορόσημων και τιμών-στόχου. Σε περίπτωση θετικής αξιολόγησης, η Οικονομική και Δημοσιονομική Επιτροπή του Συμβουλίου υποβάλλει γνωμοδότηση εντός τεσσάρων εβδομάδων και η Επιτροπή εκδίδει απόφαση μέσω της διαδικασίας εξέτασης του συστήματος επιτροπολογίας (δηλαδή με τη συμμετοχή επιτροπής που απαρτίζεται από εκπροσώπους όλων των κρατών μελών), με την οποία εγκρίνει την εκταμίευση των κονδυλίων<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Άρθρο 24, παράγραφοι 2 έως 5, του κανονισμού ΜΑΑ.

## Εμβέλεια και προσέγγιση του ελέγχου

**10** Απαραίτητη προϋπόθεση για την επίτευξη του διττού στόχου της ανάκαμψης και της ανθεκτικότητας<sup>13</sup> του ΜΑΑ είναι η έγκαιρη απορρόφηση των κονδυλίων. Αυτή συμβάλλει στην αποφυγή «σημείων συμφόρησης» στην υλοποίηση των μέτρων προς το τέλος της περιόδου εφαρμογής και, ως εκ τούτου, μειώνει τον κίνδυνο μη αποδοτικής χρήσης των κονδυλίων και εμφάνισης παρατυπιών.

**11** Απουσία σαφούς ορισμού στον κανονισμό ΜΑΑ, ορίζουμε την **απορρόφηση** ως την εκταμίευση ενωσιακής χρηματοδότησης από την Επιτροπή στα κράτη μέλη. Στο πλαίσιο του ΜΑΑ, δικαιούχοι είναι τα κράτη μέλη και η καταβολή κονδυλίων από την Επιτροπή σε ένα κράτος μέλος εξαρτάται από την ικανοποιητική εκπλήρωση ορόσημων και τιμών-στόχου. Προκειμένου να σχηματίσουμε μια ολοκληρωμένη εικόνα, στο πλαίσιο του ελέγχου εξετάσαμε επίσης τις πληρωμές προς τους τελικούς αποδέκτες, καθώς και τις προχρηματοδοτήσεις.

**12** Επιπλέον, στο πλαίσιο της αξιολόγησής μας όσον αφορά τον **έγκαιρο χαρακτήρα της απορρόφησης**, εξετάσαμε κατά πόσον τα κράτη μέλη, κατά την υποβολή των αιτημάτων καταβολής, συμμορφώθηκαν με το ενδεικτικό χρονοδιάγραμμα που είχε συμφωνηθεί στις επιχειρησιακές ρυθμίσεις τους. Ακόμη, αξιολογήσαμε αν υπάρχουν σημαντικοί κίνδυνοι για την ολοκλήρωση των μέτρων εντός της περιόδου εφαρμογής του ΜΑΑ (Φεβρουάριος 2020 - Αύγουστος 2026) και, συνεπώς, για την επίτευξη των στόχων του μηχανισμού μακροπρόθεσμα.

**13** Επιλέξαμε να συμπεριλάβουμε τον συγκεκριμένο έλεγχο στο ετήσιο πρόγραμμα εργασίας μας λόγω του ύψους των δαπανών και του καινοτόμου χαρακτήρα του ΜΑΑ ως χρηματοδοτικού μέσου. Ο έλεγχός μας κάλυψε την περίοδο από τη θέσπιση του ΜΑΑ τον Φεβρουάριο του 2021 έως το τέλος του 2023. Αυτό μας επέτρεψε, αφενός, να αξιολογήσουμε την τρέχουσα κατάσταση και την πρόοδο της υλοποίησης των μέτρων κατά το πρώτο ήμισυ της περιόδου εφαρμογής του ΜΑΑ και, αφετέρου, να προσδιορίσουμε τις αιτίες των προβλημάτων και τους κινδύνους για την έγκαιρη απορρόφηση των κονδυλίων από τα κράτη μέλη και, τελικά, για την ολοκλήρωση των μέτρων.

---

<sup>13</sup> Άρθρο 4, παράγραφος 1, του [κανονισμού ΜΑΑ](#).

**14** Εξετάσαμε τον σχεδιασμό και την εφαρμογή του ΜΑΑ, προκειμένου να αξιολογήσουμε αν:

- ο η εκταμίευση των κονδυλίων του ΜΑΑ εξελίχθηκε βάσει του προγραμματισμού·
- ο τα μέτρα που έλαβαν τα κράτη μέλη και η Επιτροπή εξασφάλισαν την απορρόφηση των κονδυλίων βάσει του προγραμματισμού·
- ο εγγενείς κίνδυνοι επαπειλούν την απορρόφηση και την ολοκλήρωση των μέτρων κατά το δεύτερο ήμισυ της περιόδου εφαρμογής του ΜΑΑ.

**15** Στο πλαίσιο των ελεγκτικών εργασιών μας διενεργήσαμε:

- ο επισκοπήσεις εγγράφων, δημοσιεύσεων και άλλων πληροφοριών σχετικά με την απορρόφηση των κονδυλίων του ΜΑΑ·
- ο επισκόπηση και ανάλυση των αξιολογήσεων που διενήργησε η Επιτροπή επί των ΣΑΑ και των αιτημάτων καταβολής των τεσσάρων κρατών μελών του δείγματός μας (Ισπανία, Ιταλία, Σλοβακία και Ρουμανία)· αυτά επελέγησαν βάσει της προόδου τους όσον αφορά την εφαρμογή του ΜΑΑ, του ύψους των κονδυλίων του ΜΑΑ που τους διατέθηκαν και της αύξησης των διαθέσιμων σε αυτά ενωσιακών κονδυλίων σε σύγκριση με ό,τι ίσχυε υπό το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο της περιόδου 2014-2020·
- ο επιτόπιες επισκέψεις στα κράτη μέλη του δείγματός μας·
- ο συνεντεύξεις με τις αρμόδιες για την υλοποίηση και τον συντονισμό των δραστηριοτήτων του ΜΑΑ αρχές των τεσσάρων κρατών μελών του δείγματός μας·
- ο συνεντεύξεις με υπαλλήλους της Επιτροπής, κυρίως από την ειδική ομάδα για την ανάκαμψη και την ανθεκτικότητα και τη Γενική Διεύθυνση Οικονομικών και Χρηματοδοτικών Υποθέσεων·
- ο ανάλυση της προόδου στην υλοποίηση 42 επενδυτικών μέτρων στα τέσσερα κράτη μέλη του δείγματος, τα οποία επελέγησαν βάσει του ύψους των εμπλεκόμενων κονδυλίων και του περισσότερο προχωρημένου σταδίου υλοποίησης·
- ο έρευνες απευθυνόμενες στους φορείς συντονισμού και υλοποίησης του ΜΑΑ, καθώς και στις αρχές ελέγχου, με σκοπό την τεκμηρίωση των ελεγκτικών εργασιών μας σχετικά με τον αντίκτυπο του σχεδιασμού και της εφαρμογής του ΜΑΑ στον έγκαιρο χαρακτήρα της απορρόφησης (βλέπε [παράρτημα Ι](#))·

- ο επισκόπηση των σχετικών εκθέσεων των ανώτατων οργάνων ελέγχου των κρατών μελών·
- ο συνεντεύξεις με εκπροσώπους των συντονιστικών φορέων του MAA όλων των κρατών μελών σχετικά με τον τρόπο με τον οποίο διασφαλίζουν μια κοινή αντίληψη και την ποιότητα των παρεχόμενων πληροφοριών όσον αφορά το πού βρίσκονται τα κονδύλια και ποιοι είναι οι τελικοί αποδέκτες.

**16** Κατά τη διάρκεια του ελέγχου μας, όλα τα κράτη μέλη υπέβαλαν αιτήματα τροποποίησης των ΣΑΑ τους. Αυτά αξιολογήθηκαν από την Επιτροπή και στη συνέχεια εγκρίθηκαν από το Συμβούλιο. Για τα κράτη μέλη του δείγματός μας, λάβαμε υπόψη, κατά περίπτωση, τις επιπτώσεις της διαδικασίας τροποποίησης του ΣΑΑ στην απορρόφηση των κονδυλίων του MAA. Ωστόσο, για λόγους συγκρισιμότητας των δεδομένων, εξαιρέσαμε από την εμβέλεια του ελέγχου μας τις προχρηματοδοτήσεις που καταβλήθηκαν στο πλαίσιο του REPowerEU σε ορισμένα κράτη μέλη έως το τέλος του 2023. Επίσης, δεν αξιολογήσαμε κατά πόσον οι μεταρρυθμίσεις και οι επενδύσεις στο πλαίσιο του MAA επιτυγχάνουν τα επιδιωκόμενα αποτελέσματά τους.

## Παρατηρήσεις

**Η προχρηματοδότηση διευκόλυνε αρχικά την εκταμίευση, αλλά η απορρόφηση των κονδυλίων του ΜΑΑ καθυστερεί και δεν σημαίνει απαραίτητα ότι τα χρήματα έχουν καταβληθεί στους τελικούς αποδέκτες**

**17** Αξιολογήσαμε την πορεία των εκταμιεύσεων από την Επιτροπή, βάσει των αιτημάτων καταβολής που είχαν υποβληθεί έως το τέλος του 2023. Βασιστήκαμε σε δεδομένα που περιείχονταν στις αρχικές επιχειρησιακές ρυθμίσεις, στον πίνακα αποτελεσμάτων της Επιτροπής για την ανάκαμψη και την ανθεκτικότητα και σε άλλα συναφή έγγραφα.

**Η προχρηματοδότηση διευκόλυνε στην αρχή την εκταμίευση των κονδυλίων**

**18** Βάσει του κανονισμού ΜΑΑ, τα κράτη μέλη για τα οποία οι εκτελεστικές αποφάσεις του Συμβουλίου είχαν εγκριθεί έως τις 31 Δεκεμβρίου 2021 είχαν δικαίωμα να λάβουν προχρηματοδότηση ανερχόμενη έως και στο 13 % της συνολικής χρηματοδοτικής συνεισφοράς που δικαιούνται.

**19** Σε αυτό το αρχικό στάδιο, η προχρηματοδότηση κατέστησε δυνατή την ταχεία διάθεση περισσότερων κονδυλίων, συμβάλλοντας στην επίτευξη του στόχου του ΜΑΑ για την αντιμετώπιση της κρίσης. Μέχρι το τέλος του 2023, στα μισά σχεδόν της περιόδου εφαρμογής του ΜΑΑ, η Επιτροπή είχε εκταμιεύσει συνολικά περίπου 213 δισεκατομμύρια ευρώ στα κράτη μέλη (139 δισεκατομμύρια ευρώ υπό μορφή επιχορηγήσεων και 74 δισεκατομμύρια ευρώ υπό μορφή δανείων), συμπεριλαμβανομένων 56,5 δισεκατομμυρίων ευρώ με τη μορφή προχρηματοδότησης<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή, [Recovery and Resilience Scoreboard – Disbursements](#), ως είχε την 1η Φεβρουαρίου 2024 (εξαιρουμένων των εκταμιεύσεων σε σχέση με το REPowerEU).

**20** Μολονότι η προχρηματοδότηση δεν εξαρτάται από την εκπλήρωση ορόσημων και τιμών-στόχου κατά τον χρόνο της καταβολής, συνδέεται έμμεσα με την επίτευξή τους, στον βαθμό που εκκαθαρίζεται με αναλογική αφαίρεση από τις επόμενες πληρωμές. Στο τέλος του 2023 είχαν εκκαθαριστεί περίπου 25,6 δισεκατομμύρια ευρώ, ποσό που αντιστοιχεί στο 45 % της καταβληθείσας προχρηματοδότησης.

### **Αν και σημειώνει πρόοδο, η απορρόφηση των κονδυλίων του ΜΑΑ σε γενικές γραμμές εμφανίζει καθυστερήσεις**

**21** Σύμφωνα με τον κανονισμό ΜΑΑ<sup>15</sup>, στις επιχειρησιακές ρυθμίσεις με τα κράτη μέλη, η Επιτροπή συμφωνεί επί χρονοδιαγράμματος για την υποβολή των αιτημάτων καταβολής. Αν και έχουν ενδεικτικό χαρακτήρα, τα εν λόγω χρονοδιαγράμματα περιέχουν τις προβλεπόμενες προθεσμίες υλοποίησης σε κάθε κράτος μέλος και, ως εκ τούτου, συμβάλλουν στον εντοπισμό των καθυστερήσεων και των υποκείμενων προβλημάτων και κινδύνων κατά την εφαρμογή του ΜΑΑ. Ως εκ τούτου, η αξιολόγησή μας σχετικά με τις καθυστερήσεις στην εφαρμογή του μηχανισμού βασίστηκε σε αυτά.

**22** Η πρόοδος όσον αφορά την υλοποίηση των ΣΑΑ διαφέρει μεταξύ των κρατών μελών. Στο [γράφημα 3](#) παρουσιάζεται η κατάσταση ως είχε στο τέλος του 2023.

---

<sup>15</sup> Άρθρο 20, παράγραφος 6, και αιτιολογική σκέψη 70 του [κανονισμού ΜΑΑ](#).



### Γράφημα 3 – Κατάσταση εφαρμογής του ΜΑΑ στο τέλος του 2023

● επιχορηγήσεις  
○ δάνεια

	Έγκριση του αρχικού ΣΑΑ / της εκτελεστικής απόφασης του Συμβουλίου	Εκταμίευση προχρηματοδότησης	Υπογραφή επιχειρησιακών ρυθμίσεων	Αριθμός υποβληθέντων αιτημάτων καταβολής	Αριθμός πληρωμών που ελήφθησαν
Αυστρία	☑	☑	☑	●	●
Βέλγιο	☑	☑	☑	●	
Βουλγαρία	☑		☑	●●	●
Κροατία	☑	☑	☑	●●●●	●●●●
Κύπρος	☑	☑	☑	●●	●
Τσεχία	☑	☑	☑	●●●●	●
Δανία	☑	☑	☑	●●	●
Εσθονία	☑	☑	☑	●●	●●
Φινλανδία	☑	☑	☑	●	
Γαλλία	☑	☑	☑	●●	●●
Γερμανία	☑	☑	☑	●	●
Ελλάδα	☑	☑	☑	●●●●○○	●●●●○○
Ουγγαρία	☑				
Ιρλανδία	☑		☑	●	
Ιταλία	☑	☑	☑	●●●●○○○○	●●●●○○○○
Λετονία	☑	☑	☑	●●	●
Λιθουανία	☑	☑	☑	●●	●
Λουξεμβούργο	☑	☑	☑	●	●
Μάλτα	☑	☑	☑	●●	●
Κάτω Χώρες	☑				
Πολωνία	☑		☑	●○	
Πορτογαλία	☑	☑	☑	●●●●○○○○	●●●●○○○○
Ρουμανία	☑	☑	☑	●●●●○○	●●○○
Σλοβακία	☑	☑	☑	●●●●	●●●●
Σλοβενία	☑	☑	☑	●●●○	●●
Ισπανία	☑	☑	☑	●●●●	●●●●
Σουηδία	☑		☑		

Σημ.: Τα δεδομένα που παρουσιάζονται στο γράφημα αφορούν μόνο τα αρχικά ΣΑΑ και όχι τις εγκριθείσες τροποποιήσεις και την προχρηματοδότηση που είχε καταβληθεί μέχρι το τέλος του 2023 στο πλαίσιο του REPowerEU, καθώς αυτά δεν καλύπτονται από την εμβέλεια του ελέγχου μας.

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει του πίνακα αποτελεσμάτων της Επιτροπής για την ανάκαμψη και την ανθεκτικότητα.

**23** Σημειώνουμε ότι, στο τέλος του 2023, τρία χρόνια σχεδόν από την έναρξη εφαρμογής του ΜΑΑ και στα μέσα περίπου της περιόδου εφαρμογής του, επτά κράτη μέλη δεν είχαν ακόμη λάβει χρηματοδότηση για την ικανοποιητική εκπλήρωση ορόσημων και τιμών-στόχου:

- ο δύο κράτη μέλη (οι Κάτω Χώρες και η Ουγγαρία) δεν είχαν υπογράψει επιχειρησιακές ρυθμίσεις και, ως εκ τούτου, δεν μπορούσαν να υποβάλουν αιτήματα καταβολής ή να λάβουν χρηματοδότηση από τον ΜΑΑ·
- ο ένα άλλο (η Σουηδία) είχε υπογράψει επιχειρησιακές ρυθμίσεις, αλλά δεν είχε υποβάλει αίτημα καταβολής·
- ο τέσσερα κράτη μέλη (το Βέλγιο, η Ιρλανδία, η Πολωνία και η Φινλανδία) είχαν υποβάλει αιτήματα καταβολής, αλλά δεν είχαν λάβει την αντίστοιχη χρηματοδότηση, επειδή τα αιτήματά τους βρίσκονταν ακόμη στο στάδιο της αξιολόγησης στο τέλος του 2023.

**24** Από τα 104 αιτήματα για επιχορηγήσεις και δάνεια που αναμενόταν να έχουν υποβληθεί έως το τέλος του 2023, 73 (70 %) υποβλήθηκαν πράγματι μέχρι την ημερομηνία αυτή, με σημαντικές διαφορές μεταξύ των κρατών μελών (*γράφημα 4*). Από τη σκοπιά της χρηματοδότησης, τα αιτήματα καταβολής αφορούσαν κονδύλια ύψους 228 δισεκατομμυρίων ευρώ αντί των προβλεφθέντων 273 δισεκατομμυρίων, διαφορά περίπου 16 %. Από το ποσό αυτό, περίπου 182 δισεκατομμύρια ευρώ καταβλήθηκαν σε κράτη μέλη ως αποτέλεσμα της ικανοποιητικής εκπλήρωσης ορόσημων και τιμών-στόχου μέχρι το τέλος του 2023, συμπεριλαμβανομένων των ποσών των προχρηματοδοτήσεων που είχαν ήδη εκκαθαριστεί.

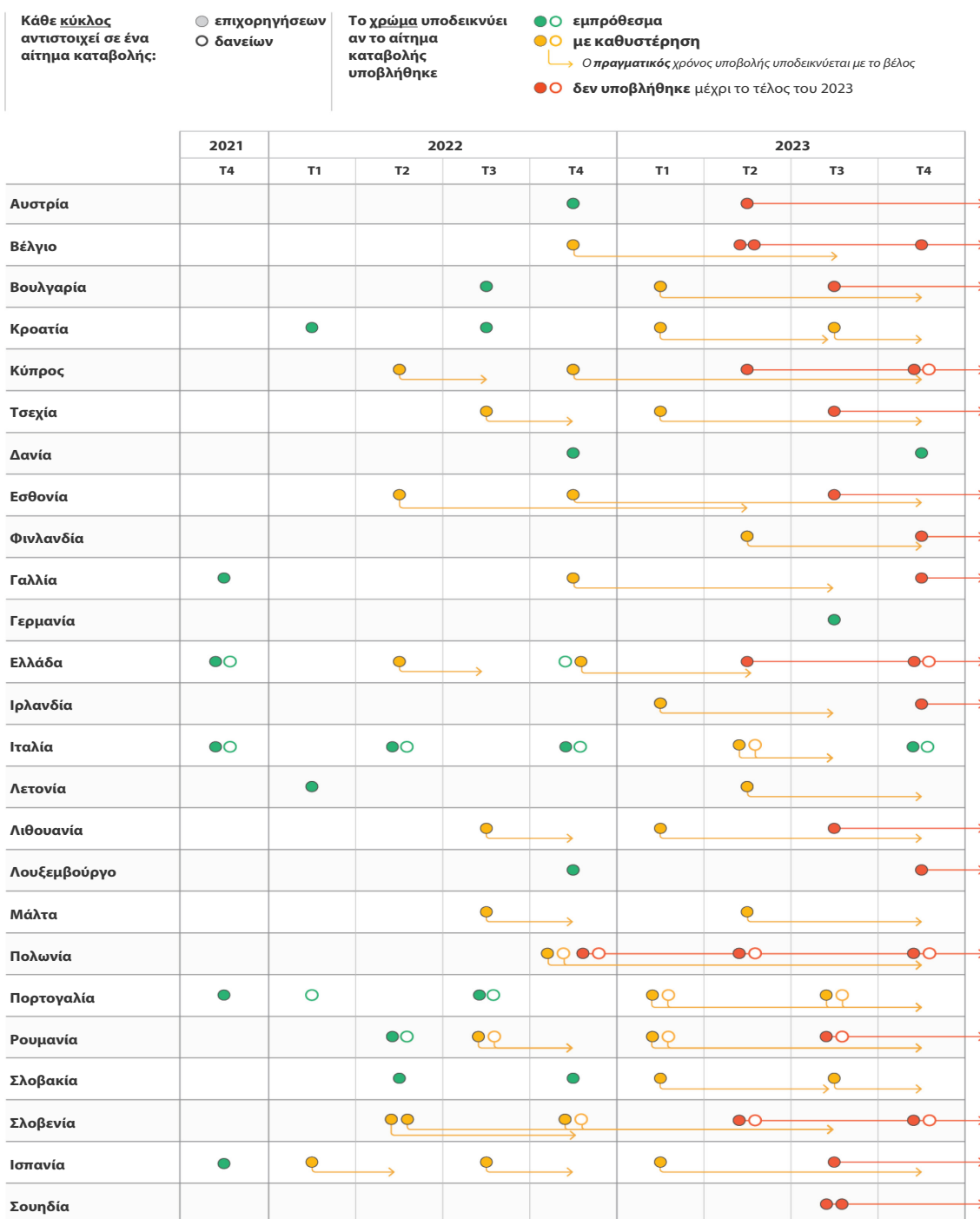
**Γράφημα 4 – Ποσοστό των αιτημάτων καταβολής που είχαν υποβληθεί στο τέλος του 2023 σε σύγκριση με τα ενδεικτικά χρονοδιαγράμματα που προβλέπονται στις επιχειρησιακές ρυθμίσεις**

Κροατία	100 %
Τσεχία	100 %
Δανία	100 %
Γερμανία	100 %
Ιταλία	100 %
Λετονία	100 %
Μάλτα	100 %
Πορτογαλία	100 %
Σλοβακία	100 %
Ισπανία	80%
Ρουμανία	75 %
Ελλάδα	75 %
<b>ΕΕ των 27</b>	<b>70 %</b>
Εσθονία	67 %
Γαλλία	67 %
Λιθουανία	67 %
Βουλγαρία	67 %
Λουξεμβούργο	50 %
Σλοβενία	50 %
Ιρλανδία	50 %
Αυστρία	50 %
Φινλανδία	50 %
Κύπρος	40 %
Πολωνία	25 %
Βέλγιο	25 %
Σουηδία	0 %
Ουγγαρία	0 %
Κάτω Χώρες	0 %

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει των επιχειρησιακών ρυθμίσεων και του πίνακα αποτελεσμάτων της Επιτροπής για την ανάκαμψη και την ανθεκτικότητα.

**25** Σημειώνουμε ότι όλα σχεδόν τα κράτη μέλη καθυστέρησαν να υποβάλουν τα αιτήματα καταβολής τους σε σύγκριση με τα ενδεικτικά χρονοδιαγράμματα που προβλέπονται στις επιχειρησιακές ρυθμίσεις τους (*γράφημα 5*). Μεταξύ των κρατών μελών παρατηρούνται σημαντικές αποκλίσεις όσον αφορά τις καθυστερήσεις, όχι μόνο ως προς τον αριθμό των αιτημάτων καταβολής που καθυστέρησαν (από ένα, στις περιπτώσεις της Φινλανδίας και της Ιρλανδίας, έως έξι, στις περιπτώσεις της Πολωνίας, της Ρουμανίας και της Σλοβενίας), αλλά και ως προς τη διάρκεια της καθυστέρησης, η οποία κυμαίνεται από 1 μήνα (στην περίπτωση της πρώτης καταβολής για την Κύπρο) έως 12 μήνες (στην περίπτωση της πρώτης καταβολής για την Εσθονία).

## Γράφημα 5 – Καθυστερήσεις στην υποβολή των αιτημάτων καταβολής σε σύγκριση με το ενδεικτικό χρονοδιάγραμμα



Σημ.: Στον πίνακα δεν περιλαμβάνονται η Ουγγαρία και οι Κάτω Χώρες, καθώς δεν είχαν ακόμη υπογράψει επιχειρησιακές ρυθμίσεις κατά την περίοδο που κάλυψε ο έλεγχός μας και, ως εκ τούτου, δεν μπόρεσαν να υποβάλουν αίτημα καταβολής έως το τέλος του 2023. Περισσότερο πρόσφατες πληροφορίες σχετικά με την πρόοδο στην υλοποίηση των ΣΑΑ είναι διαθέσιμες στον πίνακα αποτελεσμάτων της Επιτροπής για την ανάκαμψη και την ανθεκτικότητα. Τα δεδομένα που παρουσιάζονται στο γράφημα αφορούν μόνο τα αρχικά σχέδια και όχι τις τροποποιήσεις που είχαν εγκριθεί μέχρι το τέλος του 2023, καθώς αυτές δεν καλύπτονται από την εμβέλεια του ελέγχου μας.

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει των επιχειρησιακών ρυθμίσεων και του πίνακα αποτελεσμάτων της Επιτροπής για την ανάκαμψη και την ανθεκτικότητα.

**26** Από το [γράφημα 5](#) προκύπτει επίσης μια τάση όσον αφορά τον έγκαιρο χαρακτήρα των αιτημάτων καταβολής: η συχνότητα των καθυστερήσεων αυξάνεται όσο προχωρεί η εφαρμογή του ΜΑΑ. Ενώ για την πρώτη καταβολή το 56 % (18 επί συνόλου 32) των αιτημάτων υποβλήθηκε εγκαίρως, το ποσοστό μειώθηκε στο 27 % (8 επί συνόλου 30) για το δεύτερο αίτημα καταβολής και στο 9,5 % (2 επί συνόλου 21) για το τρίτο. Ωστόσο, σημειώνουμε ότι ο έγκαιρος χαρακτήρας της υποβολής του αιτήματος καταβολής ενός κράτους μέλους μπορεί να αξιολογηθεί μόνο μετά την έγκριση των επιχειρησιακών ρυθμίσεών του, καθώς σε αυτές περιλαμβάνεται το σχετικό ενδεικτικό χρονοδιάγραμμα. Ως εκ τούτου, ορισμένες χώρες ενδέχεται να φαίνεται στο γράφημα ότι δεν έχουν καθυστερήσεις (λόγου χάριν, η Γερμανία), διότι υπέγραψαν τις επιχειρησιακές ρυθμίσεις τους αργότερα, και όχι απαραίτητα επειδή έχουν σημειώσει μεγαλύτερη πρόοδο στην εφαρμογή του ΜΑΑ. Ανατρέξτε στο [παράρτημα II](#) για μια επισκόπηση του χρόνου που απαιτήθηκε για τις σχετικές αξιολογήσεις.

**27** Επιπλέον, τα κράτη μέλη πρέπει να υποβάλλουν δύο φορές ετησίως έκθεση σχετικά με την πορεία υλοποίησης των ΣΑΑ τους<sup>16</sup>. Η εν λόγω εξαμηνιαία διαδικασία πραγματοποιείται στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου. Η έκθεση περιλαμβάνει δεδομένα που υποβάλλονται από τα ίδια τα κράτη μέλη σχετικά με τη σημειούμενη πρόοδο προς την επίτευξη των ορόσημων και των τιμών-στόχου που αναμενόταν να έχουν εκπληρωθεί έως τη συγκεκριμένη χρονική στιγμή και εκείνων που αναμένεται να εκπληρωθούν εντός των επόμενων 12 μηνών. Από την ανάλυση των δύο τελευταίων εξαμηνιαίων εκθέσεων που υπέβαλαν τα κράτη μέλη προκύπτει ότι το ποσοστό των ορόσημων και των τιμών-στόχου που δεν ολοκληρώθηκαν εγκαίρως αυξήθηκε, ενώ το ποσοστό των μελλοντικών ορόσημων που εμφανίζουν καθυστερήσεις παρέμεινε αμετάβλητο:

- Σύμφωνα με την έκθεση του Απριλίου του 2023, ποσοστό 18 % περίπου των ορόσημων και των τιμών-στόχου που είχε προγραμματιστεί να επιτευχθούν δεν είχε ολοκληρωθεί. Το ποσοστό αυτό αυξήθηκε σε 24 % στην έκθεση που υποβλήθηκε τον Οκτώβριο του 2023.
- Όσον αφορά τα ορόσημα και τις τιμές-στόχο που προβλέπεται να επιτευχθούν εντός δώδεκα μηνών από την ημερομηνία της έκθεσης, το ποσοστό εκείνων που αναφέρεται ότι εμφανίζουν καθυστερήσεις παρέμεινε αμετάβλητο στο 16 % στις εκθέσεις τόσο του Απριλίου όσο και του Οκτωβρίου του 2023.

<sup>16</sup> Άρθρο 27 του [κανονισμού ΜΑΑ](#).

## Οι καθυστερήσεις οφείλονται σε σειρά παραγόντων

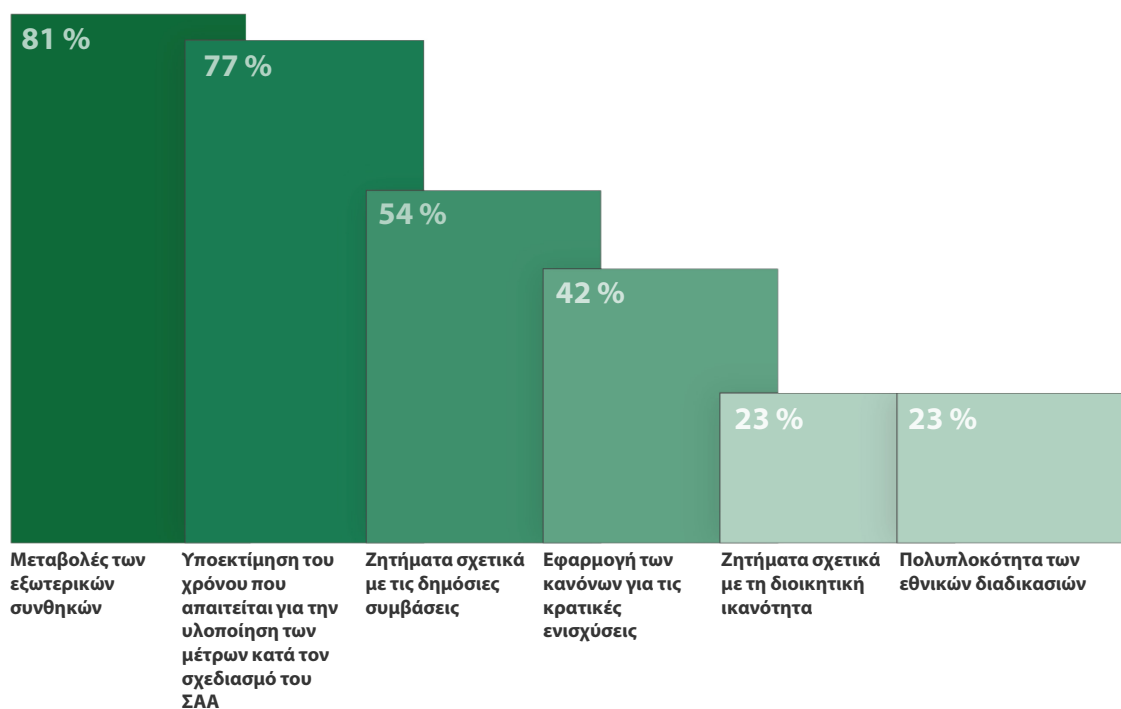
**28** Ένας από τους στόχους του εν προκειμένω ελέγχου ήταν να προσδιοριστούν οι αιτίες των καθυστερήσεων στην απορρόφηση των κονδυλίων του ΜΑΑ. Ως εκ τούτου, συζητήσαμε το ζήτημα με τις εθνικές αρχές κατά τις επιτόπιες επισκέψεις ελέγχου μας και αναλύσαμε δείγμα 42 επενδύσεων στα τέσσερα κράτη μέλη του δείγματός μας, προκειμένου να αξιολογήσουμε τις αιτίες των τυχόν καθυστερήσεων. Επίσης, συμπεριλάβαμε στο ερωτηματολόγιό μας προς τους συντονιστικούς φορείς του ΜΑΑ ερώτηση σχετικά με τους παράγοντες που συμβάλλουν στις καθυστερήσεις στην απορρόφηση.

**29** Στην ανάλυσή μας, προσδιορίσαμε διάφορους λόγους καθυστερήσεων στην υλοποίηση των ΣΑΑ:

- μεταβολές στις εξωτερικές συνθήκες, όπως αύξηση του πληθωρισμού και ελλείψεις εφοδιασμού, καθώς και αλλαγές στις πολιτικές συνθήκες στο κράτος μέλος όσον αφορά τις μεταρρυθμίσεις·
- ασυμβατότητα ορισμένων μέτρων με το χρονοδιάγραμμα του ΜΑΑ και υποεκτίμηση του χρόνου που απαιτείται για την υλοποίησή τους (λόγω των κανόνων για τις δημόσιες συμβάσεις και τις κρατικές ενισχύσεις)·
- οι κανόνες εφαρμογής και ορισμένες αβεβαιότητες σχετικά με τον τρόπο εφαρμογής τους (καθοδήγηση σχετικά με την αρχή της «μη πρόκλησης σημαντικής βλάβης» και την ικανοποιητική εκπλήρωση οροσήμων και τιμών-στόχου)·
- ζητήματα που σχετίζονται με τη διοικητική ικανότητα και την πολυπλοκότητα των κανόνων σε εθνικό επίπεδο.

**30** Παρατηρήσαμε ότι οι αιτίες των καθυστερήσεων στην υλοποίηση των ΣΑΑ διαφέρουν τόσο μεταξύ των κρατών μελών όσο και μεταξύ μεταρρυθμίσεων και επενδύσεων. Οι απαντήσεις στην έρευνά μας ανέδειξαν τους παράγοντες που συμβάλλουν συχνότερα σε καθυστερήσεις στην απορρόφηση (βλέπε [γράφημα 6](#)).

## Γράφημα 6 – Συχνότητα αιτίων καθυστερήσεων στην εκπλήρωση ορόσημων και τιμών-στόχου



Σημ.: Οι συμμετέχοντες/-ουσες στην έρευνά μας μπορούσαν να επιλέξουν περισσότερες της μίας απαντήσεις μεταξύ των προτεινόμενων ή/και να αναφέρουν πρόσθετες αιτίες.

Πηγή: Έρευνα του ΕΕΣ μεταξύ των συντονιστικών φορέων του ΜΑΑ.

### Μεταβολές των εξωτερικών συνθηκών

**31** Στις κατευθυντήριες γραμμές της Επιτροπής τονίζεται ότι είναι σημαντικό τα ορόσημα και οι τιμές-στόχος να παραμένουν υπό τον έλεγχο του κράτους μέλους και να μην εξαρτώνται από εξωτερικούς παράγοντες, όπως οι μακροοικονομικές προοπτικές ή η εξέλιξη της αγοράς εργασίας<sup>17</sup>.

**32** Από τη θέσπιση του ΜΑΑ στις αρχές του 2021, το γεωπολιτικό τοπίο έχει μεταβληθεί σημαντικά, ιδίως λόγω του επιθετικού πολέμου κατά της Ουκρανίας από τον Φεβρουάριο του 2022, ο οποίος προκάλεσε κατακόρυφη αύξηση του πληθωρισμού και των τιμών της ενέργειας στην ΕΕ.

<sup>17</sup> Έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής με τίτλο «Guidance to member states' recovery and resilience plans», SWD(2021) 12 final, μέρος 1/2, σ. 34.



**33** Οι εν λόγω εξελίξεις και οι επιπτώσεις τους (όπως η μείωση του ενδιαφέροντος για ορισμένες προσκλήσεις υποβολής προτάσεων) δεν ήταν δυνατό να συνυπολογιστούν κατά τον χρόνο υποβολής των ΣΑΑ. Ωστόσο, υπονομεύουν ή έχουν ήδη επηρεάσει αρνητικά την έγκαιρη επίτευξη ορισμένων ορόσημων και τιμών-στόχου και, ως εκ τούτου, την υλοποίηση των αντίστοιχων μέτρων (βλέπε παραδείγματα από το δείγμα μέτρων που επιλέξαμε στο [πλαίσιο 1](#)).

## Πλαίσιο 1

### Παραδείγματα μέτρων που εκτίθενται σε προκλήσεις λόγω εξωτερικών συνθηκών

Στην Ισπανία, η επίτευξη της ενδιάμεσης τιμής-στόχου για ανακαίνιση 231 000 κατοικιών έως το τέλος του 2023 καθυστέρησε εξαιτίας της χαμηλότερης από την αναμενόμενη ζήτησης για εργασίες ανακαίνισης, λόγω του πληθωρισμού, και ιδίως εξαιτίας της μεγάλης αύξησης των τιμών των πρώτων υλών. Για τον λόγο αυτό, κατά τη διάρκεια της διαδικασίας τροποποίησης του ΣΑΑ της, η Ισπανία πρότεινε να μετατεθεί κατά ένα έτος η προβλεπόμενη ημερομηνία επίτευξης της ενδιάμεσης τιμής-στόχου, αλλά και να μειωθεί ο συνολικός αριθμός των ανακαινίσεων στο πλαίσιο του μέτρου από 510 000 σε 410 000. Μετά την αξιολόγησή της, η Επιτροπή έκανε δεκτές και τις δύο προτάσεις.

Στην Ιταλία, η επίτευξη της τιμής-στόχου για κοινοποίηση της ανάθεσης όλων των δημόσιων συμβάσεων για την κατασκευή 2 500 σταθμών ταχείας επαναφόρτισης ηλεκτρικών οχημάτων έως το δεύτερο τρίμηνο του 2023 καθυστέρησε, καθώς δεν υποβλήθηκαν αιτήσεις για ένα μέρος του μέτρου. Αυτό οφειλόταν κυρίως στην έλλειψη πρώτων υλών. Στη συνέχεια, η Ιταλία πρότεινε να αναβληθεί αυτό το μέρος του μέτρου, κάτι που έγινε δεκτό από την Επιτροπή.

### Χρονοδιάγραμμα του ΜΑΑ και υποεκτίμηση του χρόνου που απαιτείται για την υλοποίηση των μέτρων

**34** Στην καθοδήγησή της<sup>18</sup>, η Επιτροπή κάλεσε τα κράτη μέλη να περιγράψουν στα ΣΑΑ τους αν υπήρχε μια δεξαμενή ώριμων έργων ή ποια μέτρα θα ήταν αναγκαία για τη δημιουργία τέτοιας δεξαμενής. Αυτό έπρεπε να γίνει τόσο συνολικά για το ΣΑΑ όσο και για κάθε επιμέρους συνιστώσα, προκειμένου να καθοριστεί με σαφήνεια η πορεία υλοποίησης, να αξιολογηθεί σε ποιους τομείς η τεχνική υποστήριξη θα ήταν ενδεχομένως επωφελής και να διασφαλιστεί η απορρόφηση.

<sup>18</sup> Έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής με τίτλο «Guidance to member states' recovery and resilience plans», [SWD\(2021\) 12 final](#), μέρος 1/2, σ. 43 και 45.

**35** Εξετάσαμε αν τα ΣΑΑ των τεσσάρων κρατών μελών του δείγματός μας περιλάμβαναν πληροφορίες σχετικά με την ύπαρξη δεξαμενής ώριμων έργων. Επιπλέον, αξιολογήσαμε αν ο ανεπαρκής βαθμός ωριμότητας των έργων κατά την έναρξη εφαρμογής του ΜΑΑ ή, γενικότερα, η ασυμβατότητά τους με το χρονοδιάγραμμα του μηχανισμού, προκάλεσε προβλήματα απορρόφησης.

**36** Στο πλαίσιο των συνεντεύξεων που διενεργήσαμε, οι εθνικές αρχές δήλωσαν ότι δεν ήταν σαφές ποιες πληροφορίες ή ποιον βαθμό λεπτομέρειας πρέπει να περιλαμβάνουν τα ΣΑΑ σχετικά με την ωριμότητα των δεξαμενών έργων, καθώς τα σημεία αυτά δεν διευκρινίζονται στην καθοδήγηση της Επιτροπής. Λόγου χάριν, στα ΣΑΑ των κρατών μελών του δείγματος, οι περιγραφές αυτές περιορίζονταν:

- στην περίπτωση της Ισπανίας, σε τρία από τα δέκα επιλεγέντα μέτρα, με μόνη επισήμανση ότι η ωριμότητα θα αποτελούσε κριτήριο για την επιλογή των έργων·
- στην περίπτωση της Ιταλίας, σε πέντε από τα δέκα επιλεγέντα μέτρα, με μόνη επισήμανση ότι η επιλογή τους έγινε σύμφωνα με την καθοδήγηση της Επιτροπής για προτεραιοποίηση ώριμων έργων.

**37** Κατά τις σχετικές συζητήσεις, οι εθνικές αρχές μάς επισήμαναν ότι ορισμένα από τα μέτρα που περιλαμβάνονται στα ΣΑΑ αποδείχθηκαν ασύμβατα με το χρονοδιάγραμμα του ΜΑΑ. Αυτό ισχύει ιδίως για καινοτόμα έργα, τα οποία, εξ ορισμού, είναι δυσκολότερο να σχεδιαστούν και πιθανότερο να αντιμετωπίσουν εμπόδια κατά την υλοποίηση (στο [πλαίσιο 2](#) παρατίθεται ένα παράδειγμα από τα μέτρα του δείγματός μας). Στη γνώμη μας σχετικά με την πρόταση για την τροποποίηση του κανονισμού ΜΑΑ ώστε να συμπεριληφθούν κεφάλαια για το REPowerEU, επισημάναμε ότι ορισμένα μέτρα του REPowerEU, ιδίως εκείνα που αφορούν μακροπρόθεσμους στόχους, ενδέχεται να μην είναι δυνατόν να υλοποιηθούν εντός του χρονικού πλαισίου του ΜΑΑ<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Γνώμη 04/2022 σχετικά με την πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) 2021/241 όσον αφορά τα κεφάλαια REPowerEU στα σχέδια ανάκαμψης και ανθεκτικότητας και για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) 2021/1060, του κανονισμού (ΕΕ) 2021/2115, της οδηγίας 2003/87/ΕΚ και της απόφασης (ΕΕ) 2015/1814 [2022/0164 (COD)], σημεία 7 και 12 έως 14.

## Πλαίσιο 2

### Παραδείγματα μέτρων που αντιμετωπίζουν προκλήσεις λόγω ασυμβατότητας με το χρονοδιάγραμμα του ΜΑΑ

Το ΣΑΑ της Ρουμανίας προέβλεπε μια επένδυση για την κατασκευή δικτύου διανομής «έτοιμου για υδρογόνο». Ωστόσο, κατά τη διάρκεια της επίσκεψής μας, οι ρουμανικές αρχές εξέφρασαν τον προβληματισμό τους για το γεγονός ότι η επένδυση δεν συμβάδιζε με το χρονοδιάγραμμα του ΜΑΑ. Οι κύριοι λόγοι που αναφέρθηκαν ήταν ο καινοτόμος χαρακτήρας του έργου και κάποιες αβεβαιότητες όσον αφορά το νομικό και επιχειρησιακό πλαίσιο, καθώς και διάφοροι κίνδυνοι που απορρέουν από τεχνικές πτυχές της υλοποίησης. Κατά τον χρόνο του ελέγχου μας δεν είχε σημειωθεί πρόοδος σε σχέση με τη συγκεκριμένη επένδυση και οι ρουμανικές αρχές πρότειναν την απόσυρση του υπομέτρου για την κατασκευή του δικτύου διανομής ανανεώσιμων αερίων από το ΣΑΑ, κάτι που έγινε δεκτό από την Επιτροπή.

Το ιταλικό ΣΑΑ περιλάμβανε επένδυση για την ανάπτυξη υπεράκτιων υποδομών παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας, συμπεριλαμβανομένων πειραματικών τεχνολογιών που χρησιμοποιούν τα ρεύματα και την κίνηση των κυμάτων για την παραγωγή καθαρής ενέργειας. Μετά από δημόσιες διαβουλεύσεις και περαιτέρω έρευνες που διεξήγαγαν οι ιταλικές αρχές, προέκυψε ότι η διαδικασία αδειοδότησης των έργων που επωφελούνται από το μέτρο ήταν ασύμβατη με την περίοδο εφαρμογής του ΜΑΑ. Ως εκ τούτου, οι ιταλικές αρχές πρότειναν την απόσυρση του μέτρου από το ΣΑΑ. Η Επιτροπή αξιολόγησε και αποδέχθηκε την πρόταση αυτή.

### Ζητήματα σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις και την εφαρμογή των κανόνων για τις κρατικές ενισχύσεις

**38** Οι εθνικές αρχές επικαλέστηκαν σε αρκετές περιπτώσεις τη συμμόρφωση με τους κανόνες για τις δημόσιες συμβάσεις και τις κρατικές ενισχύσεις ως αιτίες των καθυστερήσεων στην υλοποίηση των έργων. Δεν πρόκειται όμως για κάτι νέο, ούτε για κάτι που προέκυψε ειδικά στην περίπτωση του ΜΑΑ. Συνεπώς, η αιτία αυτών των καθυστερήσεων δεν είναι οι κανόνες, αλλά μάλλον η υποεκτίμηση του χρόνου που απαιτείται για την εφαρμογή τους κατά την επιλογή των μέτρων προς συμπερίληψη στα ΣΑΑ.

**39** Οι δημόσιες συμβάσεις ήταν ένας από τους τομείς που επηρεάστηκαν από τις αλλαγές που επήλθαν στο οικονομικό περιβάλλον μετά την κατάρτιση των ΣΑΑ. Συγκεκριμένα, οι αυξήσεις των τιμών και οι ελλείψεις εφοδιασμού είχαν ως αποτέλεσμα οι διαδικασίες σύναψης συμβάσεων να χρειαστεί να προσαρμοστούν ή να αποβούν άκαρπες για ορισμένα μέτρα του δείγματός μας.

**40** Όσον αφορά τις κρατικές ενισχύσεις, ο κανονισμός ΜΑΑ υπενθυμίζει ότι ισχύουν οι γενικοί κανόνες και ορίζει ότι τα κράτη μέλη πρέπει να διασφαλίζουν ότι όλες οι μεταρρυθμίσεις και οι επενδύσεις που περιλαμβάνονται στα ΣΑΑ συμμορφώνονται με τους κανόνες και τις διαδικασίες της ΕΕ στον τομέα αυτό<sup>20</sup>. Η Επιτροπή δημοσίευσε υποδείγματα προκειμένου να βοηθήσει τα κράτη μέλη στον σχεδιασμό των στοιχείων των ΣΑΑ τους που αφορούν κρατικές ενισχύσεις και να παράσχει καθοδήγηση επί των σχετικών πτυχών των επενδύσεων που αναμένεται να αφορούν τα περισσότερα από αυτά<sup>21</sup>.

**41** Ωστόσο, ο σχεδιασμός και η έγκριση των καθεστώτων κρατικών ενισχύσεων αποδείχθηκε χρονοβόρα υπόθεση και οι αρχές των κρατών μελών σε πολλές περιπτώσεις υποτίμησαν τη διάρκεια των διαδικασιών με την Επιτροπή όταν συμπεριέλαβαν τα μέτρα στα ΣΑΑ τους (ένα παράδειγμα από τα μέτρα του δείγματός μας παρατίθεται στο [πλαίσιο 3](#)).

### Πλαίσιο 3

#### Παράδειγμα μέτρου που αντιμετωπίζει προκλήσεις που σχετίζονται με τις δημόσιες συμβάσεις και τις κρατικές ενισχύσεις

Το ΣΑΑ της Ρουμανίας περιλάμβανε επένδυση για τη δημιουργία μονάδων παραγωγής/συναρμολόγησης/ανακύκλωσης συσσωρευτών και φωτοβολταϊκών κυττάρων και συλλεκτών. Το πρώτο ορόσημο, το οποίο έπρεπε να επιτευχθεί κατά το τρίτο τρίμηνο του 2022, ήταν η υπογραφή των σχετικών συμβάσεων. Ωστόσο, αυτό έγινε με καθυστέρηση άνω των οκτώ μηνών.

Τον Μάιο του 2022, οι ρουμανικές αρχές κίνησαν τη διαδικασία που προηγείται της κοινοποίησης για το καθεστώς κρατικών ενισχύσεων. Αυτή διήρκεσε επτά μήνες. Συνεπώς, το καθεστώς κρατικών ενισχύσεων κοινοποιήθηκε επισήμως στην Επιτροπή μόλις τον Δεκέμβριο του 2022. Η πρόσκληση υποβολής προτάσεων για την επένδυση δημοσιεύθηκε τον Ιανουάριο του 2023 και περιλάμβανε ρήτρα αναστολής, δεδομένου ότι το καθεστώς κρατικών ενισχύσεων δεν είχε ακόμη τεθεί σε εφαρμογή. Οι αρχές παρέτειναν την προθεσμία υποβολής αιτήσεων μία φορά. Το καθεστώς εγκρίθηκε τελικά τον Φεβρουάριο του 2023. Από τις συζητήσεις μας με τις ρουμανικές αρχές κατέστη σαφές ότι η αβεβαιότητα σχετικά με την ισχύ του καθεστώτος κρατικών ενισχύσεων είχε ως αποτέλεσμα μειωμένο ενδιαφέρον συμμετοχής.

<sup>20</sup> Αιτιολογική σκέψη 8 του [κανονισμού ΜΑΑ](#).

<sup>21</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «[Practical guidance to Member states for a swift treatment of State aid notifications in the framework of the Recovery and Resilience Facility](#)».

## Ζητήματα σχετικά με τη διοικητική ικανότητα

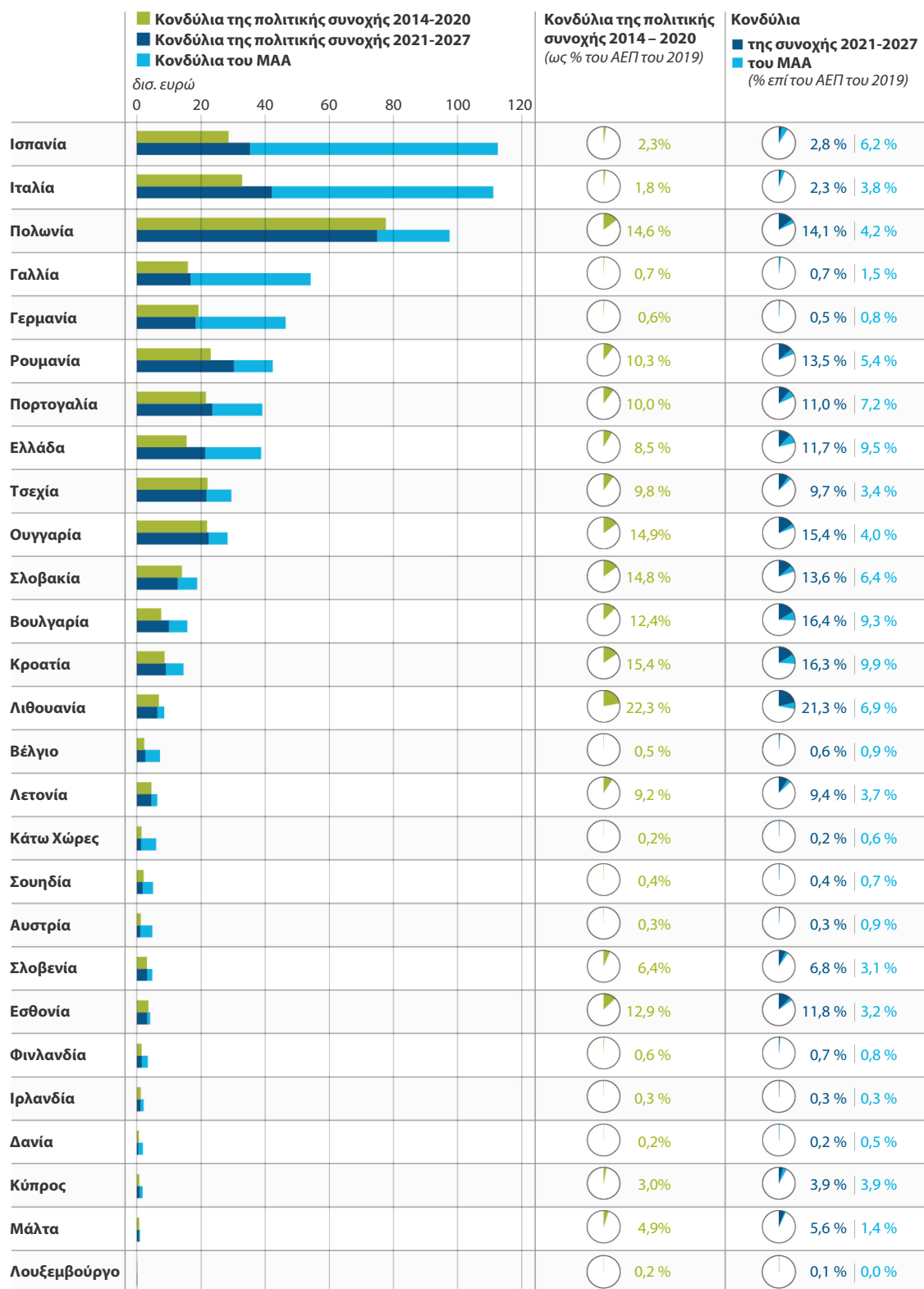
**42** Η Επιτροπή επισήμανε<sup>22</sup> ότι τα κράτη μέλη πρέπει απαραίτητως να ενισχύσουν τη διοικητική τους ικανότητα ώστε να είναι σε θέση να αποκομίσουν τα οικονομικά και κοινωνικά οφέλη του ΜΑΑ και άλλων ταμείων της ΕΕ και να συμβάλουν στην αύξηση της απορρόφησης. Ως εκ τούτου, εξετάσαμε κατά πόσο τα ποσά που είναι διαθέσιμα προς ανάληψη από τις εθνικές διοικήσεις κατά την τρέχουσα δημοσιονομική περίοδο ενδέχεται να υπονομεύουν την απορρόφηση.

**43** Σημειώνουμε ότι, σε ορισμένα κράτη μέλη, η εφαρμογή του ΜΑΑ έχει οδηγήσει σε σημαντική αύξηση των ποσών που πρέπει να αναλωθούν. Μάλιστα, 14 χώρες θα λάβουν για την περίοδο 2021-2027 τουλάχιστον διπλάσια χρηματοδότηση από την αντίστοιχη για την περίοδο 2014-2020 (βλέπε [γράφημα 7](#)).

---

<sup>22</sup> Έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής με τίτλο «Guidance to member states' recovery and resilience plans», SWD(2021) 12 final, μέρος 1/2, σ. 45.

## Γράφημα 7 – Σύγκριση της χρηματοδότησης που διατέθηκε στα κράτη μέλη κατά τις περιόδους 2014-2020 και 2021-2027 (στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής και του ΜΑΑ)



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει των εγγράφων της Επιτροπής με τίτλο «The EU's 2021-2027 long-term budget and NextGenerationEU» και «RRF: Update of the maximum financial contribution», και στοιχείων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της Eurostat.

**44** Επιπλέον, σε προηγούμενες δημοσιεύσεις μας καταλήξαμε στα εξής συμπεράσματα:

- Για τα κράτη μέλη στα οποία η χρηματοδότηση στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής αντιπροσώπευε ήδη σημαντικό μερίδιο των δημόσιων επενδύσεων<sup>23</sup>, θα ήταν ιδιαίτερος δύσκολη η απορρόφηση σημαντικά μεγαλύτερων ενωσιακών κονδυλίων κατά την περίοδο 2021-2027 με τη θέσπιση του ΜΑΑ<sup>24</sup>.
- Η ταυτόχρονη και η καθυστερημένη εφαρμογή διάφορων μέσων αυξάνει τον κίνδυνο απώλειας χρηματοδότησης από τα κράτη μέλη<sup>25</sup>.
- Ορισμένα από τα κράτη μέλη με τη χαμηλότερη απορρόφηση κατά την τρέχουσα περίοδο προγραμματισμού είναι πιθανό να λάβουν σημαντική στήριξη από τον ΜΑΑ<sup>26</sup>.
- Τα συστήματα παρακολούθησης ή οι φορείς υλοποίησης του ΜΑΑ δεν είχαν ακόμη αρχίσει σε ορισμένες περιπτώσεις να λειτουργούν κατά τον χρόνο έγκρισης των ΣΑΑ, γεγονός που περιόριζε την αξιολόγηση της διοικητικής τους ικανότητας από την Επιτροπή<sup>27</sup>.

---

<sup>23</sup> Βουλγαρία, Εσθονία, Κροατία, Λετονία, Λιθουανία, Ουγγαρία, Πολωνία, Πορτογαλία, Ρουμανία και Σλοβακία.

<sup>24</sup> [Επισκόπηση 1/2023](#), με τίτλο «Η χρηματοδότηση της ΕΕ μέσω της πολιτικής συνοχής και του Μηχανισμού Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας: συγκριτική ανάλυση», σημείο 53.

<sup>25</sup> [Ετήσιες εκθέσεις για το οικονομικό έτος 2022](#), κεφάλαιο 2 με τίτλο «Διαχείριση του προϋπολογισμού και χρηματοοικονομική διαχείριση», σημείο 2.65.

<sup>26</sup> [Γνώμη 6/2020](#) σχετικά με την πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση Μηχανισμού Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας [COM(2020) 408], σημείο 32.

<sup>27</sup> [Ειδική έκθεση 21/2022](#), με τίτλο «Η αξιολόγηση των εθνικών σχεδίων ανάκαμψης και ανθεκτικότητας από την Επιτροπή», σημεία 98-105.

**45** Επιπλέον, το 57 % των συντονιστικών φορέων του ΜΑΑ που απάντησαν στην έρευνά μας έκρινε ότι η απορρόφηση, κατά την περίοδο 2021-2027, των κονδυλίων του ΜΑΑ, επιπλέον των άλλων ενωσιακών κονδυλίων, πιθανώς ή πολύ πιθανώς θα αποτελούσε πρόκληση. Στην ενδιάμεση αξιολόγησή της η Επιτροπή ανέφερε επίσης ότι ορισμένα κράτη μέλη αντιμετώπισαν δυσκολίες λόγω της αύξησης του φόρτου εργασίας από τη θέσπιση του ΜΑΑ και ότι, ως εκ τούτου, πρέπει να συνεχιστούν οι προσπάθειες για την ενίσχυση της διοικητικής ικανότητας σε εθνικό επίπεδο<sup>28</sup>.

**46** Ωστόσο, τα σχετικά με τη διοικητική ικανότητα ζητήματα δεν αφορούν στον ίδιο βαθμό όλα τα κράτη μέλη: περίπου το ένα τρίτο των συντονιστικών φορέων που συμμετείχαν στην έρευνα δεν έκριναν ότι η διοικητική ικανότητα αποτελεί πρόβλημα. Αυτό ίσχυε ιδίως στις περιπτώσεις εκείνων των κρατών μελών, των οποίων η χρηματοδοτική κατανομή στο πλαίσιο του ΜΑΑ ήταν χαμηλή σε σχέση με το ΑΕΠ τους ή/και τη χρηματοδότηση που λαμβάνουν στο πλαίσιο άλλων ενωσιακών χρηματοδοτικών μέσων. Ένας άλλος λόγος που αναφέρθηκε στο πλαίσιο της έρευνας προκειμένου να εξηγηθεί γιατί η διοικητική ικανότητα δεν αποτελούσε πρόβλημα ήταν ότι τα κράτη μέλη είχαν δημιουργήσει ειδικές δομές (λόγου χάριν ειδικές μονάδες ΜΑΑ) για τη διευκόλυνση της εφαρμογής του μηχανισμού.

---

<sup>28</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «Ενίσχυση της ΕΕ μέσω φιλόδοξων μεταρρυθμίσεων και επενδύσεων» (COM(2024) 82 final), σ. 20.



## Αβεβαιότητα σχετικά με τον τρόπο εφαρμογής των ειδικών κανόνων για τον ΜΑΑ

**47** Ο κανονισμός ΜΑΑ περιλαμβάνει ένα σύνολο ειδικών κανόνων για την εφαρμογή του:

- Ο ΜΑΑ πρέπει να στηρίζει μόνο μέτρα που συμμορφώνονται με την **αρχή της μη πρόκλησης σημαντικής βλάβης**<sup>29</sup>. Πρόκειται για το πρώτο μέσο που προβλέπει αυτή την αρχή ως προϋπόθεση για τη χρηματοδότηση. Ο κανονισμός ΜΑΑ αναφέρει επίσης ότι η Επιτροπή πρέπει να παρέχει τεχνική καθοδήγηση σχετικά με τον τρόπο εφαρμογής της αρχής στο πλαίσιο του μηχανισμού<sup>30</sup>.
- Η Επιτροπή πρέπει να αξιολογεί, το αργότερο εντός δύο μηνών από την παραλαβή ενός αιτήματος καταβολής, κατά πόσον έχουν **εκπληρωθεί ικανοποιητικά** τα σχετικά **ορόσημα και οι τιμές-στόχος** που καθορίζονται στην εκτελεστική απόφαση του Συμβουλίου. Για την αξιολόγηση αυτή λαμβάνονται επίσης υπόψη οι περαιτέρω προδιαγραφές στις επιχειρησιακές ρυθμίσεις<sup>31</sup>.

**48** Κατά τις συζητήσεις μας, οι αρχές των κρατών μελών ανέφεραν τους διάφορους κανόνες εφαρμογής και την αβεβαιότητα σχετικά με τον τρόπο εφαρμογής τους ως ένα από τα εμπόδια για την έγκαιρη επίτευξη των ορόσημων και των τιμών-στόχου και, ως εκ τούτου, για την απορρόφηση.

**49** Μολονότι στο πλαίσιο ανεπίσημων συζητήσεων η Επιτροπή παρείχε τεχνική καθοδήγηση, καθώς και πρόσθετες πληροφορίες, η αρχή της μη πρόκλησης σημαντικής βλάβης εφαρμοζόταν για πρώτη φορά, γεγονός που εξηγεί γιατί οι εθνικές αρχές έκριναν περίπλοκη την εφαρμογή των σχετικών διατάξεων.

---

<sup>29</sup> Άρθρο 5 του [κανονισμού ΜΑΑ](#).

<sup>30</sup> Τεχνική καθοδήγηση της Επιτροπής σχετικά με την εφαρμογή της αρχής της «μη πρόκλησης σημαντικής βλάβης» στο πλαίσιο του κανονισμού για τη θέσπιση του Μηχανισμού Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας (2021/C 58/01).

<sup>31</sup> Άρθρο 24, παράγραφος 3, του [κανονισμού ΜΑΑ](#).

**50** Η Επιτροπή ανέστειλε την αξιολόγηση των αιτημάτων καταβολής προκειμένου να ζητήσει, όπου χρειαζόταν, πρόσθετες πληροφορίες σχετικά με την εκπλήρωση των ορόσημων και των τιμών-στόχου από τα κράτη μέλη του δείγματος. Από το δείγμα μέτρων που επιλέξαμε προκύπτει ότι, για έναν μικρό αριθμό αυτών, η ερμηνεία της «ικανοποιητικής εκπλήρωσης των ορόσημων και των τιμών-στόχου» διέφερε μεταξύ της Επιτροπής και των ενδιαφερόμενων κρατών μελών. Αυτές οι διαφορές οδήγησαν σε περαιτέρω συζητήσεις και χρειάστηκε χρόνος για να επιλυθούν.

**51** Η Επιτροπή παρέσχε σε διμερή βάση κατά περίπτωση διευκρινίσεις σχετικά με την ικανοποιητική εκπλήρωση των ορόσημων και των τιμών-στόχου, αλλά γραπτή καθοδήγηση εκδόθηκε μόλις τον Φεβρουάριο του 2023<sup>32</sup>. Εντούτοις, από την έρευνά μας προκύπτει ότι το 65 % των συντονιστικών φορέων του ΜΑΑ στα κράτη μέλη συμφωνεί ή συμφωνεί απόλυτα ότι ο ορισμός της «ικανοποιητικής εκπλήρωσης» ενέχει κίνδυνο για την έγκαιρη απορρόφηση των κονδυλίων (βλέπε [παράρτημα Ι](#)).

**52** Στο [πλαίσιο 4](#) παρατίθενται παραδείγματα μέτρων του δείγματός μας που αντιμετωπίζουν προκλήσεις που σχετίζονται με τους ειδικούς κανόνες για την εφαρμογή του ΜΑΑ και την αβεβαιότητα όσον αφορά τον τρόπο εφαρμογής τους.

---

<sup>32</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «Ο μηχανισμός ανάκαμψης και ανθεκτικότητας δύο χρόνια μετά: Ένα μοναδικό μέσο στο επίκεντρο του πράσινου και του ψηφιακού μετασχηματισμού της ΕΕ», παράρτημα Ι (COM(2023) 99 final).

## Πλαίσιο 4

### Παραδείγματα μέτρων που αντιμετωπίζουν προκλήσεις που σχετίζονται με τους ειδικούς κανόνες για την εφαρμογή του ΜΑΑ και την αβεβαιότητα όσον αφορά τον τρόπο εφαρμογής τους

#### Αρχή της «μη πρόκλησης σημαντικής βλάβης»

Το ΣΑΑ της Ιταλίας περιλάμβανε επένδυση για την κατασκευή συγκεκριμένου αριθμού χιλιομέτρων υποδομών δημόσιων μεταφορών σε συγκεκριμένες μητροπολιτικές περιοχές. Κατά τη διάρκεια του ελέγχου μας, οι ιταλικές αρχές εξέφρασαν αμφιβολίες σχετικά με την έγκαιρη υλοποίηση του μέτρου, μεταξύ άλλων επειδή ένα από τα έργα δεν ήταν δυνατό να συμμορφωθεί με την αρχή της μη πρόκλησης σημαντικής βλάβης, λόγω του ότι υλοποιούνταν σε ηφαιστειακή περιοχή. Τελικά, ζήτησαν να τροποποιηθεί το μέτρο με την αφαίρεση των ειδικών αναφορών σε μία από τις τοποθεσίες όπου θα κατασκευάζονταν οι υποδομές, και να αντικατασταθεί η αρχική τιμή-στόχος με ορόσημο για την ανάθεση της σύμβασης. Η Επιτροπή αποδέχθηκε την πρόταση.

#### Ικανοποιητική εκπλήρωση των ορόσημων και των τιμών-στόχου

Το ΣΑΑ της Ρουμανίας περιλάμβανε επένδυση για την ανάπτυξη συμπαραγωγής θερμότητας και ηλεκτρικής ενέργειας σε συστήματα τηλεθέρμανσης, με εγκατεστημένη δυναμικότητα παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας τουλάχιστον 300 MW. Το αρχικό ορόσημο για το μέτρο αυτό ήταν η υπογραφή συμβάσεων και ακολουθούσε η επίτευξη της τιμής-στόχου για δυναμικότητα παραγωγής 300 MW.

Μετά την υποβολή μιας πρώτης δέσμης συμβάσεων, η Επιτροπή διατύπωσε αμφιβολίες για την εγκυρότητα και την επάρκειά τους για την κάλυψη της τιμής-στόχου των 300 MW. Οι ρουμανικές αρχές υπέβαλαν πρόσθετες συμβάσεις, υποστηρίζοντας ότι οι προβλεπόμενες εγκαταστάσεις θα καθιστούσαν δυνατή την επίτευξη συνολικής δυναμικότητας 349 MW. Ισχυρίστηκαν επίσης ότι αρχικά είχαν κατανοήσει διαφορετικά το ορόσημο λόγω ορισμένων ασυνεπειών μεταξύ των κειμένων της αγγλικής και της ρουμανικής έκδοσης των εκτελεστικών αποφάσεων του Συμβουλίου και των επιχειρησιακών ρυθμίσεων.

Η σχετική διαδικασία αξιολόγησης διήρκεσε έξι μήνες. Μετά την ολοκλήρωσή της, η Επιτροπή κατέληξε στο συμπέρασμα ότι το ορόσημο δεν είχε ακόμη εκπληρωθεί ικανοποιητικά, δεδομένου ότι οι ρουμανικές αρχές δεν είχαν παράσχει εύλογη διασφάλιση ότι οι υπογραφείσες συμβάσεις συνδέονταν με τις ανάγκες τηλεθέρμανσης της χώρας. Επιπλέον, έκρινε ότι οι αρχές δεν είχαν αξιολογήσει ενδελεχώς αν οι αιτήσεις πληρούσαν τις απαιτήσεις της πρόσκλησης. Κατά συνέπεια, ανέστειλε εν μέρει την επίμαχη πληρωμή.

**Τα εκταμιευθέντα κονδύλια δεν έχουν ακόμη καταβληθεί κατ' ανάγκη στους τελικούς αποδέκτες και ο όρος «τελικός αποδέκτης» δεν χρησιμοποιείται πάντα με συνέπεια**

**53** Στο πλαίσιο του ΜΑΑ, η χρηματοδότηση θεωρείται ότι έχει απορροφηθεί μόλις εκταμιευθεί στα κράτη μέλη, τα οποία είναι οι δικαιούχοι των κονδυλίων του ΜΑΑ. Ως εκ τούτου, ο όρος «απορρόφηση» δεν σημαίνει ότι τα εν λόγω κονδύλια έχουν φτάσει στους τελικούς αποδέκτες τους (βλέπε σημείο **11**). Ωστόσο, προκειμένου να συγκεντρώσουμε πληροφορίες σχετικά με τη χρηματοδότηση του ΜΑΑ που έχει ήδη διοχετευθεί στην πραγματική οικονομία, ζητήσαμε από τα κράτη μέλη στοιχεία σχετικά με i) το ποσοστό της χρηματοδότησης του ΜΑΑ που εκταμιεύθηκε από τον εθνικό προϋπολογισμό στους τελικούς αποδέκτες και ii) το πού βρίσκεται η χρηματοδότηση που είχαν λάβει από την Επιτροπή στο πλαίσιο του μηχανισμού μέχρι εκείνη τη στιγμή.

**54** Τον Οκτώβριο του 2023 επικοινωνήσαμε με τα 22 κράτη μέλη που είχαν λάβει κονδύλια του ΜΑΑ για να τους ζητήσουμε πληροφορίες σχετικά με το πού βρίσκονται αυτά. Μολονότι ορισμένα από τα κράτη μέλη είτε δεν μας διαβίβασαν τα σχετικά στοιχεία (τρία) είτε τα στοιχεία τους ήταν ελλιπή ή ασυνεπή (τέσσερα), στις περιπτώσεις των 15 κρατών μελών που μας διαβίβασαν τα στοιχεία που ζητήσαμε, το ήμισυ περίπου των εκταμιευθέντων κονδυλίων είχαν φτάσει στους τελικούς αποδέκτες.

**55** Από τον Μάρτιο του 2023, τα κράτη μέλη υποχρεούνται να δημοσιοποιούν και να επικαιροποιούν ανά διετία καταλόγους των 100 τελικών αποδεκτών των υψηλότερων ποσών χρηματοδότησης για την υλοποίηση μέτρων που περιλαμβάνονται στα εθνικά ΣΑΑ<sup>33</sup>. Επιδίωξη είναι η ενίσχυση της διαφάνειας όσον αφορά τη χρήση των κονδυλίων του ΜΑΑ<sup>34</sup>. Σύμφωνα με την καθοδήγηση της Επιτροπής<sup>35</sup>, ως «τελικός αποδέκτης» νοείται η τελευταία οντότητα που λαμβάνει κονδύλια στο πλαίσιο του ΜΑΑ, η οποία δεν είναι εργολάβος ή υπεργολάβος. Ωστόσο, κατά την ανάλυση των καταλόγων αυτών, διαπιστώσαμε ότι η ερμηνεία του όρου «τελικός αποδέκτης» διαφέρει μεταξύ των κρατών μελών για παρόμοια μέτρα. Ενδεικτικά:

- όσον αφορά τα μέτρα που σχετίζονται με τη χρηματοδότηση επιχειρήσεων, ορισμένα κράτη μέλη ερμήνευσαν τον όρο «τελικοί αποδέκτες» κατά τρόπο ώστε να περιλαμβάνει τους φορείς που χορηγούν τη χρηματοδότηση σε εθνικό ή ακόμη και σε ενωσιακό επίπεδο (όπως η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων, το Ευρωπαϊκό Ταμείο Επενδύσεων ή η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Ανασυγκρότησης και Ανάπτυξης), ενώ άλλα κράτη μέλη θεωρούν ότι αναφέρεται στις επιχειρήσεις που λαμβάνουν τη χρηματοδότηση·
- όσον αφορά τα μέτρα που σχετίζονται με την ενεργειακή ανακαίνιση δημόσιων κτιρίων, σε ορισμένα κράτη μέλη ως τελικοί αποδέκτες καταγράφηκαν υπουργεία ή δήμοι, ενώ σε άλλα δημόσιες εταιρείες ενέργειας ή ιδιωτικές επιχειρήσεις·
- όσον αφορά τα μέτρα που σχετίζονται με την παροχή ψηφιακών συσκευών στον τομέα της εκπαίδευσης, σε ορισμένα κράτη μέλη ως τελικοί αποδέκτες καταγράφηκαν υπουργεία ή δήμοι, ενώ σε άλλα πανεπιστήμια ή σχολεία.

**56** Κατά τις συναντήσεις μας, οι εθνικές αρχές μάς επιβεβαίωσαν ότι ο ισχύων ορισμός του τελικού αποδέκτη αφήνει περιθώρια διαφορετικών ερμηνειών.

<sup>33</sup> Άρθρο 25α, του [κανονισμού \(ΕΕ\) 2023/435](#) για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) 2021/241 όσον αφορά τα κεφάλαια για το REPowerEU στα σχέδια ανάκαμψης και ανθεκτικότητας και για την τροποποίηση των κανονισμών (ΕΕ) αριθ. 1303/2013, (ΕΕ) 2021/1060 και (ΕΕ) 2021/1755 και της οδηγίας 2003/87/ΕΚ.

<sup>34</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τα σχέδια ανάκαμψης και ανθεκτικότητας στο πλαίσιο του σχεδίου REPowerEU ([2023/C 80/01](#)), σ 34.

<sup>35</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τα σχέδια ανάκαμψης και ανθεκτικότητας στο πλαίσιο του σχεδίου REPowerEU ([2023/C 80/01](#)), σ 34.

## Αν και η Επιτροπή και τα κράτη μέλη έλαβαν μέτρα για να διευκολύνουν την απορρόφηση, είναι πολύ νωρίς για να αξιολογηθεί κατά πόσον αυτά έχουν θετικό αντίκτυπο

**57** Η Επιτροπή και τα κράτη μέλη έλαβαν μέτρα για τη διευκόλυνση της απορρόφησης. Αυτά, μεταξύ άλλων, περιλαμβάνουν:

- τροποποιήσεις των ΣΑΑ, προκειμένου να ληφθούν υπόψη μεταβολές στις εξωτερικές συνθήκες·
- υποστήριξη και καθοδήγηση από πλευράς της Επιτροπής, προκειμένου να περιοριστεί το φαινόμενο της διαφορετικής ερμηνείας των κανόνων εφαρμογής·
- μέτρα για την αύξηση της διοικητικής ικανότητας· και
- τη δημιουργία συστήματος για την παρακολούθηση της εφαρμογής του ΜΑΑ.

**58** Αναλύσαμε κατά πόσον τα ληφθέντα μέτρα μπορούν να αντιμετωπίσουν τα προβλήματα που εντοπίστηκαν.

### Όλα τα κράτη μέλη του δείγματος ζήτησαν τροποποιήσεις στα ΣΑΑ τους, αλλά μένει να διαπιστωθεί ο αντίκτυπος των εν λόγω τροποποιήσεων στην απορρόφηση

**59** Στον κανονισμό ΜΑΑ καθορίζονται οι προϋποθέσεις υπό τις οποίες ένα κράτος μέλος μπορεί να τροποποιήσει το ΣΑΑ του (βλέπε σημείο **06**). Στην καθοδήγησή της προς τα κράτη μέλη, η Επιτροπή διευκρινίζει περαιτέρω σε ποιο χρονικό σημείο και με ποιον τρόπο τα κράτη μέλη μπορούν να ζητήσουν τέτοιες αναθεωρήσεις.

**60** Εξετάσαμε πόσα από τα 42 μέτρα του δείγματός μας αποτέλεσαν αντικείμενο τροποποιήσεων, καθώς και τη φύση των τροποποιήσεων αυτών (βλέπε σημείο **06**). Διαπιστώσαμε ότι 27 από αυτά (64 %) υπέστησαν τροποποιήσεις, συμπεριλαμβανομένων 23 βάσει ορόσημων και τιμών-στόχου η εκπλήρωση των οποίων δεν ήταν εφικτή λόγω «αντικειμενικών περιστάσεων» (άρθρο 21, παράγραφος 1, του κανονισμού ΜΑΑ). Οι τροποποιήσεις αφορούσαν κυρίως τη μείωση τιμών-στόχου, την αναβολή της ολοκλήρωσης μέτρων ή την απόσυρση μέτρων από το ΣΑΑ (βλέπε [πίνακα 1](#)).

**Πίνακας 1 – Τροποποιήσεις που ζητήθηκαν σχετικά με μέτρα του δείγματός μας**

Κράτος μέλος	Αριθμός μέτρων στο δείγμα	Αριθμός εκείνων για τα οποία ζητήθηκαν τροποποιήσεις	Αριθμός αιτημάτων που αξιολογήθηκαν θετικά από την Επιτροπή	Αριθμός αιτημάτων τροποποίησης βάσει του άρθρου 21	Παραδείγματα προταθεισών τροποποιήσεων
Ιταλία	10	10	10	10	Αλλαγή της περιγραφής του μέτρου Μείωση τιμών-στόχου Αναβολή της ολοκλήρωσης Απόσυρση του μέτρου
Ρουμανία	11	4	4	2	Μείωση τιμών-στόχου Απόσυρση ορόσημου
Σλοβακία	11	8	8	7	Μείωση τιμών-στόχου Αναβολή της ολοκλήρωσης
Ισπανία	10	5	5	4	Μείωση τιμών-στόχου Αναβολή της ολοκλήρωσης
<b>Σύνολο</b>	<b>42</b>	<b>27</b>	<b>27</b>	<b>23</b>	

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει των τροποποιηθέντων ΣΑΑ.

**61** Στον κανονισμό ΜΑΑ δεν αποσαφηνίζεται τι ακριβώς συνιστά «αντικειμενικές περιστάσεις», οι οποίες δικαιολογούν τροποποιήσεις. Ωστόσο, τον Φεβρουάριο του 2023 η Επιτροπή εξέδωσε κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τα ΣΑΑ στο πλαίσιο του REPowerEU<sup>36</sup>, παρέχοντας περαιτέρω διευκρινίσεις σχετικά με τις «αντικειμενικές περιστάσεις», καθώς και παραδείγματα.

**62** Κατά κανόνα, τα κράτη μέλη πρότειναν τροποποιήσεις των ΣΑΑ τους σε μια προσπάθεια να βρεθεί λύση για μέτρα τα οποία διαφορετικά δεν θα ήταν πλέον εφικτό να υλοποιηθούν. Ως εκ τούτου, οι τροποποιήσεις μπορούν να διευκολύνουν την απορρόφηση. Στις κατευθυντήριες γραμμές της Επιτροπής αναφέρεται ότι οι αλλαγές που προτείνονται δεν πρέπει να μειώνουν το συνολικό επίπεδο φιλοδοξίας των ΣΑΑ<sup>37</sup>, πτυχή που όμως δεν κάλυψε η εμβέλεια του ελέγχου μας.

**63** Επιπλέον, το 58 % των 26 συντονιστικών φορέων του ΜΑΑ που απάντησαν στην έρευνά μας συμφώνησε ή συμφώνησε απόλυτα πως, προκειμένου να διασφαλιστεί η έγκαιρη απορρόφηση των κονδυλίων, θα ήταν αναγκαία περαιτέρω καθοδήγηση από την Επιτροπή σχετικά με τη διαδικασία και τις προϋποθέσεις τροποποίησης των ΣΑΑ. Ακόμη, μόνο το 46 % έκρινε ότι οι κατευθυντήριες γραμμές είχαν εκδοθεί εγκαίρως.

---

<sup>36</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «Κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τα σχέδια ανάκαμψης και ανθεκτικότητας στο πλαίσιο του σχεδίου REPowerEU» (2023/C 80/01), σ. 11-12.

<sup>37</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «Κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τα σχέδια ανάκαμψης και ανθεκτικότητας στο πλαίσιο του σχεδίου REPowerEU» (2023/C 80/01), σ. 12.



## Η καθοδήγηση της Επιτροπής όσον αφορά τους ειδικούς κανόνες για την εφαρμογή του ΜΑΑ αφήνει περιθώρια διαφορετικών ερμηνειών

### Ικανοποιητική εκπλήρωση των ορόσημων και των τιμών-στόχου και μερικές πληρωμές

**64** Προκειμένου να διευκολύνει την απορρόφηση, η Επιτροπή παρέσχε καθοδήγηση στα κράτη μέλη και διευκόλυνε τη μεταξύ τους ανταλλαγή ορθών πρακτικών. Στις 21 Φεβρουαρίου 2023, δημοσίευσε το πλαίσιο της για την αξιολόγηση της ικανοποιητικής εκπλήρωσης των ορόσημων και των τιμών-στόχου και τη μεθοδολογία της για τον καθορισμό της αναστολής πληρωμών<sup>38</sup>. Έχουμε επισημάνει παλαιότερα ότι η Επιτροπή παρείχε τη μεθοδολογία δύο χρόνια μετά την έναρξη της περιόδου εφαρμογής του ΜΑΑ και ότι αφήνει περιθώρια διαφορετικών ερμηνειών, δεδομένου ιδίως ότι τα ορόσημα και οι τιμές-στόχος συχνά ορίζονται με ασαφή τρόπο<sup>39</sup>. Επιπλέον, η απόφαση για μείωση των πληρωμών σε περίπτωση μη εκπλήρωσης ορισμένων ορόσημων ή τιμών-στόχου εξακολουθεί να βασίζεται σε κάποιο βαθμό στην άσκηση κρίσης<sup>40</sup>.

**65** Επιπλέον, η μεθοδολογία αναφέρει ότι στοιχεία των επιχειρησιακών ρυθμίσεων (όπως ο μηχανισμός επαλήθευσης και τα στάδια παρακολούθησης) δεν πρέπει να αντιμετωπίζονται ως απαιτήσεις κατά την αξιολόγηση, παρόλο που, όπως έχουμε επισημάνει σε παλαιότερες εκθέσεις ελέγχου, οι πληροφορίες που παρέχονται στον μηχανισμό επαλήθευσης αποσαφηνίζουν τα ορόσημα και τα καθιστούν περισσότερο μετρήσιμα σε σύγκριση με τις περιγραφές που περιλαμβάνονται στις εκτελεστικές αποφάσεις του Συμβουλίου<sup>41</sup>.

<sup>38</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «Ο μηχανισμός ανάκαμψης και ανθεκτικότητας δύο χρόνια μετά: Ένα μοναδικό μέσο στο επίκεντρο του πράσινου και του ψηφιακού μετασχηματισμού της ΕΕ», COM(2023) 99 final, παραρτήματα I και II.

<sup>39</sup> Ειδική έκθεση 21/2022, με τίτλο «Η αξιολόγηση των εθνικών σχεδίων ανάκαμψης και ανθεκτικότητας από την Επιτροπή – Συνολικά επαρκής, ωστόσο υπάρχουν ακόμη κίνδυνοι κατά την υλοποίηση», σημείο 82.

<sup>40</sup> Ετήσιες εκθέσεις σχετικά με το οικονομικό έτος 2022, κεφάλαιο 11 με τίτλο «Μηχανισμός ανάκαμψης και ανθεκτικότητας», σημεία 11.19 και 11.37.

<sup>41</sup> Ειδική έκθεση 26/2023, με τίτλο «Πλαίσιο παρακολούθησης των επιδόσεων του μηχανισμού ανάκαμψης και ανθεκτικότητας – Επαρκές για τη μέτρηση της προόδου εφαρμογής όχι όμως των επιδόσεων», σημεία 28-29.

**66** Τα αποτελέσματα της έρευνάς μας μεταξύ των συντονιστικών φορέων του ΜΑΑ δείχνουν ότι οι απόψεις τους σχετικά με τον έγκαιρο και προσβάσιμο χαρακτήρα της καθοδήγησης και με το κατά πόσο θα διευκόλυνε την απορρόφηση ήταν μοιρασμένες σχετικά ομοιόμορφα. Ωστόσο, το 61 % όσων απάντησαν συμφώνησε ή συμφώνησε απόλυτα ότι η Επιτροπή θα πρέπει να παράσχει περαιτέρω καθοδήγηση και πληροφορίες.

#### **Αρχή της «μη πρόκλησης σημαντικής βλάβης»**

**67** Όπως αναφέρεται στο σημείο 47, ο ΜΑΑ είναι το πρώτο μέσο που καθιστά την αρχή της «μη πρόκλησης σημαντικής βλάβης» προϋπόθεση για τη χρηματοδότηση. Η Επιτροπή εξέδωσε εγκαίρως τεχνική καθοδήγηση σχετικά με την εφαρμογή της αρχής αυτής. Ωστόσο, κατά τις επισκέψεις ελέγχου μας, οι αρχές των κρατών μελών δήλωσαν ότι, παρά την υποστήριξη της Επιτροπής, αντιμετώπιζαν δυσκολίες στην εφαρμογή της, λόγω της πολυπλοκότητάς της.

**68** Το γεγονός αυτό επιβεβαιώθηκε από τις απαντήσεις στην έρευνα που διενεργήσαμε μεταξύ των φορέων υλοποίησης του ΜΑΑ: περίπου το 60 % έκρινε ότι, προκειμένου να διασφαλιστεί η έγκαιρη απορρόφηση των κονδυλίων του μηχανισμού, είναι αναγκαία περαιτέρω καθοδήγηση σχετικά με την εφαρμογή της αρχής. Τον Σεπτέμβριο του 2023 η Επιτροπή δημοσίευσε πρόσθετη καθοδήγηση σχετικά με την εφαρμογή της αρχής της μη πρόκλησης σημαντικής βλάβης<sup>42</sup>. Είναι πολύ νωρίς για να αξιολογηθεί σε ποιον βαθμό αυτή καλύπτει τις προκλήσεις που έχουν αντιμετωπίσει μέχρι στιγμής τα κράτη μέλη.

---

<sup>42</sup> Ανακοίνωση της Επιτροπής C(2023) 6454 final: «Τεχνική καθοδήγηση σχετικά με την εφαρμογή της αρχής της “μη πρόκλησης σημαντικής βλάβης” στο πλαίσιο του κανονισμού για τη θέσπιση του Μηχανισμού Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας».

## Τα κράτη μέλη του δείγματός μας προέβησαν σε ενέργειες για την αύξηση της διοικητικής ικανότητάς τους, αλλά εξακολουθούν να αντιμετωπίζουν ελλείψεις στελέχωσης

**69** Στην καθοδήγησή της σχετικά με τα ΣΑΑ, η Επιτροπή επισήμανε ότι, για να διασφαλιστεί η αποτελεσματική υλοποίησή τους, ώστε οι μεταρρυθμίσεις και οι επενδύσεις να προχωρήσουν βάσει του προγραμματισμού, τα κράτη μέλη θα πρέπει να χρησιμοποιήσουν κατά τρόπο αποδοτικό τους πόρους τους και να διασφαλίσουν ότι διαθέτουν την απαιτούμενη διοικητική ικανότητα<sup>43</sup>.

**70** Τα κράτη μέλη του δείγματός μας προέβλεψαν σειρά μέτρων για την ενίσχυση της διοικητικής ικανότητάς τους προκειμένου να είναι σε θέση να εφαρμόσουν τον ΜΑΑ. Μεταξύ άλλων, σε αυτά περιλαμβάνονταν η πρόσληψη πρόσθετου προσωπικού, η παροχή επιχειρησιακής υποστήριξης και η απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών. Ωστόσο, ορισμένα προβλήματα εξακολουθούν να υφίστανται:

- ο Το ΣΑΑ της Ισπανίας περιλάμβανε ειδικές μεταρρυθμίσεις για τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης της χώρας με την ενίσχυση του πλαισίου της για τις δημόσιες συμβάσεις, τη βελτίωση των διαδικασιών πρόσληψης και την ανάπτυξη συστήματος για τη διαχείριση και την παρακολούθηση της εφαρμογής του ΜΑΑ. Ωστόσο, ορισμένα μέτρα δεν ολοκληρώθηκαν με την αναμενόμενη ταχύτητα. Μεταξύ αυτών, και μεταρρύθμιση που αφορούσε την ενίσχυση της ικανότητας της διοίκησης να προσελκύει και να διατηρεί προσωπικό, η οποία εγκρίθηκε τελικά από το ισπανικό κοινοβούλιο τον Δεκέμβριο του 2023. Επιπλέον, σε έκθεση που δημοσίευσε τον Απρίλιο του 2023, το ανώτατο όργανο ελέγχου της Ισπανίας εντόπισε προκλήσεις όσον αφορά τον ορθό προγραμματισμό των ανθρώπινων πόρων και τη διασφάλιση επαρκών πόρων (ιδίως σε περιφερειακό επίπεδο) για την εφαρμογή του ΜΑΑ<sup>44</sup>.

---

<sup>43</sup> Έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής με τίτλο «Guidance to member states' recovery and resilience plans», [SWD\(2021\) 12 final](#), μέρος 1/2, σ. 45.

<sup>44</sup> Ισπανικό Ελεγκτικό Συνέδριο, Informe de fiscalización sobre las medidas adoptadas en el ámbito autonómico para la implementación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, [αριθ.1.515](#).

- Το ΣΑΑ της Ρουμανίας περιλάμβανε δέσμη μεταρρυθμίσεων για τη βελτίωση της ποιότητας της δημόσιας διοίκησης της χώρας. Η Ρουμανία εκπλήρωσε το ορόσημο σχετικά με τη θέσπιση του θεσμικού πλαισίου για το ΣΑΑ και τον καθορισμό της νομικής εντολής των σχετικών φορέων. Υποβλήθηκαν αρκετές προτάσεις για την αναδιοργάνωση του συντονιστικού φορέα του ΜΑΑ, συμπεριλαμβανομένης της αύξησης του αριθμού του προσωπικού που εμπλέκεται στη διαχείριση των κονδυλίων του μηχανισμού. Ωστόσο, τον Μάιο του 2023, η αύξηση του προσωπικού υπολειπόταν εκείνης που είχε προσδιορίσει ο συντονιστικός φορέας του ΜΑΑ ως αναγκαία για την εφαρμογή του μηχανισμού.
- Η Ιταλία ολοκλήρωσε σειρά μεταρρυθμίσεων της δημόσιας διοίκησής της, μεταξύ άλλων όσον αφορά τις διαδικασίες πρόσληψης, την ανάπτυξη του πληροφοριακού συστήματος για την παρακολούθηση και τη διαχείριση της εφαρμογής του ΜΑΑ και την απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών. Είχε επίσης συμπεριλάβει ορόσημο για την αύξηση της διοικητικής ικανότητας των τοπικών αρχών<sup>45</sup>. Ωστόσο, τον Μάρτιο του 2023, το ανώτατο όργανο ελέγχου της Ιταλίας επισήμανε προκλήσεις που σχετίζονται με τη μεγάλη εναλλαγή του προσωπικού και υπογράμμισε την πολυπλοκότητα των διαδικασιών για την υλοποίηση του ΣΑΑ, με πολλές αρχές να μην διαθέτουν ακόμη το αναγκαίο προσωπικό<sup>46</sup>.

---

<sup>45</sup> Βλέπε επίσης [ετήσιες εκθέσεις του 2022](#) σχετικά με την εκτέλεση του προϋπολογισμού της ΕΕ και σχετικά με τις δραστηριότητες που χρηματοδοτήθηκαν από το ένατο, δέκατο και ενδέκατο Ευρωπαϊκό Ταμείο Ανάπτυξης για το οικονομικό έτος 2022, σημείο 11.33 και πλαίσιο 11.3.

<sup>46</sup> Ελεγκτικό Συνέδριο της Ιταλίας, [Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza \(PNRR\)](#).

- ο Η Σλοβακία υλοποίησε μια μεταρρύθμιση που αποσκοπούσε στην ενίσχυση της διοικητικής ικανότητας τόσο σε τοπικό όσο και σε εθνικό επίπεδο. Στο πλαίσιο αυτό, ενέκρινε τη νομική βάση για τη σύσταση των σχετικών φορέων και προσδιόρισε τους ρόλους και τις αρμοδιότητές τους. Επίσης, ανέλυσε την οργανωτική δομή των υπηρεσιών που είναι αρμόδιες για την υλοποίηση του ΣΑΑ. Τον Οκτώβριο του 2022, η αρχή ελέγχου της χώρας επισήμανε ελλείψεις σε σχέση με τις οργανωτικές δομές και τα επίπεδα στελέχωσης, καθώς και την έλλειψη επαρκούς καθοδήγησης σε εθνικό επίπεδο, ιδίως όσον αφορά τη διασφάλιση κατάλληλων εσωτερικών δικλίδων<sup>47</sup>.

### Τα κράτη μέλη και η Επιτροπή δημιούργησαν συστήματα για την παρακολούθηση της προόδου της εφαρμογής, αλλά οι καθυστερήσεις δεν παρακολουθούνται συστηματικά

**71** Τα κράτη μέλη οφείλουν να συμπεριλάβουν στα ΣΑΑ τους ρυθμίσεις για την αποτελεσματική παρακολούθηση και υλοποίηση των σχεδίων, περιλαμβανομένων του προβλεπόμενου χρονοδιαγράμματος, των προτεινόμενων ορόσημων και τιμών-στόχου, καθώς και των σχετικών δεικτών<sup>48</sup>. Όπως επισημάναμε στην ειδική έκθεσή μας σχετικά με το πλαίσιο παρακολούθησης των επιδόσεων του ΜΑΑ<sup>49</sup>, τα κράτη μέλη και η Επιτροπή ανέπτυξαν πληροφοριακά συστήματα και δομές διακυβέρνησης και δικλίδων για τον μηχανισμό εντός σύντομου χρονικού διαστήματος.

<sup>47</sup> Εθνική αρχή υλοποίησης και συντονισμού (ΝΙΚΑ), Σύνοψη των ελέγχων σύμφωνα με το άρθρο 22, παράγραφος 2, στοιχείο γ), του κανονισμού (ΕΕ) 2021/241 και το παράρτημα ΙΙΙ της συμφωνίας χρηματοδότησης, Οκτώβριος 2022.

<sup>48</sup> Άρθρο 18, παράγραφος 4, στοιχείο ιστ), και άρθρο 19, παράγραφος 3, στοιχείο η), του κανονισμού ΜΑΑ.

<sup>49</sup> [Ειδική έκθεση 26/2023](#), με τίτλο «Πλαίσιο παρακολούθησης των επιδόσεων του μηχανισμού ανάκαμψης και ανθεκτικότητας – Επαρκές για τη μέτρηση της προόδου εφαρμογής όχι όμως των επιδόσεων», σημεία 54-57.

**72** Από την έρευνα που διενεργήσαμε μεταξύ των συντονιστικών φορέων του ΜΑΑ, προκύπτει ότι τα κράτη μέλη ακολούθησαν διαφορετικές προσεγγίσεις κατά τον σχεδιασμό των πληροφοριακών συστημάτων τους για την παρακολούθηση της εφαρμογής. Ειδικότερα, τα αποτελέσματα της έρευνας καταδεικνύουν, στις περισσότερες περιπτώσεις, την ικανότητα των συστημάτων αυτών να παρακολουθούν την εκπλήρωση των ορόσημων και των τιμών-στόχου ανά πάσα στιγμή, τόσο για το κράτος μέλος συνολικά όσο και για τους τελικούς αποδέκτες. Ωστόσο, από τα τέσσερα κράτη μέλη του δείγματός μας, αυτό δεν ίσχυε στις περιπτώσεις της Ρουμανίας και της Σλοβακίας, καθώς τα συστήματα παρακολούθησης αυτών των χωρών δεν παρείχαν τέτοιες λεπτομερείς αναλύσεις. Επιπλέον, δεν χρησιμοποίησαν όλα τα υπουργεία που συμμετέχουν στην εφαρμογή το πληροφοριακό σύστημα που ανέπτυξε η Ρουμανία, με αποτέλεσμα αυτό να μην περιλαμβάνει ολοκληρωμένες πληροφορίες σχετικά με την εφαρμογή. Ως εκ τούτου, ο συντονιστικός φορέας του ΜΑΑ δεν διέθετε πάντοτε εγκαίρως πληροφορίες σχετικά με την πρόοδο των σχετικών μέτρων, κάτι που θα του επέτρεπε να αντισταθμίσει τυχόν καθυστερήσεις και θα διευκόλυνε την απορρόφηση. Κατά τον χρόνο του ελέγχου μας, και τα δύο κράτη μέλη βρίσκονταν σε διαδικασία ανάπτυξης νέων συστημάτων παρακολούθησης.

**73** Επιπλέον, περίπου οι μισοί/-ές από όσους/-ες συμμετείχαν στην έρευνά μας ανέφεραν ότι τα συστήματα παρακολούθησής τους δεν περιλάμβαναν «σύστημα έγκαιρης προειδοποίησης», το οποίο να ενημερώνει εκ των προτέρων για καθυστερήσεις στην εκπλήρωση ορόσημων ή τιμών-στόχου ή να προειδοποιεί για την ανατροπή ορόσημων ή τιμών-στόχου που είχαν προηγουμένως επιτευχθεί. Για τα λεπτομερή αποτελέσματα της έρευνάς μας σχετικά με τα συστήματα παρακολούθησης, ανατρέξτε στο [παράρτημα III](#).

**74** Σύμφωνα με τον κανονισμό MAA<sup>50</sup>, τα κράτη μέλη οφείλουν να υποβάλλουν δύο φορές ετησίως έκθεση σχετικά με την πρόοδο της υλοποίησης των ΣΑΑ τους. Σκοπός της διαδικασίας αυτής είναι ο ολοκληρωμένος απολογισμός της υλοποίησης όλων των σχεδίων και η παροχή στην Επιτροπή της δυνατότητας να εντοπίζει τυχόν κινδύνους που πρέπει να αντιμετωπιστούν από κοινού με τα κράτη μέλη. Στο πλαίσιο της ανάλυσης των εξαμηνιαίων εκθέσεων των κρατών μελών, διαπιστώσαμε ότι δεν παρείχαν όλες συστηματικά ολοκληρωμένες πληροφορίες σχετικά με τις αιτίες των καθυστερήσεων στην εκπλήρωση ορόσημων και τιμών-στόχου. Αντιθέτως, σε πολλές περιπτώσεις οι πληροφορίες αυτές περιορίζονται σε γενικές περιγραφές των ενεργειών που γίνονται. Επιπλέον, η Επιτροπή επισήμανε επίσης ότι, ενίοτε, οι παρεχόμενες από τα κράτη μέλη πληροφορίες σχετικά με την πρόοδο προς την επίτευξη των ορόσημων και των τιμών-στόχου ήταν εσφαλμένες.

**75** Οι ελλιπείς και ανακριβείς πληροφορίες περιορίζουν το πεδίο δράσης της Επιτροπής, προκειμένου να αντιμετωπίσει εγκαίρως τις υποκείμενες αιτίες των καθυστερήσεων και να μετριάσει τους κινδύνους για την απορρόφηση. Παρά τις τακτικές επαφές της με τα κράτη μέλη, η Επιτροπή δεν ζητεί συστηματικά από αυτά να παρέχουν πληροφορίες σχετικά με τις ενέργειες που έγιναν για την αντιμετώπιση των καθυστερήσεων ή των προκλήσεων όσον αφορά την επίτευξη των ορόσημων και των τιμών-στόχου, μολονότι η εφαρμογή του MAA τελεί υπό την άμεση διαχείρισή της και άρα αυτή φέρει την τελική ευθύνη.

## **Ο σχεδιασμός του MAA ενέχει κινδύνους για την απορρόφηση των κονδυλίων και την ολοκλήρωση των μέτρων έως τις 31 Αυγούστου 2026**

**76** Ένας από τους στόχους του εν προκειμένω ελέγχου ήταν να επισημανθούν, σε πρώιμο στάδιο, τυχόν κίνδυνοι για την εφαρμογή του MAA εντός του χρονοδιαγράμματος που προβλέπεται στη νομοθεσία και, ως εκ τούτου, για την επίτευξη των στόχων του μακροπρόθεσμα. Για τον σκοπό αυτό, αναλύσαμε κατά πόσον υπάρχουν κίνδυνοι για την απορρόφηση κατά το δεύτερο ήμισυ της περιόδου εφαρμογής. Στην ανάλυσή μας, εστιάσαμε ιδίως στους κινδύνους για την ολοκλήρωση των μέτρων, καθώς αυτά αποτελούν βασικό στοιχείο για την επίτευξη των στόχων του MAA. Εξετάσαμε επίσης κατά πόσον οι εκταμιεύσεις αντικατοπτρίζουν την πρόοδο προς την εκπλήρωση των ορόσημων και των τιμών-στόχου.

<sup>50</sup> Άρθρο 27 του κανονισμού MAA.

## Η ποσότητα και η φύση των εκκρεμών ορόσημων και τιμών-στόχου ενέχει κινδύνους για την απορρόφηση των κονδυλίων και την ολοκλήρωση των μέτρων

**77** Σύμφωνα με τον κανονισμό MAA, τα εθνικά ΣΑΑ καθορίζουν, μεταξύ άλλων, ορόσημα, τιμές-στόχο και χρονοδιάγραμμα για την υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων και των επενδύσεων που πρέπει να ολοκληρωθούν έως τις 31 Αυγούστου 2026<sup>51</sup>. Επιπλέον, οι εκτελεστικές αποφάσεις του Συμβουλίου για κάθε κράτος μέλος προβλέπουν ενδεικτική ημερομηνία για την εκπλήρωση κάθε ορόσημου και τιμές-στόχου.

**Ο σημαντικός αριθμός των ορόσημων και των τιμών-στόχου που πρέπει να εκπληρωθούν κατά το δεύτερο ήμισυ της περιόδου εφαρμογής ενέχει κινδύνους για την απορρόφηση των κονδυλίων και την ολοκλήρωση των μέτρων**

**78** Αναλύσαμε τη χρονική κατανομή των ορόσημων και των τιμών-στόχου και, ειδικότερα, το ποσοστό εκείνων που μένουν να εκπληρωθούν κατά το δεύτερο ήμισυ της περιόδου εφαρμογής του MAA.

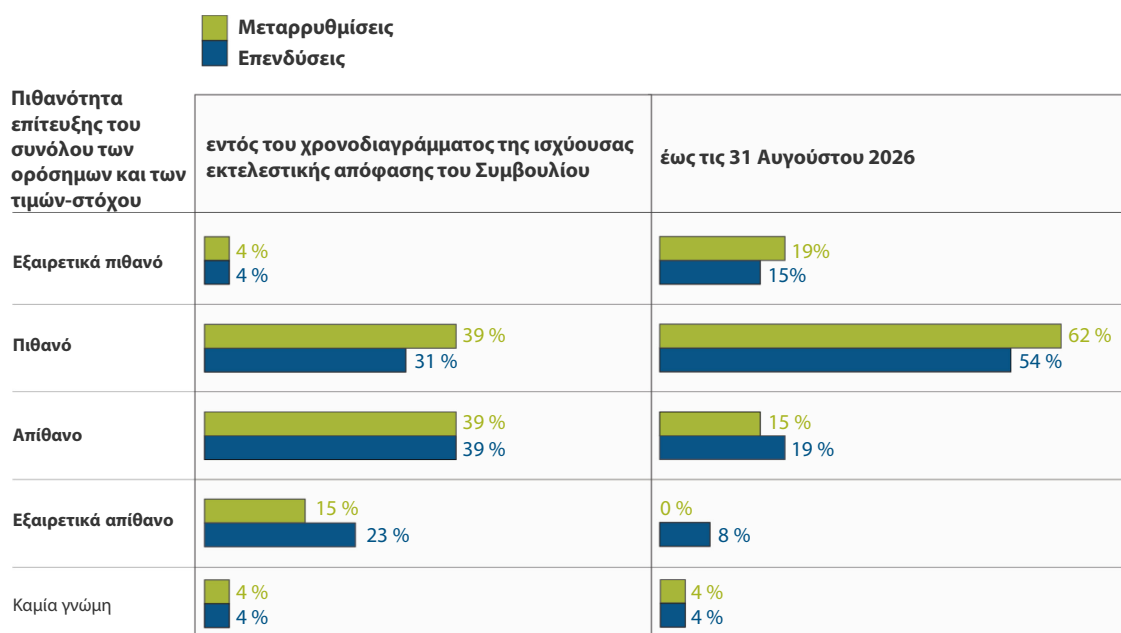
**79** Τα ορόσημα και οι τιμές-στόχος που πρέπει να επιτευχθούν δεν κατανέμονται ομοιόμορφα σε όλη τη διάρκεια της περιόδου εφαρμογής του MAA. Τα 73 αιτήματα καταβολής που είχαν υποβληθεί έως το τέλος του 2023 περιλάμβαναν 1 750 ορόσημα και τιμές-στόχο, αριθμός που αντιστοιχεί μόλις στο 28 % περίπου των 6 234 που προβλέπονταν στις αρχικές εκτελεστικές αποφάσεις του Συμβουλίου. Οι προκλήσεις και οι καθυστερήσεις που αντιμετωπίζουν τα κράτη μέλη όσον αφορά την εκπλήρωση των ορόσημων και των τιμών-στόχου τους εντός των προθεσμιών που ορίζονται στις εκτελεστικές αποφάσεις του Συμβουλίου, ακόμη και στα πρώτα στάδια εφαρμογής του MAA (βλέπε σημείο 27), ενέχουν κίνδυνο για την απορρόφηση. Σημαίνουν δε ότι τα μέτρα δεν θα ολοκληρωθούν βάσει του προγραμματισμού, δεδομένου του αναμενόμενου σωρευτικού αποτελέσματος αυτών των καθυστερήσεων.

**80** Συμπληρωματικά προς την ανάλυσή μας, η έρευνά μας περιλάμβανε ερωτήσεις σχετικά με την πιθανότητα εκπλήρωσης των ορόσημων και των τιμών-στόχου μέχρι την ημερομηνία που αναφέρεται στην εκτελεστική απόφαση του Συμβουλίου και ολοκλήρωσης των μέτρων εντός της περιόδου εφαρμογής του MAA (*γράφημα 8*). Δύο μόνο κράτη μέλη απάντησαν ότι όλα τα ορόσημα και οι τιμές-στόχος που αφορούν επενδύσεις αναμένεται να επιτευχθούν έως την ημερομηνία που προβλέπεται στην εκτελεστική απόφαση του Συμβουλίου.

<sup>51</sup> Άρθρο 18 του κανονισμού MAA.



## Γράφημα 8 – Πιθανότητα εκπλήρωσης των ορόσημων και των τιμών-στόχου βάσει του προγραμματισμού



Πηγή: Έρευνα του ΕΕΣ μεταξύ των συντονιστικών φορέων του ΜΑΑ.

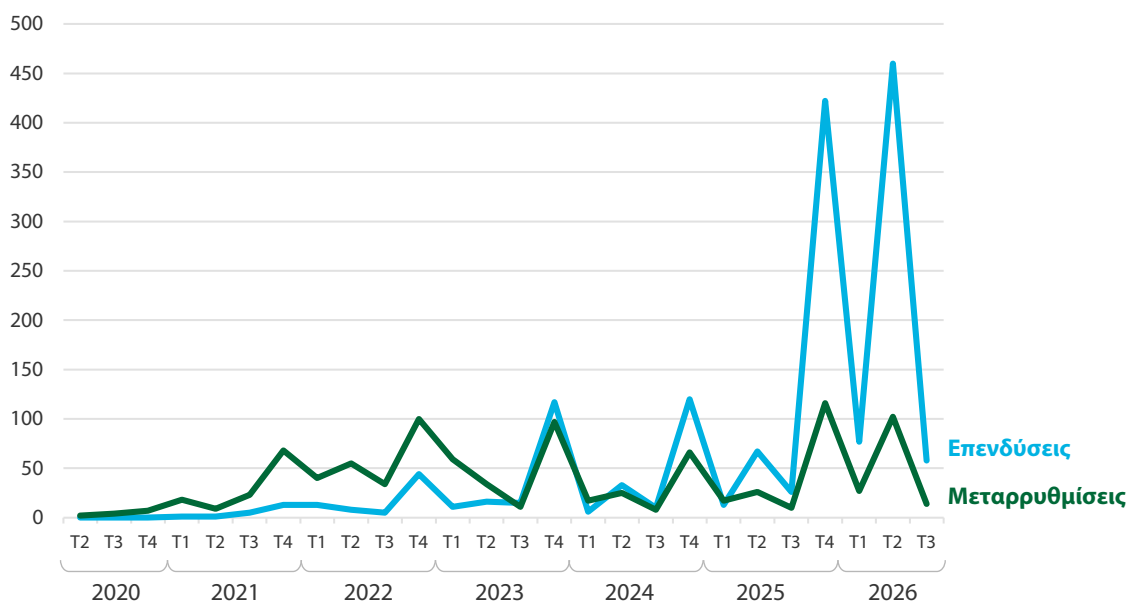
### Η μετάβαση από τις μεταρρυθμίσεις στις επενδύσεις και η είσοδος στο τελικό στάδιο της υλοποίησης αυξάνει τον κίνδυνο καθυστερήσεων

**81** Τα αρχικά ΣΑΑ περιλάμβαναν 2 530 μέτρα, εκ των οποίων τα 1 541 ήταν επενδύσεις και τα 989 μεταρρυθμίσεις. Τα περισσότερα κράτη μέλη αποφάσισαν να εφαρμόσουν πρώτα τις μεταρρυθμίσεις, καθώς σε πολλές περιπτώσεις ήταν σημαντικές για τη διευκόλυνση της αποδοτικής και αποτελεσματικής υλοποίησης των επενδύσεων<sup>52</sup>, οι οποίες στις περισσότερες περιπτώσεις ακολουθούν, όπως επιβεβαίωσε η Επιτροπή<sup>53</sup> (βλέπε [γράφημα 9](#)).

<sup>52</sup> Έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής «Guidance to member states' recovery and resilience plans», SWD(2021) 12 final, μέρος 1/2, σ. 15.

<sup>53</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «Ενίσχυση της ΕΕ μέσω φιλόδοξων μεταρρυθμίσεων και επενδύσεων» (COM(2024) 82 final), σ. 4.

### Γράφημα 9 – Αριθμός μεταρρυθμίσεων και επενδύσεων που πρέπει να ολοκληρωθούν ανά τρίμηνο, 2020-2026



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει της βάσης δεδομένων FENIX της Επιτροπής.

**82** Τα κράτη μέλη σχεδίαζαν να εκπληρώσουν τα ορόσημα και τις τιμές-στόχο που σχετίζονται με το 39 % του συνόλου των επενδύσεων και με το 14 % του συνόλου των προβλεπόμενων μεταρρυθμίσεων το 2026, κατά τους τελευταίους οκτώ μήνες της περιόδου εφαρμογής του ΜΑΑ. Αναλύσαμε την κατάσταση σε επιμέρους κράτη μέλη και διαπιστώσαμε ότι 16 από αυτά προγραμματίζουν να ολοκληρώσουν την επίτευξη ορόσημων και τιμών-στόχου που αφορούσαν τουλάχιστον το 30 % των επενδύσεών τους το 2026. Το ποσοστό αυτό κυμαίνεται από 30 % στην περίπτωση της Ισπανίας έως 62 % στην περίπτωση της Ιταλίας και 70 % στην περίπτωση της Πολωνίας (βλέπε [παράρτημα IV](#)).

**83** Οι επενδύσεις, ιδίως δε οι επενδύσεις σε υποδομές, μπορεί να είναι αρκετά πολύπλοκες και γενικά επηρεάζονται περισσότερο από καθυστερήσεις λόγω εξωτερικών περιστάσεων, οι οποίες εκφεύγουν του ελέγχου των κρατών μελών. Ως εκ τούτου, ο οπισθοβαρής προγραμματισμός των επενδύσεων είναι πιθανό να αυξήσει περαιτέρω τον κίνδυνο καθυστερήσεων και να επιβραδύνει την απορρόφηση. Κατά την παρουσίαση της ενδιάμεσης αξιολόγησής της, η Επιτροπή αναγνώρισε ότι το δεύτερο ήμισυ της περιόδου εφαρμογής του MAA ενέχει μεγαλύτερες προκλήσεις από το πρώτο, καθώς οι επενδύσεις εισέρχονται σε κρίσιμη φάση της υλοποίησής τους<sup>54</sup>.

**84** Σημειώνουμε, επιπλέον, ότι, στην αρχή της περιόδου εφαρμογής του MAA, τα ορόσημα και οι τιμές-στόχος αφορούσαν τα πρώτα στάδια υλοποίησης (λόγου χάριν την έγκριση νόμων, τη δημοσίευση προσκλήσεων υποβολής προτάσεων ή προσφορών ή την επιλογή έργων). Αντιθέτως, τα αντίστοιχα του δεύτερου ημίσεος της περιόδου εφαρμογής είναι σε αρκετές περιπτώσεις πολύπλοκότερα και απαιτητικότερα, καθώς αφορούν τα τελικά στάδια της υλοποίησης (όπως η ολοκλήρωση των επενδύσεων σε υποδομές ή των μεταρρυθμίσεων, ή και ενίοτε τα αποτελέσματά τους).

**85** Το σημαντικότερο δε είναι ότι τα ορόσημα και οι τιμές-στόχος κατά το δεύτερο ήμισυ της περιόδου εφαρμογής του MAA συνδέονται συχνά στενότερα με την ολοκλήρωση των μέτρων και την επίτευξη των στόχων. Ως εκ τούτου, η μη εκπλήρωσή τους ενδέχεται να θέσει σε κίνδυνο την απορρόφηση και την ολοκλήρωση των σχετικών μέτρων. Στον [πίνακα 2](#) παρουσιάζονται παραδείγματα της διαφοράς μεταξύ των τελικών ορόσημων/τιμών-στόχου και αυτών που προηγήθηκαν για ορισμένα μέτρα στα κράτη μέλη του δείγματος.

---

<sup>54</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή, [Δηλώσεις του Εκτελεστικού Αντιπροέδρου Dombrovskis και του Επιτρόπου Gentiloni στη συνέντευξη Τύπου για την ενδιάμεση αξιολόγηση του μηχανισμού ανάκαμψης και ανθεκτικότητας](#), 21 Φεβρουαρίου 2024.

**Πίνακας 2 – Παραδείγματα διαφορών μεταξύ τελικών ορόσημων/τιμών-στόχου και αυτών που προηγήθηκαν στα κράτη μέλη του δείγματος**

Κράτος μέλος	Περιγραφή του μέτρου	Προηγθέν/-είσα ορόσημο/τιμή-στόχος	Τελικό/-ή ορόσημο/τιμή-στόχος που περιλαμβάνεται στο τελευταίο αίτημα καταβολής
Ιταλία	Παραγωγή υδρογόνου σε εγκαταλελειμμένες βιομηχανικές εκτάσεις	<b>Ανάθεση των έργων για την παραγωγή υδρογόνου σε εγκαταλελειμμένες βιομηχανικές περιοχές.</b>  1ο τρίμηνο 2023	<b>Ολοκλήρωση τουλάχιστον 10 έργων για την παραγωγή υδρογόνου σε εγκαταλελειμμένες βιομηχανικές περιοχές με μέση δυναμικότητα τουλάχιστον 1-5 MW έκαστο.</b>  2ο τρίμηνο 2026
Ρουμανία	Ολοκληρωμένα συστήματα μετριασμού των κινδύνων πλημμύρας σε δασικές λεκάνες απορροής ποταμών	<b>Έγκριση του σχεδιασμού του έργου για τις εργασίες εκσυγχρονισμού της αντιπλημμυρικής προστασίας.</b>  1ο τρίμηνο 2023	<b>Ολοκλήρωση του έργου εκσυγχρονισμού της αντιπλημμυρικής προστασίας.</b>  2ο τρίμηνο 2026
Σλοβακία	Αύξηση των επιδόσεων των σλοβακικών ιδρυμάτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης – Μεταρρύθμιση 5: Συγκέντρωση άριστων εκπαιδευτικών και ερευνητικών ικανοτήτων	<b>Έναρξη της διαδικασίας συγκέντρωσης πανεπιστημίων σε μεγαλύτερες μονάδες.</b>  4ο τρίμηνο 2021	<b>Ολοκλήρωση της διαδικασίας συγχώνευσης ερευνητικών μονάδων.</b>  2ο τρίμηνο 2026

Κράτος μέλος	Περιγραφή του μέτρου	Προηγθέν/-είσα ορόσημο/τιμή-στόχος	Τελικό/-ή ορόσημο/τιμή-στόχος που περιλαμβάνεται στο τελευταίο αίτημα καταβολής
Ισπανία	Πρόγραμμα ενεργειακής αποκατάστασης κτιρίων	<b>Ανάθεση ανακαινίσεων</b> κατοικιών και μη οικιστικών κτιρίων, επιτυγχάνοντας κατά μέσο όρο μείωση της ζήτησης πρωτογενούς ενέργειας κατά τουλάχιστον 30 %.  4ο τρίμηνο 2023	<b>Ολοκλήρωση ανακαινίσεων</b> κατοικιών και μη οικιστικών κτιρίων, επιτυγχάνοντας κατά μέσο όρο μείωση της ζήτησης πρωτογενούς ενέργειας κατά τουλάχιστον 30 %.  2ο τρίμηνο 2026

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει των εκτελεστικών αποφάσεων του Συμβουλίου.

### Οι εκταμιεύσεις δεν αντικατοπτρίζουν απαραίτητως τον αριθμό και τη σημασία των υποκείμενων ορόσημων και τιμών-στόχου

**86** Γενικά, η εκταμίευση της χρηματοδότησης πρέπει να αντικατοπτρίζει την πρόοδο που σημειώνεται προς την επίτευξη των ορόσημων και των τιμών-στόχου<sup>55</sup>. Μετά την αρχική πληρωμή προχρηματοδότησης, όλες οι πληρωμές βασίζονται στην επίτευξη των ορόσημων και των τιμών-στόχου που περιλαμβάνονται στο αντίστοιχο αίτημα καταβολής. Το ποσό κάθε εκταμίευσης, καθώς και τα ορόσημα και οι τιμές-στόχος που πρέπει να επιτευχθούν προκειμένου αυτή να πραγματοποιηθεί, καθορίζονται στις εκτελεστικές αποφάσεις του Συμβουλίου.

<sup>55</sup> Έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής «Guidance to member states' recovery and resilience plans», SWD(2021) 12 final, μέρος 1/2, σ. 35.

**87** Τα προφίλ πληρωμών είναι αποτέλεσμα διαπραγματεύσεων με το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος. Μολονότι ο αριθμός και η σημασία των ορόσημων και των τιμών-στόχου λαμβάνονται υπόψη<sup>56</sup>, τα προφίλ πληρωμών δεν τα αντικατοπτρίζουν απαραίτητως. Μέχρι το τέλος του 2023, η Επιτροπή είχε εκταμιεύσει το 37 % των συνολικών κονδυλίων του ΜΑΑ (υπό μορφή επιχορηγήσεων και δανείων) σε συνέχεια της ικανοποιητικής εκπλήρωσης του 19 % του συνόλου των ορόσημων και των τιμών-στόχου, λαμβανομένων υπόψη των ποσών των προχρηματοδοτήσεων που είχαν ήδη εκκαθαριστεί (βλέπε [γράφημα 10](#)).

---

<sup>56</sup> Ειδική έκθεση 21/2022, με τίτλο «Η αξιολόγηση των εθνικών σχεδίων ανάκαμψης και ανθεκτικότητας από την Επιτροπή», σημείο 73.

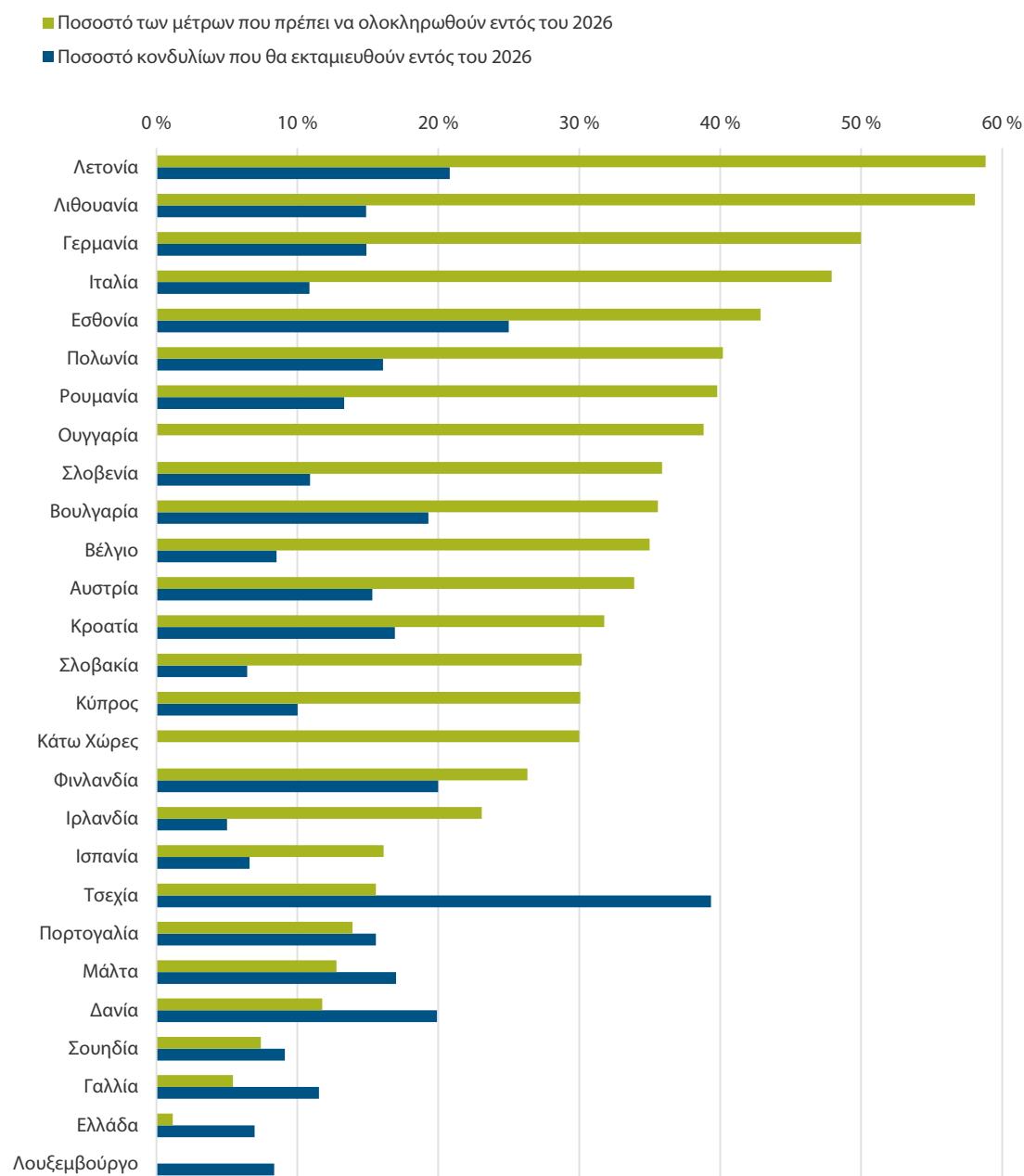
## Γράφημα 10 – Εκταμιεύσεις κονδυλίων του ΜΑΑ για την ικανοποιητική εκπλήρωση ορόσημων και τιμών-στόχου έως το τέλος του 2023

	Ποσοστό εκταμιευθείσας χρηματοδότησης	Ποσοστό ορόσημων και τιμών-στόχου που εκπληρώθηκαν ικανοποιητικά	Συνολικός αριθμός ορόσημων και τιμών-στόχου	Ορόσημα και τιμές-στόχος που είχαν εκπληρωθεί ικανοποιητικά έως το Τ4 του 2023
Γαλλία	59 %	53 %	● 175	● 93
Πορτογαλία	48 %	28 %	● 341	● 96
Ισπανία	46 %	29 %	● 416	● 121
Ιταλία	46 %	34 %	● 525	● 178
Ελλάδα	40 %	26 %	● 331	● 87
Κροατία	38 %	28 %	● 371	● 104
<b>ΕΕ των 27</b>	37 %	19 %	● 2 159	● 679
Σλοβακία	33 %	30 %	● 196	● 58
Λουξεμβούργο	32 %	41 %	● 63	● 26
Εσθονία	30 %	23 %	● 124	● 29
Λιθουανία	29 %	16 %	● 191	● 31
Σλοβενία	24 %	31 %	● 209	● 64
Αυστρία	23 %	26 %	● 171	● 44
Δανία	22 %	32 %	● 77	● 25
Βουλγαρία	22 %	6 %	● 346	● 22
Ρουμανία	21 %	14 %	● 507	● 70
Μάλτα	19 %	14 %	● 138	● 19
Γερμανία	17 %	28 %	● 129	● 36
Τσεχία	15 %	15 %	● 244	● 37
Λετονία	12 %	4 %	● 214	● 9
Κύπρος	8 %	5 %	● 271	● 14
Βέλγιο	0 %	0 %	● 210	0
Φινλανδία	0 %	0 %	● 140	0
Ουγγαρία	0 %	0 %	● 270	0
Ιρλανδία	0 %	0 %	● 109	0
Κάτω Χώρες	0 %	0 %	● 127	0
Πολωνία	0 %	0 %	● 283	0
Σουηδία	0 %	0 %	● 56	0

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει των επιχειρησιακών ρυθμίσεων και του πίνακα αποτελεσμάτων της Επιτροπής για την ανάκαμψη και την ανθεκτικότητα.

**88** Επιπλέον, αρκετά κράτη μέλη θα πρέπει να ολοκληρώσουν περισσότερο από το 50 % των μέτρων τους το 2026, αν και τα περισσότερα από αυτά θα λάβουν τότε λιγότερο από το 20 % της συνολικής τους χρηματοδότησης για τον σκοπό αυτό (βλέπε [γράφημα 11](#)).

### Γράφημα 11 – Ποσοστό των μέτρων με ορόσημα και τιμές-στόχο προς εκπλήρωση έναντι του ποσοστού των κονδυλίων που πρόκειται να εκταμιευθούν εντός του 2026

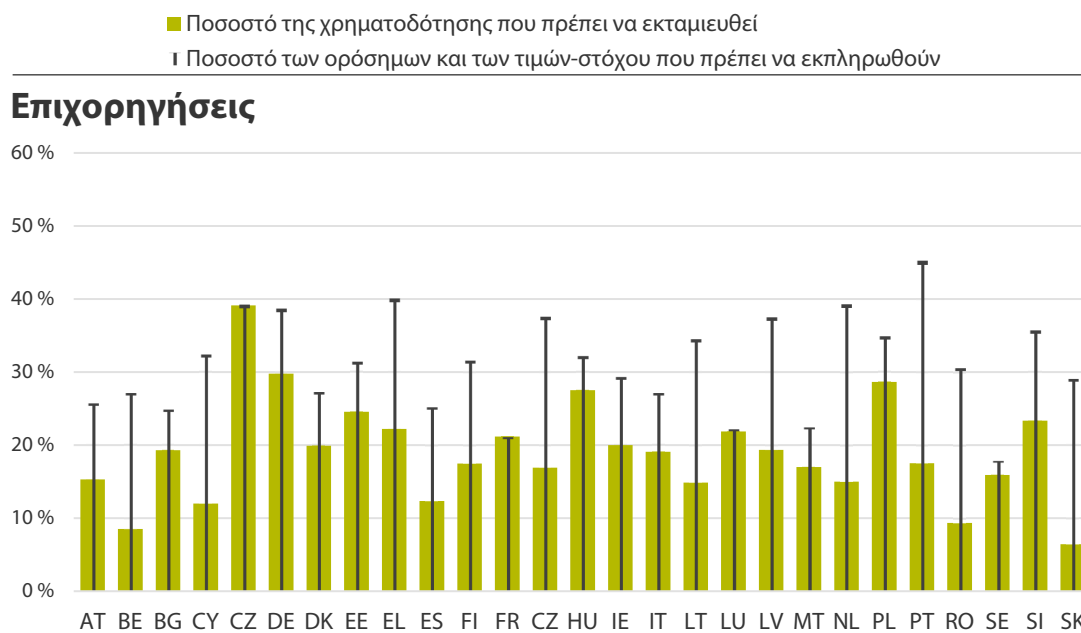


Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων της βάσης δεδομένων Fenix.

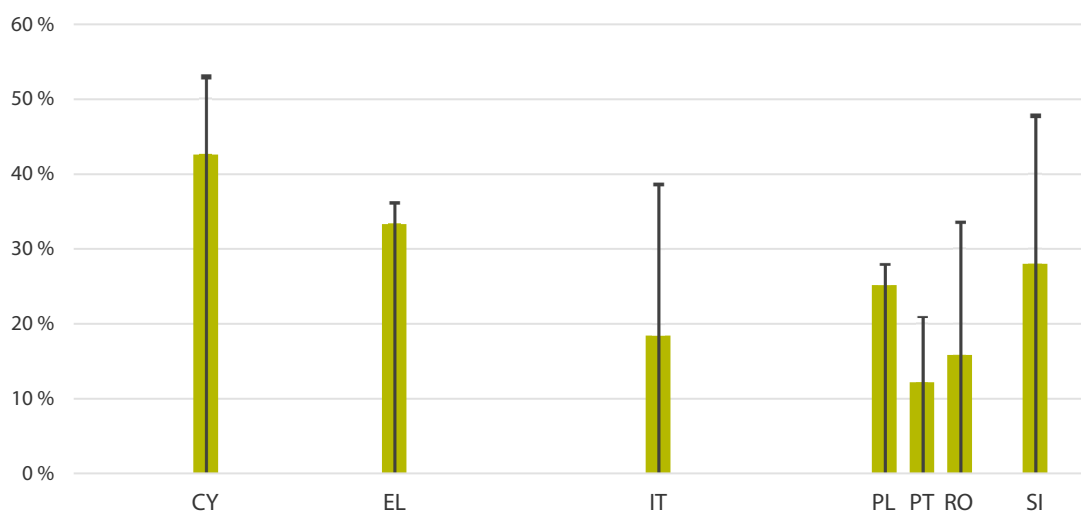


**89** Επιπλέον, η σχέση μεταξύ των εκταμιεύσεων που έγιναν και των ορόσημων και των τιμών-στόχου που επιτεύχθηκαν διαφέρει σημαντικά μεταξύ των κρατών μελών (βλέπε σημείο **86**). Παραδείγματος χάριν, τα δύο τελευταία αιτήματα καταβολής της Πορτογαλίας αντιπροσωπεύουν το 18 % της συνολικής χρηματοδότησης της χώρας στο πλαίσιο του ΜΑΑ, αλλά σχετίζονται με την εκπλήρωση του 45 % των ορόσημων και των τιμών-στόχου που περιλαμβάνονται στο εθνικό ΣΑΑ. Η σχέση αυτή είναι παρόμοια στην περίπτωση, λόγου χάριν, των Κάτω Χωρών (15 % της χρηματοδότησης έναντι 39 % των ορόσημων και των τιμών-στόχου), της Σλοβακίας (6 % έναντι 29 %), της Ρουμανίας (9 % έναντι 31 %) και της Κροατίας (17 % έναντι 38 %) (βλέπε **γράφημα 12**).

## Γράφημα 12 – Ανάλυση του προτελευταίου και του τελικού αιτήματος καταβολής



### Δάνεια



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει των εκτελεστικών αποφάσεων του Συμβουλίου.

**90** Το γεγονός ότι ο ΜΑΑ σχεδιάστηκε κατά τρόπο ώστε οι εκταμιεύσεις να μην αντικατοπτρίζουν απαραίτητως τον αριθμό και τη σημασία των ορόσημων και των τιμών-στόχου μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα σημαντικό μερίδιο της χρηματοδότησης να καταβληθεί χωρίς τα κράτη μέλη να έχουν ολοκληρώσει τα αντίστοιχα μέτρα. Σύμφωνα με τον κανονισμό ΜΑΑ, τα εθνικά ΣΑΑ περιλαμβάνουν, μεταξύ άλλων, χρονοδιάγραμμα για την υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων και των επενδύσεων που πρέπει να ολοκληρωθούν έως τις 31 Αυγούστου 2026<sup>57</sup>. Επισημαίνουμε, ωστόσο, ότι ο κανονισμός ΜΑΑ δεν προβλέπει δυνατότητα ανάκτησης κονδυλίων καταβληθέντων σε σχέση με ορόσημα και τιμές-στόχο που είχαν προηγουμένως εκπληρωθεί, σε περίπτωση μη ολοκλήρωσης των μέτρων. Αυτό ενέχει κίνδυνο για την επίτευξη των στόχων του ΜΑΑ και, ως εκ τούτου, για τα οικονομικά συμφέροντα της ΕΕ σε περίπτωση που τα εν λόγω κράτη μέλη δεν ολοκληρώσουν τα συμφωνηθέντα μέτρα.

---

<sup>57</sup> Άρθρο 18, παράγραφος 4, στοιχείο θ, του κανονισμού ΜΑΑ.

## Συμπεράσματα και συστάσεις

**91** Καταλήγουμε στο συμπέρασμα ότι, στα αρχικά στάδια της εφαρμογής του μηχανισμού ανάκαμψης και ανθεκτικότητας (ΜΑΑ), η προχρηματοδότηση διευκόλυνε την εκταμίευση των κονδυλίων. Στη συνέχεια, ωστόσο, η απορρόφηση των κονδυλίων καθυστέρησε για μια σειρά λόγων. Διαπιστώσαμε πως, μολονότι η Επιτροπή και τα κράτη μέλη έλαβαν μέτρα για την αντιμετώπιση αυτών των καθυστερήσεων, δεν έχουν εξαλειφθεί οι κίνδυνοι για την απορρόφηση και την ολοκλήρωση των μέτρων κατά το δεύτερο ήμισυ της περιόδου εφαρμογής του ΜΑΑ.

**92** Η ανερχόμενη έως και στο 13 % προχρηματοδότηση που προβλέπεται στη νομοθεσία ήταν δικαιολογημένη, δεδομένης της συγκυρίας κρίσης, εν μέσω της οποίας θεσπίστηκε ο ΜΑΑ, και κατέστησε δυνατή την ταχεία εκταμίευση κονδυλίων στα περισσότερα κράτη μέλη (βλέπε σημεία **18-19**). Αν και η ταχεία απορρόφηση της χρηματοδότησης του ΜΑΑ ήταν απαραίτητη για την ανάκαμψη από την κρίση, η απορρόφηση των κονδυλίων κατά το πρώτο ήμισυ της περιόδου εφαρμογής του γενικώς εμφάνισε καθυστερήσεις. Μέχρι τον Δεκέμβριο του 2023, ο αριθμός των αιτημάτων καταβολής που είχαν υποβληθεί στην Επιτροπή ήταν σημαντικά χαμηλότερος από τον προβλεπόμενο στις επιχειρησιακές ρυθμίσεις. Ωστόσο, οι καθυστερήσεις διέφεραν μεταξύ των κρατών μελών, τόσο ως προς τη διάρκειά τους όσο και ως προς τον αριθμό των αιτημάτων καταβολής που υποβλήθηκαν, τη χρηματοδότηση που ζητήθηκε και τα ορόσημα και τις τιμές-στόχο που επιτεύχθηκαν (βλέπε σημεία **21-27**).

**93** Στις καθυστερήσεις συνέβαλαν αρκετοί παράγοντες, συμπεριλαμβανομένων ορισμένων εξωτερικών, όπως οι αυξήσεις των τιμών και οι ελλείψεις εφοδιασμού. Ένας άλλος σημαντικός παράγοντας ήταν ο χρόνος που απαιτήθηκε για την υλοποίηση κάποιων μέτρων, ιδίως καινοτόμων ή μεγάλων έργων υποδομών, που είχε υποεκτιμηθεί κατά τον χρόνο επιλογής τους για συμπερίληψη στα σχέδια ανάκαμψης και ανθεκτικότητας. Επιπλέον, ορισμένοι κανόνες εφαρμογής του ΜΑΑ και ο διαφορετικός τρόπος ερμηνείας τους αύξησαν τον χρόνο που χρειάστηκε για την υλοποίηση των μέτρων (βλέπε σημεία **28-52**).

**94** Το ήμισυ σχεδόν των κονδυλίων του ΜΑΑ που εκταμιεύθηκαν στα 15 κράτη μέλη που μας παρείχαν τις αντίστοιχες πληροφορίες δεν έχει καταβληθεί ακόμη στους τελικούς αποδέκτες. Επίσης, τα υπόλοιπα επτά κράτη μέλη προς τα οποία έγιναν εκταμιεύσεις δεν παρείχαν πλήρεις και συνεπείς πληροφορίες σχετικά με το πού βρίσκονται σήμερα τα εν λόγω κονδύλια. Ακόμη, ο ορισμός του όρου «τελικός αποδέκτης» αφήνει περιθώρια διαφορετικών ερμηνειών και εφαρμόστηκε με διαφορετικό τρόπο για παρόμοια μέτρα (βλέπε σημεία 53-56).

## **Σύσταση 1 – Να διασφαλιστεί η συνεπής εφαρμογή του ορισμού του «τελικού αποδέκτη»**

---

Η Επιτροπή πρέπει να διασφαλίσει ότι τα κράτη μέλη αντιλαμβάνονται και ερμηνεύουν με τον ίδιο τρόπο τον όρο «τελικός αποδέκτης» και τον εφαρμόζουν με συνέπεια.

**Ημερομηνία-στόχος: 2024.**

**95** Η Επιτροπή και τα κράτη μέλη έλαβαν ορισμένα μέτρα για να διευκολύνουν την απορρόφηση, χωρίς όμως να έχουν εξαλειφθεί οι σχετικοί κίνδυνοι. Αν και παρέχουν τη δυνατότητα αντιμετώπισης προβλημάτων που εντοπίστηκαν κατά την υλοποίηση, οι τροποποιήσεις των σχεδίων ανάκαμψης και ανθεκτικότητας δεν πρέπει να μειώνουν το συνολικό επίπεδο φιλοδοξίας τους. Ο βαθμός στον οποίο οι τροποποιήσεις αυτές θα επηρεάσουν την απορρόφηση μένει να διαπιστωθεί (βλέπε σημεία 57-63).

**96** Η Επιτροπή δημοσίευσε τη μεθοδολογία της για την αξιολόγηση της ικανοποιητικής εκπλήρωσης των ορόσημων και των τιμών-στόχου δύο χρόνια μετά την έναρξη της περιόδου εφαρμογής του ΜΑΑ. Ωστόσο, εξακολουθούν να υπάρχουν αβεβαιότητες όσον αφορά τη μείωση των πληρωμών λόγω μη εκπλήρωσης ορισμένων ορόσημων ή τιμών-στόχου, καθώς η μεθοδολογία αφήνει περιθώρια για διαφορετικές ερμηνείες. Καθοδήγηση σχετικά με την εφαρμογή της αρχής της «μη πρόκλησης σημαντικής βλάβης» παρασχέθηκε εγκαίρως, αλλά οι εθνικές αρχές αντιμετώπισαν δυσκολίες στην εφαρμογή της, λόγω της πολυπλοκότητας και του νεοφανούς χαρακτήρα της (βλέπε σημεία 64-68).

**97** Τα κράτη μέλη έλαβαν επίσης μέτρα για την ενίσχυση της διοικητικής ικανότητάς τους, ιδίως με την πρόσληψη πρόσθετου προσωπικού, αλλά δεν αντιμετώπισαν πλήρως τις σχετικές προκλήσεις (βλέπε σημεία **69-70**). Η Επιτροπή και τα κράτη μέλη θέσπισαν συστήματα για την παρακολούθηση της εφαρμογής του ΜΑΑ, αλλά οι παρασχεθείσες πληροφορίες σε ορισμένες περιπτώσεις ήταν ελλιπείς. Παρά τις τακτικές επαφές της με τα κράτη μέλη, η Επιτροπή δεν ζητεί συστηματικά από αυτά να παρέχουν πληροφορίες σχετικά με τις ενέργειες που έγιναν για την αντιμετώπιση των καθυστερήσεων, μολονότι η εφαρμογή του ΜΑΑ τελεί υπό την άμεση διαχείρισή της και άρα αυτή φέρει την τελική ευθύνη (βλέπε σημεία **71-75**).

## **Σύσταση 2 – Να παρασχεθεί πρόσθετη καθοδήγηση και υποστήριξη στα κράτη μέλη**

---

Η Επιτροπή πρέπει, κατά περίπτωση, να παρέχει περαιτέρω υποστήριξη και καθοδήγηση για την αντιμετώπιση των αβεβαιοτήτων που τυχόν επιμένουν στους τομείς που έχουν προσδιορίσει τα κράτη μέλη.

**Ημερομηνία-στόχος: 2024.**

**98** Κατά το δεύτερο ήμισυ της περιόδου εφαρμογής του ΜΑΑ, ο αριθμός και η φύση των ορόσημων και των τιμών-στόχου που πρέπει να επιτευχθούν, καθώς και η στροφή από τις μεταρρυθμίσεις στις επενδύσεις, είναι πιθανό να θέσουν πρόσθετες προκλήσεις για την έγκαιρη απορρόφηση των κονδυλίων. Δεδομένων των καθυστερήσεων που ήδη καταγράφονταν στο τέλος του 2023, θεωρούμε ότι υπάρχει κίνδυνος να μην ολοκληρωθούν όλα τα προγραμματισμένα μέτρα εντός του χρονοδιαγράμματος υλοποίησης του ΜΑΑ (βλέπε σημεία **78-85**).

### Σύσταση 3 – Να παρακολουθείται και να μετριάζεται ο κίνδυνος μη ολοκλήρωσης των μέτρων και οι σχετικές δημοσιονομικές επιπτώσεις

---

Η Επιτροπή οφείλει, σε συνεργασία με τα κράτη μέλη:

- α) να προσδιορίσει τα μέτρα που υπάρχει μεγαλύτερος κίνδυνος να μην έχουν ολοκληρωθεί μέχρι τις 31 Αυγούστου 2026·
- β) να παρακολουθεί συστηματικά τα εν λόγω μέτρα και να επιτυγχάνει συμφωνία σχετικά με τις δράσεις που πρέπει να αναληφθούν για την αντιμετώπιση των καθυστερήσεων·
- γ) να μετριάσει τον κίνδυνο χρηματοδότησης μέτρων που δεν έχουν ολοκληρωθεί.

**Ημερομηνία-στόχος: 2024.**

**99** Διαπιστώσαμε επίσης ότι το ύψος των κονδυλίων που εκταμιεύονται στα κράτη μέλη δεν αντικατοπτρίζει απαραίτητως τον αριθμό και τη σημασία των ορόσημων και των τιμών-στόχου που επιτεύχθηκαν. Επιπλέον, η σχέση μεταξύ της χρηματοδότησης και της επίτευξης των ορόσημων και των τιμών-στόχου διαφέρει μεταξύ των κρατών μελών. Ως εκ τούτου, υπάρχει πιθανότητα σημαντικό μέρος των κονδυλίων να εκταμιευθεί για μέτρα που ενδέχεται να μην ολοκληρωθούν. Αυτό ενέχει κινδύνους, καθώς ο κανονισμός ΜΑΑ δεν προβλέπει δυνατότητα ανάκτησης κονδυλίων καταβληθέντων σε σχέση με ορόσημα και τιμές-στόχο που είχαν προηγουμένως εκπληρωθεί, σε περίπτωση μη ολοκλήρωσης των μέτρων (βλέπε σημεία **86-90**).

## **Σύσταση 4 – Να βελτιωθεί ο σχεδιασμός, όσον αφορά την απορρόφηση, μελλοντικών μέσων βασιζόμενων σε χρηματοδότηση που δεν συνδέεται με τις δαπάνες**

---

Αν η Επιτροπή σχεδιάσει μέσα βασιζόμενα σε χρηματοδότηση που δεν συνδέεται με τις δαπάνες, πρέπει να φροντίσει:

- α) να διασφαλίσει τη στενή σύνδεση των εκταμιεύσεων με την πρόοδο προς την επίτευξη των στόχων·
- β) να προβλέψει δυνατότητα ανάκτησης κονδυλίων σε περίπτωση μη ολοκλήρωσης των μέτρων.

**Ημερομηνία-στόχος: κατά τον σχεδιασμό μέσων βασιζόμενων σε χρηματοδότηση που δεν συνδέεται με τις δαπάνες.**

Η παρούσα έκθεση εγκρίθηκε από το Τμήμα IV, του οποίου προεδρεύει ο Mihails Kozlons, Μέλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, στο Λουξεμβούργο, στις 4 Ιουλίου 2024.

*Για το Ελεγκτικό Συνέδριο*

Tony Murphy  
*Πρόεδρος*

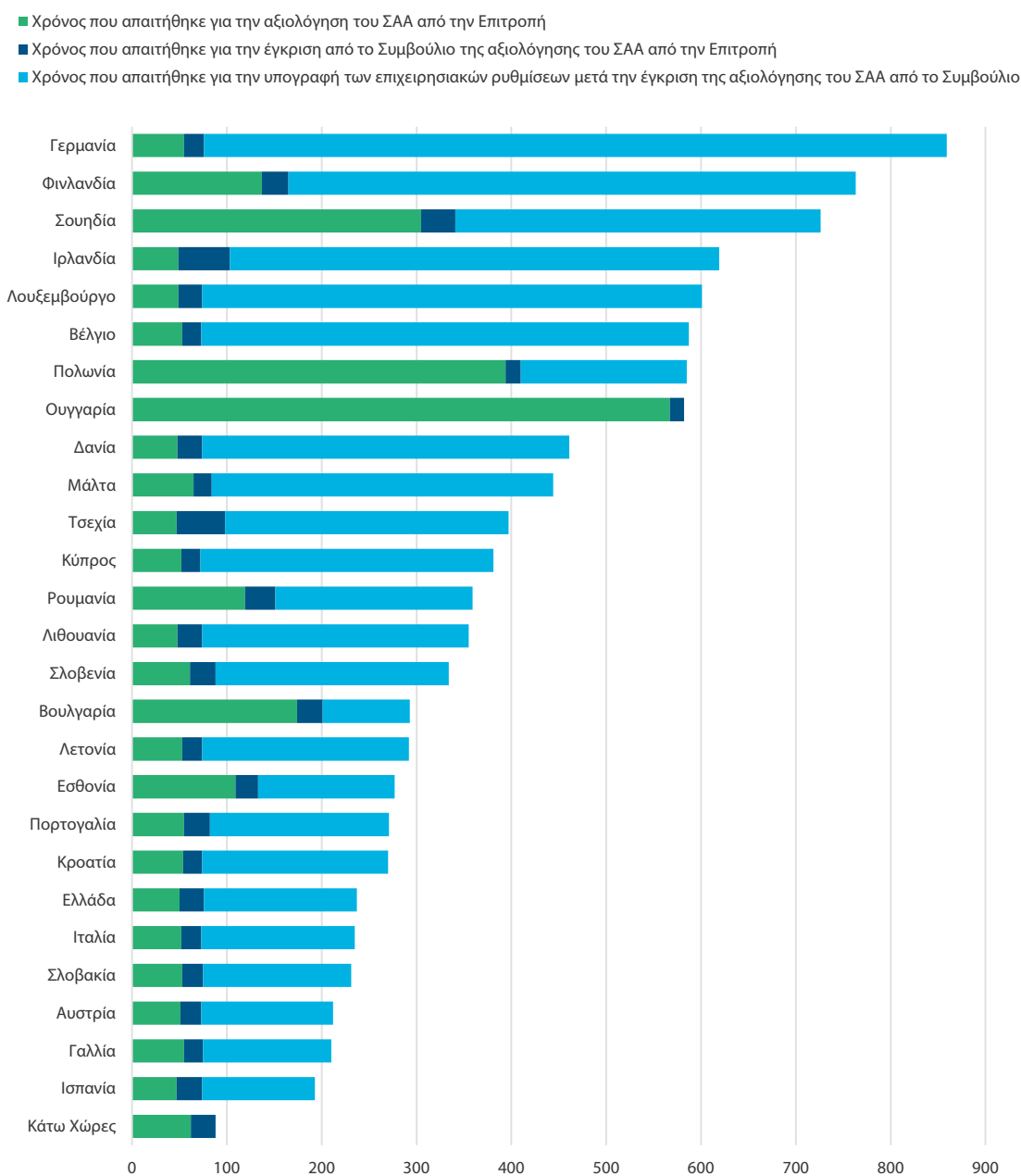


## Παραρτήματα

### Παράρτημα Ι – Βασικά στοιχεία σχετικά με τις έρευνες που διενήργησε το ΕΕΣ μεταξύ των κρατών μελών

Αποδέκτες	Θέμα	Δείγμα	Περίοδος	Ποσοστό απόκρισης
Συντονιστικοί φορείς του ΜΑΑ	Απορρόφηση γενικώς	27 κράτη μέλη	Απρίλιος – Ιούνιος 2023	96 %
Φορείς υλοποίησης του ΜΑΑ		20 κράτη μέλη για τα οποία λάβαμε τα σχετικά στοιχεία επικοινωνίας		61 %
Αρχές ελέγχου		27 κράτη μέλη		70 %

## Παράρτημα II – Διαδικαστικά στάδια και απαιτούμενος χρόνος (σε ημέρες)



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει του πίνακα αποτελεσμάτων της Επιτροπής για την ανάκαμψη και την ανθεκτικότητα.

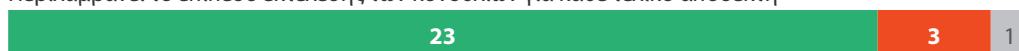
## Παράρτημα ΙΙΙ – Λειτουργικές δυνατότητες των πληροφοριακών συστημάτων των κρατών μελών για την παρακολούθηση της απορρόφησης των κονδυλίων του ΜΑΑ σε εθνικό επίπεδο

■ Ναι ■ Όχι ■ Άνευ αντικειμένου

Επιτρέπει την παρακολούθηση της επίτευξης των ορόσημων και των τιμών-στόχου ανά πάσα στιγμή



Περιλαμβάνει το επίπεδο εκτέλεσης των κονδυλίων για κάθε τελικό αποδέκτη



Παρέχει επισκόπηση της απορρόφησης των κονδυλίων σε εθνικό επίπεδο



Παρέχει επισκόπηση της απορρόφησης των κονδυλίων σε επίπεδο τελικού αποδέκτη



Ενημερώνει σε περίπτωση καθυστερήσεων σε κάθε στάδιο της υλοποίησης ακόμη και πριν από τη λήξη της προθεσμίας για την επίτευξη του σχετικού ορόσημου ή τιμής-στόχου



Παρέχει επισκόπηση της απορρόφησης των κονδυλίων σε περιφερειακό επίπεδο

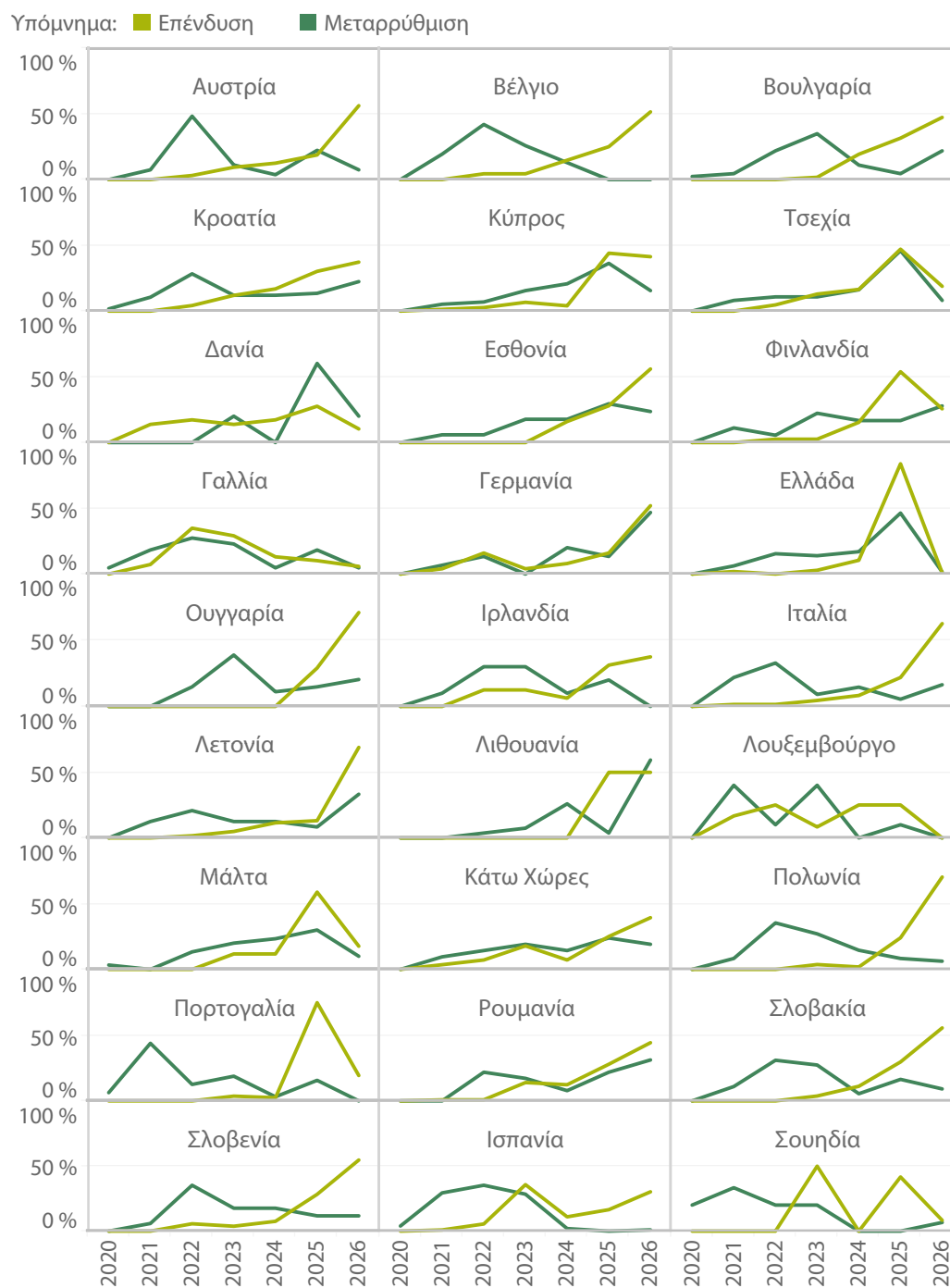


Προβλέπει ελέγχους για τον εντοπισμό ενδεχόμενης ανατροπής ορόσημων και τιμών-στόχου που είχαν εκπληρωθεί προηγουμένως



Πηγή: Έρευνα του ΕΕΣ μεταξύ των συντονιστικών φορέων του ΜΑΑ.

## Παράρτημα IV – Ποσοστό των μεταρρυθμίσεων και των επενδύσεων που πρέπει να ολοκληρώνονται ανά έτος, ανά κράτος μέλος



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων της βάσης δεδομένων Fenix.

# Συνομογραφίες

**ΜΑΑ:** Μηχανισμός ανάκαμψης και ανθεκτικότητας

**ΣΑΑ:** Σχέδιο ανάκαμψης και ανθεκτικότητας

## Γλωσσάριο

**Απορρόφηση:** Ο βαθμός στον οποίο τα κράτη μέλη έχουν λάβει, στο πλαίσιο του ΜΑΑ, χρηματοδότηση από την Επιτροπή για την ικανοποιητική εκπλήρωση ορόσημων και τιμών-στόχου.

**Αποτέλεσμα:** Η άμεση επίδραση έργου ή προγράμματος μετά την ολοκλήρωσή του, όπως η βελτίωση της απασχολησιμότητας όσων συμμετείχαν σε πρόγραμμα μαθημάτων ή η βελτιωμένη προσβασιμότητα έπειτα από την κατασκευή νέου δρόμου.

**Αποτελεσματικότητα:** Ο βαθμός επίτευξης των επιδιωκόμενων στόχων μέσω των αναλαμβανόμενων δραστηριοτήτων.

**Επένδυση:** Δαπάνη για δραστηριότητα, έργο ή άλλη δράση που εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του κανονισμού και αναμένεται να αποφέρει οφέλη για την κοινωνία, την οικονομία ή/και το περιβάλλον.

**Επιδόσεις:** Μέτρηση του βαθμού στον οποίο εκπληρώθηκαν ικανοποιητικά οι στόχοι ενός χρηματοδοτούμενου από την ΕΕ μέτρου, έργου ή προγράμματος, όπως και του βαθμού στον οποίο αυτό εξασφαλίζει την οικονομική αποδοτικότητα της σχετικής δαπάνης.

**Επιχειρησιακή ρύθμιση:** Συμφωνία μεταξύ της Επιτροπής και κράτους μέλους για τεχνικά θέματα που αφορούν την υλοποίηση του εθνικού σχεδίου ανάκαμψης και ανθεκτικότητας.

**Ευρωπαϊκό Εξάμηνο:** Ο ετήσιος κύκλος που παρέχει το πλαίσιο για τον συντονισμό των οικονομικών πολιτικών των κρατών μελών της ΕΕ και για την παρακολούθηση της προόδου.

**Μεταρρύθμιση:** Δράση ή διαδικασία που αποσκοπεί στην πραγματοποίηση αλλαγών και βελτιώσεων με σημαντικό αντίκτυπο ή μακροπρόθεσμες συνέπειες στη λειτουργία μιας αγοράς ή πολιτικής, στη λειτουργία ή τις δομές ενός θεσμού ή μιας διοίκησης, ή στην πρόοδο προς την επίτευξη σχετικών στόχων πολιτικής, όπως η ανάπτυξη και η απασχόληση, η ανθεκτικότητα και η διττή μετάβαση.

**Μη πρόκληση σημαντικής βλάβης:** Αρχή σύμφωνα με την οποία τα επενδυτικά μέτρα δεν πρέπει να έχουν σημαντικό αρνητικό περιβαλλοντικό αντίκτυπο.

**Μηχανισμός ανάκαμψης και ανθεκτικότητας:** Ο μηχανισμός χρηματοδοτικής στήριξης της ΕΕ, που σκοπό έχει τον μετριασμό των οικονομικών και κοινωνικών επιπτώσεων της πανδημίας COVID-19, την τόνωση της ανάκαμψης και την αντιμετώπιση των προκλήσεων ενός περισσότερο πράσινου και ψηφιακού μέλλοντος.

**Ορόσημο:** Ποιοτικό μέτρο προόδου προς την υλοποίηση μεταρρύθμισης ή επένδυσης.

**Παρακολούθηση:** Η συστηματική παρατήρηση και εξακρίβωση, εν μέρει μέσω δεικτών, της σημειούμενης προόδου προς την επίτευξη ενός στόχου.

**Σχέδιο ανάκαμψης και ανθεκτικότητας:** Έγγραφο που καθορίζει τις σκοπούμενες μεταρρυθμίσεις και επενδύσεις ενός κράτους μέλους στο πλαίσιο του μηχανισμού ανάκαμψης και ανθεκτικότητας.

**Ταμείο Συνοχής:** Ταμείο της ΕΕ για τη μείωση των οικονομικών και κοινωνικών ανισοτήτων στην ΕΕ μέσω της χρηματοδότησης επενδύσεων σε κράτη μέλη με κατά κεφαλήν ακαθάριστο εθνικό εισόδημα χαμηλότερο του 90 % του μέσου όρου της ΕΕ.

**Τελικός αποδέκτης:** Φυσικό ή νομικό πρόσωπο που λαμβάνει κονδύλια του ΜΑΑ για την υλοποίηση μέτρου που περιλαμβάνεται στο σχέδιο ανάκαμψης και ανθεκτικότητας κράτους μέλους.

**Τιμή-στόχος:** Ποσοτικό μέτρο της προόδου κράτους μέλους προς την υλοποίηση μεταρρύθμισης ή επένδυσης.

## Απαντήσεις της Επιτροπής

<https://www.eca.europa.eu/el/publications/sr-2024-13>

## Χρονογραμμή

<https://www.eca.europa.eu/el/publications/sr-2024-13>



## Κλιμάκιο ελέγχου

Στις ειδικές εκθέσεις του ΕΕΣ παρουσιάζονται τα αποτελέσματα των ελέγχων που αυτό διενεργεί επί πολιτικών και προγραμμάτων της ΕΕ ή επί διαχειριστικών θεμάτων που αφορούν συγκεκριμένους τομείς του προϋπολογισμού. Το ΕΕΣ επιλέγει και σχεδιάζει τα εν λόγω ελεγκτικά έργα κατά τρόπον ώστε αυτά να αποφέρουν τον μέγιστο αντίκτυπο, λαμβανομένων υπόψη των κινδύνων για τις επιδόσεις ή για τη συμμόρφωση, του επιπέδου των σχετικών εσόδων ή δαπανών, των επικείμενων εξελίξεων και του πολιτικού και δημόσιου συμφέροντος.

Ο εν προκειμένω έλεγχος επιδόσεων διενεργήθηκε από το Τμήμα Ελέγχου IV (Ρύθμιση των αγορών και ανταγωνιστική οικονομία), του οποίου προεδρεύει ο Mihails Kozlons, Μέλος του ΕΕΣ. Επικεφαλής του ελέγχου ήταν η Ivana Maletić, Μέλος του ΕΕΣ, συνεπικουρούμενη από τη Sandra Diering, προϊσταμένη του ιδιαίτερου γραφείου της, την Tea Vlainić, σύμβουλο στο ιδιαίτερο γραφείο της, τον Juan Ignacio Gonzalez Bastero, διοικητικό στέλεχος, τον Γιώργο Τσίκκο, υπεύθυνο έργου, τον Felipe Andres Miguelez, ελεγκτή, και τις Sorana Rotta και Valentina-Adriana Visan, ελέγκτριες. Γλωσσική υποστήριξη παρείχε ο Michael Pyper και η Alexandra-Elena Mazilu συνέβαλε στην ανάπτυξη των γραφικών.



Ivana Maletić



Sandra Diering



Tea Vlainić

Juan Ignacio Gonzales  
Bastero

Giorgios Tsikkos



Sorana Rotta



Valentina-Adriana Visan



Michael Pyper

# ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΠΝΕΥΜΑΤΙΚΗΣ ΙΔΙΟΚΤΗΣΙΑΣ

© Ευρωπαϊκή Ένωση, 2024

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

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

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

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

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

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

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

### **Χρήση του λογότυπου του ΕΕΣ**

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

HTML	ISBN 978-92-849-2521-6	ISSN 1977-5660	doi:10.2865/065645	QJ-AB-24-013-EL-Q
PDF	ISBN 978-92-849-2530-8	ISSN 1977-5660	doi:10.2865/95106	QJ-AB-24-013-EL-N

Ο μηχανισμός ανάκαμψης και ανθεκτικότητας (ΜΑΑ), του οποίου η αξία ανέρχεται σε 724 δισεκατομμύρια ευρώ, συστάθηκε ως απόκριση στην πανδημία COVID-19.

Ελέγξαμε την απορρόφηση των κονδυλίων του και καταλήξαμε στο συμπέρασμα ότι προχωρά, αλλά με ορισμένες καθυστερήσεις.

Μολονότι η Επιτροπή και τα κράτη μέλη έχουν λάβει μέτρα για να αντιμετωπίσουν το πρόβλημα των καθυστερήσεων, δεν έχουν εξαιφθεί οι κίνδυνοι όσον αφορά την ολοκλήρωση των μέτρων και, ως εκ τούτου, την επίτευξη των στόχων του ΜΑΑ.

Διαπιστώσαμε ότι ο κανονισμός ΜΑΑ δεν προβλέπει δυνατότητα ανάκτησης κονδυλίων σε περίπτωση μη ολοκλήρωσης κάποιου μέτρου και ότι οι εκταμιεύσεις προς τα κράτη μέλη δεν αντικατοπτρίζουν απαραίτητως τον αριθμό και τη σημασία των ορόσημων και των τιμών-στόχου που επιτεύχθηκαν.

Μεταξύ άλλων, συνιστούμε στην Επιτροπή να παρέχει πρόσθετη καθοδήγηση όταν απαιτείται, να επαληθεύει κατά πόσον τα μέτρα έχουν ολοκληρωθεί και να βελτιώσει τον σχεδιασμό μελλοντικών παρόμοιων μέσων, όσον αφορά την απορρόφηση.

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



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ  
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ  
ΣΥΝΕΔΡΙΟ



Υπηρεσία Εκδόσεων  
της Ευρωπαϊκής Ένωσης

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

Τηλ. +352 4398-1

Πληροφορίες: [eca.europa.eu/el/contact](https://eca.europa.eu/el/contact)  
Ιστότοπος: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors