

EL



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ
ΣΥΝΕΔΡΙΟ

Πανοραμική
επισκόπηση

Κενά, αλληλεπικαλύψεις και προκλήσεις: Πανοραμική επισκόπηση των ρυθμίσεων της ΕΕ σχετικά με τη λογοδοσία και τον δημόσιο έλεγχο

2014

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

Τηλ +352 4398-1

E-mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Περισσότερες πληροφορίες για την Ευρωπαϊκή Ένωση παρέχονται από το διαδίκτυο (<http://europa.eu>).

Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2014

ISBN 978-92-872-0953-5
doi:10.2865/18105

© Ευρωπαϊκή Ένωση, 2014
Επιτρέπεται η αναπαραγωγή με αναφορά της πηγής.

Άδεια χρήσης ή αναπαραγωγής του γραφήματος 1 ζητείται απευθείας από τον κάτοχο δικαιωμάτων πνευματικής ιδιοκτησίας.

Printed in Luxembourg

**Πανοραμική
επισκόπηση**

**Κενά, αλληλεπικαλύψεις και
προκλήσεις: Πανοραμική
επισκόπηση των ρυθμίσεων
της ΕΕ σχετικά με τη λογοδοσία
και τον δημόσιο έλεγχο**

Σημεία

Συντομογραφίες

I–IX **Σύνοψη**

1–6 **Εισαγωγή**

2–5 **Σκοπός της πανοραμικής επισκόπησης**

6 **Δομή της παρούσας έκθεσης**

7–24 **Μέρος I — Λογοδοσία και δημόσιος έλεγχος**

7–10 **Δημόσια λογοδοσία**

11–14 **Η συμβολή του δημόσιου ελέγχου στη λογοδοσία**

15–18 **Λογοδοσία και έλεγχος όσον αφορά τον προϋπολογισμό της ΕΕ**

19–24 **Η λογοδοσία της ΕΕ πέραν του προϋπολογισμού της ΕΕ — έλεγχος των οργανισμών, των μέσων, των μέτρων πολιτικής, της υλοποίησης και των αποτελεσμάτων**

25–149 **Μέρος II — Η πρόκληση της λογοδοσίας και του ελέγχου της ΕΕ**

25–27 **Έκκληση για τη βελτίωση της λογοδοσίας της ΕΕ**

28–29 **Οι κύριες προκλήσεις όσον αφορά τη λογοδοσία και τον έλεγχο της ΕΕ**

30–42 **1. Συντονισμένη δράση μεταξύ της ΕΕ και των κρατών μελών**

34–36 **Συντονισμός της στρατηγικής «Ευρώπη 2020»**

37–38 **Δημοσιονομικός και οικονομικός συντονισμός στο πλαίσιο του ευρωπαϊκού εξαμήνου**

39–42 **Διακυβερνητικά μέσα**

43–65 **2. Η διαχείριση των πόρων σε συνεργασία με άλλους εταίρους**

45–50 **Εξωτερικές εταιρικές σχέσεις**

51–65 **Μόχλευση χρηματοδοτικών πόρων του ιδιωτικού τομέα**

66–76 **3. Η ΕΕ των πολλών ταχυτήτων και η μεταβλητή αρχιτεκτονική της πολιτικής**

68–69 **Διαφορετικά επίπεδα ολοκλήρωσης μεταξύ των κρατών μελών σε διάφορους τομείς πολιτικής**

70–76 **Ευρώ, δημοσιονομική διακυβέρνηση και δημοκρατική εποπτεία**

77–114	4. Ρυθμίσεις λογοδοσίας για τα θεσμικά όργανα και τους οργανισμούς της ΕΕ
78–82	Διαδικασία απαλλαγής για τα θεσμικά όργανα και άλλους οργανισμούς της ΕΕ
83–86	Θεσμικά όργανα και οργανισμοί της ΕΕ που δεν καλύπτονται από τη διαδικασία απαλλαγής του Κοινοβουλίου
87–102	Λογοδοσία και έλεγχος της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας
103–110	Λογοδοσία και ρυθμίσεις ελέγχου της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων και του Ευρωπαϊκού Ταμείου Επενδύσεων
111–114	Δυσανάλογη εξέταση και έλεγχος προς μικρότερες οντότητες και προϋπολογισμούς
115–139	5. Ρυθμίσεις δημοσιονομικής διαχείρισης και ελέγχου της ΕΕ
116–117	Αξιοπιστία των λογαριασμών
118–132	Νομιμότητα και κανονικότητα των πράξεων στις οποίες βασίζονται οι λογαριασμοί
133	Χρηστή δημοσιονομική διαχείριση
134–139	Νομικό πλαίσιο που διέπει τον προϋπολογισμό της ΕΕ
140–149	6. Αντίκτυπος και αποτελέσματα της πολιτικής της ΕΕ
142–147	Προκλήσεις για τον υπολογισμό του αντικτύπου και των αποτελεσμάτων του προϋπολογισμού της ΕΕ
148–149	Η πρόκληση του υπολογισμού του αντικτύπου των κανονιστικών μέσων
150–183	Μέρος III — Προκλήσεις που σχετίζονται με την ανταπόκριση της ΕΕ στη χρηματοπιστωτική κρίση
151	Η αλυσίδα γεγονότων και η ανταπόκριση της ΕΕ
152–160	Ρύθμιση και εποπτεία του χρηματοπιστωτικού τομέα
161–169	Μηχανισμοί χρηματοδοτικής στήριξης για τα κράτη μέλη
170–183	Ενισχυμένη οικονομική και δημοσιονομική εποπτεία
172	Ενισχυμένα μέτρα δημοσιονομικού και οικονομικού συντονισμού σε επίπεδο ΕΕ
173	Ευρωπαϊκό Εξάμηνο
174–183	Αξιόπιστοι εθνικοί λογαριασμοί και στατιστικές
184–186	Μέρος IV — Συμπεράσματα και προβληματισμοί
	Παράρτημα — Κατάσταση οργανισμών της ΕΕ

ΑΕγχΠ: Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν

ΑΟΕ: Ανώτατο όργανο ελέγχου

ΓΔ DEVCO: Γενική Διεύθυνση Ανάπτυξης και Συνεργασίας-EuropeAid

ΓΔ ECFIN: Γενική Διεύθυνση Οικονομικών και Χρηματοδοτικών Υποθέσεων

ΔΕΕ: Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης

ΔΕΠ: Διεθνή Ελεγκτικά Πρότυπα

ΔΚ: Δημοσιονομικός κανονισμός (που εφαρμόζεται στον γενικό προϋπολογισμό της Ένωσης και οι κανόνες εφαρμογής του)

ΔΛΠΔΤ: Διεθνή Λογιστικά Πρότυπα για τον Δημόσιο Τομέα

ΔΜΑ: Διαδικασία μακροοικονομικών ανισορροπιών

ΔΝΤ: Διεθνές Νομισματικό Ταμείο

Ε&Α: Έρευνα και ανάπτυξη

ΕΑΑΕΣ: Ευρωπαϊκή Αρχή Ασφαλίσεων και Επαγγελματικών Συντάξεων

ΕΑΒ: Επίσημη αναπτυξιακή βοήθεια

ΕΑΚΑΑ: Ευρωπαϊκή Αρχή Κινητών Αξιών και Αγορών

ΕΑΤ: Ευρωπαϊκή Αρχή Τραπεζών

ΕΕ: Ευρωπαϊκή Ένωση

ΕΕΑ: Εθνικές εποπτικές αρχές

ΕΕΑ: Ευρωπαϊκή Εποπτική Αρχή

ΕΕΜ: Ενιαίος Εποπτικός Μηχανισμός

ΕΕΣ: Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο

ΕΚ: Ευρωπαϊκή Κοινότητα

ΕΚΤρ: Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα

ΕΚΤ: Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο

ΕΛΠΔΤ: Ευρωπαϊκά Λογιστικά Πρότυπα για τον Δημόσιο Τομέα

ΕΜΣ: Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας

ΕΜΧΣ: Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Χρηματοοικονομικής Σταθεροποίησης

ΕΟΑ: Ευρωπαϊκός Οργανισμός Άμυνας

ΕΟΕ: Εθνικό όργανο ελέγχου

ΕΟΚΕ: Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή

ΕΠΜ: Εθνικό πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων

ΕΣΚΤ: Ευρωπαϊκό Σύστημα Κεντρικών Τραπεζών

ΕΣΣΚ: Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Συστημικού Κινδύνου

ΕΣΧΕ: Ευρωπαϊκό Σύστημα Χρηματοοικονομικής Εποπτείας

ΕΤΕπ: Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων

ΕτΠ: Επιτροπή των Περιφερειών

ΕΤΠΑ: Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης

ΕΤΧΣ: Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοοικονομικής Σταθερότητας

ΕΥΕΔ: Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης

ΗΠΑ: Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής

ΚΔΠ: Κανονισμός για το δημοσιονομικό πλαίσιο

ΚΚΑ: Κανονισμός για τις κεφαλαιακές απαιτήσεις

ΚΣΡ: Κοινό στρατηγικό πλαίσιο

ΜΜΕ: Μικρομεσαία επιχείρηση

ΟΗΕ: Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών

ΟΜΚ: Όπλα μαζικής καταστροφής

ONE: Οικονομική και Νομισματική Ένωση

ΠΑΕ: Πρόγραμμα Ανάπτυξης της Επιχειρηματικότητας

ΠΑΠ: Πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο

ΠΤ: Παγκόσμια Τράπεζα

ΣΔΙΤ: Σύμπραξη δημόσιου και ιδιωτικού τομέα

ΣΛΕΕ: Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης

ΣΜ: Συνδυαστικό μέσο

ΣΧΣ: Συμβούλιο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας

ΤΠ: Τεχνολογία πληροφοριών

ΑΙΕΑ (ΔΟΑΕ): Agence Internationale de l'énergie Atomique (Διεθνής Οργανισμός Ατομικής Ενέργειας)

BoP: Μηχανισμός ισοζυγίου πληρωμών

CCI: Μέσο σύγκλισης και ανταγωνιστικότητας

CRD IV: Οδηγία για τις κεφαλαιακές απαιτήσεις IV

CRIS: Κοινό σύστημα πληροφόρησης εξωτερικών σχέσεων

CTBTO: Οργανισμός για τη Συνθήκη Πλήρους Απαγόρευσης των Πυρηνικών Δοκιμών

DAS: Déclaration d'assurance (Δήλωση αξιοπιστίας)

EUISS: Ινστιτούτο Μελετών της Ευρωπαϊκής Ένωσης για Θέματα Ασφάλειας

EUSC: Δορυφορικό Κέντρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης

ISSAI: Διεθνή πρότυπα για τα Ανώτατα Όργανα Ελέγχου

RAL: Reste á Liquidier (εκκρεμείς αναλήψεις υποχρεώσεων)

RRD: Οδηγία για την ανάκαμψη και εξυγίανση

SMART: Specific, measurable, achievable, relevant and timely (Συγκεκριμένοι, μετρήσιμοι, εφικτοί, συναφείς και προσδιορισίμοι χρονικά στόχοι)

TSCG: Συνθήκη για τη σταθερότητα, τον συντονισμό και τη διακυβέρνηση

UNFCC: Σύμβαση-πλαίσιο των Ηνωμένων Εθνών για την κλιματική αλλαγή

UNSCR 1540: Απόφαση 1540 του Συμβουλίου Ασφαλείας των Ηνωμένων Εθνών

I Πρόκειται για την πρώτη «πανοραμική επισκόπηση» που καταρτίζει το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο (ΕΕΣ). Οι πανοραμικές επισκοπήσεις αποτελούν ένα νέο είδος δημοσίευσης του ΕΕΣ. Πραγματεύονται ευρύτερες θεματικές ενότητες, οι οποίες έχουν προσδιοριστεί με βάση την έρευνα και την κτηθείσα πείρα του Συνεδρίου και αφορούν θέματα που άπτονται άμεσα της αποστολής του ΕΕΣ. Η παρούσα πανοραμική επισκόπηση εξετάζει τις «ρυθμίσεις της ΕΕ σχετικά με τη λογοδοσία και τον έλεγχο», ενώ αναμένεται να εκδοθεί μια δεύτερη πανοραμική επισκόπηση, η οποία πραγματεύεται τους «κινδύνους για τον γενικό προϋπολογισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης», τους επόμενους μήνες.

II Η παρούσα επισκόπηση εξετάζει τις ρυθμίσεις σχετικά με τη λογοδοσία και τον έλεγχο όσον αφορά τις πολιτικές, τα μέσα, τους οργανισμούς και τους συναφείς δημοσιονομικούς πόρους της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ). Για τον σκοπό αυτό, η λογοδοσία αναφέρεται κυρίως στη δημοκρατική, (ιδίως την κοινοβουλευτική) εποπτεία των πολιτικών και των δραστηριοτήτων των δημόσιων φορέων, ενώ ο δημόσιος έλεγχος αναφέρεται στους δημοσιονομικούς ελέγχους και τους ελέγχους επιδόσεων των πολιτικών και των σχετικών δημόσιων πόρων και στη σύνδεσή τους με τη διαδικασία λογοδοσίας.

III Σκοπός της παρούσας επισκόπησης είναι η ανάδειξη των προκλήσεων που αναδύονται όσον αφορά τις ρυθμίσεις της ΕΕ σχετικά με τη λογοδοσία και τον έλεγχο, καθώς και η προώθηση του σχετικού προβληματισμού. Ως εκ τούτου, δεν διατυπώνονται εν προκειμένω συστάσεις ελέγχου, αλλά αντ' αυτού η επισκόπηση περιλαμβάνει υποδείξεις για θέματα που πρέπει να εξεταστούν από τους ευρωπαϊκούς φορείς χάραξης πολιτικής, τους νομοθέτες και την ελεγκτική κοινότητα.

IV Το παρόν έγγραφο διαρθρώνεται σε τέσσερα μέρη: Στο **μέρος I** περιγράφονται οι σύνδεσμοι μεταξύ της λογοδοσίας και του δημόσιου ελέγχου. Προσδιορίζονται τα έξι βασικά στοιχεία που συγκροτούν μια ισχυρή αλυσίδα λογοδοσίας και ελέγχου· στο **μέρος II** περιγράφονται έξι σημαντικοί τομείς που αντιμετωπίζουν προκλήσεις όσον αφορά τη λογοδοσία και τον δημόσιο έλεγχο σε επίπεδο ΕΕ· στο **μέρος III** εξετάζονται οι ρυθμίσεις σχετικά με τη λογοδοσία και τον

έλεγχο που διέπουν τα διάφορα νέα μέσα της ΕΕ και διακυβερνητικά μέσα, τα οποία έχουν αναπτυχθεί με ταχείς ρυθμούς, ως απάντηση στη χρηματοπιστωτική κρίση. Το τελευταίο μέρος περιλαμβάνει τα **συμπεράσματα** της παρούσας επισκόπησης.

V Τα έξι στοιχεία για μια ισχυρή αλυσίδα λογοδοσίας και ελέγχου είναι:

- (i) σαφής καθορισμός των ρόλων και αρμοδιοτήτων·
- (ii) αξιοπιστία της διαχείρισης όσον αφορά την επίτευξη των στόχων πολιτικής (διαβίβαση πληροφοριακών στοιχείων για δημοσιονομικά ζητήματα και επιδόσεις)·
- (iii) ολοκληρωμένη δημοκρατική εποπτεία·
- (iv) ύπαρξη κυκλωμάτων ανατροφοδότησης που παρέχουν τη δυνατότητα διορθωτικών δράσεων/βελτιώσεων·
- (v) ισχυρή εντολή για ανεξάρτητο εξωτερικό έλεγχο με σκοπό την επαλήθευση των λογαριασμών, της συμμόρφωσης και των επιδόσεων· και
- (vi) εφαρμογή των συστάσεων του ελέγχου και παρακολούθηση της συνέχειας που δόθηκε στον έλεγχο.

Τα στοιχεία αυτά περιγράφουν τη σχέση μεταξύ της λογοδοσίας και του ρόλου του δημόσιου ελέγχου στη στήριξη της ευρύτερης αυτής διαδικασίας. Θα μπορούσαν επίσης να συμβάλουν στην κατάρτιση ενός «σχεδίου» για τη δοκιμή νέων ρυθμίσεων λογοδοσίας και ελέγχου στο μέλλον.

VI Οι έξι σημαντικοί τομείς σε επίπεδο ΕΕ που αντιμετωπίζουν προκλήσεις όσον αφορά ζητήματα λογοδοσίας είναι οι εξής:

- (i) Οι **συντονισμένες δράσεις ΕΕ και κρατών μελών** λαμβάνουν τη μορφή μηχανισμών που είτε υπάγονται στο νομικό πλαίσιο της ΕΕ είτε βασίζονται σε διακυβερνητικές συμφωνίες, ή σε συνδυασμό αυτών. Οι δομές αυτές συστήνονται για διάφορους λόγους, αλλά μπορεί να βασίζονται σε ένα κατακερματισμένο σύστημα κοινοβουλευτικού και δημόσιου ελέγχου.
- (ii) Η **διαχείριση των πόρων της ΕΕ ασκείται υπό**

τη μορφή εταιρικής σχέσης με άλλα μέρη, όπως διεθνείς οργανισμούς, τρίτες χώρες και εταιρούς του ιδιωτικού τομέα. Οι πόροι δεν μπορούν να υπόκεινται στη δημοκρατική και ελεγκτική διαδικασία της ΕΕ με τον ίδιο τρόπο και στον ίδιο βαθμό που υπόκεινται οι άμεσες δαπάνες του προϋπολογισμού της ΕΕ. Προκειμένου να καλυφθεί η αναντιστοιχία αυτή, τα συστήματα λογοδοσίας και ελέγχου των εταιρών πρέπει να είναι επαρκή και αξιόπιστα.

- (iii) Οι πολιτικές εφαρμόζονται από υποσύνολο κρατών μελών της ΕΕ (**Ευρώπη «πολλών ταχυτήτων»**). Η ζώνη του ευρώ αποτελεί ένα παράδειγμα σύνθετης αρχιτεκτονικής πολιτικών και σύνθετων ρυθμίσεων διακυβέρνησης, στην οποία δεν συμμετέχουν όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ.
- (iv) **Οι θεσμικές δομές της ΕΕ** περιλαμβάνουν έναν αυξανόμενο αριθμό οργανισμών. Υπάρχουν σύνολα οργανισμών της ΕΕ που διέπονται από διαφορετικές ρυθμίσεις λογοδοσίας και ελέγχου, αναλόγως, για παράδειγμα, των πηγών εσόδων. Οι διαφορές στις ρυθμίσεις για θέματα λογιστικής, ελέγχου και απαλλαγών μπορεί να οδηγήσει σε δυσανάλογα επίπεδα εξέτασης, σε κενά και αλληλεπικαλύψεις.
- (v) **Η δημοσιονομική διαχείριση και η διαχείριση της εκτέλεσης του προϋπολογισμού της ΕΕ** διέπονται από εκτενείς διατάξεις κοινοβουλευτικής εξέτασης και ελέγχου. Εξακολουθούν να υπάρχουν προκλήσεις όσον αφορά τον εξορθολογισμό της άμεσης διακυβέρνησης και των διαδικασιών λογοδοσίας και ελέγχου που διενεργούνται σε επίπεδο κρατών μελών — τόσο όσον αφορά τα έσοδα όσο, και ιδίως, τις δαπάνες στο πλαίσιο της επιμερισμένης διαχείρισης. Οι πρωτοβάθμιοι έλεγχοι σε ορισμένα κράτη μέλη εξακολουθούν να είναι ανεπαρκείς και, παρά τις δαπανηρές αλληλεπικαλύψεις ελέγχων, δεν εντοπίζουν ούτε διορθώνουν τα σφάλματα.
- (vi) **Οι υλοποιήσεις, ο αντίκτυπος και τα αποτελέσματα της πολιτικής βασίζονται σε μη δημοσιονομικά μέσα**. Ο προϋπολογισμός της ΕΕ αποτελεί μία μόνο συνιστώσα των πόρων που χρησιμοποιούνται για τη συνεισφορά στην επίτευξη των αποτελεσμάτων των πρωτοβουλιών πολιτικής της ΕΕ (άλλες συνιστώσες περιλαμβάνουν τη χρηματοδότηση από τους κρατικούς προϋπολογισμούς των κρατών μελών και τη μόχλευση ιδιωτικής χρηματοδότησης). Επιπλέον, οι πολιτικές ενδέχεται να στηρίζονται αποκλειστικά

σε νομικά και κανονιστικά μέσα. Για την αξιολόγηση του συνόλου των εν λόγω συνιστωσών πολιτικής, απαιτείται ολοκληρωμένο σύστημα ελέγχου και λογοδοσίας.

VII

Η ανταπόκριση της ΕΕ στη χρηματοπιστωτική κρίση επιτάχυνε τη δημιουργία νέων μέσων της ΕΕ ή διακυβερνητικών μέσων, τα οποία διέπονται από ειδικές ρυθμίσεις για τη λογοδοσία και τον έλεγχο. Ορισμένα διακυβερνητικά μέσα χρηματοδοτούνται απευθείας από τα κράτη μέλη (ΕΚΤ, ΕΤΕπ, ΕΜΣ, ΕΕΜ) και, μολονότι θεωρούνται μικρότερης σημασίας όσον αφορά το ύψος των κονδυλίων του προϋπολογισμού της ΕΕ, πρέπει να υπόκεινται σε ολοκληρωμένο δημοκρατικό και δημόσιο έλεγχο σε κατάλληλο επίπεδο, λαμβανομένων υπόψη της αλληλοσύνδεσης μεταξύ αυτών και του ρόλου και των λειτουργιών ορισμένων θεσμικών οργάνων και φορέων της ΕΕ, του επιπέδου των δημόσιων πόρων που διαχειρίζονται τα εν λόγω υπερεθνικά όργανα και της σχέσης τους με τους στόχους της ΕΕ και τους συστημικούς κινδύνους.

VIII

Μερικά γενικά συμπεράσματα που μπορούν να συναχθούν σχετικά με τους τρόπους βελτίωσης της λογοδοσίας και του δημόσιου ελέγχου σε επίπεδο ΕΕ είναι τα εξής:

- Ενδέχεται να απαιτείται **ένα περισσότερο συνεργατικό σύστημα ελέγχου** (κοινοβουλευτικής εποπτείας και δημόσιου ελέγχου) μεταξύ της ΕΕ και των κρατών μελών για συντονισμένα ή διακυβερνητικά μέσα.
- Απαιτείται **μια συνεκτικότερη και περισσότερο ολοκληρωμένη δέσμη ρυθμίσεων** για όλες τις πολιτικές της ΕΕ, τα μέσα και τα κονδύλια που βρίσκονται υπό τη διαχείριση των θεσμικών οργάνων και οργανισμών της ΕΕ. Τα κοινοβούλια και οι ελεγκτές του δημόσιου τομέα πρέπει να είναι σε θέση να αξιολογούν κάθε πτυχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης που άπτεται των δραστηριοτήτων τους και το σύνολο των δημόσιων οικονομικών και πόρων που εμπίπτουν στην αρμοδιότητά τους.
- Η **βελτίωση των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου** όσον αφορά τις δραστηριότητες και τους πόρους της ΕΕ αποτελεί προϋπόθεση για τη διαφάνεια, τη χρηστή διακυβέρνηση και τη λογοδοσία. Προκειμένου να βελτιωθεί η λογοδοσία σχετικά με τον προϋπολογισμό της ΕΕ απαιτούνται σαφέστερη

διατύπωση των στόχων, έλεγχοι συμμόρφωσης με τους κανόνες, καλύτερη μέτρηση των υλοποιήσεων και των αποτελεσμάτων και βελτίωση των σχετικών συστημάτων εσωτερικού ελέγχου και υποβολής εκθέσεων. Προς τούτο, απαιτείται η συμμετοχή όλων των μερών που συμμετέχουν στη διαχείριση και τον έλεγχο των κονδυλίων της ΕΕ, ιδίως των κρατών μελών, δεδομένης της ευθύνης που υπέχουν όσον αφορά τη χρήση των πόρων της ΕΕ (συγκεκριμένα εκείνων που υπόκεινται σε επιμερισμένη διαχείριση).

- **Πρέπει να δοθεί έμφαση στη μέτρηση του αντικτύπου και των αποτελεσμάτων της πολιτικής της ΕΕ** στις περιπτώσεις κατά τις οποίες ο προϋπολογισμός της ΕΕ διαδραματίζει μεν σχετικά μικρό ρόλο, αλλά προβλέπονται σημαντικές κανονιστικές ή νομοθετικές διατάξεις σε επίπεδο ΕΕ. Ως εκ τούτου, προκειμένου να τηρείται η υποχρέωση λογοδοσίας για τις πολιτικές της ΕΕ, τα κοινοβούλια τόσο σε επίπεδο ΕΕ όσο και σε εθνικό επίπεδο πρέπει να ασκούν εμπεριστατωμένο έλεγχο των ευρωπαϊκών μέσων. Προς τούτου, ενδέχεται να απαιτείται ένα επίπεδο ενισχυμένης συνεργασίας, το οποίο δεν προβλέπεται από την ισχύουσα δομή λογοδοσίας και ελέγχου της ΕΕ και των διακυβερνητικών ευρωπαϊκών μέσων.
- **Για τη μείωση των δαπανηρών αλληλεπικαλύψεων των ελέγχων** που διενεργούνται επί πολιτικών και κονδυλίων της ΕΕ, απαιτείται η διερεύνηση κάθε δυνατότητας αποφυγής των δαπανηρών αυτών αλληλεπικαλύψεων ελέγχων, διασφαλίζοντας πρωτίστως ότι οι ελεγκτές σε κάθε επίπεδο μπορούν να βασίζονται δεόντως στις εργασίες άλλων ελεγκτών. Για την επίτευξη του στόχου αυτού, απαιτείται η ενίσχυση της συνεργασίας μεταξύ του ΕΕΣ και των δημόσιων ελεγκτικών αρχών των κρατών μελών.

IX

Η παρούσα επισκόπηση αναδεικνύει ένα θεματολόγιο που μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο διαλόγου και περαιτέρω ανάλυσης για την εξεύρεση πιθανών λύσεων στο μέλλον.

01

Ως ο ανεξάρτητος εξωτερικός ελεγκτής της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ), το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο (ΕΕΣ) επιδιώκει να συμβάλει στη διαφάνεια και τη λογοδοσία όσον αφορά τη διακυβέρνηση της ΕΕ. Η δέσμευση αυτή αποτελεί εγγενές στοιχείο των τακτικών ελέγχων που διενεργεί το ΕΕΣ επί των εσόδων και των δαπανών της ΕΕ. Στον απόηχο της χρηματοπιστωτικής κρίσης, φαίνεται σκόπιμο να γίνει ένας απολογισμός των ισχυουσών ρυθμίσεων της ΕΕ σχετικά με τη δημόσια λογοδοσία και τον δημόσιο έλεγχο, με σκοπό τη μελλοντική ενίσχυσή τους.

Σκοπός της πανοραμικής επισκόπησης

02

Οι πανοραμικές επισκοπήσεις αποτελούν ένα νέο είδος δημοσίευσης του ΕΕΣ. Εξετάζουν ευρύτερα θέματα, όπως έχουν προσδιοριστεί βάσει της έρευνας και της κτηθείσας γνώσης και πείρας του Συνεδρίου.

03

Η παρούσα αποτελεί την πρώτη από δύο τέτοιου είδους επισκοπήσεις. Η παρούσα επισκόπηση εξετάζει το σύστημα των «ρυθμίσεων λογοδοσίας και ελέγχου της ΕΕ», ενώ η άλλη ασχολείται με τους «κινδύνους για τη δημοσιονομική διαχείριση του προϋπολογισμού της ΕΕ».

04

Οι επισκοπήσεις αποτελούν σημαντική βάση τόσο για τη διαβούλευση και τον διάλογο με τους ενδιαφερόμενους φορείς του ΕΕΣ, όσο και για τις μελλοντικές ελεγκτικές εργασίες του ΕΕΣ. Παρέχουν στο Συνέδριο τη δυνατότητα διατύπωσης παρατηρήσεων σχετικά με θέματα τα οποία δεν υπόκεινται απαραίτητα σε έλεγχο αυτά καθαυτά, ωστόσο είναι σημαντικά για τη δημόσια λογοδοσία και την αποστολή ελέγχου του ΕΕΣ.

05

Η παρούσα επισκόπηση, τόσο με την αξιολόγηση των ισχυουσών ρυθμίσεων της ΕΕ όσον αφορά τη δημόσια λογοδοσία και τον δημόσιο έλεγχο όσο και με τον προσδιορισμό των σχετικών προκλήσεων, έχει ως στόχο να προωθήσει τον περαιτέρω προβληματισμό και διάλογο σχετικά με ένα ζήτημα ουσιαστικής σημασίας για τη δημοκρατική νομιμότητα του θεσμικού συστήματος της ΕΕ. Ως εκ τούτου, στην παρούσα επισκόπηση δεν διατυπώνονται συγκεκριμένες «συστάσεις ελέγχου», αλλά αντ' αυτού παρέχεται σειρά υποδείξεων για θέματα που πρέπει να θιγούν και να εξεταστούν από τους ευρωπαϊκούς φορείς χάραξης πολιτικής, τους νομοθέτες και την ελεγκτική κοινότητα.

Δομή της παρούσας έκθεσης

06

Η παρούσα έκθεση διαρθρώνεται σε τέσσερα μέρη:

- Το **μέρος I** περιγράφει τα βασικά στοιχεία ενός πλαισίου λογοδοσίας, τον ρόλο του δημόσιου ελέγχου για την ενίσχυση της λογοδοσίας, καθώς και τις ισχύουσες ρυθμίσεις σχετικά με τη λογοδοσία και τον έλεγχο σε επίπεδο ΕΕ.
- Το **μέρος II** αναφέρεται στον δημόσιο διάλογο για την ενίσχυση της λογοδοσίας σε επίπεδο ΕΕ και περιγράφει τις βασικές προκλήσεις για τη λογοδοσία και τον έλεγχο του δημόσιου τομέα, όπως έχουν προσδιοριστεί από το ΕΕΣ. Στις προκλήσεις αυτές συγκαταλέγονται η λογοδοσία και ο έλεγχος της διακυβερνητικής δράσης των κρατών μελών της ΕΕ, ο αντίκτυπος και τα αποτελέσματα της πολιτικής της ΕΕ που έχουν επιτευχθεί, η συνεργασία με εξωτερικούς εταίρους, η μόχλευση ιδιωτικής χρηματοδότησης για τη συμπλήρωση των δημόσιων επενδύσεων, νέοι οργανισμοί της ΕΕ ή νέες αρμοδιότητες.
- Το **μέρος III** περιγράφει τις προκλήσεις που έχουν ανακύψει ως αποτέλεσμα της χρηματοπιστωτικής κρίσης και την ανταπόκριση της ΕΕ έως σήμερα, ιδίως όσον αφορά την εξασφάλιση χρηματοπιστωτικής σταθερότητας, την ενίσχυση της εποπτείας του χρηματοπιστωτικού τομέα, καθώς και την ενίσχυση της δημοσιονομικής και οικονομικής εποπτείας.
- Το **μέρος IV** παρουσιάζει συνοπτικά τις προκλήσεις και θίγει τους απαραίτητους προβληματισμούς για το μέλλον.

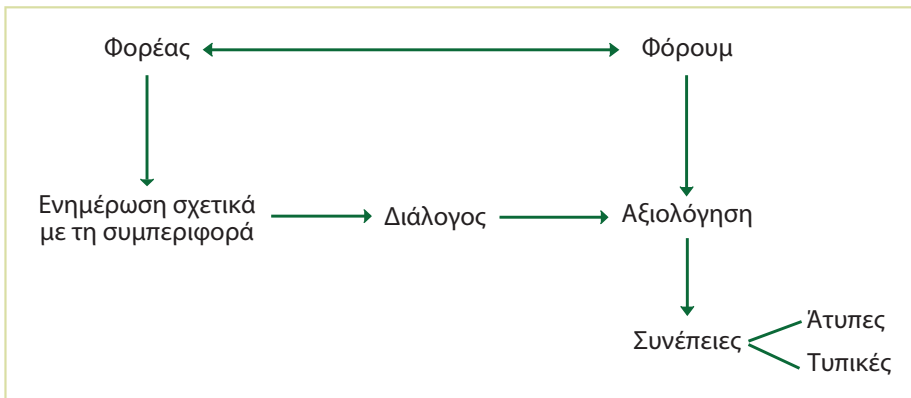
Δημόσια λογοδοσία

07

Στο πλαίσιο ενός γενικού μοντέλου (βλέπε **γράφημα 1**), η λογοδοσία περιγράφεται ως η σχέση μεταξύ «φορέων» και ενός «φόρουμ», στο πλαίσιο της οποίας οι φορείς ενημερώνουν το φόρουμ σχετικά με τη συμπεριφορά και τις επιδόσεις τους. Επιπλέον, το φόρουμ διαθέτει την αρμοδιότητα να αξιολογεί τους φορείς και να τους υποχρεώνει, όταν απαιτείται, να προβαίνουν σε διορθωτικές ενέργειες.

Γράφημα 1

Η λογοδοσία ως κοινωνική σχέση: βασικές διαστάσεις



© Καθ. Mark A.P. Bovens (βλέπε **γράφημα 1**, «Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework», (Ανάλυση και αξιολόγηση της λογοδοσίας: εννοιολογικό πλαίσιο) *European Law Journal*, τόμος 13, αριθ. 4, Ιούλιος 2007, σ. 454)

08

Το μοντέλο αυτό βοηθά στην αξιολόγηση ορισμένων σημαντικών προκλήσεων σχετικά με τα πλαίσια λογοδοσίας εν γένει:

- Οι φορείς που δρουν σε δημόσιους οργανισμούς ενδέχεται να έρχονται αντιμέτωποι με το πρόβλημα των πολλών επιπέδων και διαστάσεων της διακυβέρνησης, όπου τα φόρα που επιβλέπουν τις πράξεις τους είναι εξίσου πολυάριθμα — η εποπτεία ανατίθεται σε πολλούς.
- Τα κοινοβούλια και άλλες αρχές που είναι επιφορτισμένες με την εποπτεία των δημόσιων φορέων αντιμετωπίζουν το πρόβλημα πολυμερών ή πολυεπίπεδων εκτελεστικών δομών, οι οποίες δυσχεραίνουν τον προσδιορισμό των υπολόγων. Πρόκειται για ένα πρόβλημα υπερβολικής διασποράς αρμοδιοτήτων.
- Μια άλλη πρόκληση που αναδύεται αφορά το αντικείμενο της λογοδοσίας. Το δίλημμα το οποίο αντιμετωπίζουν ενδεχομένως τα κοινοβούλια είναι εάν θα δώσουν έμφαση στην εποπτεία αντί στις εισροές — ιδιαίτερως τις χρηματοδοτικές εισροές — ή εάν θα δώσουν έμφαση στον αντίκτυπο και στα αποτελέσματα.
- Τέλος, το πρόβλημα της διασφάλισης της υποχρέωσης λογοδοσίας εκτείνεται πέραν του υποχρεωτικού και κοινοβουλευτικού ελέγχου. Οι δημόσιοι οργανισμοί καλούνται να συντονίζουν τις σχέσεις τους με το κοινό εν γένει, καθώς και με τους υπαλλήλους τους, τους βασικούς πελάτες και άλλα ενδιαφερόμενα μέρη.

09

Τα ζητήματα αυτά καθώς και τα συναφή προβλήματα καθίστανται ακόμη συνθετότερα σε επίπεδο ΕΕ. Όπως καταδεικνύεται στα μέρη II και III κατωτέρω, οι προκλήσεις για τα σύνθετα θεσμικά συστήματα της ΕΕ προκύπτουν όπου υπάρχει έλλειψη σαφήνειας των ρόλων, αλληλεπικαλυπτόμενες λειτουργίες ή κενά όσον αφορά την εξέταση και τον έλεγχο.

10

Στο προοίμιο του πρόσφατου διεθνούς προτύπου των ανωτάτων οργάνων ελέγχου (ISSAI) αριθ. 12, η λογοδοσία περιγράφεται ως εξής: «Σε μια δημοκρατία, δημιουργούνται δομές και απονέμεται στους εκλεγμένους αντιπροσώπους η εξουσία να υλοποιούν τη βούληση του λαού και να ενεργούν για λογαριασμό του μέσω νομοθετικών και εκτελεστικών οργάνων. Ένας κίνδυνος που ενδεχομένως ελλοχεύει στους δημόσιους οργανισμούς μιας δημοκρατίας είναι η κακοδιαχείριση ή κατάχρηση της εξουσίας και των πόρων, οι οποίες κλονίζουν την εμπιστοσύνη με αποτέλεσμα να υπονομεύεται η ουσία του δημοκρατικού συστήματος. Ως εκ τούτου, η λογοδοσία των εκλεγμένων αντιπροσώπων μιας χώρας στους πολίτες της είναι ύψιστης σημασίας. Οι δημοκρατικά εκλεγμένοι αντιπρόσωποι μπορούν να λογοδοτούν μόνο εάν εκείνοι που εφαρμόζουν τις αποφάσεις τους λογοδοτούν με τη σειρά τους σε αυτούς»¹.

Η συμβολή του δημόσιου ελέγχου στη λογοδοσία

11

Τα ελεγκτικά όργανα του δημόσιου τομέα αποτελούν σημαντική συνιστώσα της λογοδοσίας. Κύριος στόχος τους είναι να ασκούν ανεξάρτητο, αποτελεσματικό και αξιόπιστο έλεγχο της χρήσης των δημόσιων πόρων².

12

Το πρότυπο ISSAI 12 επεξηγεί τον ρόλο του δημόσιου ελέγχου όσον αφορά τη λογοδοσία ως εξής: «Ο έλεγχος του δημόσιου τομέα, όπως τον προασπίζονται τα ανώτατα όργανα ελέγχου (ΑΟΕ), αποτελεί σημαντικό παράγοντα που επηρεάζει τη ζωή των πολιτών. Ο έλεγχος που ασκούν τα ΑΟΕ στην κυβέρνηση και τους φορείς του δημόσιου τομέα ενισχύει την εμπιστοσύνη της κοινωνίας, διότι προσανατολίζει τους θεματοφύλακες των δημόσιων πόρων προς την υποχρέωσή τους για ορθή χρήση των πόρων αυτών. Η συνειδητοποίηση αυτή προωθεί επιθυμητές αξίες και ενισχύει τους μηχανισμούς λογοδοσίας, οδηγώντας στη λήψη βελτιωμένων αποφάσεων. Κατόπιν της δημοσιοποίησης των αποτελεσμάτων του ελέγχου των ΑΟΕ, οι θεματοφύλακες των δημόσιων πόρων καθίστανται υπόλογοι ενώπιον των πολιτών. Με τον τρόπο αυτό, τα ΑΟΕ προάγουν την αποδοτικότητα, τη λογοδοσία, την αποτελεσματικότητα και τη διαφάνεια της δημόσιας διοίκησης. Ως εκ τούτου, ένα ανεξάρτητο, αποτελεσματικό και αξιόπιστο ΑΟΕ αποτελεί ουσιώδες συστατικό ενός δημοκρατικού συστήματος, όπου η λογοδοσία, η διαφάνεια και η ακεραιότητα αποτελούν αναγκαία στοιχεία μιας σταθερής δημοκρατίας»³.

1 ISSAI 12: Η αξία και τα οφέλη των ανωτάτων οργάνων ελέγχου – βελτίωση της ζωής των πολιτών· Intosai· Μάρτιος 2013· προοίμιο, παράγραφος 2.

2 ISSAI 1: Διακήρυξη της Λίμα.

3 ISSAI 12: Η αξία και τα οφέλη των ανωτάτων οργάνων ελέγχου – βελτίωση της ζωής των πολιτών· προοίμιο, παράγραφος 1· εγκρίθηκε από την XXI Intosai 2013.

13

Η πολυεπίπεδη διάρθρωση της διακυβέρνησης στην ΕΕ επιβάλλει τη συνεργασία και τον συντονισμό μεταξύ της ΕΕ και των κρατών μελών, καθώς και μεταξύ των επιπέδων διακυβέρνησης εντός των κρατών μελών. Απαιτεί επίσης ανάλογη συνεργασία και συντονισμό μεταξύ των κοινοβουλίων και των δημόσιων ελεγκτών σε όλα τα επίπεδα. Η συνεργασία αυτή πρέπει να καταλήγει στον ολοκληρωμένο έλεγχο των δημόσιων οικονομικών πόρων, ο οποίος θα περιλαμβάνει εγγυήσεις αξιοπιστίας σχετικά με την ακρίβεια των χρηματοοικονομικών λογαριασμών, την αξιολόγηση της συμμόρφωσης των πράξεων με τους ισχύοντες κανόνες και την αξιολόγηση των επιδόσεων των επιτευχθέντων αποτελεσμάτων (οικονομία, αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα).

14

Το ΕΕΣ έχει προσδιορίσει **έξι βασικά στοιχεία** της δημόσιας λογοδοσίας και του δημόσιου ελέγχου (βλέπε **πίνακα 1**). Καθένα από τα στοιχεία αυτά αντιπροσωπεύει τον κρίκο μιας αλυσίδας — όπου μια αδυναμία μπορεί ανά πάσα στιγμή να υπονομεύσει τη συνολική αποτελεσματικότητα.

Πίνακας 1

Έξι βασικά στοιχεία για τη δημόσια λογοδοσία και τον δημόσιο έλεγχο

1.	Ρόλοι και αρμοδιότητες	→	Ρόλοι και αρμοδιότητες που ανατίθενται σε όλους τους οργανισμούς της ΕΕ και άλλους οργανισμούς που δραστηριοποιούνται στην υλοποίηση πολιτικών και τη διαχείριση πόρων.
2.	Ενημέρωση και διαβίβαση πληροφοριακών στοιχείων	→	Υποχρέωση των διευθυντικών στελεχών του δημόσιου τομέα να παρέχουν επαρκείς, συναφείς, ακριβείς και έγκαιρες πληροφορίες και να υποβάλλουν εκθέσεις σχετικά με την υλοποίηση και τα αποτελέσματα για τον σκοπό της λογοδοσίας.
3.	Δημοκρατική εποπτεία και έλεγχος	→	Ρυθμίσεις και δυνατότητες όσον αφορά τη δημοκρατική εποπτεία και τον έλεγχο των διευθυντικών στελεχών του δημόσιου τομέα από τα κοινοβούλια.
4.	Συνέπειες και υποβολή παρατηρήσεων	→	Μηχανισμοί που διασφαλίζουν ότι τα αποτελέσματα της εποπτείας και του ελέγχου του δημόσιου τομέα λαμβάνονται υπόψη στο πλαίσιο των νομοθετικών διαδικασιών και της κατάρτισης του προϋπολογισμού.
5.	Εντολή άσκησης δημόσιου ελέγχου	→	Ορισμός ανεξάρτητων εξωτερικών ελεγκτών με την αρμοδιότητα να διενεργούν ευρύ φάσμα δημόσιων ελέγχων (δημοσιονομικών ελέγχων, ελέγχων συμμόρφωσης και ελέγχων επιδόσεων), το δικαίωμα πρόσβασης στις αναγκαίες πληροφορίες και η υποχρέωση να υποβάλλουν εκθέσεις στα κοινοβούλια και το κοινό.
6.	Υποβολή εκθέσεων ελέγχου και παρακολούθηση	→	Διατάξεις για την παρακολούθηση και την υποβολή εκθέσεων σχετικά με τα αποτελέσματα του δημόσιου ελέγχου.

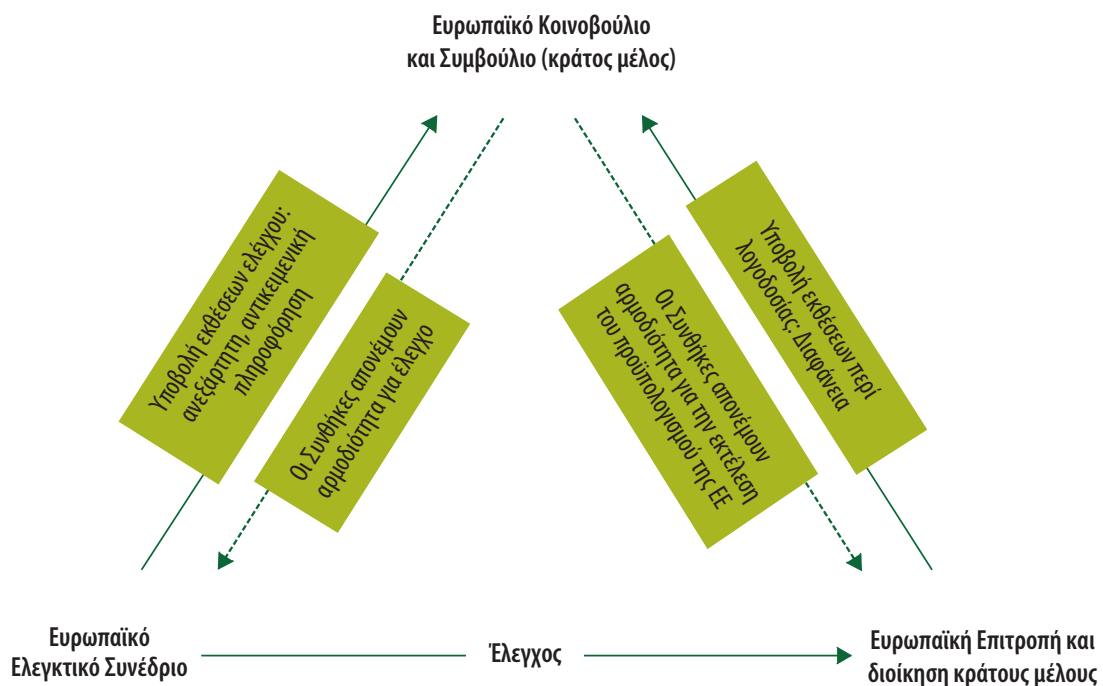
Πηγή: ΕΕΣ.

Λογοδοσία και έλεγχος όσον αφορά τον προϋπολογισμό της ΕΕ

15

Το πλαίσιο της λογοδοσίας που καλύπτει τη διαχείριση και τον δημοσιονομικό έλεγχο της ΕΕ περιλαμβάνει τρία βασικά επίπεδα: το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, τα οποία παρέχουν τη δημοκρατική εποπτεία· την Επιτροπή και άλλα όργανα της ΕΕ που ασκούν εκτελεστικά καθήκοντα· και το ΕΕΣ ως ελεγκτή της ΕΕ (βλέπε **γράφημα 2**).

Γράφημα 2 Πλαίσιο λογοδοσίας για τη διαχείριση και τους δημοσιονομικούς ελέγχους της ΕΕ



Πηγή: ΕΕΣ.

16

Ο ανεξάρτητος εξωτερικός έλεγχος του ΕΕΣ εγγυάται:

- την **αξιοπιστία** των λογαριασμών της ΕΕ·
- τη **νομιμότητα και κανονικότητα** των εσόδων και δαπανών που αποτελούν τη βάση του προϋπολογισμού της ΕΕ·
- τη **χρηστή δημοσιονομική διαχείριση** των πόρων της ΕΕ όσον αφορά την οικονομία, την αποδοτικότητα και την αποτελεσματικότητα.

17

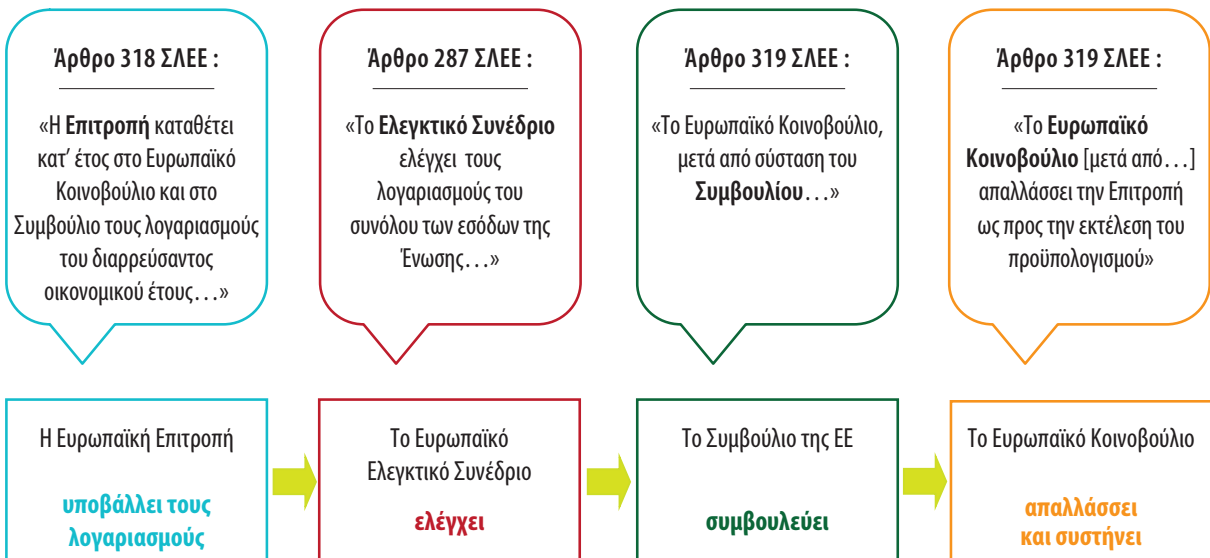
Ο έλεγχος του Συνεδρίου αποτελεί τμήμα μιας μεγαλύτερης αλυσίδας ρυθμίσεων δημοσιονομικής λογοδοσίας στον τομέα της επιμερισμένης διαχείρισης. Οι έλεγχοι σε επίπεδο ΕΕ επαληθεύουν τη λογοδοσία της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Η Επιτροπή με τη σειρά της εξαρτάται από ένα σύστημα διαχείρισης και ελέγχου σε επίπεδο κρατών μελών. Η χρήση των κονδυλίων της ΕΕ από τα κράτη μέλη υπόκειται επίσης σε έλεγχο από τα αντίστοιχα κοινοβούλια τους.

18

Η Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ) προβλέπει έναν ειδικό μηχανισμό λογοδοσίας σε σχέση με τον προϋπολογισμό της ΕΕ, ο οποίος είναι γνωστός ως «διαδικασία απαλλαγής». Στη διαδικασία αυτή συμμετέχουν τέσσερα κύρια θεσμικά όργανα της ΕΕ: το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, η Επιτροπή και το ΕΕΣ (βλέπε **γράφημα 3**).

Γράφημα 3

Η διαδικασία απαλλαγής για τον προϋπολογισμό της ΕΕ



Πηγή: ΕΕΣ.

Η λογοδοσία της ΕΕ πέραν του προϋπολογισμού της ΕΕ — έλεγχος των οργανισμών, των μέσων, των μέτρων πολιτικής, της υλοποίησης και των αποτελεσμάτων

19

Η λογοδοσία δεν περιορίζεται στην υποχρέωση τεκμηριωμένης αιτιολόγησης της χρήσης των χρημάτων των φορολογουμένων μέσω του γενικού προϋπολογισμού της ΕΕ, αλλά περιλαμβάνει επίσης την υποχρέωση λογοδοσίας για:

- τις ληφθείσες πολιτικές αποφάσεις και τους ορισθέντες στόχους
- τα αποτελέσματα και τις υλοποιήσεις των πολιτικών της ΕΕ·
- τη χρήση κεφαλαίων από ιδιωτικές ή διεθνείς πηγές που κινητοποιούνται για την υλοποίηση των πολιτικών της ΕΕ και τη συμμόρφωση των έργων αυτών με τις στρατηγικές της ΕΕ· και
- την αποτελεσματικότητα των τρόπων ανταπόκρισης της ΕΕ έναντι των συστημικών κινδύνων που διατρέχουν τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης και των κρατών μελών της.

20

Υπάρχει ένα σύνολο διαύλων μέσω των οποίων μπορεί να επιτευχθεί η λογοδοσία με την ευρεία έννοια. Ένας δίαυλος είναι η δημοκρατική λογοδοσία — η λογοδοσία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής προς το Συμβούλιο — που απαρτίζεται από εκπροσώπους υπουργικού επιπέδου των κρατών μελών, οι οποίοι λογοδοτούν στα εθνικά τους κοινοβούλια — και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Ένας δεύτερος δίαυλος είναι η λογοδοσία προς τους πολίτες της ΕΕ. Για τους εκλεγμένους αντιπροσώπους, αυτό σημαίνει αποδοχή της ετυμηγορίας των ψηφοφόρων μέσω των εκλογών και διαφόρων άλλων τρόπων δημοκρατικής συμμετοχής στις δημόσιες αποφάσεις. Δεν είναι όμως όλοι οι δημόσιοι φορείς εκλεγμένοι, ενώ ακόμη και εκείνοι που είναι εκλεγμένοι εξακολουθούν να υπέχουν υποχρέωση λογοδοσίας και στο διάστημα μεταξύ των εκλογών. Μια τρίτη μορφή λογοδοσίας είναι ο σεβασμός του κράτους δικαίου — νομική ευθύνη η οποία διευθετείται από τα δικαστήρια. Μια τέταρτη μορφή λογοδοσίας είναι η διοικητική και δημοσιονομική λογοδοσία — το επίκεντρο των ελεγκτών του δημόσιου τομέα, περιλαμβανομένου του ΕΕΣ.

21

Οι πολιτικές και εκτελεστικές αρχές της ΕΕ υπέχουν υποχρέωση πολιτικής λογοδοσίας για τους στόχους που θέτουν και τις πολιτικές αποφάσεις που λαμβάνουν. Συνήθως, οι ελεγκτές του δημόσιου τομέα, περιλαμβανομένου του ΕΕΣ, δεν ασχολούνται με τον έλεγχο της ορθότητας των στόχων της πολιτικής που τίθενται μέσω της πολιτικής διαδικασίας της ΕΕ. Το ΕΕΣ ασχολείται με το ζήτημα αυτό μόνο σε περιορισμένο βαθμό, όταν του ζητείται επισήμως η διατύπωση γνώμης από ένα από τα άλλα θεσμικά όργανα που συμμετέχουν στη νομοθετική διαδικασία της ΕΕ.

22

Ένα από τα μελήματα του δημόσιου ελέγχου είναι η εξέταση των αποτελεσμάτων των πολιτικών κατά την υλοποίησή τους και το κατά πόσον τα αποτελέσματα αυτά σχετίζονται με τις δεδηλωμένες προθέσεις των πολιτικών αυτών. Ωστόσο, η αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας καθίσταται συχνά δυσχερής και η δυσκολία μπορεί να επιτείνεται όταν οι δεδηλωμένοι στόχοι είναι ασαφείς ή, ενδεχομένως, έρχονται σε αντίθεση με τις πραγματικές προθέσεις της πολιτικής.

23

Ως εκ τούτου, είναι δύσκολο να γίνει σαφής διάκριση μεταξύ της υλοποίησης των πολιτικών, η οποία αποτελεί θεμιτό αντικείμενο των ελέγχων επιδόσεων, και της ορθότητας της πολιτικής, η οποία πρέπει κατ' αρχήν να βρίσκεται εκτός της εμβέλειας του ελέγχου. Είναι πολύ δύσκολο να αξιολογηθεί η αποτελεσματικότητα των πολιτικών όσον αφορά τις υλοποιήσεις τους, χωρίς να ληφθεί υπόψη ο βαθμός στον οποίο τα ανεπαρκή αποτελέσματα μιας πολιτικής επηρεάζονται από τον σχεδιασμό της πολιτικής. Στις ειδικές εκθέσεις του ΕΕΣ διατυπώνονται αρκετές συστάσεις σχετικά με το ζήτημα αυτό.

24

Τα ανωτέρω θέματα παρουσιάζονται λεπτομερέστερα στο υπόλοιπο μέρος της παρούσας επισκόπησης. Το ζητούμενο εν προκειμένω είναι να αναδειχθούν τα ζητήματα που αφορούν τις ρυθμίσεις της ΕΕ για τη λογοδοσία και τον έλεγχο.

Μέρος II — Η πρόκληση της λογοδοσίας και του ελέγχου της ΕΕ

Έκκληση για βελτίωση της λογοδοσίας της ΕΕ

25

Μετά από αρκετά χρόνια χρηματοπιστωτικής κρίσης, το κύρος ορισμένων κυβερνήσεων και θεσμικών οργάνων έχει πληγεί αισθητά. Η ποιότητα της διακυβέρνησης των σε μεγάλο βαθμό αλληλεξαρτώμενων οικονομιών της ΕΕ και ο σχετικός ρόλος ορισμένων θεσμικών οργάνων της ΕΕ έχει αμφισβητηθεί, ενώ σε ορισμένες περιπτώσεις έχει διευρυνθεί. Η πίστη και η εμπιστοσύνη του κοινού στους θεσμούς και τις πολιτικές της ΕΕ μειώθηκε κατά τη διάρκεια της περιόδου αυτής — το φθινόπωρο του 2007, το 48 % των πολιτών είχε εμπιστοσύνη στην ΕΕ⁴. Πέντε χρόνια αργότερα, την άνοιξη του 2012, ο βαθμός εμπιστοσύνης είχε μειωθεί στο 31 %⁵.

26

Το ΕΕΣ και τα ΑΟΕ των κρατών μελών έχουν τονίσει τη σημασία της εφαρμογής των αρχών της διαφάνειας και της λογοδοσίας κατά τρόπο συνεκτικό και συνεπή για το σύνολο των δημόσιων πόρων που χρησιμοποιούνται για την αντιμετώπιση της κρίσης⁶.

27

Η έκκληση αυτή διατυπώθηκε επίσης από τους προέδρους του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, της Επιτροπής, της Ευρωμάδας και της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας, στα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Δεκεμβρίου του 2012, όπου παρουσιάστηκε ένα όραμα για μια ουσιαστική Οικονομική και Νομισματική Ένωση, η οποία βασίζεται σε τέσσερα δομικά στοιχεία. Τα τρία πρώτα δομικά στοιχεία αφορούν την ανάπτυξη των χρηματοπιστωτικών, δημοσιονομικών και οικονομικών πλαισίων της ΕΕ, ενώ το τέταρτο αναγνωρίζει συγκεκριμένα την ανάγκη διασφάλισης της δημοκρατικής νομιμότητας και λογοδοσίας. Έως τώρα, τα συστατικά του τέταρτου δομικού στοιχείου έχουν αντιμετωπιστεί κατά περίπτωση για τα διάφορα προτεινόμενα μέσα πολιτικής.

- 4 Βλέπε Τακτικό Ευρωβαρόμετρο, άνοιξη 2007, άνοιξη 2012. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Γενική Διεύθυνση Επικοινωνίας (σύνδεσμος: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb77/eb77_publ_en.pdf).
- 5 Το 60 % των ερωτηθέντων στην έρευνα του Ευρωβαρόμετρου (άνοιξη 2012) δήλωσαν τη δυσπιστία τους για την ΕΕ (έναντι του 31 % που εμπιστεύονταν την ΕΕ). Μια μικρή βελτίωση σημειώθηκε στην έρευνα του φθινοπώρου του 2012 (57 % δυσπιστίας έναντι 33 % εμπιστοσύνης), ωστόσο σε 20 από τα 27 κράτη μέλη της ΕΕ η πλειονότητα των πολιτών εξακολουθούσε να είναι δύσπιστη απέναντι στην ΕΕ.
- 6 Βλέπε Δήλωση της επιτροπής επαφών των ανώτατων οργάνων ελέγχου της ΕΕ του 2013 για τη «Σημασία της πρόβλεψης ενδεδειγμένων μηχανισμών ελέγχου και λογοδοσίας στο πλαίσιο της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης και της οικονομικής διακυβέρνησης της ΕΕ» (www.contactcommittee.eu).

Οι κύριες προκλήσεις όσον αφορά τη λογοδοσία και τον έλεγχο της ΕΕ

28

Ανταποκρινόμενο στην έκκληση για βελτίωση της λογοδοσίας, το ΕΕΣ έχει προσδιορίσει μια σειρά από συγκεκριμένες προκλήσεις (βλέπε **πίνακα 2**).

Πίνακας 2

Έξι τομείς που αντιμετωπίζουν προκλήσεις όσον αφορά τη λογοδοσία και τον έλεγχο

	Τομείς	Η φύση της πρόκλησης	Σημεία
1.	Συντονισμένες δράσεις ΕΕ - κρατών μελών	→ Διασφάλιση συντονισμένης δημόσιας εποπτείας και ελέγχου των συντονισμένων δράσεων σε επίπεδο ΕΕ και σε εθνικό επίπεδο	30–42
2.	Η διαχείριση των πόρων σε συνεργασία με άλλους εταίρους	→ Λογοδοσία για τη διαχείριση των πόρων σε συνεργασία με άλλους εταίρους (εξωτερικοί ή ιδιωτικοί εταίροι). Κάλυψη των αναγκών της διαφάνειας και της λογοδοσίας τόσο των δημόσιων φορέων όσο και άλλων φορέων που συμμετέχουν σε συμπράξεις	43–65
3.	ΕΕ «πολλών ταχυτήτων»/ μεταβλητή αρχιτεκτονική πολιτικής	→ Δημοκρατικός έλεγχος και ολοκληρωμένος δημόσιος έλεγχος υποσυνόλων κρατών μελών και τρίτων χωρών που συμμετέχουν σε διαφορετικούς τομείς ή μέσα πολιτικής	66–76
4.	Θεσμικές δομές της ΕΕ (θεσμικά όργανα και οργανισμοί)	→ Διασφάλιση αποδοτικής και αποτελεσματικής εποπτείας και ελέγχου του συνόλου των θεσμικών οργάνων και οργανισμών της ΕΕ	77–114
5.	Δημοσιονομική διαχείριση και διαχείριση επιδόσεων	→ Βελτίωση της λογοδοσίας προκειμένου να εξασφαλιστεί η συνολική ποιότητα της δημοσιονομικής διαχείρισης και της διαχείρισης επιδόσεων της ΕΕ	115–139
6.	Αντίκτυπος και αποτελέσματα πολιτικής	→ Παρακολούθηση και αξιολόγηση του αντικτύπου και των αποτελεσμάτων της πολιτικής της ΕΕ	140–149

Πηγή: ΕΕΣ.

29

Οι τομείς αυτοί εξετάζονται λεπτομερώς στις ενότητες του **μέρους II** κατωτέρω.

1. Συντονισμένη δράση μεταξύ της ΕΕ και των κρατών μελών

30

Στους περισσότερους τομείς πολιτικής που καλύπτονται από τις Συνθήκες της ΕΕ, οι αρμοδιότητες επιμερίζονται μεταξύ της ΕΕ και των κρατών μελών της. Παραδείγματος χάρη, διάφορες πολιτικές της ΕΕ εξαρτώνται σε μεγάλο βαθμό από τους δημοσιονομικούς πόρους των κρατών μελών (ο προϋπολογισμός της ΕΕ αντιπροσωπεύει λιγότερο από το 1 % του ΑΕγχΠ, σε σύγκριση με το 49 % του ΑΕγχΠ της ΕΕ που δαπανήθηκε από τις κυβερνήσεις το 2013)⁷. η επίτευξη των γενικών στόχων της Συνθήκης μέσω στρατηγικών και επιμέρους στόχων (για παράδειγμα στόχοι της «Ευρώπης 2020») εξαρτάται κυρίως από τις ενέργειες των κρατών μελών που χρηματοδοτούνται από τους κρατικούς προϋπολογισμούς τους· οι νέες ρυθμίσεις της ΕΕ όσον αφορά τον δημοσιονομικό και οικονομικό συντονισμό καλύπτουν το σύνολο των δημόσιων δαπανών της, ωστόσο το σύνολο των δράσεων στον τομέα αυτό υπόκειται σε ένα σύνθετο σύστημα συνεργασίας. Σε τέτοιες περιπτώσεις, η συντονισμένη δράση της ΕΕ είναι απαραίτητη για την επίτευξη κοινών στόχων.

31

Αυτό δημιουργεί παράλληλες οδούς λογοδοσίας. Η Επιτροπή είναι υπόλογη στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο για τα μέτρα συντονισμού υπό την αρμοδιότητά της και υπόκειται σε έλεγχο από το ΕΕΣ⁸. Οι εθνικές αρχές είναι υπόλογες στα κοινοβούλιά τους για τις δράσεις που αναλαμβάνουν δυνάμει του εθνικού δικαίου και για την εκτέλεση των κρατικών προϋπολογισμών, ενώ μπορούν να ελέγχονται από τα οικεία ανώτατα όργανα ελέγχου.

32

Εν προκειμένω, το πρόβλημα είναι ότι η λογοδοσία για την πλειονότητα των συντονισμένων δράσεων παραμένει κατακερματισμένη. Υπάρχει διασπορά αρμοδιοτήτων μεταξύ των αντίστοιχων κοινοβουλίων των κρατών μελών και των ελεγκτικών αρχών. Επιπλέον, όταν η πολιτική δράση έχει ως στόχο την αντιμετώπιση υπερεθνικών συστημικών κινδύνων, αλλά η πολιτική παρέμβαση πραγματοποιείται μέσω του συντονισμού της ΕΕ μεταξύ των κρατών μελών, η ΕΕ έρχεται αντιμέτωπη με την πρόκληση του συντονισμού του ελέγχου και του κοινοβουλευτικού ελέγχου των κρατών μελών.

33

Η πλήρης εποπτεία των δημόσιων οικονομικών και των πολιτικών που συντονίζονται μεταξύ των κρατών μελών και της ΕΕ απαιτεί επίσης τον συντονισμό και τη συνεργασία μεταξύ όλων των ΑΟΕ και των κοινοβουλίων. Ο απαιτούμενος συντονισμός υπερβαίνει σημαντικά τις απαιτήσεις που ισχύουν για τον έλεγχο του προϋπολογισμού της ΕΕ.

7 Στοιχεία της Eurostat για τις συνολικές δαπάνες του Δημοσίου ως ποσοστό του ΑΕγχΠ (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&rcode=tec00023>)

8 Ανεξαρτήτως του εάν η Επιτροπή δαπανά τα κονδύλια έμμεσα, μέσω των κρατών μελών ή απευθείας, οι δαπάνες αυτές υπόκεινται στον έλεγχο του ΕΕΣ.

Συντονισμός της στρατηγικής «Ευρώπη 2020»

34

Η στρατηγική «Ευρώπη 2020» περιλαμβάνει πολλά παραδείγματα συντονισμένων δράσεων. Όπως επισημαίνει η Επιτροπή, η επιτυχία της στρατηγικής «Ευρώπη 2020» εξαρτάται ως επί το πλείστον από την ικανότητα των κρατών μελών της ΕΕ να συμβάλλουν στην εφαρμογή των αναγκαίων μεταρρυθμίσεων σε εθνικό επίπεδο οι οποίες απαιτούνται για την τόνωση της ανάπτυξης στο πλαίσιο των επτά εμβληματικών πρωτοβουλιών⁹.

35

Το πλαίσιο διακυβέρνησης για τη στρατηγική «Ευρώπη 2020»¹⁰ ορίζει ότι:

- η πολιτική καθοδήγηση αποτελεί αρμοδιότητα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου·
- η Επιτροπή προτείνει τη στρατηγική, παρακολουθεί την υλοποίηση και εξετάζει την πρόοδο·
- τα κράτη μέλη πρέπει να καταρτίζουν δύο εκθέσεις ετησίως, στις οποίες να επεξηγούν τις δράσεις που αναλαμβάνουν προκειμένου να προσεγγίσουν περισσότερο τους εθνικούς στόχους της «Ευρώπης 2020». Αμφότερες οι εκθέσεις πρέπει να ενσωματώνονται πλήρως στην εθνική δημοσιονομική διαδικασία και το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο, το οποίο καθιερώθηκε με σκοπό τη βελτίωση του συντονισμού της πολιτικής σε όλη την ΕΕ.

36

Σύμφωνα με τις ρυθμίσεις διακυβέρνησης, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο πρέπει να συμμετέχει στον διάλογο που οδηγεί στη λήψη των τελικών αποφάσεων από το Συμβούλιο και να ενθαρρύνει τις συζητήσεις εντός και μεταξύ των εθνικών κοινοβουλίων. Ωστόσο, η στρατηγική δεν προβλέπει ρητά την επίβλεψη της υλοποίησής της ή των αποτελεσμάτων της από τα κοινοβούλια ούτε προβλέπει τη διενέργεια συντονισμένου δημόσιου ελέγχου μεταξύ των αντίστοιχων επιπέδων της ΕΕ και των κρατών μελών.

Δημοσιονομικός και οικονομικός συντονισμός στο πλαίσιο του ευρωπαϊκού εξαμήνου

37

Το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο αποσκοπεί στον εξορθολογισμό των εθνικών διαδικασιών, καθώς και των διαδικασιών της ΕΕ όσον αφορά τον οικονομικό και δημοσιονομικό συντονισμό και προβλέπει ένα αυστηρό ετήσιο χρονοδιάγραμμα για τη συλλογή, την ανάλυση και την αξιολόγηση ευρέος φάσματος οικονομικών δεικτών. Στα σημεία 174 έως 176 και στο **γράφημα 7** του **μέρους III** κατωτέρω αναπτύσσονται λεπτομερώς οι συνέπειες αυτού του ενισχυμένου αυτού ρόλου της ΕΕ όσον αφορά τον συντονισμό.

9 COM(2010) 2020 τελικό της 3ης Μαρτίου 2010 «Ευρώπη 2020 - Στρατηγική για έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη», Συνοπτική περιγραφή, σ. 5 και 6, παράγραφοι 2 και 7.

10 COM(2010) 2020 τελικό, Συνοπτική περιγραφή, σ. 28, ενότητα 5.2.

38

Η αποτελεσματικότητα του πλαισίου εποπτείας εξαρτάται από τις επιδόσεις των διαφόρων φορέων στο πλαίσιο της διαδικασίας: το Συμβούλιο είναι υπεύθυνο για τη λήψη αποφάσεων σχετικά με τον οικονομικό συντονισμό και τη διακυβέρνηση, η Επιτροπή είναι επιφορτισμένη με τα καθήκοντα του συντονισμού και της εποπτείας. Επιπλέον, όλες οι κανονιστικές διατάξεις προβλέπουν την υποβολή πληροφοριών στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, με σκοπό την προώθηση του διαλόγου σχετικά με τα διάφορα πορίσματα και συστάσεις.

Διακυβερνητικά μέσα

39

Ομοίως, ορισμένα μέτρα που λαμβάνονται για την αντιμετώπιση της οικονομικής και χρηματοπιστωτικής κρίσης απαιτούν επίσης συντονισμένη δράση από τα κράτη μέλη, η οποία διέπεται από διακυβερνητικές συμφωνίες ή συνθήκες. Το **μέρος III** της παρούσας έκθεσης παρουσιάζει μια πληρέστερη ανάλυση των συνεπειών για τη δημόσια λογοδοσία και τον δημόσιο έλεγχο των μέτρων που λαμβάνει η ΕΕ για την αντιμετώπιση της οικονομικής και χρηματοπιστωτικής κρίσης.

40

Στο «Σχέδιο στρατηγικής για μια βαθιά και ουσιαστική οικονομική και νομισματική ένωση»¹¹ του 2012, η Επιτροπή προσδιόρισε τη δημοκρατική νομιμότητα ως ακρογωνιαίο λίθο για μια ουσιαστική Οικονομική και Νομισματική Ένωση (ONE), η οποία πρέπει να βασίζεται σε δύο βασικές αρχές:

- Πρώτον, η λογοδοσία πρέπει να εξασφαλίζεται στο επίπεδο που λαμβάνεται η αντίστοιχη εκτελεστική απόφαση, λαμβάνοντας δεόντως υπόψη το επίπεδο στο οποίο έχει αντίκτυπο η απόφαση.
- Δεύτερον, κατά την ανάπτυξη της ONE, όπως και της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης γενικότερα, το επίπεδο δημοκρατικής νομιμότητας πρέπει πάντοτε να παραμένει ανάλογο με τον βαθμό μεταβίβασης της εθνικής κυριαρχίας από τα κράτη μέλη στο επίπεδο της ΕΕ.

41

Όσον αφορά τη δεύτερη αρχή, πρέπει να πραγματοποιηθεί μια πολιτική και νομική επιλογή, αναλόγως των περιστάσεων, για το κατά πόσον πρέπει να χρησιμοποιηθούν ή όχι διακυβερνητικοί μηχανισμοί εκτός του πεδίου εφαρμογής των υφιστάμενων μηχανισμών λογοδοσίας της ΕΕ. Ωστόσο, η εκτεταμένη χρήση της επιλογής αυτής θα μπορούσε να γεμίσει ζητήματα λογοδοσίας και διακυβέρνησης, τα οποία θα πρέπει αργά ή γρήγορα να αντιμετωπιστούν.

42

Σύμφωνα με σύσταση της Επιτροπής, τα μελλοντικά μέσα που θα διέπουν την ONE πρέπει να θεσπιστούν εντός του νομικού και θεσμικού πλαισίου της ΕΕ, το οποίο προβλέπει, μεταξύ άλλων, την άσκηση εποπτείας και ελέγχου εκ μέρους του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

11 COM(2012) 777 τελικό/2 της 30ής Νοεμβρίου 2012.

2. Η διαχείριση των πόρων σε συνεργασία με άλλους εταίρους

43

Σε διάφορους τομείς πολιτικής, η επίτευξη των στόχων της ΕΕ απαιτεί τη συνεργασία των θεσμικών οργάνων της ΕΕ με άλλους εταίρους: είτε μέσω εξωτερικών εταιρικών σχέσεων (π.χ. με τρίτες χώρες ή διεθνείς οργανισμούς) είτε μέσω συμπράξεων με τον ιδιωτικό τομέα. Στις περιπτώσεις αυτές, η λογοδοσία στηρίζεται στον εξωτερικό έλεγχο, τη δομή διακυβέρνησης των φορέων-εταίρων, καθώς και στις ρυθμίσεις ελέγχου και λογοδοσίας της ΕΕ.

44

Για την αποφυγή αλληλεπικαλύψεων ή κενών, οι εταίροι πρέπει να είναι σε θέση να βασίζονται σε ένα ενιαίο σύστημα ελέγχου. Αυτό προϋποθέτει την ύπαρξη επαρκών και αξιόπιστων συστημάτων διαβίβασης πληροφοριακών στοιχείων και ελέγχου. Αυτό θα μπορούσε να επιτευχθεί μέσω της ευρύτερης υποστήριξης και επαλήθευσης των συστημάτων εσωτερικού και εξωτερικού ελέγχου των εταίρων. Στις ακόλουθες ενότητες αναφέρονται ενδεικτικά τομείς που αντιμετωπίζουν τέτοιες προκλήσεις.

Εξωτερικές εταιρικές σχέσεις

45

Η ΕΕ, για παράδειγμα, έχει συνάψει ορισμένες εταιρικές σχέσεις με αρχές τρίτων χωρών ή/και διεθνείς οργανισμούς (όπως τα Ηνωμένα Έθνη ή η Παγκόσμια Τράπεζα). Είθισται οι σχέσεις αυτές να συνάπτονται σε περιπτώσεις κατά τις οποίες η ΕΕ και τα κράτη μέλη της πρέπει να συμβάλουν στην αντιμετώπιση παγκόσμιων προκλήσεων, όπως η επίτευξη των αναπτυξιακών στόχων της χιλιετίας του ΟΗΕ, η δράση για την κλιματική αλλαγή ή η καταπολέμηση της διάδοσης των όπλων μαζικής καταστροφής. Οι εταιρικές σχέσεις συνεπάγονται είτε την παροχή χρηματοδότησης από την ΕΕ είτε την ανάληψη κοινών δράσεων στις οποίες συμμετέχουν οργανισμοί της ΕΕ.

46

Η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι η εξασφάλιση της διαφάνειας και της λογοδοσίας όσον αφορά τις ενέργειες που πραγματοποιούνται με τους εταίρους μπορεί να ενέχει πολλές προκλήσεις¹². Στο πλαίσιο των ελέγχων επιδόσεων του ΕΕΣ που αφορούν τη βοήθεια της ΕΕ που υλοποιείται μέσω οργανώσεων του ΟΗΕ, διαπιστώθηκαν επίσης αρκετές προκλήσεις (βλέπε **πλαίσιο 1**).

47

Εάν η ΕΕ επιλέγει να συνεργάζεται με εταίρους και να βασίζεται στα συστήματά τους όσον αφορά τον έλεγχο και την υποβολή πληροφοριακών στοιχείων, θα πρέπει να προωθήσει και να διασφαλίσει υψηλό επίπεδο διαφάνειας και λογοδοσίας.

48

Η **δημοσιονομική στήριξη** χρησιμοποιείται από την ΕΕ για να παρέχει βοήθεια σε περισσότερες από 70 χώρες μέσω της μεταφοράς πόρων, των οποίων ο προγραμματισμός και η διαχείριση πραγματοποιείται από τα εθνικά συστήματα διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών. Κατά την παροχή δημοσιονομικής στήριξης, η Επιτροπή πρέπει να συμμορφώνεται με ειδικούς όρους, καθώς και να αποδεικνύει ότι πληρούνται οι γενικές προϋποθέσεις επιλεξιμότητας από τις δικαιούχους χώρες.

49

Οι **δράσεις πολλαπλών χορηγών βοήθειας** τις οποίες συντονίζουν τα Ηνωμένα Έθνη ή η Παγκόσμια τράπεζα, διαχειρίζονται πόρους από χορηγούς, οι οποίοι συγχωνεύονται και δεν διατίθενται για συγκεκριμένες χρήσεις. Σε τέτοιες περιπτώσεις, η Επιτροπή βασίζεται στα συστήματα δημοσιονομικού ελέγχου του ΟΗΕ¹³.

12 Παραδείγματος χάρι, SEC(2010) 409 τελικό της 1ης Απριλίου 2010 «Καινοτομική χρηματοδότηση σε παγκόσμιο επίπεδο», σ. 14, ενότητα 2.5, στο πλαίσιο της συνεργασίας για την καινοτόμο χρηματοδότηση, και COM(2011) 218 τελικό της 19ης Απριλίου 2011, «Ενίσχυση της ευθύνης της ΕΕ όσον αφορά τη χρηματοδότηση της ανάπτυξης ενόψει της αξιολόγησης από ομότιμους της επίσημης αναπτυξιακής βοήθειας της ΕΕ», σ. 7, παράγραφος 1, στο πλαίσιο της χρηματοδότησης που αφορά την κλιματική αλλαγή.

13 Οι πληρωμές που πραγματοποιήθηκαν σε διεθνείς οργανισμούς από τον γενικό προϋπολογισμό για το 2012 ανήλθαν σε 1,4 δισεκατομμύρια ευρώ. Εξ αυτών, περισσότερες από το ήμισυ εκτελέστηκαν μέσω έργων πολλαπλών χορηγών βοήθειας. Ετήσια έκθεση του ΕΕΣ για το 2012, σημείο 7.6, υποσημείωση 3.

Ανεπαρκής παρακολούθηση της υλοποίησης και της επίτευξης αποτελεσμάτων από τον ΟΗΕ

Στην ειδική έκθεση αριθ. 15/2009, το Συνέδριο επισήμανε ότι:

- ο Μολονότι η Επιτροπή επαληθεύει τα συστήματα δημοσιονομικής διαχείρισης των εταίρων της στα Ηνωμένα Έθνη (χρησιμοποιώντας την ανάλυση των τεσσάρων πυλώνων), η Επιτροπή εξαρτάται από τις εκθέσεις του ΟΗΕ προκειμένου να επιβεβαιώσει την πρακτική λειτουργία των συστημάτων ελέγχου και την επίτευξη των αποτελεσμάτων. Κατά τον χρόνο διενέργειας του ελέγχου, η Επιτροπή δεν είχε καταφέρει ακόμη να εξασφαλίσει κατάλληλες πληροφορίες από τις εκθέσεις του ΟΗΕ (σύνοψη, σημείο IV).
- ο Η επιτροπή των εξωτερικών ελεγκτών του ΟΗΕ δεν παρέχει στην Επιτροπή ικανοποιητικά στοιχεία ότι οι διαδικασίες δημοσιονομικού ελέγχου λειτουργούν στην πράξη και το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο αντιμετώπισε δυσκολίες κατά τη διενέργεια του ελέγχου χρήσης των πόρων της ΕΕ που διοχετεύθηκαν μέσω του ΟΗΕ (σύνοψη, σημείο V).

50

Στην ετήσια έκθεσή του για το 2012, το Συνέδριο εντόπισε δυσκολίες σε δύο συγκεκριμένους τομείς: τη δημοσιονομική στήριξη και τα έργα πολλαπλών χορηγών βοήθειας.

- Όσον αφορά τη δημοσιονομική στήριξη, ο έλεγχος κανονικότητας του ΕΕΣ δεν μπορεί να υπερβαίνει το στάδιο κατά το οποίο η ενίσχυση καταβάλλεται στη χώρα-εταίρο. Η λογοδοσία για τα κεφάλαια αυτά από το στάδιο αυτό και στο εξής βασίζεται στις ρυθμίσεις της χώρας-αποδέκτη όσον αφορά τη λογοδοσία και τον έλεγχο¹⁴.
- Όσον αφορά τις δαπάνες της ΕΕ στο πλαίσιο της δημοσιονομικής στήριξης, των δράσεων πολλαπλών χορηγών βοήθειας και παρόμοιων μέσων συνεργασίας, το σύνθετο σύστημα των κανόνων και διαδικασιών (συμπεριλαμβανομένων εκείνων για την προκήρυξη διαγωνισμών και την ανάθεση συμβάσεων) συνεπάγεται αυξημένους κινδύνους για την κανονικότητα. Ωστόσο, η φύση των μέσων και οι όροι πληρωμής περιορίζουν τον βαθμό στον οποίο οι πράξεις είναι επιρρεπείς σε σφάλματα, όπως ορίζεται στον έλεγχο κανονικότητας του Συνεδρίου¹⁵.

Μόχλευση χρηματοδοτικών πόρων του ιδιωτικού τομέα

51

Ορισμένες δραστηριότητες της ΕΕ περιλαμβάνουν ιδιωτική χρηματοδότηση, είτε άμεση είτε έμμεση. Μεταξύ αυτών περιλαμβάνονται οι δανειοληπτικές και δανειοδοτικές δραστηριότητες οργανισμών της ΕΕ, όπως της ΕΤΕπ, καθώς και η χρήση του προϋπολογισμού της ΕΕ για τη μόχλευση επενδύσεων του ιδιωτικού τομέα. Η μόχλευση ιδιωτικής χρηματοδότησης με πόρους της ΕΕ αναμένεται ότι θα αυξηθεί. Στη στρατηγική «Ευρώπη 2020» τονίζεται ότι η επένδυση στην ανάπτυξη προϋποθέτει την κινητοποίηση ιδιωτικής χρηματοδότησης, καθώς και ότι «η Ευρώπη πρέπει επίσης να καταβάλει κάθε δυνατή προσπάθεια για να αξιοποιήσει τα χρηματοδοτικά της μέσα ως μοχλό, να ακολουθήσει νέους δρόμους συνδυάζοντας ιδιωτική και δημόσια χρηματοδότηση και δημιουργώντας καινοτόμα μέσα για τη χρηματοδότηση των απαιτούμενων επενδύσεων»¹⁶. Το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο (ΠΔΠ) για την περίοδο 2014-2020 δίνει επίσης ιδιαίτερη έμφαση στον ρόλο του ιδιωτικού τομέα για τη μόχλευση επενδύσεων και στον ρόλο των χρηματοδοτικών μέσων για την ενίσχυση του δυναμικού αντικτύπου του προϋπολογισμού της ΕΕ¹⁷.

52

Δυνάμει του νέου δημοσιονομικού κανονισμού¹⁸, η ΕΕ μπορεί να συνεργάζεται με τον ιδιωτικό τομέα στο πλαίσιο των ΣΔΙΤ για την παροχή εναλλακτικής χρηματοδοτικής στήριξης στις δραστηριότητες της ΕΕ και για την επίτευξη ή την υλοποίηση έργων της ΕΕ. Οι προκλήσεις που αντιμετωπίζουν τα μέσα αυτά περιλαμβάνουν την ανάγκη ύπαρξης επαρκούς επιπέδου διαφάνειας και λογοδοσίας όσον αφορά τους δημόσιους πόρους. Επιπλέον, είναι απαραίτητη η μέτρηση των επιδόσεων των μέσων αυτών σε σχέση με τους επιδιωκόμενους στόχους των χρηματοδοτούμενων δραστηριοτήτων.

14 Ετήσια έκθεση του ΕΕΣ για το 2012, σημεία 7.6 έως 7.8.

15 Ετήσια έκθεση του ΕΕΣ για το 2012, σημεία 7.5 και 7.6.

16 COM(2010) 2020 τελικό, σ. 20.

17 COM(2011) 500 τελικό της 28ης Ιουνίου 2011, Προϋπολογισμός για την «Ευρώπη 2020» – μέρος Ι, σ. 9.

18 Κανονισμός (ΕΕ, Ευρατόμ) αριθ. 966/2012 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 25ης Οκτωβρίου 2012, σχετικά με τους δημοσιονομικούς κανόνες που εφαρμόζονται στον γενικό προϋπολογισμό της Ένωσης και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ, Ευρατόμ) αριθ. 1605/2002 του Συμβουλίου (ΕΕ L 298 της 26.10.2012, σ. 1) και κατ' εξουσιοδότηση κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1268/2012 της Επιτροπής, της 29ης Οκτωβρίου 2012, σχετικά με τους κανόνες εφαρμογής του κανονισμού (ΕΕ, Ευρατόμ) αριθ. 966/2012 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τους δημοσιονομικούς κανόνες που εφαρμόζονται στον γενικό προϋπολογισμό της Ένωσης (ΕΕ L 362 της 31.12.2012, σ. 1).

53

Τα κονδύλια της ΕΕ που χρησιμοποιούνται σε χρηματοδοτικά μέσα και ΣΔΙΤ ελέγχονται από το ΕΕΣ και από το Κοινοβούλιο στο πλαίσιο της γενικής διαδικασίας απαλλαγής. Ωστόσο, τα μέσα αυτά συνεπιφέρουν από τη φύση τους προκλήσεις όσον αφορά τη διακυβέρνηση, τον έλεγχο και την κοινοβουλευτική εποπτεία, όπως περιγράφονται στις ακόλουθες ενότητες.

54

Τα **χρηματοδοτικά μέσα** μπορούν να λάβουν τη μορφή ιδίων κεφαλαίων/επιχειρηματικών κεφαλαίων ή χρεωστικών μέσων (όπως δάνεια, εγγυήσεις ή επιμερισμός του κινδύνου με χρηματοπιστωτικά ιδρύματα, προκειμένου να αξιοποιηθεί πλήρως ο δυνητικός αντίκτυπος της χρηματοδότησης της ΕΕ) με στόχο την αντιμετώπιση των αδυναμιών της αγοράς ή μη βέλτιστων επενδυτικών καταστάσεων και την επίτευξη ενός αποτελέσματος μόχλευσης της χρηματοδότησης της ΕΕ. Τα χρηματοδοτικά μέσα μπορεί να εφαρμόζονται στο πλαίσιο κεντρικής διαχείρισης (άμεση ή έμμεση διαχείριση) και επιμερισμένης διαχείρισης με τα κράτη μέλη (αναφέρονται εν γένει ως μέσα χρηματοοικονομικής τεχνικής (ΜΧΤ)).

55

Όσον αφορά τα χρηματοδοτικά μέσα που εφαρμόζονται στο πλαίσιο της έμμεσης διαχείρισης¹⁹, η Επιτροπή είναι υπεύθυνη για τον καθορισμό των στόχων πολιτικής και των στρατηγικών κατευθύνσεων για τα κονδύλια υπό κεντρική διαχείριση. Η Επιτροπή συμμετέχει, επίσης, στις δομές διακυβέρνησης των εν λόγω μέσων, και φέρει την τελική ευθύνη για τη χρήση των κονδυλίων της ΕΕ.

56

Η Επιτροπή έχει εντοπίσει ορισμένες αδυναμίες στις ρυθμίσεις λογοδοσίας και ελέγχου σχετικά με τα χρηματοδοτικά μέσα στο πλαίσιο του προηγούμενου ΠΔΠ για την περίοδο 2007-2013²⁰. Το ΕΕΣ προσδιόρισε επίσης ένα σύνολο προκλήσεων, ιδίως όσον αφορά τα μέσα χρηματοοικονομικής τεχνικής που υπόκεινται σε επιμερισμένη διαχείριση με τα κράτη μέλη (βλέπε **πλαίσιο 2**).

57

Οι προσφάτως εγκριθέντες κανόνες για τα χρηματοδοτικά μέσα²¹ που ισχύουν στο πλαίσιο του τρέχοντος ΠΔΠ έχουν ως στόχο να διασφαλίσουν τη συνοχή των κανόνων, των πρακτικών διαχείρισης, των απαιτήσεων ελέγχου και υποβολής εκθέσεων για όλα τα χρηματοδοτικά μέσα. Επιπλέον, η Επιτροπή υποβάλλει ετησίως έκθεση σχετικά με τις επιδόσεις όλων των χρηματοδοτικών μέσων στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο²².

19 Σύμφωνα με τα άρθρα 58, παράγραφος 1, στοιχείο γ), και 139, παράγραφος 4, του δημοσιονομικού κανονισμού σχετικά με τους δημοσιονομικούς κανόνες που εφαρμόζονται στον γενικό προϋπολογισμό της Ένωσης, η Επιτροπή μπορεί να αναθέτει την εφαρμογή των χρηματοδοτικών μέσων σε: «ii) διεθνείς οργανισμούς και τις οργανώσεις τους, iii) την ΕΤΠ και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Επενδύσεων, iv) οργανισμούς δημόσιου δικαίου, v) οντότητες ιδιωτικού δικαίου επιφορτισμένες με δημόσια υπηρεσία στο βαθμό που προσφέρουν επαρκείς οικονομικές εγγυήσεις». Οι οντότητες αυτές «μπορούν να αναθέσουν περαιτέρω, υπ' ευθύνη τους, μέρος της εφαρμογής σε χρηματοδοτικούς ενδιάμεσους φορείς».

20 Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2011), Πλαίσιο για τη νέα γενιά καινοτόμων χρηματοδοτικών μέσων – οι πλατφόρμες ιδίων κεφαλαίων και χρέους, COM(2011) 662 τελικό.

21 Βλέπε τίτλος VIII, άρθρο 139 και άρθρο 140 του δημοσιονομικού κανονισμού, κανονισμός (ΕΕ, Ευρατόμ) αριθ. 966/2012.

22 Άρθρο 140, παράγραφος 8, του δημοσιονομικού κανονισμού.

Παραδείγματα αδυναμιών στην τρέχουσα αλυσίδα λογοδοσίας και ελέγχου των μέσων χρηματοοικονομικής τεχνικής

Το ΕΕΣ προσδιόρισε τις ακόλουθες βασικές αδυναμίες²³:

- την ανεπάρκεια των διατάξεων που αφορούν τη μόχλευση και την ανανέωση των κεφαλαίων,
- τη δυνατότητα δέσμευσης υπερβολικών πιστώσεων σε χρηματοδοτικά μέσα,
- τη δυνατότητα αδικαιολόγητης προσφυγής σε προτιμησιακή μεταχείριση του ιδιωτικού τομέα, και
- ασαφείς όρους επιλεξιμότητας για τα κεφάλαια κίνησης.

Τα μέσα αυτά συνεπάγονται κινδύνους και προβλήματα, για παράδειγμα, στη λογιστική της χρήσης των κονδυλίων της ΕΕ, στην εποπτεία τους, στην κυριότητα των χρηματοδοτικών μέσων και στην ικανότητα των υπηρεσιών της Επιτροπής να τα διαχειρίζονται.

Το ΕΕΣ εντόπισε επίσης αδυναμίες στο κανονιστικό πλαίσιο.

²³ Γνώμη αριθ. 7/2011.

58

Προκειμένου να συμμορφώνεται με τις απαιτήσεις του νέου δημοσιονομικού κανονισμού, η Επιτροπή προέβη στη σύναψη χρηματοδοτικών και διοικητικών συμφωνιών-πλαισίων (ΧΔΣΠ) με την ΕΤΕπ και το ΕΤΕ, στις οποίες καθορίζονται οι απαιτήσεις για την υποβολή χρηματοοικονομικών και επιχειρησιακών πληροφοριών, καθώς και για τον έλεγχο²⁴ οι οποίες ισχύουν για τα χρηματοδοτικά μέσα υπό κεντρική διαχείριση που πρόκειται να συσταθούν κατά την περίοδο 2014-2020 και να ανατεθούν στην ΕΤΕπ και το ΕΤΕ.

59

Όσον αφορά τα χρηματοδοτικά μέσα που υπόκεινται σε επιμερισμένη διαχείριση, ο κανονισμός κοινών διατάξεων (ΚΚΔ)²⁵ καθορίζει τα είδη των μέσων, τα είδη εφαρμογής, καθώς και τις απαιτήσεις υποβολής εκθέσεων, θεσπίζοντας τυποποιημένους κανόνες για τα χρηματοδοτικά μέσα, προκειμένου να εξασφαλιστεί η συνεκτική διαβίβαση πληροφοριακών στοιχείων και παρακολούθηση των επιτευγμάτων της πολιτικής σε όλα τα κράτη μέλη.

60

Είναι ακόμη πολύ νωρίς να ειπωθεί με βεβαιότητα εάν η εφαρμογή των νέων αυτών κανόνων θα είναι επαρκής για την αντιμετώπιση όλων των αδυναμιών.

²⁴ Δυνάμει της ΧΔΣΠ, ένας ανεξάρτητος εξωτερικός ελεγκτής πρέπει να παρέχει διασφάλιση σχετικά με τις οικονομικές καταστάσεις των μέσων, καθώς και να αποδεικνύει ότι τα συστήματα ελέγχου του μέσου λειτουργούν ορθά και ότι οι πράξεις στις οποίες βασίζονται οι λογαριασμοί είναι νόμιμες και κανονικές.

²⁵ Τίτλος IV του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1303/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 2013, περί καθορισμού κοινών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, το Ταμείο Συνοχής, το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας και περί καθορισμού γενικών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, το Ταμείο Συνοχής και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1083/2006 του Συμβουλίου (ΕΕ L 347 της 20.12.2013, σ. 320) («κανονισμός κοινών διατάξεων»).

61

Οι **συμπράξεις δημόσιου και ιδιωτικού τομέα** (ΣΔΙΤ) αποτελούν μορφές συνεργασίας μεταξύ των δημόσιων αρχών και του ιδιωτικού τομέα. Κατά κανόνα, οι παραδοσιακές ΣΔΙΤ συστήνονται στα κράτη μέλη για τη δημιουργία υποδομών ή την παροχή δημόσιων υπηρεσιών και συνήθως διέπονται από το ιδιωτικό δίκαιο. Στοχεύουν στην προώθηση της αποδοτικότητας των δημόσιων υπηρεσιών μέσω του επιμερισμού των κινδύνων και της αξιοποίησης της εμπειρογνομosύνης του ιδιωτικού τομέα.

62

Μερικές συγκεκριμένες κατηγορίες ΣΔΙΤ είναι οι εξής: κατασκευή, ιδιοκτησία και λειτουργία (Build-Own-Operate, BOO) χωρίς μεταβίβαση στοιχείων του ενεργητικού στο Δημόσιο· αγορά, κατασκευή και λειτουργία (Buy-Build-Operate, BBO), πωλήσεις στοιχείων του ενεργητικού του Δημοσίου σε ΣΔΙΤ για τη βελτίωση και την παροχή υπηρεσιών· κατασκευή, λειτουργία, μεταβίβαση (Build-Operate-Transfer, BOT), χαρακτηριστικό γνώρισμα της οποίας είναι η κατασκευή, η λειτουργία και η μεταβίβαση μετά από ένα συγκεκριμένο χρονικό διάστημα· και σχεδιασμός, κατασκευή, χρηματοδότηση, λειτουργία (Design-Build-Finance-Operate, DBFO), που είναι παρεμφερής της BOT.

63

Σε επίπεδο ΕΕ, οι ΣΔΙΤ συστήνονται είτε με σκοπό τη διαχείριση ορισμένων κονδυλίων της ΕΕ (όπως οι Κοινές Επιχειρήσεις που συστήνονται κυρίως για έρευνα) είτε είναι οι ίδιες δικαιούχοι κονδυλίων της ΕΕ. Οι ΣΔΙΤ αυτού του είδους αποτελούν κατ' ουσίαν μια μορφή δημόσιων συμβάσεων που διέπονται από τους κανόνες της ΕΕ για τις δημόσιες συμβάσεις. Οι συμπράξεις αυτές πρέπει να είναι συμβατές με τους κανόνες της ΕΕ όσον αφορά τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς, καθώς και με το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης, τη νομοθεσία της Ένωσης σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις και τις συμβάσεις παραχώρησης, και τους κανόνες περί ανταγωνισμού.

64

Τα **συνδυαστικά μέσα (ΣΜ)** συνδυάζουν διαφορετικά είδη βοήθειας για εξωτερικές δράσεις, συμπεριλαμβανομένων επιδοτήσεων επιτοκίου, τεχνικής βοήθειας, άμεσων επιχορηγήσεων, εγγυήσεων δανείων, κόστους και επιχειρηματικών κεφαλαίων. Τα συνδυαστικά μέσα υλοποιούνται κυρίως μέσω της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων (ΕΤΕπ). Το Κοινοβούλιο έχει επανειλημμένως ζητήσει περισσότερες και καλύτερης ποιότητας πληροφορίες στο πλαίσιο του ΕΤΑ ή από την Επιτροπή και την ΕΤΕπ (βλέπε σημείο 107).

65

Η λογοδοσία τόσο για τις ΣΔΙΤ όσο και για τα συνδυαστικά μέσα εξαρτάται από τις ρυθμίσεις που ισχύουν για τους ενδιαμέσους φορείς οι οποίοι είναι επιφορτισμένοι με τη διαχείριση των μέσων αυτών, καθώς και από τις ρυθμίσεις που διέπουν το εκάστοτε μέσο. Τα ζητήματα λογοδοσίας και ελέγχου για ενδιαμέσους φορείς όπως η ΕΤΕπ και το ΕΤΕ θα αναλυθούν στη συνέχεια (βλέπε σημεία 103 έως 110), ενώ για τη λογοδοσία στο επίπεδο του μέσου απαιτείται κατά περίπτωση ανάλυση.

3. Η ΕΕ των πολλών ταχυτήτων και η μεταβλητή αρχιτεκτονική της πολιτικής

66

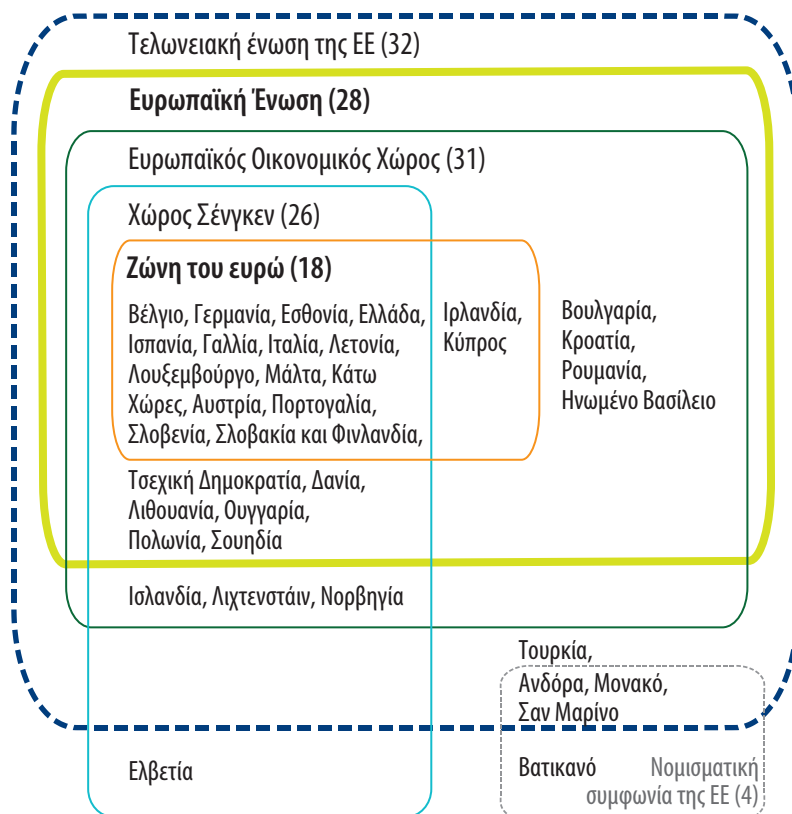
Στο πλαίσιο της ΕΕ και εντός του ευρύτερου ευρωπαϊκού οικονομικού και πολιτικού πλαισίου εξακολουθούν μεν να αναπτύσσονται διάφορες μορφές βαθύτερης ολοκλήρωσης, ωστόσο δεν είναι όλα τα κράτη μέλη σε θέση ή δεν έχουν την πρόθεση να προχωρήσουν με τον ίδιο ρυθμό. Ως εκ τούτου, ορισμένες πρωτοβουλίες προωθούνται με τη συμμετοχή μόνο ενός υποσυνόλου κρατών μελών ή/και τρίτων χωρών. Αποτέλεσμα αυτού είναι η αποκαλούμενη «Ευρώπη των πολλών ταχυτήτων» (βλέπε **γράφημα 4**).

67

Η ζώνη του ευρώ αποτελεί σημαντικό παράδειγμα ενός υποσυνόλου κρατών μελών που υιοθετούν μια συγκεκριμένη πολιτική πορεία, η οποία προπορεύεται ή διαφέρει από εκείνη άλλων κρατών μελών, με αποτέλεσμα να έχουν προκύψει σύνθετες πολιτικές δομές, ρυθμίσεις διακυβέρνησης, καθώς και ζητήματα κοινοβουλευτικής εποπτείας/ελέγχου.

Γράφημα 4

Ένωση «πολλών ταχυτήτων» και συνεργασία με τρίτες χώρες



Πηγή: ΕΕΣ.

Διαφορετικά επίπεδα ολοκλήρωσης μεταξύ των κρατών μελών σε διάφορους τομείς πολιτικής

68

Δεδομένης της προσχώρησης περισσότερων κρατών μελών στην ΕΕ, έχει καταστεί δυσχερέστερη η επίτευξη ομοφωνίας όσον αφορά τις διάφορες πρωτοβουλίες πολιτικής, και είναι λογικό επακόλουθο ορισμένα από αυτά να προχωρούν με διαφορετικό ρυθμό από ό,τι άλλα. Η ύπαρξη πολλαπλών υποσυνόλων μπορεί να οφείλεται στα εξής:

- **Κατ' επιλογήν συμμετοχές, ρήτρες εξαιρέσης και παρεκκλίσεις:** παραχωρούν στα κράτη μέλη το περιθώριο να επιλέγουν εάν θα υλοποιήσουν ή όχι ορισμένες πολιτικές της ΕΕ²⁶.
- **Ενισχυμένη συνεργασία:** ένα σύνολο χωρών ενδέχεται να συμφωνήσει να συνεργαστεί όσον αφορά συγκεκριμένα ζητήματα πολιτικής (για παράδειγμα το δίπλωμα ευρεσιτεχνίας της ΕΕ²⁷, το δίκαιο περί διαζυγίων²⁸ και ο προτεινόμενος φόρος επί των χρηματοπιστωτικών συναλλαγών (ΦΧΣ)²⁹).
- **Σχετικές συνθήκες:** έχουν συναφθεί αρκετές συνθήκες εκτός του νομικού πλαισίου της ΕΕ μεταξύ ενός υποσυνόλου κρατών μελών της ΕΕ. Για παράδειγμα, η Συνθήκη Σένγκεν εγκρίθηκε το 1985 με τον τρόπο αυτό, μολονότι ενσωματώθηκε στη συνέχεια στο δίκαιο της ΕΕ με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ. Άλλα παραδείγματα είναι ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας, η σύμβαση του Prüm, το δημοσιονομικό σύμφωνο και το Ενιαίο Δικαστήριο Διπλωμάτων Ευρεσιτεχνίας.
- **Επαλήθευση και αναστολές:** επί τη βάση κριτηρίων αξιολόγησης για τη θέσπιση συγκεκριμένων όρων ή κριτηρίων της ΕΕ. Ο μηχανισμός συνεργασίας και ελέγχου είναι ένα μέτρο διασφάλισης στο οποίο μπορεί να καταφύγει η Επιτροπή όταν ένα νέο κράτος μέλος δεν εφαρμόζει τις δεσμεύσεις που ανέλαβε κατά τις ενταξιακές διαπραγματεύσεις στους τομείς της ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, ή της πολιτικής της εσωτερικής αγοράς.
- **Ανοικτή μέθοδος συνεργασίας:** μέθοδος διακυβέρνησης της ΕΕ που βασίζεται στην εθελούσια συνεργασία των κρατών μελών, η οποία χρησιμοποιεί ήπια νομοθεσία, όπως κατευθυντήριες οδηγίες και δείκτες, συγκριτική αξιολόγηση και βέλτιστες πρακτικές (για παράδειγμα, το σύμφωνο για το ευρώ+).

69

Όπως απεικονίζεται στο **γράφημα 4**, υπάρχουν επίσης πολιτικές στις οποίες συμμετέχουν διαφορετικά υποσύνολα τρίτων χωρών. Στα περιβάλλοντα «πολλών ταχυτήτων», στο πλαίσιο των οποίων εφαρμόζονται πρωτοβουλίες σε τομείς πολιτικής σε ένα υποσύνολο κρατών μελών της ΕΕ, εφαρμόζονται σύνθετες δομές πολιτικής και διακυβέρνησης. Αυτό οδηγεί σε ρυθμίσεις λογοδοσίας και ελέγχου που δημιουργούν προκλήσεις.

26 Επί του παρόντος, πέντε κράτη μέλη διαθέτουν ρήτρες εξαιρέσης: Δανία (τέσσερις ρήτρες εξαιρέσης), Ιρλανδία (δύο ρήτρες εξαιρέσης), Πολωνία (μία ρήτρα εξαιρέσης) Σουηδία (μία ρήτρα εξαιρέσης αλλά μόνο *de facto*) και Ηνωμένο Βασίλειο (τέσσερις ρήτρες εξαιρέσης).

27 Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1257/2012 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 2012, για τη θέσπιση ενισχυμένης συνεργασίας στον τομέα της δημιουργίας ενιαίου καθεστώτος προστασίας των ευρεσιτεχνιών (ΕΕ L 361 της 31.12.2012, σ. 1), συμπεριλαμβανομένων τυχόν μεταγενέστερων τροποποιήσεων.

28 Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1259/2010 του Συμβουλίου, της 20ής Δεκεμβρίου 2010, για τη θέσπιση ενισχυμένης συνεργασίας στον τομέα του δικαίου που είναι εφαρμοστέο στο διαζύγιο και τον δικαστικό χωρισμό (ΕΕ L 343 της 29.12.2010, σ. 10), γνωστός και ως κανονισμός Ρώμη III.

29 Νομοθετικό ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 2012, σχετικά με την πρόταση απόφασης του Συμβουλίου για τη βελτίωση της συνεργασίας στον τομέα της φορολόγησης των χρηματοπιστωτικών συναλλαγών (COM(2012) 0631 – C7-0396/2012 – 2012/0298(APP)).

Ευρώ, δημοσιονομική διακυβέρνηση και δημοκρατική εποπτεία

70

Η ζώνη του ευρώ είναι ένα υποσύνολο κρατών μελών που έχουν υιοθετήσει ως νόμισμά τους το ευρώ. Η ύπαρξή της έχει επιφέρει μακράν τις βαθύτερες συνέπειες για την ΕΕ. Όχι μόνο συμμετέχουν διαφορετικές ομάδες κρατών μελών σε διαφορετικά σύμφωνα ή υπόκεινται σε διαφορετικές κανονιστικές ρυθμίσεις (βλέπε σημείο 172), αλλά μερικά από αυτά τα μέτρα βασίζονται σε διακυβερνητικές συμφωνίες μεταξύ κρατών μελών και όχι στο δίκαιο της ΕΕ.

71

Για τα μέτρα και τα μέσα που βασίζονται στη ΣΛΕΕ, ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου έχει ενισχυθεί από την άποψη της νομοθετικής διαδικασίας, αλλά παραμένει αδύναμος όσον αφορά τη λογοδοσία για τις αποφάσεις που λαμβάνονται από το Συμβούλιο. Επιπλέον, οι δράσεις που λαμβάνονται στο πλαίσιο διακυβερνητικών μέσων, όπως το δημοσιονομικό σύμφωνο, παρακάμπτουν εντελώς το θεσμικό και διαδικαστικό σύστημα των ελέγχων και ισορροπιών της ΕΕ.

72

Οι αποφάσεις που λαμβάνονται για την προστασία του ευρώ έχουν εκτεταμένες συνέπειες όσον αφορά τη δημοκρατική λογοδοσία για τη δημοσιονομική πολιτική. Η Επιτροπή, το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο διαθέτουν μεν σημαντική εξουσία, αλλά τα πλέον επείγοντα μέτρα αποφασίστηκαν από τους υπουργούς Οικονομικών της ζώνης του ευρώ, τη λεγόμενη «Ευρωομάδα». Η Ευρωομάδα, η οποία αποτελεί μια πλατφόρμα συνεργασίας μεταξύ των κυβερνήσεων της ζώνης του ευρώ, δεν υπόκειται σε κανένα παράλληλο επίπεδο συντονισμένης δημοκρατικής εποπτείας μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και των εθνικών κοινοβουλίων, το οποίο να ελέγχει, να παρεμβαίνει και να παρέχει την αναγκαία νομιμότητα για τις ληφθείσες αποφάσεις και τις αναληφθείσες δράσεις.

73

Οι υπουργοί Εξωτερικών ένδεκα κρατών μελών έχουν προτείνει ο δημοκρατικός έλεγχος της πολιτικής της ζώνης του ευρώ να μην ασκείται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στο σύνολό του, αλλά από βουλευτές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου που προέρχονται από χώρες της ζώνης του ευρώ³⁰.

30 Υπουργοί Εξωτερικών του Βελγίου, της Δανίας, της Γερμανίας, της Ισπανίας, της Γαλλίας, της Ιταλίας, του Λουξεμβούργου, των Κάτω Χωρών, της Αυστρίας, της Πολωνίας και της Πορτογαλίας. Τελική έκθεση σχετικά με το μέλλον της Ευρωομάδας (έκθεση της Westerwelle), 2012.

74

Ωστόσο, το ευρώ είναι το νόμισμα της ΕΕ και όχι της ζώνης του ευρώ (άρθρο 3 ΣΕΕ) και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο είναι το κοινοβούλιο της ΕΕ (άρθρο 14 ΣΕΕ). Η Συνθήκη ορίζει ότι τα κράτη μέλη της ΕΕ εκπροσωπούνται στο Συμβούλιο των Υπουργών. Τα μέλη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου δεν εκπροσωπούν τα κράτη μέλη τους, αλλά είναι «αντιπρόσωποι των πολιτών της Ένωσης» (άρθρο 14 ΣΕΕ).

75

Με βάση τις διατάξεις αυτές, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο³¹ και η Επιτροπή³² κατέληξαν στο συμπέρασμα ότι, δεδομένου ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο είναι το Κοινοβούλιο της ΕΕ και, ως εκ τούτου, του ευρώ, τότε είναι αυτό που πρέπει να προσδώσει την απαιτούμενη δημοκρατική νομιμότητα στις αποφάσεις της ΕΕ.

76

Η ύπαρξη του διαλόγου αυτού καταδεικνύει τη σύνδεση μεταξύ των μηχανισμών της δημοκρατικής λογοδοσίας και της δημοκρατικής νομιμότητας, όπως αυτή γίνεται αντιληπτή. Η προσέγγιση πολλών ταχυτήτων, ιδίως στους πλέον σημαντικούς τομείς πολιτικής, μπορεί να επιφέρει μακροπρόθεσμες επιπτώσεις στη λογοδοσία.

31 Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, έκθεση Thyssen, 2012.

32 COM(2012) 777 τελικό, σ. 35.

4. Ρυθμίσεις λογοδοσίας για τα θεσμικά όργανα και τους οργανισμούς της ΕΕ

77

Το θεσμικό πλαίσιο της ΕΕ περιλαμβάνει επτά θεσμικά όργανα της ΕΕ, δύο συμβουλευτικά όργανα, την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης (ΕΥΕΔ), η οποία θεωρείται όργανο στο πλαίσιο του δημοσιονομικού κανονισμού, την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων, 41 οργανισμούς³³, οκτώ Κοινές Επιχειρήσεις και άλλους φορείς,³⁴ που έχουν συσταθεί δυνάμει των Συνθηκών της ΕΕ και του παράγωγου δικαίου. Οι φορείς αυτοί επιτελούν διάφορες λειτουργίες που σχετίζονται με την επίτευξη των στόχων της ΕΕ, συχνά σε συνεννόηση με οργανισμούς των κρατών μελών. Μολονότι οι περισσότεροι οργανισμοί της ΕΕ χρηματοδοτούνται εξολοκλήρου από τον προϋπολογισμό της ΕΕ, υπάρχουν και άλλοι οι οποίοι δεν καλύπτονται από αυτόν. Οι διαφορετικές πηγές χρηματοδότησης έχουν συνέπειες στις εφαρμοστέες ρυθμίσεις λογοδοσίας και ελέγχου.

Διαδικασία απαλλαγής για τα θεσμικά όργανα και άλλους οργανισμούς της ΕΕ

78

Η Επιτροπή, η πλειονότητα των λοιπών θεσμικών οργάνων της ΕΕ και μια σειρά από οργανισμούς της ΕΕ υπόκεινται στη διαδικασία απαλλαγής (βλέπε σημείο 18). Ωστόσο, ορισμένοι οργανισμοί της ΕΕ που δεν καλύπτονται από τη διαδικασία απαλλαγής μπορεί να υπόκεινται σε άλλες μορφές ελέγχου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Ορισμένοι οργανισμοί της ΕΕ υπόκεινται σε δημοσιονομική λογοδοσία πρωτίστως ενώπιον των διοικητικών συμβουλίων τους.

79

Η Επιτροπή έχει τη συνολική ευθύνη για την εκτέλεση του προϋπολογισμού της ΕΕ και υπόκειται σε διαδικασία απαλλαγής από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για τον προϋπολογισμό αυτό. Ωστόσο, άλλα θεσμικά όργανα και οργανισμοί δαπανούν τμήματα του προϋπολογισμού της ΕΕ υπ' ευθύνη τους και, σε ορισμένες περιπτώσεις, διαθέτουν πόρους χρηματοδότησης που δεν προέρχονται από τον προϋπολογισμό της ΕΕ. Για τη λογοδοσία των συγκεκριμένων οργάνων και οργανισμών, το Κοινοβούλιο εκδίδει μεμονωμένες αποφάσεις απαλλαγής.

33 Βλέπε **παράρτημα** για την κατάσταση των 40 οργανισμών: περιλαμβάνονται 33 αποκεντρωμένοι οργανισμοί, 6 εκτελεστικοί οργανισμοί και ένας οργανισμός Ευρατόμ. Ο αριθμός αυτός περιλαμβάνει επίσης τον ενιαίο μηχανισμό εξυγίανσης και το ενιαίο ταμείο εξυγίανσης, τα οποία έχουν συσταθεί ως οργανισμοί της Ένωσης.

34 Ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής, ο Ευρωπαϊός Επόπτης Προστασίας Δεδομένων, καθώς και οργανισμοί που σχετίζονται με θέματα άμυνας υπό την εποπτεία του Συμβουλίου.

80

Ο Κανονισμός του Κοινοβουλίου προβλέπει ότι η χωριστή αυτή απαλλαγή βασίζεται στην ίδια διαδικασία που ακολουθείται για την απαλλαγή όσον αφορά τον γενικό προϋπολογισμό (βλέπε **πλαίσιο 3**).

Πλαίσιο 3

Άρθρο 94 του Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου

Οι διατάξεις σχετικά με τη διαδικασία χορήγησης απαλλαγής στην Επιτροπή για την εκτέλεση του προϋπολογισμού εφαρμόζονται, αναλόγως:

- ο στη διαδικασία χορήγησης απαλλαγής στον πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για την εκτέλεση του προϋπολογισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου·
- ο στη διαδικασία χορήγησης απαλλαγής στα πρόσωπα που είναι υπεύθυνα για την εκτέλεση των προϋπολογισμών άλλων θεσμικών και άλλων οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως το Συμβούλιο (όσον αφορά τη δραστηριότητά του ως εκτελεστικού οργάνου), το Δικαστήριο, το Ελεγκτικό Συνέδριο, η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και η Επιτροπή των Περιφερειών·
- ο στη διαδικασία χορήγησης απαλλαγής στην Επιτροπή όσον αφορά την εκτέλεση του προϋπολογισμού του Ευρωπαϊκού Ταμείου Ανάπτυξης·
- ο στη διαδικασία χορήγησης απαλλαγής στα όργανα τα υπεύθυνα για την εκτέλεση του προϋπολογισμού νομικώς αυτοτελών οργανισμών που επιτελούν κοινοτικό έργο, εφόσον στις νομικές διατάξεις που διέπουν τη δραστηριότητά τους προβλέπεται η χορήγηση απαλλαγής από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

81

Το Συμβούλιο διαδραματίζει σημαντικό ρόλο στη διαδικασία χορήγησης απαλλαγής, ειδικότερα, διατυπώνοντας συστάσεις προς το Κοινοβούλιο σχετικά με την απαλλαγή κάθε έτους (άρθρο 319 της ΣΛΕΕ). Ωστόσο, μολονότι χρηματοδοτείται από τον προϋπολογισμό της ΕΕ, το Συμβούλιο δεν συμμετέχει στις συζητήσεις του Κοινοβουλίου όσον αφορά την απαλλαγή του ίδιου του Συμβουλίου. *Εν τοις πράγμασι*, δεν υφίσταται χωριστή διαδικασία για τη λογοδοσία και τον δημόσιο έλεγχο του Συμβουλίου όσον αφορά τις δικές του δαπάνες.

82

Ισχύουν ορισμένες εξαιρέσεις από τη συνήθη διαδικασία χορήγησης απαλλαγής, ιδίως όταν οι δημόσιοι πόροι διατίθενται από άλλες πηγές εκτός του προϋπολογισμού της ΕΕ (βλέπε **πίνακα 3**).

Πίνακας 3

Κάλυψη της διαδικασίας απαλλαγής

Σύνολο οργανισμών	Θεσμικό όργανο/οργανισμός	Πηγή χρηματοδότησης	Διαδικασία απαλλαγής
Θεσμικά όργανα της ΕΕ	Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο	Προϋπολογισμός της ΕΕ	Απαλλαγή από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ¹
	Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο ²	Προϋπολογισμός της ΕΕ	<i>Sui Generis</i> ³
	Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα	Εθνικές κεντρικές τράπεζες	Διοικητικό Συμβούλιο
Άλλοι οργανισμοί και όργανα που έχουν συσταθεί από την ΕΕ	Συμβουλευτικά όργανα (ΕΟΚΕ και ΕτΠ)	Προϋπολογισμός της ΕΕ	Απαλλαγή από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο
	Οργανισμοί (χρηματοδοτούμενοι από τον προϋπολογισμό)	Προϋπολογισμός της ΕΕ	Απαλλαγή από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ⁴
	Άλλοι οργανισμοί ⁵	Προϋπολογισμός της ΕΕ	Απαλλαγή από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο
	Κοινές Επιχειρήσεις	Συνεισφορά από τον προϋπολογισμό της ΕΕ	Απαλλαγή από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο
	Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης	Προϋπολογισμός της ΕΕ	Απαλλαγή από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο
	Οργανισμοί (αυτοχρηματοδοτούμενοι)	Αυτοχρηματοδοτούμενοι	Απαλλαγή από το διοικητικό συμβούλιο
	Οργανισμοί (υπό την εποπτεία του Συμβουλίου, σχετιζόμενοι με θέματα άμυνας)	Εισφορές κρατών μελών	Απαλλαγή από το διοικητικό συμβούλιο
ΕΤΕπ	Κεφαλαιοποιημένα από κράτη μέλη ⁶	Απαλλαγή από το διοικητικό συμβούλιο	

1 Βλέπε σημεία 78 έως 80.

2 Την 1η Δεκεμβρίου 2009, με την έναρξη ισχύος της Συνθήκης της Λισαβόνας, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο κατέστη ένα από τα επτά θεσμικά όργανα της Ένωσης. Το άρθρο 13, παράγραφος 1, του Κανονισμού του προβλέπει ότι το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και ο πρόεδρος του επικουρούνται από τη Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου, ενεργώντας υπό την εξουσία του γενικού της γραμματέα.

3 Βλέπε σημείο 81.

4 Οι έξι «εκτελεστικοί» οργανισμοί δεν υπόκεινται στην έκδοση απόφασης περί χωριστής απαλλαγής, αλλά εμπίπτουν στο πλαίσιο της γενικής απαλλαγής στην Επιτροπή.

5 Περιλαμβάνουν τον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή και τον Ευρωπαϊό Επόπτη Προστασίας Δεδομένων.

6 Κεφαλαιοποιημένα από τα κράτη μέλη (βλέπε σημείο 105) και χρηματοδοτούμενη από δικές της δραστηριότητες.

Θεσμικά όργανα και οργανισμοί της ΕΕ που δεν καλύπτονται από τη διαδικασία απαλλαγής του Κοινοβουλίου

83

Αρκετά θεσμικά όργανα και οργανισμοί της ΕΕ δεν χρηματοδοτούνται άμεσα από τον προϋπολογισμό της ΕΕ:

- η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ) κεφαλαιοποιείται από τις εθνικές κεντρικές τράπεζες και έχει μια ροή εσόδων που απορρέουν από τον νομισματικό ρόλο της στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Συστήματος Κεντρικών Τραπεζών (ΕΣΚΤ). Οι λογαριασμοί της ελέγχονται από ανεξάρτητο ελεγκτή, καθώς και από το ΕΕΣ όσον αφορά την επιχειρησιακή αποτελεσματικότητά της και τον ΕΕΜ (βλέπε σημεία 87, 88 και 96).
- η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων είναι αυτοχρηματοδοτούμενη και ελέγχεται από ανεξάρτητο ελεγκτή (βλέπε σημείο 108).

84

Όσον αφορά τους οργανισμούς της ΕΕ: τρεις οργανισμοί αυτοχρηματοδοτούνται (Γραφείο Εναρμόνισης στο Πλαίσιο της Εσωτερικής Αγοράς, Κοινοτικό Γραφείο Φυτικών Ποικιλιών³⁵ και Μεταφραστικό Κέντρο των οργάνων της ΕΕ) και ελέγχονται από το ΕΕΣ. Τρεις οργανισμοί που σχετίζονται με θέματα άμυνας (ΕΟΑ, EUISS και EUSC)³⁶, οι οποίοι εμπίπτουν στην αρμοδιότητα του Συμβουλίου, χρηματοδοτούνται μέσω εισφορών των κρατών μελών και ελέγχονται από ανεξάρτητους εξωτερικούς ελεγκτές. Η αρμόδια για την απαλλαγή αρχή είναι το διοικητικό συμβούλιο του αντίστοιχου οργανισμού. Δεδομένου ότι οι οργανισμοί αυτοί δεν χρηματοδοτούνται από τον προϋπολογισμό της ΕΕ, δεν εξαρτώνται από τη διαδικασία απαλλαγής του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Ωστόσο, μολονότι η πηγή των εσόδων δεν είναι ο προϋπολογισμός της ΕΕ, τα έσοδα των οργανισμών αυτών προκύπτουν από την άσκηση δημόσιας εξουσίας σε επίπεδο ΕΕ και η χρήση των πόρων έχει τον ίδιο δημόσιο χαρακτήρα με άλλους πόρους της ΕΕ. Συνεπώς, δεν υπάρχει επιτακτικός λόγος για την εν λόγω διαφορετική μεταχείριση.

85

Αντιθέτως, δυνάμει της νέας νομοθεσίας για τη σύσταση του ενιαίου μηχανισμού εξυγίανσης (ΕΜΕ) ως οργάνου της ΕΕ, το ΕΕΣ υποχρεούται να ελέγχει τον ΕΜΕ, σύμφωνα με το άρθρο 287, παράγραφος 1, της ΣΛΕΕ. Ως εκ τούτου, το ΕΕΣ εξουσιοδοτείται να ελέγχει τους λογαριασμούς, τη νομιμότητα και κανονικότητα των πράξεων στις οποίες βασίζονται οι λογαριασμοί και τις πτυχές της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης (όπως η οικονομία, η αποδοτικότητα και η αποτελεσματικότητα), μολονότι ο ΕΜΕ δεν χρηματοδοτείται από τον γενικό προϋπολογισμό της ΕΕ. Σύμφωνα με τις κανονιστικές ρυθμίσεις, το ΕΕΣ υποβάλλει επίσης έκθεση για το σχετικό Ενιαίο Ταμείο Εξυγίανσης, για ενδεχόμενες υποχρεώσεις που μπορεί να προκύψουν τόσο για τον ΕΜΕ όσο και για την Επιτροπή, καθώς και για οποιοδήποτε άλλο θέμα που κατά το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο χρήζει εξέτασης.

35 Γραφείο Εναρμόνισης στο πλαίσιο της Εσωτερικής Αγοράς (κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 40/94 (ΕΕ L 11 της 14.1.1994, σ. 1) και Κοινοτικό Γραφείο Φυτικών Ποικιλιών (κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 2100/94 του Συμβουλίου (ΕΕ L 227 της 1.9.1994, σ. 1).

36 Ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Άμυνας (ΕΟΑ), το Ινστιτούτο Μελετών της Ευρωπαϊκής Ένωσης για Θέματα Ασφάλειας (EUISS) και το Δορυφορικό Κέντρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (EUSC).

86

Ομοίως, μολονότι το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ανάπτυξης (ΕΤΑ) δεν χρηματοδοτείται από τον προϋπολογισμό της ΕΕ, το ΕΕΣ εξουσιοδοτείται να ασκεί έλεγχο επί των δαπανών και των επιδόσεων σχετικά με έργα και τη δημοσιονομική στήριξη, και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εκτελεί τη διαδικασία απαλλαγής για τις δαπάνες του ΕΤΑ που διαχειρίζεται η Επιτροπή. Διαφορετικό είναι το καθεστώς που ισχύει για τα κονδύλια του ΕΤΑ που διαχειρίζεται η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (ΕΤΕπ) στο πλαίσιο της επενδυτικής διευκόλυνσης, τα οποία ανέρχονται σε 1 500 εκατομμύρια ευρώ (10 %) του δέκατου ΕΤΑ. Στη γνώμη του για τον δημοσιονομικό κανονισμό που διέπει το ΕΤΑ, το ΕΕΣ εξέφρασε τη δυσαρέσκειά του για τον εκ μέρους των νομοθετών (Συμβούλιο και Κοινοβούλιο) αποκλεισμό της εξουσίας απαλλαγής του Κοινοβουλίου επί της εν λόγω διευκόλυνσης. Η διευκόλυνση λειτουργεί για λογαριασμό και υπ' ευθύνη της ΕΕ. Ο αποκλεισμός της αρμόδιας για την απαλλαγή αρχής έχει, ως εκ τούτου, δημιουργήσει ένα κενό λογοδοσίας.

Λογοδοσία και έλεγχος της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας

87

Δυνάμει των άρθρων 130 και 282 της ΣΛΕΕ, η ΕΚΤ και οι εθνικές κεντρικές τράπεζες των χωρών της ζώνης του ευρώ είναι ανεξάρτητες από τα λοιπά θεσμικά όργανα της ΕΕ και από τις κυβερνήσεις των κρατών μελών. Το καθεστώς αυτό έχει σημαντικές συνέπειες στη λογοδοσία και τις ρυθμίσεις του δημόσιου ελέγχου για τους διάφορους τομείς της ΕΚΤ.

88

Το άρθρο 127 της ΣΛΕΕ και το πρωτόκολλο αριθ. 4 καθορίζουν τους στόχους και τα καθήκοντα της ΕΚΤ. Πρωταρχικός στόχος είναι η «διατήρηση της σταθερότητας των τιμών» και δευτερεύων στόχος είναι να «στηρίζει τις γενικές οικονομικές πολιτικές στην Ένωση, προκειμένου να συμβάλλει στην υλοποίηση των στόχων της Ένωσης, που ορίζονται στο άρθρο 3 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση». Πιο πρόσφατα, η ΕΚΤ επιφορτίστηκε με τον ενιαίο εποπτικό μηχανισμό δυνάμει των διατάξεων του άρθρου 127 της ΣΛΕΕ, το οποίο επιτρέπει στο Συμβούλιο «να αναθέσει στην Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα ειδικά καθήκοντα σχετικά με τις πολιτικές που αφορούν την προληπτική εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων και των λοιπών χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων».

89

Η ΕΚΤ διοικείται από το διοικητικό συμβούλιο και την εκτελεστική επιτροπή. Ο πρόεδρος της ΕΚΤ απευθύνει στην Επιτροπή, στο Συμβούλιο και στο Κοινοβούλιο ετήσια έκθεση για τις δραστηριότητες του ΕΣΚΤ και για τη νομισματική πολιτική του προηγούμενου και του τρέχοντος έτους, επί της οποίας μπορεί να διεξαχθεί συζήτηση. Κατόπιν αίτησης του Κοινοβουλίου ή της ΕΚΤ, ο πρόεδρος μπορεί να δεχθεί ερωτήσεις από την αρμόδια κοινοβουλευτική επιτροπή για συγκεκριμένα ζητήματα³⁷.

37 Άρθρο 284, παράγραφος 3, της ΣΛΕΕ.

90

Η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα δεν χρηματοδοτείται από τον γενικό προϋπολογισμό της ΕΕ και το πρωτόκολλο δεν προβλέπει απαλλαγή για την εκτέλεση του προϋπολογισμού από το Κοινοβούλιο. Το καταστατικό της ΕΚΤ απαιτεί οι λογαριασμοί της ΕΚΤ να ελέγχονται από ανεξάρτητο εξωτερικό ελεγκτή, τον οποίο υποδεικνύει το διοικητικό συμβούλιο και εγκρίνει το Συμβούλιο³⁸. Το ΕΕΣ είναι υπεύθυνο για τον έλεγχο της εξέτασης της «αποτελεσματικότητας της διαχείρισης της ΕΚΤ» δυνάμει των διατάξεων του πρωτοκόλλου αριθ. 4 της ΣΛΕΕ³⁹.

91

Υπάρχει μεγάλη βιβλιογραφία και έχουν διεξαχθεί εκτενείς συζητήσεις σχετικά με τον βαθμό στον οποίο θα πρέπει να επικοινωνούν μεταξύ τους οι κεντρικές τράπεζες και να λογοδοτούν για τις δραστηριότητές τους που σχετίζονται με τη νομισματική πολιτική, εστιάζοντας συχνά στη σημασία της εν λόγω επικοινωνίας όσον αφορά την αποτελεσματικότητα και τη μετάδοση της νομισματικής πολιτικής στις χρηματοπιστωτικές αγορές και τα τραπεζικά συστήματα. Στόχος της παρούσας επισκόπησης δεν είναι να συμμετάσχει στη συζήτηση αυτή, παρά τη σημασία της. Απεναντίας, το παρόν έγγραφο εστιάζει στην κοινοβουλευτική λογοδοσία της ΕΚΤ και στις ισχύουσες ρυθμίσεις ελέγχου.

92

Μπορούμε να πούμε ότι οι διατάξεις της Συνθήκης σχετικά με την ΕΚΤ και το ΕΣΚΤ παρέχουν υψηλό βαθμό ανεξαρτησίας στην ΕΚΤ και στις κεντρικές τράπεζες που συμμετέχουν στο ΕΣΚΤ, ακόμη και έναντι άλλων συστημάτων κεντρικών τραπεζών. Ενδεχομένως με γνώμονα αυτήν την εστίαση στην ανεξαρτησία ή την άποψη ότι είναι καλύτερο να προβούν τα ενδιαφερόμενα μέρη μεμονωμένα στις αντίστοιχες ρυθμίσεις, η Συνθήκη είναι σχετικά ασαφής όσον αφορά ζητήματα κοινοβουλευτικής και δημόσιας λογοδοσίας της ΕΚΤ.

93

Η Συνθήκη προβλέπει την υποβολή εκ μέρους της ΕΚΤ τριμηνιαίων εκθέσεων σχετικά με τις δραστηριότητες του ΕΣΚΤ⁴⁰ και μιας ετήσιας έκθεσης για το ΕΣΚΤ και τη νομισματική πολιτική προς το Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και την Επιτροπή. Την έκθεση καλείται να απευθύνει ο πρόεδρος της ΕΚΤ στο Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο, ώστε να τεθεί υπό γενική συζήτηση. Η Συνθήκη προβλέπει επίσης τη δυνατότητα να απευθυνθούν προσκλήσεις («αιτήσεις») προς μέλη της εκτελεστικής επιτροπής. Αυτό διαμορφώθηκε καλύτερα στην πράξη — ο Κανονισμός του Κοινοβουλίου προβλέπει να προσκαλείται να μιλήσει στο Κοινοβούλιο ο πρόεδρος της ΕΚΤ τέσσερις φορές ετησίως και να υποβάλλονται *ad hoc* προσκλήσεις προς τα μέλη της εκτελεστικής επιτροπής, ούτως ώστε να υπάρχει τακτική ανταλλαγή απόψεων με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, ενώ η ΕΚΤ απαντάει και σε γραπτές ερωτήσεις μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

94

Συνήθως, ο βαθμός στον οποίο οι κεντρικές τράπεζες υπόκεινται σε ανεξάρτητο εξωτερικό έλεγχο από δημόσιους εξωτερικούς ελεγκτές ποικίλλει από χώρα σε χώρα. Όσον αφορά την ΕΚΤ, οι λογαριασμοί της υποβάλλονται σε έλεγχο, σύμφωνα με τη Συνθήκη⁴¹, από ανεξάρτητους εξωτερικούς ελεγκτές και όχι από το ΕΕΣ. Οι ελεγκτικές αρμοδιότητες του ΕΕΣ «έχουν εφαρμογή μόνο στην εξέταση της αποτελεσματικότητας της διαχείρισης της ΕΚΤ».

38 Άρθρο 27, παράγραφος 1, του πρωτοκόλλου αριθ. 4 της ΣΛΕΕ για το καταστατικό του Ευρωπαϊκού Συστήματος Κεντρικών Τραπεζών και της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας.

39 Άρθρο 27, παράγραφος 2, του πρωτοκόλλου αριθ. 4 της ΣΛΕΕ.

40 Στην πράξη, η εν λόγω απαίτηση πληρούται με τη δημοσίευση μηνιαίων ενημερωτικών δελτίων από την ΕΚΤ.

41 Άρθρο 27 του πρωτοκόλλου αριθ. 4 της ΣΛΕΕ.

95

Η διατύπωση αυτή παρέχει πράγματι μεγάλο πεδίο αρμοδιότητας στο ΕΕΣ όσον αφορά τον έλεγχο της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης (οικονομία, αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα), όμως ο αντίκτυπος του περιορισμού του ρόλου των εξωτερικών ελεγκτών από το πρωτόκολλο στους λογαριασμούς, αφενός, και «στην εξέταση της αποτελεσματικότητας της διαχείρισης», αφετέρου, διαφοροποιεί όντως τον ορισμό του ρόλου του ΕΕΣ όσον αφορά την ΕΚΤ σε σχέση με άλλα θεσμικά όργανα της ΕΕ⁴². Πιθανώς, αυτό αντικατοπτρίζει τη σημασία της ανεξαρτησίας για τη λήψη αποφάσεων σε νομισματικά θέματα και τον εξειδικευμένο χαρακτήρα των καθηκόντων της ΕΚΤ.

96

Οι κανονισμοί για τη θέσπιση του ενιαίου εποπτικού μηχανισμού (ΕΕΜ) επιφορτίζουν την ΕΚΤ με εποπτικά καθήκοντα επί των πιστωτικών ιδρυμάτων στη ζώνη του ευρώ και σε άλλα συμμετέχοντα κράτη μέλη⁴³. Στο πλαίσιο του ιδρυτικού κανονισμού προβλέπεται ένα συγκεκριμένο καθεστώς λογοδοσίας. Η ΕΚΤ παραμένει ανεξάρτητη όσον αφορά τις λειτουργίες του ΕΕΜ, αλλά οι κανονισμοί ορίζουν ότι η ΕΚΤ είναι υπόλογη για τις δραστηριότητες που σχετίζονται με τον ΕΕΜ στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο. Υπάρχουν διατάξεις που αφορούν τη διαβίβαση πληροφοριακών στοιχείων στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στην Ευρωμάδα (παρουσία των συμμετεχόντων κρατών μελών που δεν ανήκουν στη ζώνη του ευρώ).

97

Μεταξύ της ΕΚΤ και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου έχει συναφθεί μια σχετικά εκτενής διοργανική συμφωνία⁴⁴ σχετικά με τους μηχανισμούς λογοδοσίας που θα ισχύουν για τον ΕΕΜ. Η ΕΚΤ παρέχει:

- ο ετήσια έκθεση·
- ο τριμηνιαίες εκθέσεις προόδου κατά τη διάρκεια της εναρκτήριας φάσης και επίβλεψη της άσκησης των καθηκόντων που ανατίθενται στην ΕΚΤ στο πλαίσιο του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού·
- ο παράσταση του προέδρου του εποπτικού συμβουλίου του ΕΕΜ σε τακτικές (δύο φορές κατ' έτος) και *ad hoc* ακροάσεις των αρμόδιων επιτροπών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου·
- ο ειδικές εμπιστευτικές συνεδριάσεις σε κάποιες συγκεκριμένες περιπτώσεις·
- ο ρόλο στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στη διαδικασία επιλογής του προέδρου και του αντιπροέδρου του εποπτικού συμβουλίου·
- ο συνεργασία στο πλαίσιο ορισμένων ερευνών.

42 Σε αλληλογραφία του σχετικά με τους νέους τομείς του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού της ΕΚΤ, το ΕΕΣ έχει ήδη υποδείξει ότι η εξέταση εκ μέρους του της «αποτελεσματικότητας της διαχείρισης της ΕΚΤ» θα περιλαμβάνει έλεγχο της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, όπως ισχύει για άλλους φορείς που εμπίπτουν στο πεδίο αρμοδιότητάς του (επιστολή του προέδρου του ΕΕΣ προς τον πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 7ης Φεβρουαρίου 2013).

43 Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1024/2013 του Συμβουλίου, της 15ης Οκτωβρίου 2013, για την ανάθεση ειδικών καθηκόντων στην Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα σχετικά με τις πολιτικές που αφορούν την προληπτική εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων (ΕΕ L 287 της 29.10.2013, σ. 63).

44 Διοργανική συμφωνία μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας σχετικά με τις πρακτικές λεπτομέρειες που αφορούν την άσκηση της δημοκρατικής λογοδοσίας και την επίβλεψη της άσκησης των καθηκόντων που ανατίθενται στην ΕΚΤ στο πλαίσιο του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού (2013/694/ΕΕ).

98

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Συστημικού Κινδύνου (ΕΣΣΚ) δεν διαθέτει δικό του προϋπολογισμό. Η ΕΚΤ έχει αναλάβει τα γραμματειακά καθήκοντα του ΕΣΣΚ και τη χρηματοδότηση των δραστηριοτήτων του. Ενώ η ΕΚΤ διαθέτει τις δικές της ρυθμίσεις σχετικά με τον έλεγχο, δεν υπάρχουν συγκεκριμένες ρυθμίσεις για τις επιδόσεις του ΕΣΣΚ.

99

Όπως καθίσταται σαφές από τα ανωτέρω, ο ρόλος της ΕΚΤ μεταβάλλεται ταχέως ανταποκρινόμενος στις πιέσεις και τα διδάγματα της χρηματοπιστωτικής κρίσης, και η ιδιαίτερη θέση και εμπειρογνωμοσύνη της οδήγησε στην ανάθεση ευρέος φάσματος νέων καθηκόντων στην Τράπεζα. Η ΕΚΤ κλήθηκε να αναλάβει νέα καθήκοντα σε σχετικά σύντομο χρονικό διάστημα. Αυτοί οι νέοι ρόλοι έχουν ανατεθεί επισήμως, σε μεγάλο βαθμό, μέσω κατάλληλων νομικών πράξεων — σε άλλες περιπτώσεις οι ρόλοι είναι λιγότερο επίσημοι.

100

Ιδιαίτερα παράδειγμα είναι ο ρόλος της ΕΚΤ στις αλληλεπιδράσεις της με τις κυβερνήσεις των κρατών μελών της ζώνης του ευρώ κατά τη διάρκεια της οικονομικής και χρηματοπιστωτικής κρίσης. Στο πλαίσιο της λεγόμενης «Τρόικας» ή των «εταίρων του προγράμματος» που είναι επιφορτισμένοι με την επίβλεψη των προγραμμάτων στήριξης της ΕΕ/του ΔΝΤ για τα κράτη μέλη, την ΕΕ εκπροσωπεί η Επιτροπή «σε συνεννόηση με την ΕΚΤ». Αυτός ο τρόπος δράσης, όπου η Επιτροπή εργάζεται «σε συνεννόηση» ή «έπειτα από διαβούλευση με» την ΕΚΤ, προσδιορίζεται σε ορισμένες νομικές πράξεις (π.χ. συμφωνία-πλαίσιο για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοοικονομικής Σταθερότητας (ΕΤΧΣ) και κανονισμός για τη θέσπιση του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Χρηματοοικονομικής Σταθεροποίησης (ΕΜΧΣ)). Εντούτοις, ο ρόλος δεν προσδιορίζεται με σαφήνεια σε αυτές τις πράξεις. Αυτό που είναι σαφές είναι ότι στο πλαίσιο του ρόλου αυτού και κατά γενικό κανόνα η ΕΚΤ συνεργάζεται αμεσότερα και με μεγαλύτερη επιρροή με τα κράτη μέλη και τις πολιτικές αρχές τους σε σχέση με το παρελθόν όσον αφορά τη διαχείριση των οικονομικών των κρατών μελών.

101

Εν προκειμένω, η ΕΚΤ έχει όντως συζητήσει, στο πλαίσιο των επαφών της με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, αυτούς τους νέους ρόλους και τον τρόπο με τον οποίο εκτελούνται. Αυτό είναι σημαντικό, δεδομένου του σύνθετου χαρακτήρα των διαφόρων ρόλων της ΕΚΤ όσον αφορά την παροχή συμβουλών στην Επιτροπή σχετικά με τα εν λόγω κράτη μέλη, την αλληλεπίδραση απευθείας με τα κράτη μέλη, την κατοχή κρατικών ομολόγων άμεσα ή ως εγγύηση, την παροχή ρευστότητας στις τράπεζες των κρατών μελών κ.λπ., εκπληρώνοντας ταυτόχρονα τα καθήκοντά της σε σχέση με τη νομισματική πολιτική της ζώνης του ευρώ, την οικονομική στήριξη και (πλέον) την τραπεζική εποπτεία. Εντούτοις, ενώ η «αποτελεσματικότητα της διαχείρισης» της ΕΚΤ σε σχέση με όλα τα καθήκοντά της υπόκειται σε έλεγχο από το ΕΕΣ, τα καθήκοντα της συνεργασίας με τις κυβερνήσεις των κρατών μελών και της παροχής βοήθειας σε αυτές, καθώς και της συμμετοχής στις δραστηριότητες της Τρόικας δεν υπόκεινται ακόμη σε εξωτερικό έλεγχο.

102

Δεδομένων όλων των νέων ρόλων που καλείται να διαδραματίσει η ΕΚΤ και του ρυθμού με τον οποίο εξελίσσονται αυτοί οι νέοι ρόλοι, πρέπει να παρακολουθούνται και να αξιολογούνται οι νέες δομές καθώς και η αποτελεσματικότητα και η υλοποίησή τους. Αυτή η παρακολούθηση/αξιολόγηση πρέπει να περιλαμβάνει την αρτιότητα και την καταλληλότητα της λογοδοσίας και των ρυθμίσεων ελέγχου υπό το πρίσμα των εμπειριών που αποκομίζονται. Ο ρυθμός μεταβολής αποτελεί επίσης πραγματική πρόκληση για την ελεγκτική κοινότητα· το ΕΕΣ, ως ένας από τους εξωτερικούς ελεγκτές της ΕΚΤ, και τα εθνικά ανώτατα όργανα ελέγχου και οι λοιποί εξωτερικοί ελεγκτές των κεντρικών τραπεζών στο πλαίσιο του συστήματος ΕΣΚΤ πρέπει να διασφαλίζουν την επικαιροποίηση των δεξιοτήτων και των γνώσεων, ώστε να ανταποκρίνονται στις απαιτήσεις του ελεγκτικού ρόλου σε ένα ταχέως μεταβαλλόμενο περιβάλλον.

Λογοδοσία και ρυθμίσεις ελέγχου της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων και του Ευρωπαϊκού Ταμείου Επενδύσεων

103

Η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (ΕΤΕπ) είναι το χρηματοδοτικό όργανο της ΕΕ το οποίο συμβάλλει στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, την ανάπτυξη και τη συνοχή μέσω της χρηματοδότησης έργων για την υποστήριξη των πολιτικών της ΕΕ. Παρότι τα περισσότερα έργα που χρηματοδοτούνται από την ΕΤΕπ λαμβάνουν χώρα εντός της ΕΕ, η ΕΤΕπ δραστηριοποιείται και εκτός ΕΕ.

104

Το Ευρωπαϊκό Ταμείο Επενδύσεων (ΕΤΕ) είναι το ειδικό μέσο της ΕΕ για επιχειρηματικά κεφάλαια και εγγυήσεις, πρωτίστως προς υποστήριξη των ΜΜΕ και των νέων τεχνολογιών. Το ΕΤΕ αποτελεί μέρος του ομίλου της ΕΤΕπ και ανήκει εν μέρει στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Οι κανόνες για τη συμμετοχή της Επιτροπής στο ΕΤΕ ορίζονται σε απόφαση του Συμβουλίου.

105

Όσον αφορά τη λογοδοσία, η ΕΤΕπ αποτελεί επίσης «ειδική περίπτωση» ως προς τις ισχύουσες ρυθμίσεις. Παρότι έχει καθεστώς οργανισμού της ΕΕ, οι κεφαλαιουχικοί πόροι της προέρχονται από τα κράτη μέλη. Συνεπώς, η Τράπεζα υποχρεούται να λογοδοτεί για τις δραστηριότητές της στο Συμβούλιο των Διοικητών, το οποίο απαρτίζεται από τους υπουργούς Οικονομικών των κρατών μελών.

106

Η ΕΤΕπ, ως οργανισμός της ΕΕ, υποχρεούται δυνάμει του άρθρου 15 της ΣΛΕΕ να διεξάγει τις εργασίες της με τη μεγαλύτερη δυνατή διαφάνεια. Δεν υπάρχουν ειδικές διατάξεις που να ορίζουν ότι η ΕΤΕπ καλείται να διαβιβάζει πληροφοριακά στοιχεία στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ή ότι το ΕΚ έχει άμεση εξουσία επί της Τράπεζας ή του Ταμείου. Ωστόσο, η ΕΤΕπ διαβιβάζει πληροφοριακά στοιχεία σχετικά με τις δραστηριότητές της και παρέχει ετησίως πληροφορίες στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σε εθελούσια βάση και το Κοινοβούλιο εγκρίνει ετησίως ψηφίσματα σχετικά με τις επιδόσεις της Τράπεζας.

107

Τα τελευταία χρόνια, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έχει εκφράσει πολλάκις ανησυχίες όσον αφορά τη λογοδοσία σε σχέση με την ΕΤΕπ, μεταξύ των οποίων:

- το επίπεδο προληπτικής εποπτείας επί της ΕΤΕπ, που θα μπορούσε να παρασχεθεί από την ΕΚΤ, την ΕΑΤ ή τις εθνικές εποπτικές αρχές·
- τον αποκλεισμό ορισμένων προγραμμάτων και κονδυλίων της ΕΕ που διαχειρίζεται η ΕΤΕπ από τη διαδικασία απαλλαγής για τις δαπάνες της ΕΕ και τη διαβίβαση πληροφοριακών στοιχείων σχετικά με τα αποτελέσματα που επιτεύχθηκαν·
- την αξιολόγηση δραστηριοτήτων με μείζονα πολλαπλασιαστικά αποτελέσματα που διασφαλίζονται από τον προϋπολογισμό της ΕΕ·
- την αποσαφήνιση των κινδύνων που ενέχει η αύξηση του ποσού των εγγυήσεων που παρέχονται από τον προϋπολογισμό της ΕΕ για δάνεια που χορηγεί η ΕΤΕπ και την αποσαφήνιση της χρήσης των εσόδων που παράγονται από τις εν λόγω εγγυήσεις·
- την ανάγκη αναλυτικής εξήγησης των διοικητικών τελών που λαμβάνει η ΕΤΕπ από τον προϋπολογισμό της ΕΕ.

108

Όσον αφορά τις ρυθμίσεις δημόσιου ελέγχου για την ΕΤΕπ και τη θυγατρική της, το ΕΤΕ, η κατάσταση έχει ως εξής:

- Στο πλαίσιο της ΕΤΕπ έχει συγκροτηθεί μια ελεγκτική επιτροπή, τα έξι μέλη της οποίας ορίζονται εκ περιτροπής από τα κράτη μέλη. Τα μέλη διορίζονται επισήμως (ομόφωνα) από το Συμβούλιο των Διοικητών και πρέπει να πληρούν ορισμένα κριτήρια, μεταξύ των οποίων να διαθέτουν εμπειρογνωμοσύνη σε θέματα δημοσιονομικού ελέγχου ή τραπεζικής εποπτείας. Η ελεγκτική επιτροπή αναθέτει την αρμοδιότητα ελέγχου των λογαριασμών των τραπεζών σε εξωτερική εταιρεία, η οποία λογοδοτεί απευθείας στην ελεγκτική επιτροπή. Η ελεγκτική επιτροπή γνωμοδοτεί για τους λογαριασμούς στους διοικητές και υποβάλλει έκθεση και συστάσεις.
- Όσον αφορά το ΕΤΕ, υπάρχει ένα ελεγκτικό συμβούλιο το οποίο έχει οριστεί από τους μετόχους του ΕΤΕ στους οποίους και λογοδοτεί (με κυριότερο μέτοχο την ΕΤΕπ). Απαρτίζεται από τρία μέλη, καθένα από τα οποία ορίζεται από κάθε μετέχον σύνολο: την ΕΤΕπ, την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και τους χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς. Οι διορισμοί στο ελεγκτικό συμβούλιο είναι για τρία συναπτά οικονομικά έτη και ανανεώσιμοι, με τη θητεία ενός μέλους να λήγει κάθε χρόνο. Όπως συμβαίνει και με την ΕΤΕπ, το ελεγκτικό συμβούλιο του ΕΤΕ αναθέτει σε εμπορική εξωτερική εταιρεία τον έλεγχο των λογαριασμών του οργανισμού και των θυγατρικών του.

109

Η ΕΤΕπ ή το ΕΤΕ διαχειρίζεται τις δαπάνες της ΕΕ και η εισφορά της ΕΕ στο κεφάλαιο του ΕΤΕ υπόκειται σε έλεγχο από το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, όπως προβλέπεται στην «τριμερή συμφωνία» μεταξύ του ΕΤΕ, του ΕΕΣ και της Επιτροπής. Εντούτοις, οι δαπάνες της ΕΕ τις οποίες διαχειρίζεται το ΕΤΕ για λογαριασμό της Ένωσης δεν υπόκεινται στους κανόνες της τριμερούς συμφωνίας και το ΕΕΣ ελέγχει τις εν λόγω δαπάνες μέχρι το επίπεδο του δικαιούχου κατά τρόπο παρεμφερή με όλες τις υπόλοιπες δαπάνες που χρηματοδοτούνται από τον γενικό προϋπολογισμό της ΕΕ.

110

Οι δραστηριότητες της ΕΤΕπ στην Ευρώπη και πέραν αυτής έχουν έντονο ενδιαφέρον για μεγάλο φάσμα ενδιαφερόμενων μερών. Η κύρια πρόκληση όλων των εμπλεκόμενων μερών είναι η εξασφάλιση και η παροχή ακριβών και περιεκτικών πληροφοριών για την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας των διαφόρων χρηματοδοτικών μέσων αναφορικά με τους επιδιωκόμενους στόχους δημόσιου συμφέροντος.

Δυσανάλογη εξέταση και έλεγχος προς μικρότερες οντότητες και προϋπολογισμούς

111

Η Συνθήκη της ΕΕ (άρθρο 287 της ΣΛΕΕ) προβλέπει ότι το ΕΕΣ ελέγχει την εκτέλεση του προϋπολογισμού της ΕΕ, καθώς και του Ευρωπαϊκού Ταμείου Ανάπτυξης και κάθε λοιπού οργάνου ή οργανισμού ιδρυόμενου από την Ένωση, στον βαθμό που η ιδρυτική πράξη τους δεν αποκλείει τον έλεγχο αυτό.

112

Στην πράξη, αυτό σημαίνει ότι το ΕΕΣ πρέπει να διενεργεί ετήσιους ελέγχους σχετικά με την εκτέλεση του προϋπολογισμού της ΕΕ και του ΕΤΑ, καθώς και ειδικούς ετήσιους ελέγχους για κάθε οργανισμό ανεξαιρέτως (40 οργανισμοί το 2014: 33 αποκεντρωμένοι οργανισμοί, έξι εκτελεστικοί οργανισμοί και ένας οργανισμός της Ευρατόμ⁴⁵) όπως και για τις Κοινές Επιχειρήσεις (έξι το 2014), ανεξαρτήτως του μεγέθους του προϋπολογισμού τους και του κατά πόσον υπόκεινται στη διαδικασία απαλλαγής.

113

Κατά συνέπεια, ο ελεγκτικός φόρτος του ΕΕΣ είναι αναλογικά υψηλότερος για τους οργανισμούς και τις Κοινές Επιχειρήσεις από ό,τι για τα θεσμικά όργανα της ΕΕ. Στο μέλλον, θα πρέπει να ελέγχεται η αξιοπιστία των λογαριασμών των οργανισμών από ιδιωτικές ελεγκτικές εταιρείες προτού υποβληθούν στην Επιτροπή προς ενοποίηση. Επιπλέον, το ΕΕΣ θα υποβάλλει ειδικές ετήσιες εκθέσεις για κάθε οργανισμό.

45 Βλέπε **παράρτημα** για πλήρη κατάσταση των οργανισμών της ΕΕ το 2014.

114

Οι ισχύουσες ρυθμίσεις απαιτούν τη διενέργεια χωριστών ελέγχων για μικρότερες οντότητες, αλλά καλύπτουν τα μεγαλύτερα θεσμικά όργανα σε έναν ενιαίο καθολικό έλεγχο. Μια συνεκτικότερη προσέγγιση όσον αφορά τη λογοδοσία θα απαιτούσε τη δημοσίευση χωριστών λογαριασμών από όλα τα θεσμικά όργανα και τους οργανισμούς, καθώς και χωριστές εκθέσεις ελέγχου ή, εναλλακτικά, τη συμπερίληψη όλων των οργανισμών σε μία ενιαία έκθεση ελέγχου. Η ισορροπία μεταξύ των επιλογών αυτών εξαρτάται από μια απόφαση σχετικά με τη σημασία της αναλογικότερης χρήσης των πόρων έναντι της σημασίας της διασφάλισης χωριστών ρυθμίσεων ελέγχου και λογοδοσίας, ώστε να αντικατοπτρίζεται ο χαρακτήρας των ρυθμίσεων διακυβέρνησης για τα εν λόγω όργανα.

5. Ρυθμίσεις δημοσιονομικής διαχείρισης και ελέγχου της ΕΕ

115

Τα κράτη μέλη συμμετέχουν στην εκτέλεση του προϋπολογισμού της ΕΕ. Ωστόσο, η Επιτροπή είναι γενικά αρμόδια για τη διασφάλιση της αξιοπιστίας της χρηματοοικονομικής πληροφόρησης, της νομιμότητας και της κανονικότητας των δημοσιονομικών πράξεων, καθώς και της οικονομικής, αποδοτικής και αποτελεσματικής δημοσιονομικής διαχείρισης (ήτοι, της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης). Και τα τρία στοιχεία είναι καίριας σημασίας. Το έργο του ΕΕΣ καταδεικνύει ότι η Επιτροπή δεν είναι σε θέση να παρέχει θετική διασφάλιση για όλα τα εν λόγω στοιχεία.

Αξιοπιστία των λογαριασμών

116

Οι λογαριασμοί καταρτίζονται πλέον σύμφωνα με ένα σύνολο προτύπων τα οποία έχουν συμφωνηθεί από ανεξάρτητα μέρη και απεικονίζουν πλήρως το ενεργητικό και παθητικό της Ένωσης. Η διαφάνεια της υποκείμενης οικονομικής πραγματικότητας των οικονομικών της ΕΕ έχει βελτιωθεί σημαντικά από τη θέσπιση της λογιστικής σε δεδουλευμένη βάση το 2005. Στους λογαριασμούς, παραδείγματος χάρη, υπάρχει πλέον ενοποίηση πολλών ευρωπαϊκών οργάνων, γεγονός που παρέχει μια περισσότερο ολοκληρωμένη άποψη για τις επενδύσεις της ΕΕ. Επιπλέον, οι λογαριασμοί καταδεικνύουν επίσης τα καθαρά χρηματοοικονομικά στοιχεία παθητικού της ΕΕ, την έκθεση του προϋπολογισμού σε μηχανισμούς χρηματοδοτικής στήριξης για τα κράτη μέλη που χρειάζονται βοήθεια, καθώς και τον βαθμό στον οποίο οι μακροπρόθεσμες αναλήψεις υποχρεώσεων υπερβαίνουν τις ετήσιες πιστώσεις πληρωμών.

117

Από το οικονομικό έτος 2007 το ΕΕΣ εκδίδει γνώμη χωρίς επιφύλαξη, σύμφωνα με την οποία οι ενοποιημένοι λογαριασμοί της Ευρωπαϊκής Ένωσης παρέχουν ακριβοδίκαιη εικόνα, από κάθε ουσιώδη πλευρά, της οικονομικής κατάστασης της Ένωσης, των αποτελεσμάτων των πράξεών της, των ταμειακών ροών της και των μεταβολών του καθαρού ενεργητικού, σύμφωνα με τον δημοσιονομικό κανονισμό και με τους λογιστικούς κανόνες βάσει των διεθνώς παραδεκτών λογιστικών προτύπων για τον δημόσιο τομέα, ήτοι ότι οι λογαριασμοί είναι αξιόπιστοι.

Νομιμότητα και κανονικότητα των πράξεων στις οποίες βασίζονται οι λογαριασμοί

118

Το ΕΕΣ παρέχει δήλωση αξιοπιστίας σχετικά με τη νομιμότητα και την κανονικότητα των πράξεων στις οποίες βασίζονται οι λογαριασμοί, η οποία περιλαμβάνει μία γνώμη σχετικά με τα έσοδα και μία σχετικά με τις δαπάνες. Τόσο τα έσοδα όσο και η επιμερισμένη διαχείριση των δαπανών με τα κράτη μέλη ενέχουν προκλήσεις όσον αφορά τη λογοδοσία και τον έλεγχο.

Έσοδα της ΕΕ

119

Τα έσοδα της ΕΕ αποτελούνται από το ακαθάριστο εθνικό εισόδημα (ΑΕΕ) βάσει των ιδίων πόρων, τον φόρο προστιθέμενης αξίας (ΦΠΑ) και τους παραδοσιακούς ιδίους πόρους (τελωνειακοί δασμοί επί των εισαγωγών και τέλος παραγωγής ζάχαρης). Το ΕΕΣ θεωρεί ότι τα έσοδα της ΕΕ δεν περιείχαν ουσιώδη σφάλματα από το 1994· στη δήλωση αξιοπιστίας του διευκρινίζει τα ειδικά χαρακτηριστικά του ΦΠΑ, του ΑΕΕ και των παραδοσιακών ιδίων πόρων⁴⁶.

120

Επί παραδείγματι, οι ίδιοι πόροι που βασίζονται στο ΑΕΕ προκύπτουν από την εφαρμογή ενιαίου συντελεστή στο ΑΕΕ των κρατών μελών. Τα δεδομένα ΑΕΕ είναι ο σημαντικότερος προσδιοριστικός παράγοντας των εισφορών κάθε κράτους μέλους στα έσοδα της ΕΕ και εκτιμώνται σε εθνικό επίπεδο. Οι εκτιμήσεις σχετικά με το ΑΕΕ είναι ιδιαίτερα σύνθετες και το ΕΕΣ δεν μπορεί να παράσχει καμία διασφάλιση ως προς την ακρίβειά τους. Τυχόν υποεκτίμηση (ή υπερεκτίμηση) του ΑΕΕ για συγκεκριμένο κράτος μέλος συνεπάγεται αύξηση (ή μείωση) των εισφορών των λοιπών κρατών μελών. Η κατανομή των εισφορών της ΕΕ μεταξύ των κρατών μελών εξαρτάται, συνεπώς, από την ποιότητα των εκτιμήσεων που παρέχονται από τις εθνικές στατιστικές υπηρεσίες. Ενώ η Επιτροπή (Eurostat) παρέχει καθοδήγηση και επιδιώκει να επαληθεύει την ποιότητα των στατιστικών σχετικά με το ΑΕΕ, ένας πρόσφατος έλεγχος του ΕΕΣ κατέδειξε ότι οι εν λόγω έλεγχοι είναι περιορισμένου βαθμού και φύσης⁴⁷.

121

Οι συνέπειες για τη λογοδοσία της ΕΕ είναι ότι οι αρχές σε επίπεδο ΕΕ εξαρτώνται σε πολύ μεγάλο βαθμό από εθνικούς ελέγχους και εθνικές επαληθεύσεις.

46 Βλέπε για παράδειγμα τη γνώμη του ΕΕΣ όσον αφορά τα έσοδα στην ετήσια έκθεσή του για το 2012, σ. 11 έως 12, σημεία VIII και X.

47 Ειδική έκθεση αριθ. 12/2012 του ΕΕΣ «Βελτίωσαν η Επιτροπή και η Eurostat τη διαδικασία παραγωγής αξιόπιστων και έγκυρων ευρωπαϊκών στατιστικών;» (<http://eca.europa.eu>)

Επιμερισμένη διαχείριση με τα κράτη μέλη

122

Οι ρυθμίσεις της ΕΕ σχετικά με τη δημοσιονομική διαχείριση και τον έλεγχο όσον αφορά την εκτέλεση του προϋπολογισμού της ΕΕ εγείρουν διάφορα ζητήματα λογοδοσίας και ελέγχου, τα οποία αντικατοπτρίζουν το γεγονός ότι η αρμοδιότητα της διαχείρισης άνω του 80 % του προϋπολογισμού της ΕΕ επιμερίζεται μεταξύ της Επιτροπής και των κρατών μελών («επιμερισμένη διαχείριση»).

123

Η Επιτροπή εκτελεί τον προϋπολογισμό σε συνεργασία με τα κράτη μέλη με δική της ευθύνη, σύμφωνα με την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης. Από την άλλη, τα κράτη μέλη πρέπει να συνεργάζονται με την Επιτροπή προκειμένου να διασφαλίζουν ότι η εκτέλεση των πιστώσεων πραγματοποιείται σύμφωνα με τις αρχές της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης (άρθρο 317 ΣΛΕΕ).

124

Στο πλαίσιο της επιμερισμένης διαχείρισης, τα κράτη μέλη είναι αρμόδια για τη διαχείριση προγραμμάτων και συστημάτων δαπανών, την καταβολή πληρωμών στους δικαιούχους και τη λήψη όλων των αναγκαίων μέτρων (νομοθετικά, κανονιστικά και διοικητικά) για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ. Σε πολλές περιπτώσεις, τα κονδύλια της ΕΕ χρησιμοποιούνται επίσης για τη συγχρηματοδότηση έργων που χρηματοδοτούνται από τις εθνικές ή περιφερειακές αρχές των κρατών μελών. Τα κράτη μέλη χρηματοδοτούν το κόστος της διαχείρισης των αντίστοιχων προγραμμάτων και συστημάτων της ΕΕ που έχουν υπό την ευθύνη τους. Εάν μια εθνική ή περιφερειακή αρχή δεν εκπληρώνει τον ρόλο της όπως απαιτείται, η Επιτροπή δύναται να επιβάλει δημοσιονομικές διορθώσεις και ανακτήσεις στα εν λόγω κράτη μέλη.

125

Οι ρυθμίσεις αυτές δημιουργούν αλληλεπικαλύψεις όσον αφορά τη λογοδοσία, οι οποίες φτάνουν μέχρι το επίπεδο των πολιτικών αρχών τόσο σε επίπεδο ΕΕ όσο και σε εθνικό επίπεδο. Οι διαχειριστικές αρχές των κρατών μελών είναι υπόλογες τόσο στην Επιτροπή όσο και στις εθνικές αρχές τους.

126

Το 2004, το ΕΕΣ πρότεινε τη θέσπιση ενός ολοκληρωμένου συστήματος εσωτερικού ελέγχου⁴⁸. Προσδιόρισε σημαντικά χαρακτηριστικά τα οποία είναι αναγκαία για το εν λόγω σύστημα, ώστε η Επιτροπή να είναι σε θέση να εκπληρώνει με αποτελεσματικότερο τρόπο τις υποχρεώσεις της δυνάμει της Συνθήκης.

127

Η Επιτροπή ενέκρινε το 2006 ένα σχέδιο δράσης για την εφαρμογή του εν λόγω ολοκληρωμένου συστήματος εσωτερικού ελέγχου. Ο δημοσιονομικός κανονισμός συμπεριέλαβε σχετικά μέτρα, μεταξύ των οποίων ετήσιες συνόψεις των γνωμοδοτήσεων ελέγχου, προαιρετικές εθνικές δηλώσεις από τα κράτη μέλη, καθώς και προαιρετικές εκθέσεις και πιστοποιήσεις των εθνικών οργάνων ελέγχου σχετικά με τη διαχείριση των πόρων της ΕΕ. Κατά συνέπεια, θεσπίστηκαν σημαντικά στοιχεία του ολοκληρωμένου συστήματος εσωτερικού ελέγχου, ωστόσο, θα μπορούσαν να επιτευχθούν περισσότερα (βλέπε σημείο 137).

128

Ο δημοσιονομικός κανονισμός απαιτεί από τις αρχές των κρατών μελών να καταρτίζουν ετήσιους λογαριασμούς και δηλώσεις διαχείρισης σχετικά με τη χρήση των πόρων της ΕΕ, καθώς και σύνοψη των εκθέσεων ελέγχου και των πραγματοποιούμενων δικλίδων ελέγχου. Τα κράτη μέλη δύνανται επίσης να αποφασίσουν να εκδώσουν εθνικές δηλώσεις σε πολιτικό επίπεδο. Μέχρι στιγμής, το έχουν πράξει τέσσερα κράτη μέλη (Δανία, Κάτω Χώρες, Σουηδία και Ηνωμένο Βασίλειο).

129

Όσον αφορά τους τομείς που υπόκεινται σε επιμερισμένη διαχείριση, η Επιτροπή είναι εξουσιοδοτημένη να διενεργεί κατασταλτικούς ελέγχους σχετικά με τη λειτουργία των συστημάτων ελέγχου και με τις δηλωθείσες δαπάνες. Στη συνέχεια, μπορεί να επιβάλλει διορθωτικά μέτρα ως εξής:

- Ανακτήσεις από δικαιούχους — μέτρα ανάκτησης λαμβάνουν οι αρχές των κρατών μελών (για δαπάνες στο πλαίσιο της επιμερισμένης διαχείρισης) και η Επιτροπή (ιδίως στους τομείς άμεσης διαχείρισης). Ο δικαιούχος καλείται να επιστρέψει το σύνολο ή μέρος των κονδυλίων που έλαβε.
- Επιβολή δημοσιονομικών διορθώσεων στις αρχές των κρατών μελών — η Επιτροπή μπορεί να προβεί σε δημοσιονομικές διορθώσεις σε περίπτωση που το κράτος μέλος δεν εντοπίσει και διορθώσει τις παράτυπες δαπάνες. Οι διορθώσεις υπολογίζονται κατά περίπτωση, με βάση την αναγωγή των αποτελεσμάτων ελεγκτικής δοκιμασίας ή επιβάλλοντας κατ' αποκοπήν διόρθωση (εάν δεν μπορούν να χρησιμοποιηθούν οι άλλες δύο μέθοδοι).

130

Στην ετήσια έκθεσή του για το 2012, το ΕΕΣ προέβη σε διάφορες παρατηρήσεις σχετικά, πρώτον, με τις ανακτήσεις και τις δημοσιονομικές διορθώσεις⁴⁹, δεύτερον, την ετήσια συγκεφαλαιωτική έκθεση της Επιτροπής και, τρίτον, την αξιολόγηση στο πλαίσιο της εν λόγω έκθεσης των σφαλμάτων, των σχετικών ανακτήσεων και των δημοσιονομικών διορθώσεων⁵⁰. Το ΕΕΣ διευκρίνισε επίσης τις συνέπειες των εν λόγω διορθώσεων στις γνώμες του σχετικά με την αξιοπιστία των λογαριασμών και την κανονικότητα των πράξεων⁵¹.

49 Ετήσια έκθεση του ΕΕΣ για το 2012, σημεία 1.19 έως 1.35.

50 Ετήσια έκθεση του ΕΕΣ για το 2012, σημεία 1.41 έως 1.45.

51 Ετήσια έκθεση του ΕΕΣ για το 2012, σ. 52, παράρτημα 1.1, μέρος 3, σημείο 22.

131

Στο πλαίσιο του ισχύοντος συστήματος, η διαδικασία των διορθώσεων μπορεί να διαρκέσει έως και δέκα έτη από τη στιγμή της εμφάνισης των σφαλμάτων. Οι διορθώσεις αποσκοπούν πρωτίστως στην προστασία του προϋπολογισμού της ΕΕ και δεν εστιάζουν στην ενθάρρυνση των κρατών μελών και των δικαιούχων να συμμορφώνονται προς τους κανόνες. Ως αποτέλεσμα, οι μη επιλέξιμες δαπάνες που δεν ανακτώνται από τους τελικούς δικαιούχους εξακολουθούν να βαρύνουν τους φορολογούμενους των κρατών μελών. Επιπλέον, για τις εσφαλμένες δαπάνες η λογοδοσία επιτυγχάνεται μόνον κατόπιν πολλών ετών από την υλοποίηση των παράτυπων δαπανών⁵².

132

Η εισαγωγή μιας διαδικασίας διαπίστευσης στον κανονισμό περί καθορισμού κοινών διατάξεων⁵³ για τα διαρθρωτικά ταμεία κατά την περίοδο 2014-2020 θα ενισχύσει τις αρμοδιότητες των κρατών μελών σχετικά με τη διοικητική ικανότητα των εθνικών φορέων διαχείρισης και ελέγχου. Ωστόσο, το ΕΕΣ είναι της άποψης ότι η Επιτροπή, εφόσον φέρει την τελική ευθύνη για την εκτέλεση του προϋπολογισμού, πρέπει να έχει εποπτικό ρόλο σε αυτή τη διαδικασία, προκειμένου να μετριάζεται ο κίνδυνος καθυστερημένου εντοπισμού⁵⁴.

Χρηστή δημοσιονομική διαχείριση

133

Όσον αφορά τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση, η αποτελεσματικότητα της λογοδοσίας για τα αποτελέσματα που επιτεύχθηκαν με τον προϋπολογισμό της ΕΕ χρειάζεται σημαντική βελτίωση. Οι προκλήσεις που αντιμετωπίστηκαν καλύπτονται χωριστά στην ενότητα 6 που ακολουθεί.

Νομικό πλαίσιο που διέπει τον προϋπολογισμό της ΕΕ

134

Από την 1η Ιανουαρίου 2013, ισχύει ο «νέος» δημοσιονομικός κανονισμός⁵⁵ και οι κανόνες εφαρμογής του⁵⁶. Ενώ τα βασικά χαρακτηριστικά των προγενέστερων ρυθμίσεων λογοδοσίας παραμένουν σε ισχύ, θεσπίστηκαν σημαντικά νέα στοιχεία, τα οποία αξίζει να εξεταστούν.

135

Δυνάμει του νέου κανονισμού, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξακολουθεί να λογοδοτεί, όπως και στο παρελθόν, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο — μέσω της διαδικασίας απαλλαγής — για την εκτέλεση του προϋπολογισμού.

52 Ειδική έκθεση αριθ. 7/2010 του ΕΕΣ, «Έλεγχος της διαδικασίας εκκαθάρισης λογαριασμών», σ. 5, σύνοψη, σημείο V.

53 Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1303/2013.

54 Γνώμη αριθ. 7/2011 του ΕΕΣ, σημείο 25.

55 Κανονισμός (ΕΕ, Ευρατόμ) αριθ. 966/2012.

56 Κατ' εξουσιοδότηση κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1268/2012 της Επιτροπής.

136

Επιπλέον, η γενική αρχιτεκτονική του δημοσιονομικού ελέγχου παρέμεινε σε μεγάλο βαθμό ως είχε. Βασίζεται σε ένα πλαίσιο εσωτερικού ελέγχου, που έχει σχεδιαστεί πρωτίστως έτσι ώστε να επιτρέπει στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή να αναλαμβάνει τη συνολική πολιτική ευθύνη για την εκτέλεση του προϋπολογισμού στο πλαίσιο της διαδικασίας απαλλαγής.

137

Εντούτοις, ο νέος κανονισμός ενίσχυσε τις ρυθμίσεις βάσει των οποίων τα κράτη μέλη παρέχουν στην Επιτροπή τις ελεγχθείσες δηλώσεις διαχείρισης και ετήσιες συγκεφαλαιωτικές εκθέσεις, σύμφωνα, όμως, με την αρχή της επικουρικότητας, δεν καλύπτει την πολιτική εποπτεία των εθνικών αρχών στα κράτη μέλη. Ακόμη, οι εθνικές δηλώσεις παραμένουν προαιρετικές.

138

Κάποια σημαντικά νέα στοιχεία που προβλέπονται στον κανονισμό περί καθορισμού κοινών διατάξεων δεν έχουν καταρτιστεί ακόμη πλήρως, όπως οι εθνικές συμβάσεις εταιρικών σχέσεων, τα νέα πλαίσια επιδόσεων και τα αποθεματικά επίδοσης⁵⁷. Αυτά και άλλα νέα στοιχεία πρέπει να ενσωματωθούν στις ρυθμίσεις περί εσωτερικού ελέγχου. Επιπλέον, η Επιτροπή πρέπει να προτείνει μέτρα για τη διασφάλιση της ποιότητας των νέων δηλώσεων αξιοπιστίας που παρέχουν οι εθνικές αρχές, καθώς και της ποιότητας της πληροφόρησης σχετικά με την υλοποίηση των προγραμμάτων.

139

Λαμβάνοντας υπόψη και τις μεταρρυθμίσεις που άρχισαν το 2006, σημειώθηκε πρόοδος προς την επίτευξη ενός ολοκληρωμένου συστήματος ελέγχου το οποίο θα διασφαλίσει μεγαλύτερη λογοδοσία σε εθνικό επίπεδο και σε επίπεδο ΕΕ για τους πόρους της Ένωσης. Εντούτοις, δεν έχει εφαρμοστεί ακόμη ένα απολύτως ολοκληρωμένο σύστημα. Οι ετήσιοι έλεγχοι του ΕΕΣ καταδεικνύουν ότι οι δηλώσεις που υποβλήθηκαν στην Επιτροπή περιέχουν πολλά σφάλματα, τα οποία θα μπορούσαν να είχαν διορθωθεί εκ των προτέρων από τις εθνικές αρχές. Σε πολλές περιπτώσεις, το ΕΕΣ διαπίστωσε επίσης ότι οι δηλώσεις που πιστοποιήθηκαν από τις ελεγκτικές αρχές περιέχουν σφάλματα. Δεδομένης της κατάστασης αυτής, το ΕΕΣ εξακολουθεί να διενεργεί ελέγχους μέχρι και σε επίπεδο τελικού παραλήπτη των πόρων της ΕΕ. Η βελτίωση των συστημάτων αναμένεται ότι θα επιφέρει και διεύρυνση της εμβέλειας — το ΕΕΣ θα είναι σε θέση να βασίζεται περισσότερο στο έργο άλλων ελεγκτών κατά τους δημοσιονομικούς ελέγχους του.

57 Τα πλαίσια επιδόσεων περιλαμβάνουν επιλεγμένους δημοσιονομικούς δείκτες, δείκτες υλοποιήσεων και δείκτες αποτελεσμάτων, καθώς και βασικά στάδια εφαρμογής για κάθε προτεραιότητα για τα προγράμματα των ευρωπαϊκών διαρθρωτικών ταμείων. Στόχος τους είναι να διασφαλίσουν ότι τα προγράμματα παράγουν ότι βρίσκεται υπό τον έλεγχο των διαχειριστικών αρχών των κρατών μελών. Ένα αποθεματικό επίδοσης αντιπροσωπεύει το 6 % των διαρθρωτικών ταμείων που διατίθενται και εξαρτάται από την επιτυχή υλοποίηση των προτεραιοτήτων των προγραμμάτων. Βλέπε κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 1303/2013 (άρθρα 20 και 21).

6. Αντίκτυπος και αποτελέσματα της πολιτικής της ΕΕ

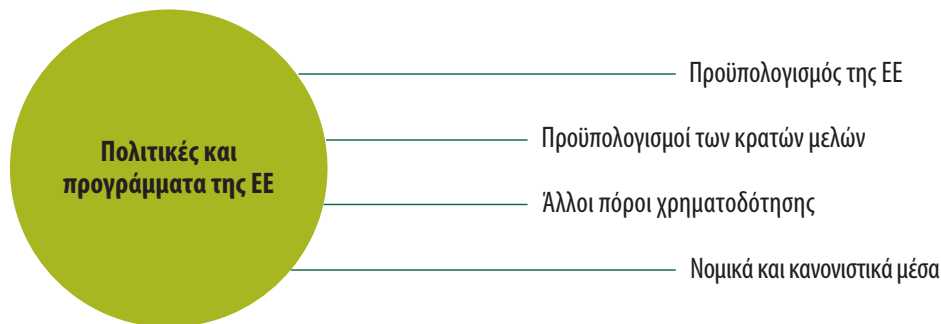
140

Οι πολιτικές της ΕΕ υλοποιούνται εν μέρει με δημοσιονομικά μέσα και εν μέρει με νομικά και κανονιστικά μέσα (βλέπε **γράφημα 5**):

- **Δημοσιονομικά μέσα:** οι πολιτικές της ΕΕ βασίζονται στον προϋπολογισμό της ΕΕ για την υλοποίησή τους. Ορισμένες πολιτικές χρηματοδοτούνται σε μεγάλο βαθμό από τους εθνικούς προϋπολογισμούς και σε μικρότερο βαθμό από άλλες πηγές χρηματοδότησης (όπως μόχλευση ιδιωτικής χρηματοδότησης).
- **Νομικά και κανονιστικά μέσα:** η ΕΕ εγκρίνει πολλούς νόμους και κανονισμούς κατ' έτος. Μεγάλο μέρος της νομοθεσίας αυτής περιλαμβάνει τη θέσπιση κανόνων ή προτύπων σε τομείς όπως η ενιαία αγορά, η προστασία του περιβάλλοντος, οι κοινωνικές πολιτικές και ο ανταγωνισμός.

Γράφημα 5

Μέσα υλοποίησης της πολιτικής της ΕΕ



Πηγή: ΕΕΣ.

141

Η λογοδοσία σε επίπεδο ΕΕ είναι ισχυρή όταν το κύριο μέσο είναι ο προϋπολογισμός της ΕΕ και ελαττώνεται όταν υπάρχει εξάρτηση από άλλες πηγές χρηματοδότησης ή από μέσο άλλης μορφής. Οι ενότητες που ακολουθούν περιγράφουν τις κυριότερες προκλήσεις για τον υπολογισμό του αντικτύπου και των αποτελεσμάτων των δραστηριοτήτων που χρηματοδοτούνται από τον προϋπολογισμό της ΕΕ, καθώς και για τον υπολογισμό του αντικτύπου των κανονιστικών μέσων.

Προκλήσεις για τον υπολογισμό του αντικτύπου και των αποτελεσμάτων του προϋπολογισμού της ΕΕ

142

Το ΕΕΣ ζήτησε να δοθεί μεγαλύτερη έμφαση στα αποτελέσματα των δημοσιονομικών πράξεων κατά την περίοδο 2014-2020. Το ΕΕΣ κάλεσε την Επιτροπή να επανεξετάσει τα συστήματα διαβίβασης πληροφοριακών στοιχείων και λογοδοσίας που εφαρμόζει, ώστε να επικεντρώνεται όχι μόνο στη συμμόρφωση αλλά και στην επίτευξη επιδράσεων (αποτελέσματα και αντίκτυπος)⁵⁸.

143

Τα κράτη μέλη πρέπει να βελτιώσουν επίσης τη διαβίβαση πληροφοριακών στοιχείων σχετικά με τις επιδόσεις. Η αξιοπιστία των χρηματοοικονομικών πληροφοριών πρέπει να είναι εφάμιλλη της αξιοπιστίας των μη χρηματοοικονομικών πληροφοριών και η επικέντρωση της ΕΕ στη συμμόρφωση πρέπει να είναι εφάμιλλη της επικέντρωσης στα αποτελέσματα.

144

Οι κυριότερες προκλήσεις εν προκειμένω αφορούν τα εξής:

- α) συνέπεια των δεικτών επιδόσεων και αξιοπιστία των πληροφοριών·
- β) συστήματα που παράγουν ακριβείς πληροφορίες σχετικά με τα αποτελέσματα· και
- γ) βελτίωση της υποβολής εκθέσεων αξιολόγησης εκ μέρους της Επιτροπής όσον αφορά τα αποτελέσματα που έχουν επιτευχθεί.

Χαμηλοί δείκτες επιδόσεων και ανεπαρκής ποιότητα πληροφοριών

145

Το ΕΕΣ εντόπισε περιπτώσεις ανεπαρκών ρυθμίσεων παρακολούθησης και αξιολόγησης καθώς και την ανάγκη βελτίωσης της συνάφειας, της αξιοπιστίας και του έγκαιρου χαρακτήρα των δεδομένων επιδόσεων που παρασχέθηκαν από τα συστήματα διαχείρισης (βλέπε **πλαίσιο 4**). Σε ακόμη περισσότερο θεμελιώδες επίπεδο, το ΕΕΣ διαπίστωσε σε πολλές περιπτώσεις ότι τα προγράμματα που χρηματοδοτούνται από πόρους της ΕΕ δεν έχουν σαφείς και μετρήσιμους στόχους. Στις περιπτώσεις όπου η νομοθεσία ή τα έγγραφα καθοδήγησης θέτουν ασαφείς ή μη μετρήσιμους στόχους, ή σε περιπτώσεις όπου οι στόχοι είναι συγκαλυμμένοι ή υποδηλούμενοι, είναι πολύ δύσκολο να προσδιορίσουν οι ελεγκτές ή άλλα πρόσωπα κατά πόσον οι δαπάνες της ΕΕ ήταν οικονομικές, αποδοτικές ή αποτελεσματικές — σε αυτές τις περιπτώσεις, οι εκπρόσωποι των πολιτών δεν μπορούν να αναγκάσουν την Επιτροπή και τα κράτη μέλη να λογοδοτήσουν για τις δαπάνες που πραγματοποιήθηκαν για λογαριασμό τους.

⁵⁸ Ετήσια έκθεση του ΕΕΣ για το 2012, κεφάλαιο 10, σημεία (10.25 και 10.26). Βλέπε επίσης γνώμη αριθ. 4/2012, γνώμη αριθ. 7/2011 και γνώμη αριθ. 1/2012 του ΕΕΣ, ετήσια έκθεση του ΕΕΣ για το 2010, σημείο 8.54 και απάντηση του ΕΕΣ στη δεύτερη έκθεση αξιολόγησης της Επιτροπής για το άρθρο 318.

Παραδείγματα αδυναμιών των δεδομένων επιδόσεων

Χαμηλοί δείκτες επιδόσεων

- Ο ρόλος παρακολούθησης της Επιτροπής σχετικά με το κατά πόσον η μεταρρύθμιση της αγοράς οίνου πληροί τους στόχους της περιορίστηκε από την έλλειψη κύριων δεικτών επιδόσεων (ειδική έκθεση αριθ. 7/2012 του ΕΕΣ, σημεία 50 και 57).
- Το ΕΕΣ κατέληξε στο συμπέρασμα ότι στην περίπτωση των μέσων χρηματοοικονομικής τεχνικής που συγχρηματοδοτούνται από το ΕΤΠΑ, τα τυπικά μέσα παρακολούθησης της πολιτικής συνοχής δεν ήταν επαρκή ούτε προσαρμόστηκαν στην παροχή πληροφοριών σχετικά με τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση των χρηματοπιστωτικών μέσων (ειδική έκθεση αριθ. 2/2012 του ΕΕΣ, σημεία 82 και 121).

Συνάφεια, αξιοπιστία και έγκαιρος χαρακτήρας των δεδομένων επιδόσεων

- Το ΕΕΣ διαπίστωσε ότι στην περίπτωση των ενισχύσεων για τον εκσυγχρονισμό των γεωργικών εκμεταλλεύσεων, το κοινό πλαίσιο παρακολούθησης και αξιολόγησης δεν παρείχε συναφή στοιχεία για την παρακολούθηση των αποτελεσμάτων που επιτυγχάνονται με τους πόρους που δαπανώνται (ειδική έκθεση αριθ. 8/2012 του ΕΕΣ, σημείο 70).
- Κατά τη διάρκεια του ελέγχου του Κοινού Συστήματος Πληροφόρησης Εξωτερικών Σχέσεων (CRIS), το ΕΕΣ εντόπισε ότι πληροφορίες έλειπαν, δεν ήταν έγκυρες ή δεν ήταν ενημερωμένες, πράγμα που υπονόμει την αξιοπιστία του συστήματος ως εργαλείου διαχείρισης (ειδική έκθεση αριθ. 5/2012 του ΕΕΣ, σημείο 79).

Έκθεση αξιολόγησης της Επιτροπής σχετικά με τα επιτευχθέντα αποτελέσματα

146

Από την έναρξη ισχύος της Συνθήκης της Λισαβόνας, η Επιτροπή υποχρεούται να υποβάλλει έκθεση αξιολόγησης σχετικά με τα αποτελέσματα των προγραμμάτων δαπανών του προϋπολογισμού. Η έκθεση αποτελεί μέρος της διαδικασίας απαλλαγής για την εκτέλεση του προϋπολογισμού της ΕΕ⁵⁹. Εντούτοις, οι πρώτες δύο εκθέσεις αξιολόγησης δεν έδειξαν ότι έχουν εφαρμοστεί ακόμη τα δομικά στοιχεία για την αξιολόγηση των επιδόσεων. Τον Ιούνιο του 2012, το ΕΕΣ εξέδωσε μια γνώμη σχετικά με την πρώτη έκθεση αξιολόγησης της Επιτροπής και συμπέρανε ότι ήταν αόριστη, στερούνταν ουσιαστικού περιεχομένου και η προστιθέμενη αξία της ήταν περιορισμένη⁶⁰.

147

Οι λόγοι για τους οποίους η Επιτροπή δεν είναι σε θέση να παράσχει μια συνολική αξιολόγηση όσον αφορά τα επιτευχθέντα αποτελέσματα καταγράφηκαν από το ΕΕΣ σε προγενέστερες ειδικές εκθέσεις σχετικά με τις επιδόσεις διάφορων πολιτικών και μέσων που ενέχουν προκλήσεις για την ολοκληρωμένη αξιολόγηση των επιδόσεων.

59 Άρθρο 318 της ΣΛΕΕ.

60 Γνώμη αριθ. 4/2012 του ΕΕΣ σχετικά με την έκθεση της Επιτροπής για την αξιολόγηση των οικονομικών της Ένωσης βάσει των αποτελεσμάτων που έχουν επιτευχθεί, σύμφωνα με το άρθρο 318 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ C 179 της 20.6.2012, σ. 1).

Η πρόκληση του υπολογισμού του αντικτύπου των κανονιστικών μέσων

148

Εκ των προτέρων εκτίμηση αντικτύπου διενεργείται για τον προσδιορισμό του πιθανού κοινωνικού, οικονομικού και περιβαλλοντικού αντικτύπου των προτάσεων, καθώς και του διοικητικού φόρτου που βαρύνει τις εθνικές αρχές, τις επιχειρήσεις και τους πολίτες. Οι εκ των προτέρων εκτιμήσεις αντικτύπου της Επιτροπής αποτελούν βασική πηγή πληροφοριών για τους νομοθέτες της ΕΕ, ιδίως για τα μέλη των ειδικών επιτροπών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου. Εντούτοις, δεν συμπληρώνονται συστηματικά με εκ των υστέρων εκτιμήσεις αντικτύπου. Το ΕΕΣ εντόπισε αδυναμίες όσον αφορά τις εκτιμήσεις αντικτύπου⁶¹:

— Για τις εκ των προτέρων εκτιμήσεις:

- ο η συνολική ανάλυση του οικονομικού, κοινωνικού και περιβαλλοντικού αντικτύπου αποτελεί πρόκληση.
- ο η άμεση σύγκριση μεταξύ των εναλλακτικών επιλογών είναι συχνά δύσκολη.
- ο η διαθεσιμότητα δεδομένων για τις εκτιμήσεις αντικτύπου εξακολουθεί να αποτελεί πρόβλημα.
- ο οι πτυχές της υλοποίησης δεν αναλύονται πάντα επαρκώς.

— Για τις εκ των υστέρων εκτιμήσεις:

- ο δεν διενεργούνται συστηματικά αξιολογήσεις σε όλους τους νομοθετικούς τομείς.
- ο δεν υπάρχει επαρκής ποσοτικός προσδιορισμός των εξόδων επιβολής και του διοικητικού φόρτου.

149

Η Επιτροπή, ως «θεματοφύλακας της Συνθήκης», είναι υπεύθυνη για την παρακολούθηση της συμμόρφωσης με τη νομοθεσία της ΕΕ και την παραπομπή τυχόν παρεκκλίσεων στο Δικαστήριο της ΕΕ. Είναι επίσης υπεύθυνη για την εκ των υστέρων αξιολόγηση των δραστηριοτήτων της ΕΕ, μεταξύ των οποίων δραστηριότητες που περιλαμβάνουν κατά κύριο λόγο κανονιστικά μέτρα. Η διενέργεια εκ των υστέρων εκτιμήσεων, όμως, όσον αφορά τον οικονομικό, κοινωνικό και περιβαλλοντικό αντίκτυπο ενέχει προκλήσεις. Η αιτιώδης συνάφεια, παραδείγματος χάρη, μεταξύ των κανονισμών της ΕΕ και του αντικτύπου μπορεί να είναι δυσασπώδεια, μπορεί να λείπουν στοιχεία σχετικά με το κόστος και τον διοικητικό φόρτο ή να είναι δαπανηρή η συλλογή τους και ο συντονισμός με τις εθνικές αρχές μπορεί να μην είναι απλός⁶².

61 Ειδική έκθεση αριθ. 3/2010 του ΕΕΣ με τίτλο «Εκτιμήσεις αντικτύπου στα θεσμικά όργανα της ΕΕ: διευκολύνουν τη λήψη αποφάσεων;», σημεία 57 έως 81.

62 Γνώμη αριθ. 1/2010 του ΕΕΣ με τίτλο «Βελτίωση της δημοσιονομικής διαχείρισης του προϋπολογισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης: κίνδυνοι και προκλήσεις», σημεία 14 έως 16.

Μέρος III — Προκλήσεις που σχετίζονται με την ανταπόκριση της ΕΕ στη χρηματοπιστωτική κρίση

150

Η χρηματοπιστωτική κρίση και τα μέτρα που ελήφθησαν για την αντιμετώπισή της θέτουν σημαντικές νέες προκλήσεις για τον έλεγχο και τη λογοδοσία σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο. Δημιουργήθηκαν κενά, ενώ σημαντικά ερωτήματα σχετικά με τη λογοδοσία δεν έχουν απαντηθεί ακόμη από την ΕΕ και τα κράτη μέλη της. Οι ενότητες που ακολουθούν παρέχουν μια επισκόπηση της ανταπόκρισης στη χρηματοπιστωτική και οικονομική κρίση, καθώς και των συνεπειών της κρίσης στη δημόσια λογοδοσία και τον έλεγχο.

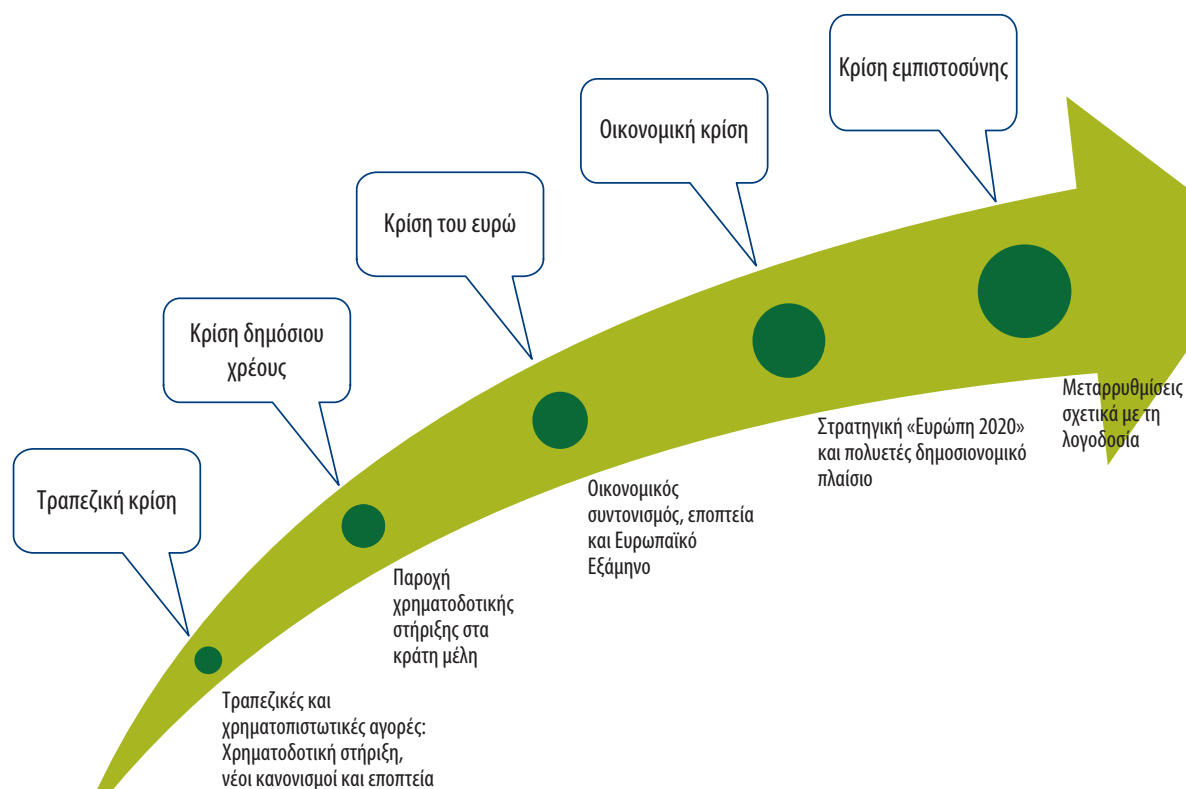
Η αλυσίδα γεγονότων και η ανταπόκριση της ΕΕ

151

Η κρίση ξεκίνησε το 2007 στον τραπεζικό τομέα και εξαπλώθηκε στη συνέχεια σε άλλους τομείς, με αρνητικές συνέπειες για τη βιωσιμότητα του δημόσιου χρέους, τη σταθερότητα του ευρώ, την ανάπτυξη και την εμπιστοσύνη του κοινού. Για την επίλυση της κρίσης χρειάστηκε να ληφθούν επείγοντα και εξαιρετικά μέτρα σε επίπεδο ΕΕ και κρατών μελών. Απαιτήθηκαν επίσης μεταρρυθμίσεις για την περισσότερο μακροπρόθεσμη αναδιάρθρωση των πλαισίων δημοσιονομικής, οικονομικής και πολιτικής διακυβέρνησης της Ευρώπης (βλέπε **γράφημα 6**).

Γράφημα 6

Ανταπόκριση της ΕΕ στη χρηματοπιστωτική κρίση



Πηγή: ΕΕΣ.

Μέρος III — Προκλήσεις που σχετίζονται με την ανταπόκριση της ΕΕ στη χρηματοπιστωτική κρίση

Ρύθμιση και εποπτεία του χρηματοπιστωτικού τομέα

152

Η πρώτη φάση (2007-2009) ήταν μια παγκόσμια κρίση στον χρηματοπιστωτικό τομέα. Ένας συνδυασμός υπερβολικής ανάληψης κινδύνου και δυσμενών εξελίξεων στις χρηματοπιστωτικές αγορές είχε ως αποτέλεσμα σημαντικές απώλειες επενδύσεων, οι οποίες οδήγησαν το εποπτικό κεφάλαιο των τραπεζών κάτω από τα απαιτούμενα επίπεδα. Συν τοις άλλοις, η διατραπεζική αγορά «στέρεψε» και, λόγω των διασυνδέσεων, οι σοβαρές δυσκολίες ορισμένων μεγάλων χρηματοπιστωτικών οργανισμών έθεσαν πολλούς άλλους οργανισμούς υπό σοβαρή πίεση («συστημικός κίνδυνος»).

153

Προκειμένου να αποτραπεί το ενδεχόμενο κατάρρευσης του τραπεζικού συστήματος, τα κράτη μέλη χρησιμοποίησαν δημόσια κονδύλια για την ανακεφαλαιοποίηση των τραπεζών τους, ενώ οι κεντρικές τράπεζες παρείχαν ρευστότητα στο τραπεζικό σύστημα. Η Επιτροπή ενέκρινε κρατικές ενισχύσεις ύψους άνω των 5 τρισεκατομμυρίων ευρώ για τον χρηματοπιστωτικό τομέα και παρείχε καθοδήγηση σχετικά με τα κριτήρια για την έγκριση της παροχής ενισχύσεων στις τράπεζες⁶³. Η στήριξη των φορολογούμενων προς τις τράπεζες για την περίοδο 2007-2011 ανήλθε σε 1,6 τρισεκατομμύρια ευρώ (12,8 % του ΑΕγχΠ της ΕΕ)⁶⁴.

154

Η ΕΕ ενέκρινε επίσης σειρά κανόνων που διέπουν τις πράξεις των χρηματοπιστωτικών παραγόντων και αγορών, οι οποίοι προέκυψαν κυρίως από διεθνείς διαπραγματεύσεις στην Ομάδα των G20, στο πλαίσιο του Συμβουλίου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (ΣΧΣ) και της Επιτροπής Τραπεζικής Εποπτείας της Βασιλείας (μεταρρύθμιση του δημοσιονομικού κανονισμού). Επιπλέον, η ΕΕ συγκρότησε το Ευρωπαϊκό Σύστημα Χρηματοπιστωτικής Εποπτείας (ΕΣΧΕ), που τέθηκε σε ισχύ την 1η Ιανουαρίου 2011 (βλέπε **πλαίσιο 5**).

63 COM(2012) 778 final της 21ης Δεκεμβρίου 2012, SEC(2012) 443 τελικό της 21ης Δεκεμβρίου 2012, σ. 29.

64 Το μεγαλύτερο μέρος διοχετεύθηκε σε εγγυήσεις, οι οποίες ανήλθαν σε περίπου 1 085 δισεκατομμύρια ευρώ (8,6 % του ΑΕγχΠ), και στη συνέχεια σε ανακεφαλαιοποίηση (περίπου 322 δισεκατομμύρια ευρώ ή 2,6 % του ΑΕγχΠ), απομειωμένα στοιχεία ενεργητικού (περίπου 119,9 δισεκατομμύρια ευρώ ή 0,9 % του ΑΕγχΠ) και μέτρα ρευστότητας (89 δισεκατομμύρια ευρώ ή 0,7 % του ΑΕγχΠ).

Ευρωπαϊκό Σύστημα Χρηματοπιστωτικής Εποπτείας (ΕΣΧΕ)

Το ΕΣΧΕ αποτελείται από δύο στοιχεία:

- Η μακροπροληπτική επίβλεψη αποτελεί αρμοδιότητα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου Συστημικού Κινδύνου (ΕΣΣΚ), το οποίο απαρτίζεται, μεταξύ άλλων, από κεντρικούς τραπεζίτες και αντιπροσώπους των εθνικών εποπτικών αρχών.
- Η μικροπροληπτική επίβλεψη αποτελεί αρμοδιότητα των εθνικών εποπτικών αρχών σε εθνικό επίπεδο και τριών ευρωπαϊκών εποπτικών αρχών (ΕΕΑ) σε επίπεδο ΕΕ: της Ευρωπαϊκής Αρχής Τραπεζών (ΕΑΤ), της Ευρωπαϊκής Αρχής Κινητών Αξιών και Αγορών (ΕΑΚΑΑ) και της Ευρωπαϊκής Αρχής Ασφαλίσεων και Επαγγελματικών Συντάξεων (ΕΑΑΕΣ).

Μέρος III — Προκλήσεις που σχετίζονται με την ανταπόκριση της ΕΕ στη χρηματοπιστωτική κρίση

155

Σύμφωνα με τα συμπεράσματα της συνόδου κορυφής της ζώνης του ευρώ του Ιουνίου του 2012 και ενόψει της περαιτέρω ενίσχυσης της τραπεζικής εποπτείας, το Συμβούλιο ενέκρινε τον Οκτώβριο του 2013 την πρόταση της Επιτροπής για τη θέσπιση Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού (ΕΕΜ)⁶⁵. Στο πλαίσιο του ΕΕΜ, η ΕΚΤ έχει άμεσες εποπτικές εξουσίες έναντι των πλέον «σημαντικών» τραπεζών στα οικεία κράτη μέλη, καθώς και δικαιώματα παρακολούθησης της εποπτείας άλλων τραπεζών από τις αρμόδιες εθνικές εποπτικές αρχές. Η «σημασία» για τον σκοπό αυτόν προσδιορίζεται βάσει του μεγέθους ή ορισμένων άλλων κριτηρίων.

156

Ως περαιτέρω βήμα προς την τραπεζική ένωση και για την πρόληψη περαιτέρω διασώσεων των τραπεζών στο μέλλον, η Επιτροπή πρότεινε στις 10 Ιουλίου 2013 τη δημιουργία ενός Ενιαίου Μηχανισμού Εξυγίανσης (ΕΜΕ), ο οποίος αναμένεται να εγκριθεί σύντομα⁶⁶. Στο πλαίσιο του ΕΜΕ, προτείνεται το κόστος εξυγίανσης να βαρύνει αρχικά τους μετόχους και τους πιστωτές της τράπεζας («διάσωση με ίδια μέσα») και, εφόσον κρίνεται απαραίτητο, ως ύστατη λύση, ένα Ενιαίο Ταμείο Εξυγίανσης Τραπεζών, το οποίο θα χρηματοδοτείται από εισφορές του τραπεζικού τομέα.

157

Η κρίση αποκάλυψε γενικές αδυναμίες όσον αφορά τη διακυβέρνηση και την ελεγκτική διαδικασία του παγκόσμιου χρηματοπιστωτικού συστήματος: η δομή κινήτρων για την ανάληψη κινδύνου από τις τράπεζες, οι λογιστικοί κανόνες για την αποτίμηση και τη γνωστοποίηση χρηματοοικονομικών στοιχείων ενεργητικού και παθητικού και ο ρόλος των αναλυτών συστημάτων διαχείρισης, των οργανισμών αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας, των ρυθμιστικών και εποπτικών αρχών των ελεγκτών που ήταν πολύ κοντά στον κλάδο και δεν εστίαζαν όσο έπρεπε στη διασφάλιση της σταθερότητας της αγοράς και των συμφερόντων των καταναλωτών.

158

Η απόκριση, που περιελάμβανε τη διάσωση πολλών τραπεζών από τα κράτη μέλη, και σε ορισμένες περιπτώσεις την εθνικοποίηση ιδιωτικών τραπεζών, τη θέσπιση νέων κανονισμών για την τραπεζική και χρηματοπιστωτική αγορά, καθώς και μεταρρυθμίσεις και τη συγκρότηση νέων εποπτικών μηχανισμών σε επίπεδο ΕΕ, όλα αυτά εγείρουν ζητήματα διακυβέρνησης, διαφάνειας και λογοδοσίας.

159

Μία από τις προκλήσεις που αντιμετώπιστηκαν κατά τη διάρκεια της ανταπόκρισης ήταν ο τρόπος με τον οποίο θα μπορούσε να διασφαλιστεί η δημοκρατική νομιμότητα κατά την κατάρτιση και την έγκριση κανονιστικών διατάξεων, καθώς και η λειτουργία των νέων πράξεων. Λιγότερη έμφαση δόθηκε στα πρώτα στάδια στις απαραίτητες ρυθμίσεις λογοδοσίας για τα αποτελέσματα που αναμενόταν να επιτύχουν αυτές οι πράξεις.

65 Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1024/2013 του Συμβουλίου.

Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1022/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 22ας Οκτωβρίου 2013, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1093/2010 σχετικά με τη σύσταση Ευρωπαϊκής Εποπτικής Αρχής (Ευρωπαϊκή Αρχή Τραπεζών) όσον αφορά την ανάθεση ειδικών καθηκόντων στην Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα σύμφωνα με τον κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 1024/2013 του Συμβουλίου (ΕΕ L 287 της 29.10.2013, σ. 5).

66 Επί του παρόντος σε στάδιο απόφασης του Κοινοβουλίου, 1η ανάγνωση/μία ανάγνωση· αριθ. αναφοράς T7-0341/2014, στις 15 Απριλίου 2014.

Μέρος III — Προκλήσεις που σχετίζονται με την ανταπόκριση της ΕΕ στη χρηματοπιστωτική κρίση

Συντονισμένες ενέργειες

160

Η λογοδοσία στο πλαίσιο της νέας αρχιτεκτονικής των δημοσιονομικών ρυθμίσεων και της δημοσιονομικής εποπτείας που προέκυψε ως απάντηση στην κρίση βασίζεται σε ένα πλαίσιο εργασίας το οποίο δεν έχει διαμορφωθεί πλήρως. Ορισμένα συστήματα, παραδείγματος χάρη, σε επίπεδο ΕΕ καλύπτονται κατά καιρούς μόνο εν μέρει από το πεδίο αρμοδιοτήτων του ΕΕΣ:

- οι τρεις εποπτικές αρχές (ΕΕΑ) ελέγχονται από το ΕΕΣ·
- ο ΕΕΜ καλύπτεται από ειδικές διατάξεις — που περιγράφονται ανωτέρω — οι οποίες προβλέπουν ότι η ΕΚΤ λογοδοτεί στο Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και υπόκειται σε έλεγχο από το ΕΕΣ όσον αφορά τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση⁶⁷. το ΕΕΣ, ωστόσο, δεν ασχολείται με τις εθνικές εποπτικές αρχές στο πλαίσιο του ΕΕΜ· δεν υπάρχουν διατάξεις για την αξιολόγηση του εποπτικού συστήματος συνολικά από τους ελεγκτές. Η στενότερη συνεργασία με τα ανώτατα ελεγκτικά όργανα στα αντίστοιχα κράτη μέλη θα επέτρεπε πιθανόν τη διενέργεια περισσότερο ολοκληρωμένων αξιολογήσεων, αλλά δεν υπάρχουν επί του παρόντος τέτοιου είδους ρυθμίσεις.

67 Άρθρο 27, παράγραφος 2, του πρωτοκόλλου αριθ. 4 της ΣΛΕΕ για το καταστατικό του Ευρωπαϊκού Συστήματος Κεντρικών Τραπεζών και της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας.

Μέρος III — Προκλήσεις που σχετίζονται με την ανταπόκριση της ΕΕ στη χρηματοπιστωτική κρίση

Μηχανισμοί χρηματοδοτικής στήριξης για τα κράτη μέλη

161

Η δεύτερη φάση της κρίσης, η οποία άρχισε το 2010, σχετιζόταν με το δημόσιο χρέος. Έως τον Ιανουάριο του 2013, τουλάχιστον 20 κράτη μέλη της ΕΕ υποβλήθηκαν στις διατάξεις μιας απόφασης του Συμβουλίου στο πλαίσιο της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος. Η σχέση μεταξύ των τραπεζών και του δημόσιου χρέους επηρέασε τις δημοσιονομικές επιδόσεις των κρατών μελών: ορισμένες κυβερνήσεις, αφενός, διέσωσαν πολλές τράπεζες που αντιμετώπιζαν χρηματοπιστωτικές δυσκολίες ενώ, αφετέρου, η υψηλή τραπεζική έκθεση στο δημόσιο χρέος εγκυμονούσε τη δημιουργία ενός επικίνδυνου φαύλου κύκλου που απαιτούσε άμεση παρέμβαση σε επίπεδο ΕΕ. Έως τα μέσα του 2013 είχαν συγκροτηθεί μηχανισμοί μακροοικονομικής σταθερότητας, παρέχοντας σωρευτικά 890 δισεκατομμύρια ευρώ, εκ των οποίων τα 313,6 δισεκατομμύρια ευρώ είχαν χρησιμοποιηθεί ως τότε⁶⁸.

162

Η κρίση στον τραπεζικό τομέα και η κρίση δημόσιου χρέους είχαν αντίκτυπο στις οικονομικές επιδόσεις. Τα μέτρα λιτότητας, οι δημοσιονομικές προσαρμογές, η αύξηση του κόστους εξυπηρέτησης του χρέους και ο αντίκτυπος του προβληματικού τραπεζικού τομέα επιδείνωσαν τον αντίκτυπο της ύφεσης στην οικονομία της ΕΕ:

- το δημοσιονομικό έλλειμμα των κυβερνήσεων τόσο στη ζώνη του ευρώ όσο και στην ΕΕ των 27 υπερέβη το 6 % του ΑΕγχΠ κατά την περίοδο 2009-2010 (υπερδιπλάσιο του ανώτατου ορίου που είχε συμφωνηθεί στη Συνθήκη του Μάαστριχτ).
- το δημόσιο χρέος στη ζώνη του ευρώ αυξήθηκε από 66,4 % σε 92,7 % του ΑΕγχΠ από το 2007 έως το 2013⁶⁹.
- η αύξηση του ΑΕγχΠ τόσο στη ζώνη του ευρώ όσο και στην ΕΕ έπεσε κάτω από το μακροπρόθεσμο δυναμικό της, λαμβάνοντας αρνητικό πρόσημο το 2009 (- 4,4 % για τη ζώνη του ευρώ) και το 2013 (- 0,4 % για τη ζώνη του ευρώ). Πρακτικά αυτό σημαίνει ότι το ΑΕγχΠ στη ζώνη του ευρώ ήταν χαμηλότερο το 2013 σε σχέση με το 2007 πριν από την έναρξη της κρίσης.

163

Η ΕΕ ανταποκρίθηκε στην κρίση δημόσιου χρέους παρέχοντας χρηματοδοτική στήριξη στα κράτη μέλη που βρίσκονταν σε δυσχερή θέση με μια σειρά μηχανισμών (βλέπε **πίνακα 4**).

164

Οι πρωτοβουλίες που αναλήφθηκαν στο πλαίσιο εργασίας της ΕΕ περιλαμβάνουν τα εξής:

- τον **Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Χρηματοοικονομικής Σταθεροποίησης** (ΕΜΧΣ), ο οποίος σχεδιάστηκε για την παροχή χρηματοδοτικής στήριξης στα κράτη μέλη βάσει εγγυήσεων του προϋπολογισμού της ΕΕ (το Συμβούλιο αποφάσισε να καταργήσει τον μηχανισμό αυτόν μέχρι το τέλος του 2013)· και
- τη στήριξη **ισοζυγίου πληρωμών** (ΙΠ), που είναι προγενέστερη της κρίσης και προσφέρει επίσης δάνεια και πιστωτικές διευκολύνσεις εγγυημένα από τον προϋπολογισμό της ΕΕ.

68 Κατάσταση στις 30 Ιουνίου 2013. Βάσει της συνδυαστικής δανειοδοτικής ικανότητας του μηχανισμού ισοζυγίου πληρωμών, της ελληνικής δανειακής διευκόλυνσης, του ΕΜΧΣ, και του συνδυαστικού ανώτατου ορίου του ΕΤΧΣ και του ΕΜΣ που είχε οριστεί στα 700 δισεκατομμύρια ευρώ (βλέπε **πίνακα 4**).

69 Eurostat, επιγραμμικά δεδομένα, Στατιστικές δημόσιων οικονομικών, γενικό δημόσιο έλλειμμα (εκπεφρασμένο ως % του ΑΕγχΠ) και γενικό ακαθάριστο δημόσιο έλλειμμα (εκπεφρασμένο ως % του ΑΕγχΠ)· βλέπε επίσης δελτίο τύπου της Eurostat της 22ας Ιανουαρίου 2014.

Μέρος III — Προκλήσεις που σχετίζονται με την ανταπόκριση της ΕΕ στη χρηματοπιστωτική κρίση

Πίνακας 4

Μηχανισμοί χρηματοδοτικής στήριξης της ΕΕ, καθώς και διακυβερνητικοί μηχανισμοί χρηματοδοτικής στήριξης

Μέσα χρηματοδοτικής στήριξης	Στήριξη του ισοζυγίου πληρωμών (ΙΠ)	Διακυβερνητικά δάνεια προς την Ελλάδα στο πλαίσιο της ζώνης του ευρώ	Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Χρηματοοικονομικής Σταθεροποίησης (ΕΜΧΣ)	Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοοικονομικής Σταθερότητας (ΕΤΧΣ)	Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας (ΕΜΣ)
Νομική/θεσμική μορφή	Μηχανισμός της ΕΕ	Διακυβερνητική συμφωνία	Μηχανισμός της ΕΕ	Ιδιωτική εταιρεία που ανήκει σε χώρες της ζώνης του ευρώ	Διακυβερνητικός οργανισμός
Κεφαλαιακή διάρθρωση	Εγγυημένη από τον προϋπολογισμό της ΕΕ (ήτοι, όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ)	Κανένα, διμερή δάνεια που συγκεντρώθηκαν από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή	Εγγυημένη από τον προϋπολογισμό της ΕΕ (ήτοι, όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ)	Εγγυήσεις και υπερεγγυήσεις από χώρες της ζώνης του ευρώ	Καταβλημένο κεφάλαιο 80 δισεκατομμυρίων ευρώ και καταβλητέ κεφάλαιο 620 δισεκατομμυρίων ευρώ
Δανειοδοτική ικανότητα	50 δισεκατομμύρια ευρώ	80 δισεκατομμύρια ευρώ	60 δισεκατομμύρια ευρώ	440 δισεκατομμύρια ευρώ	500 δισεκατομμύρια ευρώ
Δανεισθέντα ποσά και δικαιούχα κράτη μέλη	13,4 δισεκατομμύρια ευρώ (Λετονία, Ουγγαρία και Ρουμανία)	52,9 δισεκατομμύρια ευρώ (Ελλάδα)	43,8 δισεκατομμύρια ευρώ (Ιρλανδία και Πορτογαλία)	166,1 δισεκατομμύρια ευρώ (Ελλάδα, Ιρλανδία και Πορτογαλία)	44,3 δισεκατομμύρια ευρώ (Ισπανία και Κύπρος)
Μηχανισμοί	Δάνεια, πιστωτικές διευκολύνσεις	Δάνεια	Δάνεια, πιστωτικές διευκολύνσεις	Δάνεια, αγορές ομολόγων στις πρωτογενείς και δευτερογενείς αγορές	Δάνεια, αγορές ομολόγων στις πρωτογενείς και δευτερογενείς αγορές
Διάρκεια ισχύος	Μόνιμος μηχανισμός	Δάνεια που πρόκειται να εξοφληθούν επτάμισι χρόνια από την ημερομηνία εκταμίευσης σε 22 ισόποσες τριμηνιαίες καταβολές	Έως το τέλος Ιουνίου του 2013. Θα παραμείνει σε ισχύ έως ότου εξοφληθούν όλες οι εκκρεμείς υποχρεώσεις	Έως το τέλος Ιουνίου του 2013. Θα παραμείνει σε ισχύ έως ότου εξοφληθούν όλες οι εκκρεμείς υποχρεώσεις	Μόνιμος μηχανισμός από τον Οκτώβριο του 2012 και εξής
Κύριοι οργανισμοί λήψης αποφάσεων	Απόφαση του Συμβουλίου, με ειδική πλειοψηφία κατόπιν ψηφοφορίας επί πρότασης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής	Ευρωμάδα	Απόφαση του Συμβουλίου, με ειδική πλειοψηφία κατόπιν ψηφοφορίας επί πρότασης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής	Ευρωμάδα/Διοικητικό Συμβούλιο ΕΤΧΣ	Ευρωμάδα/Συμβούλιο Διοικητών του ΕΜΣ
Νομική βάση χρηματοδότησης	Άρθρο 143 της ΣΛΕΕ	Διακυβερνητική απόφαση και άρθρο 136 της ΣΛΕΕ	Άρθρο 122 της ΣΛΕΕ (κράτος μέλος που αντιμετωπίζει «έκτακτες περιστάσεις που εκφεύγουν από τον έλεγχό του»)	Διακυβερνητική απόφαση	Διακυβερνητική συνθήκη που συνδέεται με το τροποποιημένο άρθρο 136 της ΣΛΕΕ
Λογοδοσία	Διαδικασία απαλλαγής της ΕΕ	Ο μηχανισμός δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της διαδικασίας απαλλαγής της ΕΕ Δραστηριότητες της Επιτροπής προς υποστήριξη του μηχανισμού που υπόκειται στη διαδικασία απαλλαγής της ΕΕ	Διαδικασία απαλλαγής της ΕΕ	Ο μηχανισμός δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της διαδικασίας απαλλαγής της ΕΕ Η ετήσια γενική συνέλευση των μετόχων εξυπηρετεί τη διαδικασία απαλλαγής όσον αφορά τους λογαριασμούς Δραστηριότητες της Επιτροπής προς υποστήριξη του μηχανισμού που υπόκειται στη διαδικασία απαλλαγής της ΕΕ	Ο μηχανισμός δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της διαδικασίας απαλλαγής της ΕΕ Το Συμβούλιο Διοικητών είναι αρμόδια για την απαλλαγή αρχή Δραστηριότητες της Επιτροπής προς υποστήριξη του μηχανισμού που υπόκειται στη διαδικασία απαλλαγής της ΕΕ
Δημόσιος έλεγχος	Έλεγχος από το ΕΕΣ δυνάμει του άρθρου 9α του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 332/2002	Καμία πρόβλεψη	Έλεγχος από το ΕΕΣ δυνάμει του άρθρου 8 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 407/2010	Έχει διοριστεί ιδιωτικός ελεγκτής	Ο ΕΜΣ ελέγχεται από πενταμελές Ελεγκτικό Συμβούλιο, ένα μέλος του οποίου προέρχεται από το ΕΕΣ και ενεργεί υπό την προσωπική του ιδιότητα. Προβλέπεται η χρήση ιδιωτικού ελεγκτή.

Πηγή: ΕΕΣ.

Μέρος III — Προκλήσεις που σχετίζονται με την ανταπόκριση της ΕΕ στη χρηματοπιστωτική κρίση

165

Αναλήφθηκαν, όμως, ορισμένες καίριες πρωτοβουλίες από τα κράτη μέλη της ΕΕ εκτός του πλαισίου εργασίας της ΕΕ. Αυτό συνέβη για:

- τη Συνθήκη για τη σταθερότητα, τον συντονισμό και τη διακυβέρνηση στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση (ΣΣΣΔ).
- την ελληνική δανειακή διευκόλυνση — έναν μηχανισμό των χωρών της ζώνης του ευρώ, που χρηματοδοτείται από διμερή δάνεια και από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (ΕΤΧΣ) και διευκολύνεται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Οι εθνικές εισφορές στην ελληνική δανειακή διευκόλυνση ελέγχονται από τα εθνικά ανώτατα όργανα ελέγχου· η ελληνική ελεγκτική υπηρεσία μπορεί να ελέγχει τη νομιμότητα των δαπανών στην Ελλάδα, αλλά όχι την αποτελεσματικότητά τους, καθώς δεν διενεργεί ελέγχους επιδόσεων· το ΕΕΣ μπορεί να ελέγχει μόνο την τεχνική υποστήριξη που παρέχει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή.
- το Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (ΕΤΧΣ), που χρηματοδοτείται από το Δημόσιο και συγκροτήθηκε από τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ ως ιδιωτικό μέσο, χωρίς διατάξεις για έλεγχο ή λογοδοσία από τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα.
- τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας (ΕΜΣ), που δημιουργήθηκε για να παρέχει συνδρομή στα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ που αντιμετωπίζουν οικονομικές δυσκολίες. Ορισμένα θεσμικά όργανα της ΕΕ θα εφαρμόσουν αυτήν τη διακυβερνητική συνθήκη: η επίλυση διαφορών έχει ανατεθεί στο Δικαστήριο της ΕΕ, ενώ η εποπτεία μετά το πρόγραμμα θα διεξαχθεί από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το Συμβούλιο. Δεν προβλέφθηκε κανένας ρόλος από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (λογοδοσία) ή το ΕΕΣ· ο ΕΜΣ θα ελέγχεται από ένα πενταμελές ελεγκτικό συμβούλιο τα μέλη του οποίου θα λειτουργούν υπό την προσωπική τους ιδιότητα. Σε αντίθεση με το δημοσιονομικό σύμφωνο, δεν υπάρχει πρόβλεψη στον ΕΜΣ για μελλοντική ενσωμάτωσή του στη Συνθήκη για την ΕΕ. Εντούτοις, οι πολιτικές αρχές της ΕΕ επεσήμαναν ότι, παρά το γεγονός αυτό, έχουν θεσπιστεί ορισμένες διακυβερνητικές ρυθμίσεις λόγω των ελλείψεων της προηγούμενης αρχιτεκτονικής. Αυτές θα χρειαστεί εντέλει να ενσωματωθούν στο νομικό πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης⁷⁰.

166

Το ΕΕΣ μπορεί να ελέγχει τους μηχανισμούς που συγκροτήθηκαν στο πλαίσιο του νομικού πλαισίου της ΕΕ (ΙΠ και ΕΜΧΣ) και τους ρόλους που αποδόθηκαν στα θεσμικά όργανα της ΕΕ (π.χ. ΓΔ ECFIN) για όλους τους μηχανισμούς στήριξης (συμπεριλαμβανομένου του ΕΤΧΣ, του ΕΜΣ και των ελληνικών δανείων) όσον αφορά την αξιολόγηση της εκπλήρωσης των προϋποθέσεων για τους διάφορους μηχανισμούς στήριξης, τη διαμόρφωση των συνθηκών, την παρακολούθηση των επιδόσεων της χώρας και τη διαδικασία διαμόρφωσης ειδικών ανά χώρα συστάσεων. Ορισμένοι έλεγχοι επιδόσεων βρίσκονται σε εξέλιξη στους εν λόγω τομείς.

70 «Προς μια γνήσια οικονομική και νομισματική ένωση», Χάρτης πορείας που καταρτίστηκε από τον πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου σε συνεργασία με τους προέδρους της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, της Ευρωζώνης και της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας, 5 Δεκεμβρίου 2012.

Μέρος III — Προκλήσεις που σχετίζονται με την ανταπόκριση της ΕΕ στη χρηματοπιστωτική κρίση

167

Όλα τα μέσα στήριξης που βασίζονται σε διακυβερνητικές συμφωνίες περιλαμβάνουν διάταξη για εξωτερικό ελεγκτή. Επιπλέον, ορισμένα ανώτατα όργανα ελέγχου ελέγχουν τα αντίστοιχα εθνικά μερίδια στο πλαίσιο των διαφόρων μηχανισμών χρηματοδοτικής στήριξης. Αυτή η κατακερματισμένη προσέγγιση, σε συνδυασμό με τις διαφορετικές νομικές βάσεις και τις ποικίλες ρυθμίσεις λογοδοσίας, έχουν ως αποτέλεσμα μια σύνθετη δομή όσον αφορά τη διακυβέρνηση και τη λογοδοσία.

Συντονισμένες ενέργειες

168

Η κατακερματισμένη προσέγγιση σχετικά με τη συγκρότηση των μηχανισμών χρηματοδοτικής στήριξης και τα μερικά δικαιώματα ελέγχου των διαφόρων δημόσιων αρχών ελέγχου δεν ευνοούν μια ολοκληρωμένη επισκόπηση της ανταπόκρισης σε επίπεδο ΕΕ. Οι ρυθμίσεις ελέγχου πρέπει να ενισχυθούν για αυτόν τον σκοπό.

Διαχείριση επιδόσεων

169

Επί του παρόντος, η Επιτροπή δεν παρέχει περιεκτικές πληροφορίες και εκθέσεις σχετικά με την αποτελεσματικότητα των μέτρων χρηματοδοτικής στήριξης όσον αφορά τον μετριασμό των δευτερογενών επιπτώσεων και σχετικά με το κατά πόσον τα δικαιούχα κράτη υπερβαίνουν επιτυχώς τις χρηματοοικονομικές δυσκολίες που αντιμετωπίζουν χάρη στη συμμόρφωση με τους όρους και τα προγράμματα που έχουν συμφωνηθεί.

Μέρος III — Προκλήσεις που σχετίζονται με την ανταπόκριση της ΕΕ στη χρηματοπιστωτική κρίση

Ενισχυμένη οικονομική και δημοσιονομική εποπτεία

170

Έχουν ληφθεί πολλά μέτρα για τη διασφάλιση του οικονομικού συντονισμού με στόχο τη μείωση των αρνητικών δευτερογενών επιπτώσεων των ενεργειών που εφαρμόζει ένα κράτος μέλος. Σε αυτά περιλαμβάνεται και ένα σύνολο κανονισμών και οδηγιών (το λεγόμενο «εξάπτυχο» και «δίπτυχο»), καθώς και ένα σύνολο συνθηκών εκτός του νομικού πλαισίου της ΕΕ, που ισχύουν για τα υπογράφοντα κράτη μέλη (το δημοσιονομικό σύμφωνο).

171

Οι κανόνες αυτοί επιβάλλουν ανώτατα όρια στο δημοσιονομικό έλλειμμα και χρέος και μηχανισμούς εποπτείας για την πρόληψη των δευτερογενών επιπτώσεων, πρωτίστως στο εσωτερικό της ζώνης του ευρώ. Απλοποιούν επίσης το χρονοδιάγραμμα της διαδικασίας προϋπολογισμού στα 28 κράτη μέλη στο πλαίσιο του ευρωπαϊκού εξαμήνου και πραγματεύονται ζητήματα που σχετίζονται με τους υποκείμενους εθνικούς λογαριασμούς και εθνικές στατιστικές.

Ενισχυμένα μέτρα δημοσιονομικού και οικονομικού συντονισμού σε επίπεδο ΕΕ

172

Μετά τη χρηματοπιστωτική κρίση, η ΕΕ ανέλαβε μέτρα για τη μεταρρύθμιση του συμφώνου σταθερότητας και ανάπτυξης. Η πρώτη απόπειρα ήταν το σύμφωνο για το ευρώ+. Η πλέον πρόσφατη μεταρρύθμιση συνίσταται σε μια δέσμη νομοθετικών πράξεων που ονομάζεται «εξάπτυχο» και «δίπτυχο», η οποία αποσκοπεί στην ενίσχυση του δημοσιονομικού και οικονομικού συντονισμού και της εποπτείας σε επίπεδο ΕΕ. Η Συνθήκη για τη σταθερότητα, τον συντονισμό και τη διακυβέρνηση στην ΟΝΕ (γνωστή και ως «δημοσιονομικό σύμφωνο») ενισχύει επίσης τη λογοδοσία των κρατών μελών μεταξύ τους.

- Το **σύμφωνο σταθερότητας και ανάπτυξης** (ΣΣΑ) είναι μια συμφωνία μεταξύ των 28 κρατών μελών της ΕΕ, για τη διευκόλυνση και τη διατήρηση της σταθερότητας της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης (ΟΝΕ). Κυρίως βάσει των άρθρων 121 και 126 της ΣΛΕΕ, συνίσταται στη δημοσιονομική παρακολούθηση των κρατών μελών από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το Συμβούλιο των Υπουργών και την έκδοση μιας ετήσιας σύστασης σχετικά με δράσεις πολιτικής για τη διασφάλιση της πλήρους συμμόρφωσης με το ΣΣΑ, μεταξύ άλλων και μεσοπρόθεσμα. Το σύμφωνο περιγράφηκε σε ένα ψήφισμα και σε δύο κανονισμούς του Συμβουλίου τον Ιούλιο του 1997. Ο πρώτος κανονισμός «για την ενίσχυση της εποπτείας της δημοσιονομικής κατάστασης και την εποπτεία και το συντονισμό των οικονομικών πολιτικών», που είναι γνωστός και ως «προληπτικό σκέλος», τέθηκε σε ισχύ την 1η Ιουλίου 1998⁷¹. Ο δεύτερος κανονισμός «για την επιτάχυνση και τη διασαφήνιση της εφαρμογής της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος», που είναι γνωστός και ως «αποτρεπτικό σκέλος», τέθηκε σε ισχύ την 1η Ιανουαρίου 1999⁷². Όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ εκτός από το Ηνωμένο Βασίλειο⁷³ είναι αυτόματα μέλη τόσο της ΟΝΕ όσο και του ΣΣΑ, όπως προβλέπεται στις παραγράφους της Συνθήκης για την ΕΕ.

71 Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1466/97 του Συμβουλίου, της 7ης Ιουλίου 1997, για την ενίσχυση της εποπτείας της δημοσιονομικής κατάστασης και την εποπτεία και το συντονισμό των οικονομικών πολιτικών (ΕΕ L 209 της 2.8.1997, σ. 1).

72 Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1467/97 του Συμβουλίου, της 7ης Ιουλίου 1997, για την επιτάχυνση και τη διασαφήνιση της εφαρμογής της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος (ΕΕ L 209 της 2.8.1997, σ. 6).

73 Δυνάμει του άρθρου 4 του πρωτοκόλλου 15 (ΣΛΕΕ), η εν λόγω υποχρέωση δεν ισχύει για το Ηνωμένο Βασίλειο· δυνάμει του άρθρου 5 του πρωτοκόλλου 15 (ΣΛΕΕ), η υποχρέωση αποφυγής των υπερβολικών ελλειμμάτων ισχύει για το Ηνωμένο Βασίλειο.

Μέρος III — Προκλήσεις που σχετίζονται με την ανταπόκριση της ΕΕ στη χρηματοπιστωτική κρίση

- Το «**εξάπτυχο**» αποτελεί παράγωγο δικαίο της ΕΕ και ισχύει καταρχήν και για τα 28 κράτη μέλη, αλλά περιλαμβάνει και κάποιους ειδικούς κανόνες μόνο για τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ. Το «**δίπτυχο**» ισχύει μόνο για τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ.
- Οι κανονιστικές διατάξεις του «εξάπτυχου» και του «δίπτυχου» ενισχύουν διαφορετικές πτυχές της οικονομικής και δημοσιονομικής εποπτείας. Σημαντικά κοινά χαρακτηριστικά είναι τα εξής: i) έγκριση μέσω της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας· ii) υψηλότερο επίπεδο διαβούλευσης μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και των εθνικών κοινοβουλίων στο πλαίσιο του οικονομικού διαλόγου· iii) απαιτείται η διεξαγωγή περιοδικών επανεξετάσεων της αποτελεσματικότητας από την Επιτροπή· και iv) διατάξεις σχετικά με τις οδούς λογοδοσίας μεταξύ των εμπλεκόμενων μερών.
- Το **δημοσιονομικό σύμφωνο** (ΣΣΣΔ)⁷⁴ αποτελεί χωριστή συνθήκη, η οποία πραγματεύεται την ευθύνη που υπέχουν τα κράτη μέλη μεταξύ τους όσον αφορά τις δημοσιονομικές πρακτικές που είναι απαραίτητες για τη διασφάλιση του ευρώ. Εξουσιοδοτεί την Επιτροπή να παραπέμψει υποθέσεις στο ΔΕΕ και να διασφαλίζει την εκτελεστικότητα των εν λόγω αποφάσεων. Η συνθήκη ενισχύει επίσης τους οικονομικούς και δημοσιονομικούς κανόνες της ΕΕ απαιτώντας την ενσωμάτωση των όρων αυτών στις εθνικές νομοθετικές διατάξεις και ο συντονισμός και η εποπτεία να βασίζονται στους θεσμούς και τα μέτρα της ΕΕ που ορίζονται στο δίκαιο της ΕΕ⁷⁵. Η Επιτροπή είναι υπεύθυνη για τις διαδικασίες παρακολούθησης και ενεργοποίησης των απαραίτητων μέτρων επανόρθωσης.

74 Συνθήκη για τη σταθερότητα, τον συντονισμό και τη διακυβέρνηση στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση (ΣΣΣΔ), γνωστή και ως «δημοσιονομικό σύμφωνο».

75 Βλέπε άρθρα 10 και 11 της ΣΣΣΔ.

Μέρος III — Προκλήσεις που σχετίζονται με την ανταπόκριση της ΕΕ στη χρηματοπιστωτική κρίση

Ευρωπαϊκό Εξάμηνο

173

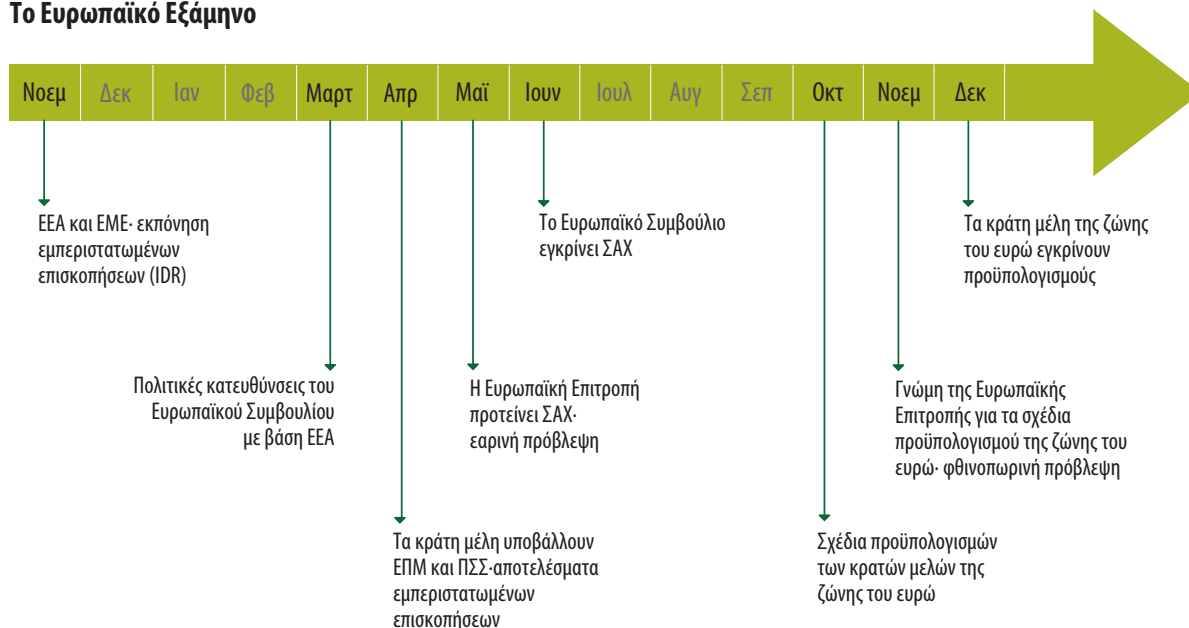
Το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο είναι μια νέα αρχιτεκτονική διακυβέρνησης που συμφωνήθηκε από τα κράτη μέλη της ΕΕ το 2010⁷⁶. Το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο αποσκοπεί στον εξορθολογισμό του οικονομικού και δημοσιονομικού συντονισμού σε εθνικό επίπεδο και σε επίπεδο ΕΕ και περιλαμβάνει ένα αυστηρό ετήσιο χρονοδιάγραμμα για τη συλλογή, την ανάλυση και την αξιολόγηση ενός ευρέος φάσματος οικονομικών δεικτών. Πρέπει να παρέχει σε όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, εθνικά κοινοβούλια, κράτη μέλη και θεσμικά όργανα της ΕΕ) το απαραίτητο πλαίσιο εργασίας για τη βελτίωση της εποπτείας και του συντονισμού (βλέπε **γράφημα 7**).

76 Συμφωνήθηκε από τα κράτη μέλη της ΕΕ στις 7 Σεπτεμβρίου 2010 έπειτα από την υποβολή των προτάσεων IP/10/561 και IP/10/859 της Επιτροπής τον Μάιο και τον Ιούνιο του 2010 αντίστοιχα.

Γράφημα 7

Χρονοδιάγραμμα ευρωπαϊκού εξαμήνου

Το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο



Γλωσσάριο

ΕΕΑ Ετήσια έρευνα ανάπτυξης – **ΕΜΕ** Έκθεση του μηχανισμού επαγρύπνησης – **ΕΠΜ** Εθνικό πρόγραμμα μεταρρύθμισης – **ΠΣΣ** Πρόγραμμα σταθερότητας και σύγκλισης – **ΣΑΧ** Συστάσεις ανά χώρα – **IDR** εμπειριστατωμένη επισκόπηση

Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

Μέρος III — Προκλήσεις που σχετίζονται με την ανταπόκριση της ΕΕ στη χρηματοπιστωτική κρίση

Αξιοπίστοι εθνικοί λογαριασμοί και στατιστικές

174

Τα μέτρα που ελήφθησαν για την προώθηση της βιωσιμότητας των δημόσιων οικονομικών ενέχουν νέες προκλήσεις για τη δημόσια λογοδοσία και τον δημόσιο έλεγχο. Ο δημοσιονομικός και οικονομικός συντονισμός εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από υψηλής ποιότητας λογιστικές εκτιμήσεις υπό μορφή προβλέψεων και στατιστικές που πρέπει να είναι συγκρίσιμες μεταξύ των κρατών μελών. Τα στοιχεία καταδεικνύουν ότι η έλλειψη δημοσιονομικής διαφάνειας είχε πραγματικό κόστος για τα κράτη μέλη και την ΕΕ. Η αδυναμία ορισμένων κυβερνήσεων να αξιολογήσουν την πραγματική δημοσιονομική θέση τους ήταν ένας παράγοντας που επιδεινώθηκε στο αποκορύφωμα της κρίσης⁷⁷.

175

Η Επιτροπή, μέσω της Eurostat, διεξήγαγε για τον λόγο αυτό το 2012⁷⁸ εκτίμηση της κατάστασης όσον αφορά τα λογιστικά πρότυπα που εφαρμόζονται στα κράτη μέλη. Στην έκθεση εξετάζονται οι συνέπειες των εναρμονισμένων λογιστικών προτύπων για τον δημόσιο τομέα στα κράτη μέλη. Τα ΔΛΠΔΤ είναι ένα σύνολο λογιστικών προτύπων για τον δημόσιο τομέα, σχεδιασμένων έτσι ώστε να διασφαλίζουν ότι οι λογαριασμοί βάσει δεδουλευμένων παρέχουν έγκαιρες, ακριβείς και αξιόπιστες πληροφορίες σχετικά με τη δημοσιονομική και οικονομική θέση των δημόσιων φορέων. Η Επιτροπή (Eurostat) πραγματοποιεί διαβουλεύσεις με τα ενδιαφερόμενα μέρη σχετικά με το κατά πόσον τα ΔΛΠΔΤ είναι κατάλληλα να αποτελέσουν τη βάση των ευρωπαϊκών λογιστικών προτύπων για τον δημόσιο τομέα (ΕΛΠΔΤ), τα οποία θα ρυθμίζουν τα λογιστικά πρότυπα βάσει δεδουλευμένων για τον δημόσιο τομέα στα κράτη μέλη.

176

Όποια λογιστικά πρότυπα και εάν συμφωνηθούν, η διαφάνεια πρέπει να περιλαμβάνει τα εξής:

- ποιοτικές πληροφορίες σχετικά με τους κινδύνους για τη διατήρηση της ευαισθητοποίησης όσον αφορά πιθανούς οικονομικούς κλυδωνισμούς των δημόσιων οικονομικών·
- κατάλληλη και πλήρη γνωστοποίηση των υφιστάμενων και δυνητικών στοιχείων παθητικού του Δημοσίου και συναφών τομέων (για την αποσαφήνιση του πεδίου εφαρμογής της δημοσιονομικής δραστηριότητας εκτός του προϋπολογισμού, τα έξοδα της οποίας μπορούν να αναπηδήσουν αργότερα στο Δημόσιο)· και
- έγκαιρη, αποτελεσματική και ακριβή διαβίβαση πληροφοριακών στοιχείων σχετικά με όλα τα οικονομικά γεγονότα στο ολοκληρωμένο λογιστικό σύστημα των δημόσιων οντοτήτων.

77 Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (2012), Fiscal transparency, accountability, and risk (Δημοσιονομική διαφάνεια, λογοδοσία και κίνδυνος), Τμήμα Δημοσιονομικών Υποθέσεων και Τμήμα Στατιστικής, 7 Αυγούστου 2012.

78 Έκθεση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο — Προς την εφαρμογή εναρμονισμένων λογιστικών προτύπων για τον δημόσιο τομέα στα κράτη μέλη — Η καταλληλότητα των ΔΛΠΔΤ για τα κράτη μέλη – (SWD(2013) 57 final), COM(2013) 114 τελικό).

Μέρος III — Προκλήσεις που σχετίζονται με την ανταπόκριση της ΕΕ στη χρηματοπιστωτική κρίση

Συντονισμένες ενέργειες

177

Η αποτελεσματικότητα του πλαισίου εποπτείας εξαρτάται από τις επιδόσεις των διαφόρων φορέων στο πλαίσιο της διαδικασίας: το Συμβούλιο είναι υπεύθυνο για τη λήψη αποφάσεων σχετικά με τον οικονομικό συντονισμό και τη διακυβέρνηση, ενώ η Επιτροπή είναι υπεύθυνη για τις βασικές λειτουργίες που αφορούν τα καθήκοντα συντονισμού και εποπτείας της ΕΕ.

178

Το εξάπτυχο, το δίπτυχο και το δημοσιονομικό σύμφωνο περιλαμβάνουν διατάξεις για την πραγματοποίηση διαβουλεύσεων με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο: όλοι οι κανονισμοί περιλαμβάνουν διατάξεις για την υποβολή πληροφοριών στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και για τη διεξαγωγή διαλόγου με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στο πλαίσιο του ευρωπαϊκού εξαμήνου. Οι κανόνες προβλέπουν την αύξηση της πληροφόρησης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και τη δυνατότητα άσκησης επιρροής εκ μέρους του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στις αποφάσεις του Συμβουλίου. Δεν είναι σαφές κατά πόσον (ή πώς) το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο και ο οικονομικός διάλογος θα λαμβάνουν υπόψη το έργο των ανώτατων οργάνων ελέγχου επί των οικείων ζητημάτων.

179

Οι πολίτες αναμένουν από τις δημόσιες αρχές, συμπεριλαμβανομένων των ελεγκτών, να τους προειδοποιούν σε περίπτωση μεγάλων συστημικών κινδύνων για τα χρηματοοικονομικά τους συμφέροντα. Οι ελεγκτές αναγνωρίζουν αυτήν τους την ευθύνη. Κατά τη διάρκεια του διεθνούς συνεδρίου του 2013 (XXI INCOSAI) του Διεθνούς Οργανισμού Ανώτατων Οργάνων Ελέγχου (INTOSAI), τα μέλη συμφώνησαν ότι τα ανώτατα όργανα ελέγχου πρέπει να συμβάλλουν στην εστίαση της προσοχής σε γενικά ή συστημικά ζητήματα, η σπουδαιότητα των οποίων μπορεί να επηρεάσει τη μακροπρόθεσμη βιωσιμότητα των κυβερνητικών πολιτικών και οικονομικών. Ως το ανώτατο ελεγκτικό όργανο της ΕΕ, το ΕΕΣ αναμένεται να προειδοποιεί για δυνητικούς ευρωπαϊκούς συστημικούς κινδύνους.

180

Ενώ ο ρόλος των ελεγκτικών οργάνων δεν είναι να αναπαράγουν τον ρόλο των θεσμικών οργάνων τα οποία εντοπίζουν και αντιμετωπίζουν συστημικούς κινδύνους το συντομότερο δυνατόν, ο ρόλος των ελεγκτών είναι να αξιολογούν κατά πόσον οι εν λόγω οντότητες είναι κατάλληλες να εκπληρώνουν αυτούς τους σκοπούς. Τυχόν επέκταση του ρόλου των ελεγκτών όπως προτείνεται στα συμπεράσματα του συνεδρίου Incosai θα απαιτούσε ευρύτερη συναίνεση με άλλα ενδιαφερόμενα μέρη και προβληματισμό σχετικά με την απαιτούμενη δυναμικότητα για τέτοιου είδους δραστηριότητες.

Μέρος III — Προκλήσεις που σχετίζονται με την ανταπόκριση της ΕΕ στη χρηματοπιστωτική κρίση

181

Το τρέχον σύστημα, ωστόσο, είναι κατακερματισμένο και αυξάνει την πολυπλοκότητα της λογοδοσίας και του δημόσιου ελέγχου. Απαιτούνται σαφείς αρμοδιότητες ώστε οι αρχές να είναι υπόλογες, συμπεριλαμβανομένης της αρμοδιότητας για τη διαχείριση των δημόσιων πόρων. Καθίσταται ολοένα δυσκολότερο να κατανοήσουμε ποιος είναι αρμόδιος για τι στην ΕΕ στους ανωτέρω τομείς. Αυτή η αυξανόμενη πολυπλοκότητα εγκυμονεί κινδύνους για τη νομιμότητα της ΕΕ.

182

Τόσο ο χάρτης πορείας του προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου όσο και το σχέδιο της Επιτροπής υποβάλλουν προτάσεις για την ενίσχυση της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης και της τραπεζικής ένωσης. Τα στοιχεία που τίθενται επί του παρόντος υπό συζήτηση περιλαμβάνουν πιθανές εξουσίες για την αναθεώρηση των εθνικών προϋπολογισμών σύμφωνα με τις ευρωπαϊκές δεσμεύσεις, αύξηση της επιρροής της ΕΕ στη φορολογία και την απασχόληση και μακροπρόθεσμα στην ανάπτυξη δημοσιονομικής ικανότητας, ένα ταμείο απόσβεσης χρέους για τη διαχείριση κρίσιμων καταστάσεων χρέους και κοινή έκδοση κυβερνητικού χρέους από τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ. Πολλά από τα στοιχεία αυτά θα απαιτούσαν τροποποίηση των Συνθηκών. Πρέπει να δοθεί προσοχή ώστε να παρασχεθούν σε αυτά τα μέσα σαφείς, συνεκτικοί και διαφανείς μηχανισμοί όσον αφορά τον έλεγχο και τη λογοδοσία.

183

Η χρηματοπιστωτική κρίση έχει επιταχύνει τη δημιουργία νέων μέσων, που διέπονται από ειδικές ρυθμίσεις όσον αφορά τη λογοδοσία και τον έλεγχο. Αυτές οι ρυθμίσεις αποτελούν παραδείγματα των γενικότερων προκλήσεων που εντοπίζονται στο **μέρος II** ανωτέρω. Η ταχύτητα με την οποία σχεδιάστηκαν ορισμένα μέσα και η καινοτομία τους δείχνουν ότι οι ρυθμίσεις όσον αφορά τη λογοδοσία και τον έλεγχο που ίσχυαν μέχρι τώρα πρέπει να συνεχίσουν να επανεξετάζονται κατά τα προσεχή έτη και, σε περιπτώσεις όπου διακυβεύονται άμεσα ή έμμεσα δημόσιοι πόροι, πρέπει να θεσπιστούν ρυθμίσεις επαρκούς διαφάνειας, ελέγχου και λογοδοσίας.

Μέρος IV — Συμπεράσματα και προβληματισμοί

184

Η θέσπιση επαρκών ρυθμίσεων όσον αφορά τη λογοδοσία και τον έλεγχο είναι ουσιώδους σημασίας για τη διαδικασία δημοκρατικής εποπτείας. Κατά την αναθεώρηση του θεσμικού περιβάλλοντος της ΕΕ και τις πρόσφατες εξελίξεις, το Συνέδριο εντόπισε έξι τομείς (βλέπε πίνακα 2) που θέτουν ιδιαίτερες προκλήσεις.

185

Η βελτίωση της λογοδοσίας και του δημόσιου ελέγχου σε επίπεδο ΕΕ απαιτεί:

- Τη θέσπιση συνεπών και περιεκτικών ρυθμίσεων λογοδοσίας και ελέγχου για όλες τις πολιτικές, τα μέσα και τα ταμεία της ΕΕ.
- Συνεκτικές και συνεπείς ρυθμίσεις λογοδοσίας και δημόσιου ελέγχου, ιδίως για συντονισμένους και διακυβερνητικούς μηχανισμούς. Δεδομένης της πολυπλοκότητας, το αντίστοιχο πλαίσιο πρέπει να είναι καλά οργανωμένο και να διασφαλίζει τον συντονισμό μεταξύ των κοινοβουλίων και των οργανισμών δημόσιου ελέγχου τόσο σε εθνικό επίπεδο όσο και σε επίπεδο ΕΕ.
- Μια συνεκτικότερη και περισσότερο ολοκληρωμένη δέσμη ρυθμίσεων που θα καλύπτει τη χρήση όλων των κονδυλίων που βρίσκονται υπό τη διαχείριση των θεσμικών οργάνων και οργανισμών της ΕΕ.
- Όλα τα μέρη που εμπλέκονται στη διαχείριση και τον έλεγχο του προϋπολογισμού της ΕΕ πρέπει να βελτιώσουν ιδίως τις ακόλουθες πτυχές: τη διατύπωση των στόχων, τους ελέγχους για την τήρηση των κανόνων, τη μέτρηση των επιδράσεων και των αποτελεσμάτων, καθώς και τα σχετικά συστήματα εσωτερικού ελέγχου και διαβίβασης πληροφοριακών στοιχείων.
- Ενισχυμένη συνεργασία ώστε να παρέχουν τα κοινοβούλια πλήρη έλεγχο των ευρωπαϊκών μηχανισμών. Η υφιστάμενη αρχιτεκτονική λογοδοσίας και ελέγχου της ΕΕ, αλλά και η διακυβερνητική αρχιτεκτονική που βασίζεται στα ευρωπαϊκά μέσα πρέπει να βελτιωθεί.

186

Αναλογιζόμενοι τις εξελίξεις που προέκυψαν από τη χρηματοπιστωτική κρίση, και γενικότερα, στο πλαίσιο της ΕΕ και των κρατών μελών, καθώς και το τρέχον επίπεδο οικονομικής, δημοσιονομικής και νομισματικής ολοκλήρωσης, είναι σαφές ότι απαιτείται καλύτερη συνεργασία μεταξύ του ΕΕΣ και των ανώτατων οργάνων ελέγχου των κρατών μελών, σε διμερή και ευρύτερη βάση, ανάλογα με τα ζητήματα που τίθενται υπό εξέταση, ούτως ώστε να παρέχεται μια περισσότερο ολοκληρωμένη και περιεκτική επισκόπηση. Είναι επίσης βέβαιο ότι πρέπει να εξεταστούν σε μεγάλο βαθμό και να συζητηθούν τα καθολικά συστήματα λογοδοσίας και ελέγχου στην ΕΕ. Η παρούσα ανασκόπηση επεσήμανε τα διάφορα κενά όσον αφορά τη λογοδοσία και τον έλεγχο στα εν λόγω συστήματα και αναμένεται να συμβάλει στην προώθηση και την εστίαση της προσοχής σε αυτήν τη συζήτηση.

Κατάσταση οργανισμών της ΕΕ

33 αποκεντρωμένοι οργανισμοί

1. Γραφείο Εναρμόνισης στο Πλαίσιο της Εσωτερικής Αγοράς (ΓΕΕΑ)
2. Ευρωπαϊκή Αρχή Ασφαλίσεων και Επαγγελματικών Συντάξεων (ΕΑΑΕΣ)
3. Ευρωπαϊκή Αρχή για την Ασφάλεια των Τροφίμων (EFSA)
4. Ευρωπαϊκή Αρχή Κινητών Αξιών και Αγορών (ΕΑΚΑΑ)
5. Ευρωπαϊκή Αρχή Τραπεζών (ΕΑΤ)
6. Ευρωπαϊκή Αστυνομική Ακαδημία (CEPOL)
7. Ευρωπαϊκή Αστυνομική Υπηρεσία (Ευρωπόλ)
8. Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Ελέγχου της Αλιείας (ΕΥΕΑ)
9. Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο (ΕΑΣΟ)
10. Ευρωπαϊκό Ίδρυμα για τη Βελτίωση των Συνθηκών Διαβίωσης και Εργασίας (Eurofound)
11. Ευρωπαϊκό Ίδρυμα Επαγγελματικής Εκπαίδευσης (ETF)
12. Ευρωπαϊκό Ινστιτούτο για την Ισότητα των Φύλων (EIGE)
13. Ευρωπαϊκό Ινστιτούτο Καινοτομίας και Τεχνολογίας (EIT)
14. Ευρωπαϊκό Κέντρο για την Ανάπτυξη της Επαγγελματικής Κατάρτισης (Cedefop)
15. Ευρωπαϊκό Κέντρο Παρακολούθησης Ναρκωτικών και Τοξικομανίας (ΕΚΠΝΤ)
16. Ευρωπαϊκό Κέντρο Πρόληψης και Ελέγχου Νόσων (ECDC)
17. Ευρωπαϊκός Οργανισμός Ασφάλειας της Αεροπορίας (EASA)
18. Ευρωπαϊκός Οργανισμός για τη Διαχείριση της Επιχειρησιακής Συνεργασίας στα Εξωτερικά Σύνορα των Κρατών Μελών (Frontex)
19. Ευρωπαϊκός Οργανισμός για τη Λειτουργική Διαχείριση Συστημάτων ΤΠ Μεγάλης Κλίμακας στον Χώρο Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης (eu LISA)
20. Ευρωπαϊκός Οργανισμός για την Ασφάλεια Δικτύων και Πληροφοριών (ENISA)
21. Ευρωπαϊκός Οργανισμός για την Ασφάλεια και την Υγεία στην Εργασία (EU-OSHA)
22. Ευρωπαϊκός Οργανισμός για την Ασφάλεια στη Θάλασσα (EMSA)
23. Ευρωπαϊκός Οργανισμός Περιβάλλοντος (ΕΟΠ)
24. Ευρωπαϊκός Οργανισμός Σιδηροδρόμων (ΕΟΣ)
25. Ευρωπαϊκός Οργανισμός Φαρμάκων (EMA)
26. Ευρωπαϊκός Οργανισμός Χημικών Προϊόντων (ECHA)
27. Κοινοτικό Γραφείο Φυτικών Ποικιλιών (ΚΓΦΠ)
28. Μεταφραστικό Κέντρο των Οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (CdT)
29. Μονάδα Δικαστικής Συνεργασίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Eurojust)
30. Οργανισμός Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (FRA)
31. Οργανισμός Συνεργασίας των Ρυθμιστικών Αρχών Ενέργειας (ACER)
32. Οργανισμός του Ευρωπαϊκού GNSS (GSA)
33. Φορέας Ευρωπαϊκών Ρυθμιστικών Αρχών για τις Ηλεκτρονικές Επικοινωνίες (BEREC)

Έξι εκτελεστικοί οργανισμοί

34. Εκτελεστικός Οργανισμός για την Υγεία και τους Καταναλωτές (EAHC)
35. Εκτελεστικός Οργανισμός για τις Μικρομεσαίες Επιχειρήσεις (EASME)
36. Εκτελεστικός Οργανισμός Εκπαίδευσης, Οπτικοακουστικών Θεμάτων και Πολιτισμού (EACEA)
37. Εκτελεστικός Οργανισμός Έρευνας (REA)
38. Εκτελεστικός Οργανισμός Καινοτομίας και Δικτύων (INEA)
39. Εκτελεστικός Οργανισμός του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου Έρευνας (Εκτελεστικός οργανισμός του ΕΣΕ)

Ένας οργανισμός της Ευρατόμ

40. Οργανισμός Εφοδιασμού Ευρατόμ

ΠΩΣ ΘΑ ΠΡΟΜΗΘΕΥΤΕΙΤΕ ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΤΗΣ ΕΕ

Δωρεάν εκδόσεις:

- ένα αντίτυπο:
από το EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- περισσότερα από ένα αντίτυπα ή αφίσες/χάρτες:
από τις αντιπροσωπείες της Ευρωπαϊκής Ένωσης(http://ec.europa.eu/represent_el.htm),
από τα γραφεία εκπροσώπησης στις εκτός ΕΕ χώρες (http://eeas.europa.eu/delegations/index_el.htm),
επικοινωνώντας με την υπηρεσία Άμεση Ευρώπη (http://europa.eu/eurodirect/index_el.htm) ή
καλώντας τον αριθμό 00 800 6 7 8 9 10 11 (δωρεάν τηλεφωνικός αριθμός από όλη την Ένωση) (*).

(*) Οι πληροφορίες παρέχονται δωρεάν, και οι κλήσεις είναι γενικώς δωρεάν (ενδέχεται όμως κάποιες κλήσεις που πραγματοποιούνται μέσω ορισμένων τηλεπικοινωνιακών φορέων ή από τηλεφωνικούς θαλάμους ή ξενοδοχεία να χρεώνονται).

Εκδόσεις επί πληρωμή:

- από το EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Συνδρομές επί πληρωμή:

- μέσω των εμπορικών αντιπροσώπων της Υπηρεσίας Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (http://publications.europa.eu/others/agents/index_el.htm).



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ
ΣΥΝΕΔΡΙΟ



Υπηρεσία Εκδόσεων