

Ειδική έκθεση

## Προγραμματισμός στο πλαίσιο της αγροτικής ανάπτυξης: λιγότερη πολυπλοκότητα και μεγαλύτερη έμφαση στα αποτελέσματα

(υποβαλλόμενη δυνάμει του άρθρου 287, παράγραφος 4, δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ)



4  
1977 - 2017



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ  
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ  
ΣΥΝΕΔΡΙΟ

## Κλιμάκιο ελέγχου

Οι ειδικές εκθέσεις του ΕΕΣ παρουσιάζουν τα αποτελέσματα των ελέγχων που αυτό διενεργεί επί των πολιτικών και προγραμμάτων της ΕΕ ή επί διαχειριστικών θεμάτων που αφορούν συγκεκριμένους τομείς του προϋπολογισμού. Το 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.

Η παρούσα έκθεση εγκρίθηκε από το Τμήμα Ελέγχου Ι, του οποίου προεδρεύει ο Phil Wynn Owen, Μέλος του ΕΕΣ, και το οποίο ειδικεύεται στη βιώσιμη χρήση των φυσικών πόρων. Επικεφαλής του ελέγχου ήταν ο Janusz Wojciechowski, Μέλος του Συνεδρίου, συνεπικουρούμενος από την Kinga Wiśniewska-Danek, προϊσταμένη του ιδιαίτερου γραφείου του, την Katarzyna Radecka-Moroz, σύμβουλο στο ιδιαίτερο γραφείο του, τον Davide Lingua, ανώτερο διοικητικό στέλεχος και τον Paulo Oliveira, υπεύθυνο έργου. Το κλιμάκιο ελέγχου απαρτιζόταν από τους Felipe Andres Miguelez, Ramona Bortnowschi, Eric Braucourt, Ιωάννη Παπαδάκη, Anne Poulsen, Matteo Tartaggia, Paul Toulet-Morlanne και Anna Zalega.



*Από αριστερά:* Katarzyna Radecka-Moroz, Eric Braucourt, Janusz Wojciechowski, Ιωάννης Παπαδάκης, Anne Poulsen, Paulo Oliveira.

## ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

	Σημεία
Συντομογραφίες και γλωσσάριο	
Σύνοψη	I-VII
Εισαγωγή	1-11
Η πολιτική αγροτικής ανάπτυξης της ΕΕ	1-5
Η αγροτική ανάπτυξη ως τμήμα της ευρύτερης στρατηγικής της ΕΕ	6-9
Μεγαλύτερη εστίαση στις επιδόσεις	10-11
Εμβέλεια και τρόπος προσέγγισης του ελέγχου	12-16
Παρατηρήσεις	17-92
Το σχέδιο του πλαισίου προγραμματισμού της περιόδου 2014–2020 ήταν περισσότερο φιλόδοξο, ωστόσο η εφαρμογή του προσέκρουσε σε σημαντικές αδυναμίες	17-41
Η νέα προσανατολισμένη στα αποτελέσματα προσέγγιση αποτυπώνεται σε ένα περισσότερο φιλόδοξο και απαιτητικό στρατηγικό πλαίσιο ...	17-19
... ωστόσο, κατά την υλοποίηση περιορίστηκε ο αντίκτυπος αυτών των προσπαθειών	20-41
Το νέο πλαίσιο επιδόσεων έχει περιορισμένες δυνατότητες ενίσχυσης της εστίασης στα αποτελέσματα	42-63
Το ΚΣΠΑ έχει τη δυνατότητα να βελτιώσει την κατάσταση, ωστόσο έχει περιορισμούς όσον αφορά τη μέτρηση των αποτελεσμάτων	42-52
Ο όρος «αποθεματικό επίδοσης» παρέχει, στην καλύτερη περίπτωση, ελάχιστα κίνητρα	53-63
Μολονότι η διαδικασία προγραμματισμού απαιτήσε σημαντικές προσπάθειες από την Επιτροπή και τα κράτη μέλη, η εφαρμογή των ΠΑΑ άρχισε με βραδύτερο ρυθμό σε σύγκριση με την προηγούμενη περίοδο	64-92
Ο περιορισμένος ρόλος σχεδιασμού των ΠΑΑ	64-65
Διοικητική επιβάρυνση για την Επιτροπή και τα κράτη μέλη	66-74
Το νέο νομικό πλαίσιο εγκρίθηκε αργότερα σε σύγκριση με την προηγούμενη περίοδο	75-76

---

Η πλειονότητα των ΣΕΣ και των ΠΑΑ υποβλήθηκαν εγκαίρως	77-79
Η διαδικασία έγκρισης της Επιτροπής υπερέβη τις προθεσμίες	80-84
Παρά τις προσπάθειες, η υλοποίηση των ΠΑΑ δεν άρχισε νωρίτερα σε σύγκριση με την προηγούμενη περίοδο	85-88
Οι καθυστερήσεις στην έναρξη των προγραμμάτων αποτελούν επαναλαμβανόμενο πρόβλημα	89-92
Συμπεράσματα και συστάσεις	93-109
Ο σχεδιασμός του πλαισίου προγραμματισμού της περιόδου 2014-2020 ήταν περισσότερο φιλόδοξος, ωστόσο η εφαρμογή του επηρεάστηκε από σημαντικές αδυναμίες	100-102
Το νέο πλαίσιο επιδόσεων έχει περιορισμένες δυνατότητες ενίσχυσης της εστίασης στις επιδόσεις και τα αποτελέσματα	103-104
Μολονότι η διαδικασία προγραμματισμού απαιτήσε σημαντικές προσπάθειες από την Επιτροπή και τα κράτη μέλη, η εφαρμογή των ΠΑΑ άρχισε με βραδύτερο ρυθμό σε σύγκριση με την προηγούμενη περίοδο	105-109

Παράρτημα I - Οι έξι προτεραιότητες αγροτικής ανάπτυξης της ΕΕ και οι 18 τομείς εστίασης

Παράρτημα II - Οι 11 θεματικοί στόχοι των ΕΔΕΤ

Παράρτημα III - Συνοπτική σύγκριση του βασικού περιεχομένου των ΠΑΑ των περιόδων 2007-2013 και 2014-2020

Απαντήσεις της Επιτροπής

---

## **ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ ΚΑΙ ΓΛΩΣΣΑΡΙΟ**

**Ανάλυση SWOT:** Ανάλυση των πλεονεκτημάτων, αδυναμιών, ευκαιριών και απειλών σε κάθε γεωγραφική περιοχή που καλύπτει ένα ΠΑΑ.

**ΓΔ Γεωργίας και Αγροτικής Ανάπτυξης:** Η Γενική Διεύθυνση Γεωργίας και Αγροτικής Ανάπτυξης της Επιτροπής.

**ΕΓΤΑΑ:** Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης

**ΕΔΕΤ** (ευρωπαϊκά διαρθρωτικά και επενδυτικά ταμεία): Σε αυτά περιλαμβάνονται τα ακόλουθα ταμεία της ΕΕ: Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης (ΕΓΤΑΑ), Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ), Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ), Ταμείο Συνοχής (ΤΣ) και Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας (ΕΤΘΑ).

**Εκ των προτέρων αιρεσιμότητες:** Απαιτήσεις για την εκπλήρωση ορισμένων προϋποθέσεων από ένα κράτος μέλος, προτού αυτό λάβει πόρους από τα ευρωπαϊκά διαρθρωτικά και επενδυτικά ταμεία. Κατά την κατάρτιση των προγραμμάτων για την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020, τα κράτη μέλη πρέπει να αξιολογούν κατά πόσον έχουν εκπληρωθεί οι εν λόγω προϋποθέσεις. Σε περίπτωση μη εκπλήρωσής τους, πρέπει να καταρτιστούν σχέδια δράσης που να διασφαλίζουν τη συμμόρφωση με αυτές έως τις 31 Δεκεμβρίου 2016.

**Θεματικοί στόχοι (ΘΣ):** Διαρθρωτικά στοιχεία που ορίζονται στο κανονιστικό πλαίσιο. Προκειμένου να συμβάλουν στη στρατηγική «Ευρώπη 2020», τα ΕΔΕΤ εστιάζουν την υποστήριξη που παρέχουν σε περιορισμένο αριθμό κοινών θεματικών στόχων.

**Κανονισμός του ΕΓΤΑΑ:** Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1305/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 2013, για τη στήριξη της αγροτικής ανάπτυξης από το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης (ΕΓΤΑΑ) και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1698/2005 του Συμβουλίου<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> ΕΕ L 347 της 20.12.2013, σ. 487.

---

**ΚΓΠ** (κοινή γεωργική πολιτική): Το σύνολο της νομοθεσίας και των πρακτικών που έχει εγκρίνει η Ευρωπαϊκή Ένωση για την εφαρμογή κοινής και ενοποιημένης πολιτικής στον τομέα της γεωργίας.

**ΚΚΔ** (κανονισμός περί κοινών διατάξεων): Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1303/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 2013, περί καθορισμού κοινών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, το Ταμείο Συνοχής, το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας και περί καθορισμού γενικών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, το Ταμείο Συνοχής και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1083/2006<sup>2</sup>.

**ΚΠΠΑ** (κοινό πλαίσιο παρακολούθησης και αξιολόγησης): Σύστημα παρακολούθησης και αξιολόγησης, με τη χρήση δεικτών, το οποίο ανέπτυξαν από κοινού η Επιτροπή και τα κράτη μέλη για την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013, με σκοπό τη μέτρηση της προόδου, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας των προγραμμάτων αγροτικής ανάπτυξης σε σχέση με τους στόχους τους.

**ΚΣΠ** (κοινό στρατηγικό πλαίσιο): Σύνολο στρατηγικών κατευθυντήριων αρχών που αποσκοπούν στη διευκόλυνση της διαδικασίας προγραμματισμού, καθώς και του τομεακού και εδαφικού συντονισμού των παρεμβάσεων της Ένωσης, στο πλαίσιο των ευρωπαϊκών διαρθρωτικών και επενδυτικών ταμείων (ΕΔΕΤ), με άλλες πολιτικές και μέσα της Ένωσης.

**ΚΣΠΑ** (κοινό σύστημα παρακολούθησης και αξιολόγησης): Σύστημα παρακολούθησης και αξιολόγησης το οποίο ανέπτυξαν από κοινού η Επιτροπή και τα κράτη μέλη για την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020, με το οποίο να καταδεικνύεται, μεταξύ άλλων, η πρόοδος και τα επιτεύγματα της πολιτικής αγροτικής ανάπτυξης και να αξιολογείται ο αντίκτυπος, η αποτελεσματικότητα, η αποδοτικότητα και η συνάφεια των παρεμβάσεων της πολιτικής αγροτικής ανάπτυξης.

---

<sup>2</sup> ΕΕ L 347 της 20.12.2013, σ. 320.

---

**Λογική της παρέμβασης:** Η λογική σχέση μεταξύ του προβλήματος που πρέπει να αντιμετωπιστεί (ή του στόχου που πρέπει να επιτευχθεί), των υποκείμενων αιτίων του και των διαθέσιμων επιλογών πολιτικής (ή των δράσεων της ΕΕ που όντως ανελήφθησαν) για την αντιμετώπιση του προβλήματος ή την επίτευξη του στόχου.

**Μέτρο:** Καθεστώς παροχής ενίσχυσης για την υλοποίηση μιας πολιτικής. Ένα μέτρο ορίζει τους κανόνες, όπως τα κριτήρια επιλεξιμότητας και επιλογής, προκειμένου να είναι δυνατή η χρηματοδότηση των έργων.

**ΟΟΣΑ:** Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης

**ΠΑΑ** (πρόγραμμα αγροτικής ανάπτυξης): Έγγραφο προγραμματισμού, που καταρτίζει το εκάστοτε κράτος μέλος και εγκρίνει η Επιτροπή, για τον σχεδιασμό και την παρακολούθηση της υλοποίησης της πολιτικής της ΕΕ που αφορά την αγροτική ανάπτυξη σε περιφερειακό ή εθνικό επίπεδο.

**ΠΔΠ** (πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο): Ο σχεδιασμός του προϋπολογισμού με τον τρόπο που ορίζει το κεφάλαιο 2 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

**Περίοδος προγραμματισμού:** Περίοδος εφαρμογής της πολιτικής αγροτικής ανάπτυξης που συμπίπτει με εκείνη του ΠΔΠ. Η τρέχουσα περίοδος προγραμματισμού καλύπτει το διάστημα 2014-2020 και έπεται της περιόδου 2007-2013.

**ΠΟΥ:** Παγκόσμιος Οργανισμός Υγείας

**Πυλώνες** (της κοινής γεωργικής πολιτικής): Η κοινή γεωργική πολιτική περιλαμβάνει δύο «πυλώνες». Ο πρώτος αφορά τη στήριξη των εισοδημάτων των γεωργών. Η εν λόγω στήριξη παρέχεται υπό τη μορφή άμεσων ενισχύσεων και μέτρων στήριξης της αγοράς και χρηματοδοτείται εξ ολοκλήρου από το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Εγγυήσεων. Ο δεύτερος αφορά τη στήριξη που παρέχεται για την ανάπτυξη των αγροτικών περιοχών. Η εν λόγω στήριξη λαμβάνει τη μορφή προγραμμάτων αγροτικής ανάπτυξης και συγχρηματοδοτείται από το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης.

**ΣΕΣ:** Συμφωνίες εταιρικής σχέσης συναφθείσες μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των επιμέρους κρατών μελών για την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020. Οι ΣΕΣ

---

περιγράφουν τον τρόπο με τον οποίο οι εθνικές αρχές προτίθενται να χρησιμοποιήσουν τη χρηματοδότηση από τα ευρωπαϊκά διαρθρωτικά και επενδυτικά ταμεία, τους στρατηγικούς στόχους και τις επενδυτικές προτεραιότητες κάθε χώρας, καθώς και τη σχέση τους με τους συνολικούς στόχους της στρατηγικής «Ευρώπη 2020» για έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη.

**Στρατηγική «Ευρώπη 2020»:** Η δεκαετής στρατηγική της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την απασχόληση και την ανάπτυξη, η οποία τέθηκε σε εφαρμογή το 2010 για τη δημιουργία των συνθηκών που θα επέτρεπαν την επίτευξη της έξυπνης, διατηρήσιμης και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξης. Περιλαμβάνει πέντε κύριους στόχους που πρέπει να επιτύχει η ΕΕ έως το τέλος του 2020 και οι οποίοι αφορούν την απασχόληση, την έρευνα και την ανάπτυξη, το κλίμα/την ενέργεια, την εκπαίδευση, την κοινωνική ένταξη και τη μείωση της φτώχειας.

**Τομείς εστίασης:** Καθεμία από τις έξι προτεραιότητες αγροτικής ανάπτυξης της ΕΕ μπορεί να αναλυθεί περαιτέρω σε περισσότερους θεματικούς τομείς εστίασης. Οι τομείς αυτοί είναι 18.

---



## ΣΥΝΟΨΗ

- I. Η πολιτική αγροτικής ανάπτυξης της ΕΕ αποσκοπεί στο να καταστήσει ανταγωνιστικότερη τη γεωργία, να διασφαλίσει τη βιώσιμη διαχείριση των φυσικών πόρων και να επιτύχει την ισόρροπη εδαφική ανάπτυξη των αγροτικών οικονομιών και κοινοτήτων. Για την περίοδο 2014-2020, η ΕΕ προτίθεται να δαπανήσει για την πολιτική αγροτικής ανάπτυξης σχεδόν 100 δισεκατομμύρια ευρώ μέσω του Ευρωπαϊκού Γεωργικού Ταμείου Αγροτικής Ανάπτυξης (ΕΓΤΑΑ).
  - II. Το ΕΓΤΑΑ παρέχει οικονομική στήριξη σε μέτρα που εφαρμόζουν τα κράτη μέλη μέσω εθνικών ή περιφερειακών προγραμμάτων αγροτικής ανάπτυξης (ΠΑΑ), τα οποία καταρτίζουν τα κράτη μέλη και εγκρίνει η Επιτροπή.
  - III. Στόχος του στρατηγικού πλαισίου της ΕΕ για την περίοδο 2014-2020 ήταν η μεγαλύτερη εστίαση στα αποτελέσματα. Εντούτοις, οι προσπάθειες επίτευξης του στόχου αυτού προσέκρουσαν στο αιώνιο πρόβλημα της έναρξης σχεδιασμού της νέας περιόδου προγραμματισμού προτού να καταστούν διαθέσιμα, από προηγούμενες περιόδους, επαρκή και συναφή στοιχεία σχετικά με τις δαπάνες και τα αποτελέσματα.
  - IV. Στο πλαίσιο αυτό, εξετάσαμε αν το νέο νομοθετικό πλαίσιο της περιόδου 2014-2020 επικεντρωνόταν περισσότερο στις επιδόσεις και αν η νέα διαδικασία προγραμματισμού διευκόλυνε και κατέληξε στην κατάρτιση καλής ποιότητας ΠΑΑ, τα οποία να μπορούν να συμβάλουν στην επίτευξη καλύτερων αποτελεσμάτων. Μολονότι το στρατηγικό πλαίσιο αποσκοπούσε στην ενίσχυση της προσανατολισμένης στα αποτελέσματα προσέγγισης, τα εγκεκριμένα ΠΑΑ είναι ογκώδη και πολύπλοκα έγγραφα με αδυναμίες, τα οποία θα παρεμποδίσουν την επίτευξη του φιλόδοξου στόχου όσον αφορά τη μεγαλύτερη εστίαση στις επιδόσεις και τα αποτελέσματα. Διαπιστώσαμε επίσης ότι απαιτείτο σημαντική διοικητική προσπάθεια εκ μέρους των εθνικών αρχών, προκειμένου να ικανοποιηθούν οι εκτεταμένες απαιτήσεις ως προς το περιεχόμενό τους.
  - V. Εξετάσαμε τη διαδικασία προγραμματισμού στο πλαίσιο της πολιτικής αγροτικής ανάπτυξης της περιόδου 2014-2020, προκειμένου να εξακριβώσουμε αν αυτή εξελίχθηκε κατά τρόπο που καθιστούσε δυνατή την έναρξη της υλοποίησης των σχετικών ΠΑΑ νωρίτερα από τις προηγούμενες περιόδους, αποτρέποντας, επομένως, τις αρνητικές
-

συνέπειες μιας καθυστερημένης έναρξης. Διαπιστώσαμε ότι παρά τις προσπάθειες της Επιτροπής, όπως και κατά τον προηγούμενο κύκλο προγραμματισμού, η υλοποίηση των ΠΑΑ δεν άρχισε νωρίτερα και η εκτέλεση των προγραμματισμένων δαπανών έλαβε χώρα με βραδύτερους ρυθμούς από την προηγούμενη περίοδο.

VI. Στο πλαίσιο της παρούσας έκθεσης διατυπώνονται συστάσεις για τη διευκόλυνση και τη βελτίωση της επόμενης διαδικασίας προγραμματισμού. Συνιστούμε στην Επιτροπή τα εξής:

- α) να διασφαλίσει ότι με τις προτάσεις πολιτικής της αναπτύσσονται περαιτέρω οι απαιτήσεις που αφορούν τη συνέπεια μεταξύ των επιμέρους προγραμμάτων,
- β) να επανεξετάσει τον σχεδιασμό των εγγράφων προγραμματισμού, με σκοπό να απλουστεύσει το περιεχόμενό τους και να μειώσει τον αριθμό των απαιτήσεων,
- γ) να συνεργαστεί με τα κράτη μέλη ώστε να διασφαλίσει ότι η ενισχυμένη ετήσια έκθεση υλοποίησης το 2019 θα παρέχει σαφείς και ολοκληρωμένες πληροφορίες για την επίτευξη των προγραμμάτων,
- δ) να καθορίσει με μεγαλύτερη ακρίβεια τα διάφορα είδη δεικτών, εκμεταλλευόμενη τις ορθές πρακτικές των εθνικών αρχών και των διεθνών οργανισμών,
- ε) να επανεξετάσει και να προβεί σε απολογισμό της εμπειρίας από την εφαρμογή του ισχύοντος συστήματος, συμπεριλαμβανομένων των εξής: τον αντίκτυπο του αποθεματικού επίδοσης, την καταλληλότητα των δεικτών αποτελεσμάτων που χρησιμοποιήθηκαν για την πρόσβαση στο αποθεματικό επίδοσης και τον τρόπο με τον οποίο χρησιμοποιήθηκαν οι δημοσιονομικές κυρώσεις για την αντιμετώπιση των ανεπαρκών επιδόσεων,
- στ) να προετοιμάσει εγκαίρως τις νομοθετικές προτάσεις της για την πολιτική αγροτικής ανάπτυξης μετά το 2020.

VII. Συνιστούμε επίσης στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και την Επιτροπή να εξετάσουν τη δυνατότητα συγχρονισμού της μακροπρόθεσμης στρατηγικής και της χάραξης πολιτικής με τον δημοσιονομικό κύκλο, καθώς και να πραγματοποιήσουν σφαιρική

---

επισκόπηση των δαπανών πριν από την κατάρτιση νέου, μακροπρόθεσμου προϋπολογισμού.

## ΕΙΣΑΓΩΓΗ

### **Η πολιτική αγροτικής ανάπτυξης της ΕΕ**

1. Η στήριξη της ΕΕ για την αγροτική ανάπτυξη έχει ως σκοπό να ενθαρρύνει την ανταγωνιστικότητα της γεωργίας, να διασφαλίσει τη βιώσιμη διαχείριση των φυσικών πόρων και της δράσης για το κλίμα, καθώς και να επιτύχει την ισόρροπη εδαφική ανάπτυξη των αγροτικών οικονομιών και κοινοτήτων, συμπεριλαμβανομένης της δημιουργίας και της διατήρησης της απασχόλησης<sup>3</sup>. Για την περίοδο 2014-2020, η ΕΕ προτίθεται να δαπανήσει σχεδόν 100 δισεκατομμύρια ευρώ, ήτοι μεταξύ 14 και 19 δισεκατομμυρίων ευρώ ετησίως, με εξαίρεση το 2014 (βλέπε **πίνακα 1**). Οι δαπάνες αγροτικής ανάπτυξης αντιστοιχούν στο ένα τέταρτο των συνολικών δαπανών της κοινής γεωργικής πολιτικής (ΚΓΠ) και η σημασία τους καθίσταται εμφανής στο πλαίσιο της χρηματοδότησης της ΚΓΠ (βλέπε **πίνακα 1**). Σύμφωνα με τη ΓΔ Γεωργίας και Αγροτικής Ανάπτυξης<sup>4</sup>, η συνολική δημόσια στήριξη που παρέχεται στη γεωργία αντιστοιχεί στο 36 % του συνολικού γεωργικού εισοδήματος συντελεστών παραγωγής<sup>5</sup>.

### **Πίνακας 1 - Χρηματοδότηση από το ΕΓΤΑΑ στο πλαίσιο της ΚΓΠ**

	ΕΕ των 28 σε εκατομμύρια ευρώ (σε τρέχουσες τιμές)							
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Σύνολο
Αγροτική ανάπτυξη <sup>(1)</sup>	5 299	18 184	18 684	14 371	14 381	14 330	14 333	99 582
Δαπάνες που συνδέονται με την αγορά και άμεσες ενισχύσεις <sup>(1)</sup>	43 778	44 190	43 950	44 146	44 162	44 241	44 263	308 730

<sup>(1)</sup> Ένατη δημοσιονομική έκθεση σχετικά με το ΕΓΤΑΑ, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, COM(2016) 632 final.

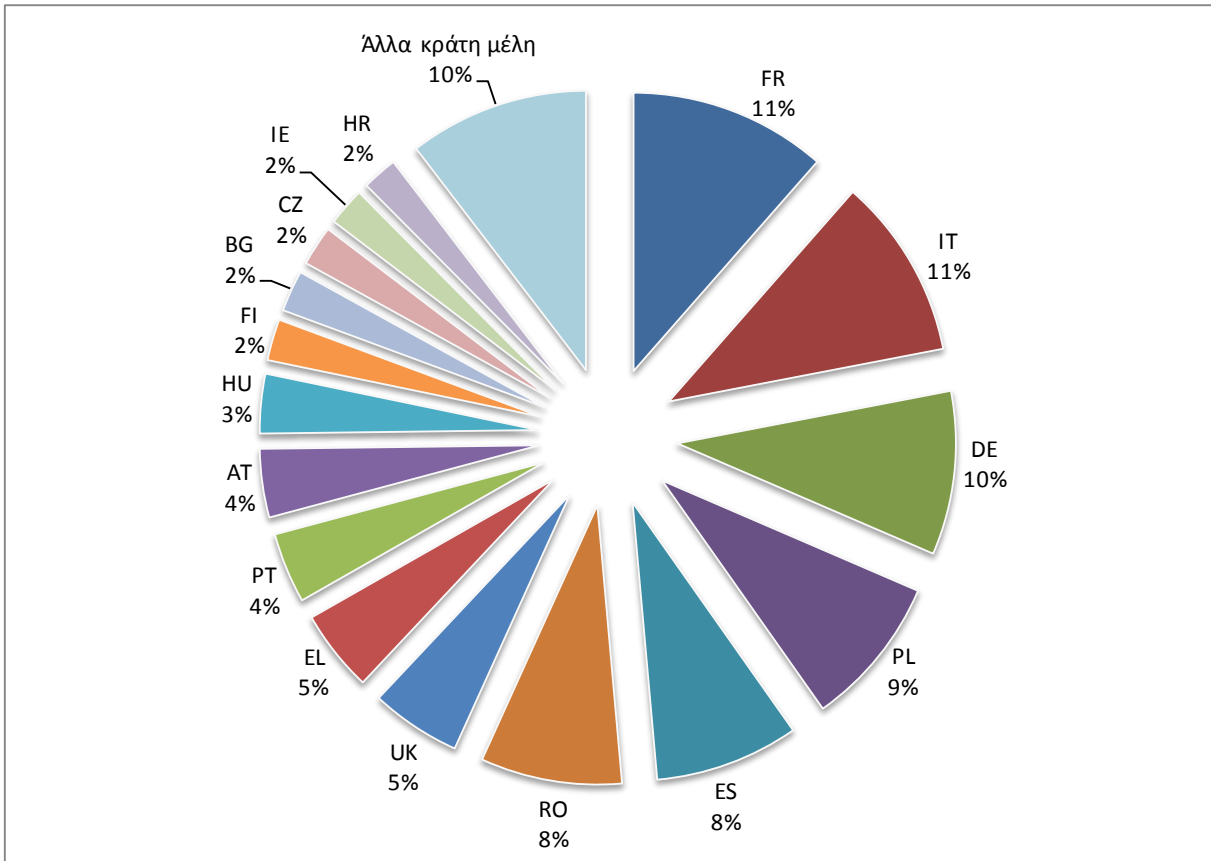
<sup>3</sup> Άρθρο 4 του κανονισμού για το ΕΓΤΑΑ.

<sup>4</sup> «CAP post-2013: Graphs and figures», γράφημα 5, ΓΔ Γεωργίας και Αγροτικής Ανάπτυξης, 2017.

<sup>5</sup> Το γεωργικό εισόδημα συντελεστών παραγωγής (ήτοι το εισόδημα των συντελεστών παραγωγής ή η καθαρή προστιθέμενη αξία σε τιμές κόστους των συντελεστών παραγωγής) μετρά την αμοιβή όλων των συντελεστών παραγωγής (γη, κεφάλαιο και εργασία). Αντιστοιχεί στο σύνολο της αξίας που δημιουργείται από τις δραστηριότητες παραγωγής.

2. Κάθε χώρα της ΕΕ λαμβάνει ορισμένη χρηματοδότηση για την επταετή περίοδο προγραμματισμού (βλέπε γράφημα 1).

**Γράφημα 1 - Χρηματοδότηση του ΕΓΤΑΑ για την περίοδο 2014-2020 ανά κράτος μέλος**



Σημ.: Λόγω στρογγυλοποίησης, το σύνολο μπορεί να μην αντιστοιχεί στο άθροισμα των επιμέρους αριθμητικών τιμών.

Πηγή: Παράρτημα Ι του κανονισμού του ΕΓΤΑΑ [συμπεριλαμβανομένης της τροποποίησης από τον κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 2015/791].

3. Το ΕΓΤΑΑ παρέχει οικονομική στήριξη για μέτρα που εφαρμόζουν τα κράτη μέλη μέσω εθνικών ή περιφερειακών προγραμμάτων αγροτικής ανάπτυξης (ΠΑΑ). Τα ΠΑΑ παρέχουν το πλαίσιο για την πραγματοποίηση επενδύσεων σε έργα που αφορούν γεωργικές εκμεταλλεύσεις ή αγροτικές περιοχές, βάσει των οικονομικών, περιβαλλοντικών ή κοινωνικών αναγκών που έχουν καθοριστεί σε εθνικό ή περιφερειακό επίπεδο. Το πλαίσιο αυτό καλύπτει έργα όπως τις επενδύσεις σε γεωργικές εκμεταλλεύσεις και τον εκσυγχρονισμό τους, τις επιδοτήσεις εγκατάστασης για νέους γεωργούς, τα γεωργοπεριβαλλοντικά και κλιματικά μέτρα, τη στροφή στη βιολογική γεωργία, τον

αγροτουρισμό, την ανάπτυξη χωριών, την παροχή ευρυζωνικής διαδικτυακής κάλυψης στις αγροτικές περιοχές ή την τοπική ανάπτυξη με πρωτοβουλία των τοπικών κοινοτήτων. Τα συγκεκριμένα μέτρα συγχρηματοδοτούνται από εθνικούς, περιφερειακούς ή ιδιωτικούς πόρους.

4. Όσον αφορά την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020, υπάρχουν 118 διαφορετικά ΠΑΑ στα 28 κράτη μέλη, με 20 ενιαία εθνικά προγράμματα και οκτώ κράτη μέλη να έχουν επιλέξει περιφερειακά προγράμματα<sup>6</sup>.

5. Τα ΠΑΑ καταρτίζονται σε συνεργασία με οικονομικούς, κοινωνικούς και περιβαλλοντικούς εταίρους και υποβάλλονται από τις εθνικές ή περιφερειακές αρχές στην Επιτροπή, η οποία είναι αρμόδια για την έγκρισή τους.

#### ***Η αγροτική ανάπτυξη ως τμήμα της ευρύτερης στρατηγικής της ΕΕ***

6. Το ΕΓΤΑΑ είναι ένα από τα πέντε ευρωπαϊκά διαρθρωτικά και επενδυτικά ταμεία (ΕΔΕΤ), μαζί με το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ), το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ), το Ταμείο Συνοχής (ΤΣ) και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας (ΕΤΘΑ). Στο παρελθόν, το ΕΓΤΑΑ, το ΕΤΘΑ, καθώς και τα ΕΤΠΑ/ΤΣ/ΕΚΤ λειτουργούσαν ανεξάρτητα, βάσει χωριστών συνόλων κανονισμών και αντίστοιχων ΠΑΑ ή επιχειρησιακών προγραμμάτων (ΕΠ). Στο πλαίσιο της περιόδου προγραμματισμού 2014-2020, τα πέντε ΕΔΕΤ διέπονται από έναν ενιαίο πολυσυλλεκτικό κανονισμό, τον «κανονισμό περί κοινών διατάξεων» (ΚΚΔ). Ο ΚΚΔ καθορίζει ένα κοινό στρατηγικό πλαίσιο<sup>7</sup> (ΚΣΠ – βλέπε **γράφημα 2**), το οποίο εφαρμόζεται για όλα τα ΕΔΕΤ με σκοπό τη διευκόλυνση του προγραμματισμού και του συντονισμού.

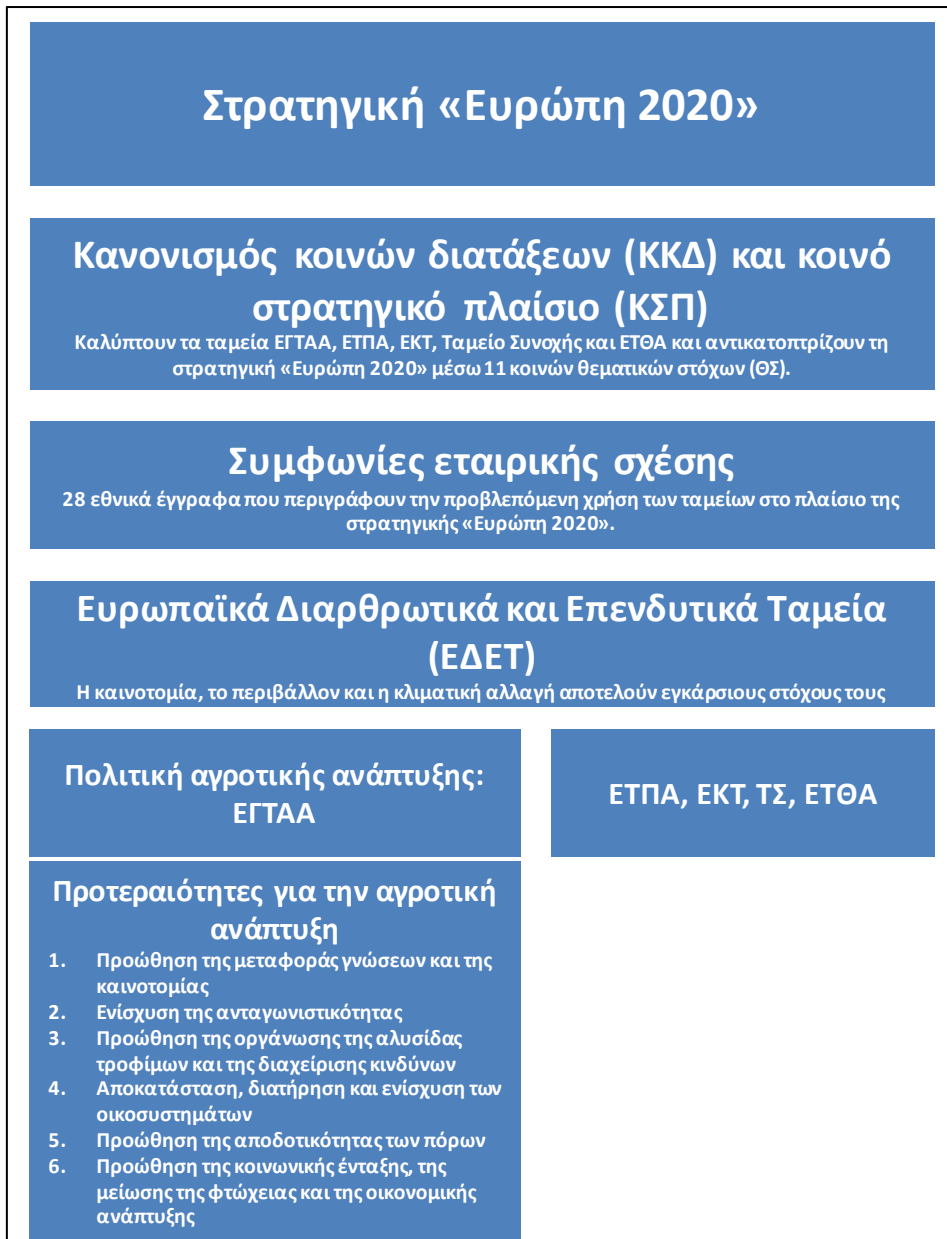
---

<sup>6</sup> Γαλλία (30 ΠΑΑ), Ιταλία (23), Ισπανία (19), Γερμανία (15), Ηνωμένο Βασίλειο (4), Πορτογαλία (3), Βέλγιο (2) και Φινλανδία (2).

<sup>7</sup> Άρθρο 10 και παράρτημα Ι του ΚΚΔ.

---

## Γράφημα 2 - Επισκόπηση της πολιτικής για την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει εγγράφων καθοδήγησης της ΓΔ Γεωργίας και Αγροτικής Ανάπτυξης.

7. Σκοπός της νέας αυτής προσέγγισης ήταν να διευκολυνθεί ο εδαφικός συντονισμός των παρεμβάσεων της Ένωσης και να εξασφαλιστεί η συμβολή του συνόλου των ΕΔΕΤ στη στρατηγική «Ευρώπη 2020» για έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> COM(2010) 2020 τελικό, με τίτλο «Ευρώπη 2020 – Στρατηγική για έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη».

8. Από το 2014, τα κράτη μέλη πρέπει να συνάπτουν συμφωνία εταιρικής σχέσης (ΣΕΣ)<sup>9</sup> στο πλαίσιο της οποίας απαιτείται, εντός κάθε χώρας, ο συντονισμός του συνόλου των διαρθρωτικών και επενδυτικών ταμείων της ΕΕ (ΕΔΕΤ). Οι συμφωνίες εταιρικής σχέσης παρουσιάζουν τα σχέδια των εθνικών αρχών για τον τρόπο χρήσης της χρηματοδότησης των ΕΔΕΤ. Καταρτίζονται σύμφωνα με τις κατευθυντήριες αρχές του κοινού στρατηγικού πλαισίου<sup>10</sup>, με μία συμφωνία εταιρικής σχέσης ανά κράτος μέλος. Οι συμφωνίες εταιρικής σχέσης καλύπτουν ολόκληρη την περίοδο προγραμματισμού, περιλαμβάνουν το σύνολο των ΕΔΕΤ και περιγράφουν τις επιδιώξεις και τους θεματικούς στόχους των κρατών μελών, παρέχοντας κατ' αυτόν τον τρόπο συνολική επισκόπηση των πληροφοριών που αναπτύσσονται περαιτέρω στα επιμέρους προγράμματα. Οι συμφωνίες εταιρικής σχέσης εγκρίνονται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

9. Οι 11 θεματικοί στόχοι (ΘΣ)<sup>11</sup> που καθορίζονται στον ΚΚΔ αποσκοπούν στη σύνδεση των πέντε ΕΔΕΤ με τη στρατηγική «Ευρώπη 2020»<sup>12</sup>. Όσον αφορά την πολιτική αγροτικής ανάπτυξης, οι μακροπρόθεσμοι στρατηγικοί στόχοι για την περίοδο 2014-2020 διαρθρώνονται σε έξι προτεραιότητες που αναλύονται σε 18 τομείς εστίασης (βλέπε παράρτημα Ι), οι οποίοι «εκφράζουν τους σχετικούς θεματικούς στόχους του ΚΣΠ» και «συμβάλλουν στην επίτευξη των εγκάρσιων στόχων για την καινοτομία, το περιβάλλον και τον μετριασμό της αλλαγής του κλίματος»<sup>13</sup>.

### **Μεγαλύτερη εστίαση στις επιδόσεις**

10. Ένας από τους κύριους στόχους του στρατηγικού πλαισίου της ΕΕ για την περίοδο 2014-2020 ήταν η διαχείριση του προϋπολογισμού με μεγαλύτερη εστίαση στις επιδόσεις

---

<sup>9</sup> Οι συμφωνίες εταιρικής σχέσης αποτέλεσαν το αντικείμενο της ειδικής έκθεσής μας αριθ. 2/2017, με τίτλο «Διαπραγμάτευση των συμφωνιών εταιρικής σχέσης και των προγραμμάτων του τομέα της συνοχής της περιόδου 2014-2020 από την Επιτροπή: δαπάνες περισσότερο στοχευμένες στις προτεραιότητες της στρατηγικής “Ευρώπη 2020”, αλλά πολυπλοκότερες ρυθμίσεις για τη μέτρηση των επιδόσεων».

<sup>10</sup> Άρθρο 10 και παράρτημα Ι του ΚΚΔ.

<sup>11</sup> Άρθρο 9 του ΚΚΔ και άρθρο 5 του κανονισμού για το ΕΓΤΑΑ (βλέπε παράρτημα 2).

<sup>12</sup> Ετήσια έκθεση του Συνεδρίου για το οικονομικό έτος 2014, σημείο 3.44, και απαντήσεις της Επιτροπής στα σημεία 3.24 και 3.25.

<sup>13</sup> Άρθρο 5 του κανονισμού για το ΕΓΤΑΑ.



και τα αποτελέσματα. Ο συγκεκριμένος στόχος αντικατοπτριζόταν, μεταξύ άλλων, στην πρωτοβουλία της Επιτροπής με τίτλο «Ένας προϋπολογισμός της ΕΕ που θα εστιάζεται στα αποτελέσματα», η οποία τέθηκε σε εφαρμογή το 2015 και ενίσχυσε περαιτέρω τη σημασία των μετρήσιμων αποτελεσμάτων, καθώς και της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας των δαπανών της ΕΕ. Σκοπός ήταν να εγκαταλειφθεί η εδραιωμένη δημοσιονομική πρακτική της «[...] εστίασης, πρωτίστως, στην απορρόφηση και τη συμμόρφωση, και όχι τόσο στις επιδόσεις» επειδή «είναι πραγματικά επείγουσα η ανάγκη να επέλθει συστημική αλλαγή στον τρόπο που καταρτίζουμε τον προϋπολογισμό, στον τρόπο που τον εκτελούμε και στον τρόπο που χρησιμοποιούμε τους πόρους».

11. Εντούτοις, η προσέγγιση αυτή προσέκρουσε στο αιώνιο πρόβλημα της έναρξης σχεδιασμού της νέας περιόδου προγραμματισμού προτού να καταστούν διαθέσιμα επαρκή και συναφή στοιχεία σχετικά με τις δαπάνες και τα αποτελέσματα της προηγούμενης περιόδου (βλέπε **πλαίσιο 1**). Έτσι καθίσταται σχεδόν αδύνατος ο σχεδιασμός σύμφωνα με όσα έχει διαπιστωθεί ότι συμβάλλουν καλύτερα στην επίτευξη των στόχων πολιτικής. Υπό τις συνθήκες αυτές, είναι πιθανότερη η διάθεση των πόρων στους τομείς όπου αναμένεται να υπάρξει μεγαλύτερη απορρόφησή τους.

**Πλαίσιο 1 - Μη διαθεσιμότητα των σχετικών πληροφοριών κατά τον σχεδιασμό μιας νέας περιόδου**

Οι νομοθετικές προτάσεις για το νέο κανονιστικό πλαίσιο των ΕΔΕΤ της περιόδου 2014-2020 καταρτίστηκαν τον Οκτώβριο του 2011, ενώ η συγκεφαλαιωτική έκθεση των ενδιάμεσων αξιολογήσεων<sup>14</sup> των ΠΑΑ της περιόδου προγραμματισμού 2007-2013 ολοκληρώθηκε τον Οκτώβριο του 2012.

Η καθυστερημένη υλοποίηση των ΠΑΑ της περιόδου προγραμματισμού 2007-2013 σήμαινε ότι οι εκθέσεις της ενδιάμεσης αξιολόγησης δεν παρείχαν επαρκείς πληροφορίες για την υλοποίηση αυτή και τα επιτευχθέντα αποτελέσματα.

<sup>14</sup> Πρβλ. «Synthesis of Mid-Term Evaluations of Rural Development Programmes 2007-2013» - τελική έκθεση, 2012.

## **ΕΜΒΕΛΕΙΑ ΚΑΙ ΤΡΟΠΟΣ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗΣ ΤΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ**

12. Εξετάσαμε αν το νέο νομοθετικό πλαίσιο (ΚΚΔ, ΕΓΤΑΑ και σχετικοί κανονισμοί της Επιτροπής) εστιάζονταν περισσότερο στις επιδόσεις και αν η νέα διαδικασία προγραμματισμού διευκόλυνε και κατέληξε στην κατάρτιση καλής ποιότητας ΠΑΑ, τα οποία να μπορούν να συμβάλουν στην επίτευξη καλύτερων αποτελεσμάτων. Για τον σκοπό αυτό, επικεντρωθήκαμε στην εξέταση των εξής:

- τη συνέπεια, τη συμπληρωματικότητα και τη συνεργία των ΠΑΑ με υψηλότερου επιπέδου έγγραφα στρατηγικής<sup>15</sup>, και
- τον ορισμό και την ενσωμάτωση της ενισχυμένης λογικής της παρέμβασης στα ΠΑΑ.

13. Επιπροσθέτως, αναλύσαμε αν το νέο πλαίσιο επιδόσεων είναι πιθανό να ενισχύσει την εστίαση στα αποτελέσματα.

14. Τέλος, εξετάσαμε αν τα ΠΑΑ εγκρίθηκαν εγκαίρως.

15. Ο έλεγχος διενεργήθηκε από τον Μάρτιο του 2016 έως τον Φεβρουάριο του 2017 και βασίστηκε σε εξέταση πληροφοριών και εγγράφων που προήλθαν από την Επιτροπή και τα κράτη μέλη σχετικά με τη διαδικασία έγκρισης ενός δείγματος ΠΑΑ. Κατά την ανάλυση που πραγματοποιήσαμε σχετικά με τη διαδικασία έγκρισης, βασιστήκαμε στις ελεγκτικές εργασίες της Υπηρεσίας Εσωτερικού Λογιστικού Ελέγχου (IAS) της Επιτροπής στο μέτρο που η εμβέλεια των εργασιών τους συνέπιπτε με εκείνη των δικών μας.

16. Οι εργασίες μας επικεντρώθηκαν σε δείγμα 10 εγκεκριμένων ΠΑΑ (τόσο εθνικών όσο και περιφερειακών), στα οποία προστέθηκαν δύο ΠΑΑ τα οποία είχαν υποβληθεί σε έλεγχο από την IAS<sup>16</sup>. Η εξέταση των ΠΑΑ επικεντρώθηκε σε καθορισμένο σύνολο μέτρων και

---

<sup>15</sup> Στρατηγική «Ευρώπη 2020» για έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη και συμφωνίες εταιρικής σχέσης.

<sup>16</sup> Βέλγιο (Βαλονία), Γερμανία (Βάδη-Βιρτεμβέργη), Ιρλανδία, Ελλάδα, Ισπανία (Λα Ριόχα), Γαλλία (Λορένη), Ιταλία (Καμπάνια), Αυστρία, Πολωνία και Ρουμανία, με την προσθήκη της Δανίας και του Ηνωμένου Βασιλείου (Αγγλία).

---

υπομέτρων<sup>17</sup>, προκειμένου να πραγματοποιηθούν συγκρίσεις και να αξιοποιηθούν η υφιστάμενη γνώση και τα αποτελέσματα των παλαιότερων ελέγχων και να καλυφθούν παράλληλα σε μεγάλο βαθμό η χρηματοδότηση, οι προτεραιότητες αγροτικής ανάπτυξης της ΕΕ, καθώς και οι τομείς εστίασης.

### **ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ**

***Το σχέδιο του πλαισίου προγραμματισμού της περιόδου 2014–2020 ήταν περισσότερο φιλόδοξο, ωστόσο η εφαρμογή του προσέκρουσε σε σημαντικές αδυναμίες***

**Η νέα προσανατολισμένη στα αποτελέσματα προσέγγιση αποτυπώνεται σε ένα περισσότερο φιλόδοξο και απαιτητικό στρατηγικό πλαίσιο ...**

17. Η υπαγωγή του ΕΓΤΑΑ σε έναν ενιαίο πολυσυλλεκτικό κανονισμό και η καθιέρωση συμφωνιών εταιρικής σχέσης που απαιτούσαν τον συντονισμό και τη συνέπεια του συνόλου των διαρθρωτικών και επενδυτικών ταμείων της ΕΕ (ΕΔΕΤ) σε κάθε χώρα (βλέπε σημεία **6 έως 9**) αποτελούσε νέα απαίτηση που αποσκοπούσε στη βελτιωμένη συμβολή της πολιτικής αγροτικής ανάπτυξης στην επίτευξη των στόχων της έξυπνης, διατηρήσιμης και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξης.

18. Το κανονιστικό πλαίσιο της περιόδου προγραμματισμού 2014-2020 περιελάμβανε ένα σύνολο εννοιών και απαιτήσεων με σκοπό την αύξηση της εστίασης στα αποτελέσματα. Ως βάση είχε τις εμπειρίες από τις προηγούμενες περιόδους προγραμματισμού, ενώ υπήρξε ανταπόκριση σε αρκετές από τις συστάσεις μας<sup>18</sup> όσον αφορά την οικονομική αποδοτικότητα των παρεμβάσεων της ΕΕ.

---

<sup>17</sup> 4.1 - στήριξη επενδύσεων στις γεωργικές εκμεταλλεύσεις, 4.2 - στήριξη επενδύσεων για τη μεταποίηση/την εμπορία ή/και την ανάπτυξη γεωργικών προϊόντων, 6.4 - στήριξη επενδύσεων για τη δημιουργία και την ανάπτυξη μη γεωργικών δραστηριοτήτων, 8.3 - στήριξη για την πρόληψη ζημιών στα δάση από δασικές πυρκαγιές, φυσικές καταστροφές και καταστροφικά συμβάντα, 8.4 - στήριξη για την αποκατάσταση των δασών έπειτα από δασικές πυρκαγιές, φυσικές καταστροφές και καταστροφικά συμβάντα, και μέτρα: 7 - βασικές υπηρεσίες και ανάπλαση χωριών σε αγροτικές περιοχές και 14 - καλή μεταχείριση των ζώων.

<sup>18</sup> Πρβλ. συστάσεις στα σημεία 10.39 και 10.51 των ετήσιων εκθέσεων του Συνεδρίου για τα οικονομικά έτη 2011 και 2012 ή τις συστάσεις των ειδικών εκθέσεων αριθ. 1/2013, με τίτλο «Υπήρξε η στήριξη της ΕΕ προς τη βιομηχανία τροφίμων αποτελεσματική και αποδοτική όσον

---

19. Παραθέτουμε κατωτέρω τις νέες απαιτήσεις όσον αφορά τη δομή των ΠΑΑ<sup>19</sup> που συνδέονται με την έννοια του προσανατολισμού στα αποτελέσματα:

- Η ενισχυμένη λογική της παρέμβασης πρέπει να αντικατοπτρίζεται στην επιλογή, τον συνδυασμό και την ιεράρχηση των μέτρων αγροτικής ανάπτυξης και να λαμβάνει υπόψη τα αποτελέσματα της ανάλυσης SWOT και τις προσδιορισθείσες ανάγκες, ώστε να επιτυγχάνονται οι προτεραιότητες αγροτικής ανάπτυξης της ΕΕ.
- Μεγαλύτερος προσανατολισμός των προγραμμάτων στα αποτελέσματα, με την καθιέρωση ενός «πλαισίου επιδόσεων», βάσει νέου συστήματος παρακολούθησης και αξιολόγησης, συμπεριλαμβανομένου ενός «αποθεματικού επίδοσης»<sup>20</sup>.
- Εκ των προτέρων αιρεσιμότητες ως παράγοντας «ο οποίος αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση για την αποτελεσματική και αποδοτική υλοποίηση [...] προτεραιότητας της Ένωσης»<sup>21</sup>. Σε περίπτωση μη εκπλήρωσης των εφαρμοστέων εκ των προτέρων αιρεσιμοτήτων κατά την κατάρτιση του ΠΑΑ, το οικείο κράτος μέλος πρέπει να συμμορφωθεί με αυτή έως τις 31 Δεκεμβρίου 2016 και να υποβάλει τη σχετική έκθεση στην Επιτροπή το 2017<sup>22</sup>.

**... ωστόσο, κατά την υλοποίηση περιορίστηκε ο αντίκτυπος αυτών των προσπαθειών**

Τα ΠΑΑ είναι συνεπή με τη στρατηγική «Ευρώπη 2020» ...

20. Προκειμένου να διασφαλιστεί ότι τα προγράμματα των ΕΔΕΤ συνάδουν με τη στρατηγική «Ευρώπη 2020», οι συμφωνίες εταιρικής σχέσης και τα προγράμματα συνοχής

---

αφορά την αύξηση της αξίας των γεωργικών προϊόντων;», αριθ. 6/2013, με τίτλο «Πέτυχαν τα κράτη μέλη και η Επιτροπή τη βέλτιστη σχέση κόστους/οφέλους με τα μέτρα για τη διαφοροποίηση της αγροτικής οικονομίας;», και αριθ. 12/2013, με τίτλο «Μπορούν η Επιτροπή και τα κράτη μέλη να καταδείξουν ότι τα κονδύλια της ΕΕ που διατίθενται για την πολιτική αγροτικής ανάπτυξης δαπανώνται ορθά;».

<sup>19</sup> Στο **παράρτημα III** παρουσιάζεται λεπτομερής σύγκριση των δομών που ίσχυαν την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013 με εκείνες της περιόδου 2014-2020.

<sup>20</sup> Άρθρα 20 έως 22 του ΚΚΔ.

<sup>21</sup> Άρθρο 2, παράγραφος 33, του ΚΚΔ.

<sup>22</sup> Άρθρο 19 του ΚΚΔ.

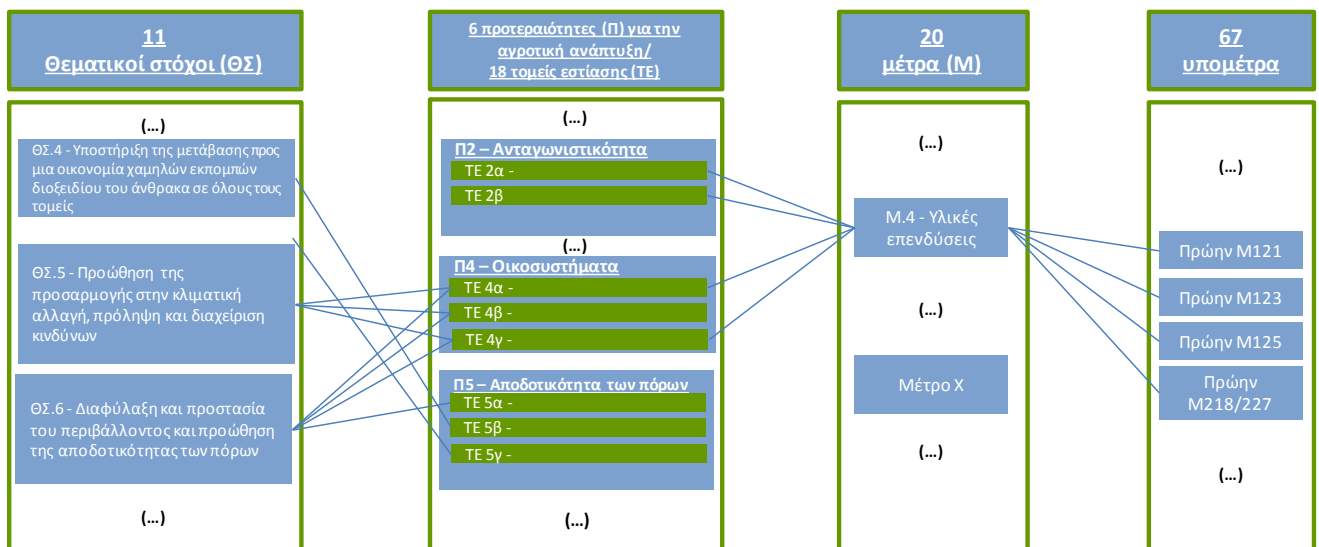
---

χρησιμοποιούν θεματικούς στόχους για τη διάρθρωση των πληροφοριών τους. Αντιθέτως, τα ΠΑΑ διαρθρώνονται γύρω από έξι προτεραιότητες αγροτικής ανάπτυξης της ΕΕ, οι οποίες αναλύονται περαιτέρω σε τομείς εστίασης. Κατά συνέπεια, η σχέση των θεματικών στόχων με τη στρατηγική «Ευρώπη 2020» δεν είναι προφανής όσον αφορά τα άλλα ΕΔΕΤ.

21. Εντούτοις, η συνέπεια των ΠΑΑ με τη στρατηγική «Ευρώπη 2020» μπορεί να εντοπιστεί με τα εξής:

- α) προκαθορισμένα μέτρα, τα οποία έχουν σχεδιαστεί για να συμβάλλουν στις προτεραιότητες αγροτικής ανάπτυξης ΕΕ<sup>23</sup>,
- β) τομείς εστίασης, οι οποίοι μπορούν να συνδεθούν με τους 11 θεματικούς στόχους<sup>24</sup>.

### **Γράφημα 3 - Παράδειγμα των σχέσεων μεταξύ θεματικών στόχων, προτεραιοτήτων για την αγροτική ανάπτυξη και μέτρων**



<sup>23</sup> Άρθρο 13 του κανονισμού για το ΕΓΤΑΑ. «Κάθε μέτρο αγροτικής ανάπτυξης προγραμματίζεται ώστε να συμβάλλει ειδικά στην επίτευξη ενός ή περισσότερων προτεραιοτήτων της Ένωσης για την αγροτική ανάπτυξη». Στο παράρτημα VI του ίδιου κανονισμού περιλαμβάνεται «ενδεικτικός κατάλογος μέτρων με σημασία για μία ή περισσότερες προτεραιότητες της Ένωσης για την αγροτική ανάπτυξη».

<sup>24</sup> «Κατευθυντήριες οδηγίες όσον αφορά τον στρατηγικό προγραμματισμό για την περίοδο 2014-2020».

22. Δεδομένου ότι οι ορισμοί που χρησιμοποιήθηκαν στις ΣΕΣ και τα ΠΑΑ ήταν ευρείς, διασφαλιζόταν εύκολα η συνέπεια μεταξύ των επιλεγμένων ΠΑΑ και των συμφωνιών εταιρικής σχέσης:

- οι προτεραιότητες αγροτικής ανάπτυξης και οι σχετικοί τομείς εστίασης ήταν συνεπείς με τους θεματικούς στόχους που καθορίζονταν στις συμφωνίες εταιρικής σχέσης ως συναφείς με το ΕΓΤΑΑ,
- η ενδεικτική κατανομή της στήριξης του ΕΓΤΑΑ για κάθε προτεραιότητα αγροτικής ανάπτυξης ήταν συνεπής με την κατανομή της χρηματοδότησης που καθορίζονταν στις συμφωνίες εταιρικής σχέσης.

... ωστόσο, είναι δύσκολο να αξιολογηθεί η επιδιωκόμενη συμβολή σε κάθε θεματικό στόχο

23. Όπως διευκρινίστηκε ανωτέρω (βλέπε **σημείο 20**), η δομή των ΠΑΑ δεν ακολουθεί τους θεματικούς στόχους και, επομένως, η αναμενόμενη συμβολή τους σε καθέναν από αυτούς πρέπει να αξιολογηθεί στο επίπεδο των προτεραιοτήτων αγροτικής ανάπτυξης και των σχετικών τομέων εστίασης. Πληροφορίες σχετικά με τα αποτελέσματα συγκεντρώνονται μόνο για τους τομείς εστίασης. Σε ορισμένες περιπτώσεις, ένας δεδομένος θεματικός στόχος συνδέεται με διάφορους τομείς εστίασης στο πλαίσιο διαφορετικών προτεραιοτήτων για την αγροτική ανάπτυξη. Επιπροσθέτως, ένα δεδομένο μέτρο μπορεί να συμβάλλει σε περισσότερες προτεραιότητες αγροτικής ανάπτυξης και αρκετά μέτρα μπορεί να έχουν σημασία για μία τέτοια προτεραιότητα.

24. Οι παράγοντες αυτοί περιπλέκουν τον ποσοτικό προσδιορισμό της αναμενόμενης συμβολής των ΠΑΑ σε συγκεκριμένο θεματικό στόχο ή στη στρατηγική «Ευρώπη 2020» συνολικά (βλέπε **πλαίσιο 2**).

#### **Πλαίσιο 2 - Παράδειγμα από το μέτρο 4 - Υλικές επενδύσεις**

Στο πλαίσιο του ιταλικού ΠΑΑ (Καμπάνια), προβλεπόταν συνολική δημόσια χρηματοδότηση ύψους 569 εκατομμυρίων ευρώ για το μέτρο 4 - Υλικές επενδύσεις.

Οι δαπάνες κατανέμονται σε τέσσερις προτεραιότητες αγροτικής ανάπτυξης (Π2-Βιωσιμότητα των γεωργικών εκμεταλλεύσεων, Π3-Οργάνωση της αλυσίδας τροφίμων, Π4-Οικοσυστήματα, Π5-

Αποδοτικότητα των πόρων), χωρίς να έχει προηγηθεί εκτίμηση των αναμενόμενων συνολικών δημόσιων δαπανών για κάθε υπομέτρο.

Καθεμία από αυτές τις τέσσερις προτεραιότητες αγροτικής ανάπτυξης συνδέεται με άλλα μέτρα (π.χ. η Π4-Οικοσυστήματα συνδέεται με τα μέτρα 1, 4, 7, 8, 10, 11, 13 και 16), με αποτέλεσμα έναν πολύπλοκο συνδυασμό πολλών μέτρων αγροτικής ανάπτυξης με πολλές αντίστοιχες προτεραιότητες.

*Δεν έχουν αναπτυχθεί ο συντονισμός, η συμπληρωματικότητα και οι συνεργίες με άλλα ΕΔΕΤ και άλλα ταμεία της ΕΕ*

25. Στην ετήσια έκθεσή μας για το οικονομικό έτος 2014<sup>25</sup>, διαπιστώσαμε ότι μολονότι οι συμφωνίες εταιρικής σχέσης θα αποτελούσαν το λογικό έγγραφο για τον καθορισμό της συμπληρωματικότητας και των συνεργιών μεταξύ των πέντε ΕΔΕΤ, δεν πραγματεύονται επαρκώς αυτά τα ζητήματα. Διαπιστώσαμε επίσης έλλειψη επιχειρησιακής καθοδήγησης σχετικά με τον τρόπο με τον οποίο μπορούν να επιτευχθούν η διατομεακή συμπληρωματικότητα και οι συνεργίες στις συμφωνίες εταιρικής σχέσης και τα προγράμματα. Στο πλαίσιο του ελέγχου μας, οι διαπιστώσεις αυτές επαληθεύθηκαν στις συμφωνίες εταιρικής σχέσης που εξετάσαμε.

26. Απαντώντας στην ετήσια έκθεση, η Επιτροπή δήλωσε ότι τα προγράμματα των ΕΔΕΤ πρέπει να καθορίζουν λεπτομερέστερους μηχανισμούς για τη διασφάλιση αυτού του συντονισμού. Ο ΚΚΔ ορίζει ότι κάθε πρόγραμμα πρέπει να περιλαμβάνει ρυθμίσεις με τις οποίες να διασφαλίζεται η αποτελεσματική, αποδοτική και συντονισμένη εφαρμογή των ΕΔΕΤ<sup>26</sup>.

27. Εντούτοις, τα ΠΑΑ είναι επίσης πολύ γενικά από την άποψη αυτή και δεν παρέχουν συνήθως συγκεκριμένη βάση για τη διασφάλιση της συμπληρωματικότητας και των

---

<sup>25</sup> Ετήσια έκθεση του Συνεδρίου σχετικά με την εκτέλεση του προϋπολογισμού για το οικονομικό έτος 2014, σημείο 3.43.

<sup>26</sup> Άρθρο 27, παράγραφος 1, του ΚΚΔ. Περισσότερες λεπτομέρειες παρατίθενται στο άρθρο 8, παράγραφος 1, στοιχείο ιβ), του κανονισμού του ΕΓΤΑΑ και στο παράρτημα Ι, σημείο 1.14, του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 808/2014.

---

συνεργιών, πρώτον, με τα άλλα ΕΔΕΤ, δεύτερον, με την ενίσχυση που παρέχεται στο πλαίσιο του πρώτου πυλώνα ή, τρίτον, με άλλα δημόσια έγγραφα.

28. Μολονότι το ΚΣΠ προάγει τον αποτελεσματικό συντονισμό με σκοπό την ενίσχυση του αντικτύπου των ταμείων, τα ΠΑΑ που εξετάσαμε περιορίζονταν στην οριοθέτηση μεταξύ ταμείων και την αποφυγή της διπλής χρηματοδότησης, χωρίς να επιδιώκουν τη συμπληρωματικότητα και τις συνεργίες. Διαπιστώσαμε ότι τα ΠΑΑ προσδιόριζαν ορισμένους τομείς παρέμβασης με αρκετές ενδεχόμενες πηγές χρηματοδότησης και παρουσίαζαν πολύ γενικές αρχές οριοθέτησης μεταξύ ταμείων (βλέπε **πλαίσιο 3**). Εντούτοις, δεν παρείχαν πληροφορίες σχετικά με την προστιθέμενη αξία που θα απέφερε ο αποτελεσματικός συντονισμός των διαφόρων πηγών χρηματοδότησης.

**Πλαίσιο 3 - Παράδειγμα πληροφοριών σχετικά με τη συμπληρωματικότητα, οι οποίες είτε ήταν πολύ γενικές είτε περιορίζονταν στην οριοθέτηση μεταξύ ταμείων**

Καμπάνια (Ιταλία): Η συμπληρωματικότητα μεταξύ του ΕΓΤΑΑ και των άλλων ΕΔΕΤ αφορά τους ακόλουθους τρεις τομείς:

- όσον αφορά την ευρυζωνική κάλυψη, το ΕΓΤΑΑ θα συμπληρώνει τις στηριζόμενες από το ΕΤΠΑ επενδύσεις στις αγροτικές περιοχές,
- όσον αφορά τις μειονεκτικές περιοχές, το ΕΤΠΑ θα στηρίζει την κατασκευή των κύριων δρόμων, ενώ το ΕΓΤΑΑ θα στηρίζει την κατασκευή των (δημοτικών) αγροτικών δρόμων,
- το ΕΚΤ θα συνεισφέρει στη γενική κοινωνική ανάπτυξη των αγροτικών περιοχών, ενώ στους ίδιους τομείς το ΕΓΤΑΑ θα στηρίζει δράσεις που συνδέονται συγκεκριμένα με τη γεωργία.

ΠΑΑ της Ρουμανίας: Η συμπληρωματικότητα μεταξύ του πρώτου και του δεύτερου πυλώνα θα βασίζεται εκ των προτέρων σε οριοθέτηση των δράσεων/επενδύσεων που θα καλύπτονται από το ΕΓΤΕ και το ΕΓΤΑΑ, ώστε να αποφεύγεται η διπλή χρηματοδότηση. Η αποφυγή της διπλής χρηματοδότησης διασφαλίζεται με πρωτόκολλο, βάσει του οποίου κοινοποιούνται πληροφορίες σχετικά με έργα που χρηματοδοτούνται από το ΕΓΤΕ και υποβάλλονται από ενδεχόμενους δικαιούχους του ΕΓΤΑΑ.

29. Σύμφωνα με τις κατευθυντήριες οδηγίες της Επιτροπής για τον στρατηγικό προγραμματισμό που αφορά την περίοδο 2014-2020, τα ΠΑΑ πρέπει να παρέχουν



ορισμένες λεπτομέρειες σχετικά με τους μηχανισμούς που θα χρησιμοποιηθούν στο μέλλον για την υποβολή στην Επιτροπή των στοιχείων που θα αφορούν τον αποτελεσματικό συντονισμό. Εντούτοις, τα ΠΑΑ που εξετάσαμε περιλαμβάνουν ελάχιστες πληροφορίες που είναι χρήσιμες από την άποψη αυτή.

Η εφαρμογή της ενισχυμένης λογικής της παρέμβασης δεν παράγγαγε τα αναμενόμενα αποτελέσματα

30. Σύμφωνα με την καθοδήγηση της Επιτροπής<sup>27</sup>, η λογική της παρέμβασης αποτελεί τη λογική σύνδεση μεταξύ του προβλήματος που πρέπει να αντιμετωπιστεί ή του στόχου που πρέπει να επιδιωχθεί, των υποκείμενων συνιστωσών του προβλήματος και των διαθέσιμων επιλογών πολιτικής (ή των δράσεων που αναλαμβάνει η ΕΕ) για την αντιμετώπιση του προβλήματος ή την επίτευξη του στόχου. Στο πλαίσιο της αγροτικής ανάπτυξης, αυτό σημαίνει ότι τα ΠΑΑ πρέπει να προβάλλουν σαφώς τη σχέση μεταξύ των προσδιορισμένων εθνικών/περιφερειακών αναγκών, των μέτρων στήριξης που επιλέγονται για την αντιμετώπιση των εν λόγω αναγκών, των προσδιορισμένων στόχων εισροών/εκροών και των αναμενόμενων αποτελεσμάτων.

31. Όσον αφορά τη νέα περίοδο προγραμματισμού, στο πλαίσιο της εστίασης στις έννοιες των επιδόσεων και των αποτελεσμάτων, η Επιτροπή έδωσε έμφαση στην ενίσχυση της σχέσης των προσδιορισμένων αναγκών με τα μέτρα που επιλέγονται για την αντιμετώπιση των αναγκών αυτών.

32. Η έννοια της ενισχυμένης λογικής της παρέμβασης εμπεριείχε ορισμένες απαιτήσεις όσον αφορά τη δομή των ΠΑΑ:

**Πλαίσιο 4 - Απαιτήσεις όσον αφορά την αξιολόγηση, την ανάλυση και τις επιδόσεις των ΠΑΑ**

Σύμφωνα με το άρθρο 8 του κανονισμού του ΕΓΤΑΑ, κάθε πρόγραμμα αγροτικής ανάπτυξης περιλαμβάνει:

- εκ των προτέρων αξιολόγηση,

<sup>27</sup> SWD(2015)111 final, με τίτλο «Better Regulation Guidelines».

- ανάλυση SWOT της κατάστασης, η οποία διαρθρώνεται γύρω από τις προτεραιότητες της Ένωσης για την αγροτική ανάπτυξη, καθώς και προσδιορισμό των αναγκών που πρέπει να αντιμετωπιστούν,
- περιγραφή της στρατηγικής η οποία αποδεικνύει ότι για κάθε τομέα εστίασης καθορίζονται κατάλληλοι στόχοι και επιλέγονται σχετικοί συνδυασμοί μέτρων βάσει ορθής λογικής της παρέμβασης και η κατανομή των δημοσιονομικών πόρων στα μέτρα του προγράμματος είναι αιτιολογημένη και κατάλληλη για την επίτευξη των στόχων που τέθηκαν,
- αξιολόγηση της εκπλήρωσης των εφαρμοστέων εκ των προτέρων αιρεσιμοτήτων και περιγραφή των δράσεων που πρέπει να αναληφθούν σε περίπτωση μη εκπλήρωσής τους,
- περιγραφή του πλαισίου επιδόσεων,
- περιγραφή καθενός από τα επιλεγέντα μέτρα,
- σχέδιο αξιολόγησης,
- σχέδιο χρηματοδότησης,
- σχέδιο δεικτών, κατανεμημένο σε τομείς εστίασης, το οποίο περιλαμβάνει τους στόχους, τις προγραμματισμένες εκροές, καθώς και τις προγραμματισμένες δαπάνες για κάθε μέτρο αγροτικής ανάπτυξης που επιλέγεται σε σχέση με τον αντίστοιχο τομέα εστίασης,
- όπου κρίνεται σκόπιμο, έναν πίνακα με την πρόσθετη εθνική χρηματοδότηση ανά μέτρο,
- πληροφορίες για τη συμπληρωματικότητα με μέτρα που χρηματοδοτούνται από άλλα εργαλεία της κοινής γεωργικής πολιτικής, και από τα ευρωπαϊκά διαρθρωτικά και επενδυτικά ταμεία (ΕΔΕΤ).

33. Τα ΠΑΑ που εξετάσαμε περιελάμβαναν όλα αυτά τα στοιχεία. Εντούτοις, από αυτά δεν προέκυπτε με σαφήνεια η σχέση μεταξύ της εκτίμησης των αναγκών και των επιλεγέντων μέτρων. Κατά συνέπεια, η λογική της παρέμβασης παρέμενε ασαφής.

#### *Εκτίμηση των αναγκών*

34. Τα επιμέρους ΠΑΑ πρέπει να περιέχουν λεπτομερή εκτίμηση των αναγκών, βάσει ανάλυσης SWOT, προκειμένου να επιλεγούν οι πλέον σημαντικές και συναφείς ανάγκες. Οι εν λόγω ανάγκες πρέπει να συνδέονται με συγκεκριμένους τομείς εστίασης, όπως ορίζει ο κανονισμός για το ΕΓΤΑΑ.

35. Τα ΠΑΑ που εξετάσαμε προσδιόριζαν τις ανάγκες με επίσημο, ταυτολογικό και γενικό τρόπο, ενώ συχνά απλώς αναδιατύπωναν τους προκαθορισμένους τομείς εστίασης. Ορισμένα χαρακτηριστικά παραδείγματα παρατίθενται στο πλαίσιο 5.

**Πλαίσιο 5 - Παραδείγματα γενικών αναγκών ή/και επαναδιατυπώσεων προκαθορισμένων στοιχείων**

Ιρλανδία: Ο τίτλος «Ένα καλώς στοχευμένο και σχεδιασμένο γεωργοπεριβαλλοντικό καθεστώς» αποτελεί παράδειγμα γενικής ανάγκης. Στην περιγραφή αναφέρεται επίσης «Μέτρα που έχουν σχεδιαστεί και στοχευθεί καλώς, τα οποία τυγχάνουν ικανοποιητικής παρακολούθησης και διαχείρισης θα συμβάλουν στην επίτευξη των στόχων της Ιρλανδίας στο πλαίσιο διαφόρων οδηγιών, στρατηγικών, κ.λπ.»

Ρουμανία: «Αύξηση και διαφοροποίηση του αριθμού των θέσεων εργασίας στις αγροτικές περιοχές», το οποίο αποτελεί αναδιατύπωση του τομέα εστίασης 6A «Διαφοροποίηση και δημιουργία θέσεων εργασίας».

Πολωνία: «Η αποκατάσταση και η διατήρηση της βιοποικιλότητας, συμπεριλαμβανομένων των περιοχών NATURA 2000 και περιοχών με φυσικά μειονεκτήματα», αποτελεί αναδιατύπωση του τομέα εστίασης 4A «Αποκατάσταση, διατήρηση και ενίσχυση της βιοποικιλότητας, συμπεριλαμβανομένων των περιοχών Natura 2000, και εντός των περιοχών που αντιμετωπίζουν φυσικά ή άλλα ειδικά μειονεκτήματα [...]».

36. Κανένα από τα ΠΑΑ που εξετάσαμε δεν περιείχε ποσοτικώς προσδιορισμένη περιγραφή των προσδιορισθεισών αναγκών. Με τον τρόπο αυτό δυσχεραίνεται, ή καθίσταται αδύνατη, η αξιολόγηση, κατά το στάδιο προγραμματισμού, του κατά πόσον η προγραμματισμένη δημοσιονομική στήριξη είναι ανάλογη ή σχετική με την εκπλήρωση των προσδιορισθεισών αναγκών. Ομοίως, η απουσία ποσοτικώς προσδιορισμένων περιγραφών των αναγκών αυτών παρεμποδίζει την εκτίμηση, στο στάδιο της αξιολόγησης, του βαθμού στον οποίο έχουν εκπληρωθεί οι προσδιορισθείσες ανάγκες με τα επιλεγέντα μέτρα.

37. Μεταξύ των ΠΑΑ που εξετάσαμε, μόνο η Ισπανία (Λα Ριόχα) και η Ιταλία (Καμπάνια) ιεράρχησαν τις ανάγκες κατά προτεραιότητα.

38. Μολονότι δεν ορίζεται στους κανονισμούς θεωρούμε ότι, κατά τον προσδιορισμό των αναγκών, πρέπει λαμβάνονται επίσης υπόψη στη διαδικασία προγραμματισμού τα

διδάγματα που αντλήθηκαν από τις προηγούμενες περιόδους. Τα ΠΑΑ αποτελούν μέσα πολιτικής που επαναλαμβάνονται και οι στόχοι για την αγροτική ανάπτυξη έχουν σε μεγάλο βαθμό συνεχή χαρακτήρα. Εντούτοις, τα ΠΑΑ που εξετάσαμε δεν περιλάμβαναν αναφορές στα αποτελέσματα των μέτρων για την αγροτική ανάπτυξη που είχαν εφαρμοστεί σε προηγούμενες περιόδους.

#### *Επιλογή μέτρων*

39. Προκειμένου να αιτιολογηθεί η επιλογή των μέτρων, τα ΠΑΑ πρέπει να διευκρινίζουν επίσης τη σύνδεση μεταξύ των προσδιορισθεισών αναγκών, των ορισθέντων στόχων και των επιλεγέντων μέτρων.

40. Ωστόσο, στην πράξη η δομή των ΠΑΑ δυσχεραίνει την καθιέρωση αυτής της σύνδεσης. Οι πληροφορίες σχετικά με τα επιλεγέντα μέτρα εστιάζονται κυρίως στις προγραμματισμένες δράσεις και σπανίως αναφέρουν σαφώς τα αποτελέσματα που όντως αναμένονται, εκτός από ορισμένες γενικές αναφορές στους στόχους για την αγροτική ανάπτυξη (βλέπε **πλαίσιο 6**). Επομένως, είναι δύσκολο να καταδειχθεί με ποιον τρόπο και σε ποιον βαθμό τα επιλεγέντα μέτρα (ή τα υπομέτρα τους) ικανοποιούν τις προσδιορισθείσες ανάγκες.

#### **Πλαίσιο 6 - Παραδείγματα γενικών αναφορών στους στόχους για την αγροτική ανάπτυξη**

Ελλάδα: M4.1. - «Η στήριξη των γεωργικών εκμεταλλεύσεων που στρέφονται κυρίως προς τα ποιοτικά γεωργικά προϊόντα θα ενισχύσει την ανταγωνιστικότητά τους και θα διευκολύνει την είσοδό τους σε νέες αγορές [...]. Παράλληλα θα ενισχυθεί [...] το εισόδημα των δικαιούχων και θα υπάρξει συμβολή στην διατήρηση και δημιουργία θέσεων εργασίας.»

Ρουμανία: M4.1 - «Το μέτρο 4.1 θα συμβάλει στα εξής: βελτίωση των συνολικών επιδόσεων των εκμεταλλεύσεων, αυξάνοντας την ανταγωνιστικότητα της γεωργίας, διαφοροποιώντας τις γεωργικές δραστηριότητες και αυξάνοντας την ποιότητα των προϊόντων τους· αναδιάρθρωση των μικρού και μεσαίου μεγέθους εκμεταλλεύσεων μετατρέποντάς τις σε εμπορικές εκμεταλλεύσεις· συμμόρφωση με τα πρότυπα της ΕΕ που ισχύουν για όλα τα είδη επενδύσεων· προσθήκη αξίας στα γεωργικά προϊόντα μέσω της μεταποίησης προϊόντων σε επίπεδο εκμετάλλευσης και της άμεσης εμπορίας τους ώστε να δημιουργηθούν και να ενθαρρυνθούν ολοκληρωμένες τροφικές αλυσίδες.»

41. Τα ΠΑΑ πρέπει επίσης να αιτιολογούν τη χρηματοδότηση που διατίθεται στα διάφορα μέτρα. Κανένα από τα ΠΑΑ που εξετάσαμε δεν περιλάμβανε τέτοιου είδους αιτιολόγηση ή ανάλυση του κατά πόσον η χρηματοδότηση ήταν σχετική και κατάλληλη για την επίτευξη των συναφών στόχων. Κατά την άποψή μας, η απλή απαρίθμηση των ποσών που διατέθηκαν στα επιμέρους μέτρα δεν συνιστά από μόνη της αιτιολόγηση ούτε αποδεικνύει ότι η χρηματοδότηση έχει οριστεί στα κατάλληλα επίπεδα.

***Το νέο πλαίσιο επιδόσεων έχει περιορισμένες δυνατότητες ενίσχυσης της εστίασης στα αποτελέσματα***

**Το ΚΣΠΑ έχει τη δυνατότητα να βελτιώσει την κατάσταση, ωστόσο έχει περιορισμούς όσον αφορά τη μέτρηση των αποτελεσμάτων**

42. Οι κανονισμοί ορίζουν ότι οι συμφωνίες εταιρικής σχέσης και τα ΠΑΑ πρέπει να περιλαμβάνουν αξιολόγηση της εκπλήρωσης των εκ των προτέρων αιρεσιμοτήτων, καθώς και άμεση σύνδεση με την αποτελεσματική και αποδοτική επίτευξη των στόχων πολιτικής.

43. Στο πλαίσιο αυτό, η γενική εκ των προτέρων αιρεσιμότητα αριθ. 7, την οποία ορίζει ο ΚΚΔ με τίτλο «Στατιστικά συστήματα και δείκτες αποτελεσμάτων» απαιτεί ένα αποτελεσματικό σύστημα i) δεικτών αποτελεσμάτων και ii) συγκέντρωσης στατιστικών δεδομένων<sup>28</sup>. Ωστόσο, η διαδικασία αυτή ήταν τυπική, δεδομένου ότι η Επιτροπή θεωρούσε ότι η ύπαρξη του ΚΣΠΑ αρκούσε για τη διασφάλιση της ικανοποιητικής εκπλήρωσης της γενικής εκ των προτέρων αιρεσιμότητας αριθ. 7. Επομένως, ο κανονισμός της Επιτροπής παρείχε στα κράτη μέλη γενική απαλλαγή από την εν λόγω υποχρέωση<sup>29</sup>.

44. Ως εκ τούτου, στην πλειονότητα των ΠΑΑ, η γενική εκ των προτέρων αιρεσιμότητα αριθ. 7 θεωρήθηκε ότι εκπληρώθηκε κατ' αρχήν, βάσει της γενικής απαλλαγής, μολονότι αυτό δεν αξιολογήθηκε στην πράξη. Δεδομένου ότι, στην ειδική έκθεσή μας αριθ. 12/2013 για τις δαπάνες της ΕΕ που αφορούν την πολιτική αγροτικής ανάπτυξης, καταλήγαμε στο

---

<sup>28</sup> Παράρτημα XI του ΚΚΔ. Ο ορισμός της γενικής εκ των προτέρων αιρεσιμότητας αριθ. 7 με τίτλο «Στατιστικά συστήματα και δείκτες αποτελεσμάτων» περιλαμβάνει επίσης λεπτομερέστερα και περισσότερο συγκεκριμένα κριτήρια που πρέπει να εκπληρωθούν.

<sup>29</sup> Παράρτημα Ι - Σημείο 4 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 808/2014.

συμπέρασμα ότι τα στοιχεία που συγκεντρώνονται σχετικά με τα αποτελέσματα δεν είναι αρκούντως αξιόπιστα, αυτό σημαίνει ότι η Επιτροπή ενέκρινε την πλειονότητα των ΠΑΑ χωρίς περαιτέρω αποδεικτικά στοιχεία ή ελέγχους όσον αφορά την ύπαρξη αποτελεσματικού συστήματος συγκέντρωσης στατιστικών στοιχείων.

45. Το γεγονός ότι υπήρξαν εθνικές αρχές, πέραν των σχετικών με τα επιλεγέντα ΠΑΑ, που επέλεξαν να μην χρησιμοποιήσουν την απαλλαγή και αξιολόγησαν τη γενική εκ των προτέρων αιρεσιμότητα αριθ. 7 ως μη εκπληρωθείσα<sup>30</sup> υποδεικνύει ότι το εν λόγω ζήτημα δεν θα έπρεπε να είχε παραβλεφθεί.

46. Για τη μέτρηση των επιδόσεων, εκτός από ένα αποτελεσματικό σύστημα συγκέντρωσης αξιόπιστων στοιχείων, χρειάζεται επίσης να καθοριστούν οι κατάλληλοι δείκτες και να εξασφαλιστεί η αναφορά σχετικών στοιχείων. Στο πλαίσιο αυτό, ο έλεγχός μας επιβεβαιώνει το συμπέρασμα της ετήσιας έκθεσης του Συνεδρίου για το 2014 ότι «ο καθορισμός κοινών δεικτών για κάθε ταμείο αποτελεί σημαντικό βήμα, αλλά ο σχεδιασμός τους εμφανίζει περιορισμούς»<sup>31</sup>.

47. Το γεγονός ότι ο κανονισμός για το ΕΓΤΑΑ καθορίζει κοινούς δείκτες που ισχύουν για όλα τα ΠΑΑ αποτελεί πολύ χρήσιμο στοιχείο. Με τον τρόπο αυτό θα εναρμονιστούν οι δείκτες εισροών/εκροών σε επίπεδο πολιτικής αγροτικής ανάπτυξης, κάτι που αποτελεί βελτίωση της παρακολούθησης της εφαρμογής της πολιτικής αγροτικής ανάπτυξης.

48. Ομοίως, μια νέα απαίτηση για την παροχή πληρέστερων<sup>32</sup> ετήσιων εκθέσεων υλοποίησης το 2017 και το 2019 θα βοηθήσει στη χρήση δεικτών αποτελεσμάτων για τον ποσοτικό προσδιορισμό των επιτευγμάτων των προγραμμάτων και της παροχής απαντήσεων σε κοινά ερωτήματα αξιολόγησης.

---

<sup>30</sup> Βάσει των στοιχείων που παρουσίασε η ΓΔ Γεωργίας και Αγροτικής Ανάπτυξης για την εκπλήρωση των εκ των προτέρων αιρεσιμοτήτων.

<sup>31</sup> Ετήσια έκθεση του Συνεδρίου για το οικονομικό έτος 2014, σημεία 3.49-3.56 και το σχετικό συμπέρασμα 3.92.

<sup>32</sup> Όπως ορίζεται στις παραγράφους 4 και 5 του άρθρου 50 του ΚΚΔ.

---

49. Εκτός από την παρακολούθηση των τρεχόντων προγραμμάτων, αυτό μπορεί να συμβάλλει ώστε οι σχετικές πληροφορίες να καθίστανται διαθέσιμες εγκαίρως, προς διευκόλυνση της λήψης αποφάσεων για τη νέα περίοδο προγραμματισμού, και να αποτελέσει βήμα προόδου για την αντιμετώπιση του φαύλου κύκλου του προσδιορισμού του περιεχομένου των νέων προγραμμάτων χωρίς επαρκείς πληροφορίες για τα αποτελέσματα προηγούμενων περιόδων (βλέπε σημεία **11 και 38**).

50. Παρά τις βελτιώσεις που περιγράφονται ανωτέρω, οι κοινοί δείκτες εκροών και αποτελεσμάτων που απαιτούνται στο πλαίσιο του κανονισμού για το ΕΓΤΑΑ έχουν περιορισμένες δυνατότητες (βλέπε παραδείγματα στο **πλαίσιο 7**) για τη μέτρηση της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας των ΠΑΑ όσον αφορά την επίτευξη αποτελεσμάτων, επειδή:

- ορισμένοι από τους δείκτες εκροών είναι στην πραγματικότητα δείκτες εισροών,
- οι περισσότεροι δείκτες αποτελεσμάτων δεν ανταποκρίνονται στον ορισμό του δείκτη «αποτελέσματος», αλλά αποτελούν περισσότερο δείκτες εκροών, εκφραζόμενοι ως ποσοστό, επομένως η χρησιμότητά τους θα είναι περιορισμένη κατά τη διαδικασία απάντησης κοινών ερωτήσεων αξιολόγησης.

#### **Πλαίσιο 7 - Παραδείγματα δεικτών εκροών/αποτελεσμάτων που ταξινομήθηκαν εσφαλμένα στο ΚΣΠΑ**

##### Παράδειγμα δεικτών εισροών που ταξινομήθηκαν εσφαλμένα ως δείκτες εκροών

«Σ.1: οι συνολικές δημόσιες δαπάνες» δεν περιγράφουν καθόλου τα παραδοτέα ενός προγράμματος (ήτοι δεν ορίζουν μια εκροή), αλλά αντιστοιχούν μόνο στους δημόσιους οικονομικούς πόρους που χρησιμοποιήθηκαν για την εφαρμογή του προγράμματος, το οποίο αποτελεί ακριβή ορισμό της εισροής.

##### Παράδειγμα δεικτών εκροών που ταξινομήθηκαν εσφαλμένα ως δείκτες αποτελεσμάτων

«Α4: ποσοστό των γεωργικών εκμεταλλεύσεων που λαμβάνουν στήριξη για τη συμμετοχή τους σε συστήματα ποιότητας, τοπικές αγορές και βραχείες αλυσίδες εφοδιασμού, καθώς και ομάδες και οργανώσεις παραγωγών» όπου περιλαμβάνεται το ποσοστό των εκμεταλλεύσεων που λαμβάνουν στήριξη, το οποίο συνιστά στην καλύτερη περίπτωση εκροή («παραδοτέα του προγράμματος»). Δεν επιδιώκεται η αποτύπωση των αποτελεσμάτων («οι άμεσες επιδράσεις του προγράμματος στους

άμεσους παραλήπτες ή αποδέκτες») που πέτυχαν οι γεωργικές εκμεταλλεύσεις που έλαβαν στήριξη, όσον αφορά την ποιότητα, τις τοπικές αγορές ή τις βραχείες αλυσίδες εφοδιασμού.

51. Μολονότι τα κράτη μέλη πρόσθεσαν και άλλους δείκτες στα ΠΑΑ που εξετάσαμε, οι περισσότεροι από αυτούς δεν ανταποκρίνονταν στον ορισμό ενός δείκτη αποτελέσματος και δεν παρέχουν καλύτερη βάση για την αξιολόγηση των άμεσων αποτελεσμάτων του προγράμματος στους άμεσους αποδέκτες, όπως παρουσιάζεται στο **πλαίσιο 8**.

**Πλαίσιο 8 - Παραδείγματα πρόσθετων δεικτών εκροών/στόχων που δεν μπορούν να χρησιμοποιηθούν για τη μέτρηση αποτελεσμάτων**

Παράδειγμα πρόσθετου δείκτη εκροής που περιλαμβάνεται στο ΠΑΑ της Ρουμανίας:

«Υποδομές για ύδρευση/απόβλητα, χρηματοδοτούμενες από το υπομέτρο 7.2 (σε χλμ.)”.

Παράδειγμα πρόσθετου δείκτη τιμής-στόχου που περιλαμβάνεται στο ΠΑΑ της Γαλλίας (Λορένη):

«Έκταση την οποία αφορά η αποκατάσταση του γεωργικού δυναμικού που επλήγη από φυσικές καταστροφές».

Παράδειγμα πρόσθετου δείκτη εκροής που περιλαμβάνεται στο ΠΑΑ της Ιρλανδίας:

«Αριθμός ενεργειών στήριξης για μη παραγωγικές επενδύσεις».

52. Εντούτοις, ορισμένα κράτη μέλη ορίζουν χρήσιμους και σχετικούς δείκτες αποτελεσμάτων σε επίπεδο μέτρου στήριξης, όπως το «μέσο ποσοστό αύξησης του οικονομικού μεγέθους (συνήθης εκροή) των εκμεταλλεύσεων που λαμβάνουν στήριξη ή «το μέσο μέγεθος των εκμεταλλεύσεων που έλαβαν στήριξη μετά την υλοποίηση του επιχειρηματικού σχεδίου»<sup>33</sup>. Το Συνέδριο, στην ετήσια έκθεσή του για το 2016<sup>34</sup> αναλύει και συγκρίνει τις πρακτικές για την υποβολή στοιχείων που αφορούν τις επιδόσεις, τις οποίες έχουν αναπτύξει άλλοι οργανισμοί όπως ο ΠΟΥ, η Παγκόσμια Τράπεζα και ο ΟΟΣΑ. Αυτά τα παραδείγματα βέλτιστης πρακτικής θα μπορούσαν να διαδοθούν και να χρησιμοποιηθούν από την Επιτροπή και τις άλλες εθνικές αρχές.

<sup>33</sup> Πρβλ. σημεία 72 έως 73 της ειδικής έκθεσης αριθ. 10/2017 «Πρέπει να βελτιωθεί η στόχευση της στήριξης που παρέχει η ΕΕ σε νέους γεωργούς ώστε να προωθηθεί αποτελεσματικά η ανανέωση των γενεών».

<sup>34</sup> Ετήσια έκθεση του Συνεδρίου για το οικονομικό έτος 2016, κεφάλαιο 3, σημεία 3.13 έως 3.51.



**Ο όρος «αποθεματικό επίδοσης» παρέχει, στην καλύτερη περίπτωση, ελάχιστα κίνητρα**

53. Όσον αφορά την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020, προκειμένου να ενθαρρυνθεί η εστίαση στις επιδόσεις και η επίτευξη των στόχων, οι συμφωνίες εταιρικής σχέσης και τα προγράμματα πρέπει να περιλαμβάνουν αποθεματικό επίδοσης που να αντιστοιχεί στο 6 % (περίπου) των πόρων που διατέθηκαν στα ΕΔΕΤ. Οι εν λόγω πόροι είναι επί του παρόντος δεσμευμένοι, αλλά θα μπορούν να διατεθούν μετά την επισκόπηση του πλαισίου επιδόσεων που για κάθε ΠΑΑ, η οποία έχει προγραμματιστεί να πραγματοποιηθεί το 2019, εφόσον πληρούνται ή υπερπληρούνται ορισμένες απαιτήσεις<sup>35</sup>.

54. Πρέπει να τονιστεί ότι, μολονότι η υποχρέωση δημιουργίας αποθεματικού επίδοσης αποτελεί νέο χαρακτηριστικό της περιόδου προγραμματισμού 2014-2020, η έννοια αυτή καθαυτή δεν είναι καινοφανής, αλλά χρησιμοποιήθηκε ήδη ως έναν βαθμό στις προηγούμενες περιόδους, αν και με περιορισμένο αντίκτυπο στις επιδόσεις.

Παραδείγματος χάριν, αποθεματικό επίδοσης, για το οποίο ίσχυαν βεβαίως διαφορετικές διαδικασίες, υπήρχε επίσης στο πλαίσιο των διαρθρωτικών ταμείων για την περίοδο προγραμματισμού 2000-2006. Ωστόσο, όπως συμπεραίναμε στην ειδική έκθεσή μας αριθ. 1/2007<sup>36</sup>, το αποθεματικό επίδοσης δεν εστίαζε στις επιδόσεις, αλλά «χρησιμοποιούνταν κατά κύριο λόγο για τη μεγιστοποίηση των δαπανών και όχι για την επικέντρωση των δαπανών στους αποδεδειγμένα αποτελεσματικότερους τομείς». Ομοίως, στις ετήσιες εκθέσεις μας για τα οικονομικά έτη 2013 και 2014<sup>37</sup> αναφέρθηκε ότι «ο αντίκτυπος του αποθεματικού επίδοσης, από την άποψη της ενθάρρυνσης της αυξημένης επικέντρωσης στα αποτελέσματα, αναμένεται να είναι οριακός».

---

<sup>35</sup> Αιτιολογική σκέψη 23 του προοιμίου, άρθρα 20, 21 και 22 του ΚΚΔ και άρθρο 8, παράγραφος 1, στοιχείο ε) του κανονισμού για το ΕΓΤΑΑ.

<sup>36</sup> Ειδική έκθεση αριθ. 1/2007 σχετικά με την υλοποίηση των ενδιάμεσων διαδικασιών στο πλαίσιο των διαρθρωτικών ταμείων για την περίοδο 2000-2006, σημεία 33 και 48.

<sup>37</sup> Ετήσια έκθεση του Συνεδρίου για το οικονομικό έτος 2013, σημείο 10.56 και ετήσια έκθεση του Συνεδρίου για το οικονομικό έτος 2014, σημείο 3.65.

---

Οι δείκτες επιδόσεων που χρησιμοποιήθηκαν για να επιβεβαιώσουν την πρόσβαση στο αποθεματικό δεν μετρούν αποτελέσματα, απλώς προσδιορίζουν ποσοτικώς τις εισροές ή τις εκροές

55. Για τον καθορισμό των οροσήμων και των τιμών-στόχου που χρησιμοποιούνται, προκειμένου να εξετάζεται η πρόσβαση στο αποθεματικό επίδοσης, τα κράτη μέλη πρέπει είτε να χρησιμοποιούν τους προκαθορισμένους δείκτες επιδόσεων είτε να τους αντικαθιστούν και/ή να τους συμπληρώνουν τους με άλλους συναφείς δείκτες εκροών που καθορίζονται στο ΠΑΑ<sup>38</sup>.

56. Όλα τα επιλεγμένα ΠΑΑ χρησιμοποίησαν τους 15 προκαθορισμένους δείκτες που προτείνει ο κανονισμός της Επιτροπής, συμπληρώνοντάς τους με λίγους επιπλέον. Ωστόσο, οι δείκτες αυτοί έχουν περιορισμένη χρησιμότητα για τη μέτρηση των επιδόσεων.

57. Πρώτον, ο κανονισμός της Επιτροπής<sup>39</sup> σχεδίασε τους προκαθορισμένους δείκτες όχι ως δείκτες αποτελεσμάτων, αλλά ρητώς ως δείκτες εκροών, όπως ο αριθμός των δικαιούχων ή οι επενδυτικές πράξεις, η γεωργική γη ή ο καλυπτόμενος πληθυσμός. Παραδείγματος χάριν, ένας από τους προτεινόμενους δείκτες -οι συνολικές δημόσιες δαπάνες για κάθε προτεραιότητα- αποτελεί στην πραγματικότητα δείκτη εισροής (βλέπε σημείο 50), εφόσον επικεντρώνεται στο ύψος των δαπανών και επομένως στην απορρόφηση των κονδυλίων.

58. Δεύτερον, σύμφωνα με τον κανονισμό της Επιτροπής<sup>40</sup>, όλοι οι πρόσθετοι δείκτες που χρησιμοποίησαν τα κράτη μέλη στα επιλεγμένα ΠΑΑ ήταν επίσης δείκτες εκροών, όπως ο αριθμός των έργων ή των δικαιούχων, η γεωργική γη ή ο καλυπτόμενος πληθυσμός (βλέπε πλαίσιο 9).

---

<sup>38</sup> Άρθρο 14 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 808/2014. Οι προκαθορισμένοι δείκτες του πλαισίου επιδόσεων παρουσιάζονται στο παράρτημα IV.5.

<sup>39</sup> Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 808/14, παράρτημα IV.5.

<sup>40</sup> Άρθρο 14, παράγραφος 2, του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 808/14: «το κράτος μέλος [...] αντικαθιστά και/ή συμπληρώνει τους εν λόγω δείκτες με άλλους συναφείς δείκτες εκροών που καθορίζονται στο πρόγραμμα αγροτικής ανάπτυξης».

---

**Πλαίσιο 9 - Παραδείγματα πρόσθετων δεικτών του πλαισίου επιδόσεων οι οποίοι δεν μετρούν αποτελέσματα**

ΠΑΑ της Ελλάδας: «Αριθμός νέων γεωργών που έχουν λάβει μία τουλάχιστον δόση έως το τέλος του 2018».

ΠΑΑ της Ρουμανίας: «Έκταση (σε εκτάρια) που κάλυψαν οι επενδύσεις για την εξοικονόμηση ύδατος».

ΠΑΑ της Πολωνίας: «Ο αριθμός των δικαιούχων που κάλυψε η επένδυση για την πρόληψη της καταστροφής του γεωργικού δυναμικού παραγωγής (3B)».

59. Επομένως, η πρόσβαση στο αποθεματικό επίδοσης βασίζεται στη μέτρηση των δαπανών και των άμεσων εκροών και όχι των αποτελεσμάτων. Το πλαίσιο επίδοσης δεν ασχολείται με την επίτευξη των στόχων ή των αναμενόμενων αποτελεσμάτων από τα ΠΑΑ. Παρόμοιες διαπιστώσεις αναφέρθηκαν στην ειδική έκθεση για τις εκ των προτέρων αιρεσιμότητες και το αποθεματικό επίδοσης στον τομέα της συνοχής<sup>41</sup>.

Ορισμένες διαχειριστικές αρχές έθεσαν μη φιλόδοξους στόχους προκειμένου να αποκτήσουν πρόσβαση στο αποθεματικό επίδοσης

60. Στο παρελθόν, το Συνέδριο και η Επιτροπή υπογράμμισαν<sup>42</sup> «τον εγγενή κίνδυνο τα κράτη μέλη να ορίσουν μη αρκούντως φιλόδοξους στόχους-ορόσημα και ειδικούς στόχους προκειμένου να εξασφαλίσουν την επίτευξή τους, και να μην καταβάλουν επαρκείς προσπάθειες για τη διαβίβαση ακριβών και αξιόπιστων δεδομένων, προκειμένου να αποφύγουν τις κυρώσεις που συνεπάγονται οι χαμηλές επιδόσεις».

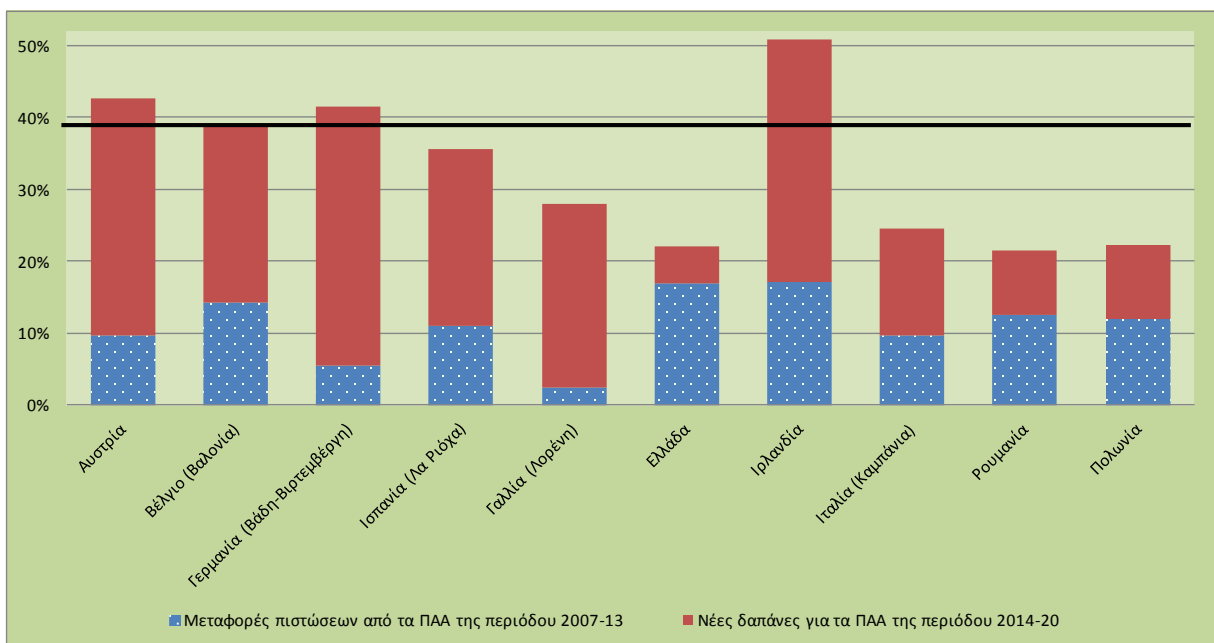
61. Διαπιστώσαμε ότι οι εθνικές αρχές είχαν την τάση να μην ορίζουν φιλόδοξους στόχους, μειώνοντας κατ' αυτό τον τρόπο τον κίνδυνο μη επίτευξης των οροσήμων (βλέπε **γράφημα 4**) για τα ΠΑΑ που εξετάσαμε, δεδομένου ότι οι στόχοι που είχαν

<sup>41</sup> Ειδική έκθεση αριθ. 15/2017, με τίτλο «Οι εκ των προτέρων αιρεσιμότητες και το αποθεματικό επίδοσης στον τομέα της συνοχής: καινοτόμα μέσα που δεν έχουν ακόμη αποδειχθεί αποτελεσματικά», σημεία 71-80.

<sup>42</sup> Βλέπε σημείο 3.62 της ετήσιας έκθεσης του Συνεδρίου για το οικονομικό έτος 2014.

καθοριστεί για το 2018 (ήτοι στο τέλος του πέμπτου έτους της επταετούς περιόδου προγραμματισμού) αντιστοιχούσαν κατά μέσο όρο μόλις στο 28 % των συνολικών δημόσιων δαπανών που συνδέονταν με την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020 (οι στόχοι κυμαίνονταν από 22 % για την Ελλάδα έως 51 % για την Ιρλανδία). Ένα πολύ σημαντικό ποσοστό του εν λόγω στόχου δεν αντιστοιχεί σε νέες αναλήψεις υποχρεώσεων στο πλαίσιο των κανόνων της περιόδου 2014-2020, αλλά σε πράξεις σχετικά με τις οποίες η δέσμευση είχε αναληφθεί δυνάμει των κανόνων της περιόδου 2007-2013<sup>43</sup>.

**Γράφημα 4 - Στόχος του πλαισίου επιδόσεων – ειδικός στόχος για τις δαπάνες το 2018 εκφρασμένες ως ποσοστό**



Σημ.: Δεδομένου ότι το 2023 είναι το τελευταίο έτος επιλέξιμων δαπανών στο πλαίσιο της περιόδου προγραμματισμού 2014-2020, η ισόρροπη κατανομή των δαπανών καθ' όλη τη διάρκεια της περιόδου (από την έγκριση κάθε ΠΑΑ έως το 2023) θα έχει ως αποτέλεσμα κατά μέσο όρο 41 % των δαπανών το 2018.

Πηγή: Ανάλυση του ΕΕΣ, βάσει στοιχείων των ΠΑΑ.

<sup>43</sup> Στο πλαίσιο των μεταβατικών ρυθμίσεων, τα κράτη μέλη μπορούν να πραγματοποιούν πληρωμές κατά τη νέα περίοδο 2014-2020, προκειμένου να χρηματοδοτούν αναλήψεις υποχρεώσεων σχετικά με μέτρα που είχαν οριστεί την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013, καθώς και προκειμένου να αναλάβουν το 2014 υποχρεώσεις σχετικά με μέτρα της περιόδου προγραμματισμού 2007-2013. Πράγματι στα ΠΑΑ της περιόδου 2014-2020, τα κράτη μέλη περιγράφουν τους μεταβατικούς όρους κάθε μέτρου, συμπεριλαμβανομένης ενδεικτικής καταληκτικής ημερομηνίας και σύντομης περιγραφής των κατ' εκτίμηση ποσών, καθώς και ενδεικτικό πίνακα των μεταφορών, στον οποίο περιγράφονται αναλυτικά τα μέτρα και η συνολική συνεισφορά του ΕΓΤΑΑ που θα χρηματοδοτηθεί την περίοδο 2014-2020.

62. Επιπλέον, η απαλλαγή από τη γενική εκ των προτέρων αιρεσιμότητα αριθ. 7 (βλέπε σημεία **42 έως 45**) σημαίνει ότι δεν υπάρχει υποχρέωση επαλήθευσης της αποτελεσματικότητας και της αξιοπιστίας του υφιστάμενου συστήματος μέτρησης των επιδόσεων. Οι εθνικές αρχές θα έχουν ελάχιστα κίνητρα για τη βελτίωση των υφιστάμενων συστημάτων τους, επειδή αυτό συνεπάγεται τη συχνότερη αναφορά των ανεπαρκών επιδόσεων.

Ορισμένες πτυχές του σχεδιασμού του ΚΚΔ μείωσαν περαιτέρω τα κίνητρα για καλύτερες επιδόσεις

63. Άλλες αδυναμίες στον σχεδιασμό του ΚΚΔ, οι οποίες έχουν ήδη επισημανθεί<sup>44</sup>, περιορίζουν ακόμη περισσότερο τον ρόλο της ενδεχόμενης παροχής κινήτρων του αποθεματικού επίδοσης:

- α) σε περίπτωση που κάποια προτεραιότητα δεν επιτύχει τα ορόσημά της, το αντίστοιχο ποσό του αποθεματικού επίδοσης μπορεί να ανακατανεμηθεί σε άλλες προτεραιότητες<sup>45</sup> εντός του ίδιου κράτους μέλους,
- β) οι δημοσιονομικές κυρώσεις δεν μπορεί να βασίζονται σε δείκτες αποτελεσμάτων και οι διάφορες νομικές διατάξεις περιορίζουν περαιτέρω το περιθώριο επιβολής κυρώσεων<sup>46</sup>.

***Μολονότι η διαδικασία προγραμματισμού απαιτήσε σημαντικές προσπάθειες από την Επιτροπή και τα κράτη μέλη, η εφαρμογή των ΠΑΑ άρχισε με βραδύτερο ρυθμό σε σύγκριση με την προηγούμενη περίοδο***

**Ο περιορισμένος ρόλος σχεδιασμού των ΠΑΑ**

64. Η υποστήριξη του προγραμματισμού για την αγροτική ανάπτυξη αποτελεί διαδικασία πολλαπλών σταδίων (βλέπε **γράφημα 5**). Η χρηματοδοτική συνεισφορά ανά κράτος μέλος

---

<sup>44</sup> Ετήσια έκθεση του Συνεδρίου για το οικονομικό έτος 2014, κεφάλαιο 3, σημείο 63.

<sup>45</sup> Άρθρο 22, παράγραφος 4, του ΚΚΔ.

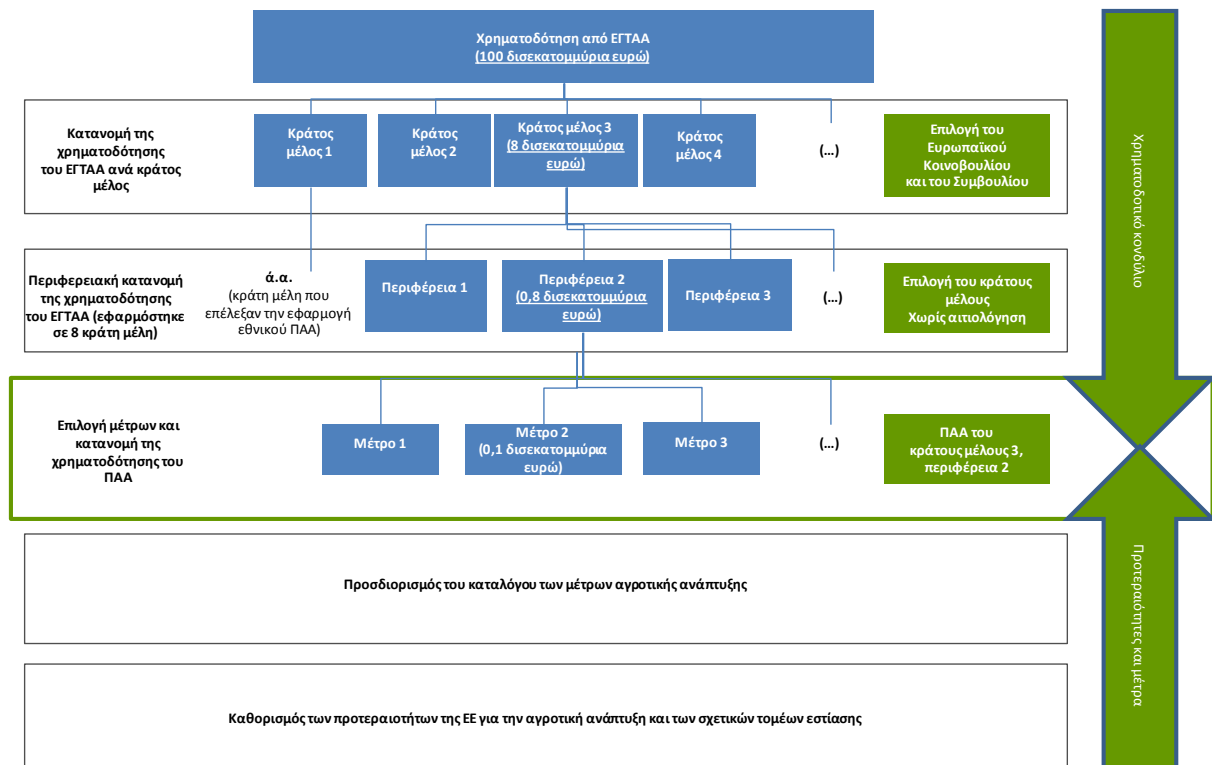
<sup>46</sup> Άρθρο 22, παράγραφοι 6 και 7, του ΚΚΔ.

---

και το στρατηγικό νομοθετικό πλαίσιο αποφασίζονται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο πριν από την κατάρτιση των ΠΑΑ. Επίσης, όσον αφορά τα κράτη μέλη που επέλεξαν τα περιφερειακά προγράμματα, η χρηματοδοτική κατανομή ανά περιφέρεια αποφασίζεται από τα ίδια, πριν από την υποβολή των ΠΑΑ τους στην Επιτροπή, χωρίς να απαιτείται να αιτιολογήσουν την επιλογή τους.

65. Ο κανονισμός για το ΕΓΤΑΑ<sup>47</sup> απαιτεί από τα ΠΑΑ να αιτιολογούν τις προς αντιμετώπιση ανάγκες, καθώς και την επιλογή των προτεραιοτήτων για την αγροτική ανάπτυξη, τους τομείς εστίασης, τα μέτρα και τις αντίστοιχες τιμές-στόχο. Πρέπει επίσης να διευκρινίζουν τον τρόπο με τον οποίο τα επιλεγμένα μέτρα θα συμβάλουν στους σχετικούς τομείς εστίασης και στις προτεραιότητες αγροτικής ανάπτυξης. Εντούτοις, ο κύριος ρόλος του ΠΑΑ είναι να διευθετήσει τη χρήση της εκ των προτέρων διατεθείσας χρηματοδοτικής στήριξης εντός του προκαθορισμένου πλαισίου.

### Γράφημα 5 - Τα ΠΑΑ αποτελούν το τελευταίο βήμα της διαδικασίας προγραμματισμού



<sup>47</sup> Άρθρο 8 του κανονισμού αριθ. 1305/2013 και παράρτημα Ι του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 808/2014.

### Διοικητική επιβάρυνση για την Επιτροπή και τα κράτη μέλη

66. Προκειμένου να υλοποιηθεί η διαδικασία της κατάρτισης και έγκρισης των ΠΑΑ εντός του συγκεκριμένου νέου πλαισίου, η ΓΔ Γεωργίας και Αγροτικής Ανάπτυξης συνέστησε το 2012 ειδική ομάδα για την αγροτική ανάπτυξη μετά το 2013, με σκοπό να βοηθήσει τα κράτη μέλη στην κατάρτιση των ΠΑΑ τους για την περίοδο 2014-2020 και να εξασφαλίσει τον συντονισμό εντός Επιτροπής. Το 2014, η ίδια γενική διεύθυνση συνέστησε επίσης ένα συμβούλιο συνέπειας, προκειμένου να διασφαλίσει τη συνολική συνέπεια στη διαδικασία αξιολόγησης των σχεδίων των ΠΑΑ.

67. Η Υπηρεσία Εσωτερικού Λογιστικού Ελέγχου της Επιτροπής (IAS) διενήργησε έλεγχο σε πρώιμο στάδιο της διαδικασίας έγκρισης, ο οποίος κατέληξε στο συμπέρασμα ότι «μολονότι οι συνολικές διαδικασίες για την αξιολόγηση και την έγκριση των ΠΑΑ έχουν τύχει άρτιας προετοιμασίας, τα ίδια τα ΠΑΑ πρέπει να ενισχυθούν περαιτέρω». Οι κύριες αδυναμίες που εντοπίστηκαν ήταν στη συμμόρφωση με τις κανονιστικές προθεσμίες (βλέπε σημείο 81), στην αξιολόγηση ορισμένων στοιχείων που αφορούσαν τις επιδόσεις (π.χ. σε σχέση με ορισμένες εκ των προτέρων αιρεσιμότητες, ορισμένους δείκτες και με την ανάγκη αυξημένου συντονισμού μεταξύ των ΕΔΕΤ) καθώς και στον εγγενή κίνδυνο σφάλματος λόγω της πολυπλοκότητας του κανονιστικού πλαισίου. Σε μικρότερο βαθμό, η ΥΕΛΕ εντόπισε επίσης τομείς στους οποίους πρέπει να βελτιωθεί η εσωτερική καθοδήγηση<sup>48</sup>.

68. Προκειμένου να διευκολύνει την κατάρτιση των ΠΑΑ, η Επιτροπή συνέταξε πολλά έγγραφα καθοδήγησης για τα κράτη μέλη (για τον σκοπό του ελέγχου μας, καταρτίσαμε κατάσταση με 37 τέτοιου είδους έγγραφα καθοδήγησης που υπερβαίνουν συνολικά τις 1 500 σελίδες). Στην προπαρασκευαστική διαδικασία περιλαμβανόταν επίσης η διάθεση,

---

<sup>48</sup> «Βελτίωση της οργάνωσης του αρχείου καθοδήγησης με σκοπό τη διευκόλυνση της πρόσβασης και την αποφυγή του κινδύνου ύπαρξης ασυνεπειών ή/και σφαλμάτων από τους χρήστες· διαχείριση γνώσης όσον αφορά την εμπειρογνωσία που αποκτήθηκε κατά το στάδιο έγκρισης των ΠΑΑ ώστε να αποφευχθεί η απώλειά της κατά τη διάρκεια του σταδίου υλοποίησης· διεύρυνση του ρόλου που έχει αναλάβει το συμβούλιο συντονισμού ως προς τη συνέπεια πέραν του σταδίου έγκρισης των ΠΑΑ με σκοπό να καλύψει το στάδιο υλοποίησης και τις τροποποιήσεις των ΠΑΑ· είναι υπαρκτός ο κίνδυνος να μην αξιολογηθούν επαρκώς όλες οι εφαρμοστέες εκ των προτέρων αιρεσιμότητες ελλείψει συγκεκριμένης καθοδήγησης».

στους εκπροσώπους της Επιτροπής και των κρατών μελών, των σχεδίων κανονισμών και των εγγράφων των σχεδίων καθοδήγησης, προκειμένου αυτά να αποτελέσουν αντικείμενο συζήτησης με σκοπό να διασφαλιστεί η κοινή αντίληψη περί ορισμένων βασικών εννοιών και να υπάρξει ανταλλαγή πληροφοριών για τις ορθές, καθώς και για τις αποφευκτές πρακτικές.

69. Οι προετοιμασίες για τη νέα διαδικασία προγραμματισμού συνεπάγονταν επίσης τον συντονισμό και τη διάδοση της εμπειρογνώσιας και των πληροφοριών στο πλαίσιο της ΓΔ Γεωργίας και Αγροτικής Ανάπτυξης. Για τον σκοπό αυτό, η ειδική ομάδα για την αγροτική ανάπτυξη υποστηρίχθηκε από θεματικές ομάδες εργασίας και τα θέματα με τα οποία ασχολήθηκε το συμβούλιο συνέπειας γνωστοποιήθηκαν στις διαφορετικές μονάδες μέσω εσωτερικών δελτίων, καθώς και στα κράτη μέλη μέσω της επιτροπής αγροτικής ανάπτυξης.

70. Η ΓΔ Γεωργίας και Αγροτικής Ανάπτυξης ανέπτυξε έναν οδηγό, που κάλυπτε τα ΠΑΑ της περιόδου 2014-2020 και ένα σύνολο 23 τυποποιημένων φύλλων ελέγχου (με περίπου 1400 διαφορετικά σημεία προς έλεγχο κατά τη διαδικασία εξέτασης και έγκρισης)<sup>49</sup>, στον οποίο περιγράφονται αναλυτικά τα επιχειρησιακά καθήκοντα για την αξιολόγηση και έγκριση των ΠΑΑ. Κατ' αυτό τον τρόπο παρέιχε πρακτική υποστήριξη στους υπαλλήλους της, για την τυποποίηση των εσωτερικών διαδικασιών της. Εφαρμόστηκε ένα εσωτερικό σύστημα διαχείρισης των πληροφοριών (RDIS2), για τη διαχείριση της έγκρισης και της παρακολούθησης των προγραμμάτων.

71. Από το πλήθος των δράσεων που περιγράφεται ανωτέρω καταδεικνύονται οι σημαντικές προσπάθειες που κατέβαλε η Επιτροπή για την παροχή υποστήριξης και την εναρμόνιση των διαδικασιών. Η εν λόγω διαδικασία αντανάκλα επίσης την πολυπλοκότητα του πλαισίου πολιτικής.

72. Ο όγκος των κύριων εγγράφων προγραμματισμού, τα οποία έπρεπε να καταρτίσουν τα κράτη μέλη και να εγκρίνει η Επιτροπή, δηλώνει επίσης πόσο απαιτητική ήταν όλη αυτή η

---

<sup>49</sup> Εντούτοις, διαπιστώθηκε ότι δεν ήταν διαθέσιμη καθοδήγηση που να αφορούσε συγκεκριμένα ένα ενδεχομένως πολύπλοκο θέμα, όπως η αξιολόγηση των εκ των προτέρων αιρεσιμοτήτων που αφορούν ιδιαιτέρως το ΕΓΤΑΑ.

---



διαδικασία. Οι κανονιστικές απαιτήσεις -ιδιαιτέρως το πλήθος των πληροφοριών που πρέπει να παράσχουν τα κράτη μέλη στο πλαίσιο της εξαιρετικά λεπτομερούς και πολύπλοκης δομής των ΠΑΑ- είχε ως αποτέλεσμα την κατάρτιση ογκωδέστατων εγγράφων, τα οποία υπερέβαιναν συχνά τις χίλιες σελίδες.

73. Τα 12 ΠΑΑ που εξετάσαμε αντιστοιχούσαν σε περισσότερες από 9 000 σελίδες και οι σχετικές συμφωνίες εταιρικής σχέσης σε 4 000. Με την αναγωγή των αριθμών αυτών στα 28 κράτη μέλη και τα 118 ΠΑΑ, λαμβάνουμε ως αποτέλεσμα περίπου 100 000 σελίδες σε έγγραφα προγραμματισμού (σε 23 διαφορετικές γλώσσες), αριθμός που κατά πάσα πιθανότητα είναι υπερδιπλάσιος εκείνου της προηγούμενης περιόδου προγραμματισμού (βλέπε **πίνακα 2**).

#### **Πίνακας 2 - Εκτιμώμενος αριθμός σελίδων των κύριων εγγράφων προγραμματισμού**

Αριθμός σελίδων στα υποβληθέντα έγγραφα	Περίοδος 2014-2020		Περίοδος 2007-2013
	ΣΕΣ (χώρα)	ΠΑΑ	ΠΑΑ
Βέλγιο (Βαλονία)	183	620	391
Δανία	204	505	336
Γερμανία (Βάδη-Βιρτεμβέργη)	236	858	718
Ιρλανδία	244	456	457
Ελλάδα	341	1 192	633
Ισπανία (Λα Ριόχα)	370	764	566
Γαλλία (Λορένη)	324	785	381
Ιταλία (Καμπάνια)	722	1 090	422
Αυστρία	244	843	370
Πολωνία	246	735	400
Ρουμανία	460	786	432
Ηνωμένο Βασίλειο (Αγγλία)	428	743	403
<b>Σύνολο</b>	<b>4 002</b>	<b>9 377</b>	<b>5 509</b>
<i>Μέσος όρος</i>	<i>334</i>	<i>781</i>	<i>459</i>
<i>Αριθμός ΣΕΣ ή ΠΑΑ</i>	<i>28</i>	<i>118</i>	<i>94</i>

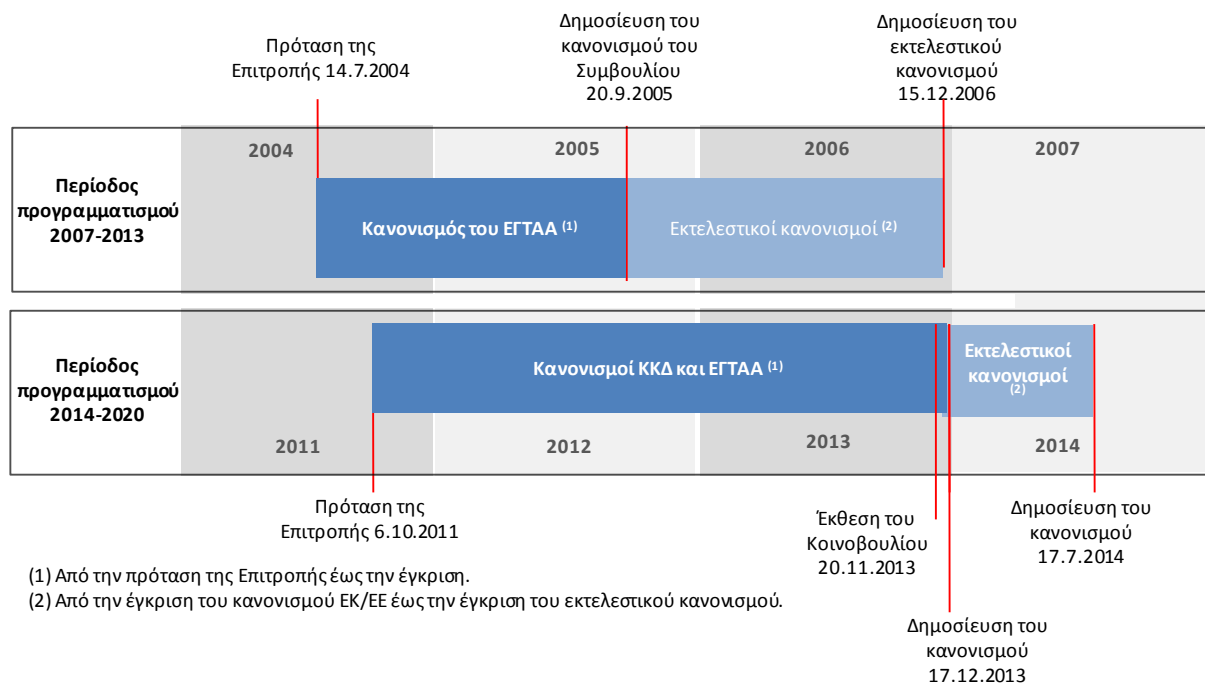
74. Η εν λόγω πολυπλοκότητα και όγκος, καθώς και η αυξημένη διοικητική επιβάρυνση, εγκυμονούσαν τον κίνδυνο υπερβολικής επικέντρωσης των φορέων υλοποίησης στις γραφειοκρατικές απαιτήσεις<sup>50</sup>. Οδήγησαν επίσης σε καθυστερήσεις στην έγκριση των ΠΑΑ, αναβάλλοντας κατ' αυτό τον τρόπο την πραγματική έναρξη των νέων προγραμμάτων.

<sup>50</sup> Πολιτικές δηλώσεις των εθνικών αρχών, όπως του γερμανικού ομόσπονδου κράτους της Σαξονίας, καταδεικνύουν τον τρόπο με τον οποίο τα κράτη μέλη αντιλαμβάνονται την πολυπλοκότητα του πλαισίου πολιτικής και της σχετικής διοικητικής επιβάρυνσης: η

Το νέο νομικό πλαίσιο εγκρίθηκε αργότερα σε σύγκριση με την προηγούμενη περίοδο

75. Στο **γράφημα 6** παρουσιάζεται συνοπτικά η σύγκριση των χρονοδιαγραμμάτων που αφορούν την κατάρτιση του κανονιστικού πλαισίου για τις δύο περιόδους.

**Γράφημα 6 - Διαπραγματεύσεις όσον αφορά τη δέσμη νομοθετικών μέτρων - σύγκριση των περιόδων 2007-2013 και 2014-2020**



Πηγή: ΕΕΣ.

76. Οι συζητήσεις στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο σχετικά με τη νομοθετική δέσμη για την πολιτική αγροτικής ανάπτυξης ήταν στενά συνδεδεμένες με εκείνες που αφορούσαν το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο (ΠΔΠ), το οποίο καθορίζει το συνολικό ποσό της χρηματοδότησης της ΕΕ που είναι διαθέσιμο κατά τη διάρκεια της περιόδου προγραμματισμού. Το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ενέκριναν το ΠΔΠ και τον κανονισμό ΚΚΔ για την περίοδο 2014-2020 μόλις τον Δεκέμβριο του 2013, ήτοι ένα μήνα

---

ενσωμάτωση του ΕΓΤΑΑ στους κανόνες και τους κανονισμούς των ΕΔΕΤ και το πλήθος των κανονισμών, των κατ' εξουσιοδότηση κανονισμών και των εκτελεστικών κανονισμών αποτελούν ένα πολύ δύσκολο εμπόδιο για όλους τους συμμετέχοντες. Η εν λόγω ενσωμάτωση είναι επαχθής, δημιουργεί σύγχυση και αυξάνει τον κίνδυνο σφάλματος. (Reorientation of EAFRD funding after 2020 (EAFRD - RESET), Υπουργείο Περιβάλλοντος και Γεωργίας του ομόσπονδου κράτους της Σαξονίας, Ιούνιος 2016).

---

πριν από την έναρξη της νέας περιόδου προγραμματισμού. Ο εκτελεστικός κανονισμός της Επιτροπής δημοσιεύθηκε τον Ιούλιο του 2014, γεγονός που σημαίνει ότι η κατάρτιση και η αρχική υποβολή της πλειονότητας των ΠΑΑ που εξετάσαμε έλαβαν χώρα πριν από τη θέση σε ισχύ του εκτελεστικού κανονισμού.

### **Η πλειονότητα των ΣΕΣ και των ΠΑΑ υποβλήθηκαν εγκαίρως**

77. Μετά την καθυστερημένη έγκριση των βασικών κανονισμών τον Δεκέμβριο του 2013, η προθεσμία για την υποβολή των συμφωνιών εταιρικής σχέσης τέθηκε για τον Απρίλιο του 2014. Οι εθνικές αρχές τήρησαν αυτή την προθεσμία<sup>51</sup>.

78. Στη συνέχεια, τα κράτη μέλη όφειλαν να υποβάλουν τα ΠΑΑ τους το αργότερο τρεις μήνες μετά τις συμφωνίες εταιρικής σχέσης τους<sup>52</sup>. Οι εθνικές και περιφερειακές αρχές υπέβαλαν τα ΠΑΑ που εξετάσαμε μεταξύ Απριλίου και Οκτωβρίου 2014. Ωστόσο, δεν τήρησαν την τρίμηνη προθεσμία για το ένα τρίτο των ΠΑΑ που εξετάσαμε.

79. Στο πλαίσιο του συγκεκριμένου χρονοδιαγράμματος, οι συμφωνίες εταιρικής σχέσης θα καταρτιζόνταν και θα αποτελούσαν εν μέρει αντικείμενο διαπραγμάτευσης πριν από την έγκριση των σχετικών κανονισμών της ΕΕ. Τα ΠΑΑ έπρεπε επίσης να καταρτιστούν και να υποβληθούν σε διαπραγμάτευση παράλληλα με τις συμφωνίες εταιρικής σχέσης, και στην πλειονότητά τους υποβλήθηκαν πριν από την έγκριση του σχετικού εκτελεστικού κανονισμού της Επιτροπής.

### **Η διαδικασία έγκρισης της Επιτροπής υπερέβη τις προθεσμίες**

80. Μετά την υποβολή του σχεδίου ΠΑΑ από τις εθνικές αρχές, η Επιτροπή είχε στη διάθεσή της τρεις μήνες να διατυπώσει παρατηρήσεις προς το κράτος μέλος και έξι μήνες για την έγκριση του ΠΑΑ «[...] υπό την προϋπόθεση ότι ελήφθησαν επαρκώς υπόψη οι παρατηρήσεις της Επιτροπής [...]»<sup>53</sup>.

---

<sup>51</sup> Οι συμφωνίες εταιρικής σχέσης υποβλήθηκαν στο διάστημα Ιανουαρίου-Απριλίου 2014 και η τελευταία εγκρίθηκε τον Νοέμβριο του 2014.

<sup>52</sup> Άρθρα 14 και 26 του ΚΚΔ.

<sup>53</sup> Άρθρο 29 του ΚΚΔ.

---

81. Στις περισσότερες περιπτώσεις, η Επιτροπή δεν μπόρεσε να συμμορφωθεί με την πρώτη προθεσμία των τριών μηνών (υποβολή παρατηρήσεων στα κράτη μέλη). Στην έκθεση ελέγχου της IAS (βλέπε **σημείο 67**) επισημάνθηκε ότι οι παρατηρήσεις της Επιτροπής εγκρίθηκαν μετά την παρέλευση της τρίμηνης νόμιμης προθεσμίας στην περίπτωση 98 ΠΑΑ. Η IAS απέδωσε τις καθυστερήσεις στην πολυπλοκότητα της νομοθεσίας, καθώς και τον όγκο και την πολυπλοκότητα των ίδιων των ΠΑΑ.

82. Η δεύτερη προθεσμία των έξι μηνών (για την τελική έγκριση) είναι δυσκολότερο να μετρηθεί, επειδή ο χρόνος μεταξύ της επιστολής παρατηρήσεων και της απάντησης των εθνικών αρχών που γίνεται δεκτή -μετά την παροχή πρόσθετων πληροφοριών ή/και την αναθεώρηση του ΠΑΑ- δεν λαμβάνεται υπόψη (αναστολή των προθεσμιών). Επιπλέον δεν υφίσταται δεσμευτική προθεσμία για την απάντηση του κράτους μέλους στις παρατηρήσεις της Επιτροπής. Επομένως, μολονότι η εξάμηνη προθεσμία τηρήθηκε στις περισσότερες περιπτώσεις λόγω της αναστολής των προθεσμιών, ο πραγματικός χρόνος που μεσολάβησε μεταξύ της υποβολής και της έγκρισης των επιλεγμένων ΠΑΑ ήταν πολύ μεγαλύτερος.

83. Όπως καταδεικνύει ο **πίνακας 3**, ο μέσος χρόνος έγκρισης των ΠΑΑ του δείγματός μας ανερχόταν σε 11,3 μήνες από την ημερομηνία της αρχικής υποβολής. Το διάστημα αυτό ήταν κατά δύο μήνες μεγαλύτερο από τον μέσο χρόνο που απαιτήθηκε την προηγούμενη περίοδο προγραμματισμού για το ίδιο δείγμα.

**Πίνακας 3 - Μέσος χρόνος σε μήνες που μεσολαβούσε μεταξύ της αρχικής υποβολής και της τελικής έγκρισης των ΠΑΑ του δείγματός μας**

Χρόνος μεταξύ της πρώτης υποβολής και της επιστολής παρατηρήσεων της Επιτροπής	<b>3,9</b>
Χρόνος μεταξύ της επιστολής παρατηρήσεων και της τελικής επανυποβολής από τα κράτη μέλη	<b>6,7</b>
Χρόνος μεταξύ της τελικής επανυποβολής και της τελικής έγκρισης	<b>0,7</b>
<b>Σύνολο</b>	<b>11,3</b>

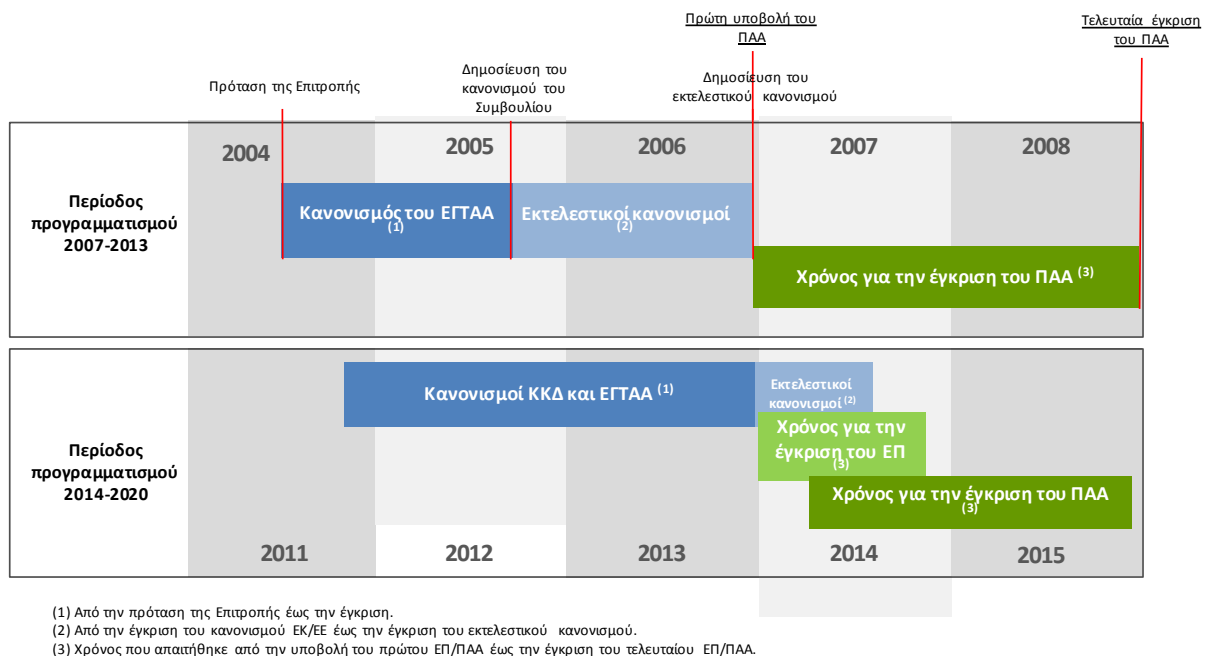
84. Συνολικά, η Επιτροπή ενέκρινε τα 118 ΠΑΑ σε 20 μήνες από την υποβολή του πρώτου ΠΑΑ (Απρίλιος 2014-Δεκέμβριος 2015). Οι επιδόσεις αυτές είναι καλύτερες σε σύγκριση με

εκείνες της περιόδου προγραμματισμού 2007-2013, κατά την οποία εγκρίθηκαν 94 ΠΑΑ σε 24 μήνες (Δεκέμβριος 2006 έως Δεκέμβριος 2008)<sup>54</sup>.

**Παρά τις προσπάθειες, η υλοποίηση των ΠΑΑ δεν άρχισε νωρίτερα σε σύγκριση με την προηγούμενη περίοδο**

85. Οι προσπάθειες αυτές δεν σήμαιναν ότι τα ΠΑΑ εγκρίθηκαν νωρίτερα από ό,τι την προηγούμενη περίοδο (βλέπε γράφημα 7).

**Γράφημα 7 - Συνολικό χρονοδιάγραμμα από τη νομοθετική πρόταση της Επιτροπής έως τις εγκρίσεις των ΠΑΑ - σύγκριση των περιόδων 2007-2013 και 2014-2020**



Πηγή: ΕΕΣ.

86. Εξαιτίας της καθυστερημένης έγκρισής τους, οι εθνικές αρχές δεν μπορούσαν να αρχίσουν την υλοποίηση των περισσότερων ΠΑΑ πριν από τα μέσα του 2015 (μόλις το 37 % των ΠΑΑ είχαν εγκριθεί έως το τέλος Ιουνίου 2015). Η Επιτροπή ενέκρινε το 20 % των ΠΑΑ

<sup>54</sup> ΓΔ Γεωργίας και Αγροτικής Ανάπτυξης «Rural Development in the European Union - Statistical and economic information - 2007 and 2008» (σημείο 2.2.2 και σημείο 2.4.2 αντίστοιχα), καθώς και βάση δεδομένων SFC 2007.

τον Νοέμβριο και Δεκέμβριο του 2015, γεγονός που σημαίνει ότι η υλοποίηση αρκετών ΠΑΑ άρχισε μόλις το 2016, ήτοι το τρίτο έτος της περιόδου προγραμματισμού.

87. Κανένα κράτος μέλος δεν δήλωσε δαπάνες το 2014<sup>55</sup>, ενώ οι συνολικές σωρευμένες δαπάνες του ΕΓΤΑΑ που δηλώθηκαν το 2015<sup>56</sup> και το 2016<sup>57</sup> ανήλθαν σε 3,8 % και 10,2 %, αντιστοίχως του χρηματοδοτικού σχεδίου της περιόδου 2014-2020. Αυτό σημαίνει ότι το 90 % περίπου του χρηματοδοτικού σχεδίου του ΕΓΤΑΑ δεν είχε ακόμη δαπανηθεί στις αρχές του 2017. Το ποσοστό αυτό είναι υψηλότερο σε σύγκριση με εκείνο της προηγούμενης περιόδου προγραμματισμού 2007-2013 όταν το 83 % δεν είχε ακόμη δαπανηθεί στις αρχές του 2010. Όπως και την προηγούμενη περίοδο προγραμματισμού, αυτή η καθυστερημένη έναρξη θα έχει ως αποτέλεσμα την επικέντρωση των δαπανών στο δεύτερο μισό της περιόδου προγραμματισμού.

88. Η συγκέντρωση του μεγαλύτερου μέρους της υλοποίησης ενός ΠΑΑ στο δεύτερο ήμισυ της περιόδου προγραμματισμού αυξάνει τον κίνδυνο υπερβολικής εστίασης στην απορρόφηση των διατεθέντων κονδυλίων στο τέλος της περιόδου προγραμματισμού<sup>58</sup>.

### **Οι καθυστερήσεις στην έναρξη των προγραμμάτων αποτελούν επαναλαμβανόμενο πρόβλημα**

89. Οι καθυστερήσεις στην υλοποίηση προγραμμάτων στο πλαίσιο των ΠΔΠ αποτελούν επαναλαμβανόμενο πρόβλημα, το οποίο εντοπίσαμε σε πολλούς τομείς πολιτικής κατά το παρελθόν.

---

<sup>55</sup> COM(2016) 181 final «Όγδοη δημοσιονομική έκθεση της Επιτροπής σχετικά με το ΕΓΤΑΑ - οικονομικό έτος 2014».

<sup>56</sup> COM(2016) 632 final «Ένατη δημοσιονομική έκθεση της Επιτροπής σχετικά με το ΕΓΤΑΑ - οικονομικό έτος 2015».

<sup>57</sup> Τριμηνιαίες δηλώσεις δαπανών τις οποίες υπέβαλαν τα κράτη μέλη στη βάση δεδομένων SFC2014 έως το τρίτο τρίμηνο του 2016.

<sup>58</sup> Μολονότι οι δαπάνες είναι επιλέξιμες, εάν πραγματοποιηθούν έως τον Δεκέμβριο του 2023, η ανάληψή τους μπορεί να πραγματοποιηθεί μόνο κατά τη διάρκεια της περιόδου προγραμματισμού, ήτοι έως τον Δεκέμβριο του 2020.

---

90. Στο ενημερωτικό έγγραφό μας<sup>59</sup> σχετικά με την ενδιάμεση αναθεώρηση του πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου 2014-2020, αναφέρουμε δύο βασικούς κινδύνους που προκύπτουν από αυτή την κατάσταση:

- Να υπάρξει εκ νέου συσσώρευση αναλήψεων υποχρεώσεων και πληρωμών κατά τα προσεχή έτη, καθώς ορισμένα κράτη μέλη θα δυσκολευθούν να απορροφήσουν τα διαθέσιμα κονδύλια έως το 2020 ή ακόμη και έως το 2023, οπότε λήγει η περίοδος επιλεξιμότητας των προγραμμάτων δαπανών της περιόδου 2014-2020.
- Η Επιτροπή δεν θα έχει πολλές ευκαιρίες να αντλήσει διδάγματα από τις εμπειριστατωμένες εκτιμήσεις σχετικά με τον σχεδιασμό, τη λειτουργία και τα αποτελέσματα των προγραμμάτων δαπανών της ΕΕ στο πλαίσιο του ΠΔΠ 2014-2020, μέχρι να υποβάλει, έως το τέλος του 2017, την πρότασή της για το ΠΔΠ μετά το 2020.<sup>60</sup>

91. Προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι κίνδυνοι αυτοί, προτείνουμε η μακροπρόθεσμη στρατηγική και η χάραξη πολιτικής να συγχρονιστούν με τον δημοσιονομικό κύκλο και να υπάρξει σφαιρική επισκόπηση των δαπανών πριν από την κατάρτιση νέου, μακροπρόθεσμου προϋπολογισμού.

92. Οι προτάσεις αυτές θα είναι επωφελείς κατά την κατάρτιση της μελλοντικής πολιτικής για την αγροτική ανάπτυξη.

### **ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ**

93. Η πολιτική αγροτικής ανάπτυξης της ΕΕ αποσκοπεί στο να καταστήσει ανταγωνιστικότερη τη γεωργία, να διασφαλίσει τη βιώσιμη διαχείριση των φυσικών πόρων και της δράσης για το κλίμα, καθώς και να επιτύχει την ισόρροπη εδαφική ανάπτυξη των αγροτικών οικονομιών και κοινοτήτων, συμπεριλαμβανομένης της δημιουργίας και της διατήρησης της απασχόλησης. Για την περίοδο 2014-2020, η ΕΕ προτίθεται να δαπανήσει

---

<sup>59</sup> Ενημερωτικό έγγραφο του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου με τίτλο «EU Budget: Time to reform?», 2016.

<sup>60</sup> Αυτόθι.

---

σχεδόν 100 δισεκατομμύρια ευρώ, ωστόσο επί του παρόντος υπάρχει καθυστέρηση (βλέπε σημεία **86 και 87**).

94. Το ΕΓΤΑΑ παρέχει οικονομική στήριξη για μέτρα που εφαρμόζουν τα κράτη μέλη μέσω εθνικών ή περιφερειακών ΠΑΑ, τα οποία καταρτίζουν τα κράτη μέλη και εγκρίνει η Επιτροπή.

95. Στόχος του στρατηγικού πλαισίου της ΕΕ για την περίοδο 2014-2020 ήταν η μεγαλύτερη εστίαση στα αποτελέσματα. Εντούτοις, οι προσπάθειες επίτευξης του στόχου αυτού προσέκρουσαν στο αιώνιο πρόβλημα της έναρξης σχεδιασμού της νέας περιόδου προγραμματισμού προτού να καταστούν διαθέσιμα, από προηγούμενες περιόδους, επαρκή και συναφή στοιχεία σχετικά με τις δαπάνες και τα αποτελέσματα.

96. Εξετάσαμε αν το νέο νομοθετικό πλαίσιο της περιόδου 2014-2020 εστίαζε περισσότερο στις επιδόσεις και αν η νέα διαδικασία προγραμματισμού διευκόλυνε και κατέληγε στην κατάρτιση καλής ποιότητας ΠΑΑ, τα οποία να μπορούν να συμβάλουν στην επίτευξη καλύτερων αποτελεσμάτων. Μολονότι το στρατηγικό πλαίσιο αποσκοπούσε στην ενίσχυση της προσανατολισμένης στα αποτελέσματα προσέγγισης, τα εγκεκριμένα ΠΑΑ είναι ογκώδη και πολύπλοκα έγγραφα με αδυναμίες, τα οποία θα παρεμποδίσουν την επίτευξη του φιλόδοξου στόχου όσον αφορά τη μεγαλύτερη εστίαση στις επιδόσεις και τα αποτελέσματα.

97. Εξετάσαμε τη διαδικασία προγραμματισμού στο πλαίσιο της πολιτικής αγροτικής ανάπτυξης της περιόδου 2014-2020, προκειμένου να εξακριβώσουμε αν αυτή εξελίχθηκε κατά τρόπο που καθιστούσε δυνατή την έναρξη της υλοποίησης των σχετικών ΠΑΑ νωρίτερα από τις προηγούμενες περιόδους, αποτρέποντας, επομένως, τις αρνητικές συνέπειες μιας καθυστερημένης έναρξης.

98. Διαπιστώσαμε ότι παρά τις προσπάθειες της Επιτροπής, η έναρξη της υλοποίησης των ΠΑΑ, πραγματοποιήθηκε με καθυστέρηση, όπως και κατά τον προηγούμενο κύκλο προγραμματισμού, και ότι η εκτέλεση των προγραμματισμένων δαπανών κατά τα τρία πρώτα έτη ήταν χαμηλότερη σε σύγκριση με την προηγούμενη περίοδο.

---



99. Επί του παρόντος, η ΚΓΠ μετά το 2020 αποτελεί αντικείμενο πολιτικού διαλόγου και στο παρόν στάδιο δεν είναι γνωστή η ακριβής μορφή που αυτή θα λάβει στο μέλλον. Οι συστάσεις μας διατυπώνονται βάσει της υπόθεσης ότι η μελλοντική πολιτική αγροτικής ανάπτυξης θα αποτελεί σε μεγάλο βαθμό συνέχεια του τρέχοντος πλαισίου.

***Ο σχεδιασμός του πλαισίου προγραμματισμού της περιόδου 2014-2020 ήταν περισσότερο φιλόδοξος, ωστόσο η εφαρμογή του επηρεάστηκε από σημαντικές αδυναμίες***

100. Σκοπός της ενσωμάτωσης του ΕΓΤΑΑ στα υπόλοιπα ΕΔΕΤ ήταν η αύξηση της θεματικής συγκέντρωσης των δαπανών της ΕΕ, διασφαλίζοντας τη σαφή συμβολή των ΠΑΑ στις προτεραιότητες της στρατηγικής «Ευρώπη 2020», αλλά και την προώθηση του συντονισμού, της συμπληρωματικότητας και των συνεργιών μεταξύ των προγραμμάτων. Μολονότι αυτό είχε ως αποτέλεσμα ΠΑΑ που ήταν συνεπή με στρατηγικά έγγραφα, όπως οι συμφωνίες εταιρικής σχέσης, στην πράξη η συμβολή των ΠΑΑ στην επίτευξη των θεματικών στόχων είναι δύσκολο να αξιολογηθεί, επειδή οι σχέσεις μεταξύ των διαφόρων εγγράφων προγραμματισμού είναι πολύπλοκες. Η συμπληρωματικότητα, οι συνεργίες και ο συντονισμός των ΠΑΑ με τα προγράμματα άλλων ΕΔΕΤ δεν έχουν αναπτυχθεί ικανοποιητικά (σημεία **17 έως 29**).

**Σύσταση 1:**

Προκειμένου να ενισχυθεί η εστίαση στις επιδόσεις και τα αποτελέσματα, να αυξηθεί, κατά την κατάρτιση της περιόδου προγραμματισμού μετά το 2020, η ενοποίηση των ΠΑΑ με άλλα προγράμματα και να βελτιωθούν οι αξιολογήσεις της συμβολής των ΠΑΑ στην επίτευξη των στρατηγικών στόχων:

- α) η Επιτροπή πρέπει να διασφαλίσει ότι με τις προτάσεις πολιτικής της αναπτύσσονται περαιτέρω οι απαιτήσεις που αφορούν τη συνέπεια μεταξύ των επιμέρους προγραμμάτων,
- β) τα κράτη μέλη πρέπει να διευκρινίσουν τον τρόπο με τον οποίο θα γίνει η υλοποίηση και η παρακολούθηση των μηχανισμών συντονισμού, συμπληρωματικότητας και συνεργιών, καθώς και η υποβολή στοιχείων σχετικά με αυτούς στο πλαίσιο των κανόνων της ΕΕ.

Ημερομηνία-στόχος για την υλοποίηση της σύστασης: τέλη του 2020 για το α) και 2022 για το β)

101. Μολονότι η Επιτροπή επεδίωξε να ισορροπήσει το πλήθος των πληροφοριών που παρουσιάζονται στα ΠΑΑ, τα ΠΑΑ που εξετάσαμε ήταν ογκώδη και απαιτούσαν σημαντική διοικητική προσπάθεια εκ μέρους των εθνικών αρχών προκειμένου να ικανοποιηθούν οι εκτεταμένες νέες απαιτήσεις σχετικά με το περιεχόμενό τους.

102. Εντούτοις, δεν επιτυγχάνεται ο κύριος στόχος της καλύτερης αντιμετώπισης των συγκεκριμένων εδαφικών αναγκών και της σαφέστερης κατάδειξης της σύνδεσης μεταξύ των προσδιορισθεισών αναγκών και των επιλεγμένων μέτρων στήριξης (σημεία **30 έως 41**).

#### **Σύσταση 2:**

Προκειμένου να απλουστευθεί και να αυξηθεί η χρησιμότητα των στρατηγικών για την αγροτική ανάπτυξη, καθιστώντας ταυτόχρονα τη διαδικασία προγραμματισμού διαχειρίσιμη και αποδοτική, η Επιτροπή πρέπει να επανεξετάσει τον σχεδιασμό των εγγράφων προγραμματισμού, ούτως ώστε να απλουστεύσει το περιεχόμενό τους και να μειώσει τον αριθμό των απαιτήσεων για την περίοδο προγραμματισμού μετά το 2020. Συγκεκριμένα, η δομή των εγγράφων προγραμματισμού πρέπει να περιοριστεί στα στοιχεία εκείνα και τις επιλογές που είναι ουσιαστικά για τον ορθό σχεδιασμό, υλοποίηση και παρακολούθηση των δαπανών που αφορούν την αγροτική ανάπτυξη.

Ημερομηνία-στόχος για την υλοποίηση της σύστασης: τέλη του 2020.

#### ***Το νέο πλαίσιο επιδόσεων έχει περιορισμένες δυνατότητες ενίσχυσης της εστίασης στις επιδόσεις και τα αποτελέσματα***

103. Το ΚΣΠΑ παρέχει τη δυνατότητα βελτίωσης του τρόπου παρακολούθησης της πολιτικής αγροτικής ανάπτυξης, υπό την έννοια ότι θα μπορούσε να αποτελέσει βήμα προς την κατεύθυνση της αντιμετώπισης του φαύλου κύκλου του καθορισμού περιεχομένου για τα νέα προγράμματα χωρίς να έχουν ληφθεί εγκαίρως πληροφορίες για τα αποτελέσματα των προηγούμενων περιόδων. Εντούτοις, η έλλειψη επαρκών αξιολογήσεων σχετικά με την ποιότητα των συλλεγόμενων δεδομένων, σε συνδυασμό με αδυναμίες στην επιλογή των δεικτών και το γεγονός ότι οι περισσότεροι δείκτες αποτελεσμάτων δεν εμπίπτουν στον ορισμό του δείκτη «αποτελεσμάτων», αποτελούν σημαντικό περιορισμό για τη μέτρηση των αποτελεσμάτων πολιτικής και τη συμβολή τους στη στρατηγική «Ευρώπη 2020» (σημεία **42 έως 52**).

104. Ο όρος «αποθεματικό επίδοσης» είναι παραπλανητικός, επειδή οι δείκτες που χρησιμοποιούνται για την εξέταση των επιδόσεων δεν μετρούν τα αποτελέσματα της πολιτικής, αλλά επιδιώκουν να μετρήσουν ρητώς τις δαπάνες και τις άμεσες εκροές. Υπό αυτό το πρίσμα, το πλαίσιο επιδόσεων δεν παρέχει πληροφορίες για τους στόχους και τα αναμενόμενα αποτελέσματα των ΠΑΑ. Επιπλέον, στο πλαίσιο του ελέγχου επιβεβαιώθηκε ο εγγενής κίνδυνος ορισμού μη αρκούντως φιλόδοξων οροσήμων και ειδικών στόχων προκειμένου να αποφευχθεί η ενδεχόμενη επιβολή κυρώσεων στην περίπτωση ανεπαρκών επιδόσεων. Σε κάθε περίπτωση, όταν δεν επιτυγχάνονται τα σχετικά ορόσημα το αποθεματικό επίδοσης δεν χάνεται, αλλά μπορεί να ανακαταναμηθεί σε άλλες προτεραιότητες, ενώ οι ενδεχόμενες δημοσιονομικές κυρώσεις δεν βασίζονται σε δείκτες αποτελεσμάτων (σημεία **53 έως 63**).

#### **Σύσταση 3:**

Η Επιτροπή πρέπει να εργαστεί με τα κράτη μέλη ώστε να διασφαλίσει ότι η ενισχυμένη ετήσια έκθεση υλοποίησης του 2019 θα παράσχει σαφείς και ολοκληρωμένες πληροφορίες για τα επιτεύγματα των προγραμμάτων και ότι οι υποχρεωτικές απαντήσεις σε κοινές ερωτήσεις αξιολόγησης θα αποτελέσουν βελτιωμένη βάση για την επόμενη περίοδο προγραμματισμού.

Ημερομηνία-στόχος για την υλοποίηση της σύστασης: τέλη του 2018.

#### **Σύσταση 4:**

Κατά την κατάρτιση της περιόδου προγραμματισμού μετά το 2020, η Επιτροπή πρέπει να ορίσει με μεγαλύτερη ακρίβεια τα διάφορα είδη δεικτών, προκειμένου να έχει στη διάθεσή της ένα κοινό σύνολο προσανατολισμένων στα αποτελέσματα δεικτών, οι οποίοι θα είναι περισσότερο κατάλληλοι για την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων και του αντικτύπου των παρεμβάσεων στην αγροτική ανάπτυξη. Στο πλαίσιο αυτής της διαδικασίας θα μπορούσε να επωφεληθεί από την πείρα και τις λύσεις που έχουν ήδη αναπτύξει άλλοι διεθνείς οργανισμοί (π.χ. ΠΟΥ, Παγκόσμια Τράπεζα και ΟΟΣΑ), με σκοπό την εστίαση στις επιδόσεις και τα αποτελέσματα.

Η Επιτροπή πρέπει επίσης να προωθήσει και να διευκολύνει την εθνική συνεργασία και δικτύωση, προκειμένου να διαδοθούν οι ορθές πρακτικές σχετικά με τη μέτρηση των επιδόσεων που αναπτύχθηκαν σε εθνικό επίπεδο.

Ημερομηνία-στόχος για την υλοποίηση της σύστασης: τέλη του 2019.

**Σύσταση 5:**

Όσον αφορά την περίοδο προγραμματισμού μετά το 2020, η Επιτροπή πρέπει να επανεξετάσει και να προβεί σε απολογισμό της εμπειρίας από την εφαρμογή του ισχύοντος συστήματος, συμπεριλαμβανομένων των εξής:

- 1) τον αντίκτυπο του αποθεματικού επίδοσης,
- 2) την καταλληλότητα των δεικτών αποτελεσμάτων που χρησιμοποιήθηκαν για την πρόσβαση στο αποθεματικό επίδοσης και
- 3) τον τρόπο με τον οποίο χρησιμοποιήθηκαν οι δημοσιονομικές κυρώσεις για την αντιμετώπιση των ανεπαρκών επιδόσεων.

Ημερομηνία-στόχος για την υλοποίηση της σύστασης: τέλη του 2020.

***Μολονότι η διαδικασία προγραμματισμού απαιτήσε σημαντικές προσπάθειες από την Επιτροπή και τα κράτη μέλη, η εφαρμογή των ΠΑΑ άρχισε με βραδύτερο ρυθμό σε σύγκριση με την προηγούμενη περίοδο***

105. Η υποστήριξη του προγραμματισμού στο πλαίσιο της αγροτικής ανάπτυξης αποτελεί διαδικασία πολλαπλών σταδίων, με τα ΠΑΑ να αποτελούν το τελικό στάδιο. Η χρηματοδοτική συνεισφορά ανά κράτος μέλος και το στρατηγικό νομοθετικό πλαίσιο αποφασίζονται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο πριν από την κατάρτιση των προγραμμάτων. Επομένως, τα ΠΑΑ πρέπει να θεωρηθούν ως εργαλεία εναρμόνισης των εθνικών προοπτικών με την ευρωπαϊκή και όχι ως έγγραφα που ενεργοποιούν εκ του μηδενός τη διαδικασία χάραξης εθνικών στρατηγικών για την αγροτική ανάπτυξη (σημεία **64 έως 65**).

106. Παρά τον σχετικά περιορισμένο ρόλο των ΠΑΑ στην πολλαπλών σταδίων διαδικασία που περιγράφηκε ανωτέρω, απαιτήθηκαν σημαντικές διοικητικές προσπάθειες από την

Επιτροπή και τα κράτη μέλη για την κατάρτιση και έγκριση όλων των ΠΑΑ. Η μεγάλη καθυστέρηση στην έγκριση του νομοθετικού πλαισίου (Δεκέμβριος 2013) είχε αντίκτυπο στο χρονοδιάγραμμα υποβολής και έγκρισης των εγγράφων προγραμματισμού και, σε συνδυασμό με τις πολύπλοκες απαιτήσεις για το περιεχόμενο των ΠΑΑ, είχε ως αποτέλεσμα την έγκριση των ΠΑΑ και την υλοποίηση των νέων προγραμμάτων μετά την έναρξη της περιόδου προγραμματισμού (σημεία **66 έως 74**).

107. Εντός περιόδου 20 μηνών (Απρίλιος 2014 - Δεκέμβριος 2015), εγκρίθηκαν συνολικά από την Επιτροπή 118 ΠΑΑ και τα εν λόγω αριθμητικά στοιχεία υπερτερούν σε σύγκριση με τα 94 ΠΑΑ της περιόδου προγραμματισμού 2007-2013, τα οποία εγκρίθηκαν σε 24 μήνες. Εντούτοις, παρά τις προσπάθειες που καταβλήθηκαν, τα ΠΑΑ εγκρίθηκαν αργότερα σε σύγκριση με την προηγούμενη περίοδο και η πλειονότητά τους άρχισε να υλοποιείται μόλις στα μέσα του 2015, ενώ η έναρξη υλοποίησης ορισμένων ΠΑΑ έγινε εφικτή μόνο το 2016 (σημεία **75 έως 84**).

108. Κατά συνέπεια, το 90 % σχεδόν του χρηματοδοτικού σχεδίου του ΕΓΤΑΑ δεν είχε ακόμη δαπανηθεί στις αρχές του 2017 (το τέταρτο έτος της περιόδου προγραμματισμού), ενώ το αντίστοιχο αριθμητικό στοιχείο της προηγούμενης περιόδου ήταν 83 %. Το γεγονός αυτό εγκυμονεί κίνδυνο για την πλήρη υλοποίηση του χρηματοδοτικού σχεδίου, και δίδει μεγαλύτερο βάρος στην απορρόφηση, που σημαίνει ότι υπονομεύεται η προσανατολισμένη στα αποτελέσματα προσέγγιση που υιοθέτησε η Επιτροπή (σημεία **85 έως 88**).

109. Οι καθυστερήσεις στην εφαρμογή των προγραμμάτων στο πλαίσιο των ΠΔΠ αποτελούν γενικό και επαναλαμβανόμενο πρόβλημα, και αυξάνουν τους κινδύνους υπερβολικής εστίασης στην απορρόφηση, καθώς και σχεδιασμού νέων ΠΔΠ προτού ληφθούν τα αποτελέσματα των δαπανών της ΕΕ σχετικά με το προηγούμενο ΠΔΠ (σημεία **89 έως 92**).

#### **Σύσταση 6:**

Το Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και την Επιτροπή πρέπει να εξετάσουν τη δυνατότητα συγχρονισμού της μακροπρόθεσμης στρατηγικής και της χάραξης πολιτικής με τον δημοσιονομικό κύκλο, καθώς και να πραγματοποιήσουν σφαιρική επισκόπηση των δαπανών πριν από την κατάρτιση νέου, μακροπρόθεσμου προϋπολογισμού.

Προκειμένου να καταστεί εφικτή η έγκριση των ΠΑΑ στην αρχή της επόμενης περιόδου προγραμματισμού, η Επιτροπή πρέπει να υποβάλει αρκετά εγκαίρως τις νομοθετικές προτάσεις σχετικά με την πολιτική αγροτικής ανάπτυξης μετά το 2020.

Ημερομηνία-στόχος για την υλοποίηση της σύστασης από την Επιτροπή: έως το τέλος του 2018

Η παρούσα έκθεση εγκρίθηκε από το Τμήμα Ι, του οποίου προεδρεύει ο Phil WYNN OWEN, Μέλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, στο Λουξεμβούργο, κατά τη συνεδρίασή του της 27ης Σεπτεμβρίου 2017.

*Για το Ελεγκτικό Συνέδριο*

Klaus-Heiner LEHNE

*Πρόεδρος*

---

**ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι****Οι έξι προτεραιότητες αγροτικής ανάπτυξης της ΕΕ και οι 18 τομείς εστίασης**

Στο άρθρο 5 του κανονισμού για το ΕΓΤΑΑ ορίζονται οι έξι προτεραιότητες αγροτικής ανάπτυξης της ΕΕ, οι οποίες αναλύονται σε 18 τομείς εστίασης:

**«1) Προώθηση της μεταφοράς γνώσεων και της καινοτομίας** στη γεωργία, τη δασοπονία και τις αγροτικές περιοχές με έμφαση στους ακόλουθους τομείς:

- α) προώθηση της καινοτομίας, της συνεργασίας και της ανάπτυξης της βάσης γνώσεων στις αγροτικές περιοχές·
- β) ενίσχυση των δεσμών μεταξύ γεωργίας, της παραγωγής τροφίμων και της δασοπονίας και της έρευνας και καινοτομίας, συμπεριλαμβανομένου του στόχου της βελτιωμένης περιβαλλοντικής διαχείρισης και αποδοτικότητας·
- γ) προώθηση της διά βίου μάθησης και της επαγγελματικής κατάρτισης στους τομείς της γεωργίας και της δασοπονίας·

**2) Ενίσχυση της βιωσιμότητας των γεωργικών εκμεταλλεύσεων και της ανταγωνιστικότητας** όλων των τύπων γεωργίας σε όλες τις περιφέρειες και προώθηση των καινοτόμων γεωργικών τεχνολογιών και της βιώσιμης διαχείρισης των δασών, με εστίαση στους ακόλουθους τομείς:

- α) βελτίωση της οικονομικής αποδοτικότητας όλων των γεωργικών εκμεταλλεύσεων και διευκόλυνση της αναδιάρθρωσης και του εκσυγχρονισμού των γεωργικών εκμεταλλεύσεων, ιδίως προκειμένου να αυξηθεί η συμμετοχή και ο προσανατολισμός στην αγορά και η διαφοροποίηση της γεωργίας·
- β) διευκόλυνση της εισόδου εξειδικευμένων γεωργών στο γεωργικό τομέα και ειδικότερα ανανέωση των γενεών·

**3) Προώθηση της οργάνωσης της αλυσίδας τροφίμων**, περιλαμβανομένης της επεξεργασίας και εμπορίας γεωργικών προϊόντων, της καλής διαβίωσης των ζώων και της διαχείρισης κινδύνων στη γεωργία, με έμφαση στους ακόλουθους τομείς:

- α) βελτίωση της ανταγωνιστικότητας των πρωτογενών παραγωγών με την καλύτερη ένταξή τους στη γεωργική αλυσίδα τροφίμων μέσω συστημάτων ποιότητας,
-

προσθέτοντας αξία στα γεωργικά προϊόντα, με προώθηση σε τοπικές αγορές και βραχείες αλυσίδες εφοδιασμού, ομάδες και οργανώσεις παραγωγών και διεπαγγελματικές οργανώσεις·

β) στήριξη της πρόληψης και της διαχείρισης κινδύνων στη γεωργική εκμετάλλευση.

4) **Αποκατάσταση, διατήρηση και ενίσχυση των οικοσυστημάτων** που συνδέονται με τη γεωργία και τη δασοπονία, με έμφαση στους ακόλουθους τομείς:

α) αποκατάσταση, διατήρηση και ενίσχυση της βιοποικιλότητας, συμπεριλαμβανομένων των περιοχών Natura 2000, και εντός των περιοχών που αντιμετωπίζουν φυσικά ή άλλα ειδικά μειονεκτήματα, της γεωργίας υψηλής φυσικής αξίας και της κατάστασης των ευρωπαϊκών τοπίων·

β) βελτίωση της διαχείρισης των υδάτων, συμπεριλαμβανομένης της διαχείρισης των λιπασμάτων και των φυτοφαρμάκων·

γ) πρόληψη της διάβρωσης του εδάφους και βελτίωση της διαχείρισης του εδάφους.

5) **Προώθηση της αποδοτικότητας των πόρων** και στήριξη της στροφής προς μια οικονομία χαμηλών εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα με ανθεκτικότητα στην αλλαγή του κλίματος στους τομείς της γεωργίας, των τροφίμων και της δασοπονίας, με έμφαση στους ακόλουθους τομείς:

α) αύξηση της αποδοτικότητας της χρήσης ύδατος από τη γεωργία·

β) αύξηση της αποδοτικότητας της χρήσης ενέργειας στη γεωργία και τη μεταποίηση τροφίμων·

γ) διευκόλυνση του εφοδιασμού και της χρήσης ανανεώσιμων πηγών ενέργειας, υποπροϊόντων, αποβλήτων, υπολειμμάτων και λοιπών πρώτων υλών εκτός των τροφίμων για τους σκοπούς της βιοοικονομίας·

δ) μείωση των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου και αμμωνίας από τη γεωργία·

ε) προώθηση της διατήρησης και δέσμευσης του διοξειδίου του άνθρακα στη γεωργία και τη δασοκομία.

---



6) **Πρωώθηση της κοινωνικής ένταξης**, της μείωσης της φτώχειας και της οικονομικής ανάπτυξης στις αγροτικές περιοχές, με έμφαση στους ακόλουθους τομείς:

α) διευκόλυνση της διαφοροποίησης, της δημιουργίας και της ανάπτυξης μικρών επιχειρήσεων και της δημιουργίας θέσεων εργασίας·

β) προώθηση της τοπικής ανάπτυξης στις αγροτικές περιοχές·

γ) ενίσχυση της προσβασιμότητας, της χρήσης και της ποιότητας των τεχνολογιών των πληροφοριών και των επικοινωνιών (ΤΠΕ) στις αγροτικές περιοχές.»

---

**ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙ****Οι 11 θεματικοί στόχοι των ΕΔΕΤ**

Άρθρο 9 του ΚΚΔ: Κάθε ΕΔΕΤ, προκειμένου να συμβάλει στη στρατηγική της Ένωσης για έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη, καθώς και στις ειδικές αποστολές κάθε Ταμείου, οι οποίες συνάδουν με τους στόχους που απορρέουν από τη Συνθήκη και περιλαμβάνουν την οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή, υποστηρίζει τους ακόλουθους θεματικούς στόχους:

- 1) ενίσχυση της έρευνας, της τεχνολογικής ανάπτυξης και της καινοτομίας·
  - 2) βελτίωση της πρόσβασης, της χρήσης και της ποιότητας των τεχνολογιών των πληροφοριών και των επικοινωνιών·
  - 3) βελτίωση της ανταγωνιστικότητας των μικρομεσαίων επιχειρήσεων και του γεωργικού τομέα (για το ΕΓΤΑΑ) και του τομέα της αλιείας και της υδατοκαλλιέργειας (για το ΕΤΘΑ)·
  - 4) υποστήριξη της μετάβασης προς μια οικονομία χαμηλών εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα σε όλους τους τομείς·
  - 5) προώθηση της προσαρμογής στην κλιματική αλλαγή, της πρόληψης και της διαχείρισης κινδύνων·
  - 6) διατήρηση και προστασία του περιβάλλοντος και προώθηση της αποδοτικότητας των πόρων·
  - 7) προώθηση των βιώσιμων μεταφορών και άρση των προβλημάτων σε βασικές υποδομές δικτύων·
  - 8) προώθηση της βιώσιμης και ποιοτικής απασχόλησης και υποστήριξη της κινητικότητας της εργασίας·
  - 9) προώθηση της κοινωνικής ένταξης και καταπολέμηση της φτώχειας και των διακρίσεων·
  - 10) επένδυση στην εκπαίδευση, την κατάρτιση και την επαγγελματική κατάρτιση για την απόκτηση δεξιοτήτων και τη διά βίου μάθηση·
-

11) ενίσχυση της θεσμικής ικανότητας των δημόσιων αρχών και των ενδιαφερόμενων φορέων και της αποτελεσματικής δημόσιας διοίκησης.»

Άρθρο 5 του κανονισμού για το ΕΓΤΑΑ: «[...] οι προτεραιότητες συμβάλλουν στην επίτευξη των εγκάρσιων στόχων

- για την καινοτομία,
  - το περιβάλλον,
  - καθώς και τον μετριασμό της κλιματικής αλλαγής και προσαρμογή».
-

**ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙΙ****Συνοπτική σύγκριση του βασικού περιεχομένου των ΠΑΑ των περιόδων 2007-2013 και 2014-2020**

ΠΑΑ 2007-2013: Παράρτημα ΙΙ του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1974/2006  Σημείωση: Οι αριθμοί αναφέρονται σε παραγράφους του παραρτήματος ΙΙ	2014-2020: Παράρτημα Ι του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 808/2014  Σημείωση: Οι αριθμοί αναφέρονται σε παραγράφους του παραρτήματος Ι Με έντονους χαρακτήρες επισημαίνονται τα νέα στοιχεία σε σύγκριση με την προηγούμενη περίοδο
3.1 Ανάλυση SWOT	3. Εκ των προτέρων αξιολόγηση
3.2. Στρατηγική που έχει επιλεγεί για την αξιοποίηση των πλεονεκτημάτων και την αντιμετώπιση των αδυναμιών	4. Ανάλυση SWOT και προσδιορισμός των αναγκών, καθώς και αξιολόγηση αναγκών βάσει στοιχείων που προέκυψαν από την ανάλυση SWOT
3.3 Εκ των προτέρων αξιολόγηση, η οποία προσδιορίζει, μεταξύ άλλων, τις μεσοπρόθεσμες και μακροπρόθεσμες ανάγκες	5. Περιγραφή της στρατηγικής
3.4. Αντίκτυπος των δημοσιονομικών πόρων που διατέθηκαν για την αγροτική ανάπτυξη στον ίδιο τομέα προγραμματισμού κατά την προηγούμενη περίοδο προγραμματισμού	<b>6. Αξιολόγηση των εκ των προτέρων αιρεσιμοτήτων</b>
4. Αιτιολόγηση των προτεραιοτήτων που επιλέχθηκαν	<b>7. Περιγραφή του πλαισίου επιδόσεων</b>
5. Περιγραφή των προτεινόμενων μέτρων, περιλαμβανομένων, όσον αφορά τα επενδυτικά μέτρα, στοιχείων που αποδεικνύουν ότι η ενίσχυση διοχετεύεται σε στόχους που αντανακλούν προσδιορισμένες εδαφικές ανάγκες	8. Περιγραφή των επιλεγέντων μέτρων, περιλαμβανομένων της συνεισφοράς στους τομείς εστίασης, των αρχών για τον ορισμό των κριτηρίων επιλογής, της περιγραφής της <b>επαληθευσιμότητας και της ελεγχιμότητας</b>
6. Σχέδιο χρηματοδότησης: ετήσια συνεισφορά από το ΕΓΤΑΑ και κατανομή ανά άξονα	9. Σχέδιο αξιολόγησης
7. Ενδεικτική κατανομή ανά μέτρο (σε ευρώ, συνολική περίοδος)	10. Σχέδιο χρηματοδότησης: ετήσια συνεισφορά από το ΕΓΤΑΑ και κατανομή του ποσοστού συνεισφοράς του ΕΓΤΑΑ για όλα τα μέτρα ανά είδος περιφέρειας
10. Πληροφορίες σχετικά με τη συμπληρωματικότητα με τα μέτρα που χρηματοδοτήθηκαν από τα άλλα μέσα της κοινής γεωργικής πολιτικής, καθώς και μέσω της πολιτικής συνοχής	11. Σχέδιο δεικτών
12. 1. Περιγραφή των συστημάτων παρακολούθησης και αξιολόγησης η οποία διαρθρώνεται βάσει της κοινής κατάστασης	14. Πληροφορίες όσον αφορά τη συμπληρωματικότητα με άλλα μέσα της ΕΕ, ιδίως τα ΕΔΕΤ και τον πρώτο πυλώνα

δεικτών εκροών, αποτελεσμάτων, αναφοράς και αντικτύπου που περιλαμβάνεται στο παράρτημα VIII του κανονισμού και πρόσθετων δεικτών που αντανακλούν εθνικές ή/και περιφερειακές ανάγκες	
	18. Εκ των προτέρων αξιολόγηση της επαληθευσιμότητας, της ελεγχιμότητας και του κινδύνου σφάλματος

**ΑΠΑΝΤΗΣΕΙΣ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΣΤΗΝ ΕΙΔΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ  
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ**

**«ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΣ ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΑΓΡΟΤΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ: ΑΝΑΓΚΗ  
ΓΙΑ ΛΙΓΟΤΕΡΗ ΠΟΛΥΠΛΟΚΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΠΕΡΙΣΣΟΤΕΡΗ ΕΣΤΙΑΣΗ ΣΤΑ  
ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ»**

**ΣΥΝΟΨΗ**

III. Τα νέα στοιχεία που εισήχθησαν στο πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο για την περίοδο 2014-2020, τα οποία προέκυψαν από παρατηρήσεις, μεταξύ άλλων, του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου, παρείχαν μια «υγιή βάση για τη μελλοντική υποβολή εκθέσεων σχετικά με τα αποτελέσματα και τον αντίκτυπο των προγραμμάτων». Αυτό έδωσε τη δυνατότητα στην Επιτροπή να εστιάσει περισσότερο στον προσανατολισμό στα αποτελέσματα – εξακολουθώντας ταυτόχρονα να προωθεί πρόσθετα μέτρα για να βελτιώσει την απορρόφηση και τη συμμόρφωση (π.χ. εστιάζοντας σε δαπάνες σε τομείς με σαφή προστιθέμενη αξία της ΕΕ, παρέχοντας χρήσιμες πληροφορίες σχετικά με τις επιδόσεις και εξακολουθώντας να καταβάλλει προσπάθειες για περαιτέρω απλούστευση σε επίπεδο Επιτροπής και κρατών μελών).

IV. Η Επιτροπή θεωρεί ότι έχουν καταβληθεί σημαντικές προσπάθειες για την εισαγωγή στοιχείων στο πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο για την περίοδο 2014-2020, προκειμένου να παρέχει μια «υγιή βάση για τη μελλοντική υποβολή εκθέσεων σχετικά με τα αποτελέσματα και τον αντίκτυπο των προγραμμάτων». Αυτό έδωσε τη δυνατότητα στην Επιτροπή να εστιάσει περισσότερο στον προσανατολισμό στα αποτελέσματα – εξακολουθώντας ταυτόχρονα να προωθεί πρόσθετα μέτρα για να βελτιώσει την απορρόφηση και τη συμμόρφωση.

Η Επιτροπή θεωρεί επίσης ότι η αυξημένη εστίαση στις επιδόσεις και τα αποτελέσματα ενδέχεται να συμβάλει στην επίτευξη καλύτερων αποτελεσμάτων.

Είναι δύσκολο να συγκριθεί η διάρκεια των προγραμμάτων λόγω των διαφορετικών απαιτήσεων και μορφών στις δύο περιόδους.

V. Λαμβάνοντας υπόψη την καθυστέρηση στην έγκριση της νομοθεσίας, η υλοποίηση στην τρέχουσα περίοδο προγραμματισμού εξελίσσεται ικανοποιητικά.

VI.

α) Η Επιτροπή αποδέχεται εν μέρει τη σύσταση και επισημαίνει ότι επί του παρόντος δεν είναι σε θέση να προβεί σε συγκεκριμένες δεσμεύσεις όσον αφορά τις νομοθετικές προτάσεις για την περίοδο μετά το 2020.

Ωστόσο, η Επιτροπή δεσμεύεται να αναλύσει πιθανούς τρόπους περαιτέρω ενίσχυσης της συνέπειας μεταξύ των επιμέρους προγραμμάτων στο πλαίσιο της εκπόνησης μελλοντικών νομοθετικών προτάσεων.

β) Μολονότι η Επιτροπή αποδέχεται αυτή τη σύσταση, επί του παρόντος δεν είναι σε θέση να αναλάβει συγκεκριμένες δεσμεύσεις όσον αφορά νομοθετικές προτάσεις για την περίοδο μετά το 2020.

Ωστόσο, η Επιτροπή δεσμεύεται να αναλύσει πιθανούς τρόπους απλούστευσης της δομής και του επιπέδου των απαιτήσεων των εγγράφων προγραμματισμού στον μέγιστο δυνατό βαθμό. Στο πλαίσιο της εκπόνησης της ανακοίνωσης της Επιτροπής για τον εκσυγχρονισμό και την απλούστευση της ΚΓΠ, έχουν ήδη διατυπωθεί σχετικοί προβληματισμοί.

γ) Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση αυτή.

δ) Η Επιτροπή αποδέχεται εν μέρει τη σύσταση. Μολονότι η Επιτροπή επί του παρόντος δεν είναι σε θέση να προβεί σε συγκεκριμένες δεσμεύσεις όσον αφορά τις νομοθετικές προτάσεις για την περίοδο μετά το 2020, δεσμεύεται να αναλύσει πιθανούς τρόπους βελτίωσης της μέτρησης των

επιδόσεων της ΚΓΠ συνολικά. Στο πλαίσιο της εκπόνησης της ανακοίνωσης της Επιτροπής για τον εκσυγχρονισμό και την απλούστευση της ΚΓΠ, έχουν ήδη διατυπωθεί σχετικοί προβληματισμοί.

ε) Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση αυτή.

στ) Η Επιτροπή αποδέχεται εν μέρει τη σύσταση, στο μέτρο που η πολιτική διαδικασία έχει ακολουθήσει την πορεία της.

VII. Στον βαθμό που την αφορά, η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση και θεωρεί ότι την εφαρμόζει ήδη. Η Λευκή Βίβλος της Επιτροπής για το μέλλον της Ευρώπης που δημοσιεύτηκε τον Μάρτιο του 2017 δρομολόγησε μια συνολική συζήτηση για την Ευρώπη το 2025, συμπεριλαμβανομένης της δημοσιονομικής προοπτικής της Ευρώπης, όπως αναφέρεται λεπτομερώς σε έγγραφο προβληματισμού για το μέλλον των οικονομικών της ΕΕ της 28ης Ιουνίου 2017. Η πολιτική διαδικασία θα συμπληρωθεί από μια επανεξέταση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας των προγραμμάτων δαπανών, καθώς και της προστιθέμενης αξίας τους για την ΕΕ. Αυτή η διαδικασία θα στηρίζει την προετοιμασία της επόμενης γενιάς κονδυλίων και τον εκσυγχρονισμό του προϋπολογισμού της ΕΕ.

## **ΕΙΣΑΓΩΓΗ**

8. Οι συμφωνίες εταιρικής σχέσης καθορίζουν εθνικές στρατηγικές για την επίτευξη των στόχων της Ένωσης μέσω του προγραμματισμού των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών και Επενδυτικών Ταμείων.

9. Η υλοποίηση της στρατηγικής «Ευρώπη 2020» δεν είναι ο μοναδικός στόχος των προγραμμάτων χρηματοδότησης.

10. Τα νέα στοιχεία που εισήχθησαν στο πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο για την περίοδο 2014-2020, τα οποία προέκυψαν από παρατηρήσεις, μεταξύ άλλων, του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου, παρείχαν μια «υγιή βάση για τη μελλοντική υποβολή εκθέσεων σχετικά με τα αποτελέσματα και τον αντίκτυπο των προγραμμάτων». Αυτό έδωσε τη δυνατότητα στην Επιτροπή να εστιάσει περισσότερο στον προσανατολισμό στα αποτελέσματα – εξακολουθώντας ταυτόχρονα να προωθεί πρόσθετα μέτρα για να βελτιώσει την απορρόφηση και τη συμμόρφωση (π.χ. εστιάζοντας σε δαπάνες σε τομείς με σαφή προστιθέμενη αξία της ΕΕ, παρέχοντας χρήσιμες πληροφορίες σχετικά με τις επιδόσεις και εξακολουθώντας να καταβάλλει προσπάθειες για περαιτέρω απλούστευση σε επίπεδο Επιτροπής και κρατών μελών).

Το κοινό πλαίσιο παρακολούθησης και αξιολόγησης της ΚΓΠ αναπτύχθηκε κατά την έναρξη της περιόδου προγραμματισμού 2014-2020 και τα κράτη μέλη συμφώνησαν ότι συνιστά κοινή πλατφόρμα εστίασης και υποβολής αναφορών σχετικά με την πρόοδο των προγραμμάτων για την υλοποίηση των καθορισμένων στόχων πολιτικής. Περιλαμβάνει στόχους, δείκτες, ειδικούς στόχους και ορόσημα που πρέπει να χρησιμοποιούνται από τα προγράμματα των κρατών μελών.

11. Όπως αναγνωρίζεται από το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο στο σημείο 18, το κανονιστικό πλαίσιο της περιόδου 2014-2020 είχε ως βάση τις εμπειρίες από τις προηγούμενες περιόδους προγραμματισμού, ενώ υπήρξε ανταπόκριση σε αρκετές από τις συστάσεις του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Επιπλέον, συναφείς έλεγχοι, μελέτες και δραστηριότητες αξιολόγησης κατά τη συνολική προηγούμενη περίοδο προγραμματισμού έχουν διασφαλίσει την απόκτηση συναφών πληροφοριών σχετικά με την υλοποίηση προγραμμάτων.

## **Πλαίσιο 1 - Μη διαθεσιμότητα των σχετικών πληροφοριών κατά τον σχεδιασμό μιας νέας περιόδου**

Πρώτο εδάφιο: όπως αναφέρθηκε ήδη στην απάντηση της Επιτροπής στο σημείο 11, λήφθηκαν επίσης υπόψη οι πληροφορίες που περιέχονται στη συγκεφαλαιωτική έκθεση της εκ των υστέρων

αξιολόγησης των προγραμμάτων αγροτικής ανάπτυξης της περιόδου προγραμματισμού 2000-2006 καθώς και οι δραστηριότητες ελέγχου κατά τη συνολική προηγούμενη περίοδο προγραμματισμού.

Δεύτερο εδάφιο: τα αποτελέσματα της αξιολόγησης ήταν διαθέσιμα σε συνεχή βάση κατά την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013 («συνεχής αξιολόγηση»).

Παρά το γεγονός ότι η συγκεφαλαιωτική έκθεση της εκ των υστέρων αξιολόγησης των προγραμμάτων αγροτικής ανάπτυξης της περιόδου προγραμματισμού 2000-2006 ολοκληρώθηκε τον Φεβρουάριο του 2012, οι πληροφορίες που περιλαμβάνονται στα σχέδια εγγράφων ήταν προσβάσιμες στις υπηρεσίες της Επιτροπής εγκαίρως.

## **ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ**

17. Οι συμφωνίες εταιρικής σχέσης επίσης αποσκοπούσαν στην επίτευξη των στόχων κάθε Ταμείου, οι οποίοι συνάδουν με τους στόχους που απορρέουν από τη Συνθήκη.

18. Η Επιτροπή επιβεβαιώνει την αναγνώριση του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου όσον αφορά το γεγονός ότι το κανονιστικό πλαίσιο της περιόδου 2014-2020 είχε ως βάση τις εμπειρίες από τις προηγούμενες περιόδους προγραμματισμού.

19.

Σημείο πρώτο: όσον αφορά την αγροτική ανάπτυξη, η «ενισχυμένη λογική της παρέμβασης» αποτελεί επίσης το αποτέλεσμα μιας καλύτερης αποσαφήνισης των ειδικών στόχων της πολιτικής («τομείς εστίασης») και την απαίτηση καθορισμού επιμέρους στόχων όσον αφορά τους εν λόγω στόχους. Η αύξηση της ευελιξίας στον τρόπο προγραμματισμού των μέτρων, λαμβανομένου υπόψη του χαρακτήρα πολλαπλών σκοπών που διαθέτουν, έχει επίσης βελτιώσει τον προσανατολισμό των προγραμμάτων αγροτικής ανάπτυξης στα αποτελέσματα.

Κοινή απάντηση στα σημεία 20 και 21

Οι έξι προτεραιότητες της Ένωσης όσον αφορά την αγροτική ανάπτυξη και τους αντίστοιχους τομείς εστίασης εκφράζουν τους συναφείς θεματικούς στόχους του κοινού πλαισίου στρατηγικής υπό το φως των ειδικών στόχων για το ΕΓΤΑΑ, με βάση τους στόχους που ορίζει η Συνθήκη για την ΚΓΠ. Το εν λόγω πλαίσιο συμμορφώνεται πλήρως με τις αρχές (εκτιμώντας το σημείο 20) και τις διατάξεις (άρθρο 9) του κανονισμού περί κοινών διατάξεων. Ως εκ τούτου, υπάρχει εμφανής σύνδεση μεταξύ των προτεραιοτήτων της αγροτικής ανάπτυξης και των θεματικών στόχων του ΚΚΔ.

22. Οι συμφωνίες εταιρικής σχέσης και τα προγράμματα αγροτικής ανάπτυξης ορίζονται με το απαραίτητο επίπεδο λεπτομέρειας. Η συνολική συνέπεια μεταξύ συμφωνιών εταιρικής σχέσης και προγραμμάτων αγροτικής ανάπτυξης είναι το αποτέλεσμα συντονισμένου στρατηγικού σχεδιασμού ο οποίος πραγματοποιείται από εθνικές/περιφερειακές αρχές σε αυστηρή συνεργασία με τις υπηρεσίες της Επιτροπής και με εντατικές προσπάθειες ανταλλαγών και συντονισμού σε διαφορετικά επίπεδα. Επομένως, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι διασφαλίζεται εύκολα.

Δεύτερη περίπτωση: η συνέπεια είναι το αποτέλεσμα διεξοδικών διαπραγματεύσεων μεταξύ της Επιτροπής και των κρατών μελών.

23. Η χρηματοδοτική και υλική συμβολή των προγραμμάτων αγροτικής ανάπτυξης σε καθέναν από τους (συναφείς) θεματικούς στόχους περιγράφονται στις συμφωνίες εταιρικής σχέσης. Η εν λόγω συμβολή εκφράζει τις σωρευτικές αξίες των αντίστοιχων δεικτών του συνόλου των τομέων εστίασης που αποδίδονται σε κάθε θεματικό στόχο (ΘΣ) και επομένως μπορούν εύκολα να προσδιοριστούν ποσοτικά. Τα μέτρα αγροτικής ανάπτυξης αποτελούν μέσα για την επίτευξη των στόχων των προτεραιοτήτων και των τομέων εστίασης. Λόγω των πολλαπλών σκοπών που επιδιώκουν, δεν είναι δυνατή η εκ των προτέρων πραγματοποίηση ενιαίας άμεσης αντιστοιχίας μεταξύ μέτρων και ΘΣ. Ωστόσο, η εν λόγω αντιστοιχία καθίσταται εμφανής όταν τα μέτρα αποδίδονται στους τομείς εστίασης, ήτοι ως αποτέλεσμα προγραμματισμού.



24. Οι δείκτες αγροτικής ανάπτυξης προσδιορίζονται ποσοτικά για κάθε σχετικό ΘΣ και είναι διαθέσιμοι στη συμφωνία εταιρικής σχέσης (βλ. απάντηση της Επιτροπής στο σημείο 23). Η εκτίμηση της συμβολής της αγροτικής ανάπτυξης και άλλων μέσων χρηματοδότησης της Ένωσης στη στρατηγική «Ευρώπη 2020» συνολικά αποτελεί ζήτημα αξιολόγησης.

## **Πλαίσιο 2 - Παράδειγμα από το μέτρο 4 - Υλικές επενδύσεις**

Δεύτερο εδάφιο: το μέτρο προγραμματίζεται όπως αρμόζει με βάση τις τέσσερις προτεραιότητες στις οποίες αναμένεται να συμβάλει.

Η χρηματοδοτική συμβολή του μέτρου στους τομείς εστίασης για τους οποίους προγραμματίζεται είναι γνωστή. Η διαχείριση της κατάρτισης χρηματοδοτικών σχεδίων ανά υπομέτρο θα ήταν ιδιαίτερα περίπλοκη και επαχθής διαδικασία.

Τρίτο εδάφιο: για την επίτευξη των στόχων πολιτικής που υποστηρίζονται από τις προτεραιότητες και τους τομείς εστίασης απαιτούνται διαφορετικοί τύποι παρεμβάσεων (και επομένως μέτρων). Ενώ αυτό είναι ουσιώδες για τη διασφάλιση της αποτελεσματικότητας της πολιτικής, δεν καταλήγει σε πολύπλοκους συνδυασμούς ανά προτεραιότητα/τομέα εστίασης.

27. Το ΠΑΑ στην Καμπανία (Ιταλία) αποτελεί ένα καλό παράδειγμα του τρόπου με τον οποίο οι ρυθμίσεις που ορίζονται στο επίπεδο της συμφωνίας εταιρικής σχέσης προκειμένου να διασφαλιστεί ο συντονισμός μεταξύ των ΕΔΕΤ, έχουν αναλυθεί λειτουργικά σε επίπεδο προγράμματος όσον αφορά την ευρυζωνική κάλυψη (βλ. απάντηση στην πρώτη περίπτωση του πλαισίου 3). Παρόμοιες ρυθμίσεις έχουν θεσπιστεί στην Ιρλανδία.

Υπάρχουν αποδεικτικά στοιχεία όσον αφορά τη συμπληρωματικότητα και τις συνεργίες των προγραμμάτων αγροτικής ανάπτυξης με τα άλλα ΕΔΕΤ, με την ενίσχυση που παρέχεται στο πλαίσιο του πρώτου πυλώνα ή με άλλα δημόσια έγγραφα: για παράδειγμα, σε διοικητικό επίπεδο, αρκετά κράτη μέλη έχουν εφαρμόσει τις εθνικές δομές συντονισμού και αμοιβαίας συμμετοχής στις επιτροπές παρακολούθησης (Δανία, Ιρλανδία, Ηνωμένο Βασίλειο).

28. Η Επιτροπή έχει προωθήσει ενεργά τη δημιουργία συνεργιών και συμπληρωματικότητας στη χρήση των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών και Επενδυτικών Ταμείων· ωστόσο, οι επιλογές εφαρμογής εμπίπτουν στο πεδίο αρμοδιότητας των κρατών μελών. Ορισμένα από αυτά έχουν επιλέξει να χαράξουν διαχωριστικές γραμμές μεταξύ των ταμείων για να αποφύγουν πιθανές περιπτώσεις διπλής χρηματοδότησης.

## **Πλαίσιο 3 - Παράδειγμα πληροφοριών σχετικά με τη συμπληρωματικότητα, οι οποίες είτε ήταν πολύ γενικές είτε περιορίζονταν στην οριοθέτηση μεταξύ ταμείων**

Πρώτο εδάφιο:

Πρώτη περίπτωση: όσον αφορά τον θεματικό στόχο 2, η συμφωνία εταιρικής σχέσης ορίζει ότι στις αγροτικές περιοχές το ΕΓΤΑΑ συνεργάζεται με το ΕΤΠΑ σε συντονισμό με τα εθνικά και/ή περιφερειακά ταμεία για να διασφαλιστεί ότι εφαρμόζεται η απαραίτητη υποδομή σε αντίστοιχες περιοχές, προκειμένου να επιτευχθούν οι στόχοι των δικτύων νέας γενιάς (NGN) της στρατηγικής «Ευρώπη 2020». Ειδικότερα, για να διασφαλιστεί η συγκέντρωση πόρων στις ασθενέστερες αγροτικές περιφέρειες, προτεραιότητες για παρεμβάσεις ΕΓΤΑΑ αποτελούν δήμοι μικρού και μεσαίου μεγέθους και δήμοι χαμηλής πυκνότητας πληθυσμού. Επιπλέον, στις περιοχές αυτές, το ΕΓΤΑΑ συνήθως χρηματοδοτεί τη συνδρομητική γραμμή σχετικών ευρυζωνικών παρεμβάσεων. Οι περιοχές που επηρεάζονται από τις επενδύσεις του ΕΤΠΑ, του ΕΓΤΑΑ και του Ταμείου Ανάπτυξης και Συνοχής χαρτογραφούνται στο ιταλικό εθνικό σχέδιο NGN, προκειμένου να διασφαλιστεί η συμπληρωματικότητα των διαφόρων παρεμβάσεων. Το κεφάλαιο 14 σημείο 3 του προγράμματος αγροτικής ανάπτυξης αντανakλά αυτήν τη συνεργία. Στο κεφάλαιο 5.1 παρέχεται πίνακας που ομαδοποιεί εκ νέου τις ανάγκες που εντοπίστηκαν με βάση την ανάλυση SWOT και τα αναμενόμενα αποτελέσματα όπως προσδιορίστηκαν στη συμφωνία εταιρικής σχέσης και τη συμπληρωματικότητα με άλλα ταμεία, λαμβανομένων υπόψη των στόχων αγροτικής ανάπτυξης.

Επιπλέον, το σημείο 3 του κεφαλαίου 14 των προγραμμάτων αγροτικής ανάπτυξης περιγράφει τον συμφωνημένο μηχανισμό θεσμικής συνεργασίας μεταξύ των διαχειριστικών αρχών των ΕΔΕΤ.

Δεύτερη περίπτωση: κατά την άποψη της Επιτροπής, οι εν λόγω πληροφορίες είναι αρκετά ειδικές.

Τρίτη περίπτωση: το ΕΓΤΑΑ συμπληρώνει το ΕΚΤ. Συγκεκριμένες πληροφορίες και λεπτομέρειες παρέχονται, για παράδειγμα, στο κεφάλαιο 14 (τμήμα 14.1.1, σημείο 3), κεφάλαιο 5.1. του ΠΑΑ.

Δεύτερο εδάφιο: το κεφάλαιο 14 του προγράμματος αγροτικής ανάπτυξης της Ρουμανίας είναι πολύ αναλυτικό όσον αφορά τη συμπληρωματικότητα (τόσο με άλλα επιχειρησιακά προγράμματα όσο και με την ενίσχυση που παρέχεται στο πλαίσιο του πρώτου πυλώνα της ΚΓΠ). Η παρατήρηση του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου παραθέτει μόνο ένα μικρό μέρος του κεφαλαίου που αφορά τη συμπληρωματικότητα.

29. Οι κατευθυντήριες οδηγίες της Επιτροπής απλώς συμπληρώνουν τις νομικά δεσμευτικές διατάξεις που αφορούν την υποβολή στοιχείων από τα κράτη μέλη.

30. Για τον προγραμματισμό στο πλαίσιο της αγροτικής ανάπτυξης τίθενται στόχοι για δείκτες αποτελεσμάτων στο επίπεδο των τομέων εστίασης, ενώ στο επίπεδο μέτρων/υπομέτρων εφαρμόζονται δείκτες εισροών/εκροών.

33. Η Επιτροπή θεωρεί ότι η σύνδεση μεταξύ αναγκών και μέτρων αποδεικνύεται στα προγράμματα αγροτικής ανάπτυξης. Οι εν λόγω πληροφορίες προβλέπονται από τη δομή των προγραμμάτων και παρέχονται στα κεφάλαια 4 και 5 των προγραμμάτων αγροτικής ανάπτυξης. Επιπλέον, σύμφωνα με το κεφάλαιο 8.2, η σύνδεση με τις ανάγκες που καλύπτονται προσδιορίζεται με σαφήνεια στην περιγραφή κάθε μέτρου.

35. Στο πλαίσιο της λογικής προγραμματισμού, το κεφάλαιο 4 (SWOT και προσδιορισμός των αναγκών) περιλαμβάνει μια συνολική περιγραφή της τρέχουσας κατάστασης του τομέα προγραμματισμού με βάση τους δείκτες και ποιοτικές πληροφορίες ύστερα από ανάλυση SWOT. Το κεφάλαιο 5 (περιγραφή της στρατηγικής) διαρθρώνεται διαδοχικά με βάση το κεφάλαιο 4. Δεδομένου ότι η βασική λογική του τρέχοντος προγραμματισμού αγροτικής ανάπτυξης είναι ανά τομέα εστίασης, οι εν λόγω ανάγκες και τα μέτρα που απορρέουν θα πρέπει επίσης να ομαδοποιούνται ανά τομέα εστίασης.

#### **Πλαίσιο 5 - Παραδείγματα γενικών αναγκών ή/και επαναδιατυπώσεων προκαθορισμένων στοιχείων**

Πρώτο εδάφιο: το τμήμα της στρατηγικής του προγράμματος αγροτικής ανάπτυξης περιέχει την περιγραφή των αναγκών για κάθε τομέα εστίασης. Για παράδειγμα, το πρόγραμμα αγροτικής ανάπτυξης της Ιρλανδίας είναι γνωστό για το εκτενές και αναλυτικό σχέδιο βιοποικιλότητας, το οποίο παρέχει τη δυνατότητα αντιμετώπισης πολύ ειδικών αναγκών βιοποικιλότητας σε επίπεδο αγροτεμαχίου. Το εν λόγω επίπεδο λεπτομέρειας ορίζεται στο μέτρο 10 και το παράρτημα του προγράμματος αγροτικής ανάπτυξης και δεν ήταν εφικτό να συμπεριληφθεί στο τμήμα της στρατηγικής του προγράμματος αγροτικής ανάπτυξης.

Δεύτερο εδάφιο: όσον αφορά το πρόγραμμα αγροτικής ανάπτυξης της Ρουμανίας, η αύξηση των θέσεων απασχόλησης στον γεωργικό τομέα είναι πολύ σαφής και καθορισμένη ανάγκη.

Τρίτο εδάφιο: ο γενικός προσδιορισμός αναγκών βασίζεται στην εκ των προτέρων αξιολόγηση, εμπειρίες που αποκτήθηκαν κατά τις προηγούμενες περιόδους προγραμματισμού και συνδέεται στενά με την ανάλυση που πραγματοποιήθηκε στο επίπεδο της συμφωνίας εταιρικής σχέσης της Πολωνίας. Πρέπει να επισημανθεί ότι έχουν παρασχεθεί επίσης ορισμένες σημαντικές πληροφορίες στο επίπεδο της γενικής περιγραφής αντίστοιχων μέτρων και δεσμών γεωργοπεριβαλλοντικών και κλιματικών μέτρων.

36. Η περιγραφή των αναγκών περιλαμβάνει αρκετές πτυχές που αναλύονται και προσδιορίζονται ποσοτικώς στη SWOT. Ως παράδειγμα, για τις ανάγκες που κατατάσσονται πρώτες, η οικεία

περιγραφή και η SWOT καθιστούν εμφανή την κλίμακα των προβλημάτων, για τα οποία αποφασίζεται η κατά προτεραιότητα αντιμετώπιση στο πλαίσιο του προγράμματος αγροτικής ανάπτυξης. Επιπλέον, η ιεράρχηση των αναγκών μπορεί επιπλέον να παρέχεται μέσω των κριτηρίων επιλογής.

Στην περίπτωση του προγράμματος αγροτικής ανάπτυξης της Καμπανίας (Ιταλία), το κεφάλαιο 5.1 ομαδοποιεί τις ανάγκες θεματικά (καινοτομία – προτεραιότητες 2 και 3· περιβάλλον – προτεραιότητες 4 και 5· αλληλεγγύη – προτεραιότητα 6). Από τις αρχικές 50 ανάγκες, οι 26 αντιμετωπίστηκαν με τα μέτρα του προγράμματος αγροτικής ανάπτυξης δεδομένης της συνάφειάς τους με στόχους της στρατηγικής «Ευρώπη 2020» και την ιταλική συμφωνία εταιρικής σχέσης, στόχους του ΕΓΤΑΑ, συμπληρωματικότητα με άλλα ταμεία. Ορισμένες ανάγκες απορρέουν από τις ιδιαιτερότητες της εκάστοτε περιοχής.

Η απουσία ποσοτικώς προσδιορισμένων περιγραφών των αναγκών δεν θα παρεμποδίζει την εκτίμηση στο στάδιο της αξιολόγησης, δεδομένου ότι οι αξιολογήσεις εκτιμούν την αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα των προγραμμάτων αγροτικής ανάπτυξης σε σχέση με τους δηλωμένους στόχους πολιτικής και όχι τις ανάγκες (βλ. Εργαλειοθήκη για τη βελτίωση της νομοθεσίας). Επιπλέον, η σημασία του εκ των προτέρων ποσοτικού προσδιορισμού των αναγκών (που μπορεί να αλλάξουν σταδιακά) για σκοπούς αξιολόγησης είναι απλώς σχετική.

Οι εκ των προτέρων αξιολογήσεις δεν απέδειξαν ότι υπήρχε έντονη συνέπεια μεταξύ πιστώσεων στον προϋπολογισμό και στόχων των προγραμμάτων αγροτικής ανάπτυξης.

37. Στο πρόγραμμα αγροτικής ανάπτυξης της Ρουμανίας, η ιεράρχηση πραγματοποιείται μέσω της επιλογής μέτρων και μέσω των κριτηρίων επιλογής που εφαρμόζονται.

38. Στην περιγραφή συναφών μέτρων εξηγούνται/ενσωματώνονται διδάγματα από προηγούμενες περιόδους προγραμματισμού. Σε συνδυασμό με παρατηρήσεις που λήφθηκαν από εκ των προτέρων αξιολογητές, αναφέρονται ρητά στο κεφάλαιο 5.1 των προγραμμάτων αγροτικής ανάπτυξης.

Τα αποτελέσματα δημόσιων ακροάσεων και μεσοπρόθεσμων αξιολογήσεων επίσης λήφθηκαν υπόψη στον σχεδιασμό των μέτρων.

40. Στα προγράμματα αγροτικής ανάπτυξης τα αναμενόμενα αποτελέσματα και τα αντίστοιχα επίπεδα στόχου καθορίζονται στο επίπεδο των στόχων (ήτοι στους τομείς εστίασης) και όχι στο επίπεδο μεμονωμένων μέσων (ήτοι τα μέτρα). Πράγματι, οι στόχοι πολιτικής γενικά μπορούν να επιτευχθούν καλύτερα μέσω συνδυασμού μέτρων. Για τον λόγο αυτό η περιγραφή των μέτρων επικεντρώνεται στις προγραμματισμένες δράσεις (ήτοι «εκροές»).

Η εκτίμηση της συνεισφοράς επιλεγμένων μέτρων στην επίτευξη των στόχων, για τους οποίους έχουν επιλεγεί, θα πραγματοποιείται μέσω αξιολογήσεων.

## **Πλαίσιο 6 - Παραδείγματα γενικών αναφορών στους στόχους για την αγροτική ανάπτυξη**

Πρώτο εδάφιο: η βελτιωμένη ανταγωνιστικότητα και η δημιουργία θέσεων εργασίας πρόκειται να αναλυθεί σε μεταγενέστερο στάδιο. Οι επιμέρους στόχοι τίθενται στο επίπεδο των στόχων και των τομέων εστίασης. Στον πίνακα των ποσοτικώς προσδιορισμένων στόχων του προγράμματος αγροτικής ανάπτυξης προσδιορίζονται τα μέτρα που θα τροφοδοτήσουν την επίτευξη των ποσοτικώς προσδιορισμένων στόχων.

Δεύτερο εδάφιο: οι επιμέρους στόχοι τίθενται στο επίπεδο στόχων και τομέων εστίασης και όχι μέτρων.

41. Η συνολική συνέπεια των πιστώσεων του προϋπολογισμού προς τα μέτρα και τους τομείς εστίασης σε σχέση με τις προσδιορισμένες ανάγκες και τους ποσοτικώς προσδιορισμένους στόχους συχνά ελέγχονταν στο πλαίσιο των εκ των προτέρων αξιολογήσεων. Ενώ οι πληροφορίες που αφορούν την εν λόγω αξιολόγηση δεν επαναλαμβάνονταν συστηματικά στα προγράμματα, η συγκεκριλωτική έκθεση των εκ των προτέρων αξιολογήσεων για τα προγράμματα αγροτικής

ανάπτυξης της περιόδου 2014-2020 επιβεβαιώνει ότι η συνέπεια των πιστώσεων του προϋπολογισμού αξιολογήθηκε στις περισσότερες εκ των προτέρων αξιολογήσεις. Κατά το στάδιο προγραμματισμού λήφθηκαν υπόψη οι συναφείς συστάσεις των εκ των προτέρων αξιολογητών.

43. Στην περίπτωση της αγροτικής ανάπτυξης, το «κοινό σύστημα παρακολούθησης και αξιολόγησης» (ΚΣΠΑ) που θεσπίστηκε στο νομικό πλαίσιο περιλαμβάνει μεταξύ άλλων «σύνολο κοινών δεικτών πλαισίου, *αποτελεσμάτων* και εκροών» και (σύστημα) «*συλλογής, αποθήκευσης και διαβίβασης δεδομένων*» (βλ. άρθρο 67 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1305/2013 και άρθρο 14 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 808/2014). Τα δύο αυτά στοιχεία αντιστοιχούν εξ ορισμού στα δύο κριτήρια που πρέπει να εκπληρωθούν και αναφέρονται από το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, διότι διαφορετικά τα κράτη μέλη δεν θα μπορούσαν να υποβάλουν τα προγράμματά τους προς έγκριση ελλείψει σχετικού στατιστικού συστήματος και ποσοτικών προσδιορισμένων δεικτών αποτελεσμάτων.

Παρόλα αυτά, όπως αναφέρεται στο παράρτημα I, μέρος 4.2.7 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 808/2014, αυτή η εκ των προτέρων αιρεσιμότητα *εφαρμοζόταν*, γεγονός που υποδηλώνει ότι η Επιτροπή έλεγξε κατά πόσο όλα τα στοιχεία του ΚΣΠΑ περιλαμβάνονταν στα προγράμματα και έλαβε κατάλληλα μέτρα στην περίπτωση που δεν περιλαμβάνονταν.

44. Έχει εκτιμηθεί η γενική εκ των προτέρων αιρεσιμότητα αριθ. 7. Μόνο η ύπαρξη του συστήματος συλλογής στατιστικών δεδομένων εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της εκ των προτέρων αιρεσιμότητας. Η αποτελεσματικότητα του συστήματος και η υποβολή αξιόπιστων δεδομένων εμπίπτουν κυρίως στην ευθύνη των κρατών μελών και ελέγχονται από την Επιτροπή με άλλα μέσα.

45. Η γενική εκ των προτέρων αιρεσιμότητα αριθ. 7 εφαρμόζοταν και επομένως εκτιμήθηκε από τα κράτη μέλη. Περιορισμένος αριθμός κρατών μελών επισήμανε προβλήματα στην εκπλήρωση όλων των στοιχείων του ΚΣΠΑ (βλ. απάντηση της Επιτροπής στο σημείο 43).

47. Ο κανονισμός για το ΕΓΤΑΑ επίσης ορίζει κοινούς δείκτες αποτελεσμάτων, οι οποίοι συγκεντρώνονται στο επίπεδο της Ένωσης.

48. Η εν εξελίξει πρώτη εκτίμηση των ετήσιων εκθέσεων υλοποίησης του 2017, η οποία ξεκίνησε τον Ιούλιο, καταδεικνύει ότι οι δείκτες αποτελεσμάτων έχουν προσδιοριστεί ποσοτικά και παρασχέθηκαν απαντήσεις σε κοινά ερωτήματα αξιολόγησης, λαμβάνοντας υπόψη το επίπεδο αξιοποίησης των προγραμμάτων αγροτικής ανάπτυξης.

50. Η αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα των προγραμμάτων αγροτικής ανάπτυξης θα εκτιμάται μέσω παρατεταμένων αξιολογήσεων, για τις οποίες οι δείκτες ΚΣΠΑ αποτελούν μόνο ένα εργαλείο και θα συμπληρώνονται από άλλους δείκτες.

Δεύτερη περίπτωση: η Επιτροπή θεωρεί ότι οι εν λόγω δείκτες αποτελεσμάτων ΚΣΠΑ που δεν αντιστοιχούν πλήρως στον ορισμό των δεικτών «αποτελεσμάτων» παρέχουν σε κάθε περίπτωση μια εύλογη υποκατάσταση των αποτελεσμάτων που επιδιώκονται από τους τομείς εστίασης, για τους οποίους έχουν οριστεί.

Οι κοινοί δείκτες έπρεπε να οριστούν λαμβάνοντας υπόψη θέματα διαθεσιμότητας δεδομένων σε όλα τα κράτη μέλη, την οικονομική αποδοτικότητα του συστήματος και αποδεκτή διοικητική επιβάρυνση για τα κράτη μέλη.

### **Πλαίσιο 7 - Παραδείγματα δεικτών εκροών/αποτελεσμάτων που ταξινομήθηκαν εσφαλμένα στο ΚΣΠΑ**

Δεύτερο εδάφιο: βλ. απάντηση της Επιτροπής στο σημείο 50, δεύτερη περίπτωση.

51. Παρά το γεγονός ότι δεν αντιστοιχούν στον ορισμό των δεικτών «αποτελεσμάτων», η Επιτροπή θεωρεί ότι οι εν λόγω ειδικοί δείκτες των προγραμμάτων μπορούν να χρησιμεύσουν στην εκτίμηση των προγραμμάτων.

52. Η εφαρμογή χρήσιμων ειδικών δεικτών προγραμμάτων που εφαρμόζονται σε ορισμένα προγράμματα δεν ήταν δυνατή σε όλα τα κράτη μέλη, π.χ. λόγω προβλημάτων στη συλλογή δεδομένων.

Στο πλαίσιο της πρωτοβουλίας «Προϋπολογισμός της ΕΕ που θα εστιάζεται στα αποτελέσματα», η Επιτροπή έχει δρομολογήσει διάλογο σχετικά με τα πλαίσια των επιδόσεων με αρμόδιους εμπειρογνώμονες από εθνικές διοικητικές αρχές και άλλους διεθνείς οργανισμούς, συμπεριλαμβανομένου του ΟΟΣΑ, προκειμένου να συγκεντρώσει διδάγματα και να εντοπίσει ορθές πρακτικές. Οι συζητήσεις κατέστησαν σαφές ότι σταδιακά πρέπει να αναπτυχθεί ένα πλαίσιο επιδόσεων και ότι αυτό δεν μπορεί να βασίζεται σε μια «ενιαία και αδιαφοροποίητη» προσέγγιση. Η Επιτροπή συνεχίζει αυτό τον διάλογο με εμπειρογνώμονες και ενδιαφερόμενα μέρη και θα λάβει υπόψη τα αποτελέσματα κατά την εκπόνηση του πλαισίου επιδόσεων για το επόμενο πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο.

54. Όπως προβλέπεται στο κανονιστικό πλαίσιο για την περίοδο 2014-2020, η Επιτροπή θα μπορεί να επιβάλει κυρώσεις σε κράτη μέλη στην περίπτωση εξαιρετικά χαμηλών επιδόσεων, ως αποτέλεσμα της επανεξέτασης των επιδόσεων (άρθρο 22 παράγραφος 6 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1303/2013) και κατά το κλείσιμο (άρθρο 22 παράγραφος 7).

Το αποθεματικό επίδοσης αποτελεί ένα μόνο από τα στοιχεία που τεκμηριώνουν την αυξημένη εστίαση στα αποτελέσματα. Το βασικό στοιχείο του προσανατολισμού στα αποτελέσματα είναι η λογική παρέμβασης που είναι ενσωματωμένη σε κάθε πρόγραμμα σε συνδυασμό με τους δείκτες υλοποιήσεων και αποτελεσμάτων.

Το πλαίσιο επιδόσεων προβλέπει έναν μηχανισμό για την παρακολούθηση της υλοποίησης των προτεραιοτήτων. Το αποθεματικό επίδοσης αποτελεί κίνητρο για την επίτευξη των στόχων-ορόσημων, γεγονός που αποτελεί κατ' ανάγκη προϋπόθεση για την επίτευξη των επιδιωκόμενων αποτελεσμάτων.

55. Το παράρτημα II του ΚΚΔ ορίζει τον τύπο των δεικτών που πρόκειται να χρησιμοποιηθούν για τον καθορισμό των οροσήμων ως «βασικών σταδίων εφαρμογής» και δεικτών εκροών: σύμφωνα με τις νομικές απαιτήσεις, το πλαίσιο επιδόσεων μιας προτεραιότητας θα πρέπει να περιλαμβάνει έναν δημοσιονομικό δείκτη και έναν δείκτη εκροών· δείκτες αποτελεσμάτων πρέπει να χρησιμοποιούνται «μόνον κατά περίπτωση και σε στενή σύνδεση με στηριζόμενες παρεμβάσεις πολιτικής».

56. Οι ειδικοί δείκτες υπόκεινται στις ίδιες απαιτήσεις που ορίζονται στο παράρτημα II του ΚΚΔ, όπως αναφέρονται στην απάντηση της Επιτροπής στο σημείο 55. Η επιλογή ειδικών δεικτών εμπίπτει στην ευθύνη των κρατών μελών.

57. Ο ενδεικτικός κατάλογος δεικτών για το πλαίσιο επιδόσεων το οποίο περιλαμβάνεται στον κανονισμό της Επιτροπής έχει σχεδιαστεί σύμφωνα με τις απαιτήσεις του άρθρου 5 του εκτελεστικού κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 808/2014 (βλ. απάντηση της Επιτροπής στο σημείο 55).

Σύμφωνα με το νομικό πλαίσιο, οι περισσότεροι δείκτες στο πλαίσιο επιδόσεων αφορούν εκροές και υποδεικνύουν τα αποτελέσματα που επιτυγχάνονται στην πράξη. Όπου κρίνεται απαραίτητο, συμπληρώνονται από βασικά στάδια εφαρμογής, τα οποία παραπέμπουν σε σημαντικό στάδιο στην εφαρμογή, το οποίο είναι απαραίτητο για την επίτευξη των στόχων που τίθενται για δείκτες εκροών για το 2023. Οι εν λόγω δύο τύποι δεικτών καλύπτουν τις περισσότερες πιστώσεις για συγκεκριμένη προτεραιότητα. Οι χρηματοοικονομικοί δείκτες (συνολικές δημόσιες δαπάνες) από την άλλη πλευρά καλύπτουν τη συνολική προτεραιότητα και καθιστούν δυνατή την παρακολούθηση της γενικής προόδου και τη συνεισφορά στην εκτίμηση της αποδοτικότητας.

58. Οι πρόσθετοι δείκτες υπόκεινται στις ίδιες απαιτήσεις που ορίζονται στο παράρτημα II του ΚΚΔ, όπως αναφέρονται στην απάντηση της Επιτροπής στο σημείο 55.

59. Η επίτευξη των στόχων της πολιτικής και ο προσανατολισμός των προγραμμάτων στα αποτελέσματα εξαρτάται από διάφορα αλληλεπιδρώντα στοιχεία, μεταξύ άλλων από μια εμπειρισταωμένη ανάλυση αναγκών, αξιόπιστη λογική παρέμβασης με σαφείς ειδικούς στόχους, προσεκτικά επιλεγμένους δείκτες αποτελεσμάτων που αντανακλώνται στα κριτήρια επιλογής και, επίσης, ένα καλοσχεδιασμένο πλαίσιο επιδόσεων με ρεαλιστικά και εφικτά ορόσημα και στόχους.

61. Τα ορόσημα αποσκοπούν στη μέτρηση της υλοποίησης των στόχων που επιτεύχθηκαν στο τέλος του 2017. Τα σχετικά χαμηλά επίπεδα που παρατηρούνται επί του παρόντος συνδέονται κατά κύριο λόγο με τη σχετικά καθυστερημένη έναρξη πολλών προγραμμάτων και τον χρόνο που απαιτείται ώστε τα προγράμματα να αποκτήσουν έναν κανονικό ρυθμό, ιδίως όσον αφορά τα επενδυτικά μέτρα.

Τα μέτρα που μεταφέρονται από την προηγούμενη περίοδο προγραμματισμού αποτελούν πλήρως μέρος των προγραμμάτων για την περίοδο 2014-20 και συμβάλλουν πλήρως στην επίτευξη των στόχων τους. Πράγματι, οι πράξεις που εκτελούνται ήδη κατά την έναρξη της περιόδου προγραμματισμού λογικά αναμένεται ότι μπορούν να συμβάλουν σε μεγάλο βαθμό στα επιτεύγματα που πραγματοποιούνται εν μέσω αυτής της περιόδου προγραμματισμού.

62. Μόνο η ύπαρξη του συστήματος συλλογής στατιστικών δεδομένων εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της εκ των προτέρων αιρεσιμότητας. Η αποτελεσματικότητα του συστήματος και η υποβολή αξιόπιστων δεδομένων εμπίπτουν κυρίως στην ευθύνη των κρατών μελών και ελέγχονται από την Επιτροπή με άλλα μέσα πέρα από τις εκ των προτέρων αιρεσιμότητες (βλ. απάντηση της Επιτροπής στο σημείο 44).

63. Το τρέχον πλαίσιο επιδόσεων είναι το αποτέλεσμα της συμφωνίας με συννομοθέτες.

α) η Επιτροπή θεωρεί ότι η ανακατανομή του αποθεματικού επίδοσης σε άλλες προτεραιότητες δεν αποτελεί μειονέκτημα του συστήματος: η χρηματοδότηση χάνεται για τους υπεύθυνους διαχείρισης της σχετικής προτεραιότητας ή μέτρου με τρόπο ώστε να λειτουργεί πράγματι ως κίνητρο. Επιπλέον, η ανακατανομή των κονδυλίων σε προτεραιότητες που παράγουν αποτελέσματα με πιο αποτελεσματικό τρόπο αυξάνει τη συνολική επίδοση του προϋπολογισμού.

β) η Επιτροπή θεωρεί ότι ο ανέφικτος χαρακτήρας των δημοσιονομικών κυρώσεων με βάση τους δείκτες αποτελεσμάτων δεν αποτελεί μειονέκτημα του συστήματος: οι δημοσιονομικές κυρώσεις που εφαρμόζονται από την Επιτροπή, επί της ουσίας, δεν μπορούν να εφαρμοστούν με βάση δείκτες αποτελεσμάτων, τόσο λόγω του χρονοδιαγράμματος (τα αποτελέσματα μπορούν να εκτιμηθούν μόνο σε ορισμένες περιπτώσεις αρκετό χρόνο μετά τις εκροές) και λόγω της επιρροής εξωτερικών παραγόντων.

65. Η Επιτροπή θεωρεί ότι ο ρόλος των προγραμμάτων αγροτικής ανάπτυξης υπερβαίνει σε μεγάλο βαθμό την απλή απόδοση δημοσιονομικών πόρων που έχουν διατεθεί εκ των προτέρων. Κάθε πρόγραμμα αγροτικής ανάπτυξης διατυπώνει μια στρατηγική για να ανταποκριθεί στις σχετικές προτεραιότητες της Ένωσης για αγροτική ανάπτυξη μέσω συναφών μέτρων. Αυτή η στρατηγική συνεπάγεται την αποτίμηση των αναγκών στον τομέα προγραμματισμού, ορίζοντας αντίστοιχους στόχους που έχουν προσδιοριστεί ποσοτικώς, αποδίδοντας αντίστοιχα μέτρα για κάθε στόχο που επιλέχθηκε και κατανέμοντας κατάλληλα δημοσιονομικούς πόρους στα μέτρα.

67. Οι περισσότερες συστάσεις της ΥΕΛΕ έχουν ήδη υλοποιηθεί πλήρως έως τώρα, το οποίο σημαίνει ότι έχουν ξεπεραστεί οι αντίστοιχες ελλείψεις.

70. Ο αριθμός που αναφέρεται από το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο αποτελεί τον συνολικό αριθμό πιθανών ελέγχων. Ωστόσο, δεν ήταν απαραίτητη η συστηματική διενέργεια όλων των ελέγχων· ο τελικός αριθμός ελέγχων που πραγματοποιήθηκε αφορούσε το περιεχόμενο του προγράμματος που αποτιμήθηκε.

71. Η Επιτροπή έχει την ευθύνη της υλοποίησης των κανονισμών, αποφεύγοντας την εισαγωγή στοιχείων πολυπλοκότητας και προωθώντας την περαιτέρω απλούστευση στον μέγιστο δυνατό βαθμό.

73. Όσον αφορά τη συμφωνία εταιρικής σχέσης, θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη ότι στην τρέχουσα περίοδο ένα ενιαίο έγγραφο αντικαθιστά τις πέντε εθνικές στρατηγικές (μία για κάθε ΕΔΕΤ), τις οποίες κλήθηκαν να εκπονήσουν τα κράτη μέλη.

Όσον αφορά τα προγράμματα, ο ανώτατος αριθμός σελίδων για την περίοδο 2014-2020 επίσης αντανάκλα τον υψηλότερο αριθμό προγραμμάτων (118 έναντι 94). Επιπλέον, είναι δύσκολο να συγκριθεί ο αριθμός των σελίδων λόγω των διαφορετικών απαιτήσεων και μορφών στις δύο περιόδους.

74. Όσον αφορά την ημερομηνία έγκρισης του νομικού πλαισίου, τα νέα προγράμματα έχουν ξεκινήσει νωρίτερα από τα προγράμματα της περιόδου 2007-2013.

76. Δεν ήταν δυνατή η οριστικοποίηση των εκτελεστικών κανόνων – του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 808/2014 της Επιτροπής – πριν από την έγκριση των συναφών βασικών πράξεων.

Η Επιτροπή και τα κράτη μέλη εργάστηκαν παράλληλα με την προετοιμασία/αξιολόγηση των προγραμμάτων αγροτικής ανάπτυξης και την έγκριση των εκτελεστικών κανόνων.

83. Στην περίοδο προγραμματισμού 2007-2013, το γεγονός ότι το νομικό πλαίσιο εγκρίθηκε ταχύτερα από το πλαίσιο της περιόδου 2014-2020, άφηγε ορισμένο περιθώριο στις διαχειριστικές αρχές ώστε να διαβουλευθούν προκαταρκτικά με τις υπηρεσίες της Επιτροπής πριν από την επίσημη υποβολή των προγραμμάτων. Το ελαφρώς μεγαλύτερο διάστημα έγκρισης για την περίοδο 2014-2020 οφείλεται κυρίως στην απουσία της εν λόγω ανεπίσημης περιόδου προκαταρκτικής διαβούλευσης.

84. Η Επιτροπή εκτιμά ότι το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο αναγνώρισε την ταχύτερη διαδικασία έγκρισης της τρέχουσας περιόδου προγραμματισμού.

Στην περίοδο προγραμματισμού 2014-2020, η περίοδος από την έγκριση της βασικής πράξης έως την έγκριση του τελευταίου προγράμματος αγροτικής ανάπτυξης ήταν 24 μήνες, συγκριτικά με τους 39 μήνες κατά την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013 (βλ. γράφημα 7).

85. Βλ. απάντηση της Επιτροπής στο σημείο 84. Για την τρέχουσα περίοδο, δεν ήταν δυνατή η έγκριση προγραμμάτων πριν από την έγκριση της αντίστοιχης συμφωνίας εταιρικής σχέσης.

86. Παρά την καθυστέρηση στην έγκριση των νέων προγραμμάτων, η συνέχεια στην υλοποίηση των πράξεων αγροτικής ανάπτυξης μεταξύ των δύο περιόδων προγραμματισμού, και η επακόλουθη ενίσχυση προς τις αγροτικές περιοχές, διασφαλίστηκε από τη θέσπιση των μεταβατικών κανόνων.

Ανατρέξτε επίσης στην απάντηση της Επιτροπής στο σημείο 85.

87. Μολονότι σε απόλυτες τιμές οι πληρωμές εξακολουθούν να είναι χαμηλότερες από τις πληρωμές κατά την προηγούμενη περίοδο, λαμβάνοντας υπόψη την καθυστερημένη έγκριση της νομοθεσίας, η υλοποίηση κατά την τρέχουσα περίοδο προγραμματισμού εξελίσσεται ικανοποιητικά.

88. Για όλα τα προγράμματα, οι μεταβατικοί κανόνες έχουν διασφαλίσει τη συνέχεια στην εφαρμογή πράξεων αγροτικής ανάπτυξης μεταξύ των δύο περιόδων προγραμματισμού.

90.

Σημείο πρώτο: παρά την καθυστερημένη έγκριση των βασικών πράξεων και μια αρχική καθυστέρηση στην υλοποίηση, τα ετήσια μέτρα, που συνιστούν περίπου το 45 % του συνολικού κονδυλίου, δεν παρουσιάζουν καθυστέρηση και σταδιακά μειώνεται η καθυστέρηση στην εφαρμογή των επενδυτικών μέτρων.

Δεύτερο σημείο: η «ενισχυμένη» ετήσια έκθεση υλοποίησης του 2017, συμπεριλαμβανομένου του ποσοτικού προσδιορισμού των αποτελεσμάτων και της απάντησης σε κοινά ερωτήματα αξιολόγησης, θα μετριάσει τον κίνδυνο αυτό.

Κοινή απάντηση της Επιτροπής στα σημεία 91 και 92.

Η Λευκή Βίβλος της Επιτροπής για το μέλλον της Ευρώπης που δημοσιεύτηκε τον Μάρτιο του 2017 δρομολόγησε μια συνολική συζήτηση για την Ευρώπη το 2025, συμπεριλαμβανομένης της δημοσιονομικής προοπτικής της Ευρώπης, όπως αναφέρεται λεπτομερώς σε έγγραφο προβληματισμού για το μέλλον των οικονομικών της ΕΕ της 28ης Ιουνίου 2017. Η πολιτική διαδικασία θα συμπληρωθεί από μια επανεξέταση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας των προγραμμάτων δαπανών, καθώς και της προστιθέμενης αξίας τους για την ΕΕ. Αυτή η διαδικασία θα στηρίξει την προετοιμασία της επόμενης γενιάς κονδυλίων και τον εκσυγχρονισμό του προϋπολογισμού της ΕΕ.

### **ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ**

93. Λαμβανομένης υπόψη της καθυστερημένης έγκρισης των βασικών πράξεων, η υλοποίηση εξελίσσεται ικανοποιητικά.

95. Βλ. απάντηση της Επιτροπής στο σημείο 10.

Αρκετά χαρακτηριστικά του νέου νομικού πλαισίου για την αγροτική ανάπτυξη έχουν ενισχύσει τον προσανατολισμό της πολιτικής στα αποτελέσματα. Μεταξύ άλλων, στα εν λόγω χαρακτηριστικά συγκαταλέγονται ένα αναθεωρημένο ΚΣΠΑ, αυστηρότερες απαιτήσεις όσον αφορά τον καθορισμό στόχων και την υποβολή εκθέσεων για την πρόοδο σε σχέση με τους στόχους αυτούς, μεγαλύτερη ευελιξία στην κατανομή των μέτρων σε συναφείς στόχους πολιτικής, τη δημιουργία αποθεματικού επίδοσης και την εισαγωγή εκ των προτέρων αιρεσιμοτήτων.

96. Η Επιτροπή θεωρεί ότι έχουν καταβληθεί σημαντικές προσπάθειες για την εισαγωγή στοιχείων στο πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο για την περίοδο 2014-2020, προκειμένου να παρέχει μια «υγιή βάση για τη μελλοντική υποβολή εκθέσεων σχετικά με τα αποτελέσματα και τον αντίκτυπο των προγραμμάτων». Αυτό έδωσε τη δυνατότητα στην Επιτροπή να εστιάσει περισσότερο στον προσανατολισμό στα αποτελέσματα – εξακολουθώντας ταυτόχρονα να προωθεί πρόσθετα μέτρα για να βελτιώσει την απορρόφηση και τη συμμόρφωση.

Η Επιτροπή επίσης θεωρεί ότι η αυξημένη εστίαση στην επίδοση και τα αποτελέσματα ενδέχεται να συμβάλει στην επίτευξη καλύτερων αποτελεσμάτων.

98. Λαμβανομένης υπόψη της καθυστερημένης έγκρισης των βασικών πράξεων, η υλοποίηση εξελίσσεται ικανοποιητικά.

99. Η νομοθετική διαδικασία για το μελλοντικό πλαίσιο πολιτικής είναι σε πολύ πρώιμο στάδιο, επομένως η Επιτροπή δεν είναι σε θέση να προβεί σε συγκεκριμένες δεσμεύσεις όσον αφορά τις νομοθετικές προτάσεις για την περίοδο μετά το 2020.

100. Η συνολική συνέπεια μεταξύ συμφωνιών εταιρικής σχέσης και προγραμμάτων αγροτικής ανάπτυξης δεν είναι το αποτέλεσμα εφαρμογής επίσημων διαδικασιών, αλλά το αποτέλεσμα συντονισμένου στρατηγικού σχεδιασμού που διεξάγεται από εθνικές/περιφερειακές αρχές σε αυστηρή συνεργασία με τις υπηρεσίες της Επιτροπής. Η συνέπεια αυτή απορρέει από εντατικές ανταλλαγές και προσπάθειες συντονισμού σε διαφορετικά επίπεδα.

### **Σύσταση αριθ. 1**

α) Η Επιτροπή αποδέχεται εν μέρει τη σύσταση και επισημαίνει ότι επί του παρόντος δεν είναι σε θέση να προβεί σε συγκεκριμένες δεσμεύσεις όσον αφορά τις νομοθετικές προτάσεις για την περίοδο μετά το 2020.



Ωστόσο, η Επιτροπή δεσμεύεται να αναλύσει πιθανούς τρόπους περαιτέρω ενίσχυσης της συνέπειας μεταξύ των επιμέρους προγραμμάτων στο πλαίσιο της εκπόνησης μελλοντικών νομοθετικών προτάσεων.

β) Η Επιτροπή επισημαίνει ότι η συγκεκριμένη σύσταση απευθύνεται στα κράτη μέλη.

101. Βλ. απαντήσεις της Επιτροπής στα σημεία 73 και 96. Θα πρέπει επίσης να λαμβάνεται υπόψη ότι το νομοθετικό πλαίσιο είναι το αποτέλεσμα της πολιτικής διαδικασίας. Η Επιτροπή έχει την ευθύνη της υλοποίησης των κανονισμών, αποφεύγοντας την εισαγωγή στοιχείων πολυπλοκότητας και προωθώντας την περαιτέρω απλούστευση στον μέγιστο δυνατό βαθμό.

102. Ο προσδιορισμός των αναγκών ακολουθεί, κατά τη λογική του προγραμματισμού, μια συνολική περιγραφή της τρέχουσας κατάστασης του τομέα προγραμματισμού και μια ανάλυση SWOT. Διαδοχικά, με αξιοποίηση των πληροφοριών που λήφθηκαν στα προηγούμενα στάδια, από τις προηγούμενες αξιολογήσεις και την εκ των προτέρων αξιολόγηση, καθώς και από τα διδάγματα του παρελθόντος, αναπτύσσεται η περιγραφή της στρατηγικής. Δεδομένου ότι η βασική λογική του τρέχοντος προγραμματισμού αγροτικής ανάπτυξης είναι ανά τομέα εστίασης, είναι αναπόφευκτο ότι οι εν λόγω ανάγκες και τα μέτρα που απορρέουν επίσης ομαδοποιούνται ανά τομέα εστίασης.

### **Σύσταση αριθ. 2**

Μολονότι η Επιτροπή αποδέχεται αυτή τη σύσταση, επί του παρόντος δεν είναι σε θέση να προβεί σε συγκεκριμένες δεσμεύσεις όσον αφορά τις νομοθετικές προτάσεις για την περίοδο μετά το 2020.

Ωστόσο, η Επιτροπή δεσμεύεται να αναλύσει πιθανούς τρόπους απλούστευσης της δομής και του επιπέδου των απαιτήσεων των εγγράφων προγραμματισμού στον μέγιστο δυνατό βαθμό. Στο πλαίσιο εκπόνησης της ανακοίνωσης της Επιτροπής για τον εκσυγχρονισμό και την απλούστευση της ΚΓΠ, έχουν ήδη διατυπωθεί σχετικοί προβληματισμοί.

103. Το ΚΣΠΑ βελτιώθηκε σε μεγάλο βαθμό συγκριτικά με τις προηγούμενες περιόδους προγραμματισμού.

Η αξιοπιστία των δεδομένων που υποβλήθηκαν στην Επιτροπή εμπίπτει στην ευθύνη των κρατών μελών. Η ποιότητα των δεδομένων που υποβάλλονται από τα κράτη μέλη στο πλαίσιο των απαιτήσεων παρακολούθησης εκτιμάται από την Επιτροπή, η οποία λαμβάνει τα κατάλληλα μέτρα παρακολούθησης, κατά περίπτωση. Η Επιτροπή επίσης υποστηρίζει τα κράτη μέλη μέσω δραστηριοτήτων δικτύωσης για την ανάπτυξη ικανοτήτων.

Όσον αφορά τον ορισμό κοινών δεικτών, υπάρχουν εγγενείς περιορισμοί που πρέπει να εξετάζονται. Το ίδιο ισχύει όσον αφορά την πιθανότητα επιβολής απαιτήσεων συλλογής δεδομένων μεγάλου όγκου στο επίπεδο των δικαιούχων.

104. Το αποθεματικό επίδοσης αποτελεί ένα μόνο από τα στοιχεία που τεκμηριώνουν την αυξημένη εστίαση στα αποτελέσματα. Το βασικό στοιχείο του προσανατολισμού στα αποτελέσματα είναι η λογική παρέμβασης που είναι ενσωματωμένη σε κάθε πρόγραμμα σε συνδυασμό με τους δείκτες υλοποιήσεων και αποτελεσμάτων.

Το πλαίσιο επιδόσεων προβλέπει έναν μηχανισμό για την παρακολούθηση της υλοποίησης των προτεραιοτήτων. Το αποθεματικό επίδοσης αποτελεί κίνητρο για την επίτευξη των στόχων-ορόσημων, γεγονός που αποτελεί κατ' ανάγκη προϋπόθεση για την επίτευξη των επιδιωκόμενων αποτελεσμάτων.

### **Σύσταση αριθ. 3**

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση αυτή.

### **Σύσταση αριθ. 4**

Πρώτο εδάφιο: η Επιτροπή αποδέχεται εν μέρει τη σύσταση. Μολονότι η Επιτροπή επί του παρόντος δεν είναι σε θέση να προβεί σε συγκεκριμένες δεσμεύσεις όσον αφορά τις νομοθετικές προτάσεις για την περίοδο μετά το 2020, δεσμεύεται να αναλύσει πιθανούς τρόπους βελτίωσης της μέτρησης των επιδόσεων της ΚΓΠ συνολικά. Στο πλαίσιο εκπόνησης της ανακοίνωσης της Επιτροπής για τον εκσυγχρονισμό και την απλούστευση της ΚΓΠ, έχουν ήδη διατυπωθεί σχετικοί προβληματισμοί.

Δεύτερο εδάφιο: η Επιτροπή αποδέχεται αυτή τη σύσταση και θεωρεί ότι έχει αρχίσει ήδη να την εφαρμόζει, ιδίως με βάση τις δραστηριότητες του δικτύου αξιολόγησης για την αγροτική ανάπτυξη. Οι δραστηριότητες του περιλαμβάνουν, μεταξύ άλλων, σεμινάρια για ορθές πρακτικές και εκδηλώσεις ανάπτυξης ικανοτήτων για φορείς αξιολόγησης στα κράτη μέλη.

Η διευκόλυνση της εθνικής συνεργασίας εμπίπτει στις εθνικές αρμοδιότητες.

### **Σύσταση αριθ. 5**

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση αυτή.

105. Τα προγράμματα αγροτικής ανάπτυξης είναι στρατηγικά έγγραφα που αποτυπώνουν τον τρόπο με τον οποίο τα κράτη μέλη και οι περιφέρειες σκοπεύουν να κάνουν χρήση της χρηματοδότησης αγροτικής ανάπτυξης για να αντιμετωπίσουν προσδιορισμένες εδαφικές ανάγκες, σύμφωνα με το σύνολο των προτεραιοτήτων της Ένωσης και τους κανόνες για τη χρήση του ταμείου που συστάθηκε στο νομικό πλαίσιο.

106. Η Επιτροπή θεωρεί ότι τα προγράμματα αγροτικής ανάπτυξης παίζουν σημαντικό στρατηγικό ρόλο και είναι ο στυλοβάτης της επίτευξης θετικών αποτελεσμάτων.

107. Όσον αφορά την ημερομηνία έγκρισης του νομικού πλαισίου, τα προγράμματα αγροτικής ανάπτυξης εγκρίθηκαν ταχύτερα σε σχέση με την προηγούμενη περίοδο προγραμματισμού.

Παρά την έγκριση από το 2015, οι μεταβατικοί κανόνες έχουν διασφαλίσει τη συνέχεια στην εφαρμογή πράξεων αγροτικής ανάπτυξης μεταξύ των δύο περιόδων προγραμματισμού.

108. Η Επιτροπή θεωρεί ότι η υλοποίηση των προγραμμάτων αγροτικής ανάπτυξης συνολικά σημειώνει σταθερή πρόοδο και τα προγράμματα εν γένει κινούνται με κανονικό ρυθμό.

109. Η συνεχής παρακολούθηση, αξιολόγηση και, κατά περίπτωση, οι δραστηριότητες ελέγχου κατά τη συνολική περίοδο προγραμματισμού έχουν διασφαλίσει την απόκτηση συναφών πληροφοριών σχετικά με την υλοποίηση προγραμμάτων. Όπως αναγνωρίζεται από το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο (βλ. σημείο 18), το κανονιστικό πλαίσιο της περιόδου 2014-2020 είχε ως βάση τις εμπειρίες από τις προηγούμενες περιόδους προγραμματισμού, ενώ υπήρξε ανταπόκριση σε αρκετές από τις συστάσεις του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου.

### **Σύσταση αριθ. 6**

Πρώτο εδάφιο: στον βαθμό που την αφορά, η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση και θεωρεί ότι την εφαρμόζει ήδη. Η Λευκή Βίβλος της Επιτροπής για το μέλλον της Ευρώπης που δημοσιεύτηκε τον Μάρτιο του 2017 δρομολόγησε μια συνολική συζήτηση για την Ευρώπη το 2025, συμπεριλαμβανομένης της δημοσιονομικής προοπτικής της Ευρώπης, όπως αναφέρεται λεπτομερώς σε έγγραφο προβληματισμού για το μέλλον των οικονομικών της ΕΕ της 28ης Ιουνίου 2017. Η πολιτική διαδικασία θα συμπληρωθεί από μια επανεξέταση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας των προγραμμάτων δαπανών, καθώς και της προστιθέμενης αξίας τους για την ΕΕ. Αυτή η διαδικασία θα στηρίξει την προετοιμασία της επόμενης γενιάς κονδυλίων και τον εκσυγχρονισμό του προϋπολογισμού της ΕΕ.

Δεύτερο εδάφιο: η Επιτροπή αποδέχεται εν μέρει τη σύσταση, στο μέτρο που η διαδικασία, η οποία αναφέρεται στο προηγούμενο σημείο, έχει ακολουθήσει την πορεία της. Η ημερομηνία-στόχος για την υλοποίηση της σύστασης αποτυπώνει αυτό το μέτρο.

<b>Στάδιο</b>	<b>Ημερομηνία</b>
Έγκριση του υπομνήματος σχεδιασμού του ελέγχου / Έναρξη του ελέγχου	24.2.2016
Επίσημη διαβίβαση του σχεδίου έκθεσης στην Επιτροπή (ή σε άλλη ελεγχόμενη μονάδα)	5.7.2017
Έγκριση της τελικής έκθεσης μετά τη διαδικασία εκατέρωθεν ακρόασης	27.9.2017
Παραλαβή των επίσημων απαντήσεων της Επιτροπής (ή άλλης ελεγχόμενης μονάδας) σε όλες τις γλώσσες	7.11.2017

Η ΕΕ προτίθεται να δαπανήσει για την πολιτική αγροτικής ανάπτυξης σχεδόν 100 δισεκατομμύρια ευρώ μέσω του Ευρωπαϊκού Γεωργικού Ταμείου Αγροτικής Ανάπτυξης (ΕΓΤΑΑ) για την περίοδο 2014-2020. Στόχος του στρατηγικού πλαισίου της ΕΕ για την περίοδο 2014-2020 ήταν η μεγαλύτερη εστίαση στα αποτελέσματα. Εντούτοις, οι προσπάθειες επίτευξης του στόχου αυτού προσέκρουσαν στο αιώνιο πρόβλημα της έναρξης σχεδιασμού της νέας περιόδου προγραμματισμού προτού να καταστούν διαθέσιμα, από την προηγούμενη περίοδο, συναφή στοιχεία σχετικά με τις δαπάνες και τα αποτελέσματα.

Διαπιστώσαμε ότι τα εγκεκριμένα ΠΑΑ είναι ογκώδη και πολύπλοκα έγγραφα με αδυναμίες, τα οποία περιορίζουν τη δυνατότητα ενίσχυσης της εστίασης στις επιδόσεις και τα αποτελέσματα. Απαιτείτο επίσης σημαντική διοικητική προσπάθεια εκ μέρους των εθνικών αρχών, προκειμένου να ικανοποιηθούν οι εκτεταμένες απαιτήσεις ως προς το περιεχόμενό τους. Διαπιστώσαμε επίσης ότι παρά τις προσπάθειες της Επιτροπής, η υλοποίηση των ΠΑΑ άρχισε με καθυστέρηση και η εκτέλεση των προγραμματισμένων δαπανών πραγματοποιήθηκε με βραδύτερους ρυθμούς σε σύγκριση με την προηγούμενη περίοδο.

Διατυπώνουμε σειρά συστάσεων προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και τα κράτη μέλη για τη βελτίωση της επόμενης διαδικασίας προγραμματισμού.

40  
1977-2017



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ  
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ  
ΣΥΝΕΔΡΙΟ



Υπηρεσία Εκδόσεων

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

Τηλ. +352 4398-1

Πληροφορίες: [eca.europa.eu/el/Pages/ContactForm.aspx](http://eca.europa.eu/el/Pages/ContactForm.aspx)  
Ιστότοπος: [eca.europa.eu](http://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors