

Ειδική έκθεση

Διπλή χρηματοδότηση από τον προϋπολογισμό της ΕΕ

Τα συστήματα δικλίδων δεν διαθέτουν ουσιώδη στοιχεία για τον μετριασμό του αυξημένου κινδύνου που απορρέει από το μη βασιζόμενο στις δαπάνες μοντέλο του ΜΑΑ



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ
ΣΥΝΕΔΡΙΟ

Περιεχόμενα

	Σημείο
Σύνοψη	I-V
Εισαγωγή	01-18
Αρκετά είναι τα χρηματοδοτικά προγράμματα της ΕΕ που στηρίζουν τους στόχους της συνοχής	01-05
Νομικό πλαίσιο για τη διπλή χρηματοδότηση	06-14
Η απαγόρευση της διπλής χρηματοδότησης είναι θεμελιώδης αρχή του προϋπολογισμού της ΕΕ	06-07
Το μη συνδεδεμένο με τις δαπάνες μοντέλο υλοποίησης του ΜΑΑ διαφέρει από εκείνα της χρηματοδότησης της συνοχής και του ΜΣΕ	08-10
Στο πλαίσιο του μοντέλου ΧΔΣΔ, διπλή χρηματοδότηση μπορεί να σημαίνει ότι οι ίδιες εκροές / τα ίδια αποτελέσματα χρηματοδοτούνται δύο φορές	11-14
Η αποφυγή της διπλής χρηματοδότησης αποτελεί κοινή ευθύνη της Επιτροπής και των κρατών μελών	15-18
Εμβέλεια και προσέγγιση του ελέγχου	19-24
Παρατηρήσεις	25-98
Στον ισχύοντα ορισμό της διπλής χρηματοδότησης δεν λαμβάνονται υπόψη οι ιδιαιτερότητες των μοντέλων υλοποίησης που δεν συνδέονται με τις δαπάνες	25-35
Ο κανονισμός για τον ΜΑΑ χρησιμοποιεί τον παραδοσιακό ορισμό της βάσει δαπανών διπλής χρηματοδότησης του δημοσιονομικού κανονισμού, παρόλο που η χρηματοδότηση που παρέχει δεν συνδέεται με δαπάνες	26-29
Ο συνδυασμός διαφορετικών ενωσιακών μέσων απαιτεί πρόσθετες δικλίδες ώστε να μετριαστεί ο κίνδυνος διπλής χρηματοδότησης	30-31
Ο κανονισμός για τον ΜΑΑ δεν προβλέπει ρητά τα μέτρα μηδενικού κόστους, τα οποία αυξάνουν τον κίνδυνο διπλής χρηματοδότησης ιδιαίτερα των μεταρρυθμίσεων που προϋποθέτουν επενδύσεις	32-35

Τα προληπτικά μέτρα της Επιτροπής και των κρατών μελών δεν επαρκούν από μόνα τους για την αποφυγή της διπλής χρηματοδότησης	36-59
Η καθοδήγηση της Επιτροπής εκδόθηκε καθυστερημένα, παραμένει ελλιπής και κατευθύνει τα κράτη μέλη προς ελέγχους βάσει δαπανών	37-43
Τα μέτρα που λάμβανε η Επιτροπή στο στάδιο του προγραμματισμού δεν ήταν επαρκή για την αποφυγή της διπλής χρηματοδότησης	44-52
Τα κράτη μέλη αποφεύγουν να συνδυάζουν τη στήριξη του ΜΑΑ με άλλα μέσα της ΕΕ, με σκοπό να αποτρέπουν τη διπλή χρηματοδότηση	53-54
Η θέσπιση του ΜΑΑ οδήγησε σε αυξημένη ανάγκη συντονισμού για την πρόληψη και τον εντοπισμό της διπλής χρηματοδότησης	55-59
Οι δικλίδες των κρατών μελών όσον αφορά την απουσία διπλής χρηματοδότησης είναι ελλιπείς	60-82
Οι διαχειριστικές επαληθεύσεις σχετικά με τη διπλή χρηματοδότηση βασίζονται στις πραγματικές δαπάνες και εξαρτώνται κυρίως από υπεύθυνες δηλώσεις	61-68
Το κατακερματισμένο τοπίο των συστημάτων διαχείρισης ΤΠ παρεμποδίζει τη διενέργεια αποτελεσματικών διασταυρωτικών ελέγχων για διπλή χρηματοδότηση	69-71
Το Arachne δεν χρησιμοποιείται ευρέως για τον εντοπισμό των κινδύνων διπλής χρηματοδότησης στα κράτη μέλη	72-77
Περιορισμένες ελεγκτικές εργασίες για τη διπλή χρηματοδότηση στα κράτη μέλη	78-82
Η Επιτροπή παρέχει διασφάλιση όσον αφορά την απουσία διπλής χρηματοδότησης βάσει περιορισμένων αποδεικτικών στοιχείων	83-98
Οι επαληθεύσεις της Επιτροπής πριν από την πληρωμή δεν αποσκοπούν ειδικά στον εντοπισμό διπλής χρηματοδότησης	84-87
Οι έλεγχοι της Επιτροπής καλύπτουν τον κίνδυνο διπλής χρηματοδότησης ως έναν ορισμένο βαθμό	88-91
Μέχρι το τέλος ελεγκτικών εργασιών μας, η Επιτροπή δεν είχε εντοπίσει περιπτώσεις διπλής χρηματοδότησης, ούτε είχε επιβάλει μειώσεις στη στήριξη από τον ΜΑΑ λόγω αδυναμιών των συστημάτων	92-93
Η Επιτροπή στηρίζει τη διασφάλιση που παρέχει για την απουσία διπλής χρηματοδότησης σε περιορισμένα τεκμήρια	94-98
Συμπεράσματα και συστάσεις	99-110

Παραρτήματα

Παράρτημα I – Νομικές διατάξεις σχετικά με τη διπλή χρηματοδότηση

Παράρτημα II – Δομή διακυβέρνησης και ελέγχου για τα ταμεία της πολιτικής συνοχής, τον ΜΑΑ και τον ΜΣΕ σε επίπεδο κρατών μελών και Επιτροπής

Παράρτημα III – Προσέγγιση που εφαρμόζουν τα κράτη μέλη και η Επιτροπή για την αντιμετώπιση των περιπτώσεων διπλής χρηματοδότησης στο πλαίσιο των ταμείων της πολιτικής συνοχής, του ΜΑΑ και του ΜΣΕ

Παράρτημα IV – Συναφείς εκθέσεις του ΕΕΣ

Συνομογραφίες

Γλωσσάριο

Απαντήσεις της Επιτροπής

Χρονογραμμή

Κλιμάκιο ελέγχου

Σύνοψη

I Ο μηχανισμός ανάκαμψης και ανθεκτικότητας (ΜΑΑ) συστάθηκε ως απόκριση στην πανδημία COVID-19. Η κίνηση αυτή οδήγησε στην πρώτη μεγάλης κλίμακας διάθεση ενωσιακής χρηματοδοτικής στήριξης χωρίς να υπάρχει σύνδεση με τις πραγματικές δαπάνες, αλλά και σε μεγαλύτερο κίνδυνο διπλής χρηματοδότησης των ίδιων εκροών/αποτελεσμάτων. Προσδοκία ήταν το μοντέλο χρηματοδότησης του ΜΑΑ, αφενός, να αποφέρει αποτελέσματα με αποδοτικό τρόπο και, αφετέρου, να απλουστεύσει τη χρηματοοικονομική διαχείριση. Ωστόσο, η απλούστευση δεν πρέπει να αποδυναμώσει την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ, η δε αποφυγή της διπλής χρηματοδότησης συνιστά θεμελιώδη αρχή για τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση των κονδυλίων της.

II Στο πλαίσιο του ελέγχου μας αξιολογήσαμε αν σχεδιάστηκαν και εφαρμόζονταν σωστά τα συστήματα που ανέπτυξαν η Επιτροπή και τα κράτη μέλη για την πρόληψη, τον εντοπισμό και τη διόρθωση της διπλής χρηματοδότησης από τον ΜΑΑ, από τη μία, και από τα ταμεία της πολιτικής συνοχής και τον μηχανισμό «Συνδέοντας την Ευρώπη», από την άλλη. Στο πλαίσιο των πρωτοφανών ποσών που διατίθενται από διάφορα μέσα της ΕΕ για τη στήριξη των στόχων της συνοχής, σκοπός μας ήταν να συμβάλουμε στην προστασία των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ έναντι του κινδύνου της διπλής χρηματοδότησης.

III Γενικά, από τον έλεγχό μας καταδεικνύεται ότι η χρήση χρηματοδοτικών μέσων βασιζόμενων σε χρηματοδότηση που δεν συνδέεται με δαπάνες έχει ως συνέπεια υψηλότερο κίνδυνο διπλής χρηματοδότησης. Καταλήγουμε στο συμπέρασμα ότι τα συστήματα που αναπτύχθηκαν και εφαρμόζονταν από την Επιτροπή και τα κράτη μέλη δεν επαρκούν ακόμη για τον αποτελεσματικό μετριασμό του αυξημένου κινδύνου διπλής χρηματοδότησης από τον ΜΑΑ, τα ταμεία της πολιτικής συνοχής και τον μηχανισμό «Συνδέοντας την Ευρώπη». Συνεκτιμώντας τις αδυναμίες του περιβάλλοντος των δικλίδων, συμπεραίνουμε ότι η διπλή χρηματοδότηση είναι δύσκολο να εντοπιστεί.

IV Τα συστήματα δικλίδων δεν διαθέτουν βασικά στοιχεία που θα καθιστούσαν δυνατό τον μετριασμό του αυξημένου κινδύνου διπλής χρηματοδότησης:

- Πρώτον, ο ορισμός της διπλής χρηματοδότησης που παρατίθεται στον δημοσιονομικό κανονισμό και χρησιμοποιείται για τον ΜΑΑ δεν περιλαμβάνει τα μοντέλα υλοποίησης που δεν συνδέονται με τις δαπάνες. Μέχρι στιγμής, η Επιτροπή δεν έχει αποσαφηνίσει αρκετά ποια είδη δαπανών πρέπει να λαμβάνονται υπόψη ή πώς πρέπει να αντιμετωπίζεται ο κίνδυνος οι ίδιες εκροές ή τα ίδια αποτελέσματα να δηλώνονται δύο φορές και, έτσι, να χρηματοδοτούνται εις διπλούν. Ο κανονισμός για τον ΜΑΑ δεν προβλέπει ρητά τα μέτρα «μηδενικού κόστους», τα οποία αυξάνουν την πιθανότητα διπλής χρηματοδότησης από τον προϋπολογισμό της ΕΕ.
- Δεύτερον, μολονότι τόσο η Επιτροπή όσο και τα κράτη μέλη έχουν λάβει μέτρα για την πρόληψη της διπλής χρηματοδότησης, αυτά από μόνα τους δεν επαρκούν. Η καθοδήγηση της Επιτροπής σχετικά με τους τρόπους αποφυγής της διπλής χρηματοδότησης στρέφουν τα κράτη μέλη προς ελέγχους βάσει δαπανών. Ωστόσο, η καθοδήγηση αυτή εκδόθηκε καθυστερημένα και δεν καθορίζει τις ελάχιστες απαιτήσεις δικλίδων. Επιπλέον, η εκτίμηση της προσθετικότητας των μέτρων του ΜΑΑ αποδείχθηκε δύσκολο εγχείρημα για την Επιτροπή, διότι τα προγράμματα συνοχής της περιόδου 2021-2027 δεν είχαν οριστικοποιηθεί ακόμη και συχνά δεν υπήρχαν διαθέσιμες λεπτομερείς πληροφορίες. Η εκτίμηση αυτή δεν περιλάμβανε επίσης τα μέτρα μηδενικού κόστους, για τα οποία τα κράτη μέλη δεν παρείχαν εκτιμήσεις κόστους.
- Τρίτον, τα κράτη μέλη που καλύπτει ο εν προκειμένω έλεγχος διενεργούν, συνήθως, διαχειριστικές επαληθεύσεις για τη διπλή χρηματοδότηση με βάση τις πραγματικές δαπάνες. Επίσης, ορισμένα πραγματοποίησαν περιορισμένες μόνο ελεγκτικές εργασίες σχετικά με τη διπλή χρηματοδότηση. Το προβληματικό περιβάλλον δικλίδων οφείλεται κυρίως στον κατακερματισμό του περιβάλλοντος ΤΠ, γεγονός που εμποδίζει τη διενέργεια αποτελεσματικών διασταυρωτικών ελέγχων για τον εντοπισμό τυχόν διπλής χρηματοδότησης, καθώς και στην περιορισμένη χρήση του Aragone ή άλλων εργαλείων εξόρυξης δεδομένων και στις δυσκολίες ανταλλαγής και αντιστοίχισής τους.
- Τέταρτον, η διασφάλιση που είναι σε θέση να παρέχει η Επιτροπή όσον αφορά την απουσία διπλής χρηματοδότησης βασίζεται σε περιορισμένα τεκμήρια. Μετά το πέρας των ελεγκτικών εργασιών μας, η Επιτροπή εντόπισε τις δύο πρώτες πιθανές περιπτώσεις διπλής χρηματοδότησης σε ένα κράτος μέλος.

V Στο πλαίσιο αυτό και με βάση τις ελλείψεις στη διασφάλιση, τις οποίες αναφέραμε στην [ειδική έκθεση 07/2023](#), συνιστούμε στην Επιτροπή τα εξής:

- να προσαρμόσει τον ορισμό της διπλής χρηματοδότησης στις ιδιαιτερότητες του μοντέλου χρηματοδότησης που δεν συνδέεται με τις δαπάνες·
- να ενισχύσει τις δικλίδες για τα μέτρα μηδενικού κόστους·
- να αποσαφηνίσει και να ενισχύσει τις απαιτήσεις δικλίδων για τη διπλή χρηματοδότηση στο πλαίσιο των χρηματοδοτικών προγραμμάτων και μέσων που χρησιμοποιούν χρηματοδότηση μη συνδεόμενη με τις δαπάνες·
- να ενισχύσει τον συντονισμό μεταξύ χρηματοδοτικών προγραμμάτων και μέσων·
- να αναπτύξει ολοκληρωμένα και διαλειτουργικά συστήματα ΤΠ και εργαλεία εξόρυξης δεδομένων για όλα τα χρηματοδοτικά προγράμματα και μέσα·
- να ενισχύσει τη διασφάλιση όσον αφορά την απουσία διπλής χρηματοδότησης, όταν χρησιμοποιεί χρηματοδότηση που δεν συνδέεται με τις δαπάνες.

Εισαγωγή

Αρκετά είναι τα χρηματοδοτικά προγράμματα της ΕΕ που στηρίζουν τους στόχους της συνοχής

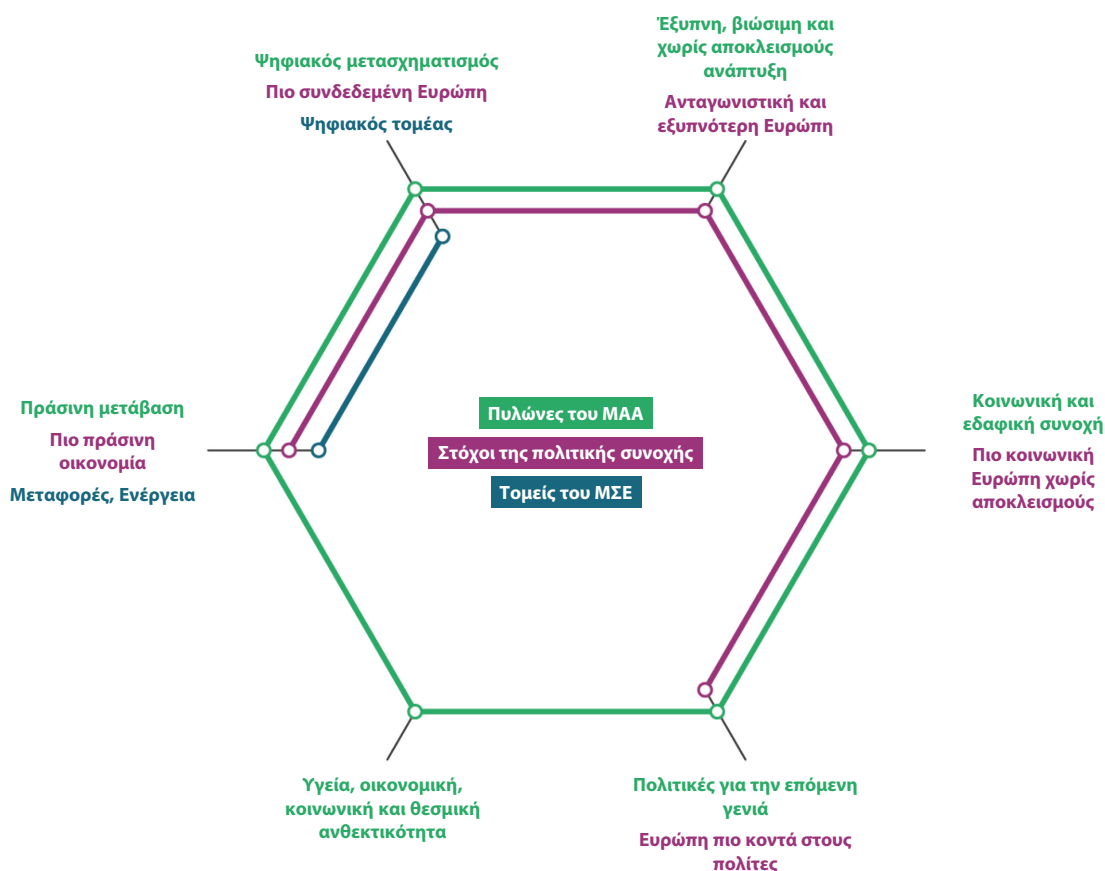
01 Η ΕΕ χρηματοδοτεί δράσεις που αποσκοπούν στην ενίσχυση της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής μεταξύ και εντός των κρατών μελών και στη μείωση των ανισοτήτων μεταξύ των περιφερειών¹. Τα ταμεία της πολιτικής συνοχής (εφεξής «συνοχή»), ο μηχανισμός «Συνδέοντας την Ευρώπη» (ΜΣΕ) και ο μηχανισμός ανάκαμψης και ανθεκτικότητας (ΜΑΑ) είναι τα μεγαλύτερα προγράμματα της ΕΕ που χρηματοδοτούν τους στόχους της συνοχής:

- Η πολιτική συνοχής είναι η κύρια μακροπρόθεσμη επενδυτική πολιτική της ΕΕ. Υλοποιείται μέσω ευρέος φάσματος έργων στο πλαίσιο πολυετών συμφωνιών εταιρικής σχέσης και προγραμμάτων που συγχρηματοδοτούνται από τα ταμεία της πολιτικής αυτής [το Ταμείο Συνοχής(ΤΣ), το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ) και το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ) / Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο+ (ΕΚΤ+)].
- Ο ΜΣΕ αφορά επενδύσεις σε διευρωπαϊκά δίκτυα υποδομών μεταφορών, τηλεπικοινωνιών και ενέργειας.
- Ο ΜΑΑ είναι ένα έκτακτο προσωρινό μέσο που θεσπίστηκε στον απόηχο της πανδημίας COVID-19. Παρέχει χρηματοδοτική στήριξη για μεταρρυθμίσεις και επενδύσεις που καθορίζονται στα σχέδια ανάκαμψης και ανθεκτικότητας (ΣΑΑ) των κρατών μελών, με σκοπό την επίτευξη των κοινών ενωσιακών προτεραιοτήτων της ΕΕ και την αντιμετώπιση των ειδικών ανά χώρα προκλήσεων που προσδιορίζονται κυρίως στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου.

¹ Άρθρο 174 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ).

02 Μολονότι τα τρία χρηματοδοτικά προγράμματα σχεδιάστηκαν για να εξυπηρετήσουν συγκεκριμένους σκοπούς, συμβάλλουν όλα στην επίτευξη των στόχων της συνοχής και στηρίζουν τις αλληλεπικαλυπτόμενες προτεραιότητες χρηματοδοτώντας ένα ευρύ φάσμα έργων σε παρεμφερείς τομείς πολιτικής (*γράφημα 1*). Επιπλέον, με βάση τους αντίστοιχους κανονισμούς, απαιτούνται συνεργίες και συντονισμός μεταξύ των προγραμμάτων².

Γράφημα 1 – Αλληλεπικάλυψη των διάφορων τομέων πολιτικής στο πλαίσιο του ΜΑΑ, της πολιτικής συνοχής και του ΜΣΕ



Σημ.: Το ανωτέρω γράφημα συνιστά απλουστευμένη απεικόνιση εν είδει επεξήγησης.

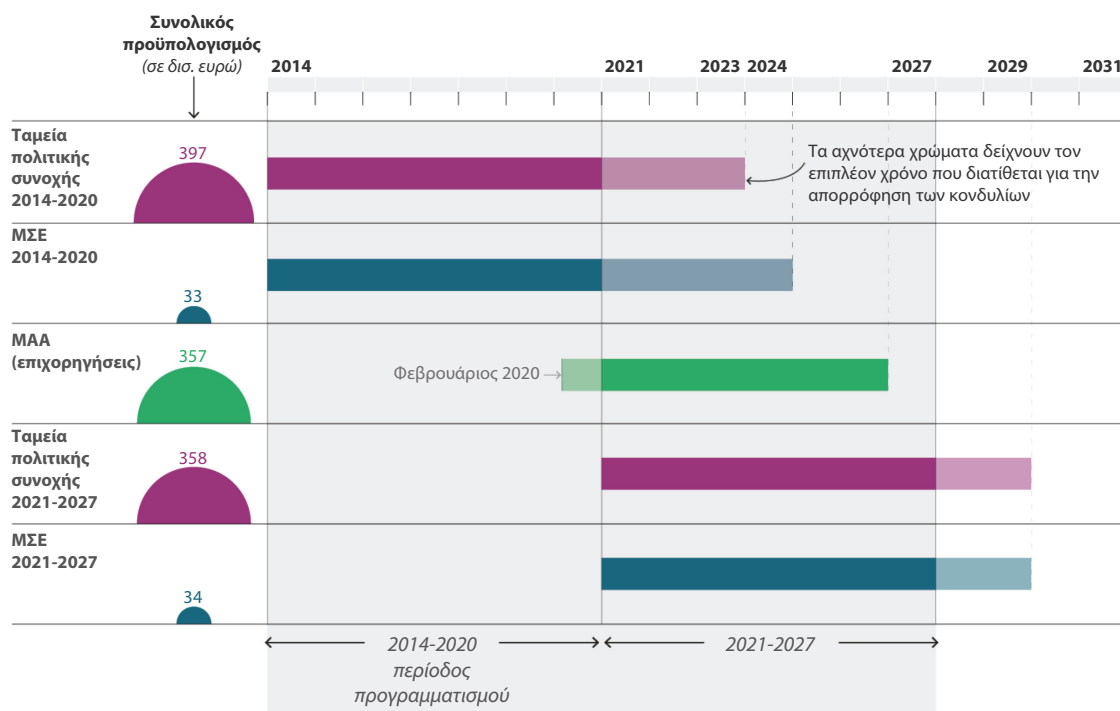
Πηγή: ΕΕΣ.

² Για τον ΜΑΑ, άρθρο 28 του κανονισμού (ΕΕ) 2021/241 (κανονισμός για τον ΜΑΑ). Για τη συνοχή, άρθρο 5, παράγραφος 3, του κανονισμού (ΕΕ) 2021/1060 (κανονισμός περί κοινών διατάξεων – ΚΚΔ). Για τον ΜΣΕ, άρθρο 10, παράγραφος 2, του κανονισμού (ΕΕ) 2021/1153 (κανονισμός για τον ΜΣΕ).

03 Η ΕΕ χρηματοδοτεί τον ΜΑΑ με 648 δισεκατομμύρια ευρώ, από τα οποία έως και 629 δισεκατομμύρια ευρώ θα προέλθουν από δανεισμό στις κεφαλαιαγορές. Έως και 357 δισεκατομμύρια ευρώ διατίθενται στα κράτη μέλη ως μη επιστρεπτές επιχορηγήσεις. Η χρηματοδότηση αυτή έρχεται να προστεθεί στη συνοχή και στον ΜΣΕ, που παρέχουν 358 δισεκατομμύρια ευρώ και 34 δισεκατομμύρια ευρώ, αντίστοιχα, στο πλαίσιο του μακροπρόθεσμου προϋπολογισμού της ΕΕ για την περίοδο 2021-2027 («πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο»).

04 Η περίοδος επιλεξιμότητας για τον ΜΑΑ, που καλύπτει το διάστημα από τον Φεβρουάριο του 2020 μέχρι τον Αύγουστο του 2026, συμπίπτει σε μεγάλο βαθμό με την περίοδο υλοποίησης των προγραμμάτων της συνοχής 2021-2027 και του ΜΣΕ, καθώς και με τα τελευταία έτη υλοποίησης της περιόδου 2014-2020 (*γράφημα 2*).

Γράφημα 2 – Κατανομή του προϋπολογισμού και περίοδοι επιλεξιμότητας για τα ταμεία της πολιτικής συνοχής, τον ΜΣΕ και τον ΜΑΑ



Σημ.: Το ανωτέρω γράφημα συνιστά απλουστευμένη απεικόνιση εν είδει επεξήγησης. Τα δεδομένα για τη συνοχή περιλαμβάνουν τα ποσά που είχαν ή κατανεμηθεί στα κράτη μέλη και το REACT-EU (για την περίοδο 2014-2020), αλλά όχι τα ποσά που μεταφέρθηκαν στον ΜΣΕ. Τα δεδομένα για τον ΜΣΕ περιλαμβάνουν τη συνεισφορά από το Ταμείο Συνοχής και τη στρατιωτική κινητικότητα (για την περίοδο 2021-2027). Η περίοδος επιλεξιμότητας για τον ΜΣΕ ισχύει και για τον ΜΣΕ-Μεταφορές. Ο ΜΣΕ-Ενέργεια και ο ΜΣΕ Ψηφιακή μετάβαση δεν έχουν προκαθορισμένη προθεσμία για την ανάληψη των σχετικών κονδυλίων.

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων της Επιτροπής.

05 Το χρηματοδοτικό τοπίο της ΕΕ έχει εξελιχθεί με την πάροδο του χρόνου και τα νέα μέσα που έχουν προστεθεί, συμπεριλαμβανομένων και των εκτός προϋπολογισμού, έχουν δημιουργήσει ένα ανομοιογενές σύνολο. Ο ΜΑΑ, ο οποίος χρηματοδοτείται κυρίως από τα δάνεια του [NextGenerationEU](#), συμπληρώνει αυτόν τον «γαλαξία ταμείων»³.

³ Ειδική έκθεση 05/2023, με τίτλο «Χρηματοδοτικό τοπίο της ΕΕ – Ανομοιογενές σύνολο που απαιτεί περαιτέρω απλούστευση και υποχρέωση λογοδοσίας», σημεία I-II, 18 και 20.

Νομικό πλαίσιο για τη διπλή χρηματοδότηση

Η απαγόρευση της διπλής χρηματοδότησης είναι θεμελιώδης αρχή του προϋπολογισμού της ΕΕ

06 Η αποφυγή της διπλής χρηματοδότησης αποτελεί θεμελιώδη αρχή για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ⁴. Η απουσία διπλής χρηματοδότησης αποτελεί επίσης προϋπόθεση για τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση του προϋπολογισμού της ΕΕ⁵.

07 Ο δημοσιονομικός κανονισμός⁶ απαγορεύει τη διπλή χρηματοδότηση για επιχορηγήσεις υπό την άμεση διαχείριση της Επιτροπής. Οι τομεακοί κανονισμοί για τη θέσπιση των ταμείων της πολιτικής συνοχής, του ΜΣΕ και του ΜΑΑ υπενθυμίζουν αυτή την υποχρέωση. Ο συνδυασμός χρηματοδότησης από διαφορετικά ενωσιακά προγράμματα επιτρέπεται μόνον υπό την προϋπόθεση ότι οι ίδιες δαπάνες δεν καλύπτονται από πολλαπλές ενωσιακές πηγές. Τέτοιες διατάξεις δεν ισχύουν για την έμμεση διαχείριση. Στο [παράρτημα I](#) παρατίθενται οι σχετικές νομικές διατάξεις.

⁴ Άρθρο 1 του κανονισμού (ΕΚ, Ευρατόμ) αριθ. 2988/95 του Συμβουλίου σχετικά με την προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

⁵ Αιτιολογική σκέψη 130 και άρθρα 36 και 63 του δημοσιονομικού κανονισμού.

⁶ Άρθρο 191, παράγραφος 3, του δημοσιονομικού κανονισμού.

Το μη συνδεδεμένο με τις δαπάνες μοντέλο υλοποίησης του ΜΑΑ διαφέρει από εκείνα της χρηματοδότησης της συνοχής και του ΜΣΕ

08 Στο πλαίσιο της χρηματοδότησης της συνοχής και του ΜΣΕ, οι πόροι της ΕΕ εκταμιεύονται από την Επιτροπή κυρίως μέσω της επιστροφής επιλέξιμων δαπανών για έργα, οι οποίες όντως πραγματοποιήθηκαν, μερικές φορές με τη χρήση επιλογών απλουστευμένου κόστους ή, σε σπάνιες περιπτώσεις, με τη χρήση χρηματοδότησης που δεν συνδέεται με τις δαπάνες (ΧΔΣΔ). Το μοντέλο αυτό συνδέει άμεσα την ενωσιακή χρηματοδότηση με την επίτευξη προκαθορισμένων αποτελεσμάτων ή την πλήρωση συγκεκριμένων προϋποθέσεων⁷. Αντιθέτως, οι πληρωμές του ΜΑΑ προς τα κράτη μέλη βασίζονται αποκλειστικά στη ΧΔΣΔ και εκταμιεύονται εφόσον έχουν εκπληρωθεί ικανοποιητικά τα ορόσημα και οι τιμές-στόχος για τις επενδύσεις και τις μεταρρυθμίσεις που καθορίζονται στα οικεία ΣΑΑ⁸. Προσδοκία ήταν το μοντέλο ΧΔΣΔ, αφενός, να αποφέρει αποτελέσματα με αποδοτικό τρόπο και, αφετέρου, να απλουστεύσει τη χρηματοοικονομική διαχείριση⁹.

⁷ Άρθρο 125, παράγραφος 1, του [κανονισμού \(ΕΕ, Ευρατόμ\) 2018/1046](#) (δημοσιονομικός κανονισμός). [Ειδική έκθεση 24/2021](#), με τίτλο «Χρηματοδότηση βάσει επιδόσεων στην πολιτική συνοχής: παρά τις ευγενείς φιλοδοξίες, την περίοδο 2014-2020 δεν είχαν εξαλειφθεί τα εμπόδια», σημεία 06, 90, 93 και 100-101. Στο πλαίσιο αυτό, επισημαίνουμε ότι ο τρόπος εφαρμογής του μοντέλου ΧΔΣΔ υπό την πολιτική συνοχής διαφέρει από τον τρόπο εφαρμογής του όσον αφορά τον ΜΑΑ.

⁸ Άρθρο 24, παράγραφος 3, του [κανονισμού για τον ΜΑΑ](#).

⁹ Αιτιολογικές σκέψεις 18, 44, 51 του [κανονισμού για τον ΜΑΑ](#).

09 Προκειμένου να λάβουν το σύνολο της επιχορήγησης, τα κράτη μέλη έπρεπε να υποβάλουν εκτιμήσεις κόστους για τις προγραμματισμένες μεταρρυθμίσεις και επενδύσεις στα αντίστοιχα σχέδια ανάκαμψης και ανθεκτικότητας, οι οποίες αξιολογήθηκαν από την Επιτροπή¹⁰. Σε αυτή τη βάση, το Συμβούλιο κατένειμε την ενωσιακή χρηματοδότηση εγκρίνοντας απόφαση για κάθε κράτος μέλος¹¹. Ωστόσο, οι εκταμιεύσεις προς τα κράτη μέλη δεν συνδέονται ούτε με το εκτιμώμενο κόστος των μέτρων του ΜΑΑ ούτε με τις πραγματικές δαπάνες στις οποίες υποβάλλονται οι τελικοί αποδέκτες¹². Το χρονοδιάγραμμα των πληρωμών και το ποσό κάθε πληρωμής είναι αποτέλεσμα διαπραγματεύσεων με κάθε κράτος μέλος, κατά τις οποίες λαμβάνονται υπόψη το πλήθος των ορόσημων και των τιμών-στόχου και η σχετική σημασία τους¹³. Μολονότι τα κράτη μέλη οφείλουν να δικαιολογούν την ικανοποιητική εκπλήρωση των ορόσημων και των τιμών-στόχου που συνδέονται με την πληρωμή, δεν υποχρεούνται να παρουσιάζουν στοιχεία για τις δαπάνες που πραγματοποίησαν για να δικαιολογήσουν τα αιτήματα πληρωμής, ενώ ούτε και η Επιτροπή τις ελέγχει¹⁴.

10 Τα κράτη μέλη δεν υποχρεούνται να χρησιμοποιούν ΧΔΣΔ, προκειμένου να παρέχουν στους τελικούς αποδέκτες στήριξη από τον ΜΑΑ. Μπορούν να αποφασίσουν να χρησιμοποιήσουν οποιαδήποτε μορφή χρηματοδοτικής εισφοράς, συμπεριλαμβανομένης της επιστροφής των πραγματικών δαπανών.

¹⁰ Άρθρα 11, 18, παράγραφος 4, στοιχείο ια), και 19, παράγραφος 3, στοιχείο θ), του κανονισμού για τον ΜΑΑ.

¹¹ Αυτόθι, άρθρο 20.

¹² Επισκόπηση 01/2023, πλαίσιο 10.

¹³ 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», σημεία 73-76.

¹⁴ Άρθρο 180, παράγραφος 3, του δημοσιονομικού κανονισμού και αιτιολογική σκέψη 18 του κανονισμού για τον ΜΑΑ.

Στο πλαίσιο του μοντέλου ΧΔΣΔ, διπλή χρηματοδότηση μπορεί να σημαίνει ότι οι ίδιες εκροές / τα ίδια αποτελέσματα χρηματοδοτούνται δύο φορές

11 Στην **επισκόπηση του 2023**, επισημάναμε ότι τα επιτεύγματα μπορεί να αναφερθούν δύο φορές, καθώς μια πράξη μπορεί να χρηματοδοτηθεί τόσο από τον ΜΑΑ όσο και από τη συνοχή¹⁵. Ειδικότερα, δεν υπάρχει νομική απαίτηση να εξασφαλίζεται ότι τα δεδομένα για τις επιδόσεις δεν γνωστοποιούνται δύο φορές.

12 Στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής, όπου οι πληρωμές βασίζονται συνήθως στην επιστροφή των επιλέξιμων δαπανών που όντως πραγματοποιήθηκαν, η διπλή αναφορά των ίδιων εκροών/αποτελεσμάτων αποτελεί ζήτημα της παρακολούθησης των επιδόσεων, αλλά δεν συνδέεται κατ' ανάγκη με τη διπλή χρηματοδότηση.

13 Αντιθέτως, στις περιπτώσεις κατά τις οποίες χρησιμοποιείται το μοντέλο ΧΔΣΔ, όπως συμβαίνει με τον ΜΑΑ, η διπλή δήλωση των ίδιων επιδόσεων/αποτελεσμάτων μπορεί να καταλήξει επίσης σε διπλή χρηματοδότηση. Πληρωμές βάσει του μοντέλου ΧΔΣΔ από τον προϋπολογισμό της ΕΕ μπορούν να πραγματοποιηθούν, εφόσον επιτευχθούν διάφορα είδη δεικτών επιδόσεων (εκροές/αποτελέσματα ή ορόσημα/τιμές-στόχος). Ωστόσο, οι δείκτες αυτοί αφορούν δράσεις, οι δαπάνες των οποίων έχουν ήδη πραγματοποιηθεί. Η χρήση των δεικτών ως βάσης για την πληρωμή μπορεί να οδηγήσει σε διπλή χρηματοδότηση, είτε επειδή οι δαπάνες έχουν ήδη αποδοθεί είτε επειδή δηλώνονται δύο φορές στο πλαίσιο διαφορετικών ενωσιακών μέσων που χρησιμοποιούν το μοντέλο ΧΔΣΔ. Συνεπώς, κατ' αρχήν, διπλή χρηματοδότηση μπορεί να προκύψει όταν οι ίδιες υποκείμενες δαπάνες μιας δράσης χρηματοδοτηθούν δύο φορές ή/και όταν οι ίδιες εκροές / τα ίδια αποτελέσματα δηλωθούν και έτσι χρηματοδοτηθούν εις διπλούν.

14 Κατά συνέπεια, ο κίνδυνος διπλής χρηματοδότησης ενέχει μία διάσταση που αφορά τις δαπάνες και μία που αφορά τις επιδόσεις. Αυτό θα συνέβαινε, λόγω χάριν, στην περίπτωση κατά την οποία η κατασκευή 10 ανεμογεννητριών <χρηματοδοτείται από την πολιτική συνοχής, ενώ συγχρόνως η κατασκευή των ίδιων ανεμογεννητριών αποτελεί στόχο στο πλαίσιο του ΜΑΑ.

¹⁵ **Επισκόπηση 01/2023**, σημείο 83.

Η αποφυγή της διπλής χρηματοδότησης αποτελεί κοινή ευθύνη της Επιτροπής και των κρατών μελών

15 Η συνοχή, ο ΜΣΕ και ο ΜΑΑ εφαρμόζονται όχι μόνο παράλληλα, αλλά και με διαφορετικούς τρόπους διαχείρισης από την Επιτροπή και πλήθος εθνικών και περιφερειακών διοικήσεων. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα πολυεπίπεδες και μερικώς αλληλεπικαλυπτόμενες δομές διακυβέρνησης και ελέγχου:

- Η συνοχή υλοποιείται στο πλαίσιο της επιμερισμένης διαχείρισης, υπό την οποία η Επιτροπή εγκρίνει προγράμματα και εποπτεύει την εφαρμογή τους, ενώ τα κράτη μέλη ή οι περιφέρειες αναλαμβάνουν την ευθύνη της καθημερινής λειτουργίας, συμπεριλαμβανομένης της αποφυγής της διπλής χρηματοδότησης¹⁶.
- Ο ΜΑΑ εφαρμόζεται υπό την άμεση διαχείριση της Επιτροπής, με δικαιούχους τα κράτη μέλη, που έχουν και την αρμοδιότητα της υλοποίησης των επενδύσεων και των μεταρρυθμίσεων που περιλαμβάνονται στα σχετικά ΣΑΑ. Τα κράτη μέλη έχουν την πρωταρχική ευθύνη για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ, συμπεριλαμβανομένων της πρόληψης, του εντοπισμού και της διόρθωσης της διπλής χρηματοδότησης¹⁷. Μπορούν να βασίζονται στα υφιστάμενα εθνικά συστήματα δημοσιονομικής διαχείρισης.
- Αυτό δεν ισχύει για τον ΜΣΕ, καθώς η Επιτροπή τον διαχειρίζεται άμεσα, οφείλοντας επίσης να προλαμβάνει, να εντοπίζει και να διορθώνει η ίδια τις παρατυπίες, συμπεριλαμβανομένης της διπλής χρηματοδότησης¹⁸. Τα κράτη μέλη οφείλουν να επικυρώνουν όλες τις αιτήσεις που υποβάλλονται στην Επιτροπή¹⁹.

¹⁶ Άρθρο 69, παράγραφοι 1 και 2, του ΚΚΔ.

¹⁷ Άρθρο 22 του κανονισμού για τον ΜΑΑ.

¹⁸ Αιτιολογικές σκέψεις 51 και 57 και άρθρο 13, του κανονισμού για τον ΜΣΕ.

¹⁹ *Αυτόθι*, άρθρο 11, παράγραφος 6.

16 Η Επιτροπή φέρει την τελική ευθύνη για την εκτέλεση του προϋπολογισμού της ΕΕ, είτε πρόκειται για άμεση είτε για επιμερισμένη διαχείριση²⁰. Ειδικότερα, οφείλει να διασφαλίζει την αποτελεσματική προστασία των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ και να αποκομίζει επαρκή βεβαιότητα από τα κράτη μέλη όσον αφορά τη συμμόρφωση με τους ενωσιακούς και τους εθνικούς κανόνες²¹.

17 Στην πράξη, τόσο για τη συνοχή όσο και για τον ΜΑΑ, η Επιτροπή οφείλει να εκτιμά τη συμπληρωματικότητα μεταξύ των ενωσιακών κονδυλίων, να επαληθεύει, με ελέγχους, ότι τα κράτη μέλη διαθέτουν επαρκή συστήματα και να λαμβάνει διορθωτικά μέτρα, όταν αυτά δεν εκπληρώνουν τις υποχρεώσεις τους όσον αφορά την πρόληψη, τον εντοπισμό και τη διόρθωση της διπλής χρηματοδότησης και άλλων παρατυπιών. Όταν είναι αναγκαίο, μπορεί να μειώνει τη στήριξη και να ανακτά τα αχρεωστήτως καταβληθέντα ποσά²².

18 Στο *παράρτημα II* παρέχονται περισσότερες λεπτομέρειες σχετικά με τους ρόλους και τις αρμοδιότητες των διαφόρων εμπλεκόμενων στον τομέα της συνοχής, τον ΜΑΑ και τον ΜΣΕ. Στο *παράρτημα III* παρουσιάζεται η προσέγγιση που υιοθετούν η Επιτροπή και τα κράτη μέλη για την αντιμετώπιση περιπτώσεων και συστημικών αδυναμιών που έχουν να κάνουν με τη διπλή χρηματοδότηση.

²⁰ Άρθρο 317 της ΣΛΕΕ, άρθρα 56 και 62, παράγραφος 3, του δημοσιονομικού κανονισμού.

²¹ Αιτιολογική σκέψη 54 του κανονισμού για τον ΜΑΑ και αιτιολογική σκέψη 55 του ΚΚΔ. Επισκόπηση 01/2023, σημείο 107.

²² Άρθρα 11, παράγραφος 1, στοιχείο β), 22, παράγραφος 3, στοιχείο α), 70, 97 και 104 του ΚΚΔ Και άρθρα 19, παράγραφος 3, στοιχείο ι) και 22, παράγραφος 5, του κανονισμού για τον ΜΑΑ.

Εμβέλεια και προσέγγιση του ελέγχου

19 Στο πλαίσιο, αφενός, των πρωτοφανών ποσών χρηματοδότησης που διατίθενται από διάφορα μέσα της ΕΕ για τη στήριξη των στόχων της συνοχής και, αφετέρου, της πρώτης μεγάλης κλίμακας εκταμίευσης ενωσιακών πόρων προς τα κράτη μέλη, χωρίς αυτή να συνδέεται με τις πραγματικές δαπάνες, στόχος του εν προκειμένω ελέγχου ήταν να συμβάλει στην προστασία των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ έναντι του κινδύνου της διπλής χρηματοδότησης. Ο έλεγχος κάλυψε τον σχεδιασμό και την εφαρμογή των συστημάτων που ανέπτυξαν η Επιτροπή και τα κράτη μέλη για την πρόληψη, τον εντοπισμό και τη διόρθωση της διπλής χρηματοδότησης, αλλά δεν αποσκοπούσε στον εντοπισμό μεμονωμένων περιπτώσεων διπλής χρηματοδότησης. Συγκεκριμένα, εξετάσαμε τα εξής:

- αν το νομικό πλαίσιο όριζε σαφώς την έννοια της διπλής χρηματοδότησης για το μοντέλο ΧΔΣΔ του ΜΑΑ·
- αν η Επιτροπή και τα κράτη μέλη είχαν θεσπίσει και εφάρμοζαν επαρκείς ρυθμίσεις για την πρόληψη του κινδύνου διπλής χρηματοδότησης·
- αν τα επιλεγέντα κράτη μέλη είχαν αναπτύξει και εφάρμοζαν συστήματα κατάλληλα για τον εντοπισμό και τη διόρθωση της διπλής χρηματοδότησης·
- αν η Επιτροπή διέθετε αξιόπιστα συστήματα που να της επιτρέπουν να παρέχει εύλογη διασφάλιση όσον αφορά την απουσία διπλής χρηματοδότησης.

20 Οι ελεγκτικές εργασίες μας κάλυψαν και τις δύο περιόδους χρηματοδότησης από τη συνοχή, 2014-2020 και 2021-2027 (ΤΣ, ΕΤΠΑ και ΕΚΤ/ΕΚΤ+) όσο και τον ΜΣΕ. Όσον αφορά τον ΜΑΑ, εξετάσαμε τον προγραμματισμό και την εφαρμογή της συνιστώσας των επιχορηγήσεων έως τον Φεβρουάριο του 2024. Οι κύριοι ελεγχόμενοι ήταν η Επιτροπή και τα επιλεγθέντα κράτη μέλη. Ο έλεγχός μας δεν κάλυπτε τον κίνδυνο διπλής χρηματοδότησης τις περιπτώσεις κατά τις οποίες εμπλέκονταν εθνικοί πόροι.

21 Εξετάσαμε το νομικό πλαίσιο και τις κατευθυντήριες γραμμές της Επιτροπής, και συζητήσαμε με υπαλλήλους της Επιτροπής και εκπροσώπους των αρχών των κρατών μελών που εφάρμοζαν τη συνοχή, τον ΜΣΕ και τον ΜΑΑ. Επίσης, αναλύσαμε τις απαντήσεις και τα δικαιολογητικά που μας υπέβαλαν τα επιλεγθέντα κράτη μέλη, στο πλαίσιο των απαντήσεών τους στο ερωτηματολόγιο του ελέγχου που απευθύναμε στις αρχές που εφάρμοζαν:

- ο τα ΣΑΑ και επιλεγμένα επιχειρησιακά προγράμματα (ΕΠ) συνοχής στην Τσεχία, τη Γαλλία και την Ιταλία, και
- ο τα ΣΑΑ στη Μάλτα, την Αυστρία, την Πορτογαλία και τη Σλοβακία.

22 Για την πρώτη ομάδα κρατών μελών, για τις επιτόπιες επισκέψεις μας επιλέξαμε 14 έργα στο πλαίσιο 6 επιχειρησιακών προγραμμάτων του ΤΣ, του ΕΤΠΑ και του ΕΚΤ για την περίοδο 2014-2020, και 16 ορόσημα και τιμές-στόχο των ΣΑΑ που συνδέονταν με 15 μεταρρυθμίσεις και επενδύσεις. Για τη δεύτερη ομάδα, διενεργήσαμε ελέγχους βάσει εγγράφων σε σχέση με 13 ορόσημα και τιμές-στόχο που συνδέονταν με 13 μέτρα. Εξετάσαμε τα προληπτικά μέτρα, τις διαχειριστικές επαληθεύσεις και τους ελέγχους που είχαν πραγματοποιήσει οι εθνικές αρχές αναφορικά με τον κίνδυνο διπλής χρηματοδότησης, συμπεριλαμβανομένων των δοκιμών των δικλίδων και των εργαλείων ΤΠ. Η επιλογή και των επτά κρατών μελών έγινε με βάση κριτήρια όπως η πρόοδος στην υλοποίηση του ΣΑΑ, η εθνική ή περιφερειακή δομή ΕΠ στον τομέα της συνοχής, η χρήση συστημάτων ΤΠ, η γεωγραφική ισορροπία, το μέγεθος, η προηγούμενη κάλυψη από έλεγχο του ΕΕΣ, καθώς και έργα, ορόσημα και τιμές-στόχο στα οποία εντοπίσαμε δυνητικό κίνδυνο διπλής χρηματοδότησης. Επίσης, ζητήσαμε την άποψη των ελληνικών αρχών σχετικά με το σύστημα ΤΠ που χρησιμοποιούν για τη διαχείριση των κονδυλίων της ΕΕ.

23 Επιπλέον, εξετάσαμε τις εξακριβώσεις και τους ελέγχους της Επιτροπής για τον εντοπισμό τυχόν διπλής χρηματοδότησης, συμπεριλαμβανομένων των δοκιμών των δικλίδων, για τα επιλεγμένα επιχειρησιακά προγράμματα συνοχής και τα ορόσημα και τις τιμές-στόχο των ΣΑΑ, καθώς και για έξι έργα του ΜΣΕ που διέτρεχαν κίνδυνο διπλής χρηματοδότησης με εμπλοκή πόρων του ΜΑΑ.

24 Τέλος, η παρούσα έκθεση βασίζεται επίσης σε άλλες ετήσιες και ειδικές εκθέσεις, επισκοπήσεις και γνώμες που έχουμε δημοσιεύσει ([παράρτημα IV](#)).

Παρατηρήσεις

Στον ισχύοντα ορισμό της διπλής χρηματοδότησης δεν λαμβάνονται υπόψη οι ιδιαιτερότητες των μοντέλων υλοποίησης που δεν συνδέονται με τις δαπάνες

25 Στην παρούσα ενότητα, εξετάζουμε κατά πόσον το νομικό πλαίσιο που ορίζει την έννοια της διπλής χρηματοδότησης είναι σαφές, συνεπές και ολοκληρωμένο εντός του περιβάλλοντος των ενωσιακών χρηματοδοτικών προγραμμάτων και μέσων με διαφορετικά μοντέλα υλοποίησης: η πολιτική συνοχής και ο ΜΣΕ χρησιμοποιούν κυρίως μοντέλο υλοποίησης βασιζόμενο στις δαπάνες, ενώ ο ΜΑΑ εκταμιεύει χρηματοδότηση ακολουθώντας μοντέλο ΧΔΣΔ (σημεία **08-10**).

Ο κανονισμός για τον ΜΑΑ χρησιμοποιεί τον παραδοσιακό ορισμό της βάσει δαπανών διπλής χρηματοδότησης του δημοσιονομικού κανονισμού, παρόλο που η χρηματοδότηση που παρέχει δεν συνδέεται με δαπάνες

26 Ο δημοσιονομικός κανονισμός αναφέρεται στη διπλή χρηματοδότηση ως έννοια που βασίζεται στις δαπάνες, απαγορεύοντας οι ίδιες δαπάνες να χρηματοδοτούνται δύο φορές από τον ενωσιακό προϋπολογισμό²³. Δημιουργείται έτσι μια στέρεη βάση για τα χρηματοδοτικά προγράμματα που βασίζονται στις δαπάνες. Όσον αφορά τα μέσα που βασίζονται στη ΧΔΣΔ, ο δημοσιονομικός κανονισμός αναφέρει ότι ορισμένοι κανόνες σχετικά με την απαγόρευση της διπλής χρηματοδότησης δεν εφαρμόζονται²⁴, αίροντας κατ' αυτό τον τρόπο την υποχρέωση επαλήθευσης της διπλής χρηματοδότησης με βάση τις δαπάνες, χωρίς ωστόσο περαιτέρω διευκρινίσεις.

²³ Άρθρο 188 και άρθρο 191, παράγραφος 3, του δημοσιονομικού κανονισμού.

²⁴ Άρθρο 180, παράγραφος 3, στοιχείο α), του δημοσιονομικού κανονισμού.

27 Στον κανονισμό για τον ΜΑΑ προτείνεται ο ίδιος ορισμός της βάσει δαπανών διπλής χρηματοδότησης, παρόλο που με τις εκταμιεύσεις από τον ΜΑΑ δεν επιστρέφονται οι επιλέξιμες δαπάνες που πραγματοποιήθηκαν, αλλά επιβραβεύεται η ικανοποιητική εκπλήρωση οροσήμων και των τιμών-στόχου. Η απουσία διπλής χρηματοδότησης, από άποψη δαπανών, σημαίνει ότι οι μεταρρυθμίσεις και οι επενδύσεις δεν πρέπει να στηρίζονται από άλλα ταμεία της ΕΕ που καλύπτουν «τις ίδιες δαπάνες»²⁵.

28 Ωστόσο, στον κανονισμό για τον ΜΑΑ δεν αποσαφηνίζεται η έννοια της διπλής χρηματοδότησης στο πλαίσιο του μοντέλου ΧΔΣΔ που εφαρμόζεται στην περίπτωση του, ειδικότερα δε η διάσταση των επιδόσεων, δηλαδή ο κίνδυνος να χρηματοδοτηθούν δύο φορές οι ίδιες εκροές / τα ίδια αποτελέσματα (σημεία **13-14**), ούτε ποια είδη δαπανών πρέπει να λαμβάνονται υπόψη. Σύμφωνα με την τεχνική καθοδήγηση της Επιτροπής, στο πλαίσιο του ΜΑΑ, η αποφυγή της διπλής χρηματοδότησης από την άποψη των δαπανών μπορεί να σημαίνει:

- ο ότι το εκ των προτέρων εκτιμηθέν κόστος των μεταρρυθμίσεων και των επενδύσεων που προβλέπουν τα ΣΑΑ δεν καλύπτεται από άλλα ταμεία της ΕΕ (σε επίπεδο κράτους μέλους)·
- ο ότι οι δαπάνες που πραγματοποιήθηκαν για την επίτευξη των αποτελεσμάτων που προέβλεπαν τα μέτρα που χρηματοδοτήθηκαν από τον ΜΑΑ δεν καλύπτονται από άλλα ενωσιακά ταμεία (σε επίπεδο τελικού αποδέκτη)· στην τεχνική καθοδήγηση, ωστόσο, δεν διευκρινίζεται αν ο όρος «αποτελέσματα» αναφέρεται στην εκπλήρωση οροσήμων και τιμών-στόχου.

Επίσης, ο ΜΑΑ δεν καλύπτει την υποχρεωτική εθνική συγχρηματοδότηση που αφορά άλλα ταμεία της ΕΕ²⁶.

²⁵ Άρθρο 9 του κανονισμού για τον ΜΑΑ.

²⁶ SWD(2021) 12, σ. 42.

29 Αυτή η έλλειψη εναρμόνισης των διατάξεων που αφορούν τη διπλή χρηματοδότηση στον δημοσιονομικό κανονισμό, στον κανονισμό για τον ΜΑΑ και στην καθοδήγηση της Επιτροπής έχει σημαντικές επιπτώσεις στα κράτη μέλη, και συγκεκριμένα όσον αφορά τόσο τον καθορισμό του τι συνιστά διπλή χρηματοδότηση όσο και την ανάπτυξη αποτελεσματικών συστημάτων δικλίδων αναφορικά με τον ΜΑΑ. Δεδομένου ότι τα κράτη μέλη εξακολουθούν να μη γνωρίζουν σαφώς πώς να ερμηνεύσουν τη διάταξη του κανονισμού για τον ΜΑΑ αναφορικά με τη διπλή χρηματοδότηση, υπάρχει αβεβαιότητα και σχετικά με τις δικλίδες με τις οποίες θα μπορούσε να αντιμετωπιστεί αποτελεσματικά αυτός ο κίνδυνος. Εν πάση περιπτώσει, η επαλήθευση της μη κάλυψης από άλλα ενωσιακά ταμεία των δαπανών που έχουν όντως πραγματοποιηθεί για την εκπλήρωση των οροσήμων και των τιμών-στόχου που τίθενται στα ΣΑΑ είναι δυνατή μόνο σε επίπεδο τελικών αποδεκτών. Χωρίς αυτές τις επαληθεύσεις, η διπλή χρηματοδότηση δεν μπορεί να αποκλειστεί, καθώς η πηγή χρηματοδότησης για τις ίδιες εκροές / τα ίδια αποτελέσματα θα μπορούσε να είναι όχι μόνο ο ΜΑΑ αλλά και άλλα μέσα της ΕΕ.

Ο συνδυασμός διαφορετικών ενωσιακών μέσων απαιτεί πρόσθετες δικλίδες ώστε να μετριαστεί ο κίνδυνος διπλής χρηματοδότησης

30 Έχουμε ήδη επισημάνει ότι, στην πράξη, τα κράτη μέλη έχουν μία ενιαία δεξαμενή έργων για τις επενδύσεις που προβλέπεται να χρηματοδοτηθούν από τον προϋπολογισμό της ΕΕ²⁷. Δεδομένου ότι ο ΜΑΑ στηρίζει σε μεγάλο βαθμό τα ίδια ή παρόμοια είδη επενδύσεων με τη συνοχή και τον ΜΣΕ, οι επενδύσεις που αρχικά προβλέπονταν να γίνουν στο πλαίσιο της συνοχής μπορούν να μεταφερθούν στον ΜΑΑ.

31 Ο κίνδυνος διπλής χρηματοδότησης αυξάνεται όταν οι ίδιες επενδύσεις μπορούν να χρηματοδοτηθούν από διαφορετικά ενωσιακά μέσα. Η συνοχή, ο ΜΣΕ και ο ΜΑΑ επιτρέπουν τον συνδυασμό διαφορετικών πηγών ενωσιακής χρηματοδότησης, υπό την προϋπόθεση ότι δεν συντρέχει περίπτωση διπλής χρηματοδότησης. Τέτοιοι συνδυασμοί είναι δυνατοί σε διάφορα επίπεδα ανάλογα με το μέσο:

- ο πολιτική συνοχής – για την ίδια πράξη (έργο, σύμβαση, δράση ή ομάδα έργων):

²⁷ Επισκόπηση 01/2023, σημείο 5.

- ΜΣΕ – για το ίδιο συνολικό έργο στο πλαίσιο του ΜΣΕ-Μεταφορές, αλλά όχι για μεμονωμένα έργα, καθώς οι κανόνες επιλεξιμότητας επιτρέπουν μόνο την επιλογή έργων με μοναδική πηγή ενωσιακής χρηματοδότησης τον ΜΣΕ·
- ΜΑΑ – για το ίδιο μέτρο του ΣΑΑ. Ωστόσο, υπάρχει αβεβαιότητα σχετικά με το κατά πόσον αυτό είναι επίσης δυνατό για το ίδιο μεμονωμένο έργο, καθώς στον κανονισμό για τον ΜΑΑ οι όροι «έργο» και «μέτρο» χρησιμοποιούνται αδιακρίτως.

Η δυνατότητα συνδυασμού της χρηματοδότησης της ΕΕ σε διαφορετικά επίπεδα περιπλέκει περαιτέρω τις προσπάθειες των κρατών μελών να μετριάσουν αποτελεσματικά τον κίνδυνο διπλής χρηματοδότησης.

Ο κανονισμός για τον ΜΑΑ δεν προβλέπει ρητά τα μέτρα μηδενικού κόστους, τα οποία αυξάνουν τον κίνδυνο διπλής χρηματοδότησης ιδιαίτερα των μεταρρυθμίσεων που προϋποθέτουν επενδύσεις

32 Το μοντέλο ΧΔΣΔ επιτρέπει τον διαχωρισμό του ποσού της χορηγούμενης χρηματοδότησης από τις υποκείμενες δαπάνες που έχουν πραγματοποιηθεί. Ωστόσο, από νομική άποψη, ο ΜΑΑ είναι χρηματοδοτικό μέσο που, κατά την εφαρμογή του, προϋποθέτει την ύπαρξη δαπανών για μεταρρυθμίσεις και επενδύσεις. Ο κανονισμός για τον ΜΑΑ απαιτεί από τα κράτη μέλη να αιτιολογούν το εκτιμώμενο συνολικό κόστος των μέτρων που περιλαμβάνονται στο ΣΑΑ τους²⁸. Ωστόσο, δεν αναφέρει ρητά ότι ορισμένα μέτρα των ΣΑΑ μπορεί να έχουν εκτιμηθεί ως μηδενικού κόστους. Επιπλέον, διάκριση μεταξύ μέτρων με και χωρίς κόστος δεν υπάρχει όσον αφορά την υποχρέωση των κρατών μελών να συλλέγουν δεδομένα σχετικά με την υλοποίηση μεταρρυθμίσεων και επενδύσεων για τους σκοπούς του λογιστικού ή άλλου ελέγχου²⁹. Η δυνατότητα να συμπεριλαμβάνονται μέτρα για τα οποία δεν υπάρχει εκτίμηση κόστους στο ΣΑΑ αναφέρεται στην καθοδήγηση που εξέδωσε η Επιτροπή το 2021³⁰.

²⁸ Άρθρο 18, παράγραφος 4, στοιχείο ια), του [κανονισμού για τον ΜΑΑ](#)

²⁹ Άρθρο 22, παράγραφος 2, στοιχείο δ), σημείο iv), του [κανονισμού για τον ΜΑΑ](#).

³⁰ SWD(2021) 12, σ. 14.

33 Κατά την προετοιμασία των ΣΑΑ και σε συμφωνία με την Επιτροπή, τα κράτη μέλη θεώρησαν ορισμένα μέτρα ως μηδενικού κόστους³¹, με συνέπεια να μην υποβάλουν σχετικές εκτιμήσεις κόστους. Από την ανάλυσή μας προκύπτει ότι για περί το 75 % των μεταρρυθμιστικών μέτρων του ΜΑΑ δεν υπάρχουν προηγούμενες εκτιμήσεις κόστους. Παράλληλα, εντοπίσαμε περιπτώσεις κατά τις οποίες τα κράτη μέλη θεώρησαν ως μέτρα μηδενικού κόστους μεταρρυθμίσεις που προϋπέθεταν σημαντικές επενδύσεις και υψηλές συναφείς δαπάνες (**πλαίσιο 1**).

Πλαίσιο 1

Μεταρρύθμιση στο πλαίσιο του ΜΑΑ με υποκείμενες επενδύσεις, που χαρακτηρίστηκε ως μηδενικού κόστους παρά τις σημαντικές δαπάνες: παράδειγμα από τη Μάλτα

Στο σχέδιο ανάκαμψης και ανθεκτικότητας της Μάλτας, η μεταρρύθμιση «Προώθηση της τηλεργασίας στη δημόσια διοίκηση» περιλαμβάνει τον στόχο «15 εγκαταστάσεις γραφείου που καθιστούν δυνατή την εξ αποστάσεως εργασία για δημόσιους υπαλλήλους σε όλες τις νήσους της Μάλτας». Το μέτρο θεωρήθηκε μηδενικού κόστους, επειδή η Μάλτα δεν είχε παρουσιάσει καμία εκτίμηση κόστους. Ωστόσο, η μεταρρύθμιση αυτή προϋπέθετε τη λειτουργία 140 σταθμών εργασίας, μια υποκείμενη επένδυση που σήμαινε συγκεκριμένες, σημαντικές και εύκολα μετρήσιμες δαπάνες. Σύμφωνα με τις εθνικές αρχές, οι εν λόγω σταθμοί χρηματοδοτήθηκαν από εθνικούς πόρους.

Παρόμοια περίπτωση εντοπίσαμε και στην Αυστρία.

34 Παρ' όλα αυτά, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι, εξ ορισμού, δεν μπορεί να υπάρξει διπλή χρηματοδότηση για μέτρα μηδενικού κόστους, δεδομένου ότι ο ΜΑΑ δεν καλύπτει καμία δαπάνη για την εφαρμογή τους, καθώς χρηματοδοτούνται πλήρως από άλλες πηγές. Η Επιτροπή δημοσιοποίησε για πρώτη φορά τη άποψη αυτή το 2023 ως απάντηση στην αναφορά μας σε συγκεκριμένη περίπτωση στην ετήσια έκθεσή μας για το 2022³². Σύμφωνα με την Επιτροπή, διπλή χρηματοδότηση μπορεί να υπάρξει μόνον αναφορικά με μέτρο του ΜΑΑ, για το οποίο το κράτος μέλος έχει υποβάλει εκτίμηση κόστους.

³¹ Ετήσια έκθεση για το 2022, σημείο 11.29.

³² Ετήσια έκθεση για το 2022, απαντήσεις της Επιτροπής στο κεφάλαιο 11, σ. 512 και 518.

35 Ωστόσο, όπως έχουμε επισημάνει στο παρελθόν, τα μέτρα μηδενικού κόστους δεν αποκλείουν το ενδεχόμενο διπλής χρηματοδότησης, καθώς οι εκταμιεύσεις από τον ΜΑΑ εξαρτώνται από την επίτευξη οροσήμων και τιμών-στόχου, τόσο για τα μέτρα που συνοδεύονται όσο και για αυτά που δεν συνοδεύονται από εκτίμηση κόστους. Αυτό ήταν το πλαίσιο της συγκεκριμένης περίπτωσης διπλής χρηματοδότησης που παρουσιάσαμε αναφορικά με μέτρο μηδενικού κόστους στην ετήσια έκθεσή μας για το 2022³³. Στην πράξη, η εκπλήρωση των οροσήμων και των τιμών-στόχου για μέτρα με μηδενικό εκτιμώμενο κόστος συμβάλλει στην αποδέσμευση πληρωμών προς τα κράτη μέλη. Αντιστρόφως, η μη εκπλήρωση των εν λόγω οροσήμων και τιμών-στόχου συνεπάγεται μείωση των σχετικών πληρωμών. Δεδομένης της φύσης του ΜΑΑ, διπλή χρηματοδότηση μπορεί να υπάρχει, εάν οι ίδιες εκροές / τα ίδια αποτελέσματα χρηματοδοτηθούν δύο φορές, μία από τον ΜΑΑ και μία από άλλα ενωσιακά μέσα. Ωστόσο, ούτε τα κράτη μέλη ούτε η Επιτροπή έχουν διενεργήσει ελέγχους σχετικά με τη διπλή χρηματοδότηση μέτρων μηδενικού κόστους. Ως εκ τούτου, ο κίνδυνος αυτός είναι στην πραγματικότητα υψηλότερος για τα μέτρα μηδενικού κόστους από ό,τι για τα μέτρα των οποίων το κόστος έχει εκτιμηθεί.

³³ Ετήσια έκθεση για το 2022, σημεία 11.29-11.30.

Τα προληπτικά μέτρα της Επιτροπής και των κρατών μελών δεν επαρκούν από μόνα τους για την αποφυγή της διπλής χρηματοδότησης

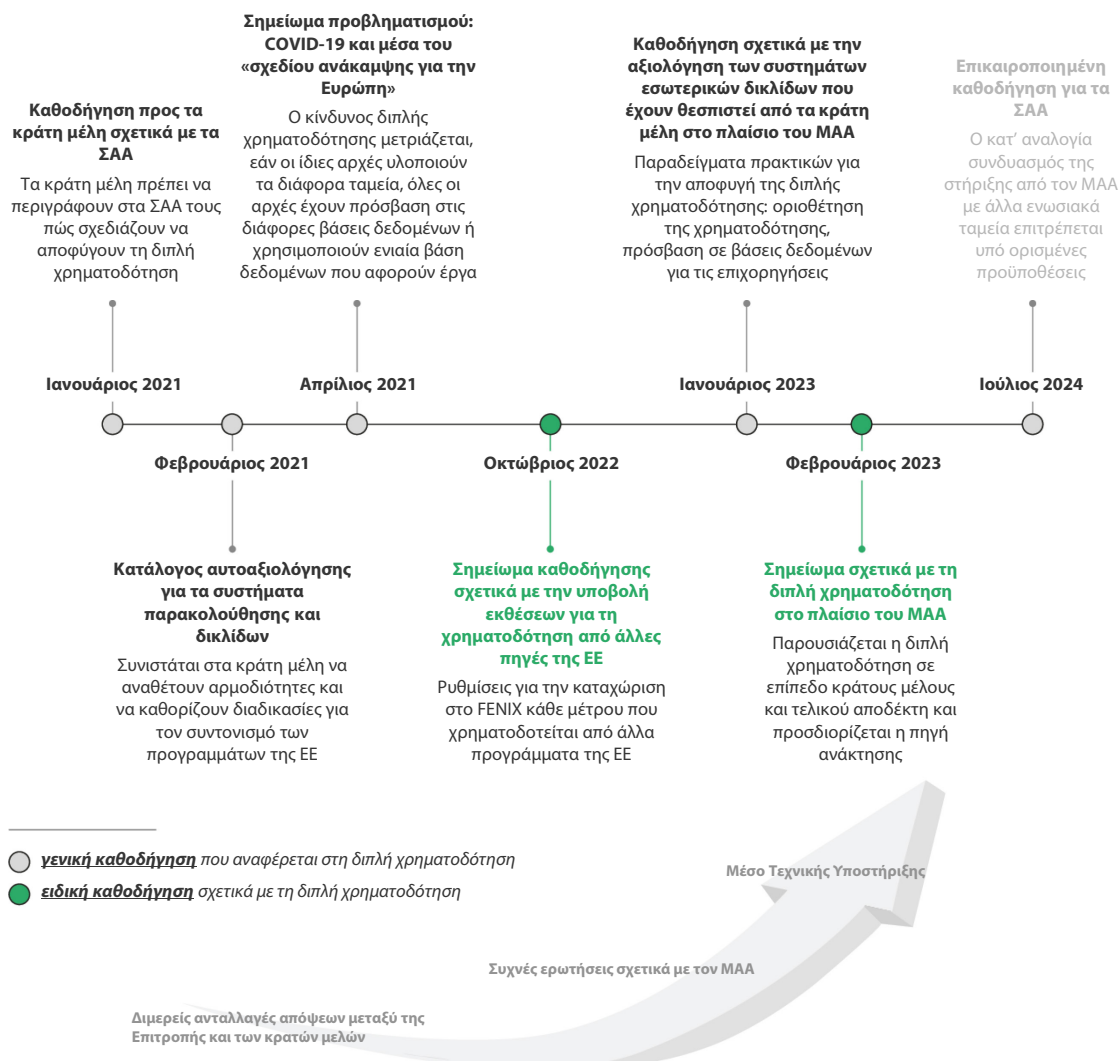
36 Τόσο η Επιτροπή όσο και τα κράτη μέλη είναι υπεύθυνα για την ανάπτυξη και την αποτελεσματική εφαρμογή συστημάτων που παρέχουν εύλογη διασφάλιση όσον αφορά την πρόληψη, τον εντοπισμό και τη διόρθωση της διπλής χρηματοδότησης (σημεία **06** και **07**). Στην παρούσα ενότητα, αξιολογούμε τα μέτρα που έλαβαν η Επιτροπή και τα κράτη μέλη για την πρόληψή της.

Η καθοδήγηση της Επιτροπής εκδόθηκε καθυστερημένα, παραμένει ελλιπής και κατευθύνει τα κράτη μέλη προς ελέγχους βάσει δαπανών

37 Το 2021 η Επιτροπή εξέδωσε έγγραφο γενικής καθοδήγησης σχετικά με τη διπλή χρηματοδότηση στο πλαίσιο του ΜΑΑ. Ωστόσο, η Επιτροπή κοινοποίησε στα κράτη μέλη την πρώτη ειδική τεχνική καθοδήγηση σχετικά με τη διπλή χρηματοδότηση μόλις τον Σεπτέμβριο του 2022 και την οριστικοποιήθηκε τον Φεβρουάριο του 2023. Στο στάδιο αυτό, όλα τα κράτη μέλη της είχαν ήδη υποβάλει τα ΣΑΑ τους, 25 από τα 27 είχαν εγκριθεί από το Συμβούλιο και μάλιστα είχαν πραγματοποιηθεί και οκτώ πληρωμές (επιπλέον της προχρηματοδότησης). Η τελευταία καθοδήγηση δημοσιεύθηκε τον Ιούλιο του 2024³⁴ (**γράφημα 3**).

³⁴ C/2024/4618.

Γράφημα 3 – Χρονογραμμή της καθοδήγησης που παρείχε η Επιτροπή



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει της καθοδήγησης της Επιτροπής.

38 Στην ειδική τεχνική καθοδήγησή της σχετικά με τη διπλή χρηματοδότηση, η Επιτροπή αναγνώριζε τις πρακτικές δυσκολίες που αντιμετωπίζουν τα κράτη μέλη για να αποφύγουν τη διπλή χρηματοδότηση στο πλαίσιο του μοντέλου ΧΔΣΔ του ΜΑΑ, διευκρίνιζε δε ότι διπλή χρηματοδότηση μπορεί να υπάρξει σε δύο επίπεδα:

- σε επίπεδο κράτους μέλους, όταν η στήριξη από άλλα ταμεία της ΕΕ καλύπτει δαπάνες που περιλαμβάνονται στις εκτιμήσεις κόστους των μέτρων του ΣΑΑ·
- σε επίπεδο τελικού αποδέκτη, όταν οι δαπάνες που πραγματοποιούνται για την επίτευξη των αποτελεσμάτων του χρηματοδοτούμενου από τον ΜΑΑ μέτρου καλύπτονται από άλλα προγράμματα της ΕΕ, ήτοι όταν ο τελικός αποδέκτης λαμβάνει στήριξη για την κάλυψη των ίδιων δαπανών τόσο από τον ΜΑΑ όσο και από άλλα ταμεία της ΕΕ, κάτι που πρωτίστως αποτελεί ευθύνη του κράτους μέλους.

39 Ο κανονισμός για τον ΜΑΑ επιτρέπει στα κράτη μέλη να επαφίενται στα δικά τους συστήματα δικλίδων³⁵. Στην τεχνική καθοδήγησή της του Ιανουαρίου του 2023, η Επιτροπή παρουσίαζε παραδείγματα πρακτικών για την αποφυγή της διπλής χρηματοδότησης στο πλαίσιο του ΜΑΑ. Δεν διευκρίνιζε, ωστόσο, τις ελάχιστες απαιτήσεις που υποχρεούνταν να πληρούν τα συστήματα δικλίδων για να είναι αποτελεσματικά έναντι της διπλής χρηματοδότησης στο πλαίσιο του νέου μοντέλου ΧΔΣΔ που εισήγαγε ο ΜΑΑ.

40 Έχουμε ήδη επισημάνει στο παρελθόν ότι η απλούστευση δεν πρέπει να αποβαίνει εις βάρος της λογοδοσίας³⁶. Από τις 26 αρχές επτά κρατών μελών που καλύπτονται από τον εν προκειμένω έλεγχο, οι 15 έκριναν ότι η καθοδήγηση και η συνδρομή της Επιτροπής δεν ήταν απολύτως επαρκείς, οι 16 ότι η καθοδήγηση δεν ήταν εύκολο να εφαρμοστεί και οι 18 ότι αυτή ήλθε καθυστερημένα.

41 Τον Οκτώβριο του 2022, η Επιτροπή εξέδωσε περαιτέρω σημείωμα τεχνικής καθοδήγησης σχετικά με την υποχρέωση των κρατών μελών να υποβάλλουν στοιχεία δύο φορές ετησίως στο FENIX, το εργαλείο για την υποβολή στοιχείων αναφορικά με τον ΜΑΑ, σχετικά με τα μέτρα των ΣΑΑ που λαμβάνουν ή έχουν λάβει στήριξη από άλλες πηγές της ΕΕ³⁷. Επίσης, εκτός από τα γενικά και τα ειδικά καθοδηγητικά σημειώματα, η Επιτροπή ανέπτυξε επίσης μια πλατφόρμα συχνών ερωτήσεων, διοργάνωσε [συνεδριάσεις ομάδων εμπειρογνομόνων](#) και πραγματοποίησε διμερείς ανταλλαγές απόψεων με μεμονωμένα κράτη μέλη. Περιστασιακά, εξέδωσε επίσης συστάσεις ελέγχου, οι οποίες αποτελούν κατ' ουσίαν καθοδήγηση για τεχνικά ζητήματα, η οποία θα έπρεπε να υπάρχει εκ των προτέρων. Η διευκρίνιση των τεχνικών ζητημάτων σε διμερές επίπεδο ενέχει τον κίνδυνο τα κράτη μέλη να μη λαμβάνουν τις ίδιες πληροφορίες.

³⁵ Άρθρο 22, παράγραφος 1, του [κανονισμού για τον ΜΑΑ](#)

³⁶ [Επισκόπηση 05/2018](#), με τίτλο «Απλούστευση της εφαρμογής της πολιτικής συνοχής μετά το 2020» (Ενημερωτικό έγγραφο), σημείο 38.

³⁷ Άρθρα 27 και 28 του [κανονισμού για τον ΜΑΑ](#) και άρθρο 1.12 των επιχειρησιακών ρυθμίσεων.

42 Κατά τις μεταξύ τους διμερείς συζητήσεις, η Επιτροπή κατηύθυνε περαιτέρω τα κράτη μέλη προς τους παραδοσιακούς ελέγχους βάσει δαπανών, σε επίπεδο επιμέρους στοιχείων εξόδων, μεταξύ άλλων δε και στους λογαριασμούς των αποδεκτών, εάν κρινόταν απαραίτητο (**πλαίσιο 2**). Μολονότι οι εν λόγω έλεγχοι είναι απαραίτητοι, προκειμένου να επαληθεύεται ότι οι δαπάνες που έχουν όντως πραγματοποιηθεί για την εκπλήρωση των οροσήμων και των τιμών-στόχου των ΣΑΑ δεν καλύπτονται από άλλα ενωσιακά ταμεία (σημείο **29**), περιορίζουν επίσης τη μείωση του διοικητικού φόρτου και του κόστους των ελέγχων, που αναμενόταν να φέρει ο ΜΑΑ. Πρόκειται για παράδειγμα αλληλοαντικρουόμενων προτεραιοτήτων, καθώς από τη μία τίθεται η μείωση του διοικητικού φόρτου και από την άλλη η παροχή διασφάλισης μέσω δικλίδων και ελέγχου.

Πλαίσιο 2

Καθοδήγηση της Επιτροπής που κατευθύνει τα κράτη μέλη προς την εφαρμογή συστημάτων δικλίδων βάσει δαπανών: παραδείγματα από την Αυστρία και την Τσεχία

Τον Ιούλιο του 2023, οι αυστριακές αρχές ζήτησαν να διευκρινιστεί αν ο επιμερισμός των δαπανών ενός έργου μεταξύ του ΜΑΑ και άλλων προγραμμάτων της ΕΕ σε κατ' αναλογία βάση, με στήριξη που να μην υπερβαίνει το 100 % του εκτιμώμενου συνολικού κόστους, θα συμμορφωνόταν με την απαίτηση «αποφυγής της διπλής χρηματοδότησης» στο πλαίσιο του ΜΑΑ. Στο πλαίσιο διμερούς ανταλλαγής απόψεων, η Επιτροπή απάντησε αρνητικά και συνέστησε τον διαχωρισμό του έργου σε σαφώς διακριτά στοιχεία, τα οποία θα μπορούσαν να λάβουν ενωσιακή χρηματοδότηση είτε από τον ΜΑΑ είτε από άλλα προγράμματα της ΕΕ, αλλά όχι και από τα δύο. Ωστόσο, σύμφωνα με την καθοδήγηση της Επιτροπής του Ιουλίου του 2024, υπό ορισμένες προϋποθέσεις δεν επιτρέπεται ο κατ' αναλογία συνδυασμός της στήριξης από τον ΜΑΑ με άλλα ταμεία της ΕΕ.

Στην Τσεχία, το κλιμάκιο ελέγχου της Επιτροπής δεν μπόρεσε να καταλήξει ότι δεν υπήρχε διπλή χρηματοδότηση στην περίπτωση 17 σχολείων που είχαν χρηματοδοτηθεί μεν από το ΕΚΤ ως έργα που εφάρμοζαν απλουστευμένες επιλογές κόστους για την αγορά εξοπλισμού ΤΠΕ, αλλά που ήταν επίσης οι τελικοί αποδέκτες στήριξης από τον ΜΑΑ. Το κλιμάκιο συνέστησε στο μέλλον να συμπεριλαμβάνονται έλεγχοι των αναλυτικών λογιστικών στοιχείων των τελικών αποδεκτών για τα έργα στο πλαίσιο των οποίων εφαρμόζονται επιλογές απλουστευμένου κόστους.

43 Αρκετά κράτη μέλη ζήτησαν ειδικά προσαρμοσμένη τεχνική υποστήριξη από το Μέσο Τεχνικής Υποστήριξης, προκειμένου να ενισχύσουν τα συστήματα δικλίδων για τα ΣΑΑ τους αναφορικά με τον εντοπισμό διπλής χρηματοδότησης, γεγονός που καταδεικνύει την ανάγκη τους για πρόσθετη καθοδήγηση και βοήθεια. Δεκατρία κράτη μέλη υλοποίησαν τέτοια έργα με συνολικό προϋπολογισμό 6,3 εκατομμύρια ευρώ.

Τα μέτρα που λάμβανε η Επιτροπή στο στάδιο του προγραμματισμού δεν ήταν επαρκή για την αποφυγή της διπλής χρηματοδότησης

Η αξιολόγηση της προσθετικότητας από την Επιτροπή στο πλαίσιο του ΜΑΑ βασιζόταν σε περιορισμένες πληροφορίες

44 Οι επενδύσεις που χρηματοδοτούνται τόσο από τον ΜΑΑ όσο και από τη συνοχή πρέπει να σχεδιάζονται και να υλοποιούνται κατά τρόπον ώστε τα δύο μέσα να αλληλοσυμπληρώνονται και να μην αλληλεπικαλύπτονται³⁸. Προσθετικότητα στο πλαίσιο του ΜΑΑ σημαίνει ότι οι μεταρρυθμίσεις και οι επενδύσεις μπορούν να λαμβάνουν στήριξη από άλλα ενωσιακά προγράμματα και μέσα, υπό την προϋπόθεση ότι η αυτή δεν καλύπτει τις ίδιες δαπάνες³⁹. Ως εκ τούτου, η προσθετικότητα συνεπάγεται τη δυνατότητα συνδυασμού της ενωσιακής χρηματοδότησης, ενώ παράλληλα τηρείται η αρχή της «αποφυγής της διπλής χρηματοδότησης». Αυτό μπορεί να επιτευχθεί είτε με χρηματοδότηση διαφορετικών πράξεων που βασίζονται η μία στην άλλη, είτε με χρηματοδότηση διαφορετικών πτυχών της ίδιας πράξης⁴⁰. Και στις δύο περιπτώσεις, εάν ο συνδυασμός δεν γίνει προσεκτικά, μπορεί να ανακύψει κίνδυνος διπλής χρηματοδότησης.

³⁸ Άρθρα 11, παράγραφος 1, στοιχείο β), και 22, παράγραφος 3, στοιχείο α), του ΚΚΔ και άρθρο 28 του κανονισμού για τον ΜΑΑ.

³⁹ Άρθρα 5 και 9 του κανονισμού για τον ΜΑΑ

⁴⁰ Επισκόπηση 01/2023, σημεία 5 και 49.

45 Η Επιτροπή αναγνώρισε τον κίνδυνο αυτό, θέτοντας έτσι ως στόχο της, κατά το στάδιο του προγραμματισμού να αξιολογεί αν το εκτιμώμενο κόστος των μέτρων των ΣΑΑ ερχόταν να προστεθεί στη χρηματοδότηση από άλλα προγράμματα της ΕΕ. Προκειμένου να επιβεβαιώνει την αιτιολόγηση του συνολικού εκτιμώμενου κόστους που περιλάμβαναν τα ΣΑΑ των κρατών μελών, η Επιτροπή έλεγχε επίσης αν τα τελευταία της είχαν υποβάλει επαρκείς πληροφορίες, από τις οποίες να προκύπτει ότι οι εκτιμήσεις δεν περιέκλειαν άλλου είδους ενωσιακή χρηματοδότηση⁴¹. Ωστόσο, διέθετε περιορισμένα μέσα για να επαληθεύει την προσθετικότητα με τις συμφωνίες εταιρικής σχέσης και τα προγράμματα της περιόδου 2021-2027, δεδομένου ότι τίποτε από αυτά δεν είχε ακόμη οριστικοποιηθεί για κανένα από τα κράτη μέλη που κάλυψε ο έλεγχός μας. Όπως έχουμε αναφέρει στο παρελθόν, η εκτίμηση του συνολικού κόστους από την Επιτροπή ήταν σωστή, μολονότι η τελευταία επισήμανε επίσης την έλλειψη πληροφοριών κατά την αξιολόγηση των ΣΑΑ και εντόπισε αδυναμίες αναφορικά με την κοστολόγηση⁴².

46 Επιπλέον, στην αξιολόγηση της προσθετικότητας με άλλα χρηματοδοτικά μέσα, η Επιτροπή δεν συμπεριλάμβανε τα μέτρα με μηδενικό εκτιμώμενο κόστος, γεγονός που αυξάνει περαιτέρω τον κίνδυνο διπλής χρηματοδότησης, ιδίως στην περίπτωση μεταρρυθμίσεων με υποκείμενες επενδύσεις. Κατά τον έλεγχό μας, διαπιστώσαμε την εφαρμογή μέτρων μηδενικού κόστους που ανταποκρίνονταν σε ήδη ισχύουσες απαιτήσεις για την πρόσβαση σε χρηματοδότηση συνοχής, γεγονός που ενδέχεται μάλιστα να συνιστά περίπτωση διπλής χρηματοδότησης σε δύο κράτη μέλη (*πλαίσιο 3*).

⁴¹ Άρθρα 18, παράγραφος 4, στοιχείο ια), 19, παράγραφος 3, στοιχείο θ), και κριτήριο 2.9 του παραρτήματος V, του [κανονισμού για τον ΜΑΑ](#).

⁴² [Ειδική έκθεση 21/2022](#), σημεία 69, 72 και 118.

Πλαίσιο 3

Μέτρο μηδενικού κόστους που ανταποκρίνεται σε ήδη ισχύουσες απαιτήσεις για την πρόσβαση σε χρηματοδότηση συνοχής: παράδειγμα από τη Μάλτα

Στο πρώτο αίτημα πληρωμής στο πλαίσιο του ΣΑΑ της, η Μάλτα ανέφερε την εκπλήρωση ενός οροσήμου σχετικά με την υιοθέτηση στρατηγικής έξυπνης εξειδίκευσης. Οι εθνικές αρχές δεν υπέβαλαν εκτίμηση κόστους για το μέτρο αυτό.

Ωστόσο, τα κράτη μέλη υποχρεούνται ήδη να διαθέτουν τέτοια στρατηγική, προκειμένου να έχουν πρόσβαση σε χρηματοδότηση από τη συνοχή για έργα έρευνας και καινοτομίας κατά τις περιόδους 2014-2020 (εκ των προτέρων αιρεσιμότητα) και 2021-2027 (αναγκαίος πρόσφορος όρος). Συνεπώς, με την εκπλήρωση του οροσήμου αυτού παρέχεται χρηματοδότηση από τον ΜΑΑ για μια εκροή που είναι ούτως ή άλλως απαραίτητη για τη συνοχή.

Σύμφωνα με τις εθνικές αρχές, το κόστος εκπόνησης αυτής της στρατηγικής δεν είχε χρηματοδοτηθεί μέσω της τεχνικής βοήθειας στο πλαίσιο της συνοχής.

Παρόμοια περίπτωση αναγκαίου πρόσφορου όρου που συνέβαλε στην επίτευξη οροσήμου του ΣΑΑ εντοπίσαμε στη Σλοβακία, επιπλέον της περίπτωσης που είχαμε ήδη εντοπίσει στην ετήσια έκθεση για το 2022 και είχαμε χαρακτηρίσει ως διπλή χρηματοδότηση⁴³.

47 Όσον αφορά τη συνοχή, η Επιτροπή αξιολόγησε τη συμπληρωματικότητα με άλλα ενωσιακά μέσα κατά τη διαδικασία έγκρισης των συμφωνιών εταιρικής σχέσης και των προγραμμάτων της περιόδου 2021-2027. Για κάθε επιλεγμένο στόχο πολιτικής, τα κράτη μέλη υπέβαλαν έγγραφο στο οποίο κατέγραφαν τις περιπτώσεις συμπληρωματικότητας μεταξύ των ΕΠ της συνοχής και των ΣΑΑ τους, αν και με διαφορετικό βαθμό λεπτομέρειας.

48 Οι πληροφορίες από τα επιλεγμένα κράτη μέλη συχνά δεν ήταν επαρκώς λεπτομερείς, ώστε να καθιστούν δυνατό τον προσδιορισμό των δυνητικής αλληλεπικάλυψης μεταξύ του ΜΑΑ και της συνοχής. Χωρίς αυτές τις πληροφορίες, τα κράτη μέλη διατρέχουν υψηλότερο κίνδυνο διπλής χρηματοδότησης, ιδίως εάν τα όρια μεταξύ του τι καλύπτεται από τον ΜΑΑ και τι από τη συνοχή δεν είναι σαφώς καθορισμένα και δεν υπάρχει συνεχής παρακολούθηση κατά την εφαρμογή (πλαίσιο 4).

⁴³ Ετήσια έκθεση για το 2022, σημείο 11.30.

Πλαίσιο 4

Καμία παρακολούθηση της οριοθέτησης μεταξύ του ΜΑΑ και της συνοχής ή των μέτρων που διατρέχουν κίνδυνο: παράδειγμα από τη Γαλλία

Στη Γαλλία, ο συντονιστικός φορέας για την πολιτική συνοχής εκπόνησε οδηγό για την οριοθέτηση μεταξύ ΜΑΑ και συνοχής. Όπως έχουμε επισημάνει στο παρελθόν, αυτό βοηθά στον καθορισμό των βασικών αρχών οριοθέτησης, αλλά δεν αίρει την ανάγκη για περαιτέρω συντονισμό και οριοθέτηση σε επίπεδο περιφερειών και έργων κατά την υλοποίησή τους⁴⁴. Παραδείγματος χάριν, στον οδηγό επισημαίνεται ότι τα μέτρα του ΣΑΑ που στηρίζουν τους τομείς της αεροναυπηγικής και της αυτοκινητοβιομηχανίας δεν λαμβάνουν χρηματοδότηση από το ΕΤΠΑ. Ωστόσο, οι εταιρείες που δραστηριοποιούνται σε αυτούς τους τομείς μπορούν να ωφεληθούν από πολυάριθμα καθεστώτα του ΕΤΠΑ στο πλαίσιο περιφερειακών ΕΠ, επομένως υπάρχει κίνδυνος διπλής χρηματοδότησης. Μέχρι στιγμής, δεν έχει υπάρξει παρακολούθηση της εφαρμογής της οριοθέτησης σε εθνικό, σε περιφερειακό ή σε τοπικό επίπεδο, ούτε των μέτρων που διατρέχουν κίνδυνο αλληλεπικάλυψης.

49 Η Επιτροπή καθιέρωσε επίσης την υποχρέωση υποβολής στοιχείων στο FENIX δύο φορές τον χρόνο, προκειμένου να ενημερώνεται από τα κράτη μέλη σχετικά με τα μέτρα των ΣΑΑ που χρησιμοποιούν άλλα κονδύλια της ΕΕ μετά την έγκριση των ΣΑΑ (σημείο 41). Τα κράτη μέλη οφείλουν να αναφέρουν στο FENIX μόνο τη χρηματοδότηση που έλαβε επένδυση ή μεταρρύθμιση του ΣΑΑ από άλλα προγράμματα της ΕΕ και η οποία δεν δηλώθηκε προηγουμένως. Οι πληροφορίες που καταχωρίζονται στο FENIX αφορούν τις μεταβολές που επήλθαν στα στοιχεία που υποβλήθηκαν κατά την έγκριση του ΣΑΑ και δεν προσδιορίζουν με ποιο τρόπο μπορεί να μετριαστεί ο κίνδυνος διπλής χρηματοδότησης. Επιπλέον, στο σύστημα ΤΠ που χρησιμοποιείται για τη διαχείριση του ΜΣΕ δεν επισημαίνονται τα έργα που λαμβάνουν στήριξη και από τον ΜΑΑ. Εν ολίγοις, ακόμη και στην περίπτωση της άμεσης διαχείρισης, η Επιτροπή δεν έχει πλήρη και επικαιροποιημένη εικόνα της προσθετικότητας της ενωσιακής χρηματοδότησης.

⁴⁴ [Επισκόπηση 01/2023](#), πλαίσιο 9. Τρίτη έκδοση του [οδηγού](#) που δημοσίευσαν οι γαλλικές αρχές.

Μετά την αξιολόγησή της, η Επιτροπή εισήγαγε ορόσημα για τον έλεγχο και τις δικλίδες στα τα ΣΑΑ ορισμένων κρατών μελών

50 Όπως έχουμε αναφέρει στο παρελθόν, η αξιολόγηση από την Επιτροπή των συστημάτων δικλίδων του ΜΑΑ ήταν διεξοδική, συχνά όμως βασιζόταν σε απαιτήσεις που δεν είχαν ακόμη ικανοποιηθεί⁴⁵. Ειδικότερα, οι πληροφορίες σχετικά τις δικλίδες, των οποίων την εισαγωγή εξέταζαν τα κράτη μέλη, καθώς και αναφορικά με τις πηγές δεδομένων συχνά ήταν περιορισμένες.

51 Αναλύοντας τους καταλόγους ελέγχου που χρησιμοποιούσε η Επιτροπή για την αξιολόγηση της περιγραφής, στα ΣΑΑ, των συστημάτων δικλίδων που αφορούσαν τη διπλή χρηματοδότηση, διαπιστώσαμε ότι αυτοί κάλυπταν τις ρυθμίσεις των κρατών μελών για τους διασταυρωτικούς ελέγχους και τη χρήση πηγών δεδομένων. Ωστόσο, δεν αναφέρονταν ρητά στα δικαιώματα πρόσβασης των διάφορων εμπλεκόμενων αρχών, με σκοπό την ενίσχυση της διαλειτουργικότητας των χρησιμοποιούμενων συστημάτων ΤΠ.

52 Όταν η Επιτροπή κατέληγε στο συμπέρασμα ότι τα συστήματα δικλίδων ενός κράτους μέλους δεν θα ήταν αποτελεσματικά, προσέθετε ορόσημα για τους ελέγχους και τις δικλίδες, τα οποία έπρεπε να εκπληρωθούν πριν από την υποβολή του πρώτου αιτήματος πληρωμής κατόπιν της αξιολόγησης της Επιτροπής. Από τα αρχικά ΣΑΑ που αξιολογήθηκαν, μόνο του Βελγίου περιείχε ορόσημο σχετικά με τις γενικές ρυθμίσεις για την αποφυγή της διπλής χρηματοδότησης. Για δύο κράτη μέλη (Ουγγαρία και Πολωνία), η Επιτροπή περιέλαβε επίσης ορόσημα για τη χρήση του Aragchne, με σκοπό, συν τοις άλλοις, την εφαρμογή δικλίδων και τον έλεγχο της διπλής χρηματοδότησης (σημεία 72-77). Μετά την επαναξιολόγηση των συστημάτων δικλίδων των κρατών μελών στο πλαίσιο της αναθεώρησης των ΣΑΑ τους, με σκοπό την ενσωμάτωση του REPowerEU, και λαμβάνοντας υπόψη, για ορισμένα κράτη μέλη, τα συμπεράσματα των ελέγχων της, η Επιτροπή εισήγαγε πρόσθετα ορόσημα σχετικά με τη διπλή χρηματοδότηση ή αναπροσάρμοσε τα υφιστάμενα για επτά κράτη μέλη (το Βέλγιο, την Ιρλανδία, την Κύπρο, την Αυστρία, την Πορτογαλία, τη Φινλανδία και τη Σουηδία). Ωστόσο, πριν από την εισαγωγή αυτών των οροσήμων, η Επιτροπή είχε ήδη εκταμιεύσει ως στήριξη από τον ΜΑΑ πληρωμές που άγγιζαν τα

⁴⁵ Άρθρο 19, παράγραφος 3, στοιχείο ι), και κριτήριο 2.10 του παραρτήματος V του κανονισμού για τον ΜΑΑ. Ειδική έκθεση 21/2022, σημεία 106-111. Ειδική έκθεση 07/2023, με τίτλο «Σχεδιασμός του συστήματος δικλίδων της Επιτροπής για τον Μηχανισμό Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας – Το νέο μοντέλο εφαρμογής εξακολουθεί να εμφανίζει ελλείψεις στη διασφάλιση και τη λογοδοσία σε επίπεδο ΕΕ, παρά τις προβλεπόμενες εκτενείς εργασίες», σημεία 25-27.

4 δισεκατομμύρια ευρώ. Μέχρι την εκπλήρωση αυτών των οροσήμεων, οι αντίστοιχες αδυναμίες στα συστήματα δικλίδων που αφορούν τη διπλή χρηματοδότηση θα συνεχίσουν να υπάρχουν και οι μελλοντικές πληρωμές θα αναστέλλονται.

Τα κράτη μέλη αποφεύγουν να συνδυάζουν τη στήριξη του ΜΑΑ με άλλα μέσα της ΕΕ, με σκοπό να αποτρέπουν τη διπλή χρηματοδότηση

53 Κατά τον έλεγχό μας, επισημάναμε ότι, για προληπτικούς λόγους, η Τσεχία, η Γαλλία, η Ιταλία, και η Πορτογαλία είχαν αποφύγει τον συνδυασμό του ΜΑΑ με άλλα προγράμματα της ΕΕ για συγκεκριμένα μέτρα. Αυτή η προσέγγιση βοηθά στον μετριασμό του κινδύνου διπλής χρηματοδότησης ([πλαίσιο 5](#)).

Πλαίσιο 5

Μετριασμός του κινδύνου διπλής χρηματοδότησης με την αποφυγή του συνδυασμού της στήριξης του ΜΑΑ με άλλα ταμεία της ΕΕ: παράδειγμα από την Τσεχία

Το Υπουργείο Μεταφορών εφαρμόζει την αρχή της «συστηματικής αποσύνδεσης των πόρων», αποκλείοντας τον συνδυασμό διαφορετικών πηγών ενωσιακής χρηματοδότησης για το ίδιο έργο. Το εσωτερικό σύστημα ΤΠ του φορέα υλοποίησης δεν επιτρέπει την καταχώριση στήριξης από τον ΜΑΑ σε συνδυασμό με άλλη ενωσιακή χρηματοδότηση. Ομοίως, οι διαχειριστικές αρχές για τα ΕΠ «Μεταφορές» και «Περιβάλλον» χρησιμοποιούν μόνο χρηματοδότηση συνοχής.

Όταν το Υπουργείο ρώτησε την Επιτροπή πώς να διαχωρίσει την ενέργεια που εξοικονομούνταν χάρη σε επενδύσεις που είχαν γίνει στους ίδιους σιδηροδρομικούς σταθμούς και είχαν χρηματοδοτηθεί τόσο από τα ΤΣ/ΕΤΠΑ (μέσω του εθνικού ΕΠ «Περιβάλλον») όσο και από τον ΜΑΑ, η Επιτροπή συνέστησε η εξοικονόμηση αυτή να αναφέρεται στο σύνολό της, ανεξάρτητα από τη συγκεκριμένη συνεισφορά κάθε μέσου στο κόστος των επενδύσεων.

Οι τσεχικές αρχές αποφάσισαν να μην εφαρμόσουν την προσέγγιση αυτή και, το 2022, μετέφεραν επτά έργα από το ΕΠ «Περιβάλλον» στο ΣΑΑ. Από τα εν λόγω έργα, τα έξι είχαν ήδη αρχίσει να υλοποιούνται. Επιπλέον, δύο από αυτά είχαν ολοκληρωθεί και για ένα οι επιλέξιμες δαπάνες που είχαν πραγματοποιηθεί είχαν αποδοθεί πλήρως. Οι πληρωμές που είχαν καταβληθεί στη διοίκηση σιδηροδρόμων ως δικαιούχο του ΕΠ «Περιβάλλον» ανακτήθηκαν.

54 Επιπρόσθετα, όταν εντοπίστηκαν κίνδυνοι διπλής χρηματοδότησης και δεν ήταν δυνατή η σαφής οριοθέτηση μεταξύ των ενωσιακών ταμείων, η Επιτροπή και τα κράτη μέλη τροποποίησαν επίσης τα ΣΑΑ, προκειμένου να αποφευχθεί ο συνδυασμός διαφορετικών ενωσιακών χρηματοδοτικών μέσων (**πλαίσιο 6**).

Πλαίσιο 6

Μετριασμός του κινδύνου διπλής χρηματοδότησης με την απόσυρση επισφαλών έργων κατά την αναθεώρηση των ΣΑΑ: παράδειγμα από την Ιταλία

Το τμήμα Bicocca-Catenuova της σιδηροδρομικής γραμμής υψηλών ταχυτήτων Παλέρμο-Κατάνια συμπεριλήφθηκε στο ΣΑΑ της Ιταλίας και επίσης χρηματοδοτήθηκε από το ΕΤΠΑ. Η τιμή-στόχος του ΣΑΑ κάλυπτε την κατασκευή 37,4 χιλιομέτρων σιδηροδρομικής γραμμής, με ενωσιακή χρηματοδότηση τόσο από τον ΜΑΑ όσο και από το ΕΤΠΑ.

Δεδομένου ότι στην πράξη δεν ήταν δυνατός ο διαχωρισμός των δύο πηγών ενωσιακής χρηματοδότησης ανά κατασκευασθέν χιλιόμετρο, η Ιταλία πρότεινε μια κατ' αναλογία μέθοδο για τον προσδιορισμό του αριθμού των χιλιομέτρων που θα αποδίδονταν στη στήριξη του ΜΑΑ μετά την έγκριση του αρχικού ΣΑΑ. Η μέθοδος αυτή δεν εφαρμόστηκε. Στο τέλος, προκειμένου να αποφευχθεί ο κίνδυνος να χρηματοδοτηθούν δύο φορές οι ίδιες εκροές / τα ίδια αποτελέσματα, το συγκεκριμένο τμήμα της σιδηροδρομικής γραμμής αφαιρέθηκε από το αναθεωρημένο ΣΑΑ τον Δεκέμβριο του 2023⁴⁶.

Η ίδια προσέγγιση ακολουθήθηκε και για άλλα τμήματα σιδηροδρομικών γραμμών.

⁴⁶ Εκτελεστική απόφαση 16051/23 του Συμβουλίου.

Η θέσπιση του ΜΑΑ οδήγησε σε αυξημένη ανάγκη συντονισμού για την πρόληψη και τον εντοπισμό της διπλής χρηματοδότησης

Η Επιτροπή επισημοποίησε το πλαίσιο εσωτερικού συντονισμού μόλις τον Απρίλιο του 2023

55 Οι υπηρεσίες της Επιτροπής, σε άτυπες συνεδριάσεις με ομάδες χωρών, ανταλλάσσουν πληροφορίες, αφενός, σχετικά με τη συμπληρωματικότητα των προγραμμάτων της ΕΕ και, αφετέρου, σχετικά με τα συστήματα δικλίδων των κρατών μελών. Πραγματοποιούν διυπηρεσιακές διαβουλεύσεις, μέσω των οποίων διαβουλεύονται επίσημα με άλλες γενικές διευθύνσεις σχετικά με τις αξιολογήσεις των ΣΑΑ και τα αιτήματα πληρωμής, την έγκριση των προγραμμάτων συνοχής της περιόδου 2021-2027, καθώς και τις προσκλήσεις υποβολής προτάσεων και την τελική επιλογή έργων του ΜΣΕ.

56 Όπως έχουμε επισημάνει στο παρελθόν, η ειδική ομάδα για την ανάκαμψη και την ανθεκτικότητα (RECOVER) και η ΓΔ ECFIN συνεργάζονταν τακτικά με τις άλλες γενικές διευθύνσεις κατά τη διαδικασία αξιολόγησης των ΣΑΑ⁴⁷. Ωστόσο, οι καταγραφές αυτής της συνεργασίας είναι περιορισμένες και αφορούν τομείς δυνητικής αλληλεπικάλυψης με υψηλότερο κίνδυνο διπλής χρηματοδότησης. Μόλις τον Απρίλιο του 2023, η ΓΔ ECFIN υπέγραψε μνημόνιο συνεννόησης με τη ΓΔ REGIO και τη ΓΔ EMPL με σκοπό τη διευκόλυνση της ανταλλαγής πληροφοριών σχετικά με θέματα ελέγχου. Σύμφωνα με τον κανονισμό για τον ΜΑΑ, τα κράτη μέλη οφείλουν, κατόπιν σχετικού αιτήματος, να παρέχουν στοιχεία σχετικά με τους τελικούς αποδέκτες, πέραν του [καταλόγου των 100 μεγαλύτερων](#) για τους σκοπούς του ελέγχου και των εφαρμοζόμενων δικλίδων. Παρόλα αυτά, η αδυναμία άμεσης πρόσβασης στον πλήρη κατάλογο των τελικών αποδεκτών του ΜΑΑ περιορίζει την ικανότητα της Επιτροπής να εντοπίζει πιθανές περιπτώσεις διπλής χρηματοδότησης (σημείο 62).

Ο συντονισμός μεταξύ των εθνικών μέτρων των ΣΑΑ και των περιφερειακών προγραμμάτων συνοχής είναι ιδιαίτερα δύσκολος

57 Η θέσπιση του ΜΑΑ αύξησε επίσης την ανάγκη συντονισμού σε επίπεδο κρατών μελών και περιφερειών. Δεδομένου ότι δεν υπάρχει νομική απαίτηση για δημιουργία ειδικών συντονιστικών δομών, κάθε κράτος μέλος καθιέρωσε δικές του ρυθμίσεις.

⁴⁷ Ειδική έκθεση 21/2022, σημεία 26 και 29.

58 Διαπιστώσαμε έτσι ότι η έκταση της συνεργασίας και της ανταλλαγής δεδομένων σχετικά με έργα και δικαιούχους μεταξύ των αρμόδιων αρχών για τον ΜΑΑ και των αρμόδιων αρχών για τη συνοχή ποικίλλει ανάλογα με τις δομές διακυβέρνησης σε κάθε κράτος μέλος. Σε αρκετά από τα κράτη μέλη που εξετάσαμε, οι ίδιες αρχές εποπτεύουν τόσο τη συνοχή όσο και τον ΜΑΑ. Ωστόσο, όταν άλλες αρχές εφαρμόζουν τον ΜΑΑ και άλλες τη συνοχή, αυξάνεται η ανάγκη εξωτερικού συντονισμού, ώστε να υπάρχει έλεγχος για τυχόν διπλή χρηματοδότηση ([πλαίσιο 7](#)).

Πλαίσιο 7

Δυσκολία συντονισμού μεταξύ των ΣΑΑ και των περιφερειακών προγραμμάτων της συνοχής: παράδειγμα από την Ιταλία

Στην Ιταλία, παράλληλα με το ΣΑΑ, υπάρχουν 58 προγράμματα στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής για την περίοδο 2021-2027, τα οποία διαχειρίζονται διάφορες εθνικές και περιφερειακές αρχές.

Όσον αφορά το ΣΑΑ της Ιταλίας, οι βασικοί φορείς που εξασφαλίζουν συντονισμό υψηλού επιπέδου είναι η δομή αποστολής του ΣΑΑ, στο πλαίσιο της Προεδρίας του Υπουργικού Συμβουλίου, και ο συντονιστικός φορέας του ΜΑΑ, στο πλαίσιο του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών. Επιπλέον, οι μονάδες αποστολής σε κάθε υπουργείο είναι υπεύθυνες για τις μεταρρυθμίσεις και τις επενδύσεις του ΣΑΑ, καθώς και για την πρόοδο ως προς την επίτευξη των οροσήμων και των τιμών-στόχου. Οι ομάδες αυτές εποπτεύουν την υλοποίηση των έργων από φορείς υλοποίησης όπως οι περιφέρειες, οι τοπικές αρχές και άλλοι δημόσιοι ή ιδιωτικοί φορείς. Ενώ, στην περίπτωση των εθνικών ΕΠ, ο ίδιος φορέας μπορεί να εκτελεί χρέη διαχειριστικής αρχής και μονάδας αποστολής του ΣΑΑ, όπως το Υπουργείο Υποδομών και Μεταφορών, για τα περιφερειακά ΕΠ συνήθως δεν υπάρχει άμεση συνεργασία μεταξύ των διαχειριστικών αρχών και των κεντρικών μονάδων αποστολής του ΣΑΑ.

Παρόμοια παραδείγματα δυσκολίας στον συντονισμό εντοπίσαμε στη Γαλλία.

59 Συνολικά, μολονότι η Επιτροπή και τα κράτη μέλη έλαβαν προληπτικά μέτρα σε διάφορους βαθμούς, αυτά από μόνα τους δεν είναι ικανά να μετριάσουν τον κίνδυνο διπλής χρηματοδότησης, με συνέπεια να εξακολουθούν να χρειάζονται στην πράξη ο έλεγχος και η εφαρμογή δικλίδων σχετικά με τα μέτρα του ΜΑΑ. Τα ζητήματα αυτά εξετάζονται στην υπόλοιπη έκθεσή μας.

Οι δικλίδες των κρατών μελών όσον αφορά την απουσία διπλής χρηματοδότησης είναι ελλιπείς

60 Προκειμένου να συμπληρωθεί η πρόληψη, τα κράτη μέλη πρέπει να εκτελούν διαχειριστικές επαληθεύσεις και ελέγχους με σκοπό τον εντοπισμό και τη διόρθωση της διπλής χρηματοδότησης κατά την υλοποίηση⁴⁸. Στην παρούσα ενότητα, αξιολογούμε κατά πόσον ο σχεδιασμός και η εφαρμογή αυτών των επαληθεύσεων και δικλίδων ήταν επαρκείς για ένα δείγμα οροσήμων και τιμών-στόχου του ΜΑΑ και έργων συνοχής από τα επιλεγμένα κράτη μέλη.

Οι διαχειριστικές επαληθεύσεις σχετικά με τη διπλή χρηματοδότηση βασίζονται στις πραγματικές δαπάνες και εξαρτώνται κυρίως από υπεύθυνες δηλώσεις

61 Η διασταύρωση των δεδομένων για τους αποδέκτες ενωσιακής χρηματοδότησης με τα δεδομένα που αφορούν τα έργα τους αποτελεί μία από τις κύριες διαχειριστικές επαληθεύσεις για τον εντοπισμό διπλής χρηματοδότησης. Μέσω τόσο εσωτερικών (σχέδιο χρηματοδότησης έργου, λογιστικά αρχεία) όσο και εξωτερικών πηγών δεδομένων (περιφερειακές, εθνικές ή ενωσιακές βάσεις δεδομένων) μπορούν να εντοπιστούν τα έργα που διατρέχουν κίνδυνο διπλής χρηματοδότησης. Οι διαχειριστικές επαληθεύσεις μπορούν να πραγματοποιούνται σε διάφορα στάδια:

- εκ των προτέρων, στο πλαίσιο της επιλογής των έργων,
- πριν από την καταβολή στους αποδέκτες,
- εκ των υστέρων, μετά την ολοκλήρωση του έργου.

⁴⁸ Άρθρα 74 και 77 του ΚΚΔ και άρθρο 22 του κανονισμού για τον ΜΑΑ.

62 Σύμφωνα με τους τομεακούς κανόνες, τα κράτη μέλη υποχρεούνται να συλλέγουν και να παρέχουν πρόσβαση σε δεδομένα σχετικά με τους αποδέκτες κονδυλίων της ΕΕ, τα οποία θα επέτρεπαν τη διενέργεια διασταυρωτικών ελέγχων. Όσον αφορά τη συνοχή, οι διαχειριστικές αρχές πρέπει να συλλέγουν και να αποθηκεύουν δεδομένα για κάθε πράξη ηλεκτρονικά, καθώς και να δημοσιεύουν καταλόγους των πράξεων που έχουν επιλεγεί για στήριξη, συμπεριλαμβανομένων δεδομένων για τους δικαιούχους και τους αναδόχους, εφόσον συντρέχει τέτοια περίπτωση⁴⁹. Στο πλαίσιο του ΜΑΑ, τα κράτη μέλη οφείλουν να συλλέγουν δεδομένα σχετικά με τους τελικούς αποδέκτες των κονδυλίων, τους αναδόχους και τους υπεργολάβους, καθώς και σχετικά με τα έργα που έχουν ως σκοπό την εφαρμογή των μέτρων του ΣΑΑ, συμπεριλαμβανομένων των ποσών που έχουν όντως καταβληθεί στους τελικούς αποδέκτες στο πλαίσιο του ΜΑΑ και άλλων ταμείων της ΕΕ⁵⁰. Από τον Μάρτιο του 2023, τα κράτη μέλη παρέχουν πληροφορίες στην Επιτροπή σχετικά με τους **100 τελικούς αποδέκτες** που λαμβάνουν τη μεγαλύτερη χρηματοδότηση από τον ΜΑΑ⁵¹. Οι πληροφορίες αυτές δημοσιεύονται επίσης σε **διαδραστικό χάρτη**. Ωστόσο, η Επιτροπή δεν μπορεί να επαληθεύσει την αξιοπιστία αυτών των δεδομένων λόγω των περιορισμένων δικαιωμάτων πρόσβασης βάσει του κανονισμού για τον ΜΑΑ (σημείο 56). Επιπλέον, ο βαθμός λεπτομέρειας και η δομή αυτών των δεδομένων δεν επαρκούν πάντοτε για τη διενέργεια διασταυρωτικών ελέγχων μεταξύ βάσεων δεδομένων, καθώς κάτι τέτοιο απαιτεί αντιστοίχιση δεδομένων.

63 Από την ανάλυσή μας προέκυψε ότι έξι από τα επτά επιλεγμένα κράτη μέλη έχουν αναπτύξει συστήματα δικλίδων βάσει δαπανών για την αποφυγή της διπλής χρηματοδότησης, τα οποία στηρίζονται σε ελέγχους των δαπανών και των τιμολογίων, παρόμοιους με αυτούς που πραγματοποιούνται στον τομέα της συνοχής (**πλαίσιο 8**).

⁴⁹ Άρθρα 49, παράγραφος 3, 69, παράγραφος 2, και 72, παράγραφος 1, στοιχείο ε), του ΚΚΔ.

⁵⁰ Άρθρο 22, παράγραφος 2, στοιχείο δ), του κανονισμού ΜΑΑ.

⁵¹ Άρθρο 1, παράγραφος 10, του κανονισμού (ΕΕ) 2023/435 όσον αφορά τα κεφάλαια για το REPowerEU που περιέχουν τα ΣΑΑ.

Πλαίσιο 8

Διαχειριστικές επαληθεύσεις στο πλαίσιο του ΣΑΑ παρόμοιες με αυτές της συνοχής: παράδειγμα από την Τσεχία

Στην Τσεχία, η διπλή χρηματοδότηση ελέγχεται εκ των προτέρων, κατά την επιλογή των έργων, καθώς και για κάθε αίτημα πληρωμής που υποβάλλει ο αποδέκτης. Κατά την επιλογή των έργων, οι αρχές διασταυρώνουν τις πληροφορίες που παρέχει ο αιτών με εσωτερικές και, ως έναν βαθμό, εξωτερικές πηγές, όπως το εθνικό μητρώο επιδοτήσεων, το Arachne και το μητρώο έργων συνοχής. Έλεγχοι διενεργούνται επίσης πριν από την πληρωμή προς τον αποδέκτη, ώστε να διασφαλίζεται ότι για τα ίδια τιμολόγια, που φέρουν μοναδικό αριθμό έργου, δεν έχουν αποδοθεί δαπάνες προηγουμένως. Οι έλεγχοι αυτοί βασίζονται στις δαπάνες και είναι σε γενικές γραμμές παρεμφερείς για τα έργα των ΣΑΑ και της συνοχής.

64 Όποτε τα κράτη μέλη χρησιμοποιούν δικλίδες βάσει δαπανών, δεν αναμένουμε μείωση της διοικητικής επιβάρυνσης και του κόστους εφαρμογής των δικλίδων, καθώς τα κράτη μέλη οφείλουν να επαληθεύουν την εκπλήρωση των οροσήμων και των τιμών-στόχου και να διασφαλίζουν την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ. Στο πλαίσιο αυτό, οι αρχές της Τσεχίας, της Ιταλίας και της Σλοβακίας θεώρησαν ότι η αντιμετώπιση του κινδύνου διπλής χρηματοδότησης στο πλαίσιο του ΜΑΑ είναι τουλάχιστον τόσο περίπλοκη όσο και αυτή που αφορά τη συνοχή.

65 Το άλλο επιλεγμένο κράτος μέλος βασίζεται κυρίως στην εκ των προτέρων οριοθέτηση μεταξύ του ΜΑΑ και της συνοχής και, ελλείψει ειδικών διαχειριστικών επαληθεύσεων του ΣΑΑ, αντιμετωπίζει τον κίνδυνο διπλής χρηματοδότησης μόνο μέσω των υφιστάμενων δικλίδων για τη συνοχή ([πλαίσιο 9](#)).

Πλαίσιο 9

Ανεπαρκείς διαχειριστικές επαληθεύσεις για τη διπλή χρηματοδότηση στο πλαίσιο των ΣΑΑ: παράδειγμα από τη Γαλλία

Κάθε υπουργείο όφειλε να υποβάλει στον συντονιστικό φορέα του ΜΑΑ περιγραφή του συστήματος δικλίδων που εφάρμοζε, μεταξύ άλλων και για τη διπλή χρηματοδότηση. Ο συντονιστικός φορέας αξιολογούσε τις περιγραφές, αλλά όχι την πραγματική λειτουργία των συστημάτων.

Ούτε ο συντονιστικός φορέας ούτε τα υπουργεία που υλοποιούν το ΣΑΑ παρείχαν συγκεκριμένες οδηγίες για τον έλεγχο της διπλής χρηματοδότησης. Τα υπουργεία που επισκεφθήκαμε δεν γνώριζαν το είδος των ελέγχων που διενεργούσαν οι εξουσιοδοτημένοι φορείς και δεν είχαν επαληθεύσει κανέναν τέτοιο έλεγχο.

Διασταυρωτικοί έλεγχοι με τα δεδομένα των έργων συνοχής είχαν διενεργηθεί μόνο για ένα από τα έξι επιλεγμένα ορόσημα και τιμές-στόχο του ΣΑΑ. Το Υπουργείο Εργασίας, το οποίο διαχειρίζεται τόσο τα μέτρα του ΣΑΑ όσο και το εθνικό ΕΠ του ΕΚΤ, έλεγξε με μη αυτοματοποιημένο τρόπο την ύπαρξη διπλής χρηματοδότησης μόνο για έργα του ΣΑΑ που θεωρείτο ότι διέτρεχαν κίνδυνο. Εξέτασε τις δαπάνες που είχαν επιστραφεί για δυνητικά αλληλεπικαλυπτόμενα έργα του ΕΚΤ, ώστε να βεβαιωθεί ότι κάλυπταν δραστηριότητες διαφορετικές από εκείνες του ΣΑΑ. Επαλήθευση πραγματοποιήθηκε μόνο για τους δικαιούχους του ΕΚΤ («missions locales», ήτοι τοπικοί κόμβοι κοινωνικών υπηρεσιών) με βάση τα είδη των καλυπτόμενων δαπανών, δεδομένου ότι οι εκείνοι που συμπεριλαμβάνονται στον κατάλογο των τελικών αποδεκτών του ΜΑΑ (οι νέοι που έλαβαν στήριξη) δεν επέτρεψαν τη διενέργεια διασταυρωτικών ελέγχων για τον εντοπισμό τυχόν αλληλεπικαλύψεων.

66 Οι έλεγχοι των επίσημων δηλώσεων με σύγκρισή τους με άλλες πηγές πληροφοριών και οι διασταυρωτικοί έλεγχοι μεταξύ των βάσεων δεδομένων των έργων είναι απαραίτητοι για τον εντοπισμό περιπτώσεων διπλής χρηματοδότησης. Στην Ιταλία, εντοπίσαμε μία περίπτωση κατά την οποία, μέσω των διασταυρωτικών ελέγχων από τους φορείς υλοποίησης, εντοπίστηκαν εσφαλμένες καταχωρίσεις δεδομένων και χρήση άλλης ενωσιακής χρηματοδότησης. Ωστόσο, οι έλεγχοι αυτοί πραγματοποιήθηκαν αφού η Επιτροπή έλαβε το αίτημα πληρωμής από τον ΜΑΑ αναφορικά με το σχετικό ορόσημο ([πλαίσιο 10](#)).

Πλαίσιο 10

Με τους διασταυρωτικούς ελέγχους για διπλή χρηματοδότηση εντοπίζονται εσφαλμένες καταχωρίσεις και άλλη χρηματοδότηση από την ΕΕ: παράδειγμα από την Ιταλία

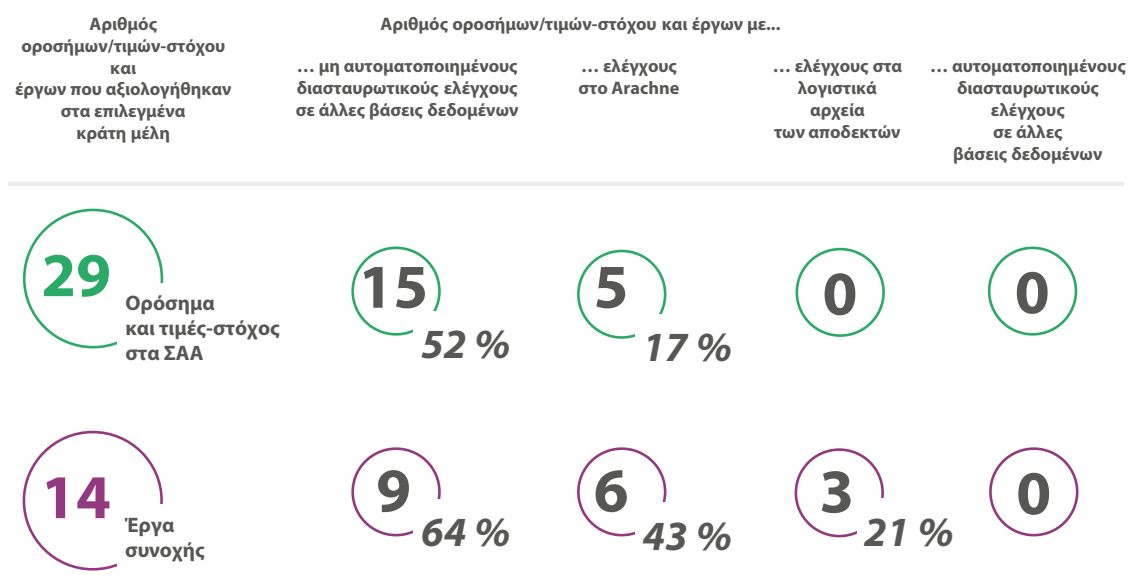
Προκειμένου να επιτευχθεί το ορόσημο του ιταλικού ΣΑΑ «Πρόγραμμα καινοτομίας για την ποιότητα της στέγασης», τουλάχιστον 15 περιφέρειες και αυτόνομες επαρχίες έπρεπε να υπογράψουν συμφωνίες για την εκ νέου ανάπτυξη και την αύξηση των κοινωνικών κατοικιών.

Όταν το αρμόδιο υπουργείο ζήτησε δήλωση σχετικά με την απουσία διπλής χρηματοδότησης, οι φορείς υλοποίησης διασταύρωσαν τα δεδομένα από το κεντρικό σύστημα ΤΠ της Ιταλίας για τον ΜΑΑ (γνωστό ως «ReGiS») με άλλες πηγές δεδομένων. Οι εν λόγω στοχευμένοι έλεγχοι πραγματοποιήθηκαν αφού είχε υποβληθεί το αίτημα πληρωμής από τον ΜΑΑ, το οποίο συνδεόταν με συγκεκριμένο ορόσημο, και προτού πραγματοποιηθούν οι πληρωμές προς τους τελικούς αποδέκτες αυτού του μέτρου.

Με τους ελέγχους αυτούς διαπιστώθηκαν σφάλματα στην καταχώριση άλλων ενωσιακών κονδυλίων στο ReGiS για 32 από τα 34 έργα που ελέγχθηκαν, καθώς και παράλειψη καταχώρισης άλλης ενωσιακής χρηματοδότησης για δύο έργα. Ένα έργο πιθανώς να μπορούσε να χρηματοδοτηθεί επίσης μέσω του ΕΤΠΑ και το δεύτερο από άλλο μέτρο του ΣΑΑ. Τον Οκτώβριο του 2023 και μετά την επίσκεψη ελέγχου που πραγματοποιήσαμε στη χώρα, οι ιταλικές αρχές και η Επιτροπή συμφώνησαν να αποκλείσουν το έργο που είχε χρηματοδοτηθεί από το ΕΤΠΑ από την επίτευξη της τελικής τιμής-στόχου του μέτρου, η οποία καθοριζόταν στο ΣΑΑ. Όλα αυτά υποδηλώνουν ότι το έργο διέτρεχε κίνδυνο διπλής χρηματοδότησης.

67 Από την ανάλυσή μας προέκυψε επίσης ότι τα συστήματα δικλίδων των κρατών μελών για τη διπλή χρηματοδότηση βασίζονται σε μεγάλο βαθμό στις υπεύθυνες δηλώσεις των αποδεκτών κονδυλίων της ΕΕ, χωρίς να γίνεται διασταύρωση με άλλες πηγές, όπως οι υπάρχουσες βάσεις δεδομένων για τα έργα που χρηματοδοτούνται από την ΕΕ και το εργαλείο βαθμολόγησης κινδύνου Arachne. Όλοι οι διασταυρωτικοί έλεγχοι διενεργούνταν με μη αυτοματοποιημένο τρόπο ([γράφημα 4](#)). Παρόμοια προβλήματα εντοπίστηκαν επίσης με τους ελέγχους της Επιτροπής.

Γράφημα 4 – Επισκόπηση των διαχειριστικών επαληθεύσεων των κρατών μελών σχετικά με τη διπλή χρηματοδότηση



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει τεκμηρίων που έλαβε από τα επιλεγμένα κράτη μέλη.

68 Όταν οι πληρωμές βασίζονται στη ΧΔΣΔ, περίπτωση διπλής χρηματοδότησης μπορεί να ανακύψει όταν οι ίδιες εκροές / τα ίδια αποτελέσματα χρηματοδοτηθούν δύο φορές (σημεία [11-14](#)). Διαπιστώσαμε ότι, τα συστήματα δικλίδων των επιλεγμένων κρατών μελών δεν λάμβαναν υπόψη αυτό τον κίνδυνο. Με τις διαχειριστικές επαληθεύσεις δεν ελέγχεται αν οι εκροές που χρηματοδοτούνται από τη συνοχή ή τον ΜΣΕ έχουν συνυπολογιστεί στην επίτευξη των οροσήμων και των τιμών-στόχου του ΜΑΑ και αντιστρόφως. Αυτό δημιουργεί κίνδυνο διπλής χρηματοδότησης, όταν το σχετικό αίτημα πληρωμής υποβληθεί στην Επιτροπή ([πλαίσιο 11](#)).

Πλαίσιο 11

Κίνδυνος διπλής χρηματοδότησης όταν οι εκροές του ΜΣΕ και του ΜΑΑ αλληλεπικαλύπτονται: παράδειγμα από την Αυστρία

Το μέτρο «Κατασκευή νέων σιδηροδρόμων και εξηλεκτρισμός περιφερειακών σιδηροδρόμων» του ΣΑΑ της Αυστρίας περιλαμβάνει το ορόσημο «Ολοκλήρωση κατασκευαστικού έργου». Το ορόσημο, που πρέπει να έχει επιτευχθεί το 2025 και εγκρίθηκε από το Συμβούλιο κατόπιν πρότασης της Επιτροπής, καλύπτει την έναρξη λειτουργίας ολόκληρης της σιδηροδρομικής γραμμής «Koralmbahn», συμπεριλαμβανομένης της σύνδεσης της Στυρίας με τη σήραγγα Koraln, μολονότι ο ΜΑΑ κάλυψε μόνο το 9 % περίπου του συνολικού κόστους του έργου στη συγκεκριμένη γραμμή.

Όπως αναφέρεται στο ΣΑΑ της Αυστρίας, ένα έργο του ΜΣΕ χρηματοδότησε επίσης εργασίες στη σύνδεση της Στυρίας με τη σήραγγα Koraln. Δεδομένου ότι η περιγραφή του ανωτέρω ορόσημου δεν είναι αρκετά συγκεκριμένη, ώστε να αποκλειστεί η αλληλεπικάλυψη με το χρηματοδοτούμενο από τον ΜΣΕ έργο για τη σύνδεση της Στυρίας, και ιδίως για το τμήμα Wettmannstätten-Deutschlandsberg, υπάρχει κίνδυνος το αποτέλεσμα των ίδιων εργασιών να δηλωθεί και, επομένως, να χρηματοδοτηθεί στο πλαίσιο τόσο του ΜΣΕ όσο και του ΜΑΑ.

Το κατακερματισμένο τοπίο των συστημάτων διαχείρισης ΤΠ παρεμποδίζει τη διενέργεια αποτελεσματικών διασταυρωτικών ελέγχων για διπλή χρηματοδότηση

69 Οι αποτελεσματικές διαχειριστικές επαληθεύσεις και έλεγχοι για τον εντοπισμό περιπτώσεων διπλής χρηματοδότησης απαιτούν ολοκληρωμένα ή διαλειτουργικά εργαλεία ΤΠ που καθιστούν δυνατούς τους αυτοματοποιημένους διασταυρωτικούς ελέγχους μεταξύ των διάφορων τοπικών, περιφερειακών, εθνικών και ενωσιακών βάσεων δεδομένων που χρησιμοποιούνται για την καταγραφή όλων των ενωσιακών έργων και των αποδεκτών χρηματοδότησης της ΕΕ. Η αναδιατύπωση του δημοσιονομικού κανονισμού το 2024 θα απαιτεί από τα κράτη μέλη να διαβιβάζουν τις πληροφορίες σχετικά με τα έργα και τους δικαιούχους στην Επιτροπή ηλεκτρονικά. Η αλλαγή αυτή θα ισχύσει από το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο της περιόδου μετά το 2027⁵².

⁵² Άρθρα 36, παράγραφοι 2 και 6, και 277, παράγραφος 5, του δημοσιονομικού κανονισμού (αναδιατύπωση).

70 Διαπιστώσαμε ότι τα κράτη μέλη αντιμετώπιζαν δυσκολίες όποτε χρησιμοποιούσαν πολυάριθμα τοπικά συστήματα ΤΠ για την εφαρμογή των ΣΑΑ τους. Στο πλαίσιο ενός αποκεντρωμένου συστήματος, οι αυτοματοποιημένοι διασταυρωτικοί έλεγχοι για τον εντοπισμό πιθανής διπλής χρηματοδότησης είναι ουσιαστικά αδύνατοι, επειδή τα εργαλεία ΤΠ δεν είναι διαλειτουργικά. Τα περιορισμένα δικαιώματα πρόσβασης, η ανάγκη αναζήτησης σε πολλαπλές βάσεις δεδομένων και τα μη τυποποιημένα δεδομένα για τα έργα αποτελούν και αυτά εμπόδιο για αποτελεσματικούς ελέγχους διασταύρωσης (**πλαίσιο 12**).

Πλαίσιο 12

Τα κατακερματισμένα συστήματα ΤΠ καθιστούν δυσκολότερο τον εντοπισμό της διπλής χρηματοδότησης: παραδείγματα από την Τσεχία και τη Γαλλία

Στην Τσεχία, τα υπουργεία και οι φορείς υλοποίησης χρησιμοποιούν τα δικά τους τοπικά συστήματα ΤΠ για τη διαχείριση της εφαρμογής του ΣΑΑ και τον εντοπισμό έργων που διατρέχουν κίνδυνο διπλής χρηματοδότησης. Ωστόσο, τα συστήματα αυτά δεν είναι διαλειτουργικά και παρέχουν περιορισμένα μέσα για τη διενέργεια αυτοματοποιημένων διασταυρωτικών ελέγχων.

Το ΣΑΑ της Γαλλίας υλοποιείται μέσω των κεντρικών υπουργείων, τα οποία μεταβιβάζουν αρμοδιότητες σε δημόσιους φορείς ή αποκεντρωμένες κρατικές υπηρεσίες. Αντιθέτως, η συνοχή υλοποιείται κατά κύριο λόγο από τις περιφέρειες (την περίοδο 2014-2020 υπήρχαν 37 περιφερειακά ΕΠ και δύο εθνικά). Τα συστήματα ΤΠ σε περιφερειακό και σε εθνικό επίπεδο δεν είναι διαλειτουργικά, και οι διάφοροι φορείς δεν έχουν πρόσβαση ο ένας στα συστήματα του άλλου.

71 Η Ελλάδα και η Ιταλία έχουν δημιουργήσει κεντρικά συστήματα ΤΠ για την παρακολούθηση των οροσήμων και των τιμών-στόχου του ΣΑΑ, καθώς και των πραγματικών δαπανών. Αυτό τις βοηθά να εντοπίζουν τα προειδοποιητικά σημάδια της ύπαρξης διπλής χρηματοδότησης (**πλαίσιο 13**).

Πλαίσιο 13

Τα κεντρικά συστήματα ΤΠ διευκολύνουν τον εντοπισμό της διπλής χρηματοδότησης: παραδείγματα από την Ελλάδα και την Ιταλία

Η Ελλάδα έχει δημιουργήσει ένα κεντρικό σύστημα ΤΠ, γνωστό ως «Εργόγραμμα», για την παρακολούθηση της υλοποίησης των έργων της συνοχής, του ΜΣΕ, του ΜΑΑ και άλλων. Οι ίδιες ροές εργασιών που καλύπτουν ολόκληρο τον κύκλο ζωής του έργου και οι ίδιες απαιτήσεις για τη δήλωση εξόδων ισχύουν τόσο για τα έργα της συνοχής όσο και για αυτά των ΣΑΑ. Το «Εργόγραμμα» είναι επίσης διαλειτουργικό με άλλα εθνικά συστήματα, γεγονός που επιτρέπει τη διενέργεια αυτοματοποιημένων ελέγχων για τυχόν διπλή υποβολή των τιμολογίων στο πλαίσιο της απόδοσης δαπανών. Δημιουργεί επίσης αναφορές που μπορούν να χρησιμοποιηθούν για τον εντοπισμό διπλής χρηματοδότησης, παραδείγματος χάριν, για όλες τις συμβάσεις με τον ίδιο ανάδοχο ή για όλες τις πράξεις / όλα τα έργα με τον ίδιο αποδέκτη.

Το σύστημα ReGiS της Ιταλίας καλύπτει τα έργα του ΜΑΑ και παρέχει συνδέσμους προς εργαλεία και βάσεις δεδομένων⁵³ που περιλαμβάνουν δεδομένα για τα έργα συνοχής της περιόδου 2014-2020. Κατά τον χρόνο του ελέγχου μας, δεν είχαν όλες οι διαχειριστικές αρχές και οι αρχές ελέγχου των προγραμμάτων συνοχής της περιόδου 2014-2020 πρόσβαση στο σύστημα ReGiS. Ωστόσο, από τον Νοέμβριο του 2023, όλες οι διαχειριστικές αρχές των προγραμμάτων συνοχής της περιόδου 2021-2027 οφείλουν να καταχωρίζουν τα δεδομένα των έργων στο εν λόγω σύστημα.

⁵³ OpenCoesione, PIAF-IT, Banca dati delle Amministrazioni Pubbliche.

Το Arachne δεν χρησιμοποιείται ευρέως για τον εντοπισμό των κινδύνων διπλής χρηματοδότησης στα κράτη μέλη

72 Το Arachne είναι το εργαλείο που χρησιμοποιεί η Επιτροπή για την εξόρυξη δεδομένων και τη βαθμολόγηση κινδύνων, με σκοπό τη στήριξη των εθνικών αρχών στους ελέγχους και στις δικλίδες που εφαρμόζουν για τον εντοπισμό παρατυπιών και απάτης, μεταξύ άλλων δε και της διπλής χρηματοδότησης⁵⁴. Η Επιτροπή ανέπτυξε το Arachne για τον τομέα της συνοχής και, στη συνέχεια, επέκτεινε τη χρήση του για στον MAA. Το εργαλείο αυτό εμπλουτίζει τα δεδομένα που αναφορτώνονται από τα κράτη μέλη σχετικά με τα χρηματοδοτούμενα από την ΕΕ έργα από άλλες εξωτερικές βάσεις δεδομένων, με σκοπό τον εντοπισμό δικαιούχων, αναδόχων, υπερβολάβων ή εταίρων που συμμετέχουν σε πολλαπλά έργα.

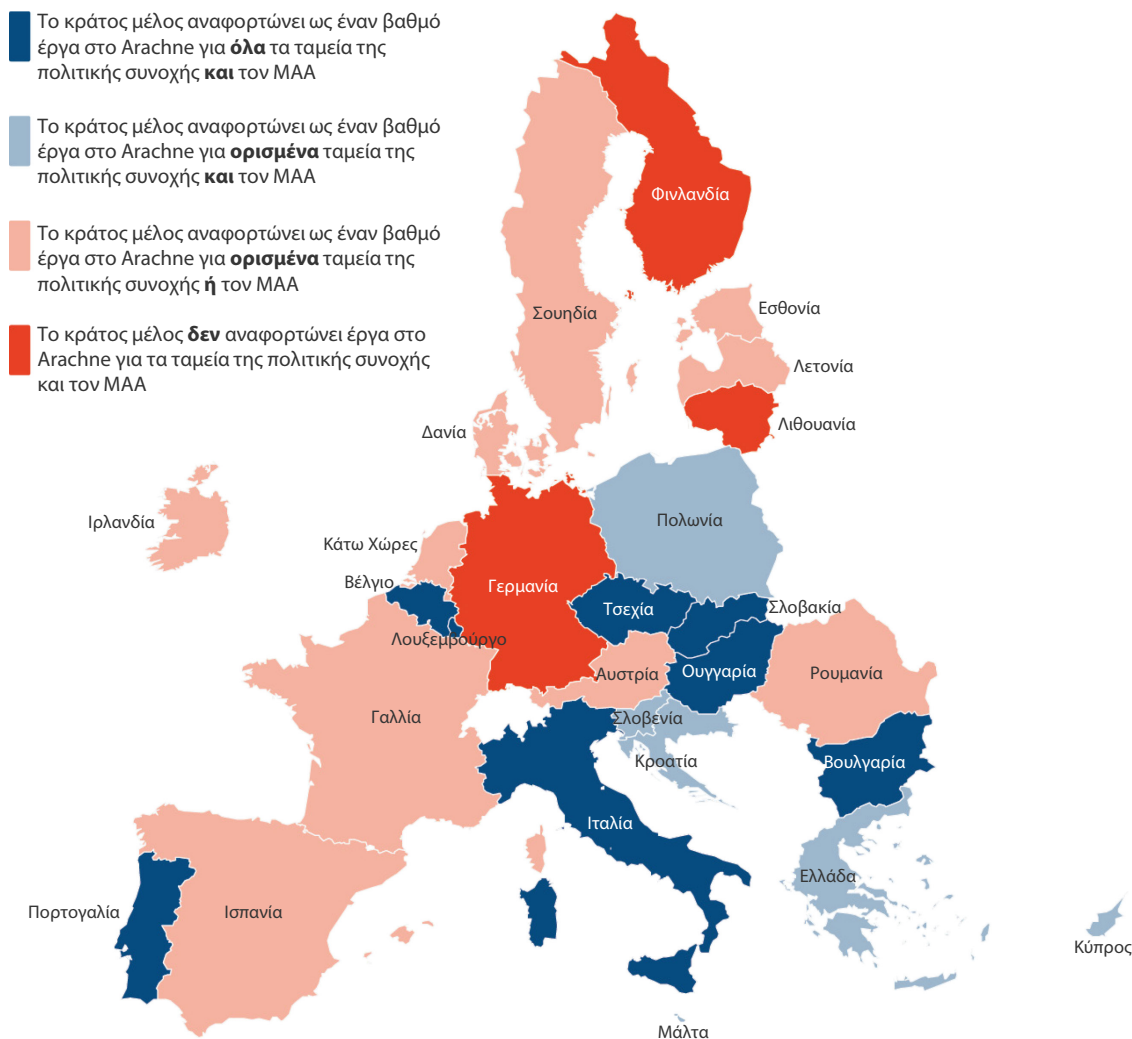
73 Τον Δεκέμβριο του 2023, η Επιτροπή αναφόρτωσε στο Arachne δεδομένα για περίπου 470 000 έργα αξίας άνω των 10 000 ευρώ υπό άμεση και έμμεση διαχείριση. Αν και δεν αξιολογήσαμε την πληρότητά της, η αναφόρτωση αυτή θα καταστήσει δυνατή την επέκταση της χρήσης του Arachne πέραν των έργων που διαχειρίζονται τα κράτη μέλη.

74 Το Arachne βαθμολογεί τους κινδύνους, συμπεριλαμβανομένης βαθμολογίας που αφορά τη «συγκέντρωση» (ήτοι τη συμμετοχή σε πολλαπλά έργα), η οποία αποτελεί βασικό δείκτη του κινδύνου διπλής χρηματοδότησης. Μέχρι τον Απρίλιο του 2024, το Arachne είχε βαθμολογήσει το 3 % των αναφορτωμένων έργων της συνοχής και του MAA ως «πολύ υψηλού» κινδύνου συγκέντρωσης και το 22 % ως «μεσαίου» έως «υψηλού» κινδύνου συγκέντρωσης.

75 Ωστόσο, η χρήση του Arachne από τα κράτη μέλη δεν είναι υποχρεωτική βάσει των νομικών πλαισίων για τη συνοχή ή τον MAA. Η χρησιμότητά του εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την οικειοθελή αναφόρτωση από τα κράτη μέλη πλήρων, επακριβών και αξιόπιστων δεδομένων για έργα από όλα τα ενωσιακά προγράμματα. Επιπλέον, προκειμένου να είναι δυνατός ο εντοπισμός διπλής χρηματοδότησης μεταξύ της συνοχής και του MAA, τα κράτη μέλη υποχρεούνται να αναφορτώνουν στο Arachne δεδομένα για τα έργα και των δύο μέσων. Διαπιστώσαμε ότι ορισμένα κράτη μέλη το χρησιμοποιούσαν τόσο για τη συνοχή όσο και για τον MAA, ενώ τα περισσότερα αναφόρτωναν δεδομένα μόνο για τη συνοχή, αλλά όχι για τον MAA, ή αντιστρόφως, ή και καθόλου (*γράφημα 5*).

⁵⁴ Άρθρο 32 της *διοργανικής συμφωνίας* για τη δημοσιονομική πειθαρχία, άρθρο 22, παράγραφος 4, του *κανονισμού για τον MAA* και αιτιολογική σκέψη 72 του *ΚΚΔ*.

Γράφημα 5 – Τα κράτη μέλη αναφορτώνουν στο Arachne δεδομένα για τη συνοχή και τον ΜΑΑ



Σημ.: Η Επιτροπή δεν επαληθεύει την πληρότητα, την ακρίβεια και την αξιοπιστία των δεδομένων για έργα, που αναφορτώνουν τα κράτη μέλη στο Arachne.

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων της Επιτροπής.

76 Εντοπίσαμε σημαντικές ασυνέπειες μεταξύ των δεδομένων που αφορούν έργα συνοχής στο Arachne και στο [Kohesio](#), τη βάση δεδομένων της ΕΕ για τα έργα συνοχής. Συγκεκριμένα, οι αριθμοί των έργων συνοχής που έχουν αναφορτωθεί στις δύο βάσεις δεδομένων δεν συμπίπτουν. Επίσης, δεν υπάρχει δημόσιο αποθετήριο για όλα τα έργα του ΜΑΑ. Επιπλέον, όπου χρησιμοποιείται το Arachne, η Επιτροπή δεν επαληθεύει την ποιότητα των δεδομένων για έργα που έχουν αναφορτωθεί από τα κράτη μέλη. Αυτό εριορίζει τη χρησιμότητα του Arachne και του Kohesio, για τον εντοπισμό αποδεκτών και έργων που διατρέχουν κίνδυνο διπλής χρηματοδότησης.

77 Ορισμένα κράτη μέλη χρησιμοποιούν εθνικά εργαλεία ΤΠ για τον έλεγχο της διπλής χρηματοδότησης ως εναλλακτική λύση αντί του Arachne (όπως το αυστριακό Transparenzdatenbank) ή συμπληρωματικά προς αυτό (όπως το ιταλικό PIAF-IT). Ωστόσο, τα εργαλεία αυτά δεν βαθμολογούν τον κίνδυνο, ενώ η συλλογή δεδομένων και τα δικαιώματα πρόσβασης δεν καλύπτουν πάντοτε πλήρως όλα τα ενωσιακά χρηματοδοτικά προγράμματα και όλα τα κράτη μέλη.

Περιορισμένες ελεγκτικές εργασίες για τη διπλή χρηματοδότηση στα κράτη μέλη

78 Προκειμένου να παράσχουν διασφάλιση στην Επιτροπή όσον αφορά την απουσία διπλής χρηματοδότησης, οι αρχές ελέγχου για τη συνοχή και οι οργανισμοί ελέγχου για τα ΣΑΑ διενεργούν ελέγχους πράξεων, οροσήμων και τιμών-στόχου, καθώς και ελέγχους συστημάτων.

79 Κανένα από τα κράτη μέλη που αφορούσε ο εν προκειμένω έλεγχος δεν άλλαξε την προσέγγιση που χρησιμοποιούσε για τον έλεγχο της διπλής χρηματοδότησης σε επίπεδο τελικού αποδέκτη με την εισαγωγή του ΜΑΑ. Τα κράτη μέλη δεν κάνουν διάκριση μεταξύ των χρηματοδοτικών προγραμμάτων της ΕΕ, ούτε στοχεύουν συγκεκριμένα σε κάποιο μέσο. Οι ελεγκτικές εργασίες τους συνίστανται κυρίως σε μη αυτοματοποιημένους διασταυρωτικούς ελέγχους με άλλες βάσεις δεδομένων έργων. Επιπλέον, δεν καλύπτεται ο κίνδυνος να χρηματοδοτηθούν δύο φορές οι ίδιες εκροές / τα ίδια αποτελέσματα ([πλαίσιο 14](#)).

Πλαίσιο 14

Η διπλή χρηματοδότηση ελέγχεται μερικώς τόσο στο πλαίσιο του ΜΑΑ όσο και στο πλαίσιο της συνοχής: παράδειγμα από την Τσεχία

Στην Τσεχία, στην προσέγγιση του ελέγχου όσον αφορά τη διπλή χρηματοδότηση δεν γίνεται διάκριση μεταξύ του ΣΑΑ και των προγραμμάτων συνοχής.

Η αρχή ελέγχου για τα προγράμματα συνοχής επαληθεύει ότι οι δικαιούχοι δεν έχουν λάβει ενωσιακή χρηματοδότηση για τα ίδια έργα, η οποία να καλύπτει τις ίδιες δαπάνες, διασταυρώνοντας με μη αυτοματοποιημένο τρόπο διάφορες βάσεις δεδομένων έργων και εξετάζοντας τα λογιστικά αρχεία των δικαιούχων για άλλες επιδοτήσεις και για πιθανή διπλή χρηματοδότηση τιμολογίων στο πλαίσιο διαφορετικών έργων. Ωστόσο, η αξιοπιστία των δεδομένων για τις εκροές ελέγχεται μόνο για τα ολοκληρωμένα έργα συνοχής, ενώ η αρχή ελέγχου δεν επαληθεύει πιθανές αλληλεπικαλύψεις με τα ορόσημα και τις τιμές-στόχο του ΣΑΑ.

Όσον αφορά τον ΜΑΑ, οι ελεγκτικές εργασίες για τη διπλή χρηματοδότηση περιλαμβάνουν παρόμοιους ελέγχους, με μεγαλύτερη έμφαση στα συστήματα δικλίδων. Στην πράξη, οι επαληθεύσεις φθάνουν μέχρι τα λογιστικά αρχεία των αποδεκτών μόνον όταν ο κίνδυνος διπλής χρηματοδότησης έχει ήδη εντοπιστεί. Ωστόσο, καθώς δεν υπάρχουν ούτε συγκεκριμένες ελεγκτικές διαδικασίες σχετικά με τον κίνδυνο δήλωσης των ίδιων εκροών/αποτελεσμάτων με συνέπεια τη διπλή χρηματοδότησή τους, υπάρχει πιθανότητα μη εντοπισμού ορισμένων περιπτώσεων που παρουσιάζουν κίνδυνο διπλής χρηματοδότησης.

80 Μέχρι το τέλος Ιουνίου του 2024, κανένα από τα κράτη μέλη του δείγματός μας δεν είχε εντοπίσει περιπτώσεις διπλής χρηματοδότησης. Εξετάσαμε τους ελέγχους των επιλεγμένων κρατών μελών που αφορούσαν δείγμα έργων συνοχής και οροσήμων και τιμών-στόχου του ΜΑΑ. Οι ελεγκτικές εργασίες σχετικά με τη διπλή χρηματοδότηση ήταν περιορισμένες και συνίσταντο κυρίως σε μη αυτοματοποιημένους διασταυρωτικούς ελέγχους με άλλες βάσεις δεδομένων έργων. Στο [γράφημα 6](#) παρουσιάζονται τα λεπτομερή αποτελέσματα των ελέγχων μας.

Γράφημα 6 – Επισκόπηση των ελεγκτικών εργασιών των κρατών μελών σχετικά με τη διπλή χρηματοδότηση



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει τεκμηρίων που έλαβε από τα επιλεγμένα κράτη μέλη.

81 Όλα τα επιλεγμένα κράτη μέλη παρείχαν διασφάλιση σχετικά με την απουσία διπλής χρηματοδότησης. Η διασφάλιση αυτή οφειλόταν κυρίως στις διαχειριστικές επαληθεύσεις και σε ορισμένες ελεγκτικές εργασίες. Στο [πλαίσιο 15](#) παρουσιάζονται ορισμένα παραδείγματα περιορισμών στις υποκείμενες ελεγκτικές εργασίες.

Πλαίσιο 15

Διασφάλιση όσον αφορά την απουσία διπλής χρηματοδότησης βασιζόμενη σε περιορισμένες ελεγκτικές εργασίες: παραδείγματα από τη Μάλτα και την Ιταλία

Στη Μάλτα, όταν υποβλήθηκε το πρώτο αίτημα πληρωμής στην Επιτροπή, δύο έλεγχοι συστημάτων βρίσκονταν σε εξέλιξη. Λόγω της έλλειψης ολοκληρωμένων ελεγκτικών εργασιών, η αρχή ελέγχου δεν παρείχε διασφάλιση όσον αφορά την απουσία διπλής χρηματοδότησης. Ωστόσο, ο συντονιστικός φορέας του ΜΑΑ επιβεβαίωσε την απουσία διπλής χρηματοδότησης στη διαχειριστική του δήλωση, καθώς έκρινε ότι οι μεταρρυθμίσεις μηδενικού κόστους που περιλαμβάνονταν στο πρώτο αίτημα πληρωμής δεν διέτρεχαν τέτοιο κίνδυνο. Επιπλέον, η διαχειριστική δήλωση και η σύνοψη του ελέγχου υπογράφονταν από τον διευθυντή του συντονιστικού φορέα, γεγονός που εγείρει ερωτήματα σχετικά με σύγκρουση συμφερόντων και μη προσήκοντα διαχωρισμό καθηκόντων.

Όσον αφορά την Ιταλία, οι συνόψεις των ελέγχων παρείχαν διασφάλιση σχετικά με την απουσία διπλής χρηματοδότησης σε σχέση με τα ορόσημα και τις

τιμές-στόχο από το προηγούμενο αίτημα πληρωμής, αλλά όχι για εκείνα που περιλαμβάνονταν στο αίτημα πληρωμής που συνόδευαν.

82 Από τα επιλεγμένα κράτη μέλη, μόνο η Γαλλία διενήργησε ειδικό έλεγχο συστημάτων σχετικά με τη διπλή χρηματοδότηση. Γενικά, η γαλλική αρχή ελέγχου παρείχε διασφάλιση με επιφυλάξεις σχετικά με τη λειτουργία του συστήματος δικλίδων του ΣΑΑ (γνώμη με επιφύλαξη), μεταξύ άλλων και για την απουσία διπλής χρηματοδότησης. Καθώς η Επιτροπή έκρινε ότι τα ορόσημα και οι τιμές-στόχος είχαν εκπληρωθεί ικανοποιητικά, τα κονδύλια του ΜΑΑ καταβλήθηκαν ([πλαίσιο 16](#)).

Πλαίσιο 16

Αδυναμίες που διαπιστώθηκαν μέσω ειδικού ελέγχου σχετικά με τη διπλή χρηματοδότηση στο πλαίσιο των ΣΑΑ: παράδειγμα από τη Γαλλία

Προτού η Γαλλία υποβάλει το δεύτερο αίτημα πληρωμής, η αρμόδια αρχή ελέγχου για τον ΜΑΑ διενήργησε ειδικό έλεγχο συστημάτων σχετικά με τη διπλή χρηματοδότηση για το 2022, καθώς αναγνώρισε τον υψηλό βαθμό κινδύνου και έκρινε ότι το σύστημα δικλίδων παρουσίαζε αδυναμίες. Εντοπίστηκαν διάφορες ελλείψεις, όπως:

- αδυναμίες στη διακυβέρνηση και στον συντονισμό που εμποδίζουν την παρακολούθηση των μέτρων πρόληψης,
- ετερογενείς και ελλιπείς διαδικασίες σε επίπεδο συντονιστικού φορέα και αρμόδιων για την υλοποίηση υπουργείων,
- κατακερματισμένα συστήματα πληροφορικής χωρίς ολοκληρωμένους ελέγχους,
- ανεπαρκής ποιότητα και διαφορετικές κατηγορίες δεδομένων που παρακωλύουν τους διασταυρωτικούς ελέγχους για τη διπλή χρηματοδότηση.

Κατά τον χρόνο του ελέγχου μας, δεν είχε εφαρμοστεί καμία από τις συστάσεις.

Η Επιτροπή παρέχει διασφάλιση όσον αφορά την απουσία διπλής χρηματοδότησης βάσει περιορισμένων αποδεικτικών στοιχείων

83 Στην παρούσα ενότητα εξετάζεται η βάση επί της οποίας η Επιτροπή παρέχει διασφάλιση όσον αφορά την απουσία διπλής χρηματοδότησης. Για τον σκοπό αυτό, εξετάσαμε τις επαληθεύσεις της Επιτροπής πριν από την πληρωμή, μεταξύ άλλων όσον αφορά τις διαχειριστικές δηλώσεις των κρατών μελών, καθώς και τις ελεγκτικές εργασίες της.

Οι επαληθεύσεις της Επιτροπής πριν από την πληρωμή δεν αποσκοπούν ειδικά στον εντοπισμό διπλής χρηματοδότησης

84 Πριν αποδεσμεύσει τα κονδύλια, η Επιτροπή πρέπει να λάβει επαρκή διασφάλιση από τα κράτη μέλη ή/και τους δικαιούχους. Για τον σκοπό αυτό, διενεργεί τις δικές της επαληθεύσεις.

85 Όσον αφορά τα προγράμματα συνοχής, προτού επιτρέψει τις πληρωμές προς ένα κράτος μέλος, η Επιτροπή εξετάζει όλες τις διαθέσιμες πληροφορίες που αφορούν το κατά πόσον έχουν εκπληρωθεί οι αναγκαίοι πρόσφοροι όροι, αν έχει υποβληθεί ο τελευταίος φάκελος διασφάλισης και αν τα συστήματα διαχείρισης και δικλίδων παρέχουν την αναγκαία διασφάλιση σχετικά με τη νομιμότητα και την κανονικότητα των δαπανών⁵⁵. Παρόλα αυτά, δεν διενεργεί ειδικούς ελέγχους σχετικά με τη διπλή χρηματοδότηση.

⁵⁵ Άρθρα 15, παράγραφοι 5 και 6, 70, παράγραφος 1, 91, παράγραφος 2, 96, 97 και 98, παράγραφος 1, του ΚΚΔ.

86 Όσον αφορά τον ΜΣΕ, τον οποίο διαχειρίζεται άμεσα η Επιτροπή, έλεγχοι για διπλή χρηματοδότηση διενεργούνται στο στάδιο της σύναψης της σύμβασης και πριν από την πληρωμή και βασίζονται κυρίως στις υπεύθυνες δηλώσεις και τις πληροφορίες που παρέχουν οι δικαιούχοι. Για την περίοδο 2021-2027, τα έργα του ΜΣΕ υποβάλλονται σε αυτοματοποιημένο έλεγχο για τυχόν παρόμοια έργα υπό διαχείριση στην ίδια βάση δεδομένων της Επιτροπής. Διασταυρωτικοί έλεγχοι με άλλες πηγές πληροφοριών, συμπεριλαμβανομένου του Aragone, διενεργήθηκαν μόνο σε λίγες περιπτώσεις. Για συγκεκριμένα έργα, των οποίων η ακριβής θέση δεν καθορίζεται στη συμφωνία επιχορήγησης, όπως η εγκατάσταση σταθμών φόρτισης ηλεκτρικών οχημάτων στην Πορτογαλία και τη Γαλλία, η Επιτροπή μπορεί να ελέγξει την ύπαρξη ή μη διπλής χρηματοδότησης μόνο σε μεταγενέστερο στάδιο κατά τη διάρκεια της υλοποίησης, αφού καθοριστούν οι ακριβείς θέσεις τους.

87 Όσον αφορά τον ΜΑΑ, η Επιτροπή ελέγχει την ύπαρξη διπλής χρηματοδότησης πριν από την πληρωμή, μόνον εάν τα κράτη μέλη έχουν επισημάνει πιθανά ζητήματα στις αντίστοιχες διαχειριστικές δηλώσεις ή στις συνόψεις ελέγχου ή εάν, στο πλαίσιο προηγούμενων αξιολογήσεων και ελέγχων της ίδιας της Επιτροπής, έχουν αποκαλυφθεί πιθανά προβλήματα με διπλή χρηματοδότηση που επηρεάζουν την εκπλήρωση των οροσήμων και των τιμών-στόχου. Όπως έχουμε αναφέρει στο παρελθόν, βάσει του κανονισμού για τον ΜΑΑ, η συμμόρφωση με τους όρους επιλεξιμότητας ή τις οριζόντιες αρχές, συμπεριλαμβανομένης της απουσίας διπλής χρηματοδότησης, δεν θεωρείται προϋπόθεση της πληρωμής⁵⁶. Διαπιστώσαμε επίσης ότι 12 από τις 14 συνόψεις ελέγχου που είχαν υποβληθεί στην Επιτροπή και τις οποίες εμείς εξετάσαμε στο πλαίσιο του εν προκειμένω ελέγχου παρείχαν μόνο περιορισμένη διασφάλιση σχετικά με την απουσία διπλής χρηματοδότησης.

⁵⁶ Ειδική έκθεση 07/2023, σημεία 29-30.

Οι έλεγχοι της Επιτροπής καλύπτουν τον κίνδυνο διπλής χρηματοδότησης ως έναν ορισμένο βαθμό

88 Οι έλεγχοι της Επιτροπής για τη συνοχή και τον ΜΣΕ περιλαμβάνουν την αλληλεπικάλυψη χρηματοδότησης με τον ΜΑΑ κατά τον ίδιο τρόπο όπως και με οποιοδήποτε άλλο ενωσιακό χρηματοδοτικό πρόγραμμα που βασίζεται στις δαπάνες, ανεξάρτητα από τον υψηλότερο κίνδυνο που απορρέει από τους συγκεκριμένους παρεμφερείς τομείς πολιτικής και τα διαφορετικά μοντέλα υλοποίησής τους. Συνεπώς, δεν καλύπτεται ο κίνδυνος να δηλωθούν και έτσι να χρηματοδοτηθούν δύο φορές οι ίδιες εκροές / τα ίδια αποτελέσματα.

89 Όσον αφορά τη συνοχή, η διπλή χρηματοδότηση δεν αποτελεί παράγοντα κινδύνου στο πλαίσιο της αξιολόγησης των συστημάτων δικλίδων. Η Επιτροπή βασίζεται κυρίως στις εργασίες των αρχών ελέγχου, οι οποίες, όπως διαπιστώσαμε, συχνά είναι περιορισμένης αξιοπιστίας⁵⁷. Συγκεκριμένα, ορισμένες αρχές ελέγχου συστηματικά δεν επιβεβαιώνουν τις υπεύθυνες δηλώσεις των δικαιούχων⁵⁸. Η Επιτροπή διενεργεί δικούς της ελέγχους, μόνον εφόσον οι έλεγχοι της αρχής ελέγχου δεν είναι ικανοποιητικοί ή η ίδια έχει εντοπίσει συγκεκριμένους κινδύνους. Στις περιπτώσεις αυτές, μπορεί να διασταυρώσει τα δεδομένα των έργων με άλλες βάσεις δεδομένων, για να εντοπίσει παρόμοια έργα, και να συμβουλευθεί τα λογιστικά αρχεία των δικαιούχων. Δεδομένα επιδόσεων επαληθεύει μόνο για ολοκληρωμένα έργα που έχουν ελεγχθεί από τις αρχές ελέγχου. Επίσης, δεν έχει ακόμη διενεργήσει θεματικούς ελέγχους επί των συστημάτων δικλίδων των κρατών μελών όσον αφορά τη διπλή χρηματοδότηση.

90 Αναφορικά με τον ΜΣΕ, η Επιτροπή θεωρεί ότι ο κίνδυνος διπλής χρηματοδότησης είναι χαμηλός και δεν αποτελεί κριτήριο για να γίνει δειγματοληψία. Για συγκεκριμένα στοιχεία δαπανών, οι ελεγκτικές εργασίες συνήθως δεν συμπληρώνονται από διασταυρωτικούς ελέγχους με εξωτερικές βάσεις δεδομένων.

⁵⁷ Ετήσια έκθεση για το 2022, σημεία 6.44-6.53. Ετήσια έκθεση για το 2023, σημεία 6.45-6.56.

⁵⁸ Επισκόπηση 03/2024, με τίτλο «Πλαίσιο διασφάλισης και βασικοί παράγοντες που συνέβαλαν στα σφάλματα στις δαπάνες της πολιτικής συνοχής της περιόδου 2014-2020», σημείο 61.

91 Η Επιτροπή αναγνωρίζει τη διπλή χρηματοδότηση ως κίνδυνο για τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση στο πλαίσιο του ΜΑΑ⁵⁹, τον οποίο καλύπτει κυρίως με ελέγχους συστημάτων σχετικά με την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ. Στο πλαίσιο αυτό, εξετάζονται ο σχεδιασμός και η ανάπτυξη των συστημάτων δικλίδων στους φορείς συντονισμού και υλοποίησης, ενώ οι έλεγχοι εστιάζουν στην οριοθέτηση του ΜΑΑ και των άλλων ενωσιακών χρηματοδοτικών προγραμμάτων, στον συντονισμό μεταξύ των αρχών και στις ρυθμίσεις τους για την πρόληψη της διπλής χρηματοδότησης. Οι έλεγχοι συστημάτων συμπληρώνονται από κατασταλτικούς ελέγχους επί των οροσήμων και των τιμών-στόχου και ελέγχους συμμόρφωσης επί των εργασιών των αρχών ελέγχου. Συνολικά, εξετάσαμε 14 ελέγχους της Επιτροπής και, για οκτώ από αυτούς, εντοπίσαμε ορισμένα στοιχεία που μαρτυρούσαν διασταυρωτικούς ελέγχους μεταξύ των βάσεων δεδομένων των έργων, με σκοπό τον εντοπισμό διπλής χρηματοδότησης.

Μέχρι το τέλος ελεγκτικών εργασιών μας, η Επιτροπή δεν είχε εντοπίσει περιπτώσεις διπλής χρηματοδότησης, ούτε είχε επιβάλει μειώσεις στη στήριξη από τον ΜΑΑ λόγω αδυναμιών των συστημάτων

92 Τον Μάιο του 2024, μετά το πέρας των ελεγκτικών εργασιών μας, η Επιτροπή εντόπισε δύο πιθανές περιπτώσεις διπλής χρηματοδότησης σε ένα κράτος μέλος. Αυτός ο περιορισμένος αριθμός περιπτώσεων που έχουν εντοπιστεί μέχρι στιγμής ενδέχεται να υποδηλώνει ότι τα διαθέσιμα εργαλεία δεν είναι αρκετά αποτελεσματικά για τον εντοπισμό του φαινομένου.

⁵⁹ ΓΔ ECFIN: Στρατηγική ελέγχου για τον ΜΑΑ, σ. 12-13.

93 Στο πλαίσιο του ΜΑΑ, η Επιτροπή έχει το δικαίωμα, αλλά ουδεμία υποχρέωση, να μειώσει και να ανακτήσει από το εμπλεκόμενο κράτος μέλος το ποσό που καταβλήθηκε εις διπλούν, εάν δεν προβεί το ίδιο σε διόρθωση⁶⁰. Στην πλέον πρόσφατη καθοδήγηση που εξέδωσε (Ιούλιος 2024), η Επιτροπή διευκρίνισε ότι πρόκειται για το ποσό της σύμβασης ή των συμβάσεων, της επιχορήγησης ή των επιχορηγήσεων το οποίο καταβλήθηκε εις διπλούν. Επιπλέον, μέχρι το τέλος του 2023, μέσω των ελέγχων της η Επιτροπή είχε εντοπίσει αδυναμίες στα συστήματα δικλίδων αρκετών κρατών μελών σε σχέση με τη διπλή χρηματοδότηση, αλλά δεν είχε επιβάλει κατ' αποκοπή μείωση της στήριξης από τον ΜΑΑ⁶¹.

Η Επιτροπή στηρίζει τη διασφάλιση που παρέχει για την απουσία διπλής χρηματοδότησης σε περιορισμένα τεκμήρια

94 Όσον αφορά την πολιτική συνοχής, η Επιτροπή παρέχει διασφάλιση για την απουσία διπλής χρηματοδότησης μέσω της δήλωσής της σχετικά με τη νομιμότητα και την κανονικότητα των δαπανών. Τη βεβαιότητα αυτή, η οποία αποτυπώνεται ως ποσοτικοποιημένο ποσοστό σφάλματος, αποκομίζει κυρίως από τα αποτελέσματα των ελέγχων των κρατών μελών. Επιπλέον, η Επιτροπή αντλεί αποτελέσματα ελέγχου σχετικά με την αξιοπιστία των περί επιδόσεων πληροφοριών τόσο από τις αρχές ελέγχου όσο και από τους δικούς της ελέγχους συμμόρφωσης, τα οποία περιλαμβάνει στις ετήσιες εκθέσεις δραστηριοτήτων⁶². Ωστόσο, στη δήλωση διασφάλισης που εκδίδει δεν καλύπτει τις πληροφορίες περί επιδόσεων⁶³.

⁶⁰ Άρθρο 22, παράγραφος 5, του [κανονισμού για τον ΜΑΑ](#) και άρθρα 4, παράγραφος 2, και 19, παράγραφος 2, στοιχείο α), της συμφωνίας χρηματοδότησης.

⁶¹ Άρθρο 22, παράγραφος 5, του [κανονισμού για τον ΜΑΑ](#) και άρθρα 11, παράγραφος 1, και 19, παράγραφος 2, στοιχείο β), της συμφωνίας χρηματοδότησης.

⁶² Ετήσια έκθεση δραστηριοτήτων της ΓΔ REGIO για το 2023, σ. 14, και ετήσια έκθεση δραστηριοτήτων της ΓΔ EMPL για το 2023, σ. 47.

⁶³ Ετήσια έκθεση για το 2013, σημεία 10.29 και 10.61, ετήσια έκθεση για το 2016, σημεία 3.44-3.45 και έκθεση σχετικά με τις επιδόσεις του προϋπολογισμού της ΕΕ για το 2019, σημεία 1.13-1.23.

95 Όσον αφορά τον ΜΑΑ, η Επιτροπή παρέχει διασφάλιση σχετικά με τη νομιμότητα και κανονικότητα των πληρωμών βάσει ποιοτικής αξιολόγησης των αποτελεσμάτων των δικλίδων, χωρίς να ποσοτικοποιεί τις χρηματοοικονομικές επιπτώσεις τους⁶⁴. Η διασφάλισή της σχετικά με τη νομιμότητα και κανονικότητα των πληρωμών δεν καλύπτει τη διπλή χρηματοδότηση, δεδομένου ότι προϋπόθεση για την πληρωμή είναι η ικανοποιητική εκπλήρωση των οροσήμων και των τιμών-στόχου⁶⁵. Αντ' αυτού, η Επιτροπή παρέχει διασφάλιση σχετικά με τη διπλή χρηματοδότηση, διατυπώνοντας συμπεράσματα σχετικά με τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση και την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ⁶⁶.

96 Η Επιτροπή αποκομίζει βεβαιότητα σχετικά με την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ κυρίως από τα κράτη μέλη⁶⁷ και τη συμπληρώνει με τις δικές της ελεγκτικές εργασίες. Όπως έχουμε αναφέρει στο παρελθόν, είναι λίγες οι επαληθευμένες πληροφορίες σχετικά με τη συμμόρφωση των χρηματοδοτούμενων από τον ΜΑΑ επενδυτικών έργων με τους ενωσιακούς και εθνικούς κανόνες, γεγονός που έχει αντίκτυπο στη διασφάλιση που μπορεί να παρέχει η Επιτροπή και συνεπάγεται ελλείψεις στη λογοδοσία σε επίπεδο ΕΕ⁶⁸. Στο πλαίσιο ελέγχου μας που βρίσκεται σε εξέλιξη αυτή τη στιγμή, εξετάζουμε τα μέτρα που έχει λάβει η Επιτροπή στον τομέα αυτό, καθώς και τα συστήματα δικλίδων που εφαρμόζουν τα κράτη μέλη προκειμένου να διασφαλίζουν τη συμμόρφωση με την ενωσιακή και την εθνική νομοθεσία⁶⁹. Όσον αφορά τη διπλή χρηματοδότηση, διαπιστώσαμε ότι ορισμένα κράτη μέλη εκτελούν περιορισμένες ελεγκτικές εργασίες και ότι δεν παρέχουν όλα εύλογη διασφάλιση σχετικά με την απουσία διπλής χρηματοδότησης (σημεία **78-82** και **87**). Επιπλέον, οι έλεγχοι της ίδιας της Επιτροπής επικεντρώνονται στον σχεδιασμό και στην ανάπτυξη των συστημάτων δικλίδων των κρατών μελών αναφορικά με τη διπλή χρηματοδότηση. Για ορισμένα μάλιστα πραγματοποιήσε και διασταυρωτικούς ελέγχους μεταξύ των βάσεων δεδομένων των έργων (σημείο **91**).

⁶⁴ Ετήσια έκθεση δραστηριοτήτων της ΓΔ ECFIN για το 2023, σ. 83.

⁶⁵ Ετήσια έκθεση για το 2022, σημείο 11.11.

⁶⁶ Άρθρο 22, παράγραφος 5, του κανονισμού για τον ΜΑΑ, ετήσια έκθεση δραστηριοτήτων της ΓΔ ECFIN για το 2023, σ. 86, και παραρτήματα της ετήσιας έκθεσης δραστηριοτήτων της ΓΔ ECFIN για το 2023, σ. 154.

⁶⁷ Άρθρο 22, παράγραφος 2, στοιχείο γ), του κανονισμού για τον ΜΑΑ και άρθρα 4, παράγραφος 2, και 11, παράγραφος 4, της συμφωνίας χρηματοδότησης.

⁶⁸ Ειδική έκθεση 07/2023, σημεία IV, 32-36 και 93.

⁶⁹ Ετήσια έκθεση για το 2023, σημείο 11.15.

97 Επιπλέον, τόσο για τις δαπάνες του ΜΑΑ όσο και της συνοχής, η Επιτροπή δεν παρέχει διασφάλιση σχετικά με την απουσία διπλής χρηματοδότησης που μπορεί να προκύψει σε περίπτωση που δηλωθούν, και έτσι χρηματοδοτηθούν, δύο φορές οι ίδιες εκροές / τα ίδια αποτελέσματα.

98 Θεωρούμε ότι η διασφάλιση που μπορεί να παρέχει η Επιτροπή σχετικά με την απουσία διπλής χρηματοδότησης στο πλαίσιο των διαφορετικών χρηματοδοτικών μέσων που καλύπτει ο εν προκειμένω έλεγχος είναι περιορισμένη. Η Επιτροπή δεν είναι αρκετά διαφανής ως προς το θέμα αυτό και, λόγου χάριν, δεν διατυπώνει επιφύλαξη για λόγους φήμης, η οποία να περιορίζει τη διασφάλιση που παρέχει σχετικά με την απουσία διπλής χρηματοδότησης.

Συμπεράσματα και συστάσεις

99 Παραδοσιακά, το μεγαλύτερο μέρος της χρηματοδότησης της ΕΕ παρέχεται με επιχορηγήσεις μέσω των οποίων επιστρέφονται δαπάνες που όντως πραγματοποιήθηκαν. Από το 2018, ο δημοσιονομικός κανονισμός επιτρέπει την εκταμίευση ενωσιακής χρηματοδότησης χωρίς καμία σύνδεση με τις δαπάνες, μέσω μοντέλου «χρηματοδότησης που δεν συνδέεται με τις δαπάνες» (ΧΔΣΔ). Ο μηχανισμός ανάκαμψης και ανθεκτικότητας (ΜΑΑ) έδωσε την ευκαιρία αυτό το μοντέλο υλοποίησης να εφαρμοστεί για πρώτη φορά σε μεγάλη κλίμακα για την πραγματοποίηση πληρωμών προς τα κράτη μέλη.

100 Συνολικά, από τον έλεγχό μας προκύπτει ότι ο κίνδυνος διπλής χρηματοδότησης έχει αυξηθεί με την ανάπτυξη μέσων που βασίζονται στη ΧΔΣΔ και ότι είναι υψηλότερος, όταν διαφορετικά χρηματοδοτικά προγράμματα της ΕΕ με διαφορετικά μοντέλα υλοποίησης, κανόνες και πλαίσια διακυβέρνησης και λογοδοσίας μπορούν να χρηματοδοτήσουν παρόμοια μέτρα και δράσεις την ίδια χρονική περίοδο. Σήμερα, ο κίνδυνος αυτός είναι ακόμη υψηλότερος λόγω των πρωτοφανών ποσών ενωσιακής χρηματοδότησης που είναι διαθέσιμα.

101 Καταλήγουμε στο συμπέρασμα ότι τα συστήματα που αναπτύχθηκαν και εφαρμόζονται από την Επιτροπή και τα κράτη μέλη δεν επαρκούν ακόμη για τον αποτελεσματικό μετριασμό του αυξημένου κινδύνου διπλής χρηματοδότησης από τον ΜΑΑ, τη συνοχή και τον μηχανισμό «Συνδέοντας την Ευρώπη». Ο ΜΑΑ δημιουργήθηκε με σκοπό να αποφέρει αποτελέσματα με αποδοτικό τρόπο και να απλουστεύσει τη χρηματοοικονομική διαχείριση. Ωστόσο, όταν τα κράτη μέλη χρησιμοποιούν ελέγχους βάσει δαπανών για τα μέσα που χρησιμοποιούν το μοντέλο της ΧΔΣΔ, όπως συνέστησε και η Επιτροπή, δεν αναμένουμε μείωση του διοικητικού φόρτου και του κόστους των ελέγχων σε σύγκριση με τα παραδοσιακά μέσα που βασίζονται στις δαπάνες. Έχουμε ήδη τονίσει ότι η απλούστευση δεν πρέπει να αποβαίνει εις βάρος της λογοδοσίας. Μέχρι στιγμής, η Επιτροπή δεν έχει αποσαφηνίσει επαρκώς πώς πρέπει να σχεδιάζονται τα συστήματα δικλίδων ώστε, αφενός, να λαμβάνεται υπόψη το μοντέλο υλοποίησης ΧΔΣΔ του ΜΑΑ και, αφετέρου, να παρέχεται εύλογη βεβαιότητα όσον αφορά την απουσία διπλής χρηματοδότησης σε επίπεδο κράτους μέλους και τελικού αποδέκτη.

102 Διαπιστώσαμε ότι εφαρμόζονται διάφορες πρακτικές που έχουν βοηθήσει τα κράτη μέλη να μετριάσουν τον κίνδυνο διπλής χρηματοδότησης, και ειδικότερα η σαφής οριοθέτηση και τα περισσότερο κεντρικά συστήματα ΤΠ. Από την άλλη, όταν το περιβάλλον δικλίδων βασίζεται κυρίως σε υπεύθυνες δηλώσεις και σε ένα κατακερματισμένο τοπίο εθνικών και περιφερειακών αρχών που εφαρμόζουν χρηματοδοτικά προγράμματα και μέσα σε αλληλεπικαλυπτόμενους τομείς πολιτικής, χωρίς διαλειτουργικά συστήματα ΤΠ, δύσκολα μπορεί να εντοπιστεί τυχόν διπλή χρηματοδότηση.

103 Στον παραδοσιακό ορισμό της διπλής χρηματοδότησης βάσει δαπανών στον δημοσιονομικό κανονισμό, ο οποίος χρησιμοποιείται επίσης στον κανονισμό ΜΑΑ, δεν λαμβάνεται υπόψη η νέα πραγματικότητα του μοντέλου υλοποίησης ΧΔΣΔ του ΜΑΑ. Μέχρι στιγμής, η Επιτροπή δεν έχει αποσαφηνίσει επαρκώς πώς ορίζεται η διπλή χρηματοδότηση στο πλαίσιο του ΜΑΑ που υιοθετεί το μοντέλο ΧΔΣΔ. Συγκεκριμένα, διευκρινίσεις χρειάζονται σχετικά με τον κίνδυνο να δηλωθούν και, άρα, να χρηματοδοτηθούν δύο φορές οι ίδιες εκροές / τα ίδια αποτελέσματα, σχετικά με το ποια είδη δαπανών πρέπει να λαμβάνονται υπόψη, καθώς και σχετικά με το τι συνεπιφέρουν όλα αυτά για τα συστήματα δικλίδων των κρατών μελών. Επιπλέον, στο πλαίσιο του ΜΑΑ, η Επιτροπή και τα κράτη μέλη εφάρμοσαν μέτρα μηδενικού κόστους, τα οποία δεν προβλέπονται ρητώς στον κανονισμό για τον μηχανισμό και δεν υπόκεινται σε επαληθεύσεις, γεγονός που αυξάνει τον κίνδυνο διπλής χρηματοδότησης (σημεία 26-35).

Σύσταση 1 – Να προσαρμόσει τον ορισμό της διπλής χρηματοδότησης στις ιδιαιτερότητες του μοντέλου χρηματοδότησης που δεν συνδέεται με τις δαπάνες

Η Επιτροπή οφείλει να αποσαφηνίσει τον ορισμό της διπλής χρηματοδότησης, ώστε να ληφθεί υπόψη η διάσταση τόσο των δαπανών όσο και των επιδόσεων, όταν τα χρηματοδοτικά προγράμματα ή μέσα της ΕΕ αποδεσμεύουν κονδύλια μέσω μοντέλων υλοποίησης ΧΔΣΔ:

- α) στα έγγραφα καθοδήγησης·
- β) στην επόμενη πρότασή της για την αναθεώρηση του δημοσιονομικού κανονισμού.

Ημερομηνία-στόχος: α) μέχρι το τέλος του 2024, β) κατά την πρόταση της επόμενης αναθεώρησης του δημοσιονομικού κανονισμού.

Σύσταση 2 – Να ενισχύσει τις δικλίδες για τα μέτρα μηδενικού κόστους

Η Επιτροπή οφείλει:

- α) Να αντιμετωπίζει τα μέτρα που θεωρούνται ως μηδενικού κόστους όπως οποιαδήποτε άλλα μέτρα από άποψη οριοθέτησης και δικλίδων, ιδίως δε όταν ενδέχεται αυτά να συνεπάγονται επενδυτικά έξοδα.
- β) Στο πλαίσιο μελλοντικών ενωσιακών προγραμμάτων ή μέσων βάσει του μοντέλου ΧΔΣΔ, να μην εγκρίνει πλέον μέτρα μηδενικού κόστους, όταν αυτά συνεπάγονται επενδύσεις ή άμεσα έξοδα. Στις περιπτώσεις μεταρρυθμίσεων που δεν απαιτούν επενδύσεις ή άμεσα έξοδα, να εξετάζει εναλλακτικές λύσεις, όπως αναγκαίους πρόσφορους όρους, λαμβάνοντας υπόψη τον αυξημένο κίνδυνο διπλής χρηματοδότησης για τα μέτρα μηδενικού κόστους.

Ημερομηνία-στόχος: α) μέχρι το τέλος του 2024 για τον ΜΑΑ, β) σε περίπτωση προγραμματισμού ή εφαρμογής μελλοντικών ενωσιακών προγραμμάτων ή μέσων της ΕΕ βάσει του μοντέλου ΧΔΣΔ.

104 Τόσο η Επιτροπή όσο και τα κράτη μέλη έχουν λάβει μέτρα για την πρόληψη της διπλής χρηματοδότησης, αλλά αυτά από μόνα τους δεν επαρκούν για να αποφευχθεί η διπλή χρηματοδότηση. Η καθοδήγηση της Επιτροπής σχετικά με τη διπλή χρηματοδότηση στρέφει τα κράτη μέλη προς την εφαρμογή δικλίδων βάσει δαπανών. Ωστόσο, η καθοδήγηση αυτή εκδόθηκε καθυστερημένα και δεν καθορίζει τις ελάχιστες απαιτήσεις των δικλίδων (σημεία 37-43).

105 Η αξιολόγηση της Επιτροπής σχετικά με την προσθετικότητα των μέτρων του ΜΑΑ αποδείχθηκε δύσκολη, καθώς τα προγράμματα συνοχής της περιόδου 2021-2027 δεν είχαν οριστικοποιηθεί ακόμη και συχνά δεν υπήρχαν λεπτομερείς πληροφορίες. Τα μέτρα μηδενικού κόστους αποκλείστηκαν από την αξιολόγηση της προσθετικότητας στο πλαίσιο του ΜΑΑ, ενώ από την πλευρά μας εντοπίσαμε τέτοια μέτρα που ανταποκρίνονταν σε ήδη ισχύουσες απαιτήσεις για την πρόσβαση στη χρηματοδότηση της συνοχής. Σε επίπεδο κρατών μελών, τα διάφορα ενωσιακά χρηματοδοτικά προγράμματα είχαν οριοθετηθεί με διαφορετικό βαθμό λεπτομέρειας το καθένα. Στην πράξη, αρκετά κράτη μέλη προλαμβάνουν τη διπλή χρηματοδότηση αποφεύγοντας να συνδυάζουν τα διάφορα ενωσιακά χρηματοδοτικά προγράμματα (σημεία 44-54).

106 Ο συντονισμός τόσο σε επίπεδο Επιτροπής όσο και σε επίπεδο κρατών μελών απέκτησε ακόμη μεγαλύτερη σημασία μετά τη θέσπιση του ΜΑΑ, λόγω του πλέγματος των αρμοδιοτήτων που κατανέμονται μεταξύ πλήθους φορέων και της ροής δεδομένων και πληροφοριών που απαιτείται για την πρόληψη και τον εντοπισμό της διπλής χρηματοδότησης. Η συνεργασία και η ανταλλαγή πληροφοριών εντός των κρατών μελών παρουσιάζει ιδιαίτερες δυσκολίες, σε περίπτωση που οι αρχές που είναι αρμόδιες για τα εθνικά μέτρα των ΣΑΑ είναι διαφορετικές από εκείνες που φέρουν την ευθύνη των περιφερειακών προγραμμάτων συνοχής (σημεία 55-59).

Σύσταση 3 – Να αποσαφηνίσει και να ενισχύσει τις απαιτήσεις δικλίδων για τη διπλή χρηματοδότηση στο πλαίσιο των χρηματοδοτικών προγραμμάτων και μέσων που χρησιμοποιούν χρηματοδότηση μη συνδεδεμένη με τις δαπάνες

Η Επιτροπή οφείλει να παράσχει ειδική καθοδήγηση σχετικά με τις ελάχιστες απαιτήσεις των δικλίδων στα κράτη μέλη, θέτοντας ως στόχο τη διασφάλιση της απουσίας διπλής χρηματοδότησης στο πλαίσιο του ΜΑΑ και οποιωνδήποτε άλλων χρηματοδοτικών προγραμμάτων και μέσων που χρησιμοποιούν ΧΔΣΔ. Η καθοδήγηση αυτή πρέπει να περιλαμβάνει δικλίδες ελέγχου των δαπανών που έχουν όντως πραγματοποιηθεί σε επίπεδο δικαιούχων / τελικών αποδεκτών.

Ημερομηνία-στόχος: μέχρι το τέλος του 2024.

Σύσταση 4 – Να ενισχύσει τον συντονισμό μεταξύ των χρηματοδοτικών προγραμμάτων και μέσων

Η Επιτροπή οφείλει:

- α) να ενισχύσει τον συντονισμό και να διαδώσει ορθές πρακτικές σχετικά με την οριοθέτηση των διαφόρων χρηματοδοτικών προγραμμάτων και μέσων σε επίπεδο κρατών μελών, ώστε να αποτρέπεται η διπλή χρηματοδότηση·
- β) να εισηγηθεί όλοι οι εθνικοί και οι περιφερειακοί φορείς που συμμετέχουν στην αλυσίδα δικλίδων και ελέγχων σε ένα συγκεκριμένο κράτος μέλος να έχουν πρόσβαση σε πλήρεις πληροφορίες σχετικά με τους αποδέκτες της ενωσιακής χρηματοδότησης και τα έργα τους, ώστε να μπορούν να εντοπίζουν τη διπλή χρηματοδότηση·
- γ) να εξασφαλίζει την πρόσβαση των δικών της υπηρεσιών στα ίδια δεδομένα.

Ημερομηνία-στόχος: μέσα του 2025.

107 Τα κράτη μέλη που καλύπτονται από τον εν προκειμένω έλεγχο έχουν καθιερώσει διαχειριστικές επαληθεύσεις με στόχο τη διπλή χρηματοδότηση με βάση τις δαπάνες που έχουν όντως πραγματοποιηθεί. Βασίζονται σε μεγάλο βαθμό σε υπεύθυνες δηλώσεις και διενεργούν απλώς και μόνον περιορισμένης εμβέλειας διασταυρωτικούς ελέγχους στις βάσεις δεδομένων των έργων. Όταν τους διασταυρωτικούς ελέγχους διενεργούν τα κράτη μέλη, τα έργα που διατρέχουν κίνδυνο διπλής χρηματοδότησης εντοπίζονται αφού το σχετικό αίτημα πληρωμής έχει υποβληθεί στην Επιτροπή. Διαπιστώσαμε επίσης περίπτωση κατά την οποία υπήρχε κίνδυνος οι ίδιες εκροές να δηλωθούν και έτσι να χρηματοδοτηθούν εις διπλούν (σημεία [61-68](#)).

108 Το υφιστάμενο πλαίσιο καθιστά τον εντοπισμό της διπλής χρηματοδότησης πολύπλοκο ως έργο, καθώς για την εκτέλεσή του χρειάζονται η διενέργεια μη αυτοματοποιημένων επαληθεύσεων που απαιτούν πολλούς πόρους, η πρόσβαση σε ένα πλήθος βάσεων δεδομένων με έργα σε εθνικό, περιφερειακό και ενωσιακό επίπεδο, καθώς και ο συντονισμός των αρχών στα διάφορα διοικητικά επίπεδα. Το δυσχερές περιβάλλον των δικλίδων οφείλεται κυρίως στο κατακερματισμένο τοπίο ΤΠ, με καμία διαλειτουργικότητα μεταξύ συστημάτων, η οποία θα επέτρεπε τη διενέργεια αυτοματοποιημένων διασταυρωτικών ελέγχων, μικρή χρήση του Arachne ή άλλων εργαλείων εξόρυξης δεδομένων, περιορισμένα δικαιώματα πρόσβασης και δυσκολίες στην ανταλλαγή και την αντιστοίχιση δεδομένων (σημεία [69-77](#)).

109 Κανένα από τα κράτη μέλη που καλύφθηκαν από τον έλεγχο μας δεν τροποποίησε την προσέγγισή του σχετικά με τον έλεγχο της διπλής χρηματοδότησης μετά την εισαγωγή του MAA. Οι ελεγκτικές εργασίες τους συνίστανται κυρίως σε μη αυτοματοποιημένους διασταυρωτικούς ελέγχους με άλλες βάσεις δεδομένων που αφορούν έργα. Σε ορισμένες περιπτώσεις, τα κράτη μέλη διενεργούσαν περιορισμένες μόνον ελεγκτικές εργασίες και, ως εκ τούτου, διέθεταν επαρκή βάση για τη θεμελίωση διασφάλισης σχετικά με την απουσία διπλής χρηματοδότησης. Επιπλέον, δεν καλύπτεται ο κίνδυνος να δηλωθούν και έτσι να χρηματοδοτηθούν δύο φορές οι ίδιες εκροές / τα ίδια αποτελέσματα (σημεία **78-82**).

Σύσταση 5 – Να αναπτύξει και να χρησιμοποιεί ολοκληρωμένα και διαλειτουργικά συστήματα ΤΠ και εργαλεία εξόρυξης δεδομένων για όλα τα χρηματοδοτικά προγράμματα και μέσα

Προκειμένου να εντοπίζονται οι πιθανές περιπτώσεις διπλής χρηματοδότησης, η Επιτροπή οφείλει:

- α) να υποστηρίξει τα κράτη μέλη και να τους παράσχει κίνητρα, προκειμένου να αναπτύξουν και να χρησιμοποιούν συστηματικά σε εθνικό επίπεδο ολοκληρωμένα και διαλειτουργικά συστήματα ΤΠ, για όλα τα χρηματοδοτικά προγράμματα και μέσα·
- β) να διασυνδέσει το Arachne με άλλες βάσεις δεδομένων της Επιτροπής που αφορούν χρηματοδοτούμενα από την ΕΕ έργα και δικαιούχους, ώστε να αυξήσει τις δυνατότητές του.

Αυτά τα εργαλεία ΤΠ πρέπει να είναι εύκολα προσβάσιμα για όλα τα μέρη που μετέχουν στην αλυσίδα δικλίδων και ελέγχων.

Ημερομηνία-στόχος: α) μέχρι τα μέσα του 2025, ή όταν προταθεί το νομικό πλαίσιο για την περίοδο μετά το 2027, και β) μέχρι το τέλος του 2025.

110 Τον Μάιο του 2024, μετά το πέρας των ελεγκτικών εργασιών μας, η Επιτροπή εντόπισε δύο πιθανές περιπτώσεις διπλής χρηματοδότησης σε ένα κράτος μέλος. Μέχρι στιγμής, η Επιτροπή δεν έχει επιβάλει κατ' αποκοπή διορθώσεις για τις αδυναμίες του συστήματος που εντοπίστηκαν με τους ελέγχους της. Η διασφάλιση που μπορεί να παρέχει η Επιτροπή σχετικά με την απουσία διπλής χρηματοδότησης στο πλαίσιο των χρηματοδοτικών μέσων που καλύπτει ο εν προκειμένω έλεγχος είναι περιορισμένη. Η Επιτροπή δεν είναι αρκετά διαφανής ως προς τα περιορισμένα τεκμήρια στα οποία βασίζεται. Πέραν της διασφάλισης που λαμβάνει από τα κράτη μέλη και η οποία βασίζεται στις περιορισμένες εργασίες τους, η Επιτροπή αντλεί επίσης βεβαιότητα από τους δικούς της ελέγχους, οι οποίοι, όσον αφορά τον ΜΑΑ, επικεντρώνονται μέχρι στιγμής στον σχεδιασμό των εθνικών συστημάτων δικλίδων που αφορούν τη διπλή χρηματοδότηση, με περιορισμένους μόνο διασταυρωτικούς ελέγχους σε επίπεδο έργων και αποδεκτών (σημεία **84-98**).

Σύσταση 6 – Να ενισχύσει τη διασφάλιση όσον αφορά την απουσία διπλής χρηματοδότησης, όταν πρόκειται για χρηματοδότηση που δεν συνδέεται με τις δαπάνες

Η Επιτροπή οφείλει να ενισχύσει τη βεβαιότητα που αποκομίζει από τις δικές της ελεγκτικές εργασίες και τα συστήματα δικλίδων των κρατών μελών όσον αφορά την απουσία διπλής χρηματοδότησης, καλύπτοντας και τις δύο συνιστώσες –δαπάνες και εκροές/αποτελέσματα– όταν χρησιμοποιείται το μοντέλο υλοποίησης με χρηματοδότηση που δεν συνδέεται με τις δαπάνες.

Ημερομηνία-στόχος: μέχρι τον Απρίλιο/Μάιο του 2025, κατά την εκπόνηση της επόμενης δήλωσης διασφάλισης.

Η παρούσα έκθεση εγκρίθηκε από το Ελεγκτικό Συνέδριο στο Λουξεμβούργο, κατά τη συνεδρίασή του της 26ης Σεπτεμβρίου 2024.

Για το Ελεγκτικό Συνέδριο

Tony Murphy
Πρόεδρος

Παραρτήματα

Παράρτημα Ι – Νομικές διατάξεις σχετικά με τη διπλή χρηματοδότηση

Νομοθεσία	Διάταξη
<p>Άρθρο 188 και άρθρο 191, παράγραφος 3, του δημοσιονομικού κανονισμού</p>	<p>Άρθρο 188</p> <p>«Οι επιχορηγήσεις τηρούν τις αρχές:</p> <p>[...]</p> <p>δ) της μη σωρευτικής χορήγησης και της αποφυγής διπλής χρηματοδότησης·</p> <p>[...]</p> <p>Άρθρο 191, παράγραφος 3</p> <p>«Οι ίδιες δαπάνες ουδέποτε είναι δυνατόν να χρηματοδοτηθούν δύο φορές από τον προϋπολογισμό.»</p>
<p>Άρθρο 63, παράγραφος 9, του ΚΚΔ</p>	<p>«Μια πράξη μπορεί να λαμβάνει στήριξη από ένα ή περισσότερα Ταμεία ή από ένα ή περισσότερα προγράμματα και από άλλα μέσα της Ένωσης. Στις περιπτώσεις αυτές, οι δαπάνες που δηλώνονται σε μια αίτηση πληρωμής για ένα από τα Ταμεία δεν δηλώνονται για [...]:</p> <p>α) στήριξη από άλλο Ταμείο ή μέσο της Ένωσης·</p> <p>β) στήριξη από το ίδιο Ταμείο στο πλαίσιο άλλου προγράμματος.»</p>
<p>Άρθρο 9 του κανονισμού ΜΑΑ</p>	<p>«Η στήριξη στο πλαίσιο του μηχανισμού παρέχεται επιπρόσθετα στη στήριξη που παρέχεται στο πλαίσιο άλλων προγραμμάτων και μέσων της Ένωσης. Έργα μεταρρυθμίσεων και επενδύσεις μπορούν να λαμβάνουν στήριξη από άλλα προγράμματα και μέσα της Ένωσης, υπό την προϋπόθεση ότι η εν λόγω στήριξη δεν καλύπτει τις ίδιες δαπάνες.»</p>
<p>Άρθρο 19, παράγραφος 1, του κανονισμού ΜΣΕ.</p>	<p>«Δράση που έχει λάβει συνεισφορά βάσει του ΜΣΕ μπορεί να λάβει επίσης συνεισφορά από άλλο πρόγραμμα της Ένωσης [...] με την προϋπόθεση ότι οι συνεισφορές δεν καλύπτουν τις ίδιες δαπάνες.»</p>

Παράρτημα II – Δομή διακυβέρνησης και ελέγχου για τα ταμεία της πολιτικής συνοχής, τον ΜΑΑ και τον ΜΣΕ σε επίπεδο κρατών μελών και Επιτροπής

Σε εθνικό και σε περιφερειακό επίπεδο στα κράτη μέλη	
Συνοχή	<p>Στα κράτη μέλη, εκατοντάδες εθνικές και περιφερειακές αρχές συμμετέχουν στον προγραμματισμό, στην εφαρμογή, στην παρακολούθηση και στον έλεγχο της συνοχής.</p> <p>Οι διαχειριστικές αρχές, σε κεντρικό ή περιφερειακό επίπεδο, είναι υπεύθυνες για την επιλογή των έργων και τις διαχειριστικές επαληθεύσεις. Παρέχουν διαχειριστικές δηλώσεις που πιστοποιούν ότι οι δηλωθείσες δαπάνες είναι νόμιμες και κανονικές, συμπεριλαμβανομένης της συμμόρφωσης με την αρχή της «αποφυγής της διπλής χρηματοδότησης», και παρέχουν πληροφορίες σχετικά με τα αποτελέσματα των έργων.</p> <p>Οι αρχές ελέγχου εκδίδουν ελεγκτικές γνώμες σχετικά με την αποτελεσματική λειτουργία των συστημάτων διαχείρισης και δικλίδων κάθε προγράμματος, καθώς και σχετικά με τη νομιμότητα και την κανονικότητα των δαπανών που δηλώνονται στην Επιτροπή.</p>
ΜΑΑ	<p>Κάθε κράτος μέλος αναθέτει σε ένα επικεφαλής υπουργείο τη συνολική ευθύνη για το εθνικό ΣΑΑ. Το εν λόγω υπουργείο εκτελεί χρέη συντονιστή και ενιαίου σημείου επαφής για την Επιτροπή.</p> <p>Σε άλλα υπουργεία ή αρχές μπορεί να ανατεθεί η υλοποίηση έργων στο πλαίσιο συγκεκριμένης συνιστώσας και έργου του ΣΑΑ, με σκοπό την εκπλήρωση οροσήμων και τιμών-στόχου, καθώς και η διασφάλιση της λειτουργίας του συστήματος δικλίδων, μεταξύ άλλων προκειμένου να αποφευχθεί η διπλή χρηματοδότηση.</p> <p>Μαζί με κάθε αίτημα πληρωμής προς την Επιτροπή, ο συντονιστής οφείλει να υποβάλλει διαχειριστική δήλωση με την οποία να επιβεβαιώνεται ότι τα συστήματα δικλίδων του κράτους μέλους παρέχουν την απαραίτητη διασφάλιση ότι η διαχείριση των κονδυλίων έγινε σύμφωνα με όλους τους ισχύοντες κανόνες, συμπεριλαμβανομένης της επιβεβαίωσης της απουσίας διπλής χρηματοδότησης. Ο οργανισμός ελέγχου παρέχει σύνοψη των εθνικών ελέγχων που έχουν διενεργηθεί, καθώς και μια συνολική διασφάλιση.</p>
ΜΣΕ	<p>Το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος πρέπει να συμφωνεί με όλες τις αιτήσεις έργων που υποβάλλονται από τους φορείς υλοποίησης έργων στις προσκλήσεις υποβολής προτάσεων που δημοσιεύει η Επιτροπή. Η απόφαση επιλογής εκδίδεται επίσημα από την Επιτροπή, αφότου μια επιτροπή αποτελούμενη από εκπροσώπους όλων των κρατών μελών διατυπώσει τη γνώμη της σχετικά με την επιλογή των έργων που θα χρηματοδοτηθούν από τον ΜΣΕ.</p>

Σε επίπεδο Επιτροπής	
Συνοχή	<p>Η Επιτροπή εφαρμόζει την πολιτική συνοχής μέσω της Γενικής Διεύθυνσης Περιφερειακής Πολιτικής και Αστικής Ανάπτυξης (ΓΔ REGIO) και της Γενικής Διεύθυνσης Απασχόλησης, Κοινωνικών Υποθέσεων και Ένταξης (ΓΔ EMPL).</p> <p>Η κοινή τους διεύθυνση ελέγχου διενεργεί ελέγχους συμμόρφωσης και συστημάτων, μεταξύ άλλων όσον αφορά τον κίνδυνο διπλής χρηματοδότησης.</p>
ΜΑΑ	<p>Η Γενική Διεύθυνση Οικονομικών και Δημοσιονομικών Θεμάτων (ΓΔ ECFIN) και η ειδική ομάδα για την ανάκαμψη και την ανθεκτικότητα της Γενικής Γραμματείας της Επιτροπής (RECOVER) είναι αρμόδιες για τον ΜΑΑ.</p> <p>Η Επιτροπή αξιολόγησε κατά πόσον τα συστήματα δικλίδων που περιγράφονταν στα ΣΑΑ αναμενόταν να είναι αποτελεσματικά ως προς την αποφυγή της διπλής χρηματοδότησης και κατά πόσον το εκτιμώμενο κόστος των μέτρων δεν καλυπτόταν από άλλη χρηματοδότηση της ΕΕ. Διενεργεί ελέγχους συστημάτων για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ και ελέγχους σχετικά με τα ορόσημα και τις τιμές-στόχο.</p>
ΜΣΕ	<p>Η Επιτροπή υλοποιεί τον ΜΣΕ μέσω της Γενικής Διεύθυνσης Κινητικότητας και Μεταφορών (ΓΔ MOVE), της Γενικής Διεύθυνσης Ενέργειας (ΓΔ ENER) και της Γενικής Διεύθυνσης Επικοινωνιακών Δικτύων, Περιεχομένου και Τεχνολογιών (ΓΔ CNECT), καθώς και του Ευρωπαϊκού Εκτελεστικού Οργανισμού της για το Κλίμα, τις Υποδομές και το Περιβάλλον (CINEA) και του Ευρωπαϊκού Εκτελεστικού Οργανισμού για την Υγεία και τον Ψηφιακό τομέα (HaDEA).</p> <p>Ο CINEA λαμβάνει υπόψη τον κίνδυνο της διπλής χρηματοδότησης εκ των προτέρων, κατά την αξιολόγηση των αιτήσεων έργων και πριν από την πραγματοποίηση πληρωμών στους δικαιούχους, καθώς και εκ των υστέρων, κατά τους ελέγχους σχετικά με τη νομιμότητα και την κανονικότητα των δαπανών των έργων.</p>

Παράρτημα ΙΙΙ – Προσέγγιση που εφαρμόζουν τα κράτη μέλη και η Επιτροπή για την αντιμετώπιση των περιπτώσεων διπλής χρηματοδότησης στο πλαίσιο των ταμείων της πολιτικής συνοχής, του ΜΑΑ και του ΜΣΕ

Σε επίπεδο κρατών μελών	
Συνοχή	Εάν διαπιστωθεί περίπτωση διπλής χρηματοδότησης από διαχειριστική αρχή, το αχρεωστήτως καταβληθέν ποσό θα πρέπει να ανακτηθεί από τον δικαιούχο ⁷⁰ . Εάν μια περίπτωση εντοπιστεί μόνο από την αρχή ελέγχου, θα πρέπει να συνοδευθεί και από δημοσιονομική διόρθωση ⁷¹ .
ΜΑΑ	Εάν ένα κράτος μέλος εντοπίσει περίπτωση διπλής χρηματοδότησης στο πλαίσιο του ΜΑΑ, ο φορέας υλοποίησης πρέπει να ανακτήσει το αχρεωστήτως καταβληθέν ποσό από τον τελικό αποδέκτη και να αναφέρει την περίπτωση στη διαχειριστική του δήλωση προς την Επιτροπή ⁷² .
ΜΣΕ	Τα κράτη μέλη δεν συμμετέχουν στην αντιμετώπιση περιπτώσεων διπλής χρηματοδότησης.

Σε επίπεδο Επιτροπής	
Συνοχή	Σε περιπτώσεις διπλής χρηματοδότησης, η Επιτροπή μπορεί να εφαρμόσει αναστολή πληρωμών ή, εάν δεν ληφθούν διορθωτικά μέτρα από το κράτος μέλος, οφείλει να εφαρμόσει δημοσιονομική διόρθωση στο ποσό των μη επιλέξιμων δαπανών. Επίσης οφείλει να εφαρμόζει κατ' αποκοπή διορθώσεις ανερχόμενες στο 5 %, 10 %, 25 % ή 100 % των σχετικών δαπανών για σοβαρές ανεπάρκειες στα συστήματα διαχείρισης και δικλίδων των κρατών μελών ⁷³ .

⁷⁰ Άρθρα 69, παράγραφος 2, και 74, παράγραφος 1, του ΚΚΔ.

⁷¹ Άρθρα 69, παράγραφος 2, 77, παράγραφος 3, και 103, καθώς και παράρτημα ΧΧ, του ΚΚΔ.

⁷² Άρθρο 22 του κανονισμού για τον ΜΑΑ και άρθρα 4, παράγραφος 2, 11, παράγραφοι 1 και 2, και παράρτημα Ι, της συμφωνίας χρηματοδότησης.

⁷³ Άρθρα 97 και 104 του ΚΚΔ

Σε επίπεδο Επιτροπής	
ΜΑΑ	<p>Κάθε περίπτωση διπλής χρηματοδότησης συνιστά σοβαρή αθέτηση υποχρέωσης που απορρέει από τη συμφωνία χρηματοδότησης, λόγω της οποίας η επιχορήγηση του ΜΑΑ θα πρέπει να μειωθεί κατά το «ποσό που επηρεάζεται»⁷⁴.</p> <p>Όταν η Επιτροπή διαπιστώνει ανεπάρκειες στα συστήματα δικλίδων των κρατών μελών, συμπεριλαμβανομένων αδυναμιών στις δικλίδες που αφορούν τη διπλή χρηματοδότηση, μπορεί να εφαρμόζει κατ' αποκοπή μειώσεις της τάξης του 5 %, 10 %, 25 % ή 100 % στις επιχορηγήσεις του ΜΑΑ, ανάλογα με τη σοβαρότητα της ανεπάρκειας⁷⁵.</p>
ΜΣΕ	<p>Η Επιτροπή ανακτά τις μη επιλέξιμες δαπάνες που επηρεάζονται από διπλή χρηματοδότηση απευθείας από τους δικαιούχους⁷⁶.</p>

⁷⁴ Άρθρα 4, παράγραφος 2, και 19, παράγραφος 2, στοιχείο α), της συμφωνίας χρηματοδότησης.

⁷⁵ Άρθρα 4, παράγραφος 2, και 19, παράγραφος 2, στοιχείο β), της συμφωνίας χρηματοδότησης.

⁷⁶ Αιτιολογικές σκέψεις 51 και 57 και άρθρο 13, του [κανονισμού για τον ΜΣΕ](#).

Παράρτημα IV – Συναφείς εκθέσεις του ΕΕΣ

Ετήσιες εκθέσεις	
Ετήσια έκθεση για το 2013	Κεφάλαιο 10
Ετήσια έκθεση για το 2016	Κεφάλαιο 3
Έκθεση σχετικά με τις επιδόσεις του προϋπολογισμού της ΕΕ – Κατάσταση στο τέλος του 2019	
Ετήσια έκθεση για το 2022	Κεφάλαια 6 και 11
Ετήσια έκθεση για το 2023	Κεφάλαια 6 και 11
Ειδικές εκθέσεις	
Ειδική έκθεση 24/2021	Χρηματοδότηση βάσει επιδόσεων στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής – Παρά τις ευγενείς φιλοδοξίες, την περίοδο 2014-2020 δεν είχαν εξαλειφθεί τα εμπόδια
Ειδική έκθεση 21/2022	Η αξιολόγηση των εθνικών σχεδίων ανάκαμψης και ανθεκτικότητας από την Επιτροπή – Συνολικά επαρκής, ωστόσο υπάρχουν ακόμη κίνδυνοι κατά την υλοποίηση
Ειδική έκθεση 07/2023	Σχεδιασμός του συστήματος δικλίδων της Επιτροπής για τον Μηχανισμό Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας – Το νέο μοντέλο εφαρμογής εξακολουθεί να εμφανίζει ελλείψεις στη διασφάλιση και τη λογοδοσία σε επίπεδο ΕΕ, παρά τις προβλεπόμενες εκτενείς εργασίες
Ειδική έκθεση 26/2023	Πλαίσιο παρακολούθησης των επιδόσεων του Μηχανισμού Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας – Επαρκές για τη μέτρηση της προόδου εφαρμογής όχι όμως των επιδόσεων
Ειδική έκθεση 13/2024	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
Ειδική έκθεση 14/2024	Πράσινη μετάβαση – Ασαφής η συμβολή του μηχανισμού ανάκαμψης και ανθεκτικότητας

Επισκοπήσεις	
Επισκόπηση 05/2018	Απλούστευση της εφαρμογής της πολιτικής συνοχής μετά το 2020 (ενημερωτικό έγγραφο)
Επισκόπηση 08/2019	Επίτευξη επιδόσεων στον τομέα της συνοχής (Ενημερωτικό έγγραφο)
Επισκόπηση 01/2023	Η χρηματοδότηση της ΕΕ μέσω της πολιτικής συνοχής και του Μηχανισμού Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας: συγκριτική ανάλυση
Επισκόπηση 03/2024	Πλαίσιο διασφάλισης και βασικοί παράγοντες που συνέβαλαν στα σφάλματα στις δαπάνες της πολιτικής συνοχής της περιόδου 2014-2020
Γνώμες	
Γνώμη 01/2017	Γνώμη σχετικά με πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τους δημοσιονομικούς κανόνες που εφαρμόζονται στον γενικό προϋπολογισμό της Ένωσης
Γνώμη 06/2018	Γνώμη σχετικά με την πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τον καθορισμό κοινών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο+, το Ταμείο Συνοχής και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας, και δημοσιονομικών κανόνων για τα εν λόγω Ταμεία και για το Ταμείο Ασύλου και Μετανάστευσης, το Ταμείο Εσωτερικής Ασφάλειας και το Μέσο για τη Διαχείριση των Συνόρων και των Θεωρήσεων
Γνώμη 06/2020	Γνώμη σχετικά με την πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση μηχανισμού ανάκαμψης και ανθεκτικότητας
Γνώμη 04/2022	Γνώμη σχετικά με την πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) 2021/241 όσον αφορά τα κεφάλαια για το 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

Συντομογραφίες

ΕΚΤ: Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο

ΕΠ: Επιχειρησιακό πρόγραμμα

ΕΤΠΑ: Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης

ΚΚΔ: Κανονισμός περί κοινών διατάξεων

ΜΑΑ: Μηχανισμός ανάκαμψης και ανθεκτικότητας

ΜΣΕ: Μηχανισμός «Συνδέοντας την Ευρώπη»

ΣΑΑ: Σχέδιο ανάκαμψης και ανθεκτικότητας

ΧΔΣΔ: Χρηματοδότηση που δεν συνδέεται με τις δαπάνες

Γλωσσάριο

Arachne: Εργαλείο εξόρυξης δεδομένων και βαθμολόγησης κινδύνου το οποίο που έχει αναπτύξει η Επιτροπή για την υποστήριξη των διαχειριστικών αρχών κατά τη διοίκηση και διαχείριση των ΕΔΕΤ και των ταμείων της ΚΓΠ.

Άμεση διαχείριση: Διαχείριση ταμείου ή προγράμματος της ΕΕ αποκλειστικά από την Επιτροπή, σε αντιδιαστολή με την επιμερισμένη διαχείριση.

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

Αρχή ελέγχου: Ανεξάρτητη εθνική οντότητα υπεύθυνη για τον έλεγχο των συστημάτων και των πράξεων ενός προγράμματος δαπανών της ΕΕ.

Δημοσιονομικός κανονισμός: Κύριο σύνολο κανόνων που διέπουν τον τρόπο με τον οποίο διαμορφώνεται και χρησιμοποιείται ο προϋπολογισμός της ΕΕ, καθώς και τις συνδεδεμένες διαδικασίες, όπως οι εσωτερικές δικλίδες, η υποβολή στοιχείων, ο έλεγχος και η απαλλαγή.

Διαχειριστική αρχή: Εθνική, περιφερειακή ή τοπική αρχή (του δημόσιου ή του ιδιωτικού τομέα) στην οποία κράτος μέλος αναθέτει τη διαχείριση προγράμματος χρηματοδοτούμενου από την ΕΕ.

Διαχειριστική δήλωση: Δήλωση που συνοδεύει το αίτημα πληρωμής ενός κράτους μέλους, με την οποία επιβεβαιώνεται ότι πληρούνται οι προϋποθέσεις για τη λήψη χρηματοδότησης, ότι όλες οι σχετικές πληροφορίες είναι πλήρεις και ακριβείς, και ότι το κράτος μέλος έχει λάβει διασφάλιση ότι τηρήθηκαν όλοι οι ισχύοντες κανόνες.

Εκροή: Αυτά που παράγει ή επιτυγχάνει ένα έργο, όπως η παροχή μαθημάτων κατάρτισης ή η κατασκευή ενός δρόμου.

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 οικονομική αποδοτικότητα.

Επιστροφή βάσει δαπανών: Επιστροφή επιλέξιμων δαπανών που όντως πραγματοποιήθηκαν από τον δικαιούχο, όπως αυτές τεκμηριώνονται βάσει των διάφορων δικαιολογητικών.

Επιχειρησιακό πρόγραμμα: Το βασικό πλαίσιο για την υλοποίηση χρηματοδοτούμενων από την ΕΕ έργων στον τομέα της συνοχής, εντός συγκεκριμένης περιόδου, το οποίο αντανακλά τις προτεραιότητες και τους στόχους που ορίζονται στις συμφωνίες εταιρικής σχέσης μεταξύ Επιτροπής και επιμέρους κρατών μελών.

Κανονισμός περί κοινών διατάξεων: Κανονισμός με τον οποίο θεσπίζονται οι κανόνες που διέπουν οκτώ ταμεία της ΕΕ, περιλαμβανομένων των τεσσάρων ταμείων της πολιτικής συνοχής. Ο ισχύων κανονισμός καλύπτει την περίοδο 2021-2027.

Μέτρο μηδενικού κόστους: Μέτρο του ΜΑΑ για το οποίο ένα κράτος μέλος δεν παρέχει εκτίμηση κόστους και το οποίο δεν συμβάλλει στο εκτιμώμενο συνολικό κόστος του σχεδίου ανάκαμψης και ανθεκτικότητας του εμπλεκόμενου κράτους μέλους.

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 πράσινου και ψηφιακού μέλλοντος.

Ορόσημο: Ποιοτικό μέτρο της προόδου κράτους μέλους προς την ολοκλήρωση μεταρρύθμισης ή επένδυσης που περιλαμβάνεται στο εθνικό του σχέδιο ανάκαμψης και ανθεκτικότητας.

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

Προσθετικότητα: Αρχή σύμφωνα με την οποία η χρηματοδότηση της ΕΕ, ιδίως αυτή που διατίθεται μέσω των ταμείων της πολιτικής συνοχής, πρέπει να συμπληρώνει και όχι να υποκαθιστά τις τακτικές εθνικές δαπάνες. Ή, στο πλαίσιο του ΜΑΑ, η οριζόντια αρχή σύμφωνα με την οποία οι μεταρρυθμίσεις και οι επενδύσεις του ΜΑΑ μπορούν να επωφελούνται από άλλη χρηματοδότηση της ΕΕ, υπό την προϋπόθεση ότι αυτή δεν καλύπτει τις ίδιες δαπάνες που καλύπτει η στήριξη του ΜΑΑ.

Σχέδιο ανάκαμψης και ανθεκτικότητας: Έγγραφο στο οποίο καθορίζονται οι σκοπούμενες μεταρρυθμίσεις και επενδύσεις ενός κράτους μέλους, στο πλαίσιο του Μηχανισμού Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας.

Ταμεία της πολιτικής συνοχής: Τα ταμεία της ΕΕ που στηρίζουν την οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή σε ολόκληρη την ΕΕ. Για την περίοδο 2014-2020: Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και

Ταμείο Συνοχής. Για την περίοδο 2021-2027: Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο+, Συνοχής και Ταμείο Δίκαιης Μετάβασης. Ο εν προκειμένω έλεγχος δεν καλύπτει το Ταμείο Δίκαιης Μετάβασης.

Τιμή-στόχος: Ποσοτικό μέτρο της προόδου κράτους μέλους προς την ολοκλήρωση συγκεκριμένης μεταρρύθμισης ή επένδυσης που περιλαμβάνεται στο εθνικό σχέδιο ανάκαμψης και ανθεκτικότητας.

Χρηματοδότηση που δεν συνδέεται με τις δαπάνες Μοντέλο υλοποίησης της χρηματοδότησης που βασίζεται στην εκπλήρωση των νομικών προϋποθέσεων ή στην επίτευξη αποτελεσμάτων, και όχι στις πραγματικές δαπάνες.

Απαντήσεις της Επιτροπής

<https://www.eca.europa.eu/el/publications/sr-2024-22>

Χρονογραμμή

<https://www.eca.europa.eu/el/publications/sr-2024-22>

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 II (Επενδύσεις υπέρ της συνοχής, της ανάπτυξης και της κοινωνικής ένταξης), του οποίου προεδρεύει η Annemie Turtelboom, Μέλος του ΕΕΣ. Επικεφαλής του ελέγχου ήταν η Annemie Turtelboom, Μέλος του ΕΕΣ, συνεπικουρούμενη από τον Eric Braucourt, προϊστάμενο του ιδιαίτερου γραφείου της, τον Guido Fara, σύμβουλο στο ιδιαίτερο γραφείο της, τον Friedemann Zippel, διοικητικό στέλεχος, την Cristina Jianu, υπεύθυνη έργου, τη Marion Boulard και τον Michele Zagordo, αναπληρώτρια και αναπληρωτή της υπεύθυνης έργου, αντίστοιχα, τους Marcel Bode and Tomas Krajt, ελεγκτές, και τον Χρήστο Ασπρή, ελεγκτή ΤΠ. Η Paola Magnanelli, ο Michael Pyper και ο Fayçal Reghif παρείχαν γλωσσική υποστήριξη. Η Alexandra Mazil παρείχε υποστήριξη για τη δημιουργία των γραφικών.



Από αριστερά: Paola Magnanelli, Χρήστος Ασπρή, Friedemann Zippel, Fayçal Reghif, Eric Braucourt, Annemie Turtelboom, Michael Pyper, Michele Zagordo, Guido Fara.

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 978-92-849-3095-1	ISSN 1977-5660	doi:10.2865/1838545	QJ-01-24-006-EL-Q
PDF	ISBN 978-92-849-3096-8	ISSN 1977-5660	doi:10.2865/1120306	QJ-01-24-006-EL-N

Ο μηχανισμός ανάκαμψης και ανθεκτικότητας (ΜΑΑ) ήταν ο πρώτος ευρείας κλίμακας μηχανισμός για τη διάθεση ενωσιακής χρηματοδότησης χωρίς σύνδεσή της με πραγματικές δαπάνες. Με την εφαρμογή του αναμενόταν όχι μόνον η επίτευξη αποτελεσμάτων αλλά και η απλούστευση των διαδικασιών. Στο πλαίσιο του εν προκειμένω ελέγχου, αξιολογήσαμε τα συστήματα που χρησιμοποιούν η Επιτροπή και τα κράτη μέλη για την αποφυγή της διπλής χρηματοδότησης από τον ΜΑΑ, από τη μία, και από τα ταμεία της πολιτικής συνοχής και τον μηχανισμό «Συνδέοντας την Ευρώπη», από την άλλη. Λαμβάνοντας υπόψη τα πρωτοφανή ποσά ενωσιακής χρηματοδότησης που διατίθενται για τους στόχους της συνοχής, καταλήξαμε στο συμπέρασμα ότι η χρηματοδότηση που δεν συνδέεται με τις δαπάνες εγκυμονεί μεγαλύτερο κίνδυνο να καταβληθεί εις διπλούν. Συνεκτιμώντας τις αδυναμίες του περιβάλλοντος δικλίδων, διαπιστώσαμε ότι η διπλή χρηματοδότηση δεν εύκολο να εντοπιστεί. Οι συστάσεις που διατυπώνουμε σκοπό έχουν να συμβάλουν στην προστασία των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ.

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
Ιστότοπος: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors