

Ειδική έκθεση

Προγραμματισμός του Μηχανισμού Γειτονίας, Ανάπτυξης και Διεθνούς Συνεργασίας – Παγκόσμια Ευρώπη

Διεξοδικά προγράμματα με ελλείψεις ωστόσο
στη μεθοδολογία για την κατανομή της
χρηματοδότησης και την παρακολούθηση του
αντικτύπου



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ
ΣΥΝΕΔΡΙΟ

Περιεχόμενα

	Σημείο
Σύνοψη	I-X
Εισαγωγή	01-13
ΜΓΑΔΣ – Παγκόσμια Ευρώπη: το νέο μέσο εξωτερικής δράσης της ΕΕ	01-07
Η διαδικασία προγραμματισμού	08-13
Εμβέλεια και τρόπος προσέγγισης του ελέγχου	14-17
Παρατηρήσεις	18-83
Η μεθοδολογία για την κατανομή των κονδυλίων του ΜΓΑΔΣ-Παγκόσμια Ευρώπη δεν ήταν απόλυτα διαφανής, συνεπής ή εμπειριστατωμένη	18-32
Η Επιτροπή και η ΕΥΕΔ εξακολουθούν να χρησιμοποιούν διάφορες μεθοδολογίες κατανομής κονδυλίων, παρότι έχουν στη διάθεσή τους συγκεκριμένο μηχανισμό	20-24
Η κατανομή για τις γειτονικές χώρες βασίστηκε σε μη συγκρίσιμες και ανεπαρκώς τεκμηριωμένες ποιοτικές αξιολογήσεις	25-27
Για τις μη γειτονικές χώρες, μολονότι η μεθοδολογία κατανομής ήταν ποσοτική, συγκρίσιμη και περισσότερο διαφανής, δεν εφαρμόστηκε απαρεικλίτως	28-32
Τα ΠΕΠ ευνοούσαν την ευελιξία, εγκρίθηκαν ωστόσο καθυστερημένα και το ευρύ πεδίο αναφοράς τους μπορεί να υπονομεύσει τον αναμενόμενο αντίκτυπο	33-70
Η Επιτροπή και η ΕΥΕΔ ανέλυσαν τις ανάγκες αναφορικά με τους τομείς συνεργασίας που σχεδίαζαν να καλύψουν και διαβουλευθήκαν με τα περισσότερα ενδιαφερόμενα μέρη	35-46
Το ευρύ πεδίο αναφοράς των επιλεγμένων τομέων προτεραιότητας κινδυνεύει να υπονομεύσει τον αντίκτυπο της χρηματοδότησης της ΕΕ	47-54
Η έγκριση των ΠΕΠ καθυστέρησε εξαιτίας της καθυστερημένης έγκρισης του κανονισμού ΜΓΑΔΣ-Παγκόσμια Ευρώπη	55-59
Οι κοινές πρωτοβουλίες συνεπάγονταν σημαντικές πρόσθετες εργασίες και προκάλεσαν καθυστερήσεις στον προγραμματισμό	60-70

Τα ΠΕΠ δεν διέθεταν αρκετούς κοινούς δείκτες για τη μέτρηση της προόδου σε επίπεδο μηχανισμού	71-83
Οι επιλεγμένοι δείκτες των ΠΕΠ δεν θα μετρούν απαραίτητως τα πραγματικά επιτεύγματα	72-77
Το κοινό πλαίσιο αποτελεσμάτων της Επιτροπής δεν είχε ακόμη μεταφερθεί επαρκώς σε όλα τα ΠΕΠ	78-83
Συμπεράσματα και συστάσεις	84-90
Παραρτήματα	
Παράρτημα Ι – Χρονογραμμή της διαδικασίας κατάρτισης και προγραμματισμού	
Παράρτημα ΙΙ – Συχνότητα των δεικτών GERF	
Συνομογραφίες και ακρωνύμια	
Γλωσσάριο	
Απαντήσεις της Επιτροπής και της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης	
Χρονογραμμή	
Κλιμάκιο ελέγχου	

Σύνοψη

I Ο νέος Μηχανισμός Γειτονίας, Ανάπτυξης και Διεθνούς Συνεργασίας — Παγκόσμια Ευρώπη (ΜΓΑΔΣ–Παγκόσμια Ευρώπη) συνιστά το βασικό χρηματοδοτικό εργαλείο για την υλοποίηση της συνεργασίας της ΕΕ με τις χώρες-εταίρους. Με συνολικό ενωσιακό προϋπολογισμό 79,5 δισεκατομμύρια ευρώ, καλύπτει περισσότερο από το 70 % της χρηματοδότησης της ΕΕ που διατίθεται για την εξωτερική δράση κατά την περίοδο χρηματοδότησης 2021-2027. Στον κανονισμό ΜΓΑΔΣ-Παγκόσμια Ευρώπη καθορίζονται τα χρηματοδοτικά κονδύλια για τα γεωγραφικά και θεματικά προγράμματα, τις αναδυόμενες προκλήσεις και το αποθεματικό προτεραιοτήτων.

II Προγραμματισμός είναι η διαδικασία μέσω της οποίας η ΕΕ καθορίζει τις προτεραιότητές της όσον αφορά τη διεθνή συνεργασία. Η διαδικασία προγραμματισμού του ΜΓΑΔΣ-Παγκόσμια Ευρώπη συνίσταται στην κατάρτιση και την έγκριση εθνικών, περιφερειακών και θεματικών πολυετών ενδεικτικών προγραμμάτων για χώρες της γειτονίας και χώρες εκτός της ευρωπαϊκής γειτονίας (για συντομία εφεξής «γειτονικές και μη γειτονικές χώρες»). Ελέγξαμε τα γεωγραφικά προγράμματα, στα οποία καθορίζονταν για μία επταετία (2021-2027) οι τομείς προτεραιότητας και οι τομείς παρέμβασης σε κάθε χώρα-εταίρο, καθώς και το χρηματοδοτικό κονδύλιο για την πρώτη τετραετία (2021-2024). Με τον έλεγχό μας αναμένουμε να συμβάλουμε στη βελτίωση της χρηματοδότησης για την τριετία που απομένει (2025-2027) και να προσφέρουμε χρήσιμα στοιχεία για τη διαμόρφωση της επόμενης περιόδου προγραμματισμού.

III Στόχος μας ήταν να αξιολογήσουμε κατά πόσον η Επιτροπή και η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης (ΕΥΕΔ) είχαν προγραμματίσει κατάλληλα τον ΜΓΑΔΣ-Παγκόσμια Ευρώπη.

IV Το συμπέρασμά μας ήταν ότι, συνολικά, η Επιτροπή και η ΕΥΕΔ είχαν σχεδιάσει διεξοδικά γεωγραφικά προγράμματα, τα οποία κάλυπταν ευρύ φάσμα των αναγκών των χωρών-εταίρων και των προτεραιοτήτων της ΕΕ, υπήρχαν ωστόσο ελλείψεις τόσο στις μεθοδολογίες που εφαρμόστηκαν για την κατανομή της χρηματοδότησης στις χώρες-εταίρους όσο και στην οργάνωση του πλαισίου παρακολούθησης.

V Παρά το γεγονός ότι η Επιτροπή και η ΕΥΕΔ είχαν συγχωνεύσει τη χρηματοδότηση σε έναν ενιαίο μηχανισμό, ακολουθούσαν δύο διαφορετικές μεθοδολογίες κατανομής, μία για τις γειτονικές χώρες και μία άλλη για τις μη γειτονικές χώρες.

VI Διαπιστώσαμε ότι, στην περίπτωση των γειτονικών χωρών, η Επιτροπή και η ΕΥΕΔ δεν είχαν εφαρμόσει τυποποιημένη και διαφανή μεθοδολογία κατανομής. Η Επιτροπή και η ΕΥΕΔ διενήργησαν σύντομες, περιγραφικές αξιολογήσεις ανά χώρα, οι οποίες δεν ήταν συγκρίσιμες. Δεν μπορέσαμε να συνδέσουμε τα κριτήρια κατανομής του κανονισμού ΜΓΑΔΣ-Παγκόσμια Ευρώπη με τα διατεθέντα κονδύλια.

VII Αντίθετα, τα κονδύλια που διατέθηκαν για τις μη γειτονικές χώρες υπολογίστηκαν με περισσότερο συγκρίσιμο και διαφανή τρόπο, βάσει μαθηματικού τύπου που απηχούσε τις αρχές προγραμματισμού. Γενικά, επιτύχαμε να συμφωνήσουμε τους υπολογισμούς μας με τα αριθμητικά στοιχεία της Επιτροπής και της ΕΥΕΔ. Ωστόσο, διαπιστώσαμε αδυναμίες στην εφαρμογή αυτού του τύπου όσον αφορά, μεταξύ άλλων, τη συλλογή και επεξεργασία ανεπεξέργαστων δεδομένων και τη σχετική τεκμηρίωση της διαδικασίας.

VIII Η Επιτροπή και η ΕΥΕΔ ανέλυσαν την κατάσταση και τις ανάγκες των χωρών-εταίρων. Οι τομείς προτεραιότητας που είχαν επιλεγεί για κάθε πρόγραμμα ήταν ευρείς. Η ευρύτητα αυτή παρέχει μεν ευελιξία για την προσαρμογή τους σε απρόβλεπτα γεγονότα, μπορεί όμως να περιορίσει την εστίαση της χρηματοδότησης της ΕΕ, με κίνδυνο να μην επιτευχθεί μεγάλος αντίκτυπος. Η έγκριση των ΠΕΠ καθυστέρησε εξαιτίας της καθυστερημένης έγκρισης του κανονισμού ΜΓΑΔΣ-Παγκόσμια Ευρώπη.

IX Τα πολυετή ενδεικτικά προγράμματα περιλάμβαναν σχετικούς μεν, πολυάριθμους δε, δείκτες επιδόσεων των οποίων η χρήση δεν ήταν υποχρεωτική. Στη συντριπτική πλειονότητά τους οι δείκτες ήταν ειδικοί, αλλά για πάνω από το 20 % αυτών οι τιμές βάσης και οι τιμές-στόχος ήταν είτε ασαφείς είτε ανύπαρκτες. Επιπλέον, οι δυνατότητες συγκέντρωσης των αποτελεσμάτων είναι περιορισμένες λόγω της διαφοροποιημένης και ασυνεπούς χρήσης κοινών δεικτών.

X Βάσει των συμπερασμάτων αυτών, συνιστούμε στην Επιτροπή και στην ΕΥΕΔ:

- να βελτιώσουν τη μεθοδολογία για την κατανομή της χρηματοδότησης στις γειτονικές χώρες, καθιστώντας την τυποποιημένη, συγκρίσιμη και διαφανή·
- να αναπτύξουν περαιτέρω και να εφαρμόσουν απαρεγκλίτως τη μεθοδολογία για τον υπολογισμό των κονδυλίων που κατανέμονται στις μη γειτονικές χώρες·
- να αποσαφηνίσουν τη μεθοδολογία για την αξιολόγηση του αντικτύπου της ενωσιακής στήριξης·
- να εστιάσουν το πεδίο αναφοράς της διαδικασίας προγραμματισμού·

- να απλουστεύσουν τους δείκτες των πολυετών ενδεικτικών προγραμμάτων και να εξασφαλίσουν τη συνεπή χρήση τους.

Εισαγωγή

ΜΓΑΔΣ – Παγκόσμια Ευρώπη: το νέο μέσο εξωτερικής δράσης της ΕΕ

01 Ο Μηχανισμός Γειτονίας, Ανάπτυξης και Διεθνούς Συνεργασίας — Παγκόσμια Ευρώπη (ΜΓΑΔΣ–Παγκόσμια Ευρώπη) συνιστά το βασικό χρηματοδοτικό εργαλείο για την υλοποίηση της συνεργασίας της ΕΕ με τις χώρες-εταίρους. Καλύπτει άνω του 70 % της χρηματοδότησης της ΕΕ που διατίθεται για την εξωτερική δράση στο πλαίσιο του πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου (ΠΔΠ) της περιόδου 2021-2027 (βλέπε [πίνακα 1](#)).

Πίνακας 1 – Προϋπολογισμός της ΕΕ για την εξωτερική δράση (σε τρέχουσες τιμές)

Μέσο	Ποσό (σε εκατ. ευρώ)	Μερίδιο του τομέα 6
ΜΓΑΔΣ - Παγκόσμια Ευρώπη	79 462	72 %
Μηχανισμός Προενταξιακής Βοήθειας	14 162	13 %
Ανθρωπιστική βοήθεια	11 569	10 %
Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας	2 679	2 %
Υπερπόντιες χώρες και εδάφη (περιλαμβανομένης της Γροιλανδίας)	500	1 %
Λοιπά	2 225	2 %
Σύνολο για τον τομέα 6 «Γειτονικές χώρες και υπόλοιπος κόσμος» του ΠΔΠ 2021-2027	110 597	100 %

Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

02 Ο ΜΓΑΔΣ-Παγκόσμια Ευρώπη εγκρίθηκε τον Ιούνιο του 2021¹ με αναδρομική ισχύ από την 1η Ιανουαρίου 2021. Είναι το αποτέλεσμα συγχώνευσης σειράς μέσων που χρησιμοποιήθηκαν για την υλοποίηση της εξωτερικής δράσης από το 2014 έως το 2020 (βλέπε [γράφημα 1](#)), ορισμένα από τα οποία δεν περιλαμβάνονταν στον προϋπολογισμό της ΕΕ. Με τη συγκεκριμένη συγχώνευση αποκαταστάθηκαν ζητήματα που είχαν αναφερθεί τόσο στην εκτίμηση επιπτώσεων² όσο και σε διάφορες αξιολογήσεις προηγούμενων μέσων, όπως η αλληλεπικάλυψη της βοήθειας, αποκλίνοντες στόχοι, η έλλειψη ευελιξίας, η ανάγκη απλούστευσης³, η καλύτερη ενσωμάτωση και μια περισσότερη στρατηγική προσέγγιση⁴.

¹ Κανονισμός (ΕΕ) 2021/947 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου.

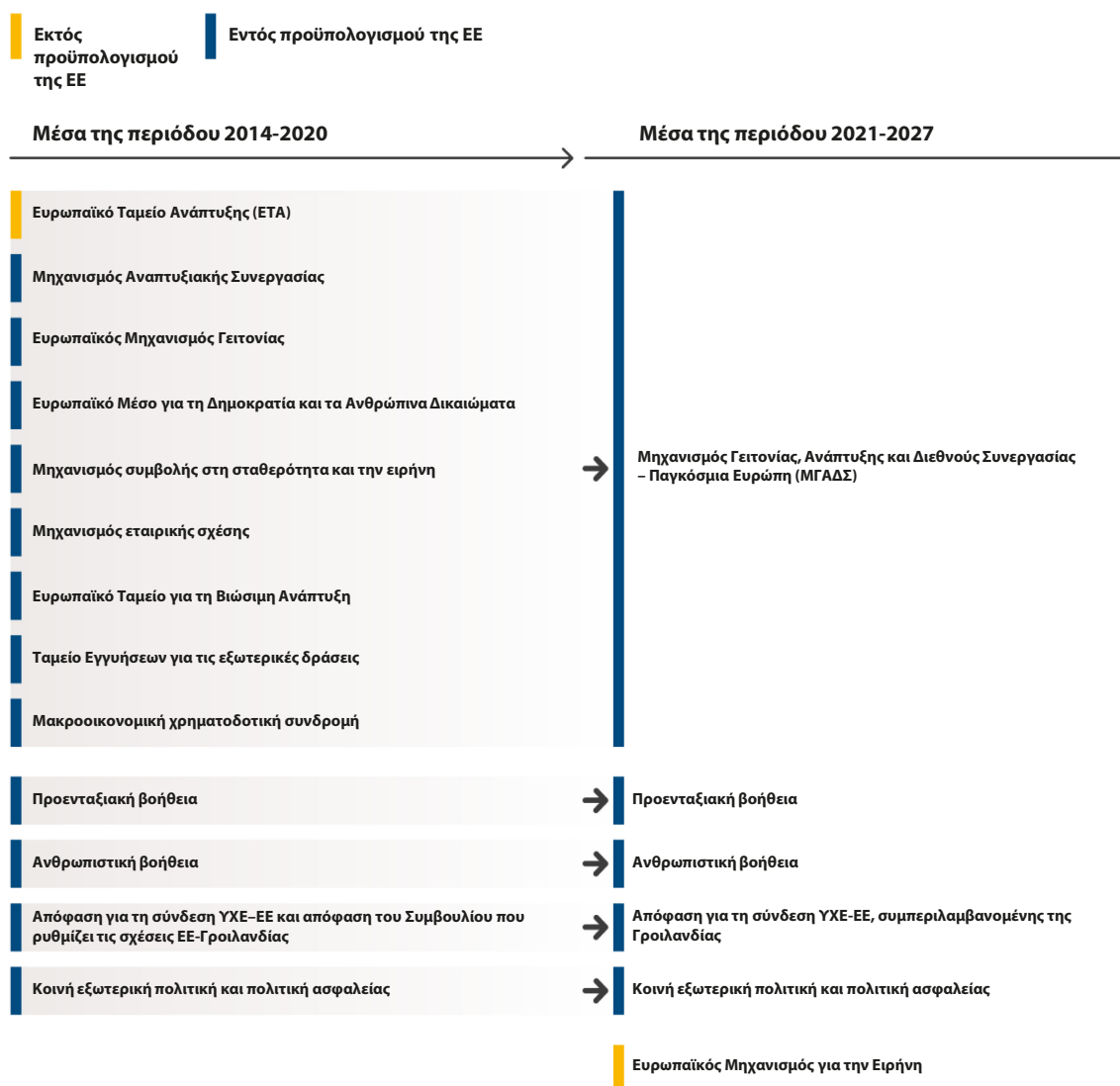
² Ευρωπαϊκή Επιτροπή. [Impact assessment accompanying the document 'Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument'](#), SWD(2018) 337 final.

³ Έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής, [Evaluation of the Development Cooperation Instrument](#), SWD(2017) 600 final, σ. 20· έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής, [Evaluation of the 11th European Development Fund](#), SWD(2017) 601 final, σ. 22· έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής, [Evaluation of the European Neighbourhood Instrument](#), SWD(2017) 602 final, σ. 32· έκθεση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, [Έκθεση ενδιάμεσης επανεξέτασης των μηχανισμών εξωτερικής χρηματοδότησης](#), COM(2017) 720 final, σ. 10, 13 και 19.

⁴ Έκθεση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο με τίτλο [«Έκθεση ενδιάμεσης επανεξέτασης των μηχανισμών εξωτερικής χρηματοδότησης»](#), COM/2015/720 final, σ. 20.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Έκθεση συνοχής – [Insights from the external evaluation of the external financing instruments](#), Ιούλιος 2017, σ. 20.

Γράφημα 1 – Μέσα εξωτερικής δράσης της ΕΕ (2014-2020 έναντι 2021-2027)



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει των εγγράφων της Επιτροπής.

03 Ο ΜΓΑΔΣ-Παγκόσμια Ευρώπη αποτελείται από τρεις πυλώνες:

- έναν γεωγραφικό πυλώνα (60 388 εκατομμύρια ευρώ) για τη συνεργασία της ΕΕ με τις ακόλουθες τέσσερις περιφέρειες: υποσαχάρια Αφρική, Γειτονία, Ασία και Ειρηνικός, και Βόρεια και Νότια Αμερική και Καραϊβική·
- έναν θεματικό πυλώνα (6 358 εκατομμύρια ευρώ) που συμπληρώνει τον γεωγραφικό πυλώνα παρέχοντας στήριξη για τα ανθρώπινα δικαιώματα και τη δημοκρατία, τις οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών, την ειρήνη, τη σταθερότητα και την πρόληψη των συγκρούσεων, καθώς και τις παγκόσμιες προκλήσεις·

- ο έναν εκτός προγραμματισμού πυλώνα ταχείας αντίδρασης (3 182 εκατομμύρια ευρώ), ο οποίος αποσκοπεί στην ταχεία αντιμετώπιση κρίσεων, στη στήριξη της πρόληψης των συγκρούσεων, στην αύξηση της ανθεκτικότητας των κρατών, των κοινωνιών, των κοινοτήτων και των ατόμων, στη σύνδεση της ανθρωπιστικής βοήθειας με την αναπτυξιακή δράση και στη διασφάλιση έγκαιρης δράσης για την επίτευξη των στόχων της εξωτερικής πολιτικής.

04 Επιπλέον, προβλέπεται αποθεματικό αναδυόμενων προκλήσεων και προτεραιοτήτων (9 534 εκατομμύρια ευρώ), το οποίο καλύπτει απρόβλεπτες ανάγκες και προτεραιότητες. Το αποθεματικό αυτό μπορεί να χρησιμοποιηθεί για τη συμπλήρωση των τριών πυλώνων που προαναφέρθηκαν.

05 Για την υλοποίηση του γεωγραφικού και του θεματικού πυλώνα απαιτείται η κατάρτιση πολυετών ενδεικτικών προγραμμάτων (ΠΕΠ), στα οποία καθορίζονται για περίοδο επταετίας, οι προτεραιότητες και οι στόχοι για την αντιμετώπιση των προκλήσεων που έχουν προσδιοριστεί.

06 Οι δράσεις που χρηματοδοτούνται στο πλαίσιο του γεωγραφικού πυλώνα υλοποιούνται μέσω εθνικών και περιφερειακών προγραμμάτων. Τα γεωγραφικά αυτά ΠΕΠ καλύπτουν επίσης το νέο Ευρωπαϊκό Ταμείο για τη Βιώσιμη Ανάπτυξη⁵ (ETBA+), ένα χρηματοδοτικό εργαλείο για τη μόχλευση επενδύσεων μέσω της παροχής εγγυήσεων και του συνδυασμού επιχορηγήσεων της ΕΕ με τραπεζικά δάνεια (συνδυαστική χρηματοδότηση). Επιπλέον, η ΕΕ και τα κράτη μέλη της ένωσαν τις δυνάμεις τους συγκροτώντας την Ομάδα Ευρώπη⁶ το 2020, συντονίζοντας τις δράσεις τους από κοινού στο πλαίσιο των πρωτοβουλιών «Ομάδα Ευρώπη» (βλέπε σημείο 63).

07 Τα θεματικά προγράμματα στηρίζουν παγκόσμιες και διαπεριφερειακές πρωτοβουλίες, προστατεύουν παγκόσμια δημόσια αγαθά ή αντιμετωπίζουν παγκόσμιες προκλήσεις. Μπορούν επίσης να χρησιμοποιηθούν σε χώρες που δεν διαθέτουν συγκεκριμένο ΠΕΠ (άρθρο 4, παράγραφος 5, του κανονισμού ΜΓΑΔΣ-Παγκόσμια Ευρώπη).




⁵ Διεθνείς εταιρικές σχέσεις - ιστοσελίδα [European Fund for Sustainable Development Plus](#).

⁶ Διεθνείς εταιρικές σχέσεις - ιστοσελίδα [Team Europe Initiatives](#).

Η διαδικασία προγραμματισμού

08 Προγραμματισμός είναι η διαδικασία μέσω της οποίας η ΕΕ καθορίζει τις προτεραιότητές της όσον αφορά τη διεθνή συνεργασία. Ο προγραμματισμός περιγράφεται στο κεφάλαιο I (τίτλος II) του κανονισμού ΜΓΑΔΣ-Παγκόσμια Ευρώπη. Το κεφάλαιο II περιλαμβάνει ειδικές διατάξεις για τον χώρο γειτονίας. Ο κανονισμός ΜΓΑΔΣ-Παγκόσμια Ευρώπη υπογραμμίζει τη σημασία του διαλόγου με τα ενδιαφερόμενα κράτη μέλη της ΕΕ και τις ενδιαφερόμενες χώρες-εταίρους, καθώς και της ευθυγράμμισης με τους κύκλους στρατηγικής των χωρών αυτών. Ο προγραμματισμός των γεωγραφικών προγραμμάτων παρέχει ένα ειδικό πλαίσιο συνεργασίας, με βάση τις αρχές προγραμματισμού για όλες τις χώρες (άρθρο 13, παράγραφος 2), το οποίο συμπληρώνεται από ειδικές διατάξεις για τη Γειτονία (άρθρο 19, παράγραφος 2) (βλέπε [γράφημα 2](#)).

Γράφημα 2 – Κριτήρια κατανομής και αρχές προγραμματισμού

Γεωγραφικά προγράμματα αρχές προγραμματισμού Βάσει του άρθρου 13, παράγραφος 2, του κανονισμού ΜΓΑΔΣ-Παγκόσμια Ευρώπη		Ειδικές διατάξεις για τις γειτονικές χώρες κριτήρια κατανομής Βάσει του άρθρου 19, παράγραφος 2, του κανονισμού ΜΓΑΔΣ-Παγκόσμια Ευρώπη
<p>ανάγκες, οι οποίες καθορίζονται βάσει ειδικών κριτηρίων που λαμβάνουν υπόψη τον πληθυσμό, τη φτώχεια, την ανισότητα, την ανθρωπίνη ανάπτυξη, την οικονομική και περιβαλλοντική αστάθεια, την κρατική και κοινωνική ανθεκτικότητα και τον αντίκτυπο παρατεταμένων και επαναλαμβανόμενων κρίσεων</p>	Ανάγκες 	<p>ανάγκες, με τη χρήση δεικτών όπως ο πληθυσμός, οι ανισότητες και το επίπεδο ανάπτυξης</p>
<p>ικανότητα και δέσμευση των εταίρων να προωθούν κοινές αξίες, αρχές και συμφέροντα, συμπεριλαμβανομένων των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, των θεμελιωδών ελευθεριών, της δημοκρατίας, του κράτους δικαίου, της χρηστής διακυβέρνησης, του αγώνα για την καταπολέμηση της διαφθοράς, του ανοικτού χώρου της κοινωνίας των πολιτών και της ισότητας των φύλων, και να στηρίζουν κοινούς στόχους και πολυμερείς συμμαχίες και συνεργασία, ένα βασισμένο σε κανόνες διεθνές σύστημα, καθώς και την προώθηση των προτεραιοτήτων της Ένωσης</p> <p>δεσμεύσεις των εταίρων, συμπεριλαμβανομένων εκείνων που έχουν συμφωνηθεί από κοινού με την Ένωση, και των επιδόσεών τους, που προσδιορίζονται βάσει κριτηρίων όπως η πολιτική μεταρρύθμιση· και της οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης, της περιβαλλοντικής βιωσιμότητας και της αποτελεσματικής χρήσης των ενισχύσεων, λαμβάνοντας υπόψη τις ιδιαιτερότητες και το επίπεδο ανάπτυξης των χωρών-εταίρων</p> <p>ικανότητες των εταίρων να κινητοποιούν και να χρησιμοποιούν αποτελεσματικά εγχώριους πόρους, καθώς και να έχουν πρόσβαση σε χρηματοδοτικούς πόρους, να διαχειρίζονται με διαφάνεια τους πόρους για την προαγωγή των εθνικών αναπτυξιακών προτεραιοτήτων και των ικανοτήτων απορρόφησης που διαθέτουν.</p>	Δεσμεύσεις και ικανότητες 	<p>δέσμευση και πρόσδος στην υλοποίηση των κοινώς συμφωνημένων πολιτικών, οικονομικών, περιβαλλοντικών και κοινωνικών στόχων μεταρρύθμισης</p> <p>προσήλωση και πρόσδος όσον αφορά την οικοδόμηση ισχυρής και βιώσιμης δημοκρατίας, το κράτος δικαίου, τη χρηστή διακυβέρνηση, τα ανθρωπίνια δικαιώματα και την καταπολέμηση της διαφθοράς</p> <p>εταιρική σχέση με την Ένωση, περιλαμβανομένου του βαθμού φιλοδοξίας της εν λόγω εταιρικής σχέσης</p> <p>ικανότητα απορρόφησης</p>
<p>δυναμικός αντίκτυπος της ενωσιακής χρηματοδότησης στις χώρες/περιφέρειες-εταίρους</p>	Δυναμικός αντίκτυπος 	<p>ενδεχόμενος αντίκτυπος της ενωσιακής στήριξης στο πλαίσιο του Μηχανισμού</p>

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει του [κανονισμού \(ΕΕ\) 2021/947](#).

09 Η διαδικασία προγραμματισμού του ΜΓΑΔΣ-Παγκόσμια Ευρώπη συνίσταται στην κατάρτιση και έγκριση εγγράφων προγραμματισμού, των ΠΕΠ. Οι αντιπροσωπείες της ΕΕ σχεδιάζουν τα ΠΕΠ χώρας, σε συνεργασία με την Επιτροπή και την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης (ΕΥΕΔ), ιδίως τη Γενική Διεύθυνση Διεθνών Εταιρικών Σχέσεων (ΓΔ INTPA), τη Γενική Διεύθυνση Γειτονίας και Διαπραγματεύσεων για τη Διεύρυνση (ΓΔ NEAR) και την Υπηρεσία Μέσων Εξωτερικής Πολιτικής (FPI). Η Επιτροπή και η ΕΥΕΔ καταρτίζουν επίσης τα περιφερειακά και θεματικά προγράμματα, κατόπιν διαβούλευσης με τις αρμόδιες αντιπροσωπείες της ΕΕ και άλλες υπηρεσίες της Επιτροπής. Τα κράτη μέλη υποβάλλουν τις γνώμες τους στην επιτροπή ΜΓΑΔΣ-Παγκόσμια Ευρώπη. Η τελική απόφαση λαμβάνεται από το Σώμα των Επιτρόπων της Επιτροπής. Στο [γράφημα 3](#) παρουσιάζεται ο καταμερισμός των αρμοδιοτήτων.

Γράφημα 3 – Αρμοδιότητες στο πλαίσιο της διαδικασίας προγραμματισμού



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει εσωτερικών εγγράφων της Επιτροπής.

10 Έως τον Δεκέμβριο του 2022, η Επιτροπή είχε εγκρίνει ΠΕΠ για 102 χώρες-εταίρους, πέντε περιφέρειες (υποσαχάρια Αφρική, Νότια Γειτονία, Ανατολική Γειτονία, Ασία/Ειρηνικός, και Βόρεια και Νότια Αμερική και Καραϊβική), τέσσερα θεματικά προγράμματα και ένα ΠΕΠ για το πρόγραμμα Erasmus+. Δεν είχαν προταθεί ακόμη ΠΕΠ για επτά χώρες εταίρους, λόγω της ιδιαίτερης κατάστασής τους. Εξαιτίας της απουσίας κάποιας βάσης προγραμματισμού υπό τη μορφή κοινού εγγράφου τα ΠΕΠ για το Μαρόκο και την Τυνησία δεν έχουν οριστικοποιηθεί.

11 Μολονότι τα χρηματοδοτικά προγράμματα καλύπτουν μία επταετία, στο πλαίσιο των ΠΕΠ, η Επιτροπή και η ΕΥΕΔ κατένειμαν τα κονδύλια για τις χώρες-εταίρους μόνο για μία τετραετία (2021-2024). Τα υπόλοιπα κεφάλαια πρόκειται κατανεμηθούν κατόπιν ενδιάμεσης επανεξέτασης η οποία θα βασιστεί σε ενδιάμεση αξιολόγηση που αναμένεται να ολοκληρωθεί έως τον Δεκέμβριο του 2024 (βλέπε σημείο 54).

12 Προκειμένου να αυξηθεί ο αντίκτυπος της συλλογικής συνεργασίας της ΕΕ, ο κανονισμός ΜΓΑΔΣ-Παγκόσμια Ευρώπη ενθαρρύνει σθεναρά τον κοινό προγραμματισμό, όποτε αυτό είναι δυνατόν και ενδεδειγμένο. Ο κοινός προγραμματισμός υλοποιείται όταν η ΕΕ και τα κράτη μέλη της, από κοινού με τους εθνικούς αναπτυξιακούς οργανισμούς και τους χρηματοδοτικούς οργανισμούς, συμφωνούν να εγκρίνουν κοινό πολυετές έγγραφο προγραμματισμού στο οποίο θα καθορίζεται η συνεργασία τους με χώρα-εταίρο.

13 Ο ΜΓΑΔΣ-Παγκόσμια Ευρώπη διαμορφώνει την αναπτυξιακή βοήθεια και την εξωτερική συνεργασία της ΕΕ για ολόκληρη την περίοδο του ΠΔΠ. Η εξασφάλιση κατάλληλης διαδικασίας προγραμματισμού είναι ζωτικής σημασίας, προκειμένου η στήριξη της ΕΕ να ανταποκρίνεται στις ανάγκες των χωρών-εταίρων. Παράλληλα, πρέπει να λαμβάνονται υπόψη η δέσμευσή τους να πραγματοποιήσουν μεταρρυθμίσεις, η εγχώρια ικανότητά τους και οι συνεισφορές άλλων χορηγών. Ως εκ τούτου, ο καλός προγραμματισμός αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για την επίτευξη αποτελεσματικής υλοποίησης και καλύτερου αντίκτυπου, δύο πτυχές τις οποίες η ΕΕ δεσμεύεται να επιτύχει⁷.

⁷ Δήλωση του Παρισιού για την αποτελεσματικότητα της βοήθειας, θεματολόγιο δράσης της Άκρα και Φόρουμ υψηλού επιπέδου του Μπουσάν για την αποτελεσματικότητα της βοήθειας.

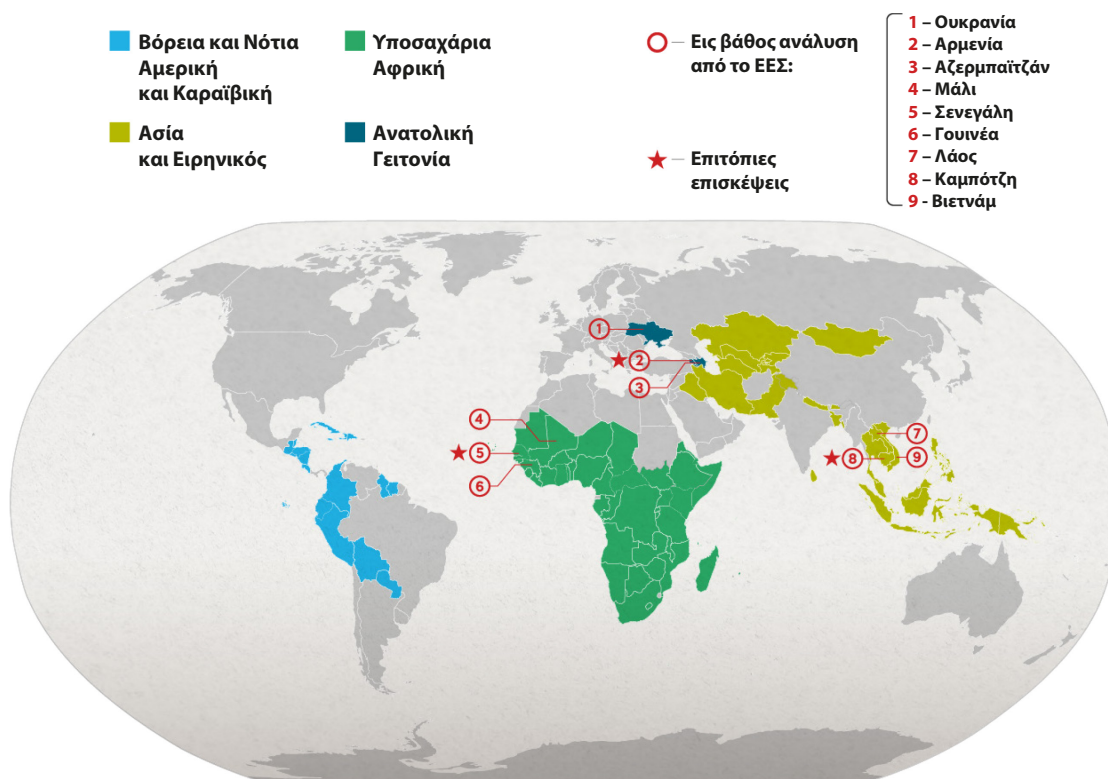
Εμβέλεια και τρόπος προσέγγισης του ελέγχου

14 Στόχος του ελέγχου μας ήταν να αξιολογήσουμε κατά πόσον η Επιτροπή και η ΕΥΕΔ είχαν προγραμματίσει κατάλληλα τον ΜΓΑΔΣ-Παγκόσμια Ευρώπη και να διατυπώσουμε συστάσεις για βελτιώσεις στις μελλοντικές διαδικασίες προγραμματισμού, ιδίως παρέχοντας χρήσιμα στοιχεία που θα μπορούσαν να αξιοποιηθούν στο πλαίσιο της ενδιάμεσης επανεξέτασης του ΜΓΑΔΣ-Παγκόσμια Ευρώπη το 2024. Προκειμένου να απαντήσουμε στο κύριο ερώτημα του ελέγχου, εξετάσαμε τρία επιμέρους ερωτήματα:

- Κατένειμαν η Επιτροπή και η ΕΥΕΔ τα κονδύλια του ΜΓΑΔΣ-Παγκόσμια Ευρώπη χρησιμοποιώντας ορθή μεθοδολογία βασιζόμενη σε στρατηγικές αρχές;
- Επέλεξαν η Επιτροπή και η ΕΥΕΔ τομείς προτεραιότητας και τομείς συνεργασίας βάσει ορθής αξιολόγησης της αναπτυξιακής κατάστασης και των αναγκών;
- Καθοριζόταν στα έγγραφα προγραμματισμού μια ολοκληρωμένη προσέγγιση παρακολούθησης των αποτελεσμάτων του ΜΓΑΔΣ-Παγκόσμια Ευρώπη;

15 Οι εργασίες μας περιλάμβαναν επισκόπηση των εσωτερικών οδηγιών, της καθοδήγησης, των εγγράφων εργασίας, των αποφάσεων και των εκθέσεων της Επιτροπής και της ΕΥΕΔ. Διενεργήσαμε τον έλεγχο βάσει επισκόπησης όλων των ΠΕΠ χώρας που είχαν εγκριθεί έως τις 31 Μαΐου 2022 (89 συνολικά). Στο πλαίσιο της επισκόπησης αυτής εξετάστηκαν οριζόντια θέματα, όπως οι τομείς προτεραιότητας, ο κοινός προγραμματισμός, οι πρωτοβουλίες «Ομάδα Ευρώπη», το ETBA+ ή οι δείκτες παρακολούθησης. Αναλύσαμε επίσης κατά πόσον τα ΠΕΠ δρομολογήθηκαν σε εύθετο χρόνο. Επιπλέον, διενεργήσαμε διεξοδική ανάλυση δείγματος εννέα ΠΕΠ χώρας (Σενεγάλη, Μάλι, Γουινέα, Καμπότζη, Βιετνάμ, Λάος, Ουκρανία, Αρμενία και Αζερμπαϊτζάν) στις τρεις γεωγραφικές περιφέρειες με τη μεγαλύτερη οικονομική σημασία: υποσαχάρια Αφρική, Ανατολική Γειτονία, Ασία και Ειρηνικός. Σε κάθε περιφέρεια του δείγματος, επισκεφθήκαμε μία χώρα (Σενεγάλη, Αρμενία και Καμπότζη), ενώ για τις άλλες χώρες του δείγματος διενεργήσαμε ελέγχους βάσει εγγράφων (βλέπε [γράφημα 4](#)). Εξετάσαμε τα περιφερειακά ΠΕΠ που αφορούσαν τις χώρες του δείγματός μας προκειμένου να εντοπίσουμε πιθανές συμπληρωματικότητες ή αλληλεπικαλύψεις μεταξύ περιφερειακών και εθνικών ΠΕΠ.

Γράφημα 4 – Πολυετή ενδεικτικά προγράμματα που καλύψαμε στο πλαίσιο του ελέγχου



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει των ΠΕΠ.

16 Για κάθε χώρα, εξετάσαμε τη χρηματοδοτική κατανομή, τους τομείς προτεραιότητας, τους τομείς παρέμβασης [βάσει των πληροφοριών της επιτροπής αναπτυξιακής βοήθειας (DAC)], τους προβλεπόμενους δείκτες, τις πρωτοβουλίες «Ομάδα Ευρώπη» και τα κονδύλια του ETBA+. Σε ό,τι αφορά το δείγμα, αναλύσαμε την επιλογή των τομέων συνεργασίας, τον συντονισμό μεταξύ των χορηγών, τις διαβουλεύσεις με τις εθνικές αρχές και την κοινωνία των πολιτών, τη συνοχή με τα περιφερειακά και θεματικά προγράμματα και τις τρέχουσες ρυθμίσεις παρακολούθησης. Προκειμένου να συμπληρώσουμε την ανάλυσή μας, συνομιλήσαμε με εκπροσώπους της ΕΥΕΔ, της Επιτροπής και των αντιπροσωπειών της ΕΕ και με τα διάφορα ενδιαφερόμενα μέρη (π.χ. χορηγούς, υπουργεία και οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών) στις χώρες τις οποίες επισκεφθήκαμε.

17 Εστίασαμε τον έλεγχό μας στα γεωγραφικά προγράμματα, ιδίως στα ΠΕΠ χώρας (βλέπε σημείο **03**).

Παρατηρήσεις

Η μεθοδολογία για την κατανομή των κονδυλίων του ΜΓΑΔΣ-Παγκόσμια Ευρώπη δεν ήταν απόλυτα διαφανής, συνεπής ή εμπειρισταωμένη

18 Ο κανονισμός ΜΓΑΔΣ-Παγκόσμια Ευρώπη⁸ καθορίζει τα χρηματοδοτικά κονδύλια για τα γεωγραφικά και θεματικά προγράμματα, τις δράσεις ταχείας αντίδρασης και το αποθεματικό προτεραιοτήτων (βλέπε [πίνακα 2](#)).

Πίνακας 2 – Χρηματοδοτικό κονδύλιο ΜΓΑΔΣ-Παγκόσμια Ευρώπη (2021-2027)

	Χρηματοδοτικό κονδύλιο (σε εκατομμύρια ευρώ)	Μερίδιο επί του συνολικού προϋπολογισμού του ΜΓΑΔΣ- Παγκόσμια Ευρώπη
Γεωγραφικά προγράμματα	60 388	76 %
Υποσαχάρια Αφρική	τουλάχιστον 29 181	37 %
Χώρες γειτονίας	τουλάχιστον 19 323	24 %
Ασία και Ειρηνικός	8 489	11 %
Βόρεια και Νότια Αμερική και Καραϊβική	3 395	4 %
Θεματικά προγράμματα	6 358	8 %
Ανθρώπινα δικαιώματα και δημοκρατία	1 362	2 %
Οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών	1 362	2 %
Ειρήνη, σταθερότητα και πρόληψη συγκρούσεων	908	1 %
Παγκόσμιες προκλήσεις	2 726	3 %
Δράσεις ταχείας αντίδρασης	3 182	4 %
Αποθεματικό αναδυόμενων προκλήσεων και προτεραιοτήτων	9 534	12 %
ΣΥΝΟΛΟ ΜΓΑΔΣ - Παγκόσμια Ευρώπη	79 462	100 %

Πηγή: Κανονισμός (ΕΕ) 2021/947.

19 Αξιολογήσαμε τον τρόπο με τον οποίο κατανεμήθηκαν τα κονδύλια του ΜΓΑΔΣ-Παγκόσμια Ευρώπη σε όλα τα ΠΕΠ χώρας. Ειδικότερα, αναλύσαμε κατά πόσον η κατανομή της χρηματοδότησης βασιζόταν σε συνεπείς, διαφανείς, μετρήσιμες και συγκρίσιμες εκτιμήσεις που αποτύπωναν τις βασικές αρχές κατανομής και προγραμματισμού, όπως αυτές αναφέρονται στον κανονισμό ΜΓΑΔΣ-Παγκόσμια Ευρώπη (βλέπε σημείο **08** και **γράφημα 2**). Ελέγξαμε κατά πόσον στο πλαίσιο των αξιολογήσεών τους, η Επιτροπή και η ΕΥΕΔ είχαν λάβει υπόψη τις δυνητικές συνεισφορές άλλων χορηγών, καθώς πρόκειται για παράγοντα που επηρεάζει τις ανάγκες των χωρών-εταίρων και την ικανότητα απορρόφησης, καθώς και τον κίνδυνο απάτης. Εξετάσαμε επίσης την αξιοπιστία της μεθοδολογίας κατανομής που χρησιμοποιείται για τις μη γειτονικές χώρες και την αιτιολόγηση τυχόν ad hoc προσαρμογών.

Η Επιτροπή και η ΕΥΕΔ εξακολουθούν να χρησιμοποιούν διάφορες μεθοδολογίες κατανομής κονδυλίων, παρότι έχουν στη διάθεσή τους συγκεκριμένο μηχανισμό

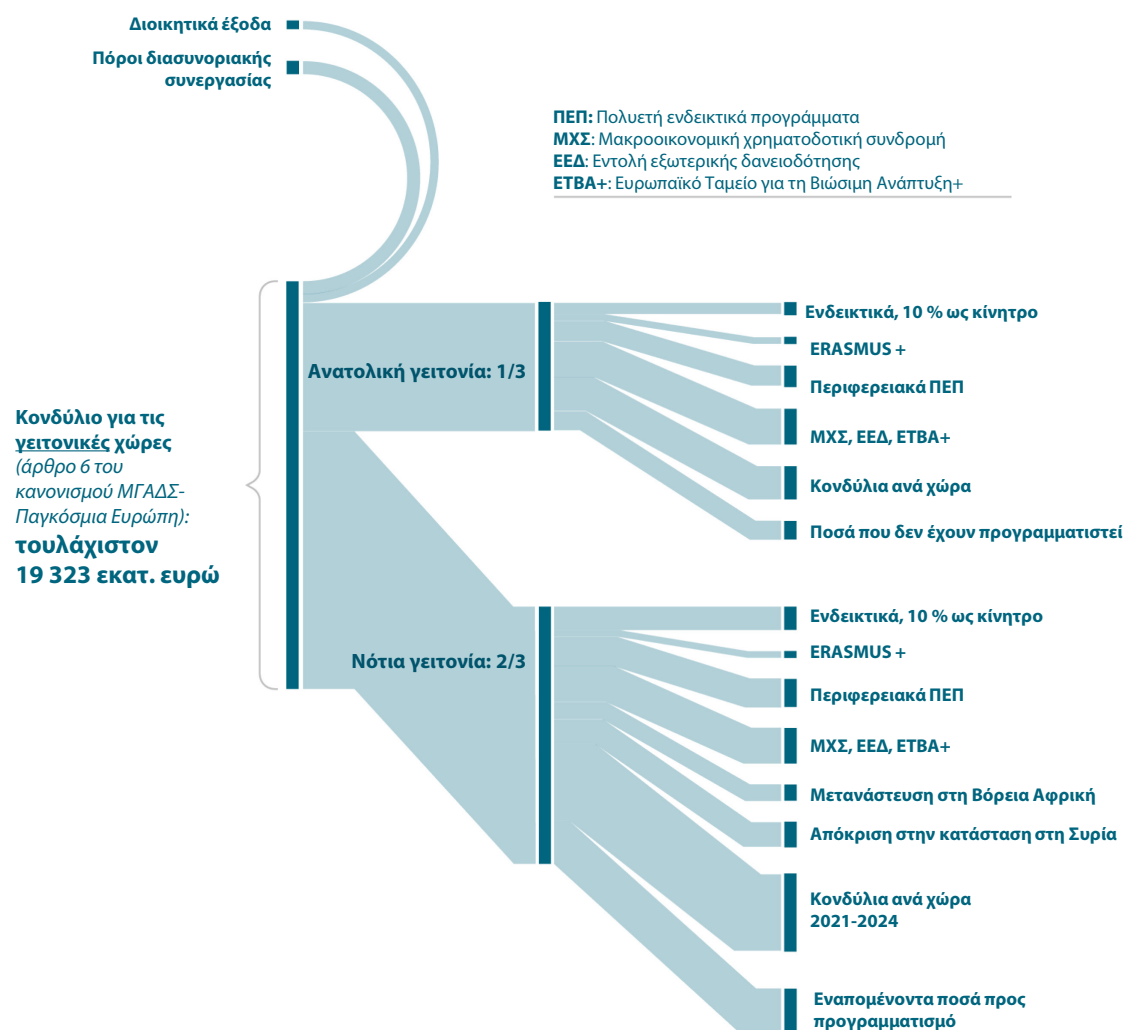
20 Η Επιτροπή και η ΕΥΕΔ αφαίρεσαν από τα κονδύλια των γεωγραφικών προγραμμάτων πόρους για την κάλυψη διοικητικών δαπανών, του ERASMUS+, περιφερειακών προτεραιοτήτων, της διασυνοριακής συνεργασίας (για τις γειτονικές χώρες) και άλλων επενδύσεων. Στη συνέχεια, κατένειμαν τα υπόλοιπα κονδύλια μεταξύ των προτεινόμενων ΠΕΠ χώρας. Στο **γράφημα 5** και στο **γράφημα 6** παρουσιάζεται η κατανομή των κονδυλίων που καθορίζονται στον κανονισμό και είναι διαθέσιμα για τις γειτονικές και μη γειτονικές περιφέρειες.

⁸ Άρθρο 6 του κανονισμού (ΕΕ) 2021/947 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 9ης Ιουνίου 2021, για τη θέσπιση Μηχανισμού Γειτονίας, Ανάπτυξης και Διεθνούς Συνεργασίας – Παγκόσμια Ευρώπη.

21 Το κονδύλιο για τις γειτονικές χώρες διαμοιράστηκε μεταξύ των χωρών της Ανατολικής Γειτονίας (Αρμενία, Αζερμπαϊτζάν, Λευκορωσία, Γεωργία, Μολδαβία και Ουκρανία) και των χωρών της Νότιας Γειτονίας (Αλγερία, Αίγυπτος, Ισραήλ, Ιορδανία, Λίβανος, Λιβύη, Μαρόκο, Παλαιστίνη, Συρία και Τυνησία)· στις πρώτες κατανεμήθηκε το ένα τρίτο και στις δεύτερες τα δύο τρίτα της χρηματοδότησης. Ο κανονισμός ΜΓΑΔΣ-Παγκόσμια Ευρώπη αποσκοπεί στη διασφάλιση επαρκούς γεωγραφικής ισορροπίας (αιτιολογική σκέψη 27). Τα ενδεικτικά μερίδια (ένα τρίτο και δύο τρίτα) δεν προσδιορίζονται στον κανονισμό ΜΓΑΔΣ-Παγκόσμια Ευρώπη, προκύπτουν ωστόσο από την προηγούμενη περίοδο προγραμματισμού (2014-2020). Στα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Ιουλίου 2020⁹ επαναλαμβάνεται η ανάγκη διατήρησης επαρκούς γεωγραφικής ισορροπίας, δεν διευκρινίζεται όμως η συγκεκριμένη αναλογία.

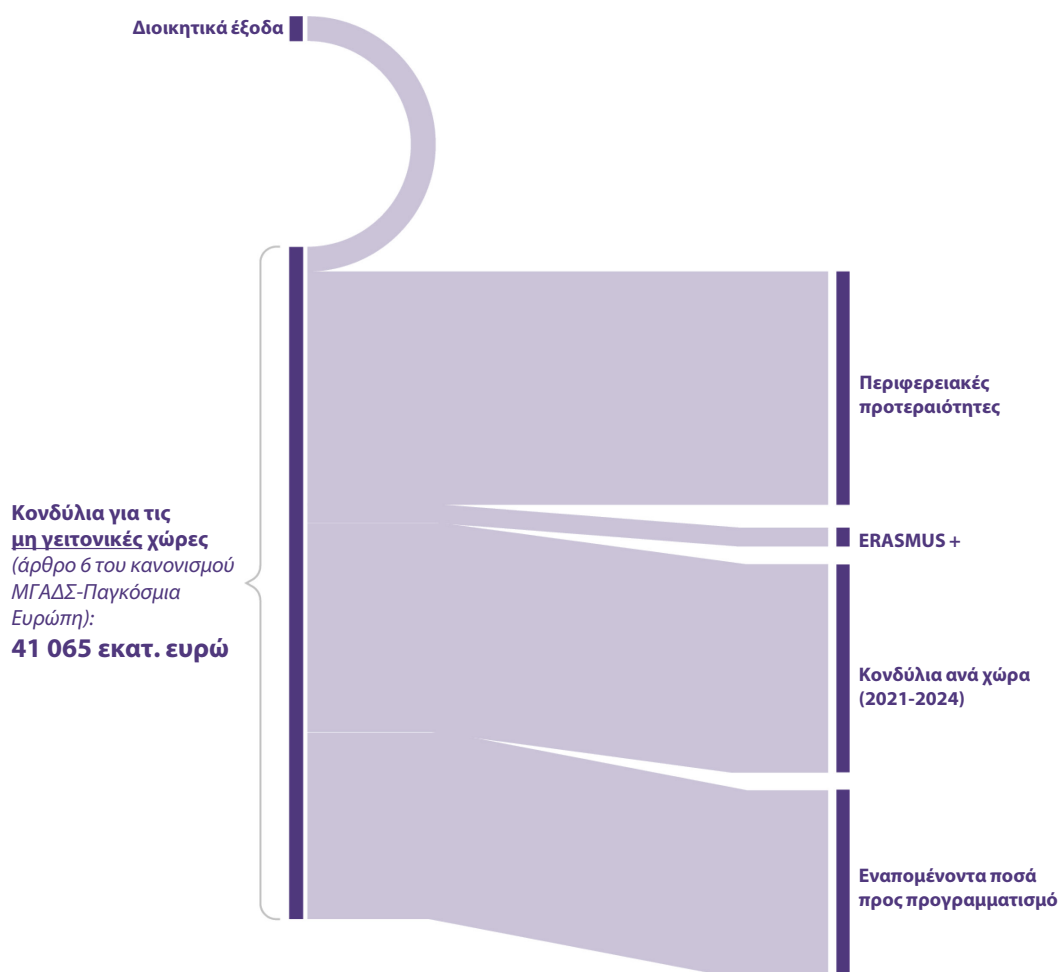
⁹ Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου. Έκτακτη σύνοδος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου (17, 18, 19, 20 και 21 Ιουλίου 2020), παράγραφος 120, σ. 55.

Γράφημα 5 – Αναλυτική κατανομή του χρηματοδοτικού κονδυλίου για τις γειτονικές χώρες



Πηγή: ΕΕΣ.

Γράφημα 6 – Αναλυτική κατανομή του χρηματοδοτικού κονδυλίου για τις μη γειτονικές χώρες



Πηγή: ΕΕΣ.

22 Παρά το γεγονός ότι έχουν στη διάθεσή τους έναν συγκεκριμένο μηχανισμό, η Επιτροπή και η ΕΥΕΔ χρησιμοποιούν διαφορετικές μεθοδολογίες για την κατανομή των χρηματοδοτικών κονδυλίων στα διάφορα γεωγραφικά προγράμματα. Όσον αφορά τις μη γειτονικές χώρες, η προσέγγιση είναι ποσοτική, με βάση τα συλλεχθέντα στοιχεία και μεταγενέστερες ποιοτικές προσαρμογές. Τα συλλεχθέντα στοιχεία, υπό τη μορφή δεικτών, μετατράπηκαν σε προσαρμοσμένες αριθμητικές τιμές και τα αντίστοιχα ποσά υπολογίστηκαν με τη χρήση μαθηματικού τύπου (βλέπε σημεία 28-32).

23 Η Επιτροπή και η ΕΥΕΔ θεωρούν ότι η υιοθέτηση μιας ποσοτικής προσέγγισης δεν θα ήταν η ενδεδειγμένη για την κάλυψη των ιδιαιτεροτήτων των γειτονικών χωρών. Οι εμπλεκόμενες υπηρεσίες υπογράμμισαν τον περιορισμένο αριθμό των χωρών στις περιφέρειες της γειτονίας και τις σημαντικές διαφορές μεταξύ των χωρών αυτών όσον αφορά τον πληθυσμό και την ανθρώπινη ανάπτυξη. Σύμφωνα με την Επιτροπή και την ΕΥΕΔ, μια ποσοτική προσέγγιση, όπως αυτή που υιοθετείται σε σχέση με τις μη γειτονικές χώρες, θα ευνοούσε τις χώρες με μεγάλο πληθυσμό, ενώ θα απαιτούσε πάρα πολλές προσαρμογές, προκειμένου να ληφθούν δεόντως υπόψη οι ανάγκες συνεργασίας. Παρ' όλα αυτά, η Επιτροπή και η ΕΥΕΔ θα μπορούσαν να είχαν ορίσει μια μέγιστη τιμή, όπως έκαναν με τον πληθυσμό και το ακαθάριστο εθνικό εισόδημα στην περίπτωση των μη γειτονικών χωρών.

24 Η συγχώνευση διαφόρων μέσων σε έναν ενιαίο μηχανισμό αναμενόταν να οδηγήσει σε μεγαλύτερη συνοχή στον τομέα της εξωτερικής δράσης, να απλουστεύσει τις διαδικασίες και να βελτιώσει τη διαφάνεια των δαπανών. Η χρήση διαφορετικών μεθοδολογιών κατανομής για χώρες διαφορετικών γεωγραφικών περιφερειών δεν συμβάλλει στην επίτευξη αυτών των στόχων. Επιπλέον, παρακωλύει τη συγκρισιμότητα και τη διαφάνεια των αξιολογήσεων και των αντίστοιχων χρηματοδοτικών κατανομών.

Η κατανομή για τις γειτονικές χώρες βασίστηκε σε μη συγκρίσιμες και ανεπαρκώς τεκμηριωμένες ποιοτικές αξιολογήσεις

25 Η Επιτροπή και η ΕΥΕΔ διενήργησαν σύντομες, περιγραφικές αξιολογήσεις των γειτονικών χωρών, βάσει των κριτηρίων του κανονισμού ΜΓΑΔΣ-Παγκόσμια Ευρώπη (βλέπε [γράφημα 2](#)). Για τη Συρία, τη Λιβύη, το Ισραήλ και τη Λευκορωσία δεν εφαρμόστηκε η ποιοτική μεθοδολογία, καθώς η Επιτροπή και η ΕΥΕΔ δεν είχαν προγραμματίσει την κατάρτιση ΠΕΠ για πολιτικούς λόγους.

26 Ωστόσο, διαπιστώσαμε ότι οι εν λόγω 12 αξιολογήσεις δεν ήταν συγκρίσιμες, καθώς δεν κάλυπταν συστηματικά τα ίδια κριτήρια κατανομής, ενώ υπήρχαν ασυνέπειες και στη διατύπωση (βλέπε [πλαίσιο 1](#)). Επιπλέον, δεν υπήρχαν στοιχεία που να τεκμηριώνουν τα υποκείμενα κριτήρια που χρησιμοποιήθηκαν για τις αξιολογήσεις (π.χ. αριθμητικά στοιχεία που να δικαιολογούν την υψηλή ή πολύ υψηλή ικανότητα απορρόφησης που αναφέρεται στην αξιολόγηση). Δεδομένου ότι οι αξιολογήσεις των αναγκών, της δέσμευσης, της προόδου ως προς την εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων, του επιπέδου εταιρικής σχέσης και της ικανότητας απορρόφησης δεν ήταν τυποποιημένες, δεν κατέστη δυνατό να συνδέσουμε το ύψος των χρηματοδοτικών κονδυλίων με την κατάταξη των χωρών σύμφωνα με τα καθορισμένα κριτήρια. Επιπλέον, η Επιτροπή και η ΕΥΕΔ δεν έλαβαν υπόψη ενδεχόμενες συνεισφορές άλλων χορηγών. Η στήριξη των χορηγών, παρότι δεν περιλαμβάνεται στα κριτήρια κατανομής, επηρεάζει την εκτίμηση των αναγκών και την ικανότητα απορρόφησης.

Πλαίσιο 1

Παραδείγματα μη συγκρίσιμων αξιολογήσεων των γειτονικών χωρών

Οι ακόλουθες πτυχές δεν αξιολογήθηκαν σε διεξοδικό βαθμό στις σύντομες περιγραφικές αξιολογήσεις της Επιτροπής και της ΕΥΕΔ σχετικά με τις γειτονικές χώρες:

- τα επίπεδα «προσαρμοσμένης στην ανισότητα ανθρώπινης ανάπτυξης» ως δείκτης των αναγκών: αξιολογήθηκαν μόνο για επτά από τις 12 χώρες, ενώ τα κριτήρια ταξινόμησης (χαμηλό/μέσο/υψηλό) δεν τεκμηριώθηκαν παρότι βασίζονταν σε ποσοτικοποιημένο δείκτη·
- η ικανότητα απορρόφησης των χωρών-εταίρων: η Επιτροπή χρησιμοποίησε ευρύ φάσμα μη συγκρίσιμων διατυπώσεων (π.χ. «ελαφρώς χαμηλότερη από τον μέσο όρο της περιφέρειας», «συγκριτικά χαμηλότερη από ό,τι για τους περισσότερους εταίρους της περιφέρειας» κ.λπ.)·
- το ακαθάριστο κατά κεφαλήν εγχώριο προϊόν: αναφέρθηκε μόνο για το Μαρόκο, τη Λιβύη και την Αλγερία.

27 Τα χρηματοδοτικά κονδύλια των προτεινόμενων προς έγκριση ΠΕΠ χώρας υπήρξαν το αποτέλεσμα των αξιολογήσεων αυτών αλλά και των εσωτερικών διαπραγματεύσεων που αντικατοπτρίζουν το πολιτικό πλαίσιο και λαμβάνουν υπόψη το επίπεδο συνεργασίας. Τα κριτήρια κατανομής, σύμφωνα με τον κανονισμό, είναι κυρίως ποιοτικά. Δεν μετατράπηκαν σε μετρήσιμους παράγοντες με τυποποιημένο και συγκρίσιμο τρόπο. Ως εκ τούτου, δεν μπορέσαμε να αναπαραγάγουμε τη διαδικασία κατανομής των κονδυλίων.

Για τις μη γειτονικές χώρες, μολονότι η μεθοδολογία κατανομής ήταν ποσοτική, συγκρίσιμη και περισσότερο διαφανής, δεν εφαρμόστηκε απαρεικλίτως

28 Η Επιτροπή και η ΕΥΕΔ συνεργάστηκαν για την εκπόνηση μεθοδολογίας κατανομής βάσει μαθηματικού τύπου ο οποίος αντικατοπτρίζει τις αρχές προγραμματισμού που αναφέρονται στο άρθρο 13, παράγραφος 2, του κανονισμού, ιδίως τις ανάγκες των χωρών-εταίρων (συμπεριλαμβανομένων παραγόντων, όπως ο πληθυσμός και το κατά κεφαλήν ακαθάριστο εθνικό εισόδημα) και τις επιδόσεις τους σε θέματα διακυβέρνησης.

29 Η χρήση της μεθοδολογίας της ποσοτικής κατανομής είναι περισσότερο διαφανής και διευκολύνει τη διαδρομή ελέγχου, καθώς καθίσταται δυνατή η ανεξάρτητη αναπαραγωγή της χρησιμοποιούμενης μεθοδολογίας και η συγκρισιμότητα μεταξύ των χωρών.

30 Ωστόσο, η εφαρμοζόμενη μεθοδολογία δεν περιλάμβανε τυποποιημένες και τεκμηριωμένες διαδικασίες (βλέπε [γράφημα 7](#)) για:

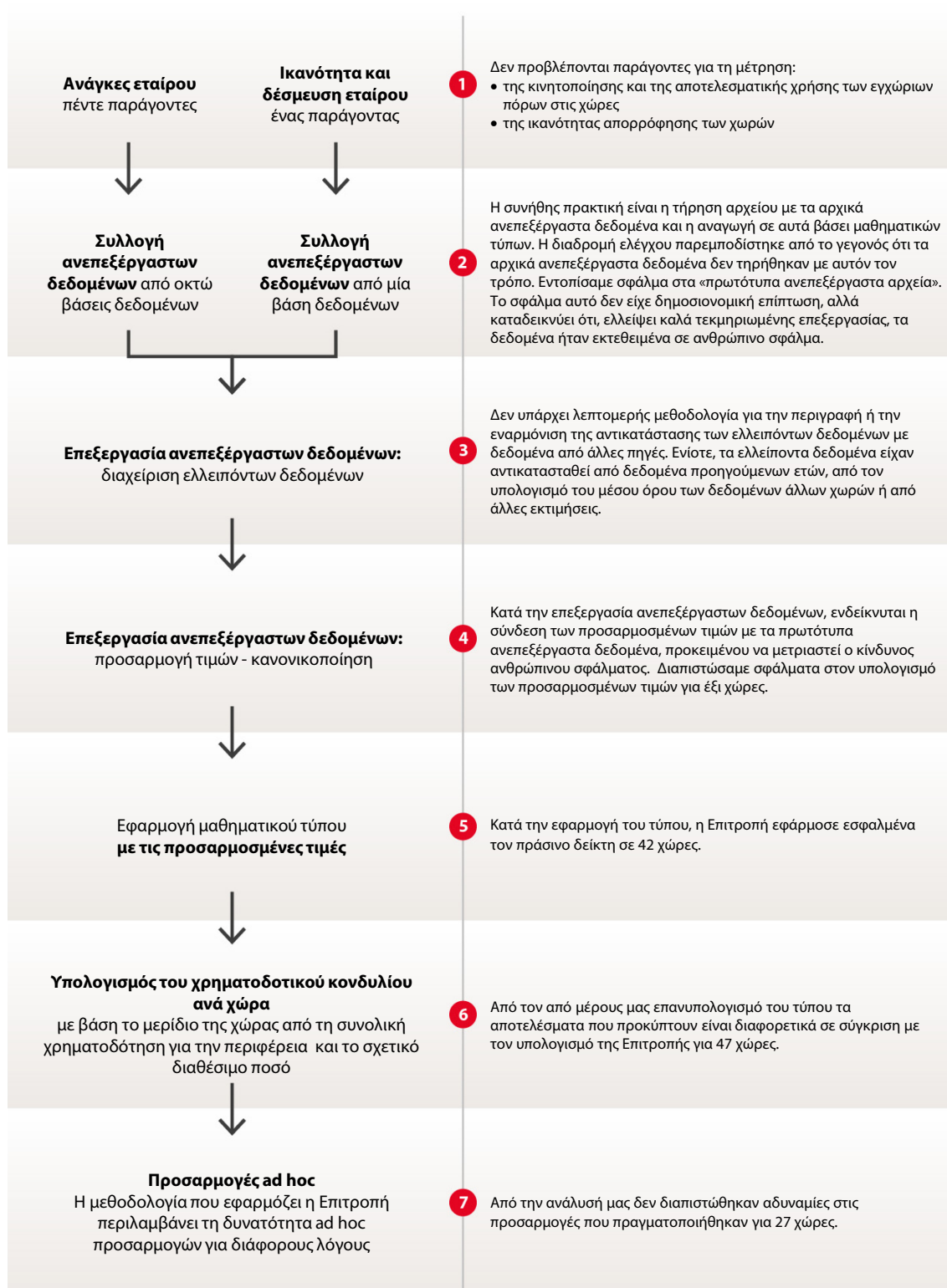
- τον προσδιορισμό των χρησιμοποιούμενων δεικτών και του σκεπτικού επιλογής τους, δεδομένου ότι μπορεί να υπάρχουν διαφορετικές μέθοδοι υπολογισμού (π.χ. η Παγκόσμια Τράπεζα χρησιμοποιεί επτά διαφορετικές μεθόδους για τη μέτρηση του κατά κεφαλήν ακαθάριστου εθνικού εισοδήματος)·
- τον προσδιορισμό των πηγών δεδομένων που χρησιμοποιούνται και του αντίστοιχου έτους για τη διασφάλιση της διαφάνειας·
- τη διατήρηση των αρχικών μη επεξεργασμένων πληροφοριών (αρχεία εξαγωγής) και την παρουσίαση του τρόπου σύνδεσης των εν λόγω ανεπεξέργαστων δεδομένων με τα επεξεργασμένα, κανονικοποιημένα δεδομένα·
- την αντικατάσταση των ελλειπόντων δεδομένων·

- ο την αφαίρεση χωρών από τη μεθοδολογία υπολογισμού, κάτι που επηρεάζει τις κατανομές για τις υπόλοιπες χώρες της ίδιας περιφέρειας.

31 Επιπλέον, η μεθοδολογία για την κατανομή των κονδυλίων ανά χώρα δεν λάμβανε υπόψη δύο αρχές προγραμματισμού: την κινητοποίηση και αποτελεσματική χρήση των εγχώριων πόρων και την ικανότητα απορρόφησης (βλέπε [γράφημα 7](#)). Συντρέχει επομένως ο κίνδυνος μη αποτελεσματικής εκτέλεσης των δαπανών στις χώρες-εταίρους.

32 Εξετάσαμε επίσης την αξιοπιστία των ανεπεξέργαστων δεδομένων που συλλέχθηκαν και χρησιμοποιήθηκαν από την Επιτροπή. Αυτό έγινε υποβάλλοντας τα δεδομένα σε επανεπεξεργασία και εφαρμόζοντας εκ νέου τον μαθηματικό τύπο, χρησιμοποιώντας τις προσαρμοσμένες τιμές της Επιτροπής για όλες τις αποδέκτριες χώρες. Συγκρίναμε τους δικούς μας υπολογισμούς με τα αποτελέσματα της Επιτροπής και της ΕΥΕΔ. Γενικά, επιτύχαμε να συμφωνήσουμε τους υπολογισμούς μας με τα αριθμητικά στοιχεία της Επιτροπής και της ΕΥΕΔ. Ωστόσο, διαπιστώσαμε και ελλείψεις (βλέπε [γράφημα 7](#)).

Γράφημα 7 – Ανάλυση από το ΕΕΣ της μεθοδολογίας που χρησιμοποιεί η Επιτροπή για την κατανομή



Πηγή: ΕΕΣ.

Τα ΠΕΠ ευνοούσαν την ευελιξία, εγκρίθηκαν ωστόσο καθυστερημένα και το ευρύ πεδίο αναφοράς τους μπορεί να υπονομεύσει τον αναμενόμενο αντίκτυπο

33 Ο κανονισμός ΜΓΑΔΣ-Παγκόσμια Ευρώπη¹⁰ ορίζει ότι στα ΠΕΠ χώρας καθορίζονται οι τομείς προτεραιότητας που επιλέγονται για χρηματοδότηση από την ΕΕ. Όπως διευκρινίζεται στις κατευθυντήριες γραμμές για τον προγραμματισμό του ΜΓΑΔΣ-Παγκόσμια Ευρώπη, η συνεργασία της ΕΕ πρέπει να επικεντρώνεται σε τρεις τομείς προτεραιότητας, εκτός από την περίπτωση των γειτονικών χωρών. Έκαστος από αυτούς τους τομείς μπορεί να διακριθεί περαιτέρω σε τρεις το πολύ ενδεικτικούς τομείς. Περιορίζοντας τους τομείς παρέμβασης, η Επιτροπή και η ΕΥΕΔ επιδίωξαν να αυξήσουν τον αντίκτυπο της χρηματοδότησής τους.

34 Εξετάσαμε κατά πόσον η Επιτροπή και η ΕΥΕΔ είχαν:

- αναλύσει την κατάσταση, τα τρωτά σημεία και τις ανάγκες των χωρών-εταίρων·
- παράσχει επαρκή αιτιολόγηση για την επιλογή των τομέων προτεραιότητας και των τομέων παρέμβασης·
- αναλύσει τον δυνητικό αντίκτυπο της χρηματοδότησης της ΕΕ·
- προσδιορίσει τις δυνατότητες συνδυαστικής χρηματοδότησης και παροχής εγγυήσεων· και
- διαβουλευθεί με τα σχετικά ενδιαφερόμενα μέρη και συντονιστεί τόσο εσωτερικά όσο και με άλλους χορηγούς, ιδίως μέσω κοινού προγραμματισμού και των πρωτοβουλιών «Ομάδα Ευρώπη».

Η Επιτροπή και η ΕΥΕΔ ανέλυσαν τις ανάγκες αναφορικά με τους τομείς συνεργασίας που σχεδίαζαν να καλύψουν και διαβουλευθήκαν με τα περισσότερα ενδιαφερόμενα μέρη

Η Επιτροπή και η ΕΥΕΔ ανέλυσαν την κατάσταση και τις ανάγκες των χωρών

¹⁰ Άρθρο 14, παράγραφος 2, του κανονισμού (ΕΕ) 2021/947.

35 Η Επιτροπή διενήργησε ανάλυση των στόχων βιώσιμης ανάπτυξης (ΣΒΑ) ανά χώρα και, από κοινού με την ΕΥΕΔ, ζήτησε από τις αντιπροσωπείες της ΕΕ να αναλύσουν τις διαθέσιμες εθνικές αναπτυξιακές προτεραιότητες, να καταρτίσουν αξιολογήσεις χώρας και να συναντηθούν με σχετικά ενδιαφερόμενα μέρη κατά τις προπαρασκευαστικές εργασίες για την περίοδο προγραμματισμού μετά το 2020, οι οποίες άρχισαν τον Φεβρουάριο του 2019.

36 Οι αντιπροσωπείες της ΕΕ κατάρτισαν αξιολογήσεις χώρας, οι οποίες περιλάμβαναν σύντομη περιγραφή της κατάστασης και των αναγκών των κατοίκων της εκάστοτε χώρας, των τάσεων, των βασικών πολιτικών, κοινωνικών, οικονομικών και περιβαλλοντικών ζητημάτων, της προόδου όσον αφορά τους ΣΒΑ, των κύριων συμφερόντων της ΕΕ και των κρατών μελών, των στόχων πολιτικής και των πολιτικών στόχων, της προτεινόμενης απόκρισης της ΕΕ και των κρατών μελών, καθώς και των διαβουλεύσεων που πραγματοποιήθηκαν.

37 Σύμφωνα με τον κανονισμό ΜΓΑΔΣ-Παγκόσμια Ευρώπη και τις σχετικές κατευθυντήριες γραμμές, οι αντιπροσωπείες της ΕΕ εκπόνησαν προκαταρκτικές αξιολογήσεις συγκρούσεων για τις χώρες που διέρχονται κρίση ή που μόλις έχουν εξέλθει από μια τέτοια κατάσταση, τις ευάλωτες χώρες και τις χώρες που βρίσκονται σε ευάλωτη κατάσταση. Οι αξιολογήσεις κάλυψαν τους βασικούς κινδύνους για την ασφάλεια, την πολιτική κατάσταση και την οικονομία.

Οι αντιπροσωπείες της ΕΕ διαβουλευθήκαν με τα περισσότερα ενδιαφερόμενα μέρη

38 Όλες οι αντιπροσωπείες της ΕΕ που περιλήφθηκαν στο δείγμα μας παρείχαν κατάλογο των ενδιαφερόμενων μερών με τα οποία διαβουλευθήκαν, συμπεριλαμβανομένων εκείνων στα οποία παρουσίασαν τις προτεραιότητες των ΠΕΠ. Στις διαβουλεύσεις αυτές συμμετείχαν κυβερνήσεις των χωρών-εταίρων, εκπρόσωποι των κρατών μελών, αναπτυξιακοί οργανισμοί των κρατών μελών, οργανώσεις των Ηνωμένων Εθνών, άλλοι χορηγοί, ευρωπαϊκά και διεθνή χρηματοπιστωτικά ιδρύματα, μεγάλος αριθμός οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών και εκπρόσωποι του ιδιωτικού τομέα. Οι διαβουλεύσεις πραγματοποιήθηκαν στις αρχές της προπαρασκευαστικής διαδικασίας των ΠΕΠ και περιλάμβαναν την υποβολή γραπτών παρατηρήσεων και διαδικτυακές συναντήσεις.

39 Τα περισσότερα ενδιαφερόμενα μέρη με τα οποία συνομιλήσαμε τόνισαν τη συμμετοχικότητα των διαβουλεύσεων και την καλή και αδιάλειπτη συνεργασία με τις αντιπροσωπείες της ΕΕ. Ωστόσο, στις εννέα χώρες που εξετάσαμε αναλυτικά υπήρχαν ορισμένα ενδιαφερόμενα μέρη των οποίων η συμβολή, αν και θα είχε ενδιαφέρον, δεν ελήφθη σημαντικά υπόψη. Παραδείγματος χάριν, η Επιτροπή δεν διαβουλευθήκε με θρησκευτικούς ηγέτες και παραδοσιακές αρχές στη Γουινέα, παρόλο που η αντιπροσωπεία της ΕΕ τους αναγνώριζε ως δυνητικούς παράγοντες αλλαγής. Το ΠΕΠ της χώρας αναγνωρίζει μάλιστα την ανάγκη να υποστηριχθεί το νομικό σύστημα μέσω θρησκευτικών και παραδοσιακών ηγετών και να διερευνηθεί ο ρόλος των θρησκευτικών αρχών στην ειρήνη και την ασφάλεια.

40 Σε γενικές γραμμές, η συμβολή των συμμετεχόντων ενδιαφερόμενων μερών ελήφθη υπόψη και αντανακλάται στην επιλογή των τομέων προτεραιότητας και των στόχων συνεργασίας. Πρόκειται για κάτι που επιβεβαιώσαμε στο πλαίσιο των συναντήσεών μας με τα ενδιαφερόμενα μέρη. Ωστόσο, ορισμένοι επισήμαναν προβλήματα που αντιμετώπισαν κατά τη διάρκεια των διαβουλεύσεων (βλέπε [πλαίσιο 2](#)).

Πλαίσιο 2

Αναπληροφόρηση των ενδιαφερόμενων μερών σχετικά με τη διαδικασία διαβούλευσης

Οι εκπρόσωποι των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών (ΟΚΠ) στην Αρμενία επέκριναν το γεγονός ότι δεν υπήρξε διάλογος σχετικά με τους δείκτες των ΠΕΠ, παρότι είχαν υπάρξει αντικείμενο συζήτησης στο παρελθόν. Οι ΟΚΠ τόνισαν πως είναι σημαντικό να επιλέγονται συναφείς δείκτες, καθώς αυτοί αποτελούν για τις οργανώσεις ισχυρό εργαλείο που τους επιτρέπει να παρακολουθούν την πρόοδο της κυβέρνησης προς την υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων.

Στην Καμπότζη, το Υπουργείο Περιβάλλοντος ήταν επιφυλακτικό όσον αφορά τη συμπερίληψη των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας στο ΠΕΠ. Άλλες οριζόντιες κυβερνητικές δομές αναγνώριζαν την ανάγκη για ανανεώσιμες πηγές ενέργειας, ωστόσο την κατέτασσαν στους μακροπρόθεσμους στόχους. Άμεση προτεραιότητά τους ήταν η αύξηση της παραγωγικότητας μέσω της ενεργειακής απόδοσης. Επομένως, οι ανανεώσιμες πηγές ενέργειας ήταν περισσότερο προτεραιότητα της ΕΕ παρά της κυβέρνησης.

41 Οι διαβουλεύσεις είχαν εστιάσει στις ανάγκες και τις προτεραιότητες των χωρών, ωστόσο δεν περιλάμβαναν συζητήσεις με κυβερνήσεις, χορηγούς ή άλλα ενδιαφερόμενα μέρη σχετικά με την κατανομή των κονδυλίων του ΜΓΑΔΣ-Παγκόσμια Ευρώπη. Η πραγματοποίηση συζητήσεων σχετικά με τους τομείς με τη μεγαλύτερη ενδεχομένως ένταση πόρων ή τους τομείς στους οποίους οι πόροι της ΕΕ κρίνονται ως πλέον απαραίτητοι θα είχε διευκολύνει την κατανομή αυτή όπως και τον σχεδιασμό κυβερνητικών δράσεων στις χώρες-εταίρους.

42 Επιπλέον, οι διαβουλεύσεις που είχαν λάβει χώρα στις χώρες-εταίρους δεν κάλυπταν τις προτεραιότητες της περιφέρειας (βλέπε σημείο 09). Η Επιτροπή και η ΕΥΕΔ κατάρτισαν τα περιφερειακά πολυετή ενδεικτικά προγράμματα (περιφερειακά ΠΕΠ) παράλληλα με τα ΠΕΠ και πραγματοποίησαν διαβουλεύσεις με διάφορους εταίρους και ενδιαφερόμενα μέρη, κυρίως στις Βρυξέλλες. Οι αντιπροσωπείες της ΕΕ δεν ενεπλάκησαν αρκετά στη διαδικασία και δεν ήλθαν σε διαβουλεύσεις με τους χορηγούς για τον προσδιορισμό των περιφερειακών αναγκών. Αξίζει να σημειωθεί ότι οι χορηγοί που συνεργάζονται σε διάφορες χώρες μιας δεδομένης περιφέρειας θα μπορούσαν να φέρουν προστιθέμενη αξία στον καθορισμό των περιφερειακών προτεραιοτήτων (π.χ. η Γερμανία συμμετέχει ενεργά στην περιφερειακή συνεργασία στην Ασία). Επιπλέον, οι εθνικές αρχές της Σενεγάλης παρατήρησαν ότι δεν είχε πραγματοποιηθεί διάλογος για τις περιφερειακές προτεραιότητες. Η Επιτροπή και η ΕΥΕΔ διοργάνωσαν τέσσερις ενημερωτικές συναντήσεις σχετικά με τις προτεραιότητες του περιφερειακού ΠΕΠ στην υποσαχάρια Αφρική, στις οποίες όμως συμμετείχαν αποκλειστικά περιφερειακοί οργανισμοί και η Αφρικανική Ένωση, αλλά όχι εθνικοί εκπρόσωποι.

Οι επιλεγμένες προτεραιότητες και τομείς συνεργασίας με την ΕΕ αντιστοιχούσαν στις προτεραιότητες της Επιτροπής και των χωρών-εταίρων

43 Κατά την κατάρτιση των ΠΕΠ, οι αντιπροσωπείες της ΕΕ και η Επιτροπή και η ΕΥΕΔ συντονίζονταν με τα κράτη μέλη και άλλες υπηρεσίες της Επιτροπής στο πλαίσιο των συναντήσεων της εκάστοτε ομάδας χώρας και των διυπηρεσιακών διαβουλεύσεων. Συνολικά, οι τομείς προτεραιότητας και οι υποστηριζόμενοι τομείς είχαν σημασία για την οικεία χώρα-εταίρο, καθώς ανταποκρίνονταν στις αναπτυξιακές προτεραιότητές της. Ευθυγραμμίζονταν επίσης ικανοποιητικά με τις προτεραιότητες της Επιτροπής για τις διεθνείς εταιρικές σχέσεις της ΕΕ (Πράσινη Συμφωνία, ψηφιακός μετασχηματισμός και τεχνολογίες δεδομένων, συμμαχίες για βιώσιμη ανάπτυξη και αξιοπρεπείς θέσεις εργασίας, καλύτερη διαχείριση και διακυβέρνηση της μετανάστευσης, εταιρικές σχέσεις για τη μετανάστευση, και

διακυβέρνηση, ειρήνη και ασφάλεια)¹¹. Η συμπληρωματικότητα μεταξύ των διαφόρων τομέων προτεραιότητας ήταν σαφής.

44 Για την αναφορά στοιχείων και τον συντονισμό των προσπαθειών τους, οι διεθνείς αναπτυξιακοί φορείς χρησιμοποιούν την ταξινόμηση τομέων του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης, βάσει των κωδικών αναπτυξιακής βοήθειας (κωδικοί DAC)¹². Από τις αναλύσεις των διαθέσιμων κωδικών DAC (βλέπε [γράφημα 8](#)) προέκυψε ότι όλα τα σχετικά ΠΕΠ κάλυπταν τη διακυβέρνηση, εκτός από εκείνα της Μποτσουάνα, της Γουιάνα, της Νικαράγουα, του Ιράν, του Σουρινάμ και του Τατζικιστάν, και ένα πολυεθνικό ΠΕΠ. Η εκπαίδευση καλύφθηκε σχεδόν στα τρία τέταρτα των ΠΕΠ (56 χώρες), με έμφαση στην επαγγελματική κατάρτιση. Οι τομείς της «Πράσινης Συμφωνίας» (γεωργία, περιβάλλον, δασοκομία, αλιεία και πράσινη ενέργεια) καλύφθηκαν σε μεγάλο βαθμό από τα ΠΕΠ. Συγκριτικά, η υγειονομική περίθαλψη καλύφθηκε μόνο σε 17 χώρες.

¹¹ Διεθνείς Εταιρικές Σχέσεις. Προτεραιότητες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

¹² Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης. Κατάλογοι κωδικών DAC.

Γράφημα 8 – Συχνότητα κάλυψης των τομέων προτεραιότητας σύμφωνα με τους κωδικούς DAC



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει των ΠΕΠ χώρας που είχαν εγκριθεί μέχρι τον Ιανουάριο του 2022.

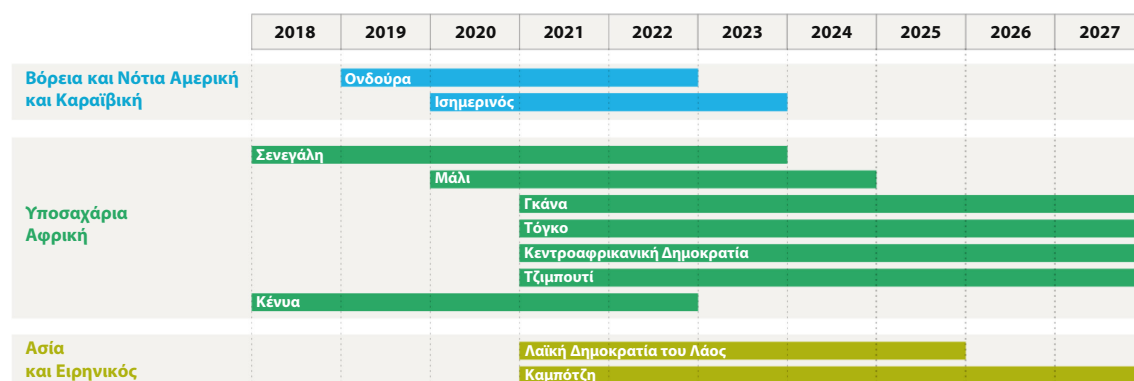
Ο κοινός προγραμματισμός παραμένει περιορισμένος, καθώς η προετοιμασία του συνεπάγεται σημαντικό φόρτο εργασίας

45 Τα κοινά έγγραφα προγραμματισμού είναι έγγραφα πολυετούς προγραμματισμού στα οποία περιγράφονται οι δυνητικοί τομείς και οι στόχοι συνεργασίας της ΕΕ και των κρατών μελών της με τις χώρες-εταίρους. Σε περίπτωση που το Σώμα των Επιτρόπων της Επιτροπής εγκρίνει κοινό έγγραφο προγραμματισμού, αυτό αντικαθιστά το ΠΕΠ. Ένα τέτοιο έγγραφο εγκρίθηκε για επτά χώρες, συμπεριλαμβανομένων της Καμπότζης, του Λάος, της Σενεγάλης και του Μάλι από το δείγμα μας. Ο κανονισμός ΜΓΑΔΣ-Παγκόσμια Ευρώπη¹³ ορίζει ότι, κατά προτίμηση, τα ΠΕΠ πρέπει να βασίζονται σε στρατηγικές κοινού προγραμματισμού, δεδομένου ότι αυτές προάγουν τη συνοχή, τη συμπληρωματικότητα και τη συνέπεια με τη στήριξη που παρέχεται από άλλα κράτη μέλη της ΕΕ. Ο αριθμός των στρατηγικών κοινού προγραμματισμού παραμένει περιορισμένος, καθώς κατά τον

¹³ Άρθρο 12, παράγραφος 2, στοιχείο γ), του κανονισμού (ΕΕ) 2021/947.

χρόνο του ελέγχου 11 (από τις 89) χώρες είχαν υιοθετήσει μια τέτοια προσέγγιση (βλέπε [γράφημα 9](#)) σε σύγκριση με την προηγούμενη περίοδο προγραμματισμού, κατά την οποία ο αριθμός τους ανερχόταν σε 17. Οκτώ ακόμη κοινά έγγραφα προγραμματισμού βρίσκονταν στο στάδιο της έγκρισης. Συνεπώς, ο κοινός προγραμματισμός δεν είναι ακόμη η προσέγγιση που είθισται να επιλέγεται.

Γράφημα 9 – Κοινά έγγραφα προγραμματισμού μέχρι τον Ιανουάριο του 2022



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει των ΠΕΠ.

46 Η διαδικασία αυτή είναι χρήσιμη για τον προσδιορισμό των αναγκών και των τομέων παρέμβασης ή ενδιαφέροντος για όλους τους συμμετέχοντες. Ωστόσο, συνεπάγεται μεγάλο φόρτο εργασίας για τα κράτη μέλη της ΕΕ και τις αντιπροσωπείες της. Σχετικά με τα κοινά έγγραφα προγραμματισμού, οι αναπτυξιακοί οργανισμοί των κρατών μελών της ΕΕ ανέφεραν ότι η προστιθέμενη αξία τους είναι περιορισμένη σε σύγκριση με τον χρόνο που απαιτείται για την κατάρτισή τους. Μετά τον κοινό προγραμματισμό έρχεται η κοινή υλοποίηση, η οποία περιλαμβάνει τη συγκέντρωση πόρων και τη συνένωση των δυνάμεων για τη μεγιστοποίηση του παραγόμενου αντικτύπου. Ωστόσο, έκαστος Ευρωπαίος εταίρος έχει τη δική του διμερή ή περιφερειακή στρατηγική και χρησιμοποιεί το κοινό έγγραφο προγραμματισμού μόνο ως αναφορά, ιδίως εφόσον τα εν λόγω έγγραφα δεν είναι νομικώς δεσμευτικά για τα κράτη μέλη της ΕΕ.

Το ευρύ πεδίο αναφοράς των επιλεγμένων τομέων προτεραιότητας κινδυνεύει να υπονομεύσει τον αντίκτυπο της χρηματοδότησης της ΕΕ

Οι τομείς προτεραιότητας είναι ευρείς

47 Όπως απαιτείται από τις κατευθυντήριες γραμμές, όλα τα ΠΕΠ των μη γειτονικών χωρών περιλαμβάνουν τρεις ευρείς τομείς προτεραιότητας που καλύπτουν μεγάλο φάσμα πεδίων. Ως εκ τούτου, τα ΠΕΠ είναι ευέλικτα και παρέχουν τη δυνατότητα συνεργασίας σε ευρείς τομείς προκειμένου να προσαρμόζονται σε

απρόβλεπτα γεγονότα. Από την άλλη όμως, η ευρύτητα των τομέων προτεραιότητας μπορεί να περιορίσει την εστίαση και τον δυνητικό αντίκτυπο της χρηματοδότησης της ΕΕ. Αυτό αποκτά ιδιαίτερη σημασία σε περίπτωση μείωσης του ύψους της χρηματοδότησης, όπως συνέβη σε χώρες της Ασίας. Παραδείγματος χάριν, στην Καμπότζη, οι τομείς προτεραιότητας είναι παρόμοιοι με εκείνους της περιόδου 2014-2020, αλλά η χρηματοδότηση μειώθηκε σημαντικά (βλέπε [πίνακα 3](#)).

Πίνακας 3 – Κονδύλια που διατέθηκαν στην Καμπότζη ανά τομέα παρέμβασης ή τομέα προτεραιότητας (σε εκατ. ευρώ)

ΠΔΠ 2014-2020			ΠΔΠ 2021-2027		
Τομείς παρέμβασης	Επταετής χρηματοδότηση	Ετήσιος μέσος όρος	Τομείς προτεραιότητας	Χρηματοδότηση ΠΕΠ 2021-2024	Ετήσιος μέσος όρος
Γεωργία / διαχείριση φυσικών πόρων	144,0	20,6	Πράσινη ανάπτυξη και αξιοπρεπείς θέσεις εργασίας (3 τομείς DAC)	62,0	15,5
Εκπαίδευση / Δεξιότητες	140,0	20,0	Εκπαίδευση και ανάπτυξη δεξιοτήτων (3 τομείς DAC)	48,0	12,0
Διακυβέρνηση και διοίκηση	120,0	17,1	Καλή διακυβέρνηση (3 τομείς DAC)	37,0	9,3

Πηγή: ΕΕΣ βάσει του πολυετούς ενδεικτικού προγράμματος για την περίοδο 2014-2020 και του ΠΕΠ 2021-2027.

48 Το ΠΕΠ στο Μάλι απεριθμεί τρεις τομείς προτεραιότητας: 1) βελτίωση της λειτουργίας του κράτους, 2) δημιουργία θέσεων εργασίας, ενθάρρυνση της οικονομίας και 3) ανταπόκριση στις απαραίτητες/βασικές ανθρώπινες ανάγκες. Επισήμως, οι προτεραιότητες αυτές καλύπτουν οκτώ τομείς παρέμβασης. Ωστόσο, λόγω της ευρύτητάς τους, το ΠΕΠ καλύπτει στην πραγματικότητα και πολλούς άλλους τομείς (βλέπε παραδείγματα στο [πλαίσιο 3](#)).

Πλαίσιο 3

Παραδείγματα ευρέος ορισμού των τομέων παρέμβασης στο Μάλι

Ένας τομέας φέρει τον τίτλο «Σταθεροποίηση και επιστροφή του κράτους σε ευάλωτες περιοχές». Από μόνος του, ο τομέας αυτός καλύπτει τις ανάγκες ασφάλειας, τους πόλους ασφάλειας για την ανάπτυξη, τις υποδομές (οδικό δίκτυο, ύδρευση και αποχέτευση, ανανεώσιμες πηγές ενέργειας, ψηφιοποίηση), τις κοινωνικές υπηρεσίες, τον έλεγχο των συνόρων και τη διαχείριση της μετανάστευσης και της διακυβέρνησης.

Ο τομέας «Δικαιοσύνη και κράτος δικαίου» περιλαμβάνει επίσης τη στήριξη της γαιοκτησίας, του πολιτισμού, της κληρονομιάς, του αθλητισμού και των φυσικών πόρων.

49 Το περισσότερο στοχευμένο ΠΕΠ του δείγματος ήταν αυτό της Γουινέα με εννέα γενικούς τομείς παρέμβασης (ενέργεια, γεωργία και αλιεία, προστασία του περιβάλλοντος, υγεία, ύδρευση και αποχέτευση, επαγγελματική κατάρτιση, διακυβέρνηση και κοινωνία των πολιτών, συγκρούσεις, ειρήνη και ασφάλεια, και μετανάστευση), δεδομένου ότι καλύπτει τομείς που έχουν προσδιοριστεί στενότερα από ό,τι στα άλλα ΠΕΠ. Εντοπίσαμε επίσης ένα παράδειγμα ορθής πρακτικής στο ΠΕΠ της Ναμίμπια, που δεν περιλαμβανόταν στο δείγμα μας, το οποίο περιείχε μια εστιασμένη δέσμη προτεραιοτήτων και τομέων (βλέπε [πλαίσιο 4](#)).

Πλαίσιο 4

Εστιασμένοι τομείς προτεραιότητας και τομείς συνεργασίας στη Ναμίμπια

Τομέας προτεραιότητας 1: «Θεμελιώδεις»¹⁴ δεξιότητες — εκπαίδευση

Εκπαιδευτική πολιτική και διοικητική διαχείριση

Κατάρτιση των εκπαιδευτικών

Προσχολική εκπαίδευση

Τομέας προτεραιότητας 2: Πράσινη ανάπτυξη χωρίς αποκλεισμούς

Ύδρευση και αποχέτευση

¹⁴ Όπως περιγράφεται στο ΠΕΠ της Ναμίμπια.

Παραγωγή ενέργειας, ανανεώσιμες πηγές ενέργειας

Γενική προστασία του περιβάλλοντος

Τομέας προτεραιότητας 3: Χρηστή διακυβέρνηση και ισότητα των φύλων

Νομοθετικά σώματα και πολιτικά κόμματα

Οργανώσεις και θεσμοί για την καταπολέμηση της διαφθοράς

Τερματισμός της βίας κατά των γυναικών και των κοριτσιών

50 Ο κανονισμός ΜΓΑΔΣ-Παγκόσμια Ευρώπη δεν θέτει όριο στους τομείς προτεραιότητας που μπορούν να προσδιοριστούν στις γειτονικές χώρες. Στο δείγμα μας, κάθε ΠΕΠ περιλάμβανε πέντε τομείς προτεραιότητας. Κατά τα προβλεπόμενα στον κανονισμό ΜΓΑΔΣ-Παγκόσμια Ευρώπη¹⁵, οι τομείς προτεραιότητας επιλέχθηκαν από τις συμφωνίες εταιρικής σχέσης και συνεργασίας. Οι προτεραιότητες αυτές ορίζονται στο πλαίσιο της Ανατολικής Εταιρικής Σχέσης¹⁶ και προσδιορίστηκαν στην κοινή ανακοίνωση με τίτλο «Eastern Partnership policy beyond 2020», της 18ης Μαρτίου 2020¹⁷. Καλύπτουν δε ευρύ φάσμα συνεργασίας.

Οι αντιπροσωπείες ανέλυσαν μόνο τους τομείς στους οποίους παρείχαν στήριξη

51 Βάσει του κανονισμού ΜΓΑΔΣ-Παγκόσμια Ευρώπη¹⁸, τα γεωγραφικά προγράμματα πρέπει να βασίζονται στον δυνητικό αντίκτυπο της χρηματοδότησης της ΕΕ σε χώρες/περιφέρειες-εταίρους. Οι κατευθυντήριες γραμμές για τον προγραμματισμό του ΜΓΑΔΣ-Παγκόσμια Ευρώπη δεν προσδιορίζουν την προσέγγιση που πρέπει να ακολουθηθεί για τη μέτρηση του δυνητικού αντίκτυπου. Οι αναλύσεις των αντιπροσωπειών της ΕΕ κάλυπταν μόνο τους τομείς που έλαβαν τελικά στήριξη. Στη διαδικασία προγραμματισμού δεν είχαν συμπεριληφθεί εναλλακτικοί τομείς. Παρότι οι αντιπροσωπείες της ΕΕ γνώριζαν εκτενώς την κατάσταση και τις ανάγκες των χωρών-εταίρων, στα ΠΕΠ δεν παρουσιάζονταν στοιχεία που να τεκμηριώνουν ότι

¹⁵ Άρθρο 19 του [κανονισμού \(ΕΕ\) 2021/947](#).

¹⁶ Πολιτική Ευρωπαϊκής Γειτονίας και Διαπραγματεύσεις για τη Διεύρυνση. Ιστότοπος [Ανατολικής Εταιρικής Σχέσης](#).

¹⁷ ΕΥΕΔ. Κοινή ανακοίνωση προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών. [Eastern Partnership policy beyond 2020](#), SWD(2020) 56 final, 18 Μαρτίου 2020.

¹⁸ Άρθρα 13, παράγραφος 2, και 19, παράγραφος 2, του [κανονισμού \(ΕΕ\) 2021/947](#).

οι επιλεγμένοι τομείς ήταν εκείνοι στους οποίους τα κονδύλια της ΕΕ θα μπορούσαν να επιτύχουν τον μεγαλύτερο αντίκτυπο.

52 Η μόνη εξαίρεση ήταν το Μάλι, όπου η αντιπροσωπεία της ΕΕ διενήργησε 15 εκτεταμένες τομεακές αξιολογήσεις με αντικείμενο τις ικανότητες και τη δέσμευση των ενδιαφερόμενων μερών, τον δυνητικό αντίκτυπο / την προστιθέμενη αξία της ΕΕ και, κατά περίπτωση, τα αποτελέσματα που είχαν επιτευχθεί χάρη στην προηγούμενη στήριξη της Επιτροπής. Παραδείγματος χάριν, από την αξιολόγηση στην οποία υπέβαλε η αντιπροσωπεία της ΕΕ τις κρατικές μεταρρυθμίσεις στη χώρα αυτή το συμπέρασμα ήταν ότι η προστιθέμενη αξία της ΕΕ ήταν σημαντική στη διαχείριση των δημόσιων οικονομικών, καθώς βασιζόταν σε ποιοτικό διάλογο, σαφή συσχέτιση και αξιόπιστη πολιτική.

Οι αντιπροσωπείες επέλεξαν τους τομείς προτεραιότητας χωρίς να γνωρίζουν το ποσό της διαθέσιμης χρηματοδότησης

53 Οι τομείς προτεραιότητας επιλέχθηκαν εν αγνοία του ύψους των κονδυλίων που θα κατανέμονταν τελικά στις επιμέρους χώρες. Κατέστη επομένως δυσχερής ο καθορισμός του πεδίου κάλυψης, καθώς και η ποσοτικοποίηση των αναμενόμενων αποτελεσμάτων του επταετούς προγράμματος (ή των τεσσάρων ετών μέχρι την αναθεώρησή του). Επίσης, στα ΠΕΠ δεν αιτιολογούνταν η αναλυτική κατανομή των κονδυλίων μεταξύ των διαφόρων τομέων προτεραιότητας (π.χ. αιτιολόγηση των προγραμματισμένων δημόσιων δαπανών στους προς στήριξη τομείς ή πληροφορίες σχετικά με τις μελλοντικές συνεισφορές άλλων χορηγών). Οι αντιπροσωπείες της ΕΕ εξήγησαν ότι, σε πρώτη φάση, η κατανομή των κονδυλίων ήταν αποτέλεσμα εσωτερικού προβληματισμού όσον αφορά τα σχεδιαζόμενα ετήσια προγράμματα δράσης και τη συμμετοχή των χορηγών στους συγκεκριμένους τομείς. Ωστόσο, μικρό μόνο ποσοστό των χορηγών διέθετε στην πραγματικότητα πολυετή προϋπολογισμό και ήταν σε θέση να δεσμευθεί για μελλοντικές δράσεις. Στις περιπτώσεις που πράγματι συμμετείχαν χορηγοί, η προγραμματισμένη στήριξη από αυτούς ήταν ενδεικτική.

54 Σύμφωνα με τις κατευθυντήριες γραμμές για τον προγραμματισμό του ΜΓΑΔΣ-Παγκόσμια Ευρώπη, τα ΠΕΠ πρέπει επίσης να περιλαμβάνουν ένα πρόσθετο ενδεικτικό ποσό για το υπόλοιπο της επταετούς περιόδου, χάριν ευελιξίας και για την εξασφάλιση αδιάλειπτης πολιτικής οικειοποίησης. Σε επακόλουθες οδηγίες της Επιτροπής και της ΕΥΕΔ προς τις αντιπροσωπείες της ΕΕ, αναφερόταν ότι τα ΠΕΠ έπρεπε να περιλαμβάνουν το χρηματοδοτικό κονδύλιο για την τετραετία και μόνο. Τα κονδύλια ανά χώρα για τα τρία τελευταία έτη (2025-2027) θα αποφασιστούν μετά την ενδιαμέση επανεξέταση του προγραμματισμού. Ωστόσο, η επανεξέταση αυτή μπορεί να μην έχει εν τέλει την αναμενόμενη βαρύτητα, εξαιτίας της καθυστερημένης έναρξης των δράσεων (βλέπε σημείο 59).

Η έγκριση των ΠΕΠ καθυστέρησε εξαιτίας της καθυστερημένης έγκρισης του κανονισμού ΜΓΑΔΣ-Παγκόσμια Ευρώπη

55 Τον Ιούνιο του 2018, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή πρότεινε κανονισμό στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο¹⁹. Οι προπαρασκευαστικές εργασίες για τον προγραμματισμό που αφορά την περίοδο μετά το 2020 άρχισαν επίσημα τον Φεβρουάριο του 2019. Ο ίδιος ο προγραμματισμός άρχισε τον Νοέμβριο του 2020 με τη διανομή των κατευθυντήριων γραμμών στις αντιπροσωπείες της ΕΕ, οι οποίες είχαν αρχικά προγραμματιστεί να διανεμηθούν τον Δεκέμβριο του 2019. Η διαδικασία καθυστέρησε λόγω, αφενός, της ανάγκης να αποτυπωθούν οι κοινωνικοοικονομικές επιπτώσεις της πανδημίας COVID-19 και, αφετέρου, της καθυστερημένης έγκρισης του κανονισμού ΜΓΑΔΣ-Παγκόσμια Ευρώπη τον Ιούνιο του 2021 και της σχετικής κατ' εξουσιοδότηση πράξης τον Ιούλιο του 2021. Στη συνέχεια, χρειάστηκαν περίπου έξι μήνες για να εγκριθούν τα πρώτα ΠΕΠ. Η όλη διαδικασία, από τις προπαρασκευαστικές εργασίες έως την έγκριση, διήρκεσε τρία έτη (βλέπε [παράρτημα Ι](#)). Κατά τον χρόνο ολοκλήρωσης του ελέγχου, ορισμένα ΠΕΠ δεν ήταν ακόμη σε θέση να προταθούν για έγκριση.

56 Για τις γειτονικές χώρες, ο κανονισμός ΜΓΑΔΣ-Παγκόσμια Ευρώπη απαιτεί την έγκριση κοινών εγγράφων (προτεραιότητες εταιρικής σχέσης, θεματολόγια σύνδεσης ή ισοδύναμα έγγραφα) τα οποία αποτελούν τη βάση για τον προγραμματισμό. Η ισχύς των περισσότερων από αυτά τα κοινά έγγραφα έληξε το 2020 και η ανανέωσή τους καθυστέρησε λόγω της αργής προόδου των διαπραγματεύσεων.

¹⁹ Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου [για τη θέσπιση Μηχανισμού Γειτονίας, Ανάπτυξης και Διεθνούς Συνεργασίας, COM\(2018\) 460, COM\(2018\) 460 final.](#)

57 Συγκριτικά, ο Μηχανισμός Αναπτυξιακής Συνεργασίας και οι διαδικασίες προγραμματισμού του Ευρωπαϊκού Ταμείου Ανάπτυξης για την περίοδο 2014-2020 είχαν δρομολογηθεί τον Μάιο του 2012. Τα δύο πρώτα εθνικά ενδεικτικά προγράμματα εγκρίθηκαν τον Ιανουάριο του 2014 και το τελευταίο τον Απρίλιο του 2017, ωστόσο το μεγαλύτερο μέρος τους εγκρίθηκε το δεύτερο εξάμηνο του 2014. Η όλη διαδικασία διήρκεσε περίπου δύο χρόνια. Όσον αφορά τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Γειτονίας, ο κανονισμός εγκρίθηκε τον Μάρτιο του 2014 και η πλειονότητα των προγραμμάτων, τα έγγραφα του ενιαίου πλαισίου στήριξης, το δεύτερο εξάμηνο του 2014.

58 Η καθυστερημένη έγκριση των ΠΕΠ επηρέασε την κατάρτιση των ετήσιων σχεδίων δράσης για το 2021 στα οποία προσδιορίζονται οι προς χρηματοδότηση δράσεις. Έως το τέλος του 2021, είχαν εγκριθεί 98 ΠΕΠ και 55 σχέδια δράσης.

59 Η καθυστερημένη αυτή εφαρμογή θα μπορούσε επίσης να επηρεάσει την ενδιαμέση επανεξέταση του προγραμματισμού, η οποία έπεται της ενδιαμέσης αξιολόγησης του μηχανισμού που πρόκειται να υποβληθεί έως το τέλος του 2024²⁰. Κατά την επανεξέταση αυτή, η Επιτροπή και η ΕΥΕΔ σχεδιάζουν να επαναξιολογήσουν τις επιλογές που έγιναν για τους τομείς προτεραιότητας των ΠΕΠ κατά τη διάρκεια του προγραμματισμού και θα προτείνουν κονδύλια ανά χώρα για την περίοδο 2025-2027. Η κατανομή θα βασιστεί σε υποχρεωτική επανεξέταση που θα λαμβάνει υπόψη τις επιδόσεις κάθε χώρας όσον αφορά ορισμένες προτεραιότητες πολιτικής της ΕΕ (π.χ. πολυμερής προσέγγιση, αντιμετώπιση ανισοτήτων, μετανάστευση). Λόγω της καθυστερημένης έναρξης των δράσεων, το διαθέσιμο για την επανεξέταση υλικό θα είναι περιορισμένο.

Οι κοινές πρωτοβουλίες συνεπάγονταν σημαντικές πρόσθετες εργασίες και προκάλεσαν καθυστερήσεις στον προγραμματισμό

Κατανομή της χρηματοδότησης στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Ταμείου για τη Βιώσιμη Ανάπτυξη+

60 Το νέο ΕΤΒΑ+ είναι ένα ενωσιακό πλαίσιο για τη στήριξη των επενδύσεων, το οποίο θα υλοποιηθεί σε συνεργασία με σειρά ευρωπαϊκών και διεθνών χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων. Οι πράξεις του ΕΤΒΑ+ χρηματοδοτούνται στο πλαίσιο των γεωγραφικών ΠΕΠ (εθνικά και περιφερειακά ΠΕΠ). Σε αυτές περιλαμβάνονται η παροχή εγγυήσεων από τον προϋπολογισμό και ο συνδυασμός επιχορηγήσεων της ΕΕ με δάνεια ή ίδια κεφάλαια από δημόσιους και ιδιωτικούς χρηματοδότες. Η Επιτροπή

²⁰ Άρθρο 42, παράγραφος 2, του [κανονισμού \(ΕΕ\) 2021/947](#).

και η ΕΥΕΔ ζήτησαν από τις αντιπροσωπείες της ΕΕ να εκτιμήσουν τις δυνητικές επενδύσεις του ΕΤΒΑ+ σε χώρες-εταίρους. Για τις μη γειτονικές χώρες, η Επιτροπή και η ΕΥΕΔ σχεδίασαν μεθοδολογίες για τη διάθεση μέρους των κονδυλίων των χωρών για την παροχή εγγυήσεων στο πλαίσιο του ΕΤΒΑ+.

61 Για τα ΠΕΠ χώρας στην Ασία και στον Ειρηνικό, η Επιτροπή και η ΕΥΕΔ ζήτησαν τη δέσμευση κατ' αποκοπή ποσού ίσου με το 15 % του κονδυλίου για αποθεματικό εγγυήσεων και ποσού ίσου με το 5 % για αποθεματικό συνδυαστικής χρηματοδότησης. Στην περίπτωση του Λάος, της Καμπότζης και του Βιετνάμ, το συνολικό ύψος της χρηματοδότησης που προοριζόταν για το ΕΤΒΑ+ ήταν μεγαλύτερο από τις αρχικές εκτιμήσεις των αντιπροσωπειών της ΕΕ, όπως αυτές περιλαμβάνονταν στο σχέδιο ΠΕΠ (βλέπε παράδειγμα στο [πλαίσιο 5](#)). Ως εκ τούτου, υπάρχει κίνδυνος τα ποσά που προορίζονται για εγγυήσεις του ΕΤΒΑ+ να υπερβαίνουν τις πραγματικές απαιτήσεις.

Πλαίσιο 5

Διατάξεις του ΕΤΒΑ+ στην Ασία

- Στην **Καμπότζη**, οι δυνατότητες για παροχή εγγυήσεων του ΕΤΒΑ+ είναι περιορισμένες λόγω των εσωτερικών κανόνων της χώρας, οι οποίοι έχουν σχεδιαστεί με σκοπό την πρόληψη της υπερχρέωσης (βάσει των εμπειριών άλλων χορηγών, το ενδιαφέρον για την εξασφάλιση εγγυήσεων είναι επίσης περιορισμένο).
- Στο **Λάος**, οι δυνατότητες για παροχή εγγυήσεων ήταν επίσης περιορισμένες, σύμφωνα με εκτιμήσεις.
- Στο **Βιετνάμ**, ωστόσο, η αρχική εκτίμηση των εγγυήσεων υπερέβαινε το 15 % που είχε ορίσει η Επιτροπή στις Βρυξέλλες.

Η συνδυαστική χρηματοδότηση στο πλαίσιο του ΕΤΒΑ+ θα μπορούσε να αξιοποιηθεί περαιτέρω, όπως από άλλους χορηγούς για την εξυπηρέτηση των δανείων τους.

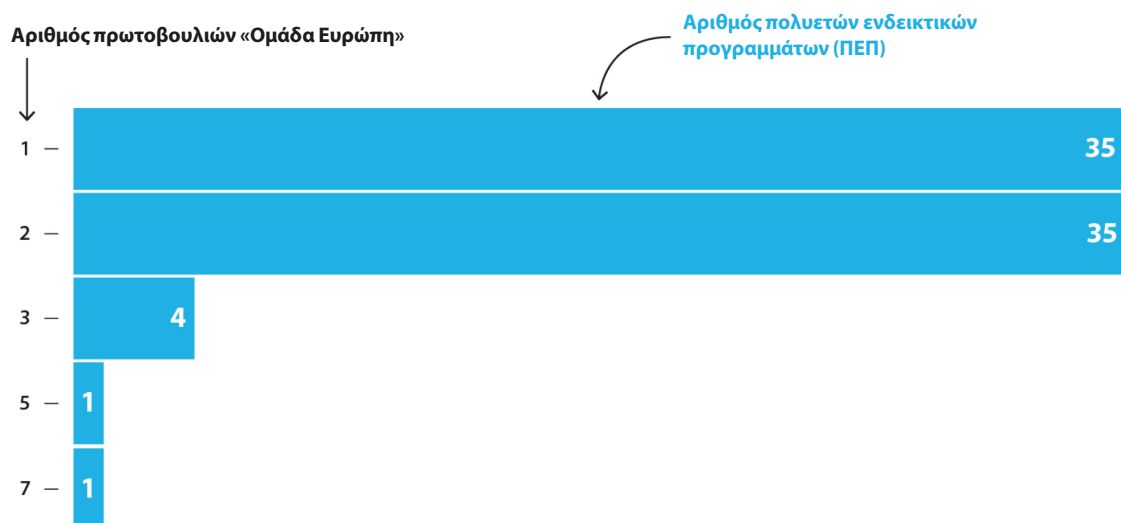
62 Για την ανάλυση των σχετικών με το ΕΤΒΑ+ διατάξεων οι αντιπροσωπείες της ΕΕ χρειάστηκε να καταβάλουν πρόσθετες προσπάθειες, καθώς δεν διέθεταν πείρα στη χρήση αυτού του νέου μέσου, με αποτέλεσμα να καθυστερήσει η κατάρτιση των ΠΕΠ. Επίσης, στα ΠΕΠ δεν προσδιοριζόταν το μερίδιο της χρηματοδότησης του ΕΤΒΑ+ ανά τομέα προτεραιότητας. Επιπλέον, το ύψος των εν λόγω κονδυλίων που προοριζόταν για τελική χρήση δεν προσδιοριζόταν παρά μόνο στις προγραμματισμένες προσκλήσεις υποβολής προτάσεων. Δεδομένου ότι το ΕΤΒΑ+ αποτελεί τρόπο υλοποίησης των γεωγραφικών προγραμμάτων, διαπιστώσαμε ότι η ανάγκη να συμπεριληφθεί η ανάλυση αυτή στο στάδιο προγραμματισμού των ΠΕΠ δεν είχε καταστεί απόλυτα σαφής.

Οι πρωτοβουλίες «Ομάδα Ευρώπη» βρίσκονταν ακόμη στο στάδιο της ανάπτυξης κατά τον προγραμματισμό του ΜΓΑΔΣ-Παγκόσμια Ευρώπη

63 Η «Ομάδα Ευρώπη» (βλέπε σημείο **06**) συγκροτείται από την ΕΕ, τα κράτη μέλη της και το διπλωματικό τους δίκτυο, τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα (συμπεριλαμβανομένων των εθνικών αναπτυξιακών τραπεζών) και τους εκτελεστικούς οργανισμούς, καθώς και από την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (ΕΤΕπ) και την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Ανασυγκρότησης και Ανάπτυξης (ΕΤΑΑ). Η «Ομάδα Ευρώπη» δημιουργήθηκε τον Απρίλιο του 2020 για να στηρίξει τις χώρες-εταίρους της ΕΕ στην καταπολέμηση της πανδημίας COVID-19. Οι πρωτοβουλίες «Ομάδα Ευρώπη» συγκεντρώνουν διάφορες δράσεις, ενεστώσεις και μελλοντικές, οι οποίες συντονίζονται από κοινού. Στόχος τους είναι να επιτευχθεί μεγαλύτερος αντίκτυπος και να αυξηθεί η προβολή της ΕΕ.

64 Οι κατευθυντήριες γραμμές για τον προγραμματισμό του ΜΓΑΔΣ-Παγκόσμια Ευρώπη επιτρέπουν τον προσδιορισμό δύο το πολύ πρωτοβουλιών «Ομάδα Ευρώπη» ανά ΠΕΠ. Από σύνολο 89 ΠΕΠ χώρας, όλα, εκτός από 13, περιλάμβαναν μια πρωτοβουλία «Ομάδα Ευρώπη» (τα εν λόγω 13 ΠΕΠ ήταν αυτά των Σεϋχελλών, της Μποτσουάνα, του Μπελίζ, της Τζαμάικα, του Μπουτάν, του Ιράν, του Καζακστάν, του Κιργιστάν, της Μαλαισίας, των Μαλδίβων, του Τατζικιστάν, της Ταϊλάνδης και του Τουρκμενιστάν). Στις περισσότερες χώρες, οι πρωτοβουλίες θα υλοποιηθούν σε δύο τομείς προτεραιότητας (βλέπε **γράφημα 10**).

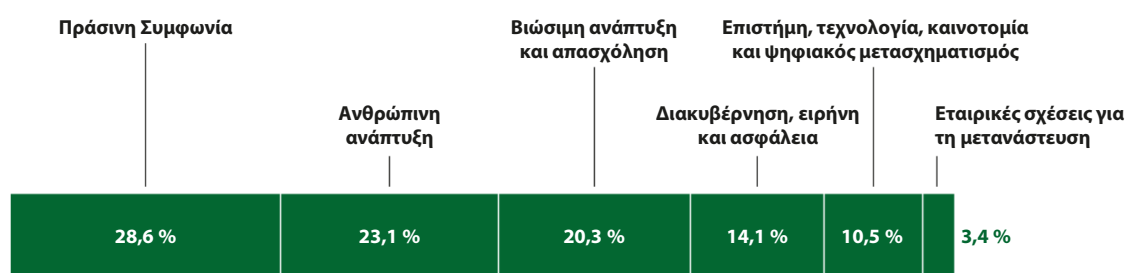
Γράφημα 10 – Αριθμός πρωτοβουλιών «Ομάδα Ευρώπη» ανά χώρα



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει των ΠΕΠ που είχαν εγκριθεί έως τις 31 Μαΐου 2022.

65 Οι περισσότερες πρωτοβουλίες «Ομάδα Ευρώπη» κάλυπταν ταυτόχρονα διάφορες προτεραιότητες της ΕΕ. Η Πράσινη Συμφωνία ήταν το πλέον κοινό θέμα, ακολουθούμενο από την «ανθρώπινη ανάπτυξη» και τη «βιώσιμη ανάπτυξη και απασχόληση». Το λιγότερο συχνό θέμα ήταν οι «εταιρικές σχέσεις για τη μετανάστευση» (βλέπε [γράφημα 11](#)).

Γράφημα 11 – Ποσοστό των θεματικών προτεραιοτήτων στις πρωτοβουλίες «Ομάδα Ευρώπη» ανά χώρα



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει των ΠΕΠ και των δεδομένων παρακολούθησης της πρωτοβουλίας «Ομάδα Ευρώπη» της Επιτροπής που αντλήθηκαν από τις 4.2.2022 έως τις 23.2.2022.

66 Εκτός από την Επιτροπή, σε κάθε πρωτοβουλία «Ομάδα Ευρώπη» συμμετέχουν κατά μέσο όρο άλλοι επτά χορηγοί. Για επτά πρωτοβουλίες, οι σχετικοί χορηγοί δεν προσδιορίζονταν στα αντίστοιχα ΠΕΠ.

67 Στα ΠΕΠ αναφέρονταν οι συνεισφορές της ΕΕ στις πρωτοβουλίες «Ομάδα Ευρώπη», όχι όμως και εκείνες των επιμέρους κρατών μελών της ΕΕ. Εξαιτίας της αβεβαιότητας όσον αφορά την από μέρους των κρατών μελών χρηματοδοτική στήριξη, δεν ήταν επίσης σαφές κατά πόσον οι πρωτοβουλίες «Ομάδα Ευρώπη» θα είχαν μέλλον ως συλλογική πρωτοβουλία. Στο ΠΕΠ της Αρμενίας, η συνεισφορά της ΕΕ στις πρωτοβουλίες «Ομάδα Ευρώπη» ήταν ενδεικτική και προβλεπόταν η δυνατότητα αναδιοχέτευσής της αλλού, εφόσον δεν δρομολογούνταν οι συγκεκριμένες δράσεις. Λόγω της αβεβαιότητας που επικρατούσε σχετικά με τη μελλοντική στήριξη, η ένταξη των πρωτοβουλιών «Ομάδα Ευρώπη» στα προγράμματα χώρας ήταν πρόωρη. Από τις συνεντεύξεις που πραγματοποιήσαμε στις τρεις χώρες που επισκεφθήκαμε προέκυψε ότι, κατά τον χρόνο του ελέγχου, οι κυβερνήσεις τους δεν είχαν ακόμη αντιληφθεί απολύτως σε τι συνίστανται οι πρωτοβουλίες «Ομάδα Ευρώπη».

Συγκεχυμένη στην αρχή η αντίληψη περί των εμβληματικών πρωτοβουλιών στις γειτονικές χώρες

68 Στις γειτονικές χώρες, τα ΠΕΠ προορίζονταν επίσης να συμβάλουν σε εμβληματικές πρωτοβουλίες. Οι πρωτοβουλίες αυτές αποσκοπούν στην παροχή στήριξης για την κοινωνικοοικονομική ανάκαμψη και στην ενίσχυση της ανθεκτικότητας των χωρών²¹. Πρόκειται για συνδυασμό δανείων από χρηματοπιστωτικά ιδρύματα, ιδιωτικών και δημόσιων επενδύσεων, καθώς και επιχορηγήσεων / στήριξης συνδυαστικής χρηματοδότησης ή εγγυήσεων της ΕΕ στο πλαίσιο του οικονομικού και επενδυτικού σχεδίου. Οι εμβληματικές πρωτοβουλίες προσδιορίστηκαν από κοινού από τις κυβερνήσεις των χωρών-εταίρων, την Επιτροπή και τις αντιπροσωπείες της ΕΕ.

69 Οι εμβληματικές πρωτοβουλίες αποτελούσαν μια νέα προσέγγιση που δεν αναφερόταν ούτε στον κανονισμό ΜΓΑΔΣ-Παγκόσμια Ευρώπη ούτε στις κατευθυντήριες γραμμές. Ως εκ τούτου, οι αντιπροσωπείες της ΕΕ δεν είχαν αρκετό χρόνο για τον σχεδιασμό τους. Επρόκειτο να χρηματοδοτηθούν στο πλαίσιο του ΕΤΒΑ+ και, κατά περίπτωση, μέσω διμερών/περιφερειακών πόρων. Οι αντιπροσωπείες της ΕΕ ζήτησαν από την Επιτροπή περισσότερη καθοδήγηση σχετικά με τις λεπτομέρειες εφαρμογής και τα προς διάθεση κονδύλια (συνδυαστική χρηματοδότηση, παροχή εγγυήσεων από τον προϋπολογισμό κ.λπ.), καθώς και σχετικά με την πηγή χρηματοδότησής τους (περιφερειακό ή εθνικό ΠΕΠ). Μέχρι στιγμής, στον προϋπολογισμό δεν προβλέπονται κονδύλια για αυτές τις εμβληματικές πρωτοβουλίες. Στα ΠΕΠ που εξετάσαμε αναφέρονταν μόνο τα κατά προσέγγιση

²¹ Κοινό έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής και της ΕΥΕΔ, [Recovery, resilience and reform: post-2020 Eastern Partnership priorities](#), 2 Ιουλίου 2021.

εκτιμώμενα ποσά, τα οποία είχαν υπολογιστεί από τις αντιπροσωπείες της ΕΕ σε συνεργασία με τις τράπεζες και την Επιτροπή.

70 Στα ΠΕΠ περιγράφονταν με λεπτομέρειες οι εμβληματικές πρωτοβουλίες που πρέπει να υλοποιηθούν στους διάφορους τομείς προτεραιότητας. Διαπιστώσαμε ότι στην Αρμενία υπήρξαν ορισμένες παρανοήσεις στην αρχή: η κυβέρνηση της Αρμενίας δεν είχε λάβει εξ αρχής σαφή πληροφόρηση σχετικά με τη χρηματοδότηση των εμβληματικών πρωτοβουλιών, όπως το ποσοστό της χρηματοδότησης που θα μπορούσαν να αναμένουν υπό τη μορφή επιχορηγήσεων, εγγυήσεων και δανείων.

Τα ΠΕΠ δεν διέθεταν αρκετούς κοινούς δείκτες για τη μέτρηση της προόδου σε επίπεδο μηχανισμού

71 Ο κανονισμός ΜΓΑΔΣ-Παγκόσμια Ευρώπη ορίζει ότι «η Επιτροπή θα πρέπει να μεριμνήσει ώστε να υπάρχουν σαφείς μηχανισμοί παρακολούθησης και αξιολόγησης για την εξασφάλιση αποτελεσματικής λογοδοσίας και διαφάνειας στην εκτέλεση του προϋπολογισμού της Ένωσης και για τη διασφάλιση αποτελεσματικής αξιολόγησης της προόδου προς την επίτευξη των στόχων του Μηχανισμού»²². Εξετάσαμε κατά πόσον οι δείκτες που χρησιμοποιούσε η Επιτροπή καθιστούσαν δυνατή την ακριβή μέτρηση της επίτευξης των συγκεκριμένων στόχων και των αναμενόμενων αποτελεσμάτων των εννέα ΠΕΠ του δείγματος.

Οι επιλεγμένοι δείκτες των ΠΕΠ δεν θα μετρούν απαραίτητως τα πραγματικά επιτεύγματα

Δεν συνοδεύονται όλοι οι δείκτες των ΠΕΠ από κατάλληλες τιμές βάσης ή τιμές-στόχο

72 Σύμφωνα με τον κανονισμό ΜΓΑΔΣ-Παγκόσμια Ευρώπη²³, τα ΠΕΠ πρέπει να περιλαμβάνουν συναφείς δείκτες επιδόσεων για την παρακολούθηση των συγκεκριμένων στόχων και των αναμενόμενων αποτελεσμάτων στους τομείς προτεραιότητας και στους τομείς παρέμβασης. Στο δείγμα μας, σχεδόν το 15 % των δεικτών εξυπηρετούσε αποκλειστικά την παρακολούθηση της άμεσης συμβολής της ΕΕ (π.χ. αριθμός των νέων δικαιούχων με πρόσβαση σε συμβουλευτικές υπηρεσίες για επιχειρήσεις με ενωσιακή στήριξη). Με το υπόλοιπο 85 % των δεικτών παρακολουθούνταν η συνολική πρόοδος της χώρας στους τομείς στους οποίους συνεισφέρει, μεταξύ άλλων, και η ΕΕ. Οι δείκτες αυτοί βασίζονται σε εθνικές πηγές πληροφοριών και έχουν συμφωνηθεί με τις αρμόδιες εθνικές αρχές.

73 Στην πλειονότητά τους, οι 700 περίπου δείκτες του δείγματος ήταν ειδικοί. Ωστόσο, πάνω από το 20 % των δεικτών του δείγματος είτε δεν διέθεταν τιμή βάσης είτε αυτή δεν ήταν σαφής, ενώ το 24 % δεν διέθετε τιμή-στόχο ή αυτή ήταν ασαφής. Ως εκ τούτου, υπήρχαν δυσκολίες στη μέτρηση των επιδόσεων (βλέπε [πλαίσιο 6](#)).

²² Αιτιολογική σκέψη 18 του [κανονισμού \(ΕΕ\) 2021/947](#).

²³ Άρθρο 12, παράγραφος 3, του [κανονισμού \(ΕΕ\) 2021/941](#).

Πλαίσιο 6

Παραδείγματα έλλειψης αξιόπιστων πηγών αποδεικτικών στοιχείων, τιμών βάσης ή τιμών-στόχου

- Στη **Σενεγάλη**, ο δείκτης «αναλογία εμβασμάτων της διασποράς προς παραγωγικές και κοινωνικοοικονομικές επενδύσεις» ορίστηκε στο 14 %. Ωστόσο, η αντιπροσωπεία της ΕΕ αναγνώρισε ότι, λόγω της απουσίας αποδεικτικών στοιχείων, ο δείκτης αυτός δεν μπορούσε να μετρηθεί αντικειμενικά.
- Στη **Γουινέα**, το ΠΕΠ ανέφερε ως τιμή βάσης ποσοστό προσλήψεων 56 % μετά από επαγγελματική κατάρτιση. Ωστόσο, το στατιστικό αυτό στοιχείο δεν εμφανίζεται πουθενά στην πηγή στην οποία παραπέμπει το ΠΕΠ.
- Στο **Μάλι**, έξι τιμές-στόχος αναφέρονται σε «αύξηση», χωρίς να προσδιορίζονται ούτε ο βαθμός της αύξησης ούτε οι τιμές βάσης.
- Στην **Ουκρανία**, 16 τιμές-στόχος αναφέρονται επίσης σε «αύξηση», ενώ επτά είτε δεν συνοδεύονται από τιμές βάσης είτε, όπου αυτές υπάρχουν, είναι ασαφείς. Στο ΠΕΠ της Ουκρανίας, για την επίτευξη οκτώ δεικτών απαιτείται «μείωση», χωρίς να προσδιορίζεται το μέγεθός της. Επιπλέον, για τρεις από τους οκτώ δείκτες δεν αναφέρονται τιμές βάσης. Χωρίς σαφείς τιμές-στόχο, δεν είναι δυνατό να εκτιμηθεί ο βαθμός φιλοδοξίας.

74 Οι αντιπροσωπείες της ΕΕ δεν μπόρεσαν να παράσχουν στοιχεία που να επιβεβαιώνουν τις πηγές στις οποίες στηρίχθηκαν όλες οι τιμές βάσης και οι τιμές-στόχος. Παραδείγματος χάριν, στο Μάλι, οι σύμβουλοι που καθόρισαν τους δείκτες είχαν αντικατασταθεί και ούτε το νέο προσωπικό ούτε η αντιπροσωπεία της ΕΕ ήταν σε θέση να παράσχουν τα σχετικά έγγραφα εργασίας (πηγές που χρησιμοποιήθηκαν). Το ΠΕΠ της Αρμενίας δεν ανέφερε τις πηγές στις οποίες βασίστηκαν οι δείκτες, ενώ τόσο το ΠΕΠ του Αζερμπαϊτζάν όσο και αυτό της Ουκρανίας παρέπεμπαν σε «κυβερνητικές εκθέσεις», χωρίς να διευκρινίζουν σε ποιες ακριβώς αναφέρονται. Ως εκ τούτου, η έλλειψη ή η δυσκολία συγκέντρωσης αποδεικτικών στοιχείων, καθώς και η χρήση εσφαλμένων δεδομένων θα επηρεάσουν αρνητικά την αναφορά στοιχείων σχετικά με τους δείκτες αυτούς και την παρακολούθησή τους.

75 Εντοπίσαμε επίσης παραδείγματα μη σαφώς διατυπωμένων δεικτών που δημιουργούν αβεβαιότητες σχετικά με το τι ακριβώς θα μετρηθεί (βλέπε [πλαίσιο 7](#)).

Πλαίσιο 7

Παραδείγματα ασαφών δεικτών

- Ο δείκτης 2.13 του πλαισίου αποτελεσμάτων του προγράμματος Παγκόσμια Ευρώπη (GERF) αναφέρεται στον «αριθμό πράσινων θέσεων εργασίας». Ωστόσο, κατά τον χρόνο ολοκλήρωσης των ελεγκτικών εργασιών, δεν υπήρχε διαθέσιμη μεθοδολογία που να εξηγεί ποιες θέσεις εργασίας πρέπει να θεωρούνται «πράσινες».
- Στο **Μάλι**, ο δείκτης του ΠΕΠ «ποσοστό απώλειας γεωργικών προϊόντων μετά την παραγωγή» δεν προσδιορίζει τις καλλιέργειες για τις οποίες υπάρχουν διαθέσιμες πληροφορίες και οι οποίες θα μετρηθούν.

Υπάρχει ο κίνδυνος οι δείκτες ΠΕΠ να μην χρησιμοποιηθούν κατά την παρακολούθηση

76 Ενώ οι κατευθυντήριες γραμμές για τον προγραμματισμό του ΜΓΑΔΣ-Παγκόσμια Ευρώπη απαιτούσαν τη συμπερίληψη δεικτών με ποσοτικοποιημένους στόχους (τιμές-στόχο) και τιμές βάσης στα ΠΕΠ, η Επιτροπή εξήγησε ότι δεν είχε προγραμματιστεί η παρακολούθηση ή η αναφορά στοιχείων για τους εν λόγω δείκτες. Ούτε η Επιτροπή ούτε οι αντιπροσωπείες της ΕΕ είχαν παρακολουθήσει την πρόοδο προς την επίτευξη των τιμών-στόχου του ενιαίου πλαισίου στήριξης στα εθνικά ενδεικτικά προγράμματα για το προηγούμενο πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο 2014-2020.

77 Σύμφωνα με την Επιτροπή, η παρακολούθηση θα πραγματοποιείται σε επίπεδο παρέμβασης, κάτι που σημαίνει ότι θα παρακολουθούνται μόνον οι δράσεις. Μολονότι οι αντιπροσωπείες της ΕΕ είχαν την ευχέρεια να καθορίζουν τους δείκτες των δράσεων, είχαν επίσης το ελεύθερο να χρησιμοποιούν τους δείκτες ΠΕΠ. Εξετάσαμε τους δείκτες τους σχετικούς με τα έγγραφα δράσης του 2021 που εγκρίθηκαν στη Σενεγάλη και στο Μάλι, στα οποία περιλαμβάνονταν ένα έγγραφο δράσης για τη νεολαία στη Σενεγάλη, ένα έγγραφο για την «επιστροφή του κράτους» στο Μάλι και έγγραφο για την αγροτική ανάπτυξη και την ανθεκτικότητα και στις δύο χώρες. Διαπιστώσαμε ότι τα εν λόγω έγγραφα δράσης περιλάμβαναν δείκτες διαφορετικούς από εκείνους που προσδιορίζονταν στο ΠΕΠ. Ως εκ τούτου, υπάρχει ο κίνδυνος οι δείκτες ΠΕΠ να μην χρησιμοποιηθούν κατά την παρακολούθηση.

Το κοινό πλαίσιο αποτελεσμάτων της Επιτροπής δεν είχε ακόμη μεταφερθεί επαρκώς σε όλα τα ΠΕΠ

78 Σύμφωνα με τις κατευθυντήριες γραμμές για τον προγραμματισμό του ΜΓΑΔΣ-Παγκόσμια Ευρώπη, τα ΠΕΠ πρέπει να περιλαμβάνουν περιορισμένο αριθμό δεικτών. Ωστόσο, η Επιτροπή ουδέποτε προσδιόρισε τι σημαίνει «περιορισμένος αριθμός». Διαπιστώσαμε ότι η πολυπλοκότητα και οι απαιτήσεις σε πόρους της διαδικασίας παρακολούθησης, καθώς και ο κατακερματισμός των πληροφοριών σχετικά με τις επιδόσεις, αυξάνονται όσο αυξάνεται και ο αριθμός των δεικτών. Λόγω του ότι δεν είχε καθοριστεί ο αριθμός των δεικτών που θα έπρεπε να περιλαμβάνουν τα ΠΕΠ, διαπιστώσαμε μεγάλες διαφορές μεταξύ των προσεγγίσεων που υιοθετήθηκαν από τις αντιπροσωπείες της ΕΕ, με τον αριθμό των δεικτών να κυμαίνεται από 0 έως 152. Ειδικότερα, επτά μικρά ΠΕΠ (της Ινδονησίας, του Τουρκμενιστάν, της Ταϊλάνδης, της Κόστα Ρίκα, του Καζακστάν, των Σεϋχελλών και της Μαλαισίας) δεν περιλάμβαναν καθόλου δείκτες. Τα εν λόγω ΠΕΠ αφορούσαν αποκλειστικά την τεχνική βοήθεια. Κατά μέσο όρο, τα υπόλοιπα 78 ΠΕΠ περιλάμβαναν έκαστο 41 δείκτες. Οι τρεις γειτονικές χώρες (Αρμενία, Αζερμπαϊτζάν, Ουκρανία) συγκέντρωναν τον υψηλότερο αριθμό δεικτών, με περισσότερους από 100 έκαστη. Παραδείγματος χάριν, το ΠΕΠ του Αζερμπαϊτζάν περιλάμβανε 152 δείκτες.

79 Στις κατευθυντήριες γραμμές για τον προγραμματισμό του ΜΓΑΔΣ-Παγκόσμια Ευρώπη, κατά τον καθορισμό των δεικτών των ΠΕΠ συνιστάται η χρήση του πλαισίου αποτελεσμάτων της ΕΕ για τη διεθνή συνεργασία και την ανάπτυξη. Στις 12 Ιανουαρίου 2021, η ΓΔ INTPA κατάρτισε κατάλογο με τους δείκτες του πλαισίου αποτελεσμάτων της ΕΕ για τη διεθνή συνεργασία και την ανάπτυξη που θα χρησιμοποιηθούν στα ΠΕΠ και τον απέστειλε στις αντιπροσωπείες της ΕΕ. Στις 26 Οκτωβρίου 2021, η ΓΔ INTPA επικαιροποίησε τον κατάλογο αυτό και τον κοινοποίησε ως δείκτες του «πλαισίου αποτελεσμάτων του προγράμματος Παγκόσμια Ευρώπη» (δείκτες GERF)²⁴. Ο κατάλογος περιλάμβανε 71 κοινούς δείκτες που θα εξυπηρετούσαν την παρακολούθηση των συνολικών επιδόσεων του ΜΓΑΔΣ-Παγκόσμια Ευρώπη αλλά και την επίτευξη των τιμών-στόχου χρηματοδότησης που αναφέρονται στον κανονισμό ΜΓΑΔΣ-Παγκόσμια Ευρώπη. Την εποχή εκείνη, τα σχέδια των ΠΕΠ βρίσκονταν ήδη στο τελικό στάδιο.

²⁴ Έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής. [Launching the Global Europe Performance Monitoring System containing a Revised Global Europe Results Framework](#). 25 Ιανουαρίου 2022.

80 Η Επιτροπή ανέλυσε τους δείκτες όλων των ΠΕΠ και πρότεινε την αύξηση του αριθμού των δεικτών GERF, με παράλληλη μείωση του συνολικού αριθμού τους. Οι αντιπροσωπείες της ΕΕ δεν ήταν υποχρεωμένες να υιοθετήσουν αυτές τις προτάσεις (βλέπε [πλαίσιο 8](#)). Η ΓΔ INTPA διευκρίνισε ότι η συγκέντρωση αποτελεσμάτων δεν θα βασίζεται στους δείκτες ΠΕΠ, αλλά θα πραγματοποιείται σε επίπεδο παρέμβασης.

Πλαίσιο 8

Οι ασυνέπειες που παρατηρούνται στους κοινούς δείκτες όσον αφορά τη διατύπωση ή τις μονάδες μέτρησης θα περιπλέξουν την αυτοματοποιημένη συγκέντρωση αποτελεσμάτων

Ο δείκτης GERF 1.11 αφορά το ποσοστό ανεργίας. Ωστόσο, το ΠΕΠ του Τατζικιστάν αναφέρεται στο «ποσοστό ανεργίας των νέων», ενώ το ΠΕΠ του Ιράν αναφέρεται στο «ποσοστό ανεργίας του πληθυσμού-στόχου (τοπικές κοινωνίες, κοινότητες υποδοχής και εκτοπισμένα πρόσωπα) σε σύγκριση με τον εθνικό μέσο όρο».

Ο δείκτης GERF 2.2, «περιοχές γεωργικών οικοσυστημάτων και οικοσυστημάτων βόσκησης όπου έχουν εισαχθεί πρακτικές βιώσιμης διαχείρισης με τη στήριξη της ΕΕ», πρέπει να μετράται σε εκτάρια. Στο Αζερμπαϊτζάν, η τιμή βάσης ήταν το μηδέν και η τιμή-στόχος ήταν το ένα. Το οικείο ΠΕΠ δεν αναφέρει ποιες είναι οι μονάδες που μετρούνται.

Ο δείκτης GERF 2.8 και ο δείκτης GERF 2.9 είναι εξίσου προβληματικοί, καθώς τα ΠΕΠ χρησιμοποιούσαν εκτάρια, τετραγωνικά χιλιόμετρα και ποσοστά.

81 Η συγκέντρωση των αποτελεσμάτων σε επίπεδο ΜΓΑΔΣ-Παγκόσμια Ευρώπη θα είναι δυνατή, μόνον εάν υπάρχουν κοινοί δείκτες τόσο στο ΠΕΠ όσο και στις δράσεις που υλοποιούνται. Ο προσδιορισμός των δεικτών GERF στο ΠΕΠ θα αποτελέσει γνώμονα για την επακόλουθη επιλογή κοινών δεικτών σε επίπεδο δράσης. Ωστόσο, το ΠΕΠ της Σενεγάλης περιλάμβανε τρεις δείκτες GERF (2.13, 2.14, 2.20), ενώ το έγγραφο δράσης για τη νεολαία περιλάμβανε δύο, ελαφρώς διαφορετικούς, δείκτες GERF (1.12 και 2.20).

82 Κάθε ΠΕΠ περιλάμβανε τουλάχιστον έναν δείκτη του πλαισίου αποτελεσμάτων του προγράμματος Παγκόσμια Ευρώπη και οκτώ δείκτες κατά μέσο όρο. Ο πλέον συχνός δείκτης GEF (GEF 2.1, «αριθμός μικροκαλλιεργητών ωφελούμενων από παρεμβάσεις οι οποίες στηρίζονται από την Ένωση και στοχεύουν στην ενίσχυση της βιώσιμης παραγωγής τους, της πρόσβασής τους στις αγορές και/ή της ασφάλειας των γαιοκτητικών τους δικαιωμάτων») χρησιμοποιήθηκε σε 37 ΠΕΠ, ενώ επτά δείκτες χρησιμοποιήθηκαν μόνο μία φορά και 10 δείκτες αντικτύπου δεν χρησιμοποιήθηκαν καθόλου (βλέπε [παράρτημα II](#)). Σε επίπεδο μηχανισμού, η κατάσταση αυτή πρόκειται να περιορίσει σημαντικά τις δυνατότητες συγκέντρωσης των αποτελεσμάτων.

83 Στο [παράρτημα II](#) φαίνεται ότι, στην πλειονότητά τους, οι δείκτες GEF είναι δείκτες εκροής, ενώ οι δείκτες αντικτύπου που μετρούν την ανάπτυξη της χώρας εμφανίζονται λιγότερο συχνά.

Συμπεράσματα και συστάσεις

84 Συνολικά, διαπιστώσαμε ότι η Επιτροπή και η ΕΥΕΔ είχαν σχεδιάσει διεξοδικά γεωγραφικά πολυετή ενδεικτικά προγράμματα για την κάλυψη ευρέος φάσματος αναγκών των χωρών-εταίρων και προτεραιοτήτων της ΕΕ. Ωστόσο, διαπιστώσαμε ελλείψεις τόσο στις μεθοδολογίες που χρησιμοποιήθηκαν για την κατανομή της χρηματοδότησης στις χώρες-εταίρους όσο και στην οργάνωση του πλαισίου παρακολούθησης.

85 Παρά το γεγονός ότι η Επιτροπή και η ΕΥΕΔ είχαν συγχωνεύσει τη χρηματοδότηση σε έναν ενιαίο μηχανισμό, ακολουθούσαν δύο διαφορετικές προσεγγίσεις για την κατανομή της χρηματοδότησης στις γειτονικές και στις μη γειτονικές χώρες. Σχετικά με τις γειτονικές χώρες, η Επιτροπή και η ΕΥΕΔ δεν υπολόγισαν τα προς διάθεση κονδύλια με τυποποιημένο, συγκρίσιμο και διαφανή τρόπο προκειμένου να διευκολύνουν τη διαδρομή ελέγχου, βάσει των κριτηρίων κατανομής του κανονισμού για τον Μηχανισμό Γειτονίας, Ανάπτυξης και Διεθνούς Συνεργασίας. Ως εκ τούτου, δεν μπορέσαμε να επιβεβαιώσουμε την ορθότητα των διατεθέντων ποσών. Αντίθετα, για τις μη γειτονικές χώρες, τα κονδύλια υπολογίστηκαν με περισσότερο τυποποιημένο, συγκρίσιμο και διαφανή τρόπο, βάσει μαθηματικού τύπου που λάμβανε υπόψη τις αρχές γεωγραφικού προγραμματισμού του κανονισμού ΜΓΑΔΣ-Παγκόσμια Ευρώπη. Ωστόσο, διαπιστώσαμε αδυναμίες στην εφαρμογή του μαθηματικού τύπου (βλέπε σημεία **18-32** και **γράφημα 7**).

Σύσταση 1 – Βελτίωση της μεθοδολογίας για την κατανομή της χρηματοδότησης στις γειτονικές χώρες, καθιστώντας την τυποποιημένη, συγκρίσιμη και διαφανή

Η Επιτροπή και η ΕΥΕΔ πρέπει, εντός των ορίων της αρμοδιότητάς τους, να μετατρέψουν τα κριτήρια κατανομής σε μετρήσιμους παράγοντες, προκειμένου η χρηματοδότηση να κατανέμεται στις γειτονικές χώρες με τυποποιημένο, συγκρίσιμο και διαφανή τρόπο.

Ημερομηνία-στόχος για την υλοποίηση της σύστασης: Εγκαίρως για την επόμενη διαδικασία προγραμματισμού

Σύσταση 2 – Περαιτέρω τεκμηρίωση και απαρέγκλιτη εφαρμογή της μεθοδολογίας για τον καθορισμό των κονδυλίων που κατανέμονται στις μη γειτονικές χώρες

Η Επιτροπή και η ΕΥΕΔ πρέπει να τυποποιήσουν όλα τα στάδια της ποσοτικής προσέγγισης, περιγράφοντάς τα σε ένα ενιαίο έγγραφο, και να εφαρμόσουν απαρεγκλίτως την προσέγγιση αυτή. Το έγγραφο πρέπει να περιλαμβάνει ιδίως:

- περιγραφή των παραγόντων και των δεικτών που χρησιμοποιήθηκαν, του σκεπτικού επιλογής τους και των ακριβών πηγών δεδομένων,
- τη διαδικασία αφαίρεσης χωρών από τον υπολογισμό,
- την περιγραφή της διαδικασίας βήμα προς βήμα, συμπεριλαμβανομένων της αποθήκευσης ανεπεξέργαστων δεδομένων, των μαθηματικών τύπων που χρησιμοποιούνται σε κάθε στάδιο και της διατήρησης της διαδρομής ελέγχου,
- επίσημη και συνεπή διαδικασία για την αντικατάσταση των ελλειπόντων δεδομένων και τον χειρισμό εξαιρετικών περιπτώσεων.

Ημερομηνία-στόχος για την υλοποίηση της σύστασης: Εγκαίρως για την επόμενη διαδικασία προγραμματισμού

86 Η Επιτροπή και η ΕΥΕΔ ανέλυσαν την κατάσταση και τις ανάγκες των χωρών-εταίρων. Οι αναλύσεις τους περιλάμβαναν βασικές πολιτικές, οικονομικές, κοινωνικές και περιβαλλοντικές πτυχές. Οι αντιπροσωπείες της ΕΕ εκπόνησαν αξιολογήσεις συγκρούσεων, κατά περίπτωση. Οι επιλεγμένοι τομείς προτεραιότητας για συνεργασία και οι συναφείς τομείς παρέμβασης κάλυπταν τις ανάγκες των χωρών και τις προτεραιότητες της ΕΕ και είχαν συζητηθεί με ευρύ φάσμα ενδιαφερόμενων μερών.

87 Οι επιλεγμένοι τομείς προτεραιότητας ήταν ευρείς, γεγονός που παρέχει μεν ευελιξία για την προσαρμογή σε απρόβλεπτα γεγονότα, μπορεί όμως να περιορίσει την εστίαση της χρηματοδότησης της ΕΕ. Μολονότι, σύμφωνα με τον κανονισμό ΜΓΑΔΣ-Παγκόσμια Ευρώπη, τα γεωγραφικά προγράμματα πρέπει να βασίζονται στον δυνητικό αντίκτυπο που θα αποφέρουν, στα ΠΕΠ δεν περιλαμβάνονταν στοιχεία που να τεκμηριώνουν ότι οι επιλεγμένοι τομείς παρέμβασης ήταν εκείνοι στους οποίους η χρηματοδότηση της ΕΕ θα μπορούσε να επιτύχει μεγάλο αντίκτυπο. Αν είχε πραγματοποιηθεί σύγκριση των δυνητικών τομέων παρέμβασης, η Επιτροπή και η ΕΥΕΔ θα είχαν την ευχέρεια να τεκμηριώσουν τις επιλογές τους και να αιτιολογήσουν την κατανομή των κονδυλίων μεταξύ των τομέων προτεραιότητας. Επιπλέον, οι

αντιπροσωπείες της ΕΕ δεν ανέλυσαν τις δημόσιες δαπάνες που είχαν προγραμματιστεί για τους τομείς παρέμβασης και τα ΠΕΠ περιλάμβαναν ως έναν μόνο βαθμό ενδεικτικές προγραμματισμένες συνεισφορές από άλλους χορηγούς (βλέπε σημεία 33-54).

Σύσταση 3 – Αποσαφήνιση της μεθοδολογίας για την αξιολόγηση του αντικτύπου της ενωσιακής στήριξης

Η Επιτροπή και η ΕΥΕΔ πρέπει να αποσαφηνίσουν, στις κατευθυντήριες γραμμές, τη μεθοδολογία αξιολόγησης, ώστε οι τομείς παρέμβασης της ΕΕ να είναι εκείνοι που αποφέρουν μεγάλο αντίκτυπο.

Ημερομηνία-στόχος για την υλοποίηση της σύστασης: Εγκαίρως για την επόμενη διαδικασία προγραμματισμού

88 Η όλη διαδικασία, από το προπαρασκευαστικό στάδιο έως την έγκριση των ΠΕΠ, διήρκεσε τρία έτη. Αυτό οφειλόταν σε αρκετούς παράγοντες, συγκεκριμένα στην ανάγκη να αποτυπωθούν οι κοινωνικοοικονομικές επιπτώσεις της πανδημίας COVID-19, στην καθυστερημένη έγκριση του κανονισμού ΜΓΑΔΣ-Παγκόσμια Ευρώπη τον Ιούνιο του 2021 και της σχετικής κατ' εξουσιοδότηση πράξης τον Ιούλιο του 2021. Στη συνέχεια, εντός έξι μηνών, εγκρίθηκαν τα περισσότερα ΠΕΠ. Η διαδικασία αυτή είχε ως αποτέλεσμα την καθυστερημένη έναρξη των δράσεων του ΜΓΑΔΣ-Παγκόσμια Ευρώπη.

89 Οι αντιπροσωπείες της ΕΕ ανέλυσαν την προτεινόμενη χρήση του νέου Ευρωπαϊκού Ταμείου για τη Βιώσιμη Ανάπτυξη+. Για την ανάλυση αυτή απαιτήθηκε σημαντική προσπάθεια από μέρους των αντιπροσωπειών της ΕΕ κατά την κατάρτιση των ΠΕΠ, η οποία και καθυστέρησε. Το ύψος των κονδυλίων που τελικά χρησιμοποιήθηκαν δεν είναι σαφές. Ενώ το Ευρωπαϊκό Ταμείο για τη Βιώσιμη Ανάπτυξη+, οι πρωτοβουλίες «Ομάδα Ευρώπη» και οι εμβληματικές πρωτοβουλίες αποτελούν τρόπους υλοποίησης, η ανάγκη συμπερίληψής τους στα πολυετή ενδεικτικά προγράμματα δεν προκύπτει με σαφήνεια (βλέπε σημεία 55-70).

Σύσταση 4 – Εστίαση του πεδίου αναφοράς της διαδικασίας προγραμματισμού

Η Επιτροπή και η ΕΥΕΔ πρέπει να εστιάσουν τη διαδικασία προγραμματισμού στα υποχρεωτικά στοιχεία των ΠΕΠ, αναβάλλοντας τα μη υποχρεωτικά στοιχεία για το στάδιο της υλοποίησης.

Ημερομηνία-στόχος για την υλοποίηση της σύστασης: Εγκαίρως για την επόμενη διαδικασία προγραμματισμού

90 Τα ΠΕΠ περιλαμβάνουν μεγάλο αριθμό δεικτών για τους οποίους η αναφορά στοιχείων δεν είναι υποχρεωτική. Στη συντριπτική πλειονότητά τους οι δείκτες που συμπεριλήφθηκαν στο δείγμα ήταν ειδικοί· ωστόσο, για άνω του 20 % αυτών οι τιμές βάσης και οι τιμές-στόχος είναι είτε ασαφείς είτε ανύπαρκτες, με αποτέλεσμα να δυσχεραίνεται η παρακολούθηση της προόδου. Η ασυνεπής χρήση των κοινών δεικτών του πλαισίου αποτελεσμάτων του προγράμματος Παγκόσμια Ευρώπη θα περιορίσει τη δυνατότητα συγκέντρωσης των αποτελεσμάτων σε επίπεδο μηχανισμού (βλέπε σημεία [71-83](#)).

Σύσταση 5 – Απλούστευση και εξασφάλιση της συνεπούς χρήσης των δεικτών ΠΕΠ

Προκειμένου να διευκολυνθεί η συγκέντρωση δεδομένων βάσει των δεικτών, η Επιτροπή και η ΕΥΕΔ πρέπει να εξασφαλίσουν:

- τη συνεκτική και συνεπή ενσωμάτωση και χρήση των δεικτών του πλαισίου αποτελεσμάτων του προγράμματος Παγκόσμια Ευρώπη στα ΠΕΠ,
- τη συνέπεια μεταξύ των δεικτών των ΠΕΠ και αυτών που περιλαμβάνονται στα ετήσια σχέδια δράσης και προγράμματα·
- την ύπαρξη σαφών ορισμών, τιμών βάσης και τιμών-στόχου για κάθε δείκτη.

Ημερομηνία-στόχος για την υλοποίηση της σύστασης: Εγκαίρως για την επόμενη διαδικασία προγραμματισμού

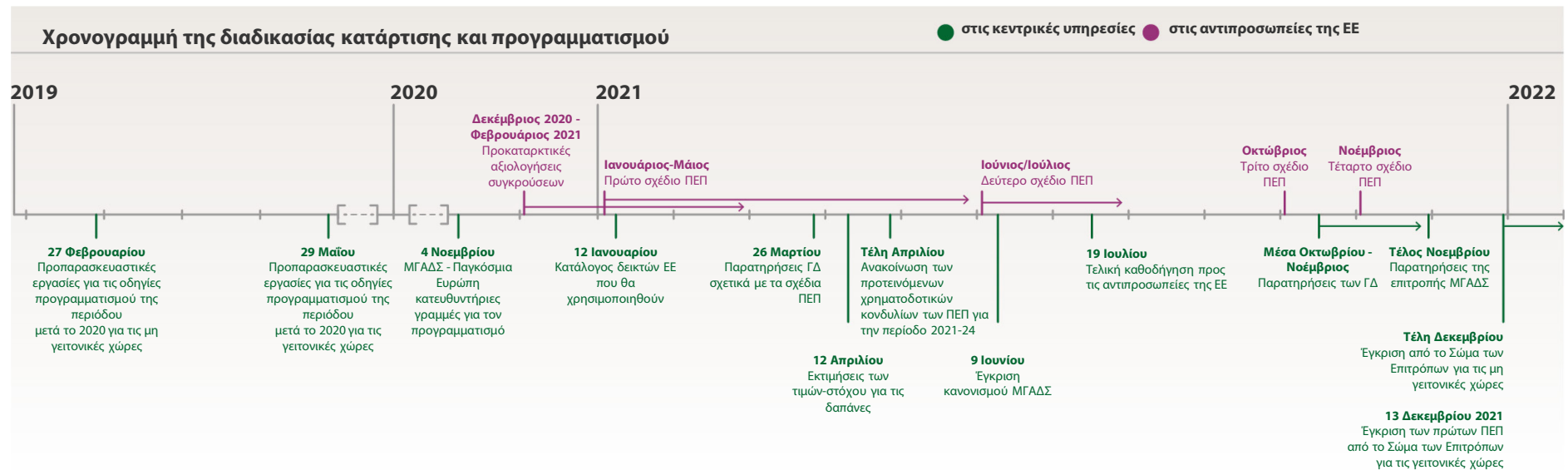
Η παρούσα έκθεση εγκρίθηκε από το Τμήμα ΙΙΙ, του οποίου προεδρεύει η Bettina Jakobsen, Μέλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, στο Λουξεμβούργο, κατά τη συνεδρίασή του της 25ης Απριλίου 2023.

Για το Ελεγκτικό Συνέδριο

Tony Murphy
Πρόεδρος

Παραρτήματα

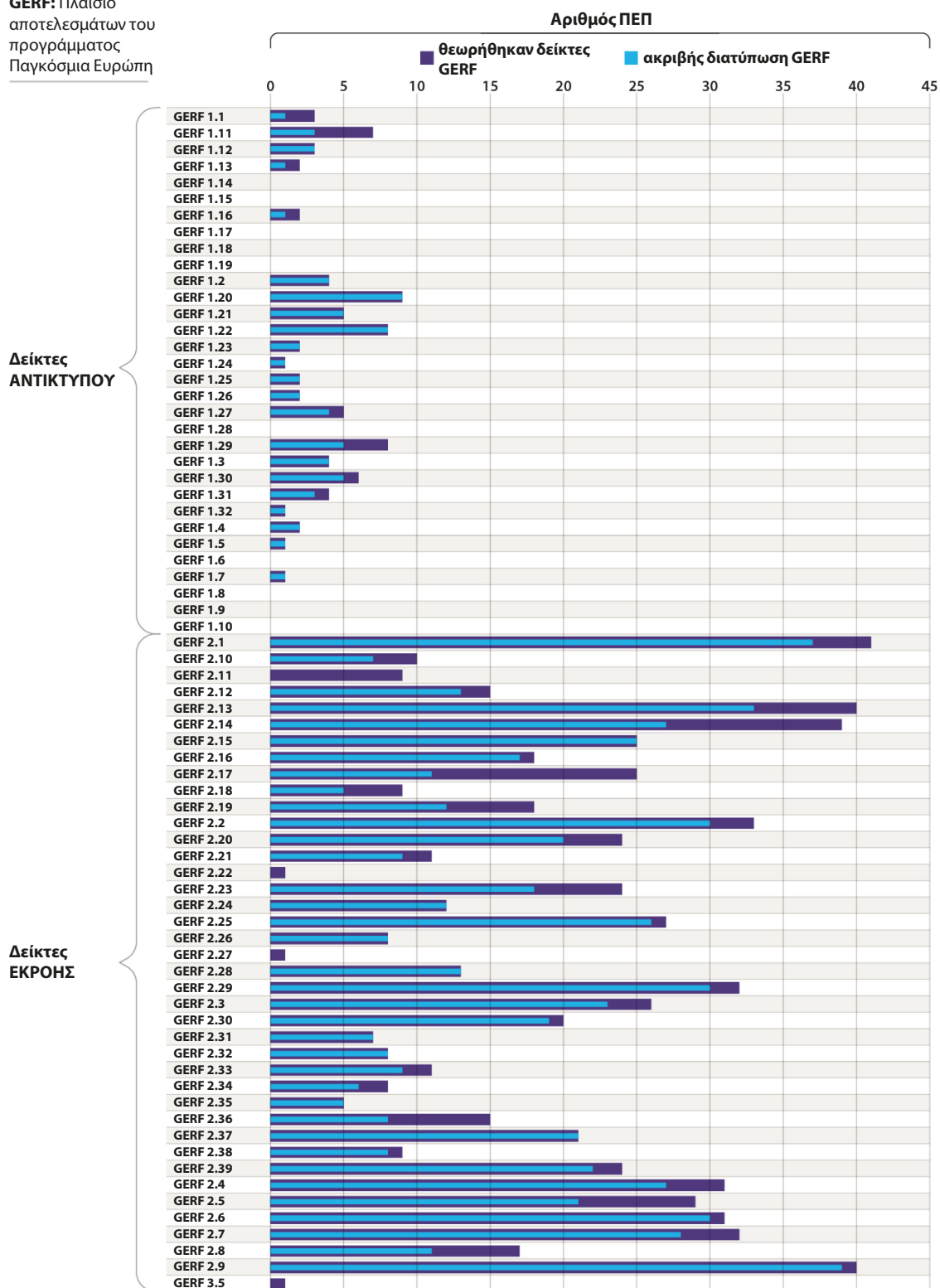
Παράρτημα Ι – Χρονογραμμή της διαδικασίας κατάρτισης και προγραμματισμού



Πηγή: ΕΕΣ.

Παράρτημα II – Συχνότητα των δεικτών GERF

GERF: Πλαίσιο αποτελεσμάτων του προγράμματος Παγκόσμια Ευρώπη



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει των ΠΕΠ.

Συντομογραφίες και ακρωνύμια

ΓΔ INTPA: Γενική Διεύθυνση Διεθνών Εταιρικών Σχέσεων

ΓΔ NEAR: Γενική Διεύθυνση Γειτονίας και Διαπραγματεύσεων για τη Διεύρυνση

ΕΥΕΔ: Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης

ΜΓΑΔΣ - Παγκόσμια Ευρώπη: Μηχανισμός Γειτονίας, Ανάπτυξης και Διεθνούς Συνεργασίας – Παγκόσμια Ευρώπη

ΠΔΠ: Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο

ΠΕΠ: Πολυετή ενδεικτικά προγράμματα

DAC: Επιτροπή αναπτυξιακής βοήθειας (Development assistance committee)

ΕΤΒΑ+: Ευρωπαϊκό Ταμείο για τη Βιώσιμη Ανάπτυξη+

FPI: Υπηρεσία Μέσων Εξωτερικής Πολιτικής (Foreign Policy Instrument service)

GERF: Πλαίσιο αποτελεσμάτων του προγράμματος Παγκόσμια Ευρώπη (Global Europe Results Framework)

Γλωσσάριο

Εννοιολογικό πλαίσιο: Έγγραφο στο οποίο αναφέρονται στόχοι και αποτελέσματα με αναφορές σε τιμές βάσης, τιμές-στόχο και δείκτες.

Συνδυαστική χρηματοδότηση: Η πρακτική του συνδυασμού επιχορηγήσεων με δάνεια ή κεφάλαια δημόσιων και ιδιωτικών χρηματοδοτών.

ERASMUS+: Πρόγραμμα της ΕΕ για τη στήριξη της εκπαίδευσης, της κατάρτισης, της νεολαίας και του αθλητισμού.

Απαντήσεις της Επιτροπής και της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης

<https://www.eca.europa.eu/el/publications/sr-2023-14>

Χρονογραμμή

<https://www.eca.europa.eu/el/publications/sr-2023-14>

Κλιμάκιο ελέγχου

Στις ειδικές εκθέσεις του ΕΕΣ παρουσιάζονται 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 Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο επιλέγει και σχεδιάζει τα εν λόγω ελεγκτικά έργα κατά τρόπο ώστε αυτά να αποφέρουν τον μέγιστο αντίκτυπο, λαμβανομένων υπόψη των κινδύνων για τις επιδόσεις ή για τη συμμόρφωση, του επιπέδου των σχετικών εσόδων ή δαπανών, των επικείμενων εξελίξεων και του πολιτικού και δημόσιου συμφέροντος.

Ο εν προκειμένω έλεγχος επιδόσεων διενεργήθηκε από το Τμήμα Ελέγχου III (Εξωτερικές δράσεις, ασφάλεια και δικαιοσύνη) του οποίου προεδρεύει η Bettina Jakobsen, Μέλος του ΕΕΣ. Επικεφαλής του ελέγχου ήταν ο Hannu Takkula, Μέλος του ΕΕΣ, συνεπικουρούμενος από τον Turo Hentila, προϊστάμενο του ιδιαίτερου γραφείου του, τη Nita Tennilä, σύμβουλο στο ιδιαίτερο γραφείο του, τον Alejandro Ballester Gallardo, διοικητικό στέλεχος, τον Pietro Puricella, διοικητικό στέλεχος, τον Piotr Zych, υπεύθυνο έργου, και τις Aurelia Petliza και Agnieszka Swiech, ελέγκτριες. Γλωσσική υποστήριξη παρείχαν η Laura Mcmillan και η Zoe Dennis.



Από αριστερά: Turo Hentila, Pietro Puricella, Piotr Zych, Nita Tennilä, Hannu Takkula.

ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΠΝΕΥΜΑΤΙΚΗΣ ΙΔΙΟΚΤΗΣΙΑΣ

© Ευρωπαϊκή Ένωση, 2023

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

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

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

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

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

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

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

Χρήση του λογότυπου του ΕΕΣ

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

HTML	ISBN 978-92-849-0222-4	ISSN 1977-5660	doi:10.2865/222103	QJ-AB-23-014-EL-Q
PDF	ISBN 978-92-849-0229-3	ISSN 1977-5660	doi:10.2865/601996	QJ-AB-23-014-EL-N

Προγραμματισμός είναι η διαδικασία μέσω της οποίας η ΕΕ καθορίζει τις προτεραιότητές της όσον αφορά τη διεθνή συνεργασία. Στο πλαίσιο του ελέγχου μας αξιολογήσαμε κατά πόσον η Επιτροπή και η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης είχαν προγραμματίσει κατάλληλα τον νεοσυσταθέντα Μηχανισμό Γειτονίας, Ανάπτυξης και Διεθνούς Συνεργασίας — Παγκόσμια Ευρώπη. Διαπιστώσαμε ότι τα γεωγραφικά προγράμματα είχαν σχεδιαστεί διεξοδικά, κάλυπταν ευρύ φάσμα των αναγκών των χωρών-εταίρων και των προτεραιοτήτων της ΕΕ, υπήρχαν ωστόσο ελλείψεις τόσο στις μεθοδολογίες που εφαρμόστηκαν για την κατανομή της χρηματοδότησης στις χώρες-εταίρους όσο και στην οργάνωση του πλαισίου παρακολούθησης. Συνιστούμε στην Επιτροπή και την ΕΥΕΔ να βελτιώσουν τη μεθοδολογία για την κατανομή της χρηματοδότησης και την αξιολόγηση του αντικτύπου της στήριξης της ΕΕ, να εστιάσουν το πεδίο αναφοράς της διαδικασίας προγραμματισμού και να απλουστεύσουν και να χρησιμοποιούν με συνέπεια τους δείκτες στα πολυετή ενδεικτικά προγράμματα.

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



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ
ΣΥΝΕΔΡΙΟ



Υπηρεσία Εκδόσεων
της Ευρωπαϊκής Ένωσης

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

Τηλ. +352 4398-1

Πληροφορίες: eca.europa.eu/el/Pages/ContactForm.aspx
Ιστότοπος: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors