

ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ
ΣΥΝΕΔΡΙΟ

Έγγραφο θέσης

2011

ΡΟΛΟΣ ΤΟΥ ΕΕΣ ΥΠΟ ΤΟ ΠΡΙΣΜΑ ΤΗΣ ΤΡΕΧΟΥΣΑΣ
ΧΡΗΜΑΤΟΠΙΣΤΩΤΙΚΗΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΡΙΣΗΣ
ΚΑΙ ΣΥΝΕΠΕΙΕΣ ΓΙΑ ΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΥΠΟΧΡΕΩΣΗ
ΛΟΓΟΔΟΣΙΑΣ ΚΑΙ ΤΟΝ ΕΛΕΓΧΟ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ
ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΣΤΗΝ ΕΕ



EL

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1. Η παγκόσμια χρηματοπιστωτική και οικονομική κρίση που άρχισε το 2007 είχε μείζονες συνέπειες για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Προκειμένου να αντιμετωπίσει την κρίση, η ΕΕ έλαβε μέτρα υποστήριξης της βιωσιμότητας του χρηματοπιστωτικού κλάδου, προώθησης της οικονομικής ανάκαμψης και ανάπτυξης, παροχής οικονομικής στήριξης στα κράτη μέλη και ενίσχυσης του συντονισμού των δημοσιονομικών και οικονομικών πολιτικών από τα κράτη μέλη. Τα μέτρα αυτά μετέβαλαν τον τρόπο άσκησης της οικονομικής και νομισματικής πολιτικής, δημιούργησαν νέους φορείς και μέσα, και καθιέρωσαν νέες δομές και διεργασίες πολιτικής. Επιπλέον, έχουν σημαντικές συνέπειες όσον αφορά τη χρήση των δημόσιων κονδυλίων στην ΕΕ, ήτοι των φόρων που καταβάλλουν οι πολίτες της ΕΕ. Οι αλλαγές στη διαμόρφωση της οικονομικής πολιτικής της Ένωσης θέτουν νέες προκλήσεις όσον αφορά την υποχρέωση λογοδοσίας, τη διαφάνεια και τον έλεγχο των δημόσιων οικονομικών.
2. Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο (εφεξής «το Συνέδριο») φρονεί ότι τα εν λόγω νέα μέτρα πρέπει να συνάδουν με την αρχή σύμφωνα με την οποία σε οιαδήποτε περίπτωση διακυβεύονται δημόσια κονδύλια πρέπει να υφίστανται κατάλληλες διατάξεις όσον αφορά τη διαφάνεια, τη δημόσια υποχρέωση λογοδοσίας και τον έλεγχο των δημόσιων οικονομικών. Το παρόν έγγραφο πραγματεύεται τις επιπτώσεις των βασικών στοιχείων του τρόπου αντιμετώπισης της κρίσης εκ μέρους της ΕΕ στον έλεγχο των δημόσιων οικονομικών, συμπεριλαμβανομένου του ρόλου του Συνεδρίου.

ΣΥΝΕΠΕΙΕΣ ΤΗΣ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗΣ ΤΗΣ ΚΡΙΣΗΣ ΕΚ ΜΕΡΟΥΣ ΤΗΣ ΕΕ ΓΙΑ ΤΟΝ ΕΛΕΓΧΟ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ

ΒΙΩΣΙΜΟΤΗΤΑ ΤΟΥ ΧΡΗΜΑΤΟΠΙΣΤΩΤΙΚΟΥ ΚΛΑΔΟΥ

3. Η ΕΕ έλαβε ορισμένα μέτρα ενθάρρυνσης ενός βιώσιμου χρηματοπιστωτικού κλάδου, συμπεριλαμβανομένης της δημιουργίας Ευρωπαϊκού Συστήματος Χρηματοπιστωτικής Εποπτείας. Όσον αφορά τη μικροπροληπτική εποπτεία, μείζονα εξέλιξη αποτελεί η ίδρυση τριών **νέων φορέων εποπτείας**, της Ευρωπαϊκής Αρχής Τραπεζών (ΕΑΤ), της Ευρωπαϊκής Αρχής ασφαλίσεων και επαγγελματικών συντάξεων (ΕΑΑΕΣ) και της Ευρωπαϊκής Αρχής Κινητών Αξιών και Αγορών (ΕΑΚΑΑ), οι οποίοι τέθηκαν σε λειτουργία την 1η Ιανουαρίου 2011. Το Συνέδριο υποβάλλει σε χρηματοοικονομικό έλεγχο τις εν λόγω αρχές¹. Επιπλέον, το Συνέδριο σχεδιάζει τη διενέργεια ελέγχου επιδόσεων στον εν λόγω τομέα.

4. Επίσης, τα προβλήματα του χρηματοπιστωτικού κλάδου αποκάλυψαν αδυναμίες στις διατάξεις σχετικά με τη λογιστική και τον έλεγχο του ιδιωτικού τομέα. Στον τομέα των διεθνών **λογιστικών προτύπων**, πραγματοποιούνται εργασίες για την επίτευξη «ενιαίου συνόλου υψηλής ποιότητας παγκόσμιων λογιστικών προτύπων». Όσον αφορά τα διεθνή **ελεγκτικά πρότυπα**, η Επιτροπή, στην Πράσινη Βίβλο που εξέδωσε τον Οκτώβριο του 2010 σχετικά με τον έλεγχο, ζήτησε τις απόψεις των ενδιαφερομένων για διάφορα θέματα, συμπεριλαμβανομένης της καθιέρωσης των διεθνών ελεγκτικών προτύπων (ISA) στην ΕΕ. Τα ISA αποτελούν σημαντική πηγή έμπνευσης για τα πρότυπα που εφαρμόζουν οι ελεγκτές του δημόσιου τομέα. Το Συνέδριο θα χρησιμοποιήσει την εμπειρογνωσία του στον τομέα αυτό προκειμένου να εξετάσει τον τρόπο συμβολής του στις εν λόγω διαβουλεύσεις, καθώς και στην ανάπτυξη και εφαρμογή των διεθνών λογιστικών προτύπων του δημόσιου τομέα στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

¹ Βλέπε, παραδείγματος χάρι, το άρθρο 64 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1093/2010 σχετικά με τη σύσταση της ΕΑΤ.

ΑΝΑΚΑΜΨΗ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΗ

5. Τον Νοέμβριο του 2008, η ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με ένα **ευρωπαϊκό σχέδιο για την ανάκαμψη της οικονομίας** υπέδειξε τρόπους με τους οποίους τα κράτη μέλη και η ΕΕ θα μπορούσαν να υποστηρίξουν την πραγματική οικονομία και να τονώσουν την εμπιστοσύνη. Στο πλαίσιο της πρωτοβουλίας αυτής, ο προϋπολογισμός της ΕΕ παρέχει, αφενός, 5 δισεκατομμύρια ευρώ επιπλέον, προκειμένου να αντιμετωπιστεί η πρόκληση της ενεργειακής ασφάλειας και να παρασχεθεί στις αγροτικές κοινότητες πρόσβαση υψηλής ταχύτητας στο Διαδίκτυο, και, αφετέρου, πρόσθετες προπληρωμές στο πλαίσιο της πολιτικής Συνοχής, ύψους 11 δισεκατομμυρίων ευρώ. Επιπλέον, η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (ΕΤΕΠ) αύξησε κατά 15 δισεκατομμύρια ευρώ τα κεφάλαια που είναι διαθέσιμα για τη δανειοδότηση ΜΜΕ. Η στρατηγική «Ευρώπη 2020» αναπτύσσει περαιτέρω τις ιδέες αυτές, παρουσιάζοντας μια στρατηγική εξόδου από την κρίση και επίτευξης έξυπνης, διατηρήσιμης και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξης, η οποία θα προσανατολίζει τις δαπάνες του προϋπολογισμού της ΕΕ στο πλαίσιο των συνήθων ελέγχων του. Επίσης, υπάρχει περιθώριο συνεργασίας με τα ανώτατα όργανα ελέγχου (ΑΟΕ) των κρατών μελών στο πλαίσιο της Συνθήκης.

² Λειτουργεί ως στήριξη του ισοζυγίου πληρωμών με εγγύηση του προϋπολογισμού της ΕΕ.

³ Άρθρο 9α του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 332/2002 (όπως τροποποιήθηκε με τους κανονισμούς (ΕΚ) αριθ. 1360/2008 και (ΕΚ) αριθ. 431/2009).

ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΣΤΗΡΙΞΗ ΤΩΝ ΚΡΑΤΩΝ ΜΕΛΩΝ ΤΗΣ ΕΕ ΠΟΥ ΒΡΙΣΚΟΝΤΑΙ ΣΕ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΑΝΑΓΚΗΣ

6. Η οικονομική κρίση κατέληξε στην ανάγκη να παράσχει η ΕΕ οικονομική στήριξη σε ορισμένα κράτη μέλη υπό μορφή δανείων. Για τα κράτη μέλη που δεν ανήκουν στη ζώνη του ευρώ, η ΕΕ μπόρεσε να χρησιμοποιήσει ένα υπάρχον μέσο, τον **κοινοτικό μηχανισμό μεσοπρόθεσμης οικονομικής στήριξης**². Η νομική βάση του εν λόγω μέσου παρέχει στο Συνέδριο «το δικαίωμα να διενεργεί στα κράτη μέλη που λαμβάνουν μεσοπρόθεσμη οικονομική στήριξη από την Κοινότητα οιοσδήποτε δημοσιονομικούς ή λογιστικούς ελέγχους κρίνει αναγκαίους εν σχέσει προς τη διαχείριση της εν λόγω στήριξης³». Το Συνέδριο σχεδιάζει τη διενέργεια ελέγχου σχετικά με δάνεια που εγκρίθηκαν από το Συμβούλιο.
7. Η ΕΕ δημιούργησε δύο προσωρινά μέσα προκειμένου να παρέχει στήριξη στα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ. Πρώτον, το 2010 συστάθηκε ο **ευρωπαϊκός μηχανισμός χρηματοοικονομικής σταθεροποίησης** για την παροχή οικονομικής στήριξης στην Ένωση με εγγυήσεις του προϋπολογισμού της ΕΕ. Έως σήμερα, έχει παρασχεθεί στήριξη στην Ιρλανδία και την Πορτογαλία. Ο κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 407/2010 παρέχει στο Συνέδριο «το δικαίωμα να διενεργεί στο δικαιούχο κράτος μέλος οιοσδήποτε δημοσιονομικούς ή λογιστικούς ελέγχους κρίνει αναγκαίους σε σχέση προς τη διαχείριση της εν λόγω ενίσχυσης». Το Συνέδριο προτίθεται να διενεργήσει έλεγχο της αξιοπιστίας των εκταμιεύσεων δανείων στο πλαίσιο του ελέγχου του σχετικά με την εκτέλεση του προϋπολογισμού της ΕΕ για το οικονομικό έτος 2011 (έλεγχος στο πλαίσιο της δήλωσης αξιοπιστίας - DAS).

8. Δεύτερον, στήριξη στα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ (ύψους έως 440 δισεκατομμύρια ευρώ) μπορεί να παρέχει το **Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοοικονομικής Σταθερότητας** (EFSF). Η συμφωνία-πλαίσιο μεταξύ των κρατών μελών της ζώνης του ευρώ και του EFSF δεν προβλέπει δημόσιο εξωτερικό έλεγχο (έχει οριστεί ιδιωτικός φορέας ελέγχου). Το Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοοικονομικής Σταθερότητας είναι ιδιωτική (ανώνυμη) εταιρεία εθνικού δικαίου (Λουξεμβούργου), την οποία κατέχουν κατά 100 % τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ.
9. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο συμφώνησε να αντικαταστήσει τα δύο αυτά προσωρινά μέσα το 2013 με μόνιμο **Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας** (ESM). Τον Νοέμβριο του 2010, το Συνέδριο απέστειλε επιστολή του Προέδρου, μεταξύ άλλων στους Προέδρους του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και της Επιτροπής, προκειμένου να τους πληροφορήσει σχετικά με τη θέση του Συνεδρίου όσον αφορά τις διατάξεις ελέγχου και υποχρέωσης λογοδοσίας για τον προβλεπόμενο ESM. Σημαντικό ζήτημα αποτελεί ο τρόπος επιμερισμού των εργασιών στον τομέα αυτό μεταξύ δημόσιων και ιδιωτικών φορέων ελέγχου, καθώς και μεταξύ ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων και ΑΟΕ των κρατών μελών. Στόχος του Συνεδρίου είναι να συμβάλει στη δημιουργία μιας δομής που να χαρακτηρίζεται από διαφάνεια και να διασφαλίζει επαρκώς τον έλεγχο των δημόσιων οικονομικών.

ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

10. Τον Σεπτέμβριο του 2010, η Επιτροπή υπέβαλε προτάσεις σχετικά με την ενίσχυση της εποπτείας των δημοσιονομικών και μακροοικονομικών πολιτικών, καθώς και των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων των κρατών μελών. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο υποστήριξε την πρωτοβουλία αυτή και υιοθέτησε το Σύμφωνο για το ευρώ +, με στόχο τη βελτίωση της ποιότητας του **συντονισμού της οικονομικής πολιτικής**. Εγκρίθηκε ήδη νέα διαδικασία εκ των προτέρων συντονισμού των πολιτικών των κρατών μελών, ήτοι το Ευρωπαϊκό εξάμηνο. Το Συνέδριο θα προβεί σε συνομιλίες με τα ΑΟΕ των κρατών μελών σχετικά με τον τρόπο ελέγχου του εν λόγω τομέα πολιτικής.
11. Δύο άλλα ζητήματα που αξίζει να εξεταστούν περαιτέρω σε ευρωπαϊκό επίπεδο αφορούν το **Ευρωπαϊκό Σύστημα Κεντρικών Τραπεζών** και το **νέο σύνολο κανόνων για τη διαμόρφωση των εθνικών δημοσιονομικών πολιτικών**. Σε ορισμένα κράτη μέλη της ΕΕ, καθώς και σε ορισμένες τρίτες χώρες, οι εν λόγω τομείς πολιτικής εμπίπτουν κατά μείζονα λόγο στην αρμοδιότητα της εξέτασης ή, σε ορισμένες περιπτώσεις, του ελέγχου του δημόσιου τομέα, παρά της ΕΕ. Όσον αφορά τις κεντρικές τράπεζες, είναι αναγκαίο να εξεταστούν περαιτέρω στο παρόν στάδιο οι υψηλοί χρηματοπιστωτικοί κίνδυνοι που αυτές έχουν αναλάβει, οι οποίοι θα μπορούσαν τελικά να βαρύνουν τους Ευρωπαίους φορολογουμένους, καθώς και τα νέα μακροπροληπτικά καθήκοντα που έχουν πλέον ανατεθεί στην Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα. Όσον αφορά τη δημοσιονομική πολιτική, είναι αναγκαία η αποτελεσματική και ανεξάρτητη παρακολούθηση των πολιτικών που εφαρμόζουν τα κράτη μέλη, καθήκον παρόμοιο με αυτό που εκτελούν σε ορισμένα κράτη μέλη τα «δημοσιονομικά συμβούλια».

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

12. Η χρηματοπιστωτική κρίση δημιούργησε νέα ζητήματα σχετικά με τον έλεγχο των δημόσιων οικονομικών στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Στο πλαίσιο της εντολής του, το Συνέδριο θα διενεργήσει ελέγχους σχετικά με τις νέες αρχές εποπτείας, τους μηχανισμούς στήριξης με εγγύηση του προϋπολογισμού της ΕΕ και – κατά το δυνατόν – τις δραστηριότητες της Επιτροπής στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού εξαμήνου. Ωστόσο, το Συνέδριο διαπιστώνει επίσης ότι, σε ορισμένες περιπτώσεις, οι διατάξεις για τον έλεγχο των δημόσιων οικονομικών δεν είναι οι ενδεδειγμένες. Παραδείγματος χάρη, το Συνέδριο φρονεί ότι η συνθήκη για τη δημιουργία του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας πρέπει να περιλαμβάνει διατάξεις σχετικά με δημόσιο εξωτερικό έλεγχο. Τέλος, το Συνέδριο σημειώνει ότι, σε ορισμένες περιπτώσεις, ζητήματα υποχρέωσης λογοδοσίας και διαφάνειας είναι αναγκαίο να εξετάζονται από τα αρμόδια θεσμικά όργανα της Ένωσης, ιδίως το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο. Τα ζητήματα αυτά αφορούν τα λογιστικά/ελεγκτικά πρότυπα, τις δραστηριότητες των κεντρικών τραπεζών και την παρακολούθηση των δημοσιονομικών πολιτικών δυνάμει του νέου συνόλου κανόνων που πρόκειται να θεσπιστούν.

Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, κατά τη συνεδρίασή του της 19ης Μαΐου 2011, συμφώνησε να δημοσιευθεί το παρόν έγγραφο. Το έγγραφο υποβλήθηκε στην Επιτροπή Ελέγχου των Προϋπολογισμών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στις 25 Μαΐου 2011 και διαβιβάστηκε στους Προέδρους των οργάνων της ΕΕ, στους Προέδρους των Ανωτάτων Οργάνων Ελέγχου των κρατών μελών της ΕΕ και στους μονίμους αντιπροσώπους των κρατών μελών της ΕΕ.

Για το Ελεγκτικό Συνέδριο



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Πρόεδρος