

Π.Μ.Σ. “ΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΙΣΤΗΜΗ ”
ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ: “ΕΘΝΙΚΗ ΚΑΙ ΕΝΩΣΙΑΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ”

Διπλωματική Εργασία

**«Η Συμβολή του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου στον έλεγχο εφαρμογής των
αρχών του προϋπολογισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης»**

ΜΠΡΑΧΟΥ ΑΝΤΙΓΟΝΗ - ΜΑΡΙΑ

A.M:7119M012

Επιβλέπων

**Κουγέας Βασίλειος
Ομότιμος Καθηγητής**

Αθήνα, Μάιος 2021

Copyright © Αντιγόνη-Μαρία Μπράχου, 2021

All rights reserved. Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας διπλωματικής εργασίας εξ ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα. Ερωτήματα που αφορούν τη χρήση της διπλωματικής εργασίας για κερδοσκοπικό σκοπό πρέπει να απευθύνονται προς τον συγγραφέα.

Η έγκριση της διπλωματικής εργασίας από το Πάντειον Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών δεν δηλώνει αποδοχή των γνώμων του συγγραφέα. Η παρούσα διπλωματική εργασία εγκρίθηκε από την τριμελή επιτροπή αποτελούμενη από τα παρακάτω μέλη:

*Κουγέας Βασίλειος
Ομότιμος Καθηγητής
Τμ. Δημόσιας Διοίκησης
(Επιβλέπων)*

*Μπάλτα Ευαγγελία
Επίκουρη Καθηγήτρια
Τμ. Δημόσιας Διοίκησης
(Μέλος)*

*Μπαμπαλιούτας Λάμπρος
Επίκουρος Καθηγητής
Τμ. Δημόσιας Διοίκησης
(Μέλος)*

Η έγκριση της διπλωματικής εργασίας από την Σ.Ε. δεν υποδηλώνει αποδοχή των απόψεων του συγγραφέα.

Περίληψη

Ο θεσμός του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου αποτελεί τον θεματοφύλακα των οικονομικών της Ευρωπαϊκής Ένωσης με ιδιαίτερη βαρύτητα στην ιδιότητα που φέρει ως εξωτερικός ελεγκτής. Το έργο του επικεντρώνεται στην οικονομική έκθεση της ΕΕ, καθώς και στην εκτέλεση του προϋπολογισμού και των αρχών αυτού, βασικό πυλώνα χάραξης πολιτικής και της λογοδοσίας σε οποιαδήποτε χώρα ή περιοχή .

Ερευνητικό αντικείμενο της παρούσας εργασίας αποτελεί η μελέτη του ρόλου του ευρωπαϊκού ελεγκτικού συνεδρίου στον έλεγχο εφαρμογής των αρχών του προϋπολογισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης .

Αναλύοντας τις λειτουργίες του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου , θα διερευνηθεί ο ρόλος του θεσμικού οργάνου και η επίδραση του στο ζήτημα του προϋπολογισμού ενώ θα προταθούν και ορισμένες βελτιώσεις στα ζητήματα που διαχειρίζεται το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, καταλήγοντας στους λόγους για τους οποίους η Ευρωπαϊκή Ένωση χρειάζεται το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο.

Βασική μέθοδος που χρησιμοποιήθηκε είναι η χρήση της δέουσας νομοθεσίας της ΕΕ συνδυαστικά με την μελέτη του δημοσιονομικού κανονισμού που εφαρμόζεται στον γενικό προϋπολογισμό της Ένωσης, εκθέσεις , σχετικές αποφάσεις αλλά και γνωμοδοτήσεις κυρίως από το ΕΕΣ αλλά και από άλλα θεσμικά όργανα της ΕΕ.

Από τα αποτελέσματα της έρευνας διαπιστώθηκε πως το ΕΕΣ διαδραματίζει σημαίνοντα ρόλο στη βελτίωση και προώθηση της διαφάνειας στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής ένωσης, αποτελώντας ουσιαστική βάση για την εύρυθμη λειτουργία της.

Λέξεις κλειδιά : Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, αρχές προϋπολογισμού, Ευρωπαϊκή Ένωση, δημοσιονομικός κανονισμός, διαφάνεια.

Abstract

The institution of the European Court of Auditors is the custodian of the European Union's finances, with particular emphasis on its role as external auditor. Its work focuses on the EU financial report, as well as on the implementation of the budget and its principles, a key pillar of policy-making and accountability in any country or region.

The research object of the present work is the study of the role of the European Court of Auditors in the control of the application of the budgetary principles of the European Union.

Analyzing the functions of the European Court of Auditors, the role of the institution and its impact on the budget will be explored and some improvements will be proposed to the issues managed by the European Court of Auditors, concluding on the reasons why the European Union needs the European Court of Auditors.

The main method used is the use of appropriate EU legislation in conjunction with the study of the Financial Regulation applicable to the general budget of the Union, reports, decisions and opinions, mainly from the ECA but also from other EU institutions.

The results of the survey show that the ECA plays a significant role in improving and promoting transparency within the European Union, being an essential basis for its smooth operation.

Key Words : European Court of Auditors, budgetary principles, European Union, Financial Regulation, transparency.

Πίνακας περιεχομένων

Περιεχόμενα

Περίληψη	iii
Abstract	iv
Εισαγωγή	1
Θεωρητικό Υπόβαθρο	1
Σκοπός της εργασίας	2
Μεθοδολογία	3
Σημαντικότητα της εργασίας	4
Δομή της εργασίας	4
Κεφάλαιο Δεύτερο	7
Δημοσιονομικός Κανονισμός	7
Η αρχή της ενότητας	10
Έννοια – Νομικό πλαίσιο	10
Παρεκκλίσεις	12
Δικαιολόγηση της αρχής	13
Η αρχή της ακρίβειας	14
Η αρχή της ενιαυσιότητας ή της ετήσιας διάρκειας	14
Έννοια – Νομικό Πλαίσιο	14
Παρεκκλίσεις	15
Δικαιολόγηση της αρχής	17
Η αρχή της ισοσκελίσης	18
Έννοια – Νομική Βάση	18
Δικαιολόγηση της αρχής	19
Η αρχή της ενιαίας λογιστικής μονάδας	19
Έννοια – Νομική βάση	19
Εξαιρέσεις	20
Δικαιολόγηση της αρχής	20
Η αρχή της καθολικότητας	21
Έννοια – Νομική Βάση	21
Επιφυλάξεις	22
Δικαιολόγηση της αρχής	23
Η αρχή της ειδικότητας	24

Έννοια – Νομική Βάση	24
Εξαιρέσεις	24
Δικαιολόγηση της αρχής	25
Η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης	26
Έννοια – Νομική Βάση	26
Δικαιολόγηση της αρχής	27
Η αρχή της διαφάνειας	27
Έννοια – Νομική Βάση	27
Δικαιολόγηση της αρχής	28
Νομικό πλαίσιο που εφαρμόζεται στο χρηματοπιστωτικό σύστημα της ΕΕ	29
Κεφάλαιο Τρίτο	33
Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο	33
Τα Μέλη	36
Νομικό πλαίσιο και ιεραρχία κανόνων για το ΕΕΣ	41
Αρμοδιότητες και ρόλος του ΕΕΣ	43
Κεφάλαιο Τέταρτο	47
Σχέση ΕΕΣ και Προϋπολογισμού	47
Ηθικές αρχές και αντικειμενικότητα του ΕΕΣ	57
Γιατί απαιτείται το ΕΕΣ; Πλεονεκτήματα και αδυναμίες του Συνεδρίου	60
Ο αντίκτυπος των εκθέσεων ελέγχου, των γνωμοδοτήσεων και των συστάσεων του Ελεγκτικού Συνεδρίου	63
Διαφάνεια και λογοδοσία του ίδιου του Δικαστηρίου	65
Οι δεοντολογικές οδηγίες, η αντικειμενικότητα και η προσβασιμότητα του ΕΕΣ	68
Εκθέσεις ΕΕΣ σχετικά με τον προϋπολογισμό της Ε.Ε	69
Κεφάλαιο Πέμπτο	87
Συμπεράσματα	87
Μελλοντικές Προτάσεις	90
Βιβλιογραφία	93

Εισαγωγή

Θεωρητικό Υπόβαθρο

Σύμφωνα με το άρθρο 285 της ΣΛΕΕ, το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο (εφεξής Ε.Ε.Σ ή «Ελεγκτικό Συνέδριο») καθίσταται εξωτερικός ελεγκτής των οικονομικών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (εφεξής Ε.Ε). Στόχος του είναι να ενεργεί ως ανεξάρτητος θεματοφύλακας των οικονομικών συμφερόντων των πολιτών αυτής, συμβάλλοντας στη βελτίωση της οικονομικής διαχείρισης της¹. Αξίζει να επισημανθεί πως το Ε.Ε.Σ ιδρύθηκε αρχικά, φέρον ως μοναδικό σκοπό τον έλεγχο των οικονομικών της Ε.Ε. Ωστόσο, καθώς τα καθήκοντα της ΕΕ έχουν αυξηθεί, αυξάνεται η ανάγκη να παρακολουθείται εγγύτερα ο τρόπος δαπάνης των χρημάτων². Το ΕΕΣ έχει ρίξει φως στη διαχείριση του προϋπολογισμού της ΕΕ μέσω των ελέγχων και των ετήσιων εκθέσεων, πραγματοποιώντας συνεχείς αλλαγές στη μεθοδολογία του ελέγχου του. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η μέθοδος παραχώρησης στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή της δήλωσης αξιοπιστίας στην ετήσια έκθεση του ΕΕΣ η οποία έχει επικριθεί από την Επιτροπή, διότι επηρέασε την εμπιστοσύνη του κοινού στον τρόπο χειρισμού του προϋπολογισμού της Ε.Ε.³

Επισημαίνοντας τα κενά στη διαχείριση των κονδυλίων της Ε.Ε και αναφέροντας παράλληλα υποψίες απάτης στον οργανισμό καταπολέμησης της απάτης, το Συνέδριο στοχεύει στη βελτίωση της δημόσιας λογοδοσίας στην ΕΕ. Επιπλέον, το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο ενθαρρύνει το άνοιγμα και τη διαφάνεια εντός της ΕΕ αποκαλύπτοντας πληροφορίες σχετικά με τη διαχείριση και τις δραστηριότητές της, ενώ δημοσιεύει τα αποτελέσματα των ελέγχων του. Ανεξάρτητα από την περιορισμένη προσβασιμότητά του σε όργανα της ΕΕ, όπως η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων, το Συνέδριο είναι απαραίτητο, διότι πιέζει τα θεσμικά όργανα της Ε.Ε και τα κράτη μέλη να διατηρήσουν μια σωστή δημοσιονομική διαχείριση. Ωστόσο, τα κενά στην τρέχουσα νομική δομή

¹ Άρθρο 285 στην ενοποιημένη έκδοση της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2012 ΕΕ. C 326/47 (ΣΛΕΕ).

² Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, Στρατηγική 2013-17, 2013, σελ. 9-12

https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/STRATEGY2013-2017/STRATEGY2013-2017_EN.PDF

³ BBC News, Reality Check: Has the EU had its accounts signed off?, <http://www.bbc.com/news/uk-politics-eu-referendum-36276175>

επηρεάζουν την υπευθυνότητα, τη διαφάνεια, την ακεραιότητα και την αποτελεσματικότητα του θεσμικού οργάνου.

Στην πραγματικότητα, το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο διαθέτει μόνο συμβουλευτική εξουσία, με αποτέλεσμα οι συστάσεις του προς τα ελεγχόμενα όργανα να μην είναι νομικά δεσμευτικές. Επομένως, στερείται της αρμοδιότητας δικαιοδοσίας να επιβάλλει κυρώσεις στους ελεγχμένους παραλήπτες⁴.

Ο προϋπολογισμός αποτελεί βασικό πυλώνα της χάραξης πολιτικής και της λογοδοσίας σε οποιαδήποτε χώρα ή περιοχή. Στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με το μοναδικό σύστημα θεσμών και σχέσεων μεταξύ διαφορετικών επιπέδων διακυβέρνησης, δόθηκε ιδιαίτερη προσοχή στις αρχές του προϋπολογισμού, καθιστώντας τον ρόλο του Ε.Ε.Σ ιδιαίτερα σημαντικό και ακανθώδη παράλληλα.

Σκοπός της εργασίας

Ο σκοπός αυτής της εργασίας είναι να εξετάσει τον θεσμικό ρόλο του Ε.Ε.Σ στον έλεγχο των αρχών του προϋπολογισμού της Ε.Ε. Πρόκειται για ένα θέμα άκρως σημαντικό, καθιστώντας την ανάγκη για περαιτέρω έρευνα απαραίτητη για τη διερεύνηση και ανάλυση ορισμένων από τις σχετικές υφιστάμενες λειτουργίες του Συνεδρίου και τον αντίκτυπό τους στα θεσμικά όργανα της ΕΕ ως εξωτερικός ελεγκτής των οικονομικών της Ένωσης. Ο στόχος είναι να γίνει περισσότερο κατανοητά οι λειτουργίες, οι στόχοι και οι προκλήσεις που αντιμετωπίζει το ΕΕΣ. Με τον τρόπο αυτό, θα διερευνηθούν οι λόγοι για τους οποίους η ΕΕ χρειάζεται το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, μαζί με τα ακόλουθα ερευνητικά ερωτήματα:

- Γιατί είναι απαραίτητο το ΕΕΣ και τι αντίκτυπο έχουν οι εκθέσεις και οι απόψεις του στα όργανα που ελέγχει;
- Είναι αποτελεσματικό και διαφανές το λειτουργικό σύστημα του ΕΕΣ;

⁴ The European Court of Auditors, Background paper: The ECA's modified approach to the Statement of Assurance audits in Cohesion, 2017, pp. 4-10, <https://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=44524>

Μεθοδολογία

Το δίκαιο της ΕΕ προέρχεται από πολλές πηγές δικαίου. Οι σημαντικότερες πηγές αυτής της διατριβής είναι το πρωτογενές και το δευτερογενές δίκαιο. Οι συνθήκες της Ε.Ε είναι το αποτέλεσμα των διαπραγματεύσεων μεταξύ των κρατών μελών και αντιπροσωπεύουν το πρωτογενές δίκαιο της ΕΕ. Οι Συνθήκες, συμπεριλαμβανομένης της Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Ένωσης⁵ (ΣΕΕ) και τη Συνθήκης για τη λειτουργία της ΣΛΕΕ της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αποτελούν τα πιο θεμελιώδη χαρακτηριστικά και λειτουργίες της ΕΕ και είναι συγκρίσιμα με το συνταγματικό δίκαιο σε εθνικό επίπεδο. Το δευτερογενές δίκαιο περιλαμβάνει τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου (ΔΕΚ).⁶ Ενώ οι Συνθήκες χρησιμεύουν απλώς ως νομικό πλαίσιο και δημιουργούν το κυρίαρχο σύστημα κανόνων στην ΕΕ, τόσο το πρωτογενές όσο και το δευτερογενές δίκαιο ορίζουν τους νομικούς κανόνες που πρέπει να ακολουθούν τα κράτη μέλη.⁷ Στην πραγματικότητα, το δευτερογενές δίκαιο αποτελείται κυρίως από κανονισμούς, οδηγίες και αποφάσεις, ενώ οι οδηγίες πρέπει να εφαρμόζονται στο εθνικό δίκαιο από τα Κράτη μέλη εντός ορισμένης χρονικής περιόδου (καθώς οι οδηγίες δεν εφαρμόζονται άμεσα και δεν έχουν άμεσο αποτέλεσμα)⁸.

Για τη διερεύνηση των ερευνητικών ερωτημάτων, το καταλληλότερο υλικό αποτελεί η νομοθεσία της Ε.Ε, ο δημοσιονομικός κανονισμός που εφαρμόζεται στον γενικό προϋπολογισμό της Ένωσης, εκθέσεις, αποφάσεις και γνωμοδοτήσεις κυρίως από το Ε.Ε.Σ αλλά και από άλλα θεσμικά όργανα της ΕΕ. Αυτή η εργασία θα έχει επίσης επιρροές από μη νομικές πηγές, όπως επίσημα έγγραφα και εκθέσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου και άλλων σχετικών θεσμικών οργάνων και οργανισμών της

⁵ Ενοποιημένη έκδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, 2012 ΕΕ. C 326/13.

⁶ Άρθρο 267 ΣΛΕΕ: Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι αρμόδιο να εκδίδει προδικαστικές αποφάσεις σχετικά με: την ερμηνεία των Συνθηκών, το κύρος και την ερμηνεία των πράξεων των θεσμικών οργάνων, οργανισμών ή οργανισμών της Ένωσης. Όταν ένα τέτοιο ερώτημα εγείρεται ενώπιον δικαστηρίου κράτους μέλους, το δικαστήριο αυτό μπορεί, εάν κρίνει ότι είναι απαραίτητη μια απόφαση επί του ζητήματος για να του δώσει τη δυνατότητα να αποφανθεί, να ζητήσει από το Δικαστήριο να αποφανθεί επ' αυτού.

⁷ Η Συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας παράγει άμεσα αποτελέσματα και δημιουργεί ατομικά δικαιώματα τα οποία πρέπει να προστατεύουν τα εθνικά δικαστήρια.

⁸ Άρθρο 288, ΣΛΕΕ

ΕΕ για να εξηγήσει περαιτέρω τους σκοπούς και τους στόχους της ΕΕ, ώστε να κατανοηθεί καλύτερα το νομικό πλαίσιο.

Σημαντικότητα της εργασίας

Υπό το πρίσμα των επιπτώσεων της παγκόσμιας χρηματοπιστωτικής κρίσης στα κράτη και στο ευρωπαϊκό νομικό σύστημα, είναι σκόπιμο να αξιολογηθεί η ικανότητα των αρμόδιων θεσμών να αναλύουν και να ελέγχουν τα δημόσια οικονομικά.

Λόγω των αρμοδιοτήτων του, το ευρωπαϊκό Ελεγκτικό συνέδριο διαδραματίζει σημαντικό ρόλο στη μάχη κατά της απάτης και την ορθή διαχείριση του προϋπολογισμού καθιστώντας την μελέτη της σύνδεσης των δύο εκτός από απαραίτητη και άκρως ενδιαφέρουσα.

Δομή της εργασίας

Αυτή η εργασία θα χωριστεί σε πέντε κύρια κεφάλαια. Το πρώτο κεφάλαιο δίνει το ακριβές θέμα της εργασίας, τα ερευνητικά ερωτήματα τα οποία καλείται να απαντήσει η εργασία, τη σημαντικότητα και τέλος μια εισαγωγή των μεθόδων που χρησιμοποιούνται για τη διερεύνηση των ερευνητικών ερωτημάτων. Το δεύτερο κεφάλαιο περιγράφει τις αρχές του προϋπολογισμού της ευρωπαϊκής ένωσης ενώ καταλήγει στην αναφορά των θεσμών που χαρακτηρίζουν αυτή.

Στο τρίτο κεφάλαιο ερμηνεύονται οι λειτουργίες του ΕΕΣ και τον ρόλο που έχει ως εξωτερικός ελεγκτής των οικονομικών της ΕΕ. Επιπλέον, το προαναφερθέν κεφάλαιο θα δώσει ένα ιστορικό υπόβαθρο του ΕΕΣ και τον τρόπο λειτουργίας του ιδρύματος. Αυτή η περιγραφή έχει σκοπό να δώσει στον αναγνώστη καλύτερη κατανόηση του τρόπου με τον οποίο δαπανώνται τα οικονομικά της ΕΕ και ποιες είναι οι υφιστάμενες λειτουργίες ελέγχου. Το τρίτο κεφάλαιο θα εισαγάγει το νομικό πλαίσιο του ΕΕΣ και τη συμβολή του στον έλεγχο του προϋπολογισμού.

Το τέταρτο κεφάλαιο θα παρουσιάσει μερικές από τις κύριες προκλήσεις και τις επικρίσεις που αντιμετωπίζει το Συνέδριο. Στο ίδιο κεφάλαιο, θα συζητηθούν οι

ηθικές κατευθυντήριες γραμμές και η αντικειμενικότητα του Συνεδρίου και, επιπλέον, εάν το ΕΕΣ μπορεί να έχει πρόσβαση σε όλες τις πληροφορίες που χρειάζεται για τη διενέργεια των ελέγχων του.

Τέλος, στο προαναφερθέν κεφάλαιο θα παρασχεθεί και ένας αριθμός εκθέσεων, ικανών να αποτυπώσουν τη σχέση του ευρωπαϊκού ελεγκτικού συνεδρίου με τον προϋπολογισμό. Η διατριβή ολοκληρώνεται με το πέμπτο κεφάλαιο , στο οποίο δίνονται το συμπέρασμα με τελικές παρατηρήσεις και κάποιες προτάσεις.

Κεφάλαιο Δεύτερο

Δημοσιονομικός Κανονισμός

Η ένωση των μέσων του προϋπολογισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης, έφερε στο φως μία σειρά ιδιαίτερα σημαντικών αλλαγών, με κύριο χαρακτηριστικό την ένωση πέντε διαφορετικών προϋπολογισμών (από τις τότε Ευρωπαϊκές Κοινότητες)⁹, ώστε να υπάρχει ένας ενιαίος¹⁰. Ο προϋπολογισμός αυτός, περιλαμβάνει όλα τα έσοδα και τα έξοδα που διατηρεί η Ευρωπαϊκή Ένωση, η Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας, τις εγγραφές και τις εγγυήσεις που συνάπτει η Ευρωπαϊκή ένωση κ.α..¹¹ Επιπλέον, βασικό χαρακτηριστικό αυτού του ενιαίου προϋπολογισμού, είναι το περιεχόμενό του, εμφανώς διαφοροποιημένο, καθώς και η μορφή που έχει σημαντικές βελτιώσεις σε σύγκριση με τον διεθνή προϋπολογισμό άλλων οργανισμών οι οποίοι αδυνατούν να στοχεύσουν στην οικονομική ολοκλήρωση.

Σύμφωνα με το άρθρο 314 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ε.Ε. (πλέον, ΣΛΕΕ), ο ενιαίος προϋπολογισμός ψηφίζεται κατά κανόνα από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το οποίο είναι αρμόδιο και για την κατάρτισή του. Η εκτέλεση του προϋπολογισμού, αποτελεί αρμοδιότητα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των κρατών μελών της Ε.Ε., όπως αναφέρει το άρθρο 317 της ΣΛΕΕ. Είναι προφανές, πως ο ενιαίος προϋπολογισμός της Ε.Ε., περιλαμβάνει συγκεκριμένους κανόνες, οι οποίοι έχουν καθοριστεί βάσει των διατάξεων του παραγώγου ή του πρωτογενούς δικαίου της ένωσης. Οι συγκεκριμένοι κανόνες, καθώς και οι αρχές που διέπουν τον ενιαίο προϋπολογισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αναφέρονται στο άρθρο 310 της

⁹ Αρχικά, υπήρχαν οι κοινότητες ΕΚΑΧ, ΕΟΚ και ΕΚΑΕ, οι οποίες διέθεταν έναν διαφορετικό προϋπολογισμό η κάθε μία. Πιο συγκεκριμένα η συνθήκη ΕΚΑΧ αφορούσε τον προϋπολογισμό των διοικητικών δαπανών και θέσπισε, επίσης, έναν επιχειρησιακό προϋπολογισμό. Η συνθήκη της ΕΟΚ, αφορούσε έναν ενιαίο προϋπολογισμό. Τέλος, η συνθήκη της ΕΚΑΕ ή Ευρατόμ, περιλάμβανε έναν προϋπολογισμό ερευνών, επενδύσεων και έναν προϋπολογισμό λειτουργίας.

¹⁰ Το σύστημα χρηματοδότησης που διατηρούσε η Ε.Ε., το οποίο αποτελούνταν από εισφορές των κρατών-μελών της, αντικαταστάθηκε με ένα σύστημα χρηματοδότησης, σύμφωνα με τη συνθήκη του Λουξεμβούργου (1970) και το οποίο προέρχεται από τους ίδιους πόρους. Η συνθήκη του Λουξεμβούργου θέσπισε, επίσης, έναν ενιαίο προϋπολογισμό για τις Ευρωπαϊκές Κοινότητες.

¹¹ Στις αναφερόμενες πράξεις, περιλαμβάνονται οι πράξεις ESM (Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας) καθώς και ο Μηχανισμός Στήριξης Ισοζυγίου Πληρωμών.

Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ε.Ε., ενώ οι εξειδικεύσεις του κάθε κανόνα, παρουσιάζονται στο άρθρο 322.

Σήμερα, ισχύει ο Κανονισμός της Ε.Ε. 1046/2018, που ορίστηκε από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και του συμβουλίου που πραγματοποιήθηκε στις 18/06/2018. Ο κανονισμός αυτός αφορά όλους τους κανόνες που εφαρμόζονται στον ενιαίο προϋπολογισμό της Ε.Ε., που πλέον ονομάζεται και «Δημοσιονομικός Κανονισμός» (ΔημΚαν), και ορίζει την πράξη του προϋπολογισμού ως αυτή που «προβλέπει και εγκρίνει το σύνολο των απαραίτητων εσόδων και εξόδων της Ε.Ε. για κάθε οικονομικό έτος».

Υπάρχουν σημαντικές διαφοροποιήσεις ανάμεσα στις γενικές αρχές του ενιαίου προϋπολογισμού και στις γενικές αρχές του κρατικού προϋπολογισμού. Πιο συγκεκριμένα, ο Δημοσιονομικός Κανονισμός περιλαμβάνει στα άρθρα από 6 έως 38 όλες τις διατάξεις που περιλαμβάνουν τις αρχές του προϋπολογισμού της Ε.Ε.. Οι συγκεκριμένοι κανόνες κατηγοριοποιούνται στους κύριους κανόνες και τους ενισχυτικούς κανόνες. Η πρώτη κατηγορία, αναφέρεται στους κανόνες που διατυπώθηκαν σχετικά με τα δημοσιονομικά συστήματα και τη δημοσιονομική επιστήμη, ενώ η δεύτερη κατηγορία, αναφέρεται στους κανόνες που περιγράφουν το περιεχόμενο και τη λειτουργία του ενιαίου προϋπολογισμού της Ε.Ε.¹²

Στο σημείο αυτό, αξίζει να σημειωθεί πως προκειμένου να γίνει ευκολότερη η προσαρμογή των κανόνων που αναφέρθηκαν παραπάνω στις συνεχείς εξελίξεις, διατυπώθηκαν ορισμένες προβλέψεις σχετικά με κάποιες αποκλίσεις στην εφαρμογή των κανονισμών.¹³

Στο άρθρο 6 του ΔημΚαν, αναφέρεται πως «Ο προϋπολογισμός ορίζεται και εκτελείται με βάση τις αρχές της ενότητας, της ακρίβειας της ετήσιας διάρκειας, της ισοσκελίσης, της ενιαίας λογιστικής μονάδας, της καθολικότητας, της ειδικότητας, της δημοσιονομικής διαχείρισης και της διαφάνειας, όπως αυτές καθορίζονται στον συγκεκριμένο κανονισμό».

Λαμβάνοντας υπόψη ότι το κύριο καθήκον του Ε.Ε.Σ είναι ο έλεγχος και η εξέταση του προϋπολογισμού της Ε.Ε, είναι απαραίτητο να δοθούν σύντομες πληροφορίες

¹² Ν. Μπάρμπας, Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου, Εκδόσεις Σάκκουλας, 2018, σελ. 283

¹³ Ν. Μπάρμπας, ο.π.



σχετικά με τα οικονομικά και τον προϋπολογισμό της αλλά και τις αρχές που διέπουν αυτόν.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση απαρτίζεται επί του παρόντος από 28¹⁴ κράτη μέλη, τα οποία διέπονται από υπερεθνικά ιδρύματα. Σύμφωνα με το άρθρο 13 παράγραφος 1 της ΣΕΕ, το θεσμικό πλαίσιο της ΕΕ αποτελείται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (εφεξής «το Συμβούλιο»), την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ), Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ) και, τέλος, Ελεγκτικό Συνέδριο (ΕΣ). Όλα αυτά τα θεσμικά όργανα προωθούν τις αξίες της ΕΕ και συνεργάζονται για την προώθηση των στόχων της Ένωσης και την προστασία των συμφερόντων της. Επιπλέον, είναι υπεύθυνα για τη διασφάλιση της αποτελεσματικότητας και της συνοχής των πολιτικών και των δράσεων της ΕΕ. Εν συντομία:

- Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο είναι όργανο που καθορίζει τη γενική πολιτική κατεύθυνση και τις προτεραιότητες της ΕΕ. Συγκεντρώνει τους αρχηγούς κρατών και κυβερνήσεων κάθε χώρας μέλους της ΕΕ.¹⁵
- Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εκπροσωπεί τους πολίτες της ΕΕ, καθώς τα μέλη του διορίζονται μέσω εκλογών.
- Το Συμβούλιο εκπροσωπεί τις κυβερνήσεις των κρατών μελών (μέσω του διορισμού ενός υπουργού για κάθε κράτος) και είναι το κύριο όργανο λήψης αποφάσεων στην ΕΕ.
- Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εκπροσωπεί την Ένωση συνολικά και θα μπορούσε να θεωρηθεί ως κεντρικός διοικητικός μηχανισμός της ΕΕ.
- Το ΔΕΕ επιβλέπει την τήρηση του κανόνα του ευρωπαϊκού δικαίου.
- Η ΕΚΤ είναι η κεντρική τράπεζα που είναι υπεύθυνη για τη νομισματική πολιτική των κρατών μελών που έχουν υιοθετήσει το ευρώ ως νόμισμα. Το ΕΕΣ, στο

¹⁴Ενώ επί του παρόντος υπάρχουν 28 κράτη μέλη εντός της ΕΕ, μετά την εφαρμογή του Brexit από 1/1/2021, ο αριθμός των κρατών μελών μειώνεται σε 27. Βλ. Η Ευρωπαϊκή Ένωση, οι 28 χώρες μέλη της ΕΕ, ενημερώθηκε τελευταία φορά στις 26 Ιουνίου 2018, [https:// europa .eu / european-union / about-eu / countries_en](https://europa.eu/european-union/about-eu/countries_en)

¹⁵ Bernitz U, and Kjellgren A. Europarättens grunder. 5th Ed. Norstedts juridik, Stockholm, 2014. pp. 66-67.

επίκεντρο αυτής της διατριβής, είναι υπεύθυνο για τον έλεγχο της χρηματοδότησης των επιχειρήσεων της ΕΕ.¹⁶ Οι υποχρεώσεις και οι εξουσίες όλων των αναφερόμενων θεσμικών οργάνων της ΕΕ ορίζονται στις Συνθήκες. Πρέπει να σημειωθεί ότι μόνο τρία από τα θεσμικά όργανα διαθέτουν νομοθετική εξουσία, συγκεκριμένα: το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, η Επιτροπή και το Συμβούλιο.¹⁷

Σύμφωνα με τις γενικές αρχές του Ευρωπαϊκού Προϋπολογισμού, συνίσταται η αυστηρή και υποχρεωτική τήρηση ενός νομικού και κατευθυντήριου πλαισίου, το οποίο εφαρμόζεται στο στάδιο της κατάρτισης του προϋπολογισμού. Το συγκεκριμένο νομικό πλαίσιο, από τη μία επιφέρει άμεσες επιπτώσεις στην εκτέλεση και από την άλλη δημιουργεί ελεγκτικούς μηχανισμούς, για την καλύτερη λειτουργία της εκτέλεσής του.¹⁸

Με βάση τα παραπάνω, συμπεραίνουμε πως οι γενικές αρχές του Ευρωπαϊκού Προϋπολογισμού, αποτελούν και τους τεχνικούς κανόνες για την εξασφάλιση της σωστής διαχείρισης των κεφαλαίων καθώς και την οριοθέτηση του παράγωγου δικαίου της Ε.Ε., σχετικά με τη διαδικασία εκτέλεσης του προϋπολογισμού, όπως αυτή διατυπώθηκε στο άρθρο 3 του ισχύοντος Δημοσιονομικού κανονισμού.¹⁹

Η αρχή της ενότητας

Έννοια – Νομικό πλαίσιο

Η αρχή της ενότητας του ενιαίου προϋπολογισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης, περιγράφει πως όλα τα έσοδα και τα έξοδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης πρέπει να

¹⁶ Bernitz U, and Kjellgren A. *Europarättens grunder*. 5th Ed. Norstedts juridik, Stockholm, 2014. pp. 66-76.

¹⁷ See further regarding the EU institutions: The European Union, Detailed explanations about the Institutions of the European Union, last updated 21 May 2017, <http://en.strasbourg-europe.eu/detailed-explanations-about-the-institutions-of-the-european-union,3214,en.html>, [Τελευταία πρόσβαση: 2018-02-22].

¹⁸ Ν. Μηλιώνης, Στοιχεία Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Δικαίου. Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, 2008, σελ. 206

¹⁹ Παρ. 1, άρθρο 3 του κανονισμού 1046/2018: «Κάθε διάταξη που αφορά την εκτέλεση του προϋπολογισμού ως προς τα έσοδα ή τις δαπάνες και περιλαμβάνεται σε άλλη βασική πράξη συμμορφώνεται με τις αρχές του προϋπολογισμού...»

αναφέρονται σε ένα κείμενο ενιαίο και κατηγοριοποιημένο ανά έτος. Με βάση τον ορισμό αυτό, είναι αναγκαία η συγκέντρωση ενός ενιαίου πλαισίου, η συστηματική παρακολούθηση των εξόδων, καθώς και η παρακολούθηση των εσόδων και των εξόδων της Ε.Ε.²⁰

Ο ορισμός της αρχής της ενότητας περιγράφεται στην παράγραφο 1 του άρθρου 310 Σ.Λ.Ε.Ε., σύμφωνα με το οποίο «Όλα τα έσοδα και τα έξοδα της Ένωσης, πρέπει να προβλέπονται για κάθε οικονομικό έτος και να εγγράφονται στον προϋπολογισμό». Επίσης, σχετικά με την αρχή της ενότητας αναφέρει και ο Δημοσιονομικός Κανονισμός στο άρθρο 7, σύμφωνα με το οποίο «για κάθε οικονομικό έτος, ο προϋπολογισμός προβλέπει και εγκρίνει το σύνολο των εκτιμώμενων ως αναγκαίων εσόδων και δαπανών της Ένωσης». Όπως φαίνεται από τους δύο παραπάνω ορισμούς, η έννοια της αρχής της ενότητας παραμένει ίδιο παρά τη διαφορετική διατύπωση.

Επίσης, ο Δημοσιονομικός Κανονισμός, αναφέρει στο άρθρο 8, κάποιους συγκεκριμένους κανόνες οι οποίοι ορίζουν τις αρχές της ενότητας και της ορθότητας του προϋπολογισμού. Οι κανόνες αυτοί διατυπώνονται στο άρθρο 8 του Δημοσιονομικού Κανονισμού ως εξής:

- Τα εγκεκριμένα έσοδα και έξοδα, εντάσσονται στον ενιαίο προϋπολογισμό ως μέρος αυτού.
- Σύμφωνα με την παράγραφο 2 του άρθρου 210 του Δημοσιονομικού Κανονισμού και με κάθε επιφύλαξη σχετικά με τις εγκεκριμένες δαπάνες που προκύπτουν από τις υποχρεώσεις της Ε.Ε., ορίζεται πως καμία από τις δαπάνες αυτές δεν αποτελεί προϊόν εντολής ή ανάληψης, παρά μόνο εάν υπάρχει εγκεκριμένη πίστωση.
- Οι εγγεγραμμένες πιστώσεις που περιγράφονται στην αναφορά του προϋπολογισμού είναι μόνο όσες θεωρηθούν αναγκαίες από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

²⁰ Α. Παπαγιαννίδης – Α. Χριστογιαννόπουλος, Ερμηνεία κατ’ άρθρο της Συνθήκης ΕΟΚ, 1980, σελ. 304

- Όταν υπάρχει χρηματοδότηση εκ των προτέρων, οι τόκοι της χρηματοδότησης δεν οφείλονται στην Ε.Ε., παρά μόνο όταν έχει γίνει συμφωνία εξ' αρχής.

Επιπλέον, σημαντικό είναι να αναφερθεί και η εξουσιοδότηση σχετικά με την καταβολή των δημόσιων εσόδων, καθώς και των δαπανών του κάθε κράτους-μέλους της Ε.Ε. Σύμφωνα με τον κανόνα της αρχής της ενότητας, είναι απαραίτητο να καταβάλλονται εξ' αρχής όλα τα δημόσια έσοδα. Αυτή η πρόταση καθιστά σαφές πως η εξουσιοδότηση για την καταβολή των δημοσίων εσόδων αναφέρεται εξ' ολοκλήρου στην αναφορά του προϋπολογισμού, είτε για έσοδα είτε για έξοδα.

Συνεπώς, η αρχή της ενότητας έχει εξ' ορισμού τα ακόλουθα χαρακτηριστικά:

1. Ορίζει έναν θεμελιακό κανόνα για τον κοινοτικό, ενιαίο προϋπολογισμό και περιγράφει αναλυτικά τις διατάξεις του.
2. Τονίζει τη λειτουργία νομιμοποίησης των δαπανών και των εσόδων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ώστε να μπορούν να εγγραφούν στην αναφορά του προϋπολογισμού. Ο όρος αυτός πρέπει να τηρείται αυστηρά ώστε να προχωρήσει η εκτέλεση.
3. Συντάσσει την εξουσιοδότηση, σύμφωνα με την οποία εξασφαλίζεται η έγκριση του προϋπολογισμού και η πραγματοποίηση των εσόδων και εξόδων που αναφέρονται στον προϋπολογισμό.

Παρεκκλίσεις

Ο κανονισμός προβλέπει κάποιες παρεκκλίσεις, όπως αναφέρθηκε προηγουμένως. Σύμφωνα με αυτές τις παρεκκλίσεις, υπάρχουν κάποιες δραστηριότητες οι οποίες δεν εντάσσονται στον ενιαίο προϋπολογισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Οι συγκεκριμένες δραστηριότητες, σύμφωνα με τον κανόνα, «διατηρούν ένα αυτόνομο ή δημοσιονομικό καθεστώς». Το καθεστώς αυτό, συνεπάγεται και διαφορετικό προϋπολογισμό για τους αποκεντρωμένους

οργανισμούς της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αλλά όχι την ένταξή τους στον ενιαίο προϋπολογισμό.²¹

Στον γενικό ενιαίο προϋπολογισμό, εντάσσονται οι δραστηριότητες που αφορούν τα παρακάτω:

- Οι δράσεις χρηματοδότησης του Ευρωπαϊκού Ταμείου Ανάπτυξης για τις αναπτυσσόμενες χώρες. Οι δράσεις αυτές περιλαμβάνουν συνεργασία του ταμείου με τις ενδιαφερόμενες χώρες και έχει πραγματοποιηθεί μερικώς η ένταξή τους στον γενικό προϋπολογισμό.
- Οι πράξεις λήψης ή έκδοσης δανείων. Σε αυτή τη δραστηριότητα, ο γενικός προϋπολογισμός περιέχει μόνο την εγγύηση της πράξης λήψης ή έκδοσης δανείου.
- Την επιδότηση που θα λάβει η ΕΤΕπ, η οποία εντάσσεται στις δραστηριότητες χρηματοδότησής της.

Δικαιολόγηση της αρχής

Η οικονομική κατάσταση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, απεικονίζεται σε ένα κείμενο, το οποίο περιγράφει αναλυτικά όλα τα έσοδα και τα έξοδά της, γεγονός που καθορίζει ουσιαστικά την σημαντικότητα της αρχής της ενότητας. Μέσω αυτού του κειμένου, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή μπορεί να έχει μία συνολική εικόνα της οικονομικής κατάστασης, να ελέγχει με ευκολία το «πόθεν έσχες» των εσόδων καθώς και τον τόπο χορήγησης των δαπανών της. Τέλος, το ενιαίο κείμενο των εσόδων και εξόδων της Ε.Ε., επιβεβαιώνει αν ο προορισμός των χρηματικών δαπανών συνάδει με άλλες αρχές, όπως αυτή της σωστής διαχείρισης του προϋπολογισμού.

Εκτός από δημοσιονομικό έλεγχο, μέσω της αρχής της ενότητας διενεργείται και ο πολιτικός έλεγχος. Η έγκριση του προϋπολογισμού, καθώς και η εκτέλεσή του, γίνονται πιο εύκολα λόγω της ενωτικής αρχής. Επιπλέον, σημαντικό είναι να αναφερθεί πως η ενωτική αρχή δεν εφαρμόζεται ολοκληρωτικά στην πράξη.

²¹ Οι πόροι των αναφερόμενων οργανισμών της Ε.Ε., προέρχονται από μία ισόρροπη επιχορήγηση, η οποία περιλαμβάνεται στον γενικότερο προϋπολογισμό. (βλ. Β. Κουγέα, ό.π., σελ. 128)

Η αρχή της ακρίβειας

Η αρχή της ακρίβειας, περιγράφεται αναλυτικά στα άρθρα 7 και 8 του Δημοσιονομικού κανονισμού και μπορούμε να αναφέρουμε ότι «συγγενεύει» με την αρχή της ενότητας που αναφέρθηκε στην προηγούμενη ενότητα. Σύμφωνα με την αρχή της ακρίβειας, «απαγορεύεται η χορήγηση χρηματικού ποσού για περιττά έξοδα, πέρα από τα αναγκαία», το οποίο δηλώνει πως εάν κάποια δαπάνη δεν κριθεί ως αναγκαία και δεν εγγραφεί στον προϋπολογισμό, τότε απαγορεύεται να εκτελεστεί. Επιπλέον, απαγορεύεται να χαρακτηρίζονται τα έξοδα ως «αντικείμενα ανάληψης», αν δεν έχουν εγκριθεί από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

Όταν αναφέρονται στις ίδιες διατάξεις η αρχή της ακρίβειας και η αρχή της ενότητας, τότε αυτό σημαίνει πως πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη προσοχή στο αποτέλεσμα που επιφέρει ο συνδυασμός των δύο αυτών αρχών και να αναδειχθεί σωστά η εν λόγω συγγένεια.

Η αρχή της ενιαυσιότητας ή της ετήσιας διάρκειας

Έννοια – Νομικό Πλαίσιο

Σύμφωνα με την αρχή της ετήσιας διάρκειας, ο προϋπολογισμός, τα έσοδα και τα έξοδα που προβλέπονται για την Ευρωπαϊκή Ένωση, εγκρίνονται και διαρκούν για ένα οικονομικό έτος, με βασική προϋπόθεση να εκτελεστούν μέσα στο έτος αυτό.

Η αρχή της ετήσιας διάρκειας, αναφέρεται στην 1η παράγραφο του άρθρου 310 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ε.Ε., και στο άρθρο 9 του ΔημΚαν, ορίζοντας ότι «Οι πιστώσεις που αναγράφονται στον ενιαίο γενικό προϋπολογισμό εγκρίνονται για ένα οικονομικό έτος, ξεκινώντας από την 1η Ιανουαρίου και λήγοντας την 31η Δεκεμβρίου». Όπως αναφέρεται και στο άρθρο 313 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ε.Ε., το οικονομικό έτος ξεκινάει από 1 Γενάρη και λήγει 31 Δεκέμβρη και όλες οι δαπάνες που αναγράφονται στον γενικό ενιαίο προϋπολογισμό πρέπει να διενεργηθούν μέσα σε αυτό το χρονικό περιθώριο και σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 322 (άρθρ. 310, §2 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ε.Ε.)

Από τα παραπάνω φαίνεται πως η αρχή της ετήσιας διάρκειας συναντάται σε τρία στάδια της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης: πρόβλεψη, εκτέλεση και ταύτιση του ημερολογιακού έτους και του οικονομικού έτους.^{22, 23} Στο σημείο αυτό, αξίζει να σημειωθεί ότι ο καθορισμός του οικονομικού έτους και του προϋπολογισμού πρέπει να συμβαδίζει με τις απαιτήσεις του πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου. (312 παρ. 1 εδ. γ’ Σ.Λ.Ε.Ε.)

Τέλος, σχετικά με τα έσοδα στην αρχή της ετήσιας διάρκειας ισχύει παράλληλα και η αρχή των εισπραττόμενων εσόδων, η οποία διατυπώνεται στο άρθρο 10 του Δημοσιονομικού Κανονισμού και αναφέρει πως τα έσοδα που αναγράφονται στον προϋπολογισμό ενός οικονομικού έτους, καθορίζονται με γνώμονα τα ποσά που έχουν εισπραχθεί κατά τη διάρκεια αυτού του έτους.

Παρεκκλίσεις

Η συγκεκριμένη αρχή, φαίνεται να έχει πολλές παρεκκλίσεις. Ο πρώτος περιορισμός της αρχής της ενιαυσιότητας, αναφέρεται στον διαχωρισμό ή μη των πιστώσεων που αφορούν την εκτέλεση και την καταγραφή των εσόδων και των εξόδων εντός του οικονομικού έτους.²⁴ Ο διαχωρισμός αυτός, αναφέρεται σε δραστηριότητες με πολυετείς συμβάσεις, για τις οποίες οι δαπάνες μπορούν να καταβληθούν σε διάστημα μεγαλύτερο του ενός οικονομικού έτους. Η απαίτηση για την διενέργηση των δραστηριοτήτων αυτών καθιστά αναγκαία την καθιέρωση διαχωρισμένων πιστώσεων. Σύμφωνα με τις πιστώσεις αυτές, οδηγούν σε ανάληψη υποχρεώσεων, το οποίο σημαίνει πως πρέπει να αναληφθεί νομική υποχρέωση ώστε να προχωρήσει η δαπάνη, καθώς και σε πίστωση πληρωμής, το οποίο σημαίνει ότι για να ληφθεί οποιαδήποτε υποχρέωση πρέπει να γίνει προπληρωμή.²⁵ Από την άλλη, στις πιστώσεις που είναι μη διαχωριζόμενες, οι

²² Β. Κουγέας, ό.π. σελ. 158

²³ Σημειώνεται πως η σημασία του οικονομικού έτους διαφέρει όταν μιλάμε για δημοσιονομικό και φορολογικό δίκαιο.

²⁴ Ν. Μπάρμπας, ό.π., σελ. 277

²⁵ Β. Κουγέας, ό.π., σελ. 157

παραπάνω διαδικασίες μπορεί να προκύψουν κατά τη διάρκεια του ίδιου οικονομικού έτους. Έτσι, έχουμε έναν νέο διαχωρισμό, με την πρώτη κατηγορία να αφορά τις οικονομικές δαπάνες που καλύπτονται εξ ολοκλήρου και έχουν εγκριθεί κατά τη διάρκεια του τρέχοντος έτους και τη δεύτερη κατηγορία στην οποία συμπεριλαμβάνονται οι δαπάνες του τρέχοντος έτους αλλά και των προηγούμενων ετών.²⁶

Σημειώνεται πως παρεκκλίσεις υπάρχουν και όταν ο προϋπολογισμός δεν έχει εγκριθεί επιτυχώς κατά την αρχή του καθορισμένου οικονομικού έτους. Στην περίπτωση αυτή, οι δαπάνες καταβάλλονται σε μηνιαία βάση, κατά κεφάλαιο και φυσικά εντός του 1/12 των πιστώσεων που αναγράφονται στον γενικό προϋπολογισμό του προηγούμενου έτους. Οι δαπάνες αυτές δεν πρέπει να ξεπερνούν το 1/12 των πιστώσεων, όπως αναφέρεται και στο άρθρο 315, εδ. α' της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ε.Ε. και στην παράγραφο 16 του Δημοσιονομικού Κανονισμού. Μόλις δοθεί η έγκριση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, το συμβούλιο δύναται να εγκρίνει έξοδα, τα οποία υπερβαίνουν το αναφερόμενο 1/12, αλλά μόνο σε συμφωνία με το άρθρο 315 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ε.Ε. Η απόφαση διατυπώνεται άμεσα από το συμβούλιο με την παρουσία του Κοινοβουλίου.

Παρόλα αυτά, δεν πρέπει σε καμία περίπτωση να ξεπερνάται το όριο πίστωσης που προβλέπει το γενικό και ενιαίο σχέδιο προϋπολογισμού.

Μία ακόμη παρέκκλιση, περιέχεται στο άρθρο 316 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ε.Ε., το οποίο αναφέρει ότι εάν οι πιστώσεις δεν χρησιμοποιηθούν έως το τέλος του καθορισμένου οικονομικού έτους, τότε μπορεί να πραγματοποιηθεί η μεταφορά τους στο ερχόμενο οικονομικό έτος χωρίς πρόβλημα. Αξίζει να αναφερθεί πως υπάρχουν κατηγορίες πιστώσεων και τρόποι μεταφοράς τους στο ερχόμενο οικονομικό έτος, όπως διατυπώνεται στα άρθρα 12 και 13 του Δημοσιονομικού Κανονισμού. Σύμφωνα με αυτά τα δύο άρθρα, οι μεταφορές μπορεί να είναι αυτόματες ή μη, πραγματοποιούνται μόνο ύστερα από κατάθεση αίτησης είτε ύστερα από απόφαση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

²⁶ Ν. Μπάμπας, ό.π., σελ. 277

Επιπλέον, στο άρθρο 11 του Κανονισμού, χαρακτηρίζεται ως παρέκκλιση, η προληπτική καταγραφή εξόδων σε δύο περιπτώσεις:

Α) Σε περίπτωση που οι τρέχουσες διοικητικές δαπάνες είναι αποδεκτές μεν από την Επιτροπή, αλλά μόνο το $\frac{1}{4}$ αυτών είναι καταγεγραμμένο και εγκεκριμένο από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο για το τρέχον έτος.

Β) Στην περίπτωση που οι τρέχουσες διοικητικές δαπάνες, έχουν μεν εγκριθεί αλλά μόνο τα $\frac{3}{4}$ αυτών είναι καταγεγραμμένο και εγκεκριμένο από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο για το τρέχον έτος.

Εν κατακλείδι, σύμφωνα με το άρθρο 15 του Δημοσιονομικού Κανονισμού, έχει προβλεφθεί μία «ανασύσταση αποδεσμευτικών πιστώσεων», για την αποφυγή σφαλμάτων ή προληπτικά σε περίπτωση που έχουν αποδεσμευθεί πιστωτικά τμήματα λόγω ακύρωσης των δραστηριοτήτων.

Δικαιολόγηση της αρχής

Όσον αφορά τη δικαιολόγηση της αρχής της ενιαυσιότητας, πρόκειται για μία ορθή πρόβλεψη για τα έσοδα και τα έξοδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η πρόβλεψη αυτή πρέπει να είναι εκτός από ορθή, ακριβής, ώστε να μην μεσολαβήσει μεγάλο χρονικό περιθώριο από την κατάρτιση έως της εκτέλεσης των δραστηριοτήτων της Ένωσης.

Στην αντίθετη περίπτωση, υπάρχει πιθανότητα παρεμβολών σε φυσικούς, πολιτικούς, οικονομικούς και άλλους παράγοντες, που ίσως μεταβάλλουν με καλό ή κακό τρόπο την εν λόγω πρόβλεψη, με αποτέλεσμα να χαθεί η ορθότητα, η ακρίβεια και η αξιοπιστία της.

Η αρχή της ισοσκελίσης

Έννοια – Νομική Βάση

Όπως αναφέρεται στο άρθρο 310, εδ. γ' Σ.Λ.Ε.Ε., πρέπει να υπάρχει μία ισορροπία μεταξύ των εσόδων και των εξόδων. Όπως αναφέρεται και στην 1^η παράγραφο του άρθρου 17 του Δημοσιονομικού Κανονισμού, «Ο προϋπολογισμός πρέπει να είναι ισορροπημένος ως προς τα έσοδα και τα έξοδα που παρουσιάζει». Ο συγκεκριμένος ορισμός, ουσιαστικά τονίζει την ισορροπία μεταξύ εσόδων και εξόδων και περιγράφεται στη δημοσιονομική επιστήμη και ως «Χρυσός Κανόνας» ή αλλιώς αρχή της ισοσκελίσης.²⁷

Η αρχή της ισοσκελίσης χρησιμοποιείται κατά την παρουσίαση, την κατάρτιση και την ψήφιση του προϋπολογισμού. Βέβαια, δεν είναι απόλυτα σίγουρη η εξασφάλιση της ισοσκελίσης κατά την εκτέλεση των δραστηριοτήτων που αναγράφονται, διότι δεν είναι σίγουρη η ομαλή εξέλιξη των δραστηριοτήτων, το οποίο σημαίνει πως δεν είναι απόλυτα σαφές αν θα υπάρξει πλεόνασμα ή έλλειμα και αν αυτό που θα προκύψει θα αντιστοιχεί στις προβλέψεις που είχαν γίνει εξ' αρχής.

Όπως αναφέρεται στο άρθρο 18 του Δημοσιονομικού Κανονισμού, η αρχή της ισοσκελίσης εφαρμόζει υποχρεωτικά έναν κανόνα συνεχών χρήσεων. Αυτό σημαίνει πως τα αποτελέσματα από την εκτέλεση των έργων που αναφέρει ένας προϋπολογισμός, συνεχίζουν να χρησιμοποιούνται και στον επόμενο προϋπολογισμό. Στο τέλος κάθε οικονομικού έτους, το υπόλοιπο που προκύπτει, αναγράφεται στον προϋπολογισμό του επόμενου οικονομικού έτους στην κατηγορία των πιστώσεων ή των εσόδων και με βάση το πλεόνασμα ή το έλλειμα που θα εμφανιστεί.

Επίσης, στην 3^η παράγραφο του άρθρου 18 του Δημοσιονομικού Κανονισμού, *«Υστερα από υποβολή των προσωρινών λογαριασμών του κάθε οικονομικού έτους, οποιαδήποτε διαφορά προκύψει μεταξύ των εγγυήσεων και των λογαριασμών, αναγράφεται στον προϋπολογισμό που θα οριστεί το επόμενο οικονομικό έτος, στην*

²⁷ Ν. Μπάρμπας, ό.π., σελ. 279

κατηγορία ‘Διορθωτικός Προϋπολογισμός’». Ο διορθωτικός προϋπολογισμός υποβάλλεται εντός 2 εβδομάδων από την υποβολή των προσωρινών λογαριασμών από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή προς το Κοινοβούλιο.

Δικαιολόγηση της αρχής

Η αρχή της ισοσκελίσης, αποτελεί σημαντικό κομμάτι για την αυτονομία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς της προσδίδει συγκεκριμένα έσοδα και έξοδα, χωρίς να υπάρχει απόκλιση.²⁸ Η Ευρωπαϊκή Ένωση, χρησιμοποιώντας την ισοσκελίση, καταφέρνει να μην αναζητά δανειοδότηση, και αναγνωρίζει πως η αρχή της ισοσκελίσης εξυπηρετεί πολλά παραπάνω από την ορθή διαχείριση των πιστώσεων του προϋπολογισμού.

Επιπλέον, η αρχή της ισοσκελίσης έχει άμεση σχέση και με την απαγόρευση δανεισμού της Ε.Ε.,²⁹ καθώς και με τη φύση του προϋπολογισμού. Με βάση αυτό, συμπεραίνεται ότι τα έσοδα που εισπράττονται είναι συγκεκριμένα, όπως αναφέρει και το άρθρο 10 του Κανονισμού. (Cash Budget Principle) Τέλος, σημειώνεται πως η αρχή της ισοσκελίσης, έχει εξάγει αρκετές διαφοροποιήσεις μεταξύ του προϋπολογισμού της Ε.Ε. και των προϋπολογισμών των κρατών – μελών της. Αυτό συμβαίνει διότι η αρχή της ισοσκελίσης δεν αναγράφεται στους προϋπολογισμούς των κρατών-μελών.³⁰

Η αρχή της ενιαίας λογιστικής μονάδας

Έννοια – Νομική βάση

Η συγκεκριμένη αρχή, ορίζεται ως «η κοινή χρήση μίας λογιστικής μονάδας για όλα τα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, βάσει της οποίας θα συντάσσεται ο ενιαίος προϋπολογισμός». Αρχικά η ιδέα αυτής της αρχής, εφαρμόστηκε ύστερα από σύσταση της ΕΚΑΧ. Έως το 1977, με εξαίρεση τους προϋπολογισμούς από το

²⁸ Δ. Σκιαδάς, Οι δημοσιονομικές διατάξεις της Συνθήκης της Λισαβόνας, ΕΕΕυρΔ. 3/2010, σελ. 330

²⁹ Σύμφωνα με τη διάταξη 266 του Δημοσιονομικού Κανονισμού, η χρηματοδότηση των σχεδίων ακινήτων μπορεί να γίνει με δανειοδότηση.

³⁰ π.χ. το ελληνικό Σύνταγμα, δεν αναφέρει σε κανένα άρθρο του την αρχή της ισοσκελίσης.

1958 έως το 1960, η μονάδα μέτρησης της αξίας της λογιστικής μονάδας υπολογιζόταν συγκριτικά με το βάρος του καθαρού χρυσού.

Αργότερα, έγινε προσπάθεια για νομισματική σταθερότητα ανάμεσα στα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η οποία αποσκοπούσε στην βελτιστοποίηση των λογιστικών μονάδων. Έπειτα από την ίδρυση της ΟΝΕ, το ευρώ (€) καθιερώθηκε ως λογιστική μονάδα για όλα τα κράτη-μέλη.

Η αρχή της ενιαίας λογιστικής μονάδας, διατυπώνεται αναλυτικά στο άρθρο 320 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ε.Ε., και πιο συγκεκριμένα αναφέρει ότι «*το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο και ο ετήσιος προϋπολογισμός καταρτίζονται σε ευρώ*», καθώς και στο άρθρο 19 του Κανονισμού, όπου αναφέρεται πως «*το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο και ο προϋπολογισμός καταρτίζονται και εκτελούνται σε ευρώ. Αποτελούν αντικείμενο απόδοσης λογαριασμών σε ευρώ.*».

Εξαιρέσεις

Η εξαίρεση αναφέρεται στην 1^η παράγραφο του άρθρου 19, εδ. γ' του Δημοσιονομικού Κανονισμού. Πιο συγκεκριμένα αναφέρεται ότι κατόπιν εξουσιοδότησης μπορούν να χρησιμοποιηθούν και άλλα νομίσματα εκτός του ευρώ. Η εξουσιοδότηση μπορεί να χρησιμοποιηθεί στις περιπτώσεις πάγιας προκαταβολής καθώς και για τη διαχείριση της επιτροπής και της ΕΥΕΔ και τις ταμειακές ανάγκες που αναγράφονται στο άρθρο 77 του κανονισμού.

Δικαιολόγηση της αρχής

Η δικαιολόγηση της συγκεκριμένης αρχής, είχε ως πρωταρχικό στόχο την υποτίμηση της δημοσιονομικής αυτοτέλειας του δημοσιονομικού συστήματος.

Ο όγκος των παροχών για τον προϋπολογισμό, έπρεπε να μείνει σταθερός και αμετάβλητος για όσο καιρό έμεναν σταθερές και οι τιμές του συναλλάγματος. Με τον τρόπο αυτό, υπήρχε η σιγουριά του ότι δεν θα χρειαζόταν να συνταχθεί νέος, τροποποιητικός προϋπολογισμός ώστε ο βασικός προϋπολογισμός να παραμείνει αμετάβλητος. Αυτή η σιγουριά, ήταν απαραίτητη σε καταστάσεις όπου η ισοτιμία δεν ήταν απόλυτα σταθερή, και σε καταστάσεις όπου μπορεί η μεταβολές στην ισοτιμία να προκαλέσουν και μεταβολές στα οικονομικά μέσα που διαθέτει η Ε.Ε.

Παρόλα αυτά, η αρχή της λογιστικής μονάδας θεωρείται ξεπερασμένη, διότι από τη διατήρηση της νομισματικής σταθερότητας, γεννήθηκε η ΟΝΕ και έπειτα η Ευρωζώνη.

Σήμερα, ύστερα από την εφαρμογή του ευρώ ως πανευρωπαϊκού νομίσματος και ταυτόχρονα ως λογιστικής μονάδας, παρατηρείται ελάχιστη εμφάνιση επικίνδυνων διακυμάνσεων μεταξύ άλλων νομισμάτων και λογιστικών μονάδων. Παρόλα αυτά, ο κίνδυνος παραμένει αλλά μόνο σε όσες χώρες δεν έχουν το ευρώ ως εθνικό τους νόμισμα. Συνεπώς, η καθιέρωση ενός κοινού νομίσματος στον ενιαίο προϋπολογισμό, μπορεί να βοηθήσει στην πιο απλή παρουσίαση της συνολικής διαδικασίας.³¹

Η αρχή της καθολικότητας

Έννοια – Νομική Βάση

Σύμφωνα με την αρχή της καθολικότητας, τα έσοδα πρέπει να καλύπτουν τα έξοδα του προϋπολογισμού και πρέπει να αναγράφονται πολύ συγκεκριμένα στην αναφορά του προϋπολογισμού χωρίς να γίνεται συμψηφισμών των πιστώσεων.

Αρχικά, σημειώνεται ότι η καθολικότητα υποστηρίζει όλα όσα εκφράζει η αρχή της ενότητας που περιγράφηκε σε προηγούμενη ενότητα. Επιπλέον, τονίζεται ότι η αρχή της καθολικότητας περιγράφεται και εξηγείται στο άρθρο 20 του Δημοσιονομικού Κανονισμού, όπου αναφέρεται ότι «*Το σύνολο των εσόδων καλύπτει το σύνολο των εξόδων του προϋπολογισμού*», καθώς και «*Όλα τα έσοδα και τα έξοδα πρέπει να αναγράφονται στον προϋπολογισμό χωρίς να γίνεται συμψηφισμός των ποσών*».

Η αρχή της καθολικότητας, διέπεται από δύο συγκεκριμένους κανόνες:

1. Απαγορεύεται ο συμψηφισμός των εσόδων και των εξόδων.³²

³¹ Ν. Μηλιώνης, Στοιχεία Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Δικαίου, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2008, σελ. 229

³² Ο συγκεκριμένος κανόνας, αναφέρεται στη βιβλιογραφία ως «Κανόνας του Ακαθάριστου Προϊόντος», «κανόνας της μη προσαρμογής», «κανόνας της μη συναίρεσης», και στα αγγλικά ως ‘non contraction rule’ και ‘gross budget rule’

2. Απαγορεύεται ο καθορισμός ειδικών προορισμών για τα έσοδα που εισπράττει η Ε.Ε.³³

Ειδικότερα, σύμφωνα με την πρώτη απαγόρευση, όλα τα έσοδα και οι δαπάνες πρέπει να αναφέρονται ένα προς ένα ξεχωριστά και όχι σαν άθροισμα εσόδων ή άθροισμα εξόδων. Σύμφωνα με τη δεύτερη απαγόρευση, αναφέρεται στο ότι δεν επιτρέπεται ένα συγκεκριμένο έσοδο να χορηγηθεί εκ των προτέρων σε μία δαπάνη. Με βάση όλα τα παραπάνω, είναι σαφές πως τα εισπραττόμενα έσοδα της Ε.Ε. αποτελούν κονδύλια, τα οποία χρησιμοποιούνται ώστε να χρηματοδοτηθούν συγκεκριμένες ενέργειες.³⁴

Επιφυλάξεις

Στο άρθρο 20 του Δημοσιονομικού Κανονισμού, αναγράφεται η απαγόρευση περί του καθορισμού ειδικών προορισμών για τα έσοδα της Ε.Ε., με την επιφύλαξη του άρθρου 20 του Κανονισμού. Το άρθρο 21, αναφέρει κάποιες εξαιρέσεις σχετικά με την απαγόρευση αυτή και παρουσιάζει μία διάκριση των εσόδων σε εσωτερικά και εξωτερικά. Συνεπώς, τα έσοδα μπορούν να έχουν ειδικό προορισμό.³⁵ Σε την κατηγορία εσόδων ειδικού προορισμού ανήκουν:

- οι εισφορές των κρατών μελών που προορίζονται στη χρηματοδότηση ερευνών και ανάπτυξης,
- έσοδα από ιδρύματα,
- χορηγίες και δωρεές,
- κληροδοτήματα που προορίζονται σε συγκεκριμένη χρηματοδότηση,

³³ Ο συγκεκριμένος κανόνας, αναφέρεται στη βιβλιογραφία ως «κανόνας μη καταλογισμού», «κανόνας μη ειδικού προορισμού», «κανόνας μη ειδικού προσδιορισμού των εσόδων», «κανόνας της μη διάθεσης», και στα αγγλικά ως non affectation rule και non assignment rule

³⁴ Β. Κουγέας, Οι αρχές του κοινοτικού προϋπολογισμού και η εφαρμογή τους, 2008, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 143

³⁵ Σύμφωνα με την παράγραφο 6 του άρθρου 21 του Δημοσιονομικού Κανονισμού, «Ο προϋπολογισμός περιέχει γραμμές για την εγγραφή των εσωτερικών εσόδων ειδικού προορισμού και των εσωτερικών εσόδων ειδικού προορισμού, όπου γίνεται αναφορά του ποσού, όταν αυτό είναι δυνατό.»

- συμμετοχή τρίτων χωρών σε δραστηριότητες της Ε.Ε.
- τόκοι και πρόστιμα
- αποζημιώσεις
- έσοδα από πωλήσεις και μισθώματα
- έσοδα από τρίτους για παροχή υπηρεσιών κλπ.

Επιπλέον, στο άρθρο 27 του Κανονισμού, αναφέρεται, επίσης, η απαγόρευση του συμψηφισμού των εσόδων και των εξόδων του προϋπολογισμού. Το άρθρο 27, αναφέρει συγκεκριμένες εξαιρέσεις σχετικά με τον συμψηφισμό, οι οποίες αφορούν τις ποινές που θα επιβληθούν στους δικαιούχους, τυχόν προεξοφλήσεις, εκπτώσεις, επιστροφές, προσαρμογές για λανθασμένα ποσά που καταβλήθηκαν κλπ. Τονίζεται, ότι γίνονται και προσαρμογές συναλλάγματος. Ακόμη, το δικαίωμα των κρατών μελών της Ε.Ε. για παρακράτηση ενός ποσοστού από τα έσοδα του προϋπολογισμού, που προέρχονται από δασμούς και γεωργικές εισφορές, αποτελεί άλλη μία παρέκκλιση της αρχής. Η συγκεκριμένη παρέκκλιση έκανε για πρώτη φορά την εμφάνισή της το 2003.³⁶ Η επιστροφή του ΦΠΑ, αναγράφεται, επίσης, ως καθαρό ποσό.

Τέλος, σύμφωνα με το άρθρο 48 του Κανονισμού, σχετικά με τα αρνητικά έσοδα, αναφέρει πως «*οι ίδιοι πόροι της Ε.Ε. αναφέρονται ως καθαρά ποσά στην σύνοψη των εσόδων*». Η συγκεκριμένη ρύθμιση τέθηκε σε ισχύ το 2002 και τηρείται έως και σήμερα.

Δικαιολόγηση της αρχής

Αρχικός σκοπός της καθολικότητας, ήταν η σωστή διάθεση των πόρων της Ε.Ε., ο εύκολος έλεγχος εσόδων και εξόδων καθώς και η ευελιξία του προϋπολογισμού. Η αρχή της καθολικότητας δεν έγινε εύκολα δεκτή από το Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Δίκαιο. Η απαγόρευση των εσόδων ειδικού προορισμού, εφαρμόστηκε ύστερα από την εφαρμογή του συστήματος των ιδίων πόρων της Ένωσης.

³⁶ Ν. Μπάρμπας, Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου, εκδ. ζ', 2018, εκδ Σάκκουλα, σελ. 284

Η συγκεκριμένη αρχή, φαίνεται πως αναβαθμίζει αρκετά την αρχή της ενότητας διότι τα έσοδα χρησιμοποιούνται αλόγιστα για την πραγματοποίηση εξόδων με αποτέλεσμα να μην δίνεται έγκριση σε σημαντικές δραστηριότητες. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα την τμηματοποίηση του γενικού ενιαίου προϋπολογισμού σε άνισα τμήματα.

Η αρχή της ειδικότητας

Έννοια – Νομική Βάση

Η συγκεκριμένη αρχή αναφέρεται στα έξοδα που δεσμεύονται να εκπληρώσουν τις ανάγκες που αναγράφονται στον προϋπολογισμό. Αυτός είναι και ο λόγος που όλες οι δραστηριότητες που αναγράφονται στον προϋπολογισμό, πρέπει να αναφέρονται ξεχωριστά και αναλυτικά αντί για συγκεντρωτικά, να κατηγοριοποιούνται και να υπάρχει σαφής περιγραφή. Σύμφωνα με τη 2^η παράγραφο του άρθρου 316 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, *«Οι πιστώσεις εξειδικεύονται κατά κεφάλαια, στα οποία περιλαμβάνονται τα έξοδα αναλόγως της φύσης ή του προορισμού τους.»*. Ακόμη το άρθρο 28 του Κανονισμού αναφέρει πως *«Οι πιστώσεις κατηγοριοποιούνται σε τίτλους και κεφάλαια. Τα κεφάλαια με τη σειρά τους διακρίνονται σε θέσεις και άρθρα.»* Σημειώνεται πως η αρχή της ειδικότητας, δεν αποδίδεται μόνο στα έξοδα αλλά και στα έσοδα της Ε.Ε., καθιστώντας απαραίτητη τη σαφή περιγραφή όλων των πηγών εσόδων.³⁷

Εξαιρέσεις

Η σημαντικότερη εξαίρεση του κανόνα της ειδικότητας, αναφέρεται στην 3^η παράγραφο του άρθρου 317 της Συνθήκης, σύμφωνα με την οποία γίνεται δυνατή η μεταφορά των εξόδων που αναγράφονται στον προϋπολογισμό. Η μεταφορά γίνεται είτε ανά κεφάλαιο, είτε σε υποδιαίρεση και βασική προϋπόθεση την τήρηση των προϋποθέσεων του Κανονισμού (άρθρα 28 έως 32). Με τον τρόπο αυτό γίνονται οι απαραίτητες διορθώσεις και βελτιώσεις στους όρους εκτέλεσης του προϋπολογισμού.

³⁷ Ν. Μηλιώνης, Στοιχεία Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Δικαίου, 2008, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, σελ. 226

Μία ακόμη εξαίρεση, αναφέρεται στο άρθρο 316 της συνθήκης και συγκεκριμένα εστιάζει στις «αχρησιμοποίητες» δαπάνες ενός οικονομικού έτους, οι οποίες μπορούν επίσης να μεταφερθούν στο επόμενο έτος. Ο Δημοσιονομικός Κανονισμός καθορίζει τις κατηγορίες των εξόδων που μπορούν να μεταβιβαστούν στο επόμενο οικονομικό έτος καθώς και τη διαδικασία μεταβίβασης, στα άρθρα 12 και 13.³⁸

Δικαιολόγηση της αρχής

Η συγκεκριμένη αρχή, τονίζει τόσο την κάθετη όσο και την οριζόντια διάρθρωση του προϋπολογισμού. Κάθε έξοδο πρέπει να αποδίδεται σε συγκεκριμένη δραστηριότητα. Λόγω της συγκεκριμένης αρχής μπορεί να αποφευχθεί οποιαδήποτε σύγχυση και μπέρδεμα μεταξύ των σκοπών των εξόδων και οι προβλέψεις μπορούν να γίνουν με περισσότερη ακρίβεια.

Συνεπώς, με την αρχή της ειδικότητας, η Ευρωπαϊκή Ένωση μπορεί να επιτύχει τη διαφάνεια κατά την κατάρτιση του προϋπολογισμού και παράλληλα την διατήρηση της κατάλληλης αρχής κατά την εκτέλεση των δραστηριοτήτων του προϋπολογισμού.³⁹

³⁸ Η ρύθμιση αυτή, αποτελεί παρέκκλιση από την αρχή της ετήσιας διάρκειας του προϋπολογισμού, όπως αναφέρθηκε και σε προηγούμενη ενότητα.

³⁹ Β. Κουγέας, Οι αρχές του κοινοτικού προϋπολογισμού και η εφαρμογή τους, 2008, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 187

Η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης

Έννοια – Νομική Βάση

Η συγκεκριμένη αρχή, είναι πλήρως διατυπωμένη στο άρθρο 317 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ε.Ε., και εξειδικεύει την 5^η παράγραφο του άρθρου 310. Επίσης, πολύ αναλυτικά περιγράφεται και στα άρθρα 33 έως 36 του Δημοσιονομικού Κανονισμού.⁴⁰ Σύμφωνα με την παράγραφο 1 του άρθρου 33 του Κανονισμού, η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, αποτελείται από τρεις επιμέρους αρχές⁴¹ που παρουσιάζονται παρακάτω:

1. Η αρχή της οικονομίας, σύμφωνα με την οποία *«τα μέσα που χρησιμοποιούνται από την Ε.Ε. για την εκτέλεση των δραστηριοτήτων, πρέπει να είναι άμεσα διαθέσιμα ως προς την ποσότητα, την ποιότητα και να διατίθενται στη βέλτιστη τιμή»*. Αυτό σημαίνει πως για τις αποτελεσματική εκτέλεση των δραστηριοτήτων πρέπει τα οικονομικά μέσα που επιλέγονται να είναι τα καταλληλότερα.
2. Η αρχή της αποδοτικότητας, σύμφωνα με την οποία *«πρέπει να επιτυγχάνεται η όσο το δυνατό καλύτερη σχέση ανάμεσα στα μέσα που χρησιμοποιούνται, τις δραστηριότητες που εκτελούνται και τέλος, τους στόχους που πρέπει να ολοκληρωθούν»*. Με πιο απλά λόγια, πρέπει να δίνεται ιδιαίτερη προσοχή στην αξιοποίηση των πόρων.
3. Η αρχή της αποτελεσματικότητας, η οποία αποδίδει το ποσοστό επιτυχίας με βάση την εκτέλεση των δραστηριοτήτων και τους στόχους που έχουν καθοριστεί.

⁴⁰ Όπως αναφέρεται και στη συνθήκη της Λισαβόνας, η πρόβλεψη που έγινε σχετικά με την κοινή διαχείριση των δαπανών από την Επιτροπή και τις εθνικές αρχές των προγραμμάτων που συγχρηματοδοτούνται, είχε ως αποτέλεσμα την εισαγωγή μίας ρύθμισης μέσω της οποίας τα κράτη μέλη θα διασφάλιζαν την ομαλή συνεργασία με την Επιτροπή.

⁴¹ Αυτές οι τρεις αρχές, παρουσιάζονται στη διεθνή βιβλιογραφία με τον όρο «τρία e», δηλαδή ‘economy, efficiency, effectiveness’

Δικαιολόγηση της αρχής

Η αρχή ης χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, ρυθμίζεται από τις παρακάτω παραμέτρους:

1. Την οικονομικότητα,⁴²
2. Την αποδοτικότητα
3. Την αποτελεσματικότητα

Επιπλέον, σημειώνεται ότι αυτή η αρχή είναι απαραίτητο να χρησιμοποιείται σε όλες τις δράσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των κρατών-μελών της Ε.Ε. για την εκτέλεση του ενιαίου προϋπολογισμού. Είναι ξεκάθαρο, πως η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, αποτελεί ένα χρήσιμο εργαλείο για την Ε.Ε. διότι εξασφαλίζει την ορθή χρήση των πιστώσεων και τον αποτελεσματικό έλεγχο των χρηματοδοτήσεων. Επιπλέον, μπορεί να χρησιμοποιηθεί αποτελεσματικά από το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο⁴³ ή το Δικαστήριο της Ε.Ε.⁴⁴ για να αξιολογηθεί η αποτελεσματικότητα των ενωσιακών δράσεων.

Η αρχή της διαφάνειας

Έννοια – Νομική Βάση

Η αρχή της διαφάνειας, περιγράφεται στο άρθρο 15 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ε.Ε. και με τη χρήση της εφαρμόζεται (όσο περισσότερο γίνεται) διαφάνεια σε όλες τις εργασίες που πραγματοποιούνται από τα θεσμικά όργανα της Ε.Ε.

Επίσης, στο άρθρο 37 του Κανονισμού, αναφέρεται ότι *«σύμφωνα με την αρχή της διαφάνειας, ο ενιαίος προϋπολογισμός εκτελείται, καταρτίζεται και αποτελεί*

⁴² Με τον όρο αυτό, αναφερόμαστε στην καλή σχέση ποιότητας και τιμής. (value for money)

⁴³ Έχει παρατηρηθεί αρκετές φορές στις ετήσιες εκθέσεις, ότι έχει γίνει παράβαση της αρχής.

⁴⁴ Bernitz U, and Kjellgren A. Europarättens grunder. 5th Ed. Norstedts juridik, Stockholm, 2014. pp. 262-264

αντικείμενο απόδοσης λογαριασμών». Επιπλέον, δημοσιεύεται στην Επίσημη Εφημερίδα της Ε.Ε. ο γενικός προϋπολογισμός καθώς και οι διορθωτικοί.

Στο κομμάτι της εκτέλεσης του προϋπολογισμού, πρέπει να γίνει άμεση ενημέρωση προς τους πολίτες της Ε.Ε., ώστε να γνωρίζουν που επενδύονται τα κονδύλια. Αυτό έχει ως σκοπό την ισχύ της αρχής της διαφάνειας. Όπως ορίζεται και στο άρθρο 38 του Δημοσιονομικού Κανονισμού «Όταν εκτελείται ένας προϋπολογισμός, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή πρέπει να διαθέσει έγκαιρα και με σωστό τρόπο, τις απαραίτητες πληροφορίες σχετικά με τα κονδύλια και τους αποδέκτες».

Δικαιολόγηση της αρχής

Για να υπάρχει διαφάνεια στον προϋπολογισμό, είναι απαραίτητο να υπάρχει και δημοσιότητα όσον αφορά τα στάδια εξέλιξης του προϋπολογισμού, π.χ. ψήφιση, εκτέλεση κλπ. ώστε οι πολίτες να μπορούν να τα παρακολουθήσουν, να τα ελέγξουν ή να τα σχολιάσουν. Η σημασία της δημοσιοποίησης αναφέρεται και στο προοίμιο του Δημοσιονομικού Κανονισμού.⁴⁵

Σύμφωνα με το άρθρο 11, η πληροφορίες που κοινοποιούνται για τον προϋπολογισμό της Ε.Ε. μπορεί να βοηθήσει στην ενεργή συμμετοχή των πολιτών στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων και στην τόνωση της αξιοπιστίας της Ένωσης.

Τέλος, η χρήση των αρχών διαφάνειας και χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, συμβάλλουν δυναμικά στην ανάδειξη της αποτελεσματικής διαχείρισης, της πρόληψης και της αντιμετώπισης της διαφθοράς και των παρατυπιών.⁴⁶

⁴⁵ Στο άρθρο 12, αναφέρεται ότι: «Όσον αφορά τις πληροφορίες σχετικά με τους αποδέκτες των κονδυλίων θα πρέπει να υπάρχει η μέγιστη δυνατή διαφάνεια. Οι πληροφορίες αυτές, θα πρέπει να δημοσιεύονται στον ιστότοπο των θεσμικών οργάνων της Ε.Ε. Επίσης, θα πρέπει να υπάρχει η ονομασία και η τοποθεσία του αποδέκτη, το ποσό καθώς και ο σκοπός της επιχορήγησης. Για να χρησιμοποιηθούν αυτές οι πληροφορίες, πρέπει να λαμβάνεται υπ' όψιν: α) η περιοδικότητα, β) το είδος του μέτρου, γ) το μέγεθος του μέτρου»

⁴⁶ Β. Κουγέας, Οι αρχές του κοινοτικού προϋπολογισμού και η εφαρμογή τους, 2008, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 224

Νομικό πλαίσιο που εφαρμόζεται στο χρηματοπιστωτικό σύστημα της ΕΕ

Το χρηματοπιστωτικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης βασίζεται σε τρεις τύπους νομικών μέσων: τις διατάξεις των Συνθηκών, το δευτερογενές δίκαιο και τις διατάξεις που εγκρίνονται με συμφωνία μεταξύ των θεσμικών οργάνων της ΕΕ (συμπληρωματικό δίκαιο). Το τελευταίο αφορά συγκεκριμένα τον τομέα του προϋπολογισμού και δεν έχει κανένα πραγματικό ισοδύναμο στους άλλους τομείς του δικαίου της ΕΕ.⁴⁷

Το δημοσιονομικό πλαίσιο των δευτερογενών πηγών δικαίου της ΕΕ χωρίζεται σε δύο διαφορετικές αρχές. Η πρώτη αρχή είναι η απόφαση του Συμβουλίου σχετικά με το σύστημα ιδίων πόρων της ΕΕ.⁴⁸ Τα κράτη μέλη έχουν τον έλεγχο της έγκρισης αυτής της απόφασης, ενώ το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ζητά απλώς τη γνώμη του. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο πρέπει να τόσο να ενεργεί ομόφωνα, δίνοντας έτσι σε κάθε κράτος μέλος το δικαίωμα αρνησικυρίας σύμφωνα με την αρχή «ένα κράτος μία ψήφος», όσο και η απόφαση πρέπει επίσης να επικυρωθεί από τα εθνικά κοινοβούλια με τον ίδιο τρόπο όπως οι Συνθήκες. Η δεύτερη αρχή είναι ο δημοσιονομικός κανονισμός που είναι ο πιο συχνά χρησιμοποιούμενος από το ΕΕΣ.⁴⁹ Στόχος των συμφωνιών είναι η βελτίωση της λειτουργίας της ετήσιας διαδικασίας του προϋπολογισμού και η συνεργασία μεταξύ των θεσμικών οργάνων της ΕΕ σε θέματα προϋπολογισμού.⁵⁰ Οι συμφωνίες δεν έχουν νομική βάση στη

⁴⁷ Bernitz U, and Kjellgren A. *Europarättens grunder*. 5th Ed. Norstedts juridik, Stockholm, 2014. pp. 269-280

⁴⁸ Βλέπε: 2014/335 / ΕΕ, Ευρατόμ: Απόφαση του Συμβουλίου, της 26ης Μαΐου 2014, σχετικά με το σύστημα των ιδίων πόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

⁴⁹ Βλ. περαιτέρω: EUR-Lex Πρόσβαση στο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Πηγές του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τελευταία ενημέρωση στις 5/04/2021 <http://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3AI14534>. Βλέπε επίσης άρθρο 295 ΣΛΕΕ που ορίζει: «Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και η Επιτροπή διαβουλεύονται μεταξύ τους και με κοινή συμφωνία προβαίνουν σε ρυθμίσεις για τη συνεργασία τους. Προς το σκοπό αυτό, μπορούν, σύμφωνα με τις Συνθήκες, να συνάψουν διοργανικές συμφωνίες οι οποίες ενδέχεται να είναι δεσμευτικής φύσης ».

⁵⁰ The European Commission, συμφωνία για τη δημοσιονομική πειθαρχία και χρηστή δημοσιονομική διαχείριση, ενημερώθηκε τελευταία φορά στις 5 Απριλίου 2021 http://ec.europa.eu/budget/explained/budg_system/legal_bases/a11/a11_en.cfm.

Συνθήκη. Ωστόσο, η νομική τους σημασία μπορεί να θεωρηθεί κάτι περισσότερο από μια πολιτική δέσμευση. Μέχρι τώρα, το ΔΕΕ δεν έχει αποφανθεί σχετικά με τη νομική αξία των διοργανικών συμφωνιών. Ωστόσο, έχει αναγνωρίσει τη χρησιμότητα της συμφωνίας και τον θεμελιώδη ρόλο που διαδραματίζουν στο να επιτρέψει στα θεσμικά όργανα της ΕΕ να εκτελέσουν τα συγκεκριμένα καθήκοντα.⁵¹

Ο προϋπολογισμός της ΕΕ αποτελείται από τα χρήματα που τα κράτη μέλη συμφωνούν να αναθέτουν στην Επιτροπή κάθε χρόνο για να της επιτρέψει να εφαρμόζει τις διάφορες πολιτικές που αποφασίζονται. Τα κράτη μέλη συμφώνησαν σχετικά με το μέγεθος του προϋπολογισμού της ΕΕ και τον τρόπο χρηματοδότησής του πριν από αρκετά χρόνια, σύμφωνα με την αρχή ότι οι δαπάνες πρέπει να αντιστοιχούν στα έσοδα.⁵² Το ενενήντα οκτώ τοις εκατό του προϋπολογισμού της ΕΕ χρηματοδοτείται κυρίως από τους ίδιους τους πόρους της ΕΕ, οι οποίοι χωρίζονται σε τρεις διαφορετικές κατηγορίες. Η πρώτη κατηγορία αποτελείται κυρίως από πόρους που αποκτήθηκαν μέσω δασμών επί των εισαγωγών. Ο δεύτερος πόρος βασίζεται στον φόρο προστιθέμενης αξίας (ΦΠΑ). Τέλος, ο τρίτος πόρος βασίζεται στις μεταφορές από το ακαθάριστο εθνικό εισόδημα (ΑΕΕ) κάθε κράτους μέλους στην ΕΕ. Επιπλέον, υπάρχουν και άλλες πηγές εσόδων. Για παράδειγμα, φόροι επί των μισθών του προσωπικού της ΕΕ, εισφορές από χώρες εκτός ΕΕ σε ορισμένα προγράμματα και πρόστιμα σε επιχειρήσεις που δεν συμμορφώνονται με τους κανόνες της ΕΕ⁵³, για παραβίαση της νομοθεσίας περί ανταγωνισμού.⁵⁴ Για παράδειγμα, στη Google επιβλήθηκε πρόσφατα πρόστιμο με 4,34 δισεκατομμύρια

⁵¹ Δημόσια Οικονομικά της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 4η έκδοση, δημοσιεύσεις της ΕΕ, 2008, <https://www.inca.cz/UserFiles/file/DPH/EU%20public%20finance%20finance.pdf>, p. 129- 134.

⁵² Βλ. άρθρο 310 Σ.Ε.Ε.

⁵³ The European Union, How is the EU funded?, https://europa.eu/europeanunion/about-eu/money/revenue-income_en,. Ανακτήθηκε 06/04/2021.

⁵⁴ Γενική Διεύθυνση Προϋπολογισμού (Ευρωπαϊκή Επιτροπή), δημοσιεύσεις της ΕΕ: Finance, 2014, σελ. 189-197. Βλέπε επίσης: Κανονισμός (ΕΕ, Ευρατόμ) αριθ. 609/2014 του Συμβουλίου σχετικά με τις μεθόδους και διαδικασία για τη διάθεση των παραδοσιακών ιδίων πόρων με βάση τον ΦΠΑ και το ΑΕΕ και τα μέτρα που πρέπει να πληρούνται απαιτήσεις σε μετρητά (Αναδιατύπωση), 2014.

ευρώ από την Επιτροπή επειδή αφαίρεσε την ικανότητα σε άλλους κατασκευαστές να ανταγωνιστούν αποτελεσματικά τις συσκευές Android και Windows Mobile.⁵⁵

Η Επιτροπή είναι το σύνολο των θεσμικών οργάνων που καταθέτουν τον προτεινόμενο προϋπολογισμό της ΕΕ. Σε αυτή τη βάση, τόσο το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο όσο και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αποφασίζουν εάν το σχέδιο είναι συμβατό με τους στόχους της ΕΕ. Σε περίπτωση απόκλισης μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, συγκροτείται μια ειδική επιτροπή συνδιαλλαγής από το Συμβούλιο. Η επιτροπή έχει 21 ημέρες για να δημιουργήσει έναν διακανονισμό, ο οποίος θα πρέπει να εγκριθεί τόσο από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο όσο και από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο⁵⁶.

Ο προϋπολογισμός της ΕΕ υποστηρίζει διάφορα έργα. Σύμφωνα με την πολιτική συνοχής, χρηματοδοτεί επενδύσεις για να καλύψει τα οικονομικά κενά μεταξύ των χωρών και των περιφερειών της ΕΕ. Βοηθά επίσης στην ανάπτυξη αγροτικών περιοχών στην Ευρώπη.

Όπως και στο παρελθόν, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αποδίδει ιδιαίτερη σημασία σε επενδύσεις στην ανταγωνιστικότητα, την απασχόληση και την ανάπτυξη, εστιάζοντας σε τομείς που παρέχουν προστιθέμενη αξία στην ΕΕ. Επιπλέον, η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει δεσμευτεί να διατηρήσει τον ρόλο της στην παγκόσμια σκηνή τόσο ως χορηγός ανθρωπιστικής βοήθειας όσο και ως αναπτυξιακής βοήθειας και ως ηγετική πηγή του αγώνα ενάντια στην κλιματική αλλαγή.

⁵⁵ Η Επιτροπή επιβάλλει πρόστιμο στην Google 4,34 δισ. Ευρώ για παράνομες πρακτικές σχετικά με κινητές συσκευές Android για ενίσχυση της κυριαρχίας της μηχανής αναζήτησης Google, 18 Ιουλίου 2018, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4581_en.htm.

⁵⁶ Γενική Διεύθυνση Προϋπολογισμού (Ευρωπαϊκή Επιτροπή), δημοσιεύσεις της ΕΕ: Ο προϋπολογισμός της ΕΕ με μια ματιά, ΕΕ Δημοσιεύσεις, 2015, σελ. 1-5. Οι βασικοί κανόνες για το σύστημα ιδίων πόρων καθορίζονται περιοδικά σε ένα Συμβούλιο Απόφαση (επί του παρόντος 2007/436 / ΕΚ, Ευρατόμ). Υπάρχουν τέσσερις άλλες πράξεις που ρυθμίζουν αυτόν τον τομέα.

Κεφάλαιο Τρίτο

Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο

Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο (εφεξής ΕΕΣ) είναι το θεσμικό όργανο της ΕΕ που είναι υπεύθυνο για τη διενέργεια του εξωτερικού ελέγχου της ΕΕ, σύμφωνα με τα άρθρα 285 και 287 της ΣΛΕΕ. Ιδρύθηκε με τη Συνθήκη των Βρυξελλών⁵⁷, 22 Ιουλίου του 1975 και άρχισε να λειτουργεί τον Οκτώβριο του 1977, μια εποχή που η Ευρωπαϊκή Κοινότητα (ο προαγωγός της ΕΕ), επιδιώκει να γίνει πιο δημοκρατικά υπόλογη στους πολίτες της.⁵⁸ Δύο από τις σημαντικότερες εξελίξεις ήταν η επέκταση των αρμοδιοτήτων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στον έλεγχο του προϋπολογισμού και η χρηματοδότηση του προϋπολογισμού της Ευρωπαϊκής Κοινότητας από τους δικούς της πόρους. Η Κοινότητα αναγνώρισε ότι χρειαζόταν επίσης έναν ανεξάρτητο εξωτερικό ελεγκτή για να βοηθήσει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο να εγγυηθούν δημοκρατικό έλεγχο των οικονομικών του. Πριν από την ίδρυση του ΕΕΣ, το έργο αυτό εκτελέστηκε αρχικά από μια μικρή επιτροπή ελέγχου η οποία, καθώς η Κοινότητα αναπτύχθηκε γρήγορα, δεν διέθετε επαρκείς πόρους για να εξασφαλίσει τον κατάλληλο έλεγχο του ταχέως αναπτυσσόμενου προϋπολογισμού.⁵⁹

⁵⁷ Carotti, Rosmarie, 1977-2017 40 Years of Public Auditing, EU Publications- The European Court of Auditors, Luxemburg, 2017, pp. 19-21.

⁵⁸ Το στοιχείο της δημοκρατίας στο ρόλο του δικαστηρίου υπογραμμίζεται επίσης στο: Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, Ποιος είναι ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου, 2012: Απαιτεί μια ισχυρή λειτουργία εξωτερικού ελέγχου. " Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο εκπλήρωσε αυτόν τον ρόλο για την ΕΕ από το 1977.

[http://www.audit.gov.cy/audit/audit.nsf/0/6294f1f95b982ab9c2257a4c003c161d/\\$FILE/15268739.PDF](http://www.audit.gov.cy/audit/audit.nsf/0/6294f1f95b982ab9c2257a4c003c161d/$FILE/15268739.PDF) Δείτε επίσης: Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο που ελέγχει τα οικονομικά της Ευρωπαϊκής Ένωσης », 1995, σ. 6: «Σύμφωνα με τα συνταγματικά συστήματα των σύγχρονων κρατών, η ελεγκτική λειτουργία θεωρείται γενικά ένα από τα στοιχεία που διασφαλίζουν ότι οι δραστηριότητες του δημόσιου τομέα διεξάγονται δημοκρατικά», <http://aei.pitt.edu/39036/1/A3959.pdf>.

⁵⁹ Βλ. The European Court of Auditors Archives Guide, p. 4-8, 2007, https://www.eca.europa.eu/Other%20publications/ARCHIVES_GUIDE_2007/ARCHIVES_GUIDE_2007_EN.PDF.

Ωστόσο, το όνομα του Δικαστηρίου μπορεί να είναι παραπλανητικό, καθώς σε αντίθεση με το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο δεν διαθέτει δικαστική εξουσία⁶⁰. Αυτό που κάνει είναι να προωθήσει τον δημοκρατικό έλεγχο από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο παρέχοντάς τους τις απαραίτητες πληροφορίες για τα οικονομικά της ΕΕ. Για να συμβάλουν σε αυτήν τη διαδικασία ελέγχου, οι ενδιαφερόμενοι θα πρέπει να έχουν πλήρη εμπιστοσύνη στο Συνέδριο. Επομένως, το Δικαστήριο βασίζεται στις αξίες της ανεξαρτησίας, της αντικειμενικότητας, της αμεροληψίας. Αυτές οι αξίες πρέπει να είναι τα θεμέλια των τριών τύπων ελέγχου:

- Δημοσιονομικός έλεγχος:

Τυπικές ερωτήσεις ελέγχου: Είναι οι οικονομικές καταστάσεις πλήρεις και ακριβείς (αξιόπιστες); Παρουσιάζουν δίκαια την οικονομική κατάσταση, τα αποτελέσματα και τις ταμειακές ροές για το έτος, σύμφωνα με τους ισχύοντες κανόνες χρηματοοικονομικής αναφοράς;

- Έλεγχος συμμόρφωσης

Τυπικές ερωτήσεις ελέγχου: Υπολογίζονται σωστά οι συναλλαγές εσόδων και εξόδων της ΕΕ και συμμορφώνονται με τις σχετικές νομικές και κανονιστικές απαιτήσεις πλαισίου;

- Έλεγχος απόδοσης

Τυπικές ερωτήσεις ελέγχου: Τα χρήματα της ΕΕ παρέχουν αξία για τα χρήματα; Τα χρήματα που χρησιμοποιήθηκαν έχουν διατηρηθεί στο ελάχιστο (οικονομία); Τα αποτελέσματα έχουν επιτευχθεί με τους λιγότερους δυνατούς πόρους (αποδοτικότητα); Επιτεύχθηκαν οι στόχοι δαπανών ή πολιτικής (αποτελεσματικότητα);

Όσον αφορά τους οικονομικούς ελέγχους και τους ελέγχους συμμόρφωσης, η Συνθήκη υποχρεώνει το Ελεγκτικό Συνέδριο να δημοσιεύει ετήσια έκθεση που περιλαμβάνει δήλωση αξιοπιστίας. Οι έλεγχοι απόδοσης, οι οποίοι βρίσκουν τα αποτελέσματά τους σε ειδικές εκθέσεις, από την άλλη πλευρά, επιτρέπουν στο

⁶⁰ Dinan, Desmond (2005) *Ever Closer Union. An introduction to European Integration*. UK, Palgrave Macmillan, pp. 665.



Συνέδριο περισσότερη ευελιξία και συχνά προσελκύουν την προσοχή των μέσων ενημέρωσης (Dinan, 2005).

Το ΕΕΣ απέκτησε την ιδιότητά του ως θεσμικού οργάνου (που αναφέρεται τώρα στο άρθρο 13 παράγραφος 1 της ΣΕΕ) βάσει της Συνθήκης του Μάαστριχτ, την 1η Νοεμβρίου 1993, ως απόδειξη σαφούς αναγνώρισης της ανάγκης ενίσχυσης της εξουσίας του Δικαστηρίου και ανάδειξής του σε καθεστώς ισοδύναμο με τα θεσμικά όργανα επί της οποίων είχε ελεγκτική εξουσία⁶¹. Το ΕΕΣ ξεκίνησε τις εργασίες του το 1977, αντικαθιστώντας ουσιαστικά την ασθενέστερη επιτροπή ελέγχου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων⁶². Ιδιαίτερα επιρροή στην ίδρυσή του είχε το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, και ιδίως ο Heinrich Aigner (αργότερα πρόεδρος της Επιτροπής Ελέγχου του Προϋπολογισμού), λόγω της επείγουσας ανάγκης ενίσχυσης του εξωτερικού ελέγχου επί του προϋπολογισμού της ΕΕ⁶³.

Η Συνθήκη του Μάαστριχτ εισήγαγε επίσης τη βασική ευθύνη και το προϊόν του ΕΕΣ - *«η ετήσια δήλωση αξιοπιστίας σχετικά με την αξιοπιστία των λογαριασμών της ΕΕ και τη νομιμότητα και κανονικότητα των υποκειμένων πράξεων»*.⁶⁴ Η ανεξαρτησία του ΕΕΣ επιβεβαιώθηκε στη Συνθήκη της Άμστερνταμ (1999), που επέκτεινε τις ελεγκτικές του εξουσίες και σε περισσότερους τομείς πολιτικής. Επιπλέον, η Συνθήκη υπογράμμισε τον ρόλο του ΕΕΣ στην καταπολέμηση της απάτης και του επέτρεψε τη δυνατότητα προσφυγής στο ΔΕΕ προκειμένου να προστατεύσει τα δικαιώματά του από παραβίαση από τα άλλα θεσμικά όργανα της

⁶¹ Laffan, B. (2003). Auditing and accountability in the European Union. *Journal of European Public Policy*, 10(5), 762.

⁶² Stephenson, P. J. (2017). Norms, legitimacy and institutional independence: the active role of the European Court of Auditors in setting international standards. *Journal of Contemporary European Research*, 11(2).

⁶³ Ulrich, L. C., & Aigner, H. (2016). Roads to Europe: Heinrich Aigner and the genesis of the European Court of Auditors. Publications Office, 37-39.

⁶⁴ Όσον αφορά τις αλλαγές στη λειτουργία του ΕΕΣ, βλέπε: Η Συνθήκη του Μάαστριχτ, Τίτλος III Διατάξεις - Τροποποίηση της συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα: άρθρα 45α-45γ.

ΕΕ.⁶⁵ Το 2003, η Συνθήκη της Νίκαιας καθόρισε την αρχή ότι ένα μέλος από κάθε κράτος μέλος πρέπει να εκπροσωπείται στο ΕΕΣ, τονίζοντας τη σημασία της συνεργασίας του θεσμικού οργάνου με τα εθνικά όργανα ελέγχου.⁶⁶ Η Συνθήκη της Λισαβόνας, η οποία τέθηκε σε ισχύ το 2009, επιβεβαίωσε την εντολή και το καθεστώς του Δικαστηρίου ως θεσμικού οργάνου της ΕΕ. Η ΣΛΕΕ εισήγαγε επίσης αλλαγές στον τρόπο διαχείρισης και εξέτασης των κονδυλίων της ΕΕ, ενισχύοντας τις δημοσιονομικές αρμοδιότητες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, τονίζοντας την ευθύνη των κρατών μελών για την εκτέλεση του προϋπολογισμού της ΕΕ.

Τα Μέλη

Το ΕΕΣ λειτουργεί ως συλλογικό όργανο 28 μελών, ένα από κάθε κράτος μέλος, που διορίζονται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Στην πραγματικότητα, υπήρξαν ισχυρισμοί ότι το ΕΕΣ έχει πάρα πολλούς βουλευτές, γεγονός που υποδηλώνει την ανάγκη ενός μικρότερου Συνεδρίου με τα κράτη μέλη να συμπληρώνουν τις θέσεις των μελών μέσω εναλλαγής⁶⁷, βελτιώνοντας έτσι την αποτελεσματικότητα της λήψης αποφάσεων. Επιπλέον, υπήρξε κριτική για τη μέθοδο διορισμού των μελών του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Τα κριτήρια του άρθρου 286 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ που προβλέπουν ότι οι διορισμένοι βουλευτές «ανήκαν σε εξωτερικούς ελεγκτικούς οργανισμούς στις αντίστοιχες χώρες τους ή είναι ιδιαίτερα ειδικοί για τη θέση» είναι ιδιαίτερα ασαφή.⁶⁸ Σύμφωνα με δημοσιεύματα των ΜΜΕ, το ΕΕΣ δεν ανταποκρίνεται τις δυνατότητές του, διότι τα μεμονωμένα κράτη μέλη χρησιμοποιούν τα θεσμικά όργανα της ΕΕ γενικά ως μορφή πολιτικού πλεονεκτήματος για μακροχρόνια

⁶⁵ Βλέπε Συνθήκη του Άμστερνταμ, Μέρος 1

⁶⁶ Ευρωπαϊκή Ένωση, συνθήκη της Νίκαιας, τροποποίηση της συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, των συνθηκών για την ίδρυση των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και ορισμένων συναφών πράξεων, 11 Δεκεμβρίου 2000, Επίσημη Εφημερίδα C 80 της 10ης Μαρτίου 2001 · 2001 / C 80/01..

⁶⁷ Politico, The wrong man, updated 22 January 2016, <https://www.politico.eu/article/the-wrong-man/>.

⁶⁸ European Court of Auditors, International Peer Review Report of the European Court of Auditors, 2014
http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/2013_PEER_REVIEW/2013_PEER_REVIEW_EN.pdf.

υπηρετούντες αξιωματούχους αντί να διορίζουν αυτούς που είναι πιο κατάλληλοι για τη θέση. Αυτά τα θέματα επισημαίνουν πολλά ερωτήματα σχετικά με τη μέθοδο διορισμού και το μέγεθος των μελών στο Ελεγκτικό Συνέδριο, όχι μόνο όσον αφορά την εμπειρογνωμοσύνη των βουλευτών, αλλά και την ανεξαρτησία και την πολιτική αμεροληψία τους⁶⁹

Κάθε μέλος διορίζεται για ανανεώσιμη θητεία έξι ετών.⁷⁰ Επιπλέον, το ΕΕΣ χωρίζεται σε πέντε τμήματα⁷¹, στα οποία έχουν ανατεθεί μέλη και ελεγκτικό προσωπικό αντίστοιχα. Κάθε τμήμα εργάζεται σε διαφορετικούς τομείς και οι κύριες αρμοδιότητές τους είναι να εγκρίνουν ειδικές εκθέσεις, συγκεκριμένες ετήσιες εκθέσεις και γνωμοδοτήσεις. Ωστόσο, το κύριο καθήκον τους είναι να προετοιμάσουν τις ετήσιες εκθέσεις για τον προϋπολογισμό της ΕΕ και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ανάπτυξης, για έγκριση από το ΕΕΣ.

Τα 28 μέλη του Ελεγκτικού Συνεδρίου συνεδριάζουν δύο φορές το μήνα για να συζητήσουν και να εγκρίνουν έγγραφα, όπως οι κύριες ετήσιες εκθέσεις του ΕΕΣ για τον γενικό προϋπολογισμό της ΕΕ και τα Ευρωπαϊκά Ταμεία Ανάπτυξης. Σύμφωνα με το άρθρο 286 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ, τα μέλη του ΕΕΣ πρέπει να ανήκουν σε εξωτερικούς ελεγκτικούς φορείς στις αντίστοιχες χώρες τους ή να πληρούνται ειδικά προσόντα για τη θέση.

Για τον διορισμό μέλους του ΕΕΣ εφαρμόζεται η διαδικασία διαβούλευσης. Αυτό σημαίνει ότι το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο διορίζει το μέλος μετά από σύσταση των κρατών μελών και μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.⁷² Οι υποψήφιοι που διορίζονται ως μέλη του ΕΕΣ θα προβούν σε δήλωση ενώπιον της Επιτροπής Ελέγχου του Προϋπολογισμού και θα απαντήσουν σε ερωτήσεις των μελών του.⁷² Οι ερωτήσεις χωρίζονται σε τέσσερις κατηγορίες: ανεξαρτησία, επαγγελματική εμπειρία, εκτέλεση καθηκόντων και άλλες ερωτήσεις. Μετά την ανάκριση, η Επιτροπή Ελέγχου του Προϋπολογισμού ψηφίζει για κάθε

⁶⁹ POLITICO, The wrong man, 2016, <https://www.politico.eu/article/the-wrong-man/>.

⁷⁰ Άρθρο 286 ΣΛΕΕ

⁷¹ Άρθρο 287, ΣΛΕΕ

⁷² Κανονισμός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, 8η κοινοβουλευτική περίοδος, 2017.

υποψηφιότητα και διατυπώνει σύσταση προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σχετικά με το κατά πόσον ο διορισμός πρέπει να εγκριθεί.⁷³ Η ψηφοφορία στην Ολομέλεια θα καθορίσει τη γνώμη που εξέδωσε το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Εάν καταψηφιστεί, ο πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου θα ζητήσει από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο να αποσύρει τον διορισμό και να υποβάλει νέα υποψηφιότητα.

Τα μέλη του Ελεγκτικού Συνεδρίου πρέπει να είναι απολύτως αμερόληπτα κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους. Δεν μπορούν να λάβουν οδηγίες από καμία κυβέρνηση ή άλλο όργανο, επιπλέον, πρέπει να αποφεύγουν να προβούν σε ενέργειες ασυμβίβαστες με τα καθήκοντά τους.⁷⁴ Κατά τη διάρκεια της θητείας τους, τα μέλη του ΕΕΣ δεν πρέπει να ασκούν επαγγελματικές δραστηριότητες.

Υπάρχουν δύο δυνητικά αντικρουόμενες απόψεις στο Ελεγκτικό Συνέδριο. Από τη μία πλευρά, ορισμένοι προτείνουν ότι το ΕΕΣ πρέπει να είναι ανεξάρτητο μόνο και μόνο επειδή είναι όργανο ελέγχου. Από την άλλη πλευρά, μπορεί επίσης να υποστηριχθεί ότι το ΕΕΣ πρέπει να είναι ανεξάρτητο, διότι πρέπει να ενεργεί για λογαριασμό και να υπερασπίζεται το συμφέρον της Ένωσης. Αξίζει να σημειωθεί, ότι η προσωπική (δηλαδή τα μέλη) και η θεσμική ανεξαρτησία είναι αλληλένδετα ζητήματα, καθώς η ανεξαρτησία των Ανώτατων Ελεγκτικών Ιδρυμάτων συνδέεται άρρηκτα με την ανεξαρτησία των μελών της.

Το Συνέδριο διενεργεί οικονομικούς ελέγχους όπου εξετάζει ότι οι λογαριασμοί παρουσιάζουν με ακρίβεια τα οικονομικά αποτελέσματα, τη θέση και τις ταμειακές ροές για το έτος. Διεξάγει επίσης ελέγχους συμμόρφωσης ελέγχοντας ότι οι χρηματοοικονομικές συναλλαγές ακολουθούν τους κανόνες και, τέλος, ελέγχους απόδοσης, όπου εξετάζει ότι τα κονδύλια της ΕΕ επιτυγχάνουν τους στόχους με τους λιγότερους δυνατούς πόρους και με τον πιο οικονομικά βιώσιμο

⁷³Schütze D. R., *European Union Law*, Cambridge University Press, 2015, p. 211.

⁷⁴ Βλέπε άρθρο 5 της απόφασης αριθ. 38-2016 για τον καθορισμό των κανόνων εφαρμογής του κανονισμού διαδικασίας του Ελεγκτικού Συνεδρίου

τρόπο.⁷⁵ Σε έκθεση του 2016, το Συνέδριο διαπίστωσε σημαντικό επίπεδο μη συμμόρφωσης με τους κανόνες περί κρατικών ενισχύσεων πολιτικής συνοχής και τόνισε ότι απαιτούνται αλλαγές στον τρόπο έγκρισης και εξέτασης των έργων για τα κράτη μέλη.⁷⁶

Σύμφωνα με την πρώτη θέση, και πέρα από τις εδραιωμένες απόψεις εντός του ελεγκτικού επαγγέλματος, η ανεξαρτησία των ελεγκτών είναι μια κατάσταση σκέψης, που χαρακτηρίζεται από ακεραιότητα και μια αντικειμενική προσέγγιση της επαγγελματικής εργασίας. Μια βασική αρχή είναι το καθήκον του επαγγελματικού σκεπτικισμού, δηλαδή μια στάση που περιλαμβάνει έναν ανακριτικό νου και σε εγρήγορση σε συνθήκες που μπορεί να υποδηλώνουν πιθανή ανακρίβεια λόγω σφάλματος ή απάτης, και μια κριτική αξιολόγηση των ελεγκτικών αποδεικτικών στοιχείων. Τα παραπάνω ισχύουν επίσης για το ΕΕΣ: είναι σαφώς ένα όργανο εξωτερικού ελέγχου, και η μεθοδολογία, οι πολιτικές και τα πρότυπα του αναφέρονται σε διεθνώς αναπτυγμένους κανόνες. Εκτός αυτού, μέσω της διεθνούς συνεργασίας, το ΕΕΣ συμβάλλει στην ανάπτυξη αυτών των προτύπων. Ωστόσο, είναι σημαντικό να τεθεί το ερώτημα εάν στο υφιστάμενο συνταγματικό πλαίσιο της ΕΕ, η πρωταρχική δικαιολογία της χορήγησης του ΕΕΣ στον βαθμό ανεξαρτησίας που απολαμβάνει είναι η ίδια η συνάρτηση, δηλαδή ο έλεγχος. Η προσεκτική εξέταση των διατάξεων του πρωτογενούς δικαίου και άλλων πηγών δείχνει προς μια διαφορετική κατεύθυνση: η ανεξαρτησία του ΕΕΣ πρέπει να εξεταστεί στο πλαίσιο της δράσης για λογαριασμό και υπεράσπιση του συμφέροντος της ΕΕ⁷⁷.

Καταρχάς, το άρθρο 285 της ΣΛΕΕ προβλέπει ότι τα μέλη του ΕΕΣ θα είναι εντελώς ανεξάρτητα κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, προς το γενικό συμφέρον της Ένωσης. Μια παρόμοια διατύπωση βρίσκεται στο προοίμιο του

⁷⁵ Βλέπε Επίσημη Εφημ. C 322 της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Ετήσια έκθεση του ΕΕΣ, σελ. 7. <https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/annualreports-2016/annualreports-2016-EN.pdf>.

⁷⁶ Ειδική έκθεση αριθ. 24/2016: Απαιτούνται περισσότερες προσπάθειες για την ευαισθητοποίηση και την επιβολή της συμμόρφωσης με τους κανόνες περί κρατικών ενισχύσεων στην πολιτική συνοχής, <https://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=37906>

⁷⁷ Stephenson, P. J. (2017). Norms, legitimacy and institutional independence: the active role of the European Court of Auditors in setting international standards. *Journal of Contemporary European Research*, 13(2).

κώδικα δεοντολογίας του ΕΕΣ. Αυτό μπορεί να ερμηνευθεί ότι σημαίνει ότι τα μέλη δεν χρειάζεται απαραίτητα να έχουν ιστορικό ελέγχου. Έτσι, το άρθρο 286 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ ορίζει ότι τα μέλη του Ελεγκτικού Συνεδρίου επιλέγονται μεταξύ προσώπων που ανήκουν στα αντίστοιχα κράτη τους σε εξωτερικούς ελεγκτικούς φορείς ή τα οποία έχουν ειδικά προσόντα για αυτό το αξίωμα. Η ανεξαρτησία τους πρέπει να είναι αναμφίβολη. Μια σύγκριση με την αντίστοιχη διάταξη σχετικά με τους δικαστές του Δικαστηρίου αποκαλύπτει: σύμφωνα με το άρθρο 253 της ΣΛΕΕ, είναι απαραίτητο ένα νομικό υπόβαθρο.

Όταν τα πρώτα μέλη του ΕΕΣ ανέλαβαν τον επίσημο όρκο τους το 1977, ο τότε Πρόεδρος του ΔΕΚ έκρινε ότι οι εργασίες του Ελεγκτικού Συνεδρίου πρέπει να τοποθετηθούν στο ίδιο πλαίσιο που περιβάλλει τις εργασίες του ΔΕΚ και της Επιτροπής. Επομένως, παρόλο που ορισμένοι θεωρούν ότι η ανεξαρτησία αυτή είναι αυτονόητη, οι αντίστοιχες διατάξεις υποστηρίζουν ότι πάνω από τα κράτη μέλη υπάρχει μια Ευρωπαϊκή Κοινότητα η οποία είναι εξουσιοδοτημένη και καλείται να ενεργεί ανεξάρτητα. Κατά συνέπεια, οι Συνθήκες αναφέρονται στο γενικό συμφέρον της Κοινότητας.

Υπάρχει όμως αμφισβήτηση και για τις δύο έννοιες (ανεξαρτησία που απορρέει από το επάγγελμα του ελεγκτή και ανεξαρτησία για την υπεράσπιση του συμφέροντος της Ένωσης). Αφενός, δεν μπορεί κανείς να ισχυριστεί ότι η ρύθμιση του επαγγέλματος του ελεγκτή είναι εναρμονισμένη σε ολόκληρη την Ευρώπη, ούτε ότι έχει αναπτύξει ένα συγκεκριμένο σύνολο επαγγελματικών προτύπων (συμπεριλαμβανομένων διαδικασιών και μεθοδολογιών) στα οποία προσυπογράφουν όλοι οι ελεγκτές. Αυτό οφείλεται εν μέρει στις αποκλίνουσες ελεγκτικές παραδόσεις μεταξύ των κρατών μελών. Είναι αλήθεια ότι τα Ανώτατα Όργανα Ελέγχου προσυπογράφουν τις δηλώσεις που συντάσσονται από διεθνείς οργανισμούς (όπως η Διακήρυξη της Λίμα), αλλά αυτά τα έγγραφα χρησιμοποιούν, κατανοητές, αόριστα διατυπωμένες διατυπώσεις και αρχές που δεν είναι νομικά εκτελεστές. Από την άλλη, η έννοια του συμφέροντος της ΕΕ, αν και δεν έχει λάβει την απαιτούμενη επιστημονική προσοχή, δεν μπορεί να θεωρηθεί δεδομένη. Η έννοια εξετάζεται συχνά σε σχέση με τον ρόλο της Επιτροπής να προάγει το γενικό συμφέρον της Ένωσης. Κατά συνέπεια, δεν είναι ένα ξεκάθαρο συμπέρασμα ότι το

συμφέρον της ΕΕ ως όρος μπορεί να εννοηθεί ομοιογενώς ή έχει τις ίδιες συνέπειες για όλους τους υπερεθνικούς θεσμούς. Ο προαναφερθείς βαθμός αβεβαιότητας σχετικά με το ακριβές περίγραμμα των εννοιών υποδηλώνει ότι αυτές οι επιλογές δεν είναι ούτε μονοδιάστατες ούτε αλληλοαποκλείονται⁷⁸.

Νομικό πλαίσιο και ιεραρχία κανόνων για το ΕΕΣ

Το βασικό νομικό πλαίσιο του Συνεδρίου είναι τα άρθρα 285-287 της ΣΛΕΕ και ο Δημοσιονομικός Κανονισμός για τον γενικό προϋπολογισμό της ΕΕ. Το άρθρο 285 καθορίζει τη σύνθεση του ΕΕΣ και ορίζει τα κύρια καθήκοντα του Συνεδρίου που είναι η διενέργεια του ελέγχου της Ένωσης. Το άρθρο 286 καθορίζει τα καθήκοντα των μελών στο ΕΕΣ και το άρθρο 287 καθορίζει τους κανόνες λειτουργίας σχετικά με τα καθήκοντα του ΕΕΣ. Το άρθρο 287 καθορίζει τις λειτουργικές λειτουργίες του Δικαστηρίου το οποίο περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων, την εξέταση των λογαριασμών όλων των εσόδων και δαπανών της Ένωσης και την παρακολούθηση των λογαριασμών όλων των εσόδων και δαπανών φορέων, γραφείων και οργανισμών εντός της Ένωσης. Επιπλέον, το άρθρο 287 καθορίζει τη βάση της εξέτασης του ΕΕΣ όχι μόνο εάν έχουν ληφθεί όλα τα έσοδα και όλες οι δαπάνες, και αν πραγματοποιήθηκαν με νόμιμο και κανονικό τρόπο, αλλά και κατά πόσον η δημοσιονομική διαχείριση ήταν ορθή.⁷⁹ Το άρθρο ορίζει επίσης ότι το ΕΕΣ μπορεί να υποβάλει παρατηρήσεις, με τη μορφή ειδικών εκθέσεων, σχετικά με συγκεκριμένα ερωτήματα και να διατυπώσει γνώμες κατόπιν αιτήματος οποιουδήποτε θεσμικού οργάνου της ΕΕ.⁸⁰ Όσον αφορά τις αναφορές που χρησιμοποιούνται για τις αρχές και τις διαδικασίες που διέπουν τη θέσπιση, την εκτέλεση και τον έλεγχο του προϋπολογισμού της ΕΕ, τα πιο σημαντικά εργαλεία

⁷⁸ Vogiatzis, N. (2017). Between discretion and control: Reflections on the institutional position of the Commission within the European citizens' initiative process. *European Law Journal*, 23(3-4), 250-271.

⁷⁹ Schütze D. R., *European Union Law*, Cambridge University Press, 2015, p. 217.

⁸⁰ Βλέπε άρθρα 285-287 ΣΛΕΕ. Δείτε επίσης: Το κείμενο αναφοράς σχετικά με τις δημοσιονομικές προβλέψεις βρίσκεται στα άρθρα 310 έως 325 της ΣΛΕΕ. Ωστόσο, οι πιο σημαντικές δημοσιονομικές διατάξεις είναι το άρθρο 319 σχετικά με την εκτέλεση του προϋπολογισμού και την απαλλαγή, το άρθρο 322 που ορίζει τις κοινές διατάξεις και το άρθρο 325 σχετικά με την καταπολέμηση της απάτης.

είναι ο δημοσιονομικός κανονισμός (ΔΚ) και οι κανόνες εφαρμογής.⁸¹ Αυτοί οι κανόνες συνοδεύουν τον δημοσιονομικό κανονισμό, ο οποίος αρχικά εκδόθηκε στις 21 Δεκεμβρίου 1977, αλλά έκτοτε έχει τροποποιηθεί επανειλημμένα. Οι τρέχουσες εκδόσεις του δημοσιονομικού κανονισμού και οι κανόνες εφαρμογής ισχύουν από την 1η Ιανουαρίου 2016. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ενέκρινε στις 14 Σεπτεμβρίου 2016 πρόταση για νέο δημοσιονομικό κανονισμό. Αυτή η πρόταση συγχωνεύει τα παραπάνω σε ένα ενιαίο σύνολο κανόνων, βελτιώνοντας σημαντικά την απλούστευση. Περιέχει κυρίως αρχές, σύσταση, δομή, εφαρμογή και έλεγχος των διατάξεων λογαριασμών που ισχύουν για τον γενικό προϋπολογισμό της ΕΕ. Οι δύο κανονισμοί ανταποκρίνονται στην ανάγκη αυξημένης διαφάνειας, λαμβάνοντας υπόψη τις απαιτήσεις για νομοθετική και διοικητική απλούστευση και εξορθολογισμό της διαχείρισης των οικονομικών της Ένωσης. Πιο συγκεκριμένα, η διαφάνεια ενισχύθηκε μέσω της δημοσιοποίησης όλων των πληροφοριών σχετικά με τους αποδέκτες όλων των χρηματοδοτικών πόρων της ΕΕ, ανεξάρτητα από το οντότητα ή αρχή που συμμετέχει στην εκτέλεση του προϋπολογισμού, συμπεριλαμβανομένης της αποκεντρωμένης και από κοινού διαχείρισης του προϋπολογισμού με χώρες εκτός ΕΕ και διεθνείς οργανισμούς.

Ως όργανο της ΕΕ που ιδρύθηκε από τη Συνθήκη, οι εργασίες του Συνεδρίου πρέπει να διέπονται από κατάλληλους κανόνες και διαδικασίες. Ο εσωτερικός κανονισμός του ΕΕΣ απαιτείται από το άρθρο 287 παράγραφος 4 της ΣΛΕΕ και εγκρίνεται από το Συμβούλιο της ΕΕ. Το ΕΕΣ καθορίζει τους δικούς του κανόνες για την εφαρμογή του Κανονισμού του.⁸² Σύμφωνα με το άρθρο 287 παράγραφος 3 της ΣΛΕΕ, το Ελεγκτικό Συνέδριο και οι εθνικοί ελεγκτικοί φορείς των κρατών μελών συνεργάζονται με πνεύμα εμπιστοσύνης διατηρώντας ταυτόχρονα την ανεξαρτησία τους. Αυτά τα σώματα ή οι υπηρεσίες ενημερώνουν το Ελεγκτικό Συνέδριο εάν σκοπεύουν να συμμετάσχουν στον έλεγχο. Επομένως, η σύνδεση μεταξύ του

⁸¹ Δημοσιονομικός κανονισμός που εφαρμόζεται στον γενικό προϋπολογισμό της Ένωσης και στους κανόνες εφαρμογής της, Ιούλιος 2017, σ. 7.

⁸² Βλέπε Κανονισμό Διαδικασίας του Ελεγκτικού Συνεδρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2010, βλ. Επίσης την απόφαση αριθ. 38-2016, που καθορίζει τους κανόνες εφαρμογής του Κανονισμού Διαδικασίας του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Ελεγκτικού Συνεδρίου της ΕΕ και του εθνικού Ελεγκτικού Συνεδρίου καθιερώνεται επίσης στο πρωτογενές δίκαιο της ΕΕ.

Αρμοδιότητες και ρόλος του ΕΕΣ

Ο κύριος ρόλος του ΕΕΣ είναι να ενεργεί ως ανεξάρτητος εξωτερικός ελεγκτής της ΕΕ και να παρακολουθεί τα συμφέροντα των πολιτών της. Επιπλέον, εργάζεται για τη βελτίωση της διαχείρισης του προϋπολογισμού της ΕΕ από την Επιτροπή και των εκθέσεων για τα οικονομικά της ΕΕ. Το ΕΕΣ επιτυγχάνει αυτούς τους στόχους μέσω ελέγχων σχετικούς με τα έσοδα και τις δαπάνες της, καθορίζοντας εάν τα κεφάλαια της ΕΕ συγκεντρώνονται, δαπανώνται και λογίζονται σωστά. Το ελεγκτικό έργο του ΕΕΣ επικεντρώνεται κυρίως στην Επιτροπή, η οποία είναι ο κεντρικός υπεύθυνος φορέας για την εκτέλεση του προϋπολογισμού της ΕΕ. Ωστόσο, συνεργάζεται επίσης στενά με τις εθνικές αρχές, καθώς η Επιτροπή διαχειρίζεται από κοινού τα περισσότερα κοινοτικά κονδύλια. Οι ελεγκτικές λειτουργίες του ΕΕΣ μπορούν κυρίως να χωριστούν σε δύο κατηγορίες: έλεγχος συμμόρφωσης και απόδοσης⁸³.

Στην πρώτη περίπτωση, το ΕΕΣ ελέγχει τη νομιμότητα και κανονικότητα των συναλλαγών. Η Συνθήκη του Μάαστριχτ υποχρέωσε το ΕΕΣ να εκδώσει δήλωση αξιοπιστίας ως προς την αξιοπιστία των λογαριασμών και τη νομιμότητα και κανονικότητα των υποκείμενων συναλλαγών. Η δήλωση περιλαμβάνεται στην ετήσια έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου και, όπως ορίζει η Συνθήκη, λαμβάνεται υπόψη από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο στο πλαίσιο της απαλλαγής της Επιτροπής σχετικά με την εκτέλεση του προϋπολογισμού της ΕΕ. Επιπλέον, το ΕΕΣ καταρτίζει ειδικές εκθέσεις με την άλλη βασική αποστολή του, δηλαδή τον έλεγχο αποδόσεων ή της σχέσης ποιότητας-τιμής. Αυτός ο έλεγχος βασίζεται στην οικονομία, στην αποδοτικότητα και στην αποτελεσματικότητα.

Επιπλέον, η Συνθήκη δηλώνει ότι το ΕΕΣ παρέχει γνώμη για τη νομοθεσία σχετικά με τους δημοσιονομικούς κανόνες και την εκτέλεση του προϋπολογισμού

⁸³ Stephenson, P. J. (2017). Norms, legitimacy and institutional independence: the active role of the European Court of Auditors in setting international standards. *Journal of Contemporary European Research*, 13(2).

της ΕΕ και την πρόληψη και την καταπολέμηση της απάτης. Παρά το όνομά του, το ΕΕΣ δεν είναι δικαστικό όργανο: οι εκθέσεις του περιέχουν συστάσεις και δεν έχει νομικά εκτελεστές εξουσίες. Ακόμη και τα πορίσματά του δεν είναι υποχρεωτικά για το Κοινοβούλιο στην απόφαση απαλλαγής (αν και φυσικά, λαμβάνονται δεόντως υπόψη από το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο). Ωστόσο, αντικατοπτρίζοντας το Δικαστήριο της ΕΕ, τα μέλη του έχουν ανατεθεί σε πέντε τμήματα, που επικεντρώνονται σε διαφορετικά πεδία ελέγχου, καθώς και στην οριζόντια επιτροπή ελέγχου ποιότητας των διαδικασιών⁸⁴.

Αυτή είναι η φύση του έργου του ΕΕΣ που μια κρίσιμη, αναμφισβήτητη η πιο σημαντική προϋπόθεση για την επιτυχία του είναι η ανεξαρτησία. Η ανεξαρτησία είναι μια ευρεία έννοια που συνεπάγεται ότι ένα ίδρυμα ή ένας φορέας πρέπει να λειτουργεί αυτόνομα, χωρίς εξωτερική επιρροή και πίεση. Είναι ευρέως γνωστό ότι οι μη πλειοψηφικοί θεσμοί δεν υπόκεινται άμεσα σε πολιτική εποπτεία ή λαϊκή ψήφο και ως εκ τούτου το κλειδί για τη νομιμότητά τους έγκειται στην ανεξαρτησία τους και τη σημασία του ρόλου τους στην προώθηση της καλής διακυβέρνησης⁸⁵.

Το ΕΕΣ ελέγχει επίσης οργανισμούς που χειρίζονται κονδύλια της ΕΕ, χώρες της ΕΕ και χώρες που λαμβάνουν βοήθεια από την ΕΕ. Επιπλέον, παρέχει συστάσεις σε εκθέσεις ελέγχου για την Επιτροπή και τις εθνικές κυβερνήσεις και συντάσσει εκθέσεις π.χ. υποψία απάτης ή διαφθοράς στην Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης.⁸⁶ Τα αποτελέσματα του ελεγκτικού έργου του ΕΕΣ δημοσιεύονται σε ετήσιες εκθέσεις, συγκεκριμένες ετήσιες εκθέσεις και ειδικές εκθέσεις ανάλογα με τον τύπο του ελέγχου. Άλλα δημοσιευμένα προϊόντα περιλαμβάνουν νομικές γνωμοδοτήσεις καθώς και παρατηρήσεις σχετικά με τους κινδύνους για τη χρηματοοικονομική διαχείριση της ΕΕ.

⁸⁴ Laffan, B. (1999). Becoming a ‘living institution’: The evolution of the European Court of Auditors. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 37(2), 251-268.

⁸⁵ Gilardi, F. (2002). Policy credibility and delegation to independent regulatory agencies: a comparative empirical analysis. *Journal of European Public Policy*, 9(6), 873-875.

⁸⁶ Το νομικό μέσο που χρησιμοποιήθηκε για τη σύσταση της OLAF ήταν το 1999/352 / ΕΚ, απόφαση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, της 28ης Απριλίου 1999, για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF) [κοινοποιηθείσα υπό τον αριθμό SEC (1999) 802].

Αν και το Δικαστήριο πρέπει να παραμείνει ανεξάρτητο, πρέπει ωστόσο να παραμείνει σε επαφή με τα άλλα θεσμικά όργανα της ΕΕ για την εκπλήρωση των καθηκόντων του. Θεμελιώδης είναι η παρουσίαση της ετήσιας έκθεσης του ΕΕΣ στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, η οποία αποτελεί τη βάση της απόφασής του σχετικά με το εάν θα υπογράψει τη διαχείριση του προϋπολογισμού της Επιτροπής για το έτος αυτό. Υπάρχουν ορισμένα παραδείγματα όπου το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αρνήθηκε να χορηγήσει απαλλαγή στην Επιτροπή.⁸⁷ Αρνήθηκε, για παράδειγμα, να το κάνει το 1999, γεγονός που ανάγκασε την παραίτηση της Επιτροπής Santer.⁸⁸

Η παρακολούθηση των εκθέσεων ελέγχου απόδοσης αποτελεί σημαντικό στοιχείο στον κύκλο της λογοδοσίας και, σύμφωνα με το Συνέδριο, ενθαρρύνει την Επιτροπή να εφαρμόσει αποτελεσματικά τις συστάσεις του ΕΕΣ.⁸⁹ Ωστόσο, μια έκθεση παρακολούθησης είναι μια περιεκτική πρωτοβουλία που πρέπει να γίνει σε στενή συνεργασία με την Επιτροπή. Μέχρι στιγμής έχει γίνει μόνο στις συστάσεις από τους ελέγχους απόδοσης. Επιπλέον, οι ειδικές εκθέσεις σχετικά με τις συνέπειες έχουν επικριθεί ότι παραδόθηκαν πολύ αργά ώστε τα πορίσματά τους να ασκήσουν επιρροή.⁹⁰

⁸⁷ Bernitz U, and Kjellgren A. *Europarättens grunder*. 5th Ed. Norstedts juridik, Stockholm, 2014. p. 92.

⁸⁸ European Parliament, *Budgetary control: 1996 discharge raises issue of confidence in the Commission*, 1996,

<http://www.europarl.europa.eu/election/bilan/en/pf1901en.htm>, [Τελευταία πρόσβαση: 2020-11-23].

⁸⁹ The European Court of Auditors, *Special report No 2/2016: 2014 report on the follow-up of the European*

Court of Auditors' Special Reports, 2016,

https://eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_02/SR_FOLLOW_UP_EN.pdf, [Τελευταία πρόσβαση: 2021-05-10].

⁹⁰ Stephenson, P., *Reconciling Audit and Evaluation? Symposium on Policy Evaluation in the EU*, 2015, Cambridge, pp. 86-87.

Κεφάλαιο Τέταρτο

Σχέση ΕΕΣ και Προϋπολογισμού

Το ΕΕΣ έχει περιγραφεί, μεταξύ άλλων, ως οικονομική συνείδηση της Ένωσης ή ως θεματοφύλακας των οικονομικών της ΕΕ. Επομένως, η ανεξαρτησία επιτρέπει ή πρέπει να επιτρέψει στο ΕΕΣ να εργάζεται χωρίς πολιτική πίεση, μεγιστοποιώντας τα αποτελέσματά του. Επιπλέον, είναι φυσικό ότι σε περιόδους οικονομικής αστάθειας οι πολίτες της ΕΕ αναμένουν από το ΕΕΣ να τηρεί τα υψηλότερα πρότυπα ακεραιότητας και αμεροληψίας, παρέχοντας παράλληλα προϊόντα που θα τους επιτρέψουν να διατηρήσουν τα θεσμικά όργανα της ΕΕ (και, ειδικότερα, την Επιτροπή, που έχει τη γενική ευθύνη για την εκτέλεση του προϋπολογισμού σύμφωνα με το άρθρο 317 της ΣΛΕΕ) και τα κράτη μέλη τους να λογοδοτούν. Ο προϋπολογισμός της ΕΕ είναι ένας από τους βασικούς άξονες πολιτικής που υπογραμμίζονται από τη Λευκή Βίβλο της Επιτροπής για το μέλλον της Ευρώπης. Λίγο μετά τη δημοσίευση αυτού του εγγράφου, η Επιτροπή δημοσίευσε ένα ειδικό έγγραφο προβληματισμού για το μέλλον των οικονομικών της ΕΕ, στο οποίο το ΕΕΣ απάντησε τον Φεβρουάριο του 2018. Το έγγραφο της Επιτροπής ορθώς επισημαίνει ότι η προστιθέμενη αξία της ΕΕ πρέπει να αποτελεί τον πυρήνα της συζήτησης για το μέλλον του προϋπολογισμού και ότι οι ανησυχίες και οι προσδοκίες των ευρωπαίων πολιτών θα πρέπει να αποτελέσουν σημαντικό παράγοντα για τη διαμόρφωσή του. Εάν το ΕΕΣ είναι ο θεματοφύλακας των οικονομικών της ΕΕ, καθίσταται σαφές γιατί το ζήτημα της ανεξαρτησίας του πρέπει να βρίσκεται στο επίκεντρο των συνεχιζόμενων συζητήσεων για το μέλλον της ΕΕ⁹¹.

Η διαμόρφωση της ανεξαρτησίας του ΕΕΣ στο πλαίσιο της ανάγκης διαφύλαξης του συμφέροντος της ΕΕ δεν είναι καθαρά θεωρητικό ζήτημα αλλά έχει ορισμένες επιπτώσεις. Η ιεράρχηση του συμφέροντος του ΕΕ έναντι του καθεστώτος του ελεγκτή κάθε αυτό αφορά επίσης ορισμένες πτυχές των σχέσεων του ΕΕΣ με τα κράτη μέλη και τα θεσμικά όργανα της ΕΕ. Συνεπώς, σημαντικές επιλογές συνταγματικού και θεσμικού σχεδιασμού εξαρτώνται από το πού ακριβώς

⁹¹ Hanretty, C., & Koop, C. (2012). Measuring the formal independence of regulatory agencies. *Journal of European Public Policy*, 19(2), 198-216.

πρέπει να δοθεί έμφαση. Γενικότερα, ο υπερεθνικός χαρακτήρας του θεσμικού οργάνου συνεπάγεται την αποφυγή υπεράσπισης των συμφερόντων των κρατών μελών, και ιδίως του συμφέροντος της αντίστοιχης χώρας του μέλους. Επιπλέον, και με την απαραίτητη υπενθύμιση ότι οι προηγούμενες παρατηρήσεις δεν πρέπει να θεωρηθούν ότι καλούν το ΕΕΣ να απομακρυνθεί από ευρέως αναγνωρισμένα πρότυπα και αρχές εντός του ελεγκτικού επαγγέλματος, η πιθανότητα ότι το τελευταίο θα μπορούσε κάποια μέρα να αντιμετωπίσει τις εξελίξεις δεν μπορεί αυτόματα να θεωρηθεί ότι εξυπηρετεί το συμφέρον της ΕΕ.

Ακόμα κι αν θεωρείται ότι το άρθρο 286 ΣΛΕΕ μπορεί να οδηγήσει σε απώλειες εμπειρογνωμοσύνης (ή ανεξαρτησίας), υπάρχουν και οφέλη: η παρουσία πολιτικών, που κατά καιρούς δημιούργησαν προβλήματα με εκείνα που προέρχονταν από ιστορικό έλεγχο, βοήθησε πραγματικά το Συνέδριο να καταγράψει τα δύσκολα νερά των διοργανικών σχέσεων. Επομένως, το άρθρο 286 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ, είναι μια κατάλληλη συνταγματική αιτιολόγηση πίσω από αυτήν την ποικιλομορφία (όσον αφορά το ιστορικό των βουλευτών). Η έγκυρη ερμηνεία αυτού του μάλλον διφορούμενου όρου μπορεί να παρέχεται μόνο από το ΔΕΚ, εάν προκύψει τέτοια ευκαιρία. Η διάταξη αυτή δεν μπορεί να ερμηνευθεί ότι σημαίνει ότι τα μέλη του ΕΕΣ πρέπει να προέρχονται αποκλειστικά από το επάγγελμα του ελεγκτή. Αυτό, φυσικά, δεν σημαίνει ότι το ΕΕΣ πρέπει να παρεμβαίνει στη λήψη πολιτικών αποφάσεων, καθώς αυτό θα υπονόμει την ανεξαρτησία του. Τελικά, αυτό το ζήτημα συνδέεται άρρηκτα, σε πρώτο βαθμό, με τα κριτήρια και τη διαδικασία πίσω από το διορισμό των μελών του ΕΕΣ⁹².

Το νομικό πλαίσιο σχετικά με την ανεξαρτησία του ΕΕΣ στις λειτουργίες του είναι μάλλον ισχυρό. Καταρχάς με το κείμενο της Συνθήκης, το άρθρο 286 παράγραφος 3 της ΣΛΕΕ ορίζει ότι τα μέλη του ΕΕΣ κατά την άσκηση των καθηκόντων τους δεν ζητούν ούτε λαμβάνουν οδηγίες από καμία κυβέρνηση ή από οποιοδήποτε άλλο όργανο και απέχουν από οποιαδήποτε ενέργεια ασυμβίβαστη με τα καθήκοντά τους. Η επόμενη παράγραφος προσθέτει ότι κατά τη διάρκεια της

⁹² Vogiatzis, N. (2014). Communicating the European Ombudsman's mandate: An overview of the Annual Reports. *Journal of Contemporary European Research*, 10(1).

θητείας τους, τα μέλη δεν πρέπει να ασκούν οποιαδήποτε άλλη εργασία, είτε είναι κερδοφόρα είτε όχι, και ότι όταν αναλαμβάνουν τα καθήκοντά τους αναλαμβάνουν την επίσημη δέσμευση ότι, τόσο κατά τη διάρκεια όσο και μετά τη θητεία τους, θα σεβαστούν τις υποχρεώσεις που απορρέουν από αυτό και ιδίως το καθήκον τους να συμπεριφέρονται με ακεραιότητα και διακριτικότητα όσον αφορά την αποδοχή, αφού παύσουν να ασκούν καθήκοντα, ορισμένων διορισμών ή παροχών. Μόνο το Δικαστήριο μπορεί να απομακρύνει ένα μέλος του ΕΕΣ όταν διαπιστώνει ότι δεν πληροί πλέον τις προϋποθέσεις. Διαφορετικά, η ασφάλεια της θέσης διασφαλίζεται από τη Συνθήκη, η οποία προβλέπει ότι η θητεία λήγει μόνο με θάνατο, παραίτηση και κανονική αντικατάσταση. Τα προνόμια και οι ασυλίες που ισχύουν για τους δικαστές του ΔΕΕ ισχύουν επίσης για τα μέλη του ΕΕΣ⁹³.

Ο εσωτερικός κανονισμός του ΕΕΣ, ο οποίος απαιτεί την έγκριση του Συμβουλίου σύμφωνα με το άρθρο 287 παράγραφος 4 της ΣΛΕΕ, σιωπά για την έννοια της ανεξαρτησίας, αναφερόμενος απλώς στις προαναφερθείσες διατάξεις της Συνθήκης. Αντιθέτως, οι εκτελεστικοί κανόνες του ΕΕΣ, που έχουν εγκριθεί μόνο από το ΕΕΣ, επεξεργάζονται τι σημαίνει ανεξαρτησία κατά την εκτέλεση των καθηκόντων των βουλευτών. Οι πρώτοι κανόνες εφαρμογής εγκρίθηκαν από το Ελεγκτικό Συνέδριο το 2004 και ακολουθήθηκαν από αρκετές τροπολογίες. Έχουν θεσπιστεί κριτήρια για τη διευκόλυνση της αξιολόγησης του κατά πόσον πληρούνται τα πρότυπα ανεξαρτησίας. Επίσης, έχουν επιβληθεί υποχρεώσεις υποβολής εκθέσεων στα Μέλη. Παρόμοιες υποχρεώσεις ισχύουν και για τους πρώην βουλευτές εντός του πρώτου έτους μετά την αποχώρησή τους (Humphrey et al., 2006).

Εφαρμόζοντας μια σύσταση από την πρώτη διεθνή αξιολόγηση από ομότιμους του έργου του ΕΕΣ, και αντικατοπτρίζοντας τις διεθνείς εξελίξεις στον έλεγχο, το ΕΕΣ ενέκρινε έναν Κώδικα Συμπεριφοράς για τα Μέλη του, ο οποίος περιέχει πρόσθετους ηθικούς κανόνες με σκοπό να τους απομονώσει από πιθανή σύγκρουση ενδιαφερόντων. Ο Κώδικας επεξεργάζεται τις αρχές της ανεξαρτησίας (το πρώτο άρθρο του Κώδικα), την αμεροληψία (ιδίως αποφεύγοντας τη σύγκρουση

⁹³ Cipriani, G. (2010). The EU budget: responsibility without accountability?. SEPS, 34-36.

συμφερόντων), την ακεραιότητα, και τη δέσμευση. Η δημοσίευση των δηλώσεων συμφερόντων των μελών είναι ένα σημαντικό βήμα αυτή την κατεύθυνση. Ο Κώδικας αναθέτει καθήκοντα παρακολούθησης στον Πρόεδρο και, πέραν των αντίστοιχων κανόνων εφαρμογής, λήψης αποφάσεων και ερμηνευτικές ευθύνες σχετικά με εξωτερικές δραστηριότητες και (γενικότερα) οποιεσδήποτε άλλες ηθικές εκτιμήσεις στην Επιτροπή Δεοντολογίας. Ο Κώδικας του ΕΕΔ δεν αναφέρεται στην αρμοδιότητα, παρά την αναγνωρισμένη ανάγκη οι ελεγκτές να είναι όχι μόνο ανεξάρτητοι, αλλά και αρμόδιοι. Εδώ και πάλι, η πιθανότητα διαφορετικών επαγγελματικών υποβάθρων των Μελών στις Συνθήκες έχει σημασία - ένα ζήτημα που συνδέεται με το διπλό σκεπτικό (ελεγκτικό επάγγελμα και ενδιαφέρον της ΕΕ) για την ανεξαρτησία⁹⁴.

Συνολικά, επομένως, το νομικό πλαίσιο σχετικά με το βαθμό ανεξαρτησίας του ΕΕΣ κατά την εκτέλεση των καθηκόντων του είναι ισχυρό. Η Συνθήκη περιέχει επαρκείς εγγυήσεις, οι οποίες αποκρυσταλλώνονται στους κανόνες εφαρμογής και στον Κώδικα Συμπεριφοράς. Η παρουσία μιας επιτροπής δεοντολογίας είναι σίγουρα ένα βήμα προς περαιτέρω διαφάνεια και ηθική διακυβέρνηση. Πρέπει να σημειωθεί ότι οι πιο περίπλοκες προϋποθέσεις ανεξαρτησίας εκπονήθηκαν από το ίδιο το Ελεγκτικό Συνέδριο, είτε μέσω των κανόνων εφαρμογής είτε του κώδικα, χωρίς τη συμμετοχή του Συμβουλίου. Με άλλα λόγια, το γεγονός ότι ο Κανονισμός (που απαιτεί την έγκριση του Συμβουλίου) σιωπά ουσιαστικά σε αυτό το ζήτημα δίνει περιθώριο στο Ελεγκτικό Συνέδριο να προσαρμόσει αυτά τα πρότυπα και να ανταποκριθεί στις προκλήσεις και τις συστάσεις του κόσμου για το δημόσιο ελεγκτή. Από την άλλη πλευρά, πρέπει εξίσου να αναγνωριστεί ότι το περιθώριο που απολαμβάνει το ΕΕΣ για να συντάξει τις ακριβέστερες προϋποθέσεις ανεξαρτησίας φέρνει στο προσκήνιο την ένταση μεταξύ ανεξαρτησίας και άλλων συμφερόντων, και ιδίως της λογοδοσίας και του ελέγχου.

Η προηγούμενη συζήτηση για τη διαδικασία διορισμού έχει άμεση σχέση με την ανεξαρτησία του ΕΕΣ από τα κράτη μέλη. Παρόλο που η Επιτροπή αναλαμβάνει

⁹⁴ Inghelram, J. (2000). The European Court of Auditors: current legal issues. Common Market Law Review, 35(1).

επίσημα την ευθύνη για την εκτέλεση του προϋπολογισμού της ΕΕ σύμφωνα με το άρθρο 317 της ΣΛΕΕ, περίπου το 80% του προϋπολογισμού της ΕΕ υπάγεται σε επιμερισμένη διαχείριση, σύμφωνα με την οποία η Επιτροπή αναλαμβάνει ρόλο παρακολούθησης, αλλά ουσιαστικά διανέμονται κεφάλαια και η διαχείριση των δαπανών στα μέλη. Εναπόκειται στο ΕΕΣ να γνωμοδοτήσει επίσης σχετικά με την εκτέλεση του προϋπολογισμού σε εγχώριο επίπεδο: αυτό είναι το πιο δύσκολο έργο του ΕΕΣ⁹⁵.

Το ΕΕΣ δεν μπορεί παρά να συνεργαστεί με τις εθνικές αρχές. Για το σκοπό αυτό, η Συνθήκη παρέχει στο ΕΕΣ σημαντικές εξουσίες που αφορούν το εσωτερικό επίπεδο. Τα μέλη διενεργούν επιτόπιους ελέγχους στα κράτη μέλη, ακόμη και στις εγκαταστάσεις οποιουδήποτε φυσικού ή νομικού προσώπου που λαμβάνει πληρωμές από τον προϋπολογισμό. Η νομολογία του ΔΕΚ διευκρίνισε ότι κανονικά δεν αναμένεται από τα κράτη μέλη να αντιταχθούν σε τέτοιες επισκέψεις ελέγχου. Επιπλέον, η Συνθήκη προβλέπει ότι ο έλεγχος στα κράτη μέλη διενεργείται σε συνεργασία με εθνικούς ελεγκτικούς φορείς ή, εάν δεν έχουν τις απαραίτητες εξουσίες, με τις αρμόδιες εθνικές υπηρεσίες. Το Ελεγκτικό Συνέδριο και τα εθνικά ελεγκτικά όργανα των κρατών μελών συνεργάζονται με πνεύμα εμπιστοσύνης διατηρώντας ταυτόχρονα την ανεξαρτησία τους. Σύμφωνα με την ίδια διάταξη, τα όργανα ή οι υπηρεσίες αυτές ενημερώνουν το Ελεγκτικό Συνέδριο εάν προτίθενται να λάβουν μέρος στον έλεγχο. Το γεγονός ότι η εγχώρια αρχή ενημερώνεται, αλλά δεν είναι υποχρεωμένη, να συμμετάσχει στον έλεγχο επιβεβαιώνει τον αυτόνομο χαρακτήρα των δικαιωμάτων ελέγχου του Ελεγκτικού Συνεδρίου των κρατών μελών, καθώς ο έλεγχος θα διενεργηθεί ανεξάρτητα από την παρουσία ή ακόμη και τη συγκατάθεση της εθνικής υπηρεσίας ελέγχου. Οποιοδήποτε έγγραφο ή πληροφορία αναγκαίο για την εκπλήρωση της αποστολής του διαβιβάζεται στο ΕΕΣ από άλλα θεσμικά όργανα της ΕΕ, κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο που λαμβάνει πληρωμές

⁹⁵ Ter Kuile, G., & Bovenschen, W. (2015). Tailor-made accountability within the Single Supervisory Mechanism. *Common Market Law Review*, 52(1).

από τον προϋπολογισμό, και τα εθνικά όργανα ελέγχου ή, εάν αυτά δεν έχουν απαραίτητες εξουσίες, οι αρμόδιες εθνικές υπηρεσίες⁹⁶.

Η ρήτρα που αναφέρεται σε πνεύμα εμπιστοσύνης μεταξύ του ΕΕΣ και των εθνικών αρχών δεν περιλαμβάνεται στη συνθήκη για τον προϋπολογισμό του 1975 (ίδρυση του Ελεγκτικού Συνεδρίου), αλλά προστέθηκε μόνο στη Συνθήκη του Άμστερνταμ. Μια ιστορική εξέταση των αρχικών εντάσεων μεταξύ του ΕΕΣ και ορισμένων εγχώριων αρχών μπορεί να εξηγήσει τη λογική πίσω από αυτήν την ευπρόσδεκτη προσθήκη. Το 1978, για παράδειγμα, το Ελεγκτικό Συνέδριο έπρεπε να υπογραμμίσει τις πολύ εκτεταμένες ερευνητικές του εξουσίες βάσει της Συνθήκης, οι οποίες πρέπει να ερμηνεύονται ευρέως. Το 1981, το γαλλικό Ελεγκτικό Συνέδριο ζήτησε διευκρινίσεις σχετικά με τον τρόπο διεξαγωγής των επιτόπιων επισκέψεων, επιμένοντας να είναι παρόν ένα μέλος του γαλλικού δικαστηρίου ή άλλος αξιωματούχος (κάτι που η Συνθήκη επιτρέπει σαφώς). Ωστόσο, η πρόταση να συμπεριληφθούν στις εκθέσεις του ΕΕΣ απαντήσεις και παρατηρήσεις από τις εθνικές αρχές κρίθηκε ανέφικτη. Παρόμοιες ανταλλαγές πραγματοποιήθηκαν τότε με την Κοινοβουλευτική Επιτροπή Δημόσιων Λογαριασμών του Ηνωμένου Βασιλείου. Συνειδητοποιώντας ότι θα συναντούσε διαφορετικούς τύπους εθνικών φορέων την παραλαβή χρημάτων από τον προϋπολογισμό της ΕΕ, καθώς και διάφορα είδη ερωτήσεων κατά τη διάρκεια του ελέγχου, το ΕΕΣ διοργάνωσε γρήγορα συναντήσεις με εθνικούς συνδέσμους, οι οποίες περιλάμβαναν εποικοδομητικές συζητήσεις σχετικά με τον τρόπο με τον οποίο το ΕΕΣ πρέπει να συντονίζεται με πιο αποτελεσματικό τρόπο αναφορικά με τις επισκέψεις στα κράτη μέλη⁹⁷

Γενικότερα, το ΕΕΣ είναι μέλος της Επιτροπής Επαφών των Ανώτατων Οργάνων Ελέγχου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, μια ανεπίσημη και μη ιεραρχική μορφή διακυβέρνησης, στόχος της οποίας είναι η ενίσχυση της συνεργασίας μεταξύ των

⁹⁶ Inghelram, J. (2000). The European Court of Auditors: current legal issues. *Common Market Law Review*, 37(1).

⁹⁷ Groenendijk, N. S. (2004). Assessing member states' management of EU finances: An empirical analysis of the annual reports of the European Court of Auditors, 1996–2001. *Public Administration*, 82(3), 713-725.



εθνικών και των ευρωπαϊκών οργάνων εξωτερικού ελέγχου. Το ΕΕΣ εκμεταλλεύτηκε αυτό το ανεπίσημο περιβάλλον για να ανταλλάξει απόψεις για διάφορα θέματα αμοιβαίου ενδιαφέροντος, όπως η παροχή πληροφοριών, η αντιφατική διαδικασία, η πρόσβαση σε ιδιωτικούς αποδέκτες επιχορηγήσεων, μεταξύ άλλων⁹⁸.

Μια εμπειρική μελέτη για τα έτη 1996-2001 διαπίστωσε ότι το ΕΕΣ προτίμησε να αναφέρεται στα κράτη μέλη στο σύνολό του, και ακόμη περισσότερο στο μέρος της ετήσιας έκθεσης, όπου οι αναφορές σε μεμονωμένα κράτη μέλη ήταν πολύ σπάνιες. Αντιμέτωπο με την αδυναμία εντοπισμού κάθε συναλλαγής σε εγχώριο επίπεδο, το ΕΕΣ επέλεξε μια προσέγγιση βάσει συστημάτων στον έλεγχο. Αυτό υποθέτει ότι κάθε οργανισμός πρέπει να δημιουργήσει τον δικό του μηχανισμό εσωτερικού ελέγχου και ότι οι εξωτερικοί ελεγκτές μπορούν - σε κάποιο βαθμό - να βασίζονται σε αυτούς τους εσωτερικούς ελέγχους. Το ΕΕΣ δοκίμασε αυτό το μοντέλο μέσω δείγματος συναλλαγών με σκοπό την παρουσίαση στις παρατηρήσεις της αρμόδιας για την απαλλαγή αρχής για σημαντικές αδυναμίες και, κατά συνέπεια, μια αληθινή και δίκαιη άποψη για τη χρήση των κονδυλίων της ΕΕ. Κατά συνέπεια, το ΕΕΣ προώθησε και ανέπτυξε αρχές για ένα μοντέλο ενιαίου ελέγχου με την Επιτροπή να βρίσκεται την κορυφή της πυραμίδας.

Έτσι, μεγάλο μέρος της συζήτησης σχετικά με την εκτέλεση του προϋπολογισμού και, κατά συνέπεια, την εποπτεία της εφαρμογής αυτής από το ΕΕΣ, επικεντρώθηκε στα κράτη μέλη. Υποστηρίχθηκε ότι η άποψη της Επιτροπής είναι ότι οι δημοσιονομικές της αρμοδιότητες υπερβαίνουν τις εκτελεστικές αρμοδιότητές της. Στην πραγματικότητα, είναι πράγματι δύσκολο να επιβληθούν κατευθυντήριες γραμμές βέλτιστων πρακτικών σε χιλιάδες εθνικές οντότητες που δεν υπάγονται στην Επιτροπή. Αυτό καθιστά το έργο του ΕΕΣ κάπως δύσκολο, και το ίδιο ισχύει και για την απόφαση απαλλαγής του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, καθώς το τελευταίο δεν μπορεί να αμφισβητήσει και να λογοδοτήσει στις εθνικές διοικήσεις⁹⁹.

⁹⁸ Όπως πριν, 701-712

⁹⁹ Humphrey, C., Moizer, P., & Turley, S. (2006). Independence and competence? A critical questioning of auditing. Independent Accounts, 166.

Το ίδιο το Ελεγκτικό Συνέδριο αναγνώρισε ότι αυτό το καθεστώς αντιπροσωπεύει μια εθελοντική πρωτοβουλία από τα κράτη μέλη, εκτός εάν υπάρξει τροποποίηση της Συνθήκης με την οποία θα επανεξεταστεί η υφιστάμενη χαλαρή μορφή συνεργασίας (εκτός από τις σημαντικές εξουσίες διερεύνησης του ΕΕΣ σε εθνικό επίπεδο, όπως ήδη αναφέρθηκε). Με απλά λόγια, η γνώμη του ΕΕΣ υπογράμμισε τις αποκλίνουσες εντολές, καθώς και το διαφορετικό έργο των εθνικών αρχών, και ζήτησε εναρμόνιση των προτύπων (τουλάχιστον) προκειμένου να συζητηθεί περαιτέρω η πρόταση. Μολονότι δεν παρουσιάζεται εμφανώς στη γνωμοδότηση, μια άλλη μεθοδολογική ανησυχία ήταν ότι ο εθνικός χαρακτήρας των εθνικών δηλώσεων και του εθνικού ελεγκτικού έργου έρχεται σε αντίθεση με τον τρέχοντα οριζόντιο χαρακτήρα των εργασιών του Συνεδρίου, όπου τα συμπεράσματα γενικά παρέχονται από τον προϋπολογισμό και όχι από μεμονωμένο κράτος μέλος.

Η διαφθορά και η απάτη θεωρούνται σοβαρό πρόβλημα για τον προϋπολογισμό της ΕΕ και για τα θεσμικά όργανα της. Επομένως, απαιτείται ένα διαφανές σύστημα για την ανίχνευση παρατυπιών. Η Επιτροπή είναι υπεύθυνη για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ. Πρέπει να λάβει τα απαραίτητα μέτρα για να παράσχει τον κατάλληλο ισχυρισμό ότι οι παρατυπίες, η απάτη και η διαφθορά κατά τη χρήση του προϋπολογισμού της ΕΕ αποτρέπονται, εντοπίζονται και διορθώνονται. Αυτό το καθήκον επιμερίζεται στα κράτη μέλη. Μια παρατυπία στον προϋπολογισμό της ΕΕ είναι μια ενέργεια ή παράλειψη που οδηγεί σε ανυπακοή στους κανόνες της ΕΕ και ενδέχεται να έχει αρνητικό αντίκτυπο στα οικονομικά συμφέροντα της.

Οι παρατυπίες και τα λάθη στις πληρωμές θα μπορούσαν να είναι αποτέλεσμα πραγματικών λαθών που έγιναν καλόπιστα από τους δικαιούχους ή από τις αρμόδιες αρχές για την πραγματοποίηση εκροών. Ωστόσο, η απάτη είναι η πιο σοβαρή μορφή παρατυπίας. Αναφέρεται σε οποιαδήποτε προβλεπόμενη πράξη ή παράλειψη που αποσκοπεί στην παραπλάνηση άλλων, με αποτέλεσμα το θύμα να

υποστεί απώλεια ή / και ο δράστης να επιτύχει κέρδος.¹⁰⁰ κατάχρηση επίσημης εξουσίας, για την απόκτηση αδικαιολόγητου οφέλους.¹⁰¹ Τον Απρίλιο του 2017, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο εξέδωσε οδηγία για την καταπολέμηση της απάτης στα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης μέσω ποινικού δικαίου για τη βελτίωση των ποινικών ερευνών και της δίωξης εγκλημάτων κατά της ΕΕ. Η παρούσα οδηγία εγκρίθηκε από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο τον Ιούλιο του 2017 και τα κράτη μέλη έχουν 24 μήνες για να εφαρμόσουν την οδηγία στο εθνικό τους δίκαιο.¹⁰²

Επιπλέον, υπάρχουν κοινές προσπάθειες για τη διαχείριση του κινδύνου απάτης έναντι του προϋπολογισμού της ΕΕ. Σύμφωνα με το άρθρο 3 της οδηγίας (ΕΕ) 2017/1371 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, της 5ης Ιουλίου 2017, για την καταπολέμηση της απάτης στον ΟΗΕ, η απάτη που επηρεάζει τα οικονομικά συμφέροντα της ΕΕ αποτελείται από:

«(Α) όσον αφορά τις δαπάνες, κάθε εκ προθέσεως πράξη ή παράλειψη που σχετίζεται με:

- τη χρήση ή παρουσίαση ψευδών, ανακριβών ή ελλιπών δηλώσεων ή εγγράφων, που έχει ως αποτέλεσμα την κατάχρηση ή την παράνομη διατήρηση κεφαλαίων από τον προϋπολογισμό της ΕΕ ή τους προϋπολογισμούς που διαχειρίζεται η ΕΕ ή για λογαριασμό της,
- μη αποκάλυψη πληροφοριών κατά παράβαση συγκεκριμένης υποχρέωσης, με το ίδιο αποτέλεσμα,
- την εσφαλμένη εφαρμογή τέτοιων κεφαλαίων για σκοπούς άλλους από εκείνους για τους οποίους χορηγήθηκαν αρχικά.

(Β) Όσον αφορά τα έσοδα, κάθε σκόπιμη πράξη ή παράλειψη που σχετίζεται με:

¹⁰⁰ Directive (EU) 2017/1371 of the European Parliament and of the European Council of 5 July 2017 on the fight against fraud to the Union's financial interests by means of criminal law.

¹⁰¹ The European Commission, Report from the Commission to the European Council and the European Parliament, EU Anti- Corruption Report, Publ. 3 February 2014, p. 2.

¹⁰² Directive (EU) 2017/1371 of the European Parliament and of the European Council of 5 July 2017 on the fight against fraud to the Union's financial interests by means of criminal law.

- τη χρήση ή την παρουσίαση ψευδών, ανακριβών ή ελλιπών δηλώσεων ή εγγράφων, που έχει ως αποτέλεσμα την παράνομη μείωση των πόρων του προϋπολογισμού της ΕΕ ή των προϋπολογισμών που διαχειρίζεται η ίδια ή για λογαριασμό της ΕΕ,
- μη αποκάλυψη πληροφοριών κατά παράβαση συγκεκριμένης υποχρέωσης, με το ίδιο αποτέλεσμα,
- εσφαλμένη εφαρμογή ενός νομικά ληφθέντος οφέλους, με το ίδιο αποτέλεσμα.

Παρά την απουσία δικαιοδοσίας για την επιβολή κυρώσεων · το ΕΕΣ διαδραματίζει σημαντικό πολιτικό ρόλο. Ωστόσο, το γεγονός ότι στερείται νομικής εξουσίας αποδυναμώνει την εξουσία του. Οι ειδικές εκθέσεις σχετικά με τις συνέπειες που διεξάγει το ΕΕΣ δείχνουν ότι η Επιτροπή εφαρμόζει τις περισσότερες συστάσεις του ΕΕΣ.

Η λογοδοσία, η διαφάνεια και η προσβασιμότητα είναι τρεις σημαντικές αρχές για το ECA, ώστε να διενεργεί ελέγχους των οικονομικών της ΕΕ. Το ΕΕΣ έχει ζητήσει πολλές φορές μεγαλύτερη λογοδοσία στα οικονομικά της ΕΕ. Σε πρόσφατο ενημερωτικό έγγραφο, υπήρξε πρόταση του ΕΕΣ ότι η Επιτροπή και οι νομοθετικές αρχές της ΕΕ θα πρέπει να αναπτύξουν αρχές για την ενίσχυση της διαφάνειας, της αποτελεσματικότητας και της πλήρους δημοκρατικής εποπτείας.¹⁰³ Το ιστορικό αυτού του θέματος είναι εν μέρει η συμφωνία (τριμερής συμφωνία) μεταξύ της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων (ΕΤΕπ), της Επιτροπής και του ΕΕΣ. Η συμφωνία αναφέρεται επίσης στο άρθρο 287 παράγραφος 3 της ΣΛΕΕ: *«Όσον αφορά την Ευρωπαϊκή Αναπτυξιακή δραστηριότητα της Τράπεζας στη διαχείριση των δαπανών της Ένωσης και τα έσοδα, τα δικαιώματα πρόσβασης του ΕΕΣ σε πληροφορίες που κατέχει η Τράπεζα διέπονται από συμφωνία μεταξύ του ΕΕΣ, της Τράπεζας και της Επιτροπής. Ελλείψει συμφωνίας, το Συνέδριο έχει ωστόσο πρόσβαση σε πληροφορίες απαραίτητες για τον έλεγχο των ενωσιακών δαπανών και εσόδων που*

¹⁰³ The European Court of Auditors, Briefing paper, Future of EU Finances: reforming how the EU budget operates, 2018,

https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/Briefing_paper_MFF/Briefing_paper_MFF_EN.pdf,

διαχειρίζεται η Τράπεζα. " Η συμφωνία έχει την εξουσία να περιορίζει το ΕΕΣ από τη λήψη πληροφοριών που θα μπορούσαν να έχουν αρνητικό αντίκτυπο στη λειτουργία της ΕΤΕπ. Αυτή η συμφωνία ισχύει επίσης για τα κεφάλαια που διαχειρίζεται η ΕΤΕπ, πράγμα που σημαίνει ότι το Συνέδριο περιορίζεται στον έλεγχο τους.¹⁰⁴ Οι εξουσίες του ΕΕΣ για την εξέταση της λειτουργικής αποτελεσματικότητας της ΕΚΤ στη διαχείριση της είναι επίσης περιορισμένες.¹⁰⁵ Η ΕΚΤ έχει αποκτήσει σημαντική ρόλο μέσω της αξιολόγησης σχεδίων για τις τράπεζες σε πιθανές κρίσεις. Σε μια πρόσφατη έκθεση του, το ΕΕΣ δήλωσε, ότι δεν μπορούσε να εξαγάγει τελικά συμπεράσματα σχετικά με τις δραστηριότητες εποπτείας τραπεζικής κρίσης της ΕΚΤ λόγω περιορισμένου αριθμού των ζητούμενων πληροφοριών από την ΕΚΤ. Για το λόγο αυτό, το Συνέδριο δεν μπόρεσε να παράσχει κατάλληλους δείκτες σχετικά με την καθοδήγηση ή τις συστάσεις στην έκθεση.¹⁰⁶ Η ΕΚΤ αρνήθηκε επίσης να παράσχει πληροφορίες που ζητήθηκαν στο ΕΕΣ σχετικά με το ρόλο της ΕΚΤ στις ελληνικές υπηρεσίες διάσωσης, επικαλούμενη το τραπεζικό απόρρητο και το γεγονός ότι το ΕΕΣ δεν είχε την εντολή να ελέγξει αυτό το θέμα.¹⁰⁷

Ηθικές αρχές και αντικειμενικότητα του ΕΕΣ

Το ΕΕΣ δέχθηκε κριτική από προφίλ υψηλού επιπέδου της ΕΕ σύμφωνα με αρκετές αναφορές μέσω των ενημέρωσης. Για παράδειγμα, η εφημερίδα *Telegraph* ανέφερε

¹⁰⁴ The European Investment Bank, Tripartite Agreement between the European Commission, The European Court of Auditors and the European Investment Bank, 2016, paragraph 1, http://www.eib.org/attachments/thematic/acctrip_en.pdf, [Τελευταία πρόσβαση: 2021-05-10].

¹⁰⁵ Protocol No. 4 on the Statute of the European System of Central Banks and of the European Central Bank, Article 27, https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/en_statute_from_c_11520080509en02010328.pdf.

¹⁰⁶ The European Court of Auditors, Special report no 02/2018: The operational efficiency of the ECB's crisis management for banks, published 2018, https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_02/SR_SSM2_EN.pdf, [Τελευταία πρόσβαση: 2018-05-11].

¹⁰⁷ The European Court of Auditors, Special report: The Commission's intervention in the Greek financial crisis, No17/2017, 2017, https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_17/SR_GREECE_EN.pdf.
[Τελευταία πρόσβαση: 2018-05-11].

ότι ο πρώην πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, Herman Van Rompuy, κατηγορήσε το ΕΕΣ ότι είναι υπερβολικά αυστηρό και προέτρεψε ότι πρέπει να μετριάσει την κριτική στις εκθέσεις του, προκειμένου να αποφευχθεί ο αρνητικός Τύπος από τα μέσα ενημέρωσης.¹⁰⁸ Αυτή η κριτική θέτει το ΕΕΣ σε δύσκολη θέση, καθώς αμφισβητεί την ανεξαρτησία και την αντικειμενικότητά του, αρχές που καθορίζονται, μεταξύ άλλων, στις Ηθικές Κατευθυντήριες Γραμμές.

Βασικοί στόχοι του ΕΕΣ είναι να εξυπηρετούν την κοινότητα και να προστατεύουν το δημόσιο συμφέρον. Η ηθική είναι η ρίζα της εμπιστοσύνης στον δημόσιο τομέα, ενώ η λογοδοσία και η διαφάνεια είναι σημαντικά στοιχεία για την εξασφάλιση μιας ορθής ηθικής συμπεριφοράς.¹⁰⁹ Η πολιτική και τα πρότυπα ελέγχου του ΕΕΣ ορίζουν ότι η το Συνέδριο διενεργεί τον έλεγχο του σύμφωνα με τον Κώδικα Δεοντολογίας του INTOSAI (ISSAI 30).¹¹⁰ Αυτές οι κατευθυντήριες γραμμές αποσκοπούν στο να διασφαλίσουν ότι οι καθημερινές αποφάσεις του ΕΕΣ, τόσο στον έλεγχο όσο και στη λειτουργία του οργάνου ισχύουν για όλο το προσωπικό του ΕΕΣ.¹¹¹ Η μη τήρηση των ηθικών αρχών μπορεί να συνιστά αμέλεια καθήκοντος και να οδηγήσει στην έναρξη πειθαρχικών διαδικασιών. Σύμφωνα με τις ηθικές κατευθυντήριες γραμμές, το Συνέδριο πρέπει να ελέγχει τον προϋπολογισμό με αμεροληψία και ανεξαρτησία. Πρέπει να ληφθούν υπόψη οι απόψεις των ενδιαφερομένων στη διαδικασία ελέγχου, όπως το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, η Επιτροπή και άλλες εθνικές αρχές στα κράτη μέλη. Ωστόσο, δεν μπορεί να ζητήσει

¹⁰⁸ The Telegraph, EU auditors must tone down criticism of Brussels spending, says Herman Van Rompuy, 2013,

<https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/eu/10306461/EU-auditors-must-tone-down-criticism-of-Brussels-spending-says-Herman-Van-Rompuy.html>, [Τελευταία πρόσβαση: 2021-05-10].

¹⁰⁹ Journal of the European Court of Auditors, Bringing governments closer to citizens and business - The European Court of Auditors, Bringing governments closer to citizens and business - ACCA event hosted by the ECA, 2017, p.8,

https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocumentsx/JOURNAL17_09/JOURNAL17_09.pdf.

¹¹⁰ Βλ. INTOSAI (ISSAI 30), Code of Ethics and Auditing Standards, 2016, Preamble, Paragraph 7.

¹¹¹ Βλ. Απόφαση 38-2016 laying down the rules for implementing the Rules of the Procedure of the Court of Auditors, Βλ. επίσης απόφαση No 66-2011 laying down Ethical Guidelines for the European Court of Auditors, Preamble.

οδηγίες από τα θεσμικά όργανα ή τα απαλλαγμένα κράτη μέλη ούτε να υποχωρήσει σε πίεση από κανένα από αυτά. Επιπλέον, οι ηθικές κατευθυντήριες γραμμές ορίζουν ότι το ΕΕΣ συμπεριφέρεται με τρόπο που προάγει την εμπιστοσύνη στην αντικειμενικότητα, την ανεξαρτησία και την αμεροληψία του. Ως εκ τούτου, είναι σημαντικό το προσωπικό του ΕΕΣ να μην εμπλέκεται σε επαγγελματικά θέματα για τα οποία ενδέχεται να έχουν προσωπικό συμφέρον.¹¹²

Μερικές από τις ηθικές αρχές εκφράζονται στο πρωτογενές δίκαιο της ΕΕ. Το πιο θεμελιώδες άρθρο είναι το 286 ΣΛΕΕ που καθορίζει τα καθήκοντα και τις ευθύνες των μελών του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Τα Μέλη δεν θα ζητήσουν οδηγίες από καμία κυβέρνηση ή άλλο όργανο και θα απορρίψουν οποιαδήποτε ενέργεια που έρχεται σε αντίθεση με τα καθήκοντά τους. Επιπλέον, κατά τη διάρκεια της θητείας τους, τα μέλη δεν μπορούν να ασχοληθούν με κανένα άλλο επάγγελμα και μετά τη λήξη της θητείας τους, πρέπει να συμπεριφέρονται με ακεραιότητα και διακριτικότητα σε ορισμένα θέματα. Τα μέλη, οι υπάλληλοι ή άλλοι υπάλληλοι οποιουδήποτε θεσμικού οργάνου της ΕΕ δεν επιτρέπεται να αποκαλύπτουν πληροφορίες που θα μπορούσαν να βλάψουν το ίδρυμα για το οποίο έχουν εργαστεί. Ένα μέλος μπορεί να στερηθεί μόνο από το γραφείο του, εναλλακτικά, το δικαίωμα σύνταξης ή παροχών μέσω απόφασης του ΔΕΚ κατόπιν αιτήματος του ΕΕΣ.¹¹³

Ωστόσο, το ενδιαφερόμενο μέλος έχει την ευκαιρία να παρουσιάσει την εξήγησή του προφορικά στο ΕΕΣ.¹¹⁴ Τα Μέλη απέχουν από εξωτερικές δραστηριότητες που υπονομεύουν την αμεροληψία του ΕΕΣ, δημιουργούν συγκρούσεις συμφερόντων, καταλαμβάνουν υπερβολικό χρόνο ή αποφέρουν οικονομικά οφέλη. Κάθε νέο μέλος πρέπει να δηλώσει τις εξωτερικές του δραστηριότητες εντός τριάντα εργάσιμων ημερών. Στη συνέχεια, οι δηλώσεις διαβιβάζονται στα μέλη και στην

¹¹² Απόφαση No 38-2016 laying down the rules for implementing the Rules of the Procedure of the Court of Auditors, see Ethical guidelines for the European Court of Auditors, Decision No 66-2011 laying down Ethical Guidelines for the European Court of Auditors, Article 3.

¹¹³ Βλ. TFEU Articles 286 (3), (4), (6) and 339.

¹¹⁴ Βλ. Rules of Procedure of the Court of Auditors of the European Union, 2010, Article 4.

επιτροπή δεοντολογίας.¹¹⁵ Η επιτροπή δεοντολογίας είναι υπεύθυνη για την αξιολόγηση των εξωτερικών δραστηριοτήτων του Συνεδρίου. Θεωρεί οποιοδήποτε ηθικό ζήτημα που μπορεί να επηρεάσει τη φήμη του ΕΕΣ.¹¹⁶

Γιατί απαιτείται το ΕΕΣ; Πλεονεκτήματα και αδυναμίες του Συνεδρίου

Οι δημόσιες δαπάνες και, γενικά, η διαχείριση και η κατανομή των χρημάτων των φορολογουμένων, είναι συνήθως ένα ευαίσθητο θέμα. Επομένως, οι φορείς που εκδίδουν δημόσιους προϋπολογισμούς πρέπει να λογοδοτούν για τον τρόπο διαχείρισης. Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, το ΕΕΣ επιβλέπει την εκτέλεση αυτού του καθήκοντος. Το καθήκον του ΕΕΣ είναι να εξετάσει εάν εκδόθηκε ο προϋπολογισμός της ΕΕ με τον τρόπο που έπρεπε να δαπανηθεί. Κατά συνέπεια, θεωρείται υπεύθυνο για τη λήψη αποφάσεων για τις δημοσιονομικές τους ενέργειες.¹¹⁷ Η δημιουργία του Ελεγκτικού Συνεδρίου συνέπεσε με ένα ουσιαστικό γεγονός, την επέκταση των αρμοδιοτήτων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στον έλεγχο του προϋπολογισμού και τον πόρο για τη χρηματοδότηση ολόκληρου του προϋπολογισμού της ΕΕ.

Επιπλέον, η Συνθήκη που δημιούργησε το ΕΕΣ έδωσε επίσης στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο την εξουσία να απαλλάξει την Επιτροπή μετά τις παρατηρήσεις του Εκτέλεση των προμηθειών του προϋπολογισμού της ΕΕ. Ο προϋπολογισμός της ΕΕ υποστηρίζει διάφορα έργα και είναι το βασικό μέσο για την εφαρμογή των πολιτικών της ΕΕ. Στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής, χρηματοδοτεί επενδύσεις για να καλύψει τα οικονομικά κενά μεταξύ χωρών και περιφερειών της ΕΕ.¹¹⁸ Ωστόσο, ο

¹¹⁵ Απόφαση 38-2016 laying down the rules for implementing the Rules of the Procedure of the Court of Auditors Articles 5, 6. See also Code of Conduct for the Members of the Court, 2012, Articles 2, 3, 4, 5, 8, 9;

¹¹⁶ European Court of Auditors Decision No 14-2015 establishing the Ethics Committee envisaged by the Code of Conduct for the Members of the Court, 2015, Articles 1, 2.

¹¹⁷ Βλ. Art. 285 TFEU

¹¹⁸ The Council of the European Union Council agrees its position for the 2018 EU budget and backs increase of 2017 EU budget, , updated 12-07-2017, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/07/12/eubudget-position/>.



προϋπολογισμός της ΕΕ αντιμετωπίζει μια πρόκληση να χρηματοδοτήσει περισσότερα με λιγότερα χρήματα μετά την αναχώρηση του Ηνωμένου Βασιλείου. Επομένως, οι παρατηρήσεις του ΕΕΣ ως εξωτερικού ελεγκτή αποτελούν απαραίτητη λειτουργία ελέγχου της διαχείρισης της ΕΕ οικονομικά, ειδικά σε περιόδους που ο προϋπολογισμός της ΕΕ μειώνεται. Ο εξωτερικός έλεγχος από το Συνέδριο διασφαλίζει ότι υπάρχει αξία στα έργα που χρηματοδοτεί η ΕΕ.¹¹⁹

Η ύπαρξη ενός αυτόνομου προϋπολογισμού της ΕΕ που διαχειρίζεται ανεξάρτητα τα θεσμικά όργανα της ΕΕ αποτελεί επιχείρημα υπέρ της δημιουργίας αντικειμενικού εξωτερικού ελέγχου. Αυτό είναι απαραίτητο για τη συντήρηση της διαφανούς διαχείρισης, δεδομένου ότι οι λειτουργίες διαφάνειας είναι ένα στοιχείο στήριξης της λογοδοσίας.¹²⁰

Το Συνέδριο έχει την υποχρέωση να δημοσιεύει τα αποτελέσματα των ελέγχων του. Οι πολίτες της ΕΕ, οι οποίοι τελικά χρηματοδοτούν τις δραστηριότητες της ΕΕ μέσω διαφόρων φόρων, πρέπει να γνωρίζουν τα αποτελέσματα της δημοσιονομικής διαχείρισης από την Επιτροπή. Ειδικά στις δράσεις για την καταπολέμηση της απάτης, οι πληροφορίες που παρέχονται στους πολίτες μπορούν να τους κάνουν να αναγνωρίσουν τη δόλια ροή των δικών τους χρημάτων. Τυχόν ύποπτες περιπτώσεις απάτης και διαφθοράς αναφέρονται στην OLAF, ο μοναδικός φορέας σε επίπεδο ΕΕ με ανεξάρτητες ερευνητικές εξουσίες. Εκτελεί έρευνες στα θεσμικά όργανα της ΕΕ και εξωτερικές περιπτώσεις διαφθοράς, απάτης και οποιεσδήποτε άλλες παράνομες δραστηριότητες που βλάπτουν το οικονομικό συμφέρον της ΕΕ. Ωστόσο, το ΕΕΣ επισημαίνει το ποσοστό σφάλματος στη δήλωση αξιοπιστίας μέσω των ετήσιων εκθέσεων του. Περιπτώσεις απάτης και διαφθοράς έχουν επίσης μεγάλο ενδιαφέρον για τα μέσα ενημέρωσης των κρατών μελών. Στην πραγματικότητα, ο Τύπος είναι πολύ προσεκτικός σε τέτοια φαινόμενα, καθώς η

¹¹⁹ The European Commission, Reflection paper on the future of the EU finances, publ. 28-06-2017, https://ec.europa.eu/commission/publications/reflection-paper-future-eu-finances_en.

¹²⁰ Transparency International, What is transparency? upd. 13 June 2017 <https://www.transparency.org/what-iscorruption#what-is-transparency>, [Τελευταία πρόσβαση: 2020-02-08].

κοινή γνώμη της ΕΕ είναι ιδιαίτερα εύθραυστη, ιδίως σε περιόδους αυξανόμενου σκεπτικισμού της ΕΕ και ενός ασταθούς πολιτικού κλίματος στην Ευρώπη.

Οι πολίτες της ΕΕ έχουν το δικαίωμα να γνωρίζουν περισσότερα σχετικά με τη δημοσιονομική διαχείριση των κονδυλίων της ΕΕ. Ως εκ τούτου, η διαφάνεια, και η λογοδοσία δεν είναι πλέον μόνο ένα σύνθημα αλλά και η βάση για πρακτική δράση. Το Συνέδριο διαδραματίζει σημαντικό ρόλο στον τομέα αυτό για τη διατήρηση της δημοσιονομικής πειθαρχίας όχι μόνο μέσω των ελεγκτικών καθηκόντων του, αλλά και μέσω της επιρροής του στον δημοσιονομικό κανονισμό. Επιπλέον, το ΕΕΣ δεν διαδραματίζει απλώς το ρόλο του θεματοφύλακα οικονομικών της ΕΕ, αλλά διασφαλίζει επίσης ότι τα χρήματα χρησιμοποιούνται για τους σωστούς σκοπούς μέσω των εκθέσεων επιδόσεων του.¹²¹

Κάθε φορά που πρόκειται να εκδοθεί νομοθεσία με οικονομικές επιπτώσεις, πρέπει να ζητείται η γνώμη του Δικαστηρίου.¹²² Κάτι που έχει τεθεί υπόψη των μέσων ενημέρωσης είναι η δήλωση του ΕΕΣ ασφάλεια. Μπορούμε να πούμε ότι είναι ένα σημαντικό εργαλείο δεδομένου ότι δίνει στους πολίτες και την κοινή γνώμη μια δίκαιη εικόνα της ποιότητας όσον αφορά τη δημοσιονομική διαχείριση της Επιτροπής. Υποστηρίζει ότι η δήλωση αξιοπιστίας από μόνη της δεν παρέχει ολόκληρη την εικόνα της δημοσιονομικής διαχείρισης, καθώς είναι μόνο ένα συμπέρασμα των πορισμάτων του Συνεδρίου. Ωστόσο, η δήλωση προκάλεσε έντονη κριτική απέναντι στην Επιτροπή, η οποία αντικατοπτρίζει επίσης αρνητικά την Ένωση στο σύνολό της. Ωστόσο, η διαδικασία της δήλωσης αξιοπιστίας ως προς την αξιοπιστία των λογαριασμών, μαζί με τη νομιμότητα και την κανονικότητα των υποκείμενων συναλλαγών, παραμένει η βάση της απαλλαγής της Επιτροπής.¹²³ Από τη στιγμή που έγινε οργανισμός με βάση τα καθήκοντα, το Συνέδριο κατέβαλε προσπάθειες για την ανάπτυξη νέων τύπων ελεγκτικών καθηκόντων με στενό πεδίο

¹²¹ Βλ. Official Journal C 322 of the European Union, Annual report of the ECA, p. 7, updated 2016,

<https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/annualreports-2016/annualreports-2016-EN.pdf>.

¹²² The European Court of Auditors, Consultative powers of the European Court of Auditors, updated 2016, https://www.cvce.eu/obj/consultative_powers_of_the_european_court_of_auditors-en-5f52454a-7e43-42e3-a9ba-8b7663077de7.html, [Τελευταία πρόσβαση: 2021-05-13].

¹²³ Άρθρο 287 (1) TFEU

εφαρμογής και σύντομο χρονικό πλαίσιο αναφοράς. Επιπλέον, έχει επικεντρωθεί επίσης στη βελτίωση των γνώσεων σε ορισμένους τομείς ελέγχου για την ανάπτυξη ατομικής εμπειρογνωμοσύνης μετά το κριτική σχετικά με την έλλειψη γνώσεων σε ορισμένους τομείς.¹²⁴

Επιπλέον, το ΕΕΣ εξακολουθεί να καταβάλλει προσπάθειες για να βελτιώσει τη δήλωση αξιοπιστίας. Η πρόοδος των προσπαθειών αντικατοπτρίστηκε στην ετήσια έκθεσή του για το 2016, στην οποία το ΕΕΣ εξέδωσε ειδική γνώμη για τη νομιμότητα και κανονικότητα των δαπανών της ΕΕ. Μετά την κριτική στην έκθεση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου 2014, το ΕΕΣ είχε ως στόχο να αναπτύξει περαιτέρω τη μέθοδο δήλωσης αξιοπιστίας διαιρώντας την στους τομείς κοινωνικής, οικονομικής και εδαφικής συνοχής.¹²⁵

Ο αντίκτυπος των εκθέσεων ελέγχου, των γνωμοδοτήσεων και των συστάσεων του Ελεγκτικού Συνεδρίου

Το Συνέδριο δεν είναι αρμόδιο να επιβάλλει τα πορίσματά του ή να διερευνήσει ύποπτες παρατυπίες που προκύπτουν από τις εξετάσεις του, ούτε μπορεί να επιβάλει νομικές κυρώσεις στους υπαλλήλους που είναι υπεύθυνοι για την κακή διαχείριση του προϋπολογισμού της ΕΕ. Η μόνη εξουσία του είναι η ηθική επιρροή που μπορεί να ασκήσει μέσω των συστάσεων και των γνωμοδοτήσεων στις οικονομικές του εξετάσεις, ελέγχους απόδοσης και συμμόρφωσης. Ωστόσο, αυτό δεν σημαίνει ότι οι συστάσεις ή οι απόψεις του δεν λαμβάνονται υπόψη από τα κράτη μέλη ή τα θεσμικά όργανα, καθώς έχουν σημαντική πολιτική δύναμη.

¹²⁴ The European Court of Auditors, Strategy 2013-17, pp. 9-12, 2013,

https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/STRATEGY2013-2017/STRATEGY2013-2017_EN.PDF,. The European Court of Auditors, Background paper: The ECA's modified approach to the Statement of Assurance audits in Cohesion, 2017, pp. 4-10,

https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/BP_SOA_COHESION/BP_SOA_COHESION_EN.pdf.

¹²⁵ The European Court of Auditors, Background paper, The ECA's modified approach to the Statement of Assurance audits in Cohesion, 2017,

https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/BP_SOA_COHESION/BP_SOA_COHESION_EN.pdf,

[Τελευταία πρόσβαση: 2021-02-10].

Ωστόσο, τα στοχευμένα ιδρύματα ή τα κράτη μέλη πρέπει να αναλάβουν εθελοντικά μέτρα που θα μπορούσαν επίσης να θεωρηθούν ως αδυναμία αυτού του συστήματος ελέγχου.

Φαίνεται ότι η όλη ιδέα ενός αποτελεσματικού ελέγχου στην ΕΕ βασίζεται στην καλή θέληση. Το ερώτημα είναι εάν αυτό το σύστημα είναι συμβατό με την ανάγκη για ένα αποτελεσματικό σύστημα ελέγχου, ειδικά τώρα που ο προϋπολογισμός της ΕΕ προορίζεται να μειωθεί.¹²⁶ Με άλλα λόγια, το ΕΕΣ έχει μόνο συμβουλευτική λειτουργία και δεν έχει δικαιοδοσία να επιβάλλει κυρώσεις στα όργανα που ελέγχει.¹²⁷ Για να βεβαιωθεί ότι οι έλεγχοι του έχουν αντίκτυπο, το ΕΕΣ πραγματοποιεί εκθέσεις παρακολούθησης που αξιολογούν κατά πόσον η Επιτροπή εφαρμόζει τις συστάσεις που περιλαμβάνονται στην απόδοση εκθέσεων.¹²⁸ Η διασφάλιση της παρακολούθησης και η μέτρηση του αντίκτυπου των συστάσεων του Συνεδρίου είναι ζωτικής σημασίας για τη διασφάλιση της αποτελεσματικότητας των εργασιών ελέγχου. Το ακόλουθο είναι μια από τις πιο σημαντικές μεθόδους που δείχνουν ότι η εξέταση του ΕΕΣ επηρεάζει τα κράτη μέλη. Αυτό είναι ιδιαίτερα σημαντικό όταν το Ελεγκτικό Συνέδριο εξετάζει εάν τα κονδύλια της ΕΕ επιτυγχάνουν τους στόχους με τους λιγότερους δυνατούς πόρους και με τον πιο οικονομικά βιώσιμο τρόπο.¹²⁹

Η παρακολούθηση των εκθέσεων ελέγχου πρέπει να είναι πρωταρχικής σημασίας για τη διασφάλιση της λογοδοσίας και την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας

¹²⁶ The European Commission Reflection paper on the future of the EU finances, publ. 28-06-2017, https://ec.europa.eu/commission/publications/reflection-paper-future-eu-finances_en, [Τελευταία πρόσβαση: 2021-02-22].

¹²⁷ The European Commission, How is the budget managed? 2016, http://ec.europa.eu/budget/expained/management/managt_who/who_en.cfm.

¹²⁸ The European Court of Auditors, Special report No 2/2016: 2014 report on the follow-up of the European Court of Auditors' Special Reports, 2016, https://eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_02/SR_FOLLOW_UP_EN.pdf.

¹²⁹ See Official Journal C 322 of the European Union, Annual report of the ECA, <https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/annualreports-2016/annualreports-2016-EN.pdf>, p. 7.

του ελεγκτικού έργου του ΕΕΣ. Θα μπορούσε λοιπόν κάποιος να ρωτήσει εάν το τρέχον σύστημα παρακολούθησης των συστάσεων είναι αρκετά αποτελεσματικό και, επιπλέον, πόσες χρηματοοικονομικές πιστώσεις δαπανά ο παρατηρητής της ΕΕ για τη διενέργεια των ελέγχων της. Επιπλέον, οι αναφορές δεν θα προσθέσουν καμία αξία εάν δεν είναι αποτελεσματικές στο χρόνο, επομένως υπάρχει ανάγκη για μεγαλύτερη συνέπεια στη δημοσίευση από ό,τι ο μέσος όρος των 2 ετών μετά τη διεξαγωγή της έρευνας.

Πολλοί έχουν συζητήσει για το ιδανικό μέγεθος και το προφίλ του ΕΕΣ, το οποίο λειτουργεί τώρα με 28 μέλη, ένα από κάθε κράτος μέλος. Στην πραγματικότητα, υπήρξαν ισχυρισμοί ότι το ΕΕΣ έχει πάρα πολλούς βουλευτές, γεγονός που υποδηλώνει την ανάγκη ενός μικρότερου Συνεδρίου με τα κράτη μέλη να συμπληρώνουν τις θέσεις των μελών μέσω εναλλαγής.¹³⁰ Αυτό θα μπορούσε να βελτιώσει την αποτελεσματικότητα της λήψης αποφάσεων, καθώς η επίτευξη συναίνεσης με πλειοψηφία είναι επί του παρόντος δύσκολη. Επιπλέον, η γλώσσα στις εκθέσεις του ECA έχουν επικριθεί για το ότι είναι πολύ δύσκολο να κατανοηθεί, καθώς ο σκεπτικιστικός τύπος της ΕΕ εκμεταλλεύεται αυτό το γεγονός επισημαίνοντας μόνο πληροφορίες που βλάπτουν για παράδειγμα τη φήμη της Επιτροπής και έμμεσα της ΕΕ. Το Ελεγκτικό Συνέδριο εξετάζει τους λογαριασμούς όλων των εσόδων και δαπανών της ΕΕ και της όλα τα όργανα που δημιουργούνται από αυτό. Στο βαθμό που το σχετικό συστατικό μέσο δεν αποκλείει την εξέταση.¹³¹ Ο έλεγχος είναι επομένως ένας εκ των υστέρων έλεγχος των χρηματοοικονομικών συναλλαγών που περιλαμβάνουν δαπάνες και έσοδα που έχουν ήδη αναληφθεί. Αυτό σημαίνει ότι δεν έχει γίνει καμία εξέταση πριν από μια συναλλαγή για την εκτίμηση των πιθανών κινδύνων εκ των προτέρων.

Διαφάνεια και λογοδοσία του ίδιου του Δικαστηρίου

¹³⁰ Politico, The wrong man, updated 22 January 2016, <https://www.politico.eu/article/the-wrong-man/>.

¹³¹ Βλέπε άρθρο 248 παράγραφος 1 της συνθήκης ΕΚ και άρθρο 160γ της συνθήκης ΕΚΑΕ (συνθήκη της Ρώμης) · βλ. επίσης άρθρο 45γ της Συνθήκης ΕΚΑΧ (Συνθήκη του Παρισιού).

Η λογοδοσία δεν μπορεί να εφαρμοστεί, προτού δημιουργήσει διαφάνεια. Το ΕΕΣ δεν βασίζονται μόνο σε διαφανείς δομές, τις δημιουργεί επίσης, για παράδειγμα εκτελώντας τις εκθέσεις συμμόρφωσης και απόδοσης. Επιπλέον, είναι εξίσου σημαντικό να αμφισβητηθεί η διαφάνεια του ίδιου του θεσμικού οργάνου.¹³² Το δικαίωμα ενημέρωσης των πολιτών της ΕΕ ρυθμίζεται στο άρθρο 11 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα ρυθμίζονται στο άρθρο 42.¹³³ Ένα παράδειγμα σχετίζεται με τον διορισμό των μελών του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Όταν είναι υποψήφιοι διορίζονται ως Μέλη, καλούνται να κάνουν δήλωση πριν από την υπεύθυνη επιλογή επιτροπή και να απαντήσουν σε ερωτήσεις που έθεσαν τα μέλη της.¹³⁴ Μετά την ανάκριση ακολουθεί ψηφοφορία και σύσταση προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σχετικά με το κατά πόσον πρέπει να είναι ο διορισμός εγκεκριμένος. Εάν η ψηφοφορία είναι δυσμενής, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο θα αποσύρει τον διορισμό και θα προτείνει ένα νέο. Ωστόσο, ο υποψήφιος μπορεί να εγκριθεί από το Συμβούλιο παρά την αρνητική ψήφο στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Ο διορισμός έχει πολιτική επιρροή που μπορεί να δημιουργήσει ένταση μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου. Η διαδικασία του διορισμού του μέλους δημιουργεί δημοσιότητα και διαφάνεια για τη διαδικασία διορισμού στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Ωστόσο, ο αντίκτυπος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με το διορισμό του μέλους είναι περιορισμένος, δεδομένου ότι τα κράτη μέλη μπορούν να αγνοήσουν το αποτέλεσμα της ψηφοφορίας και να κρατήσουν τον υποψήφιο. Η αδυναμία αυτού του συστήματος είναι ότι η τελική απόφαση σχετικά με το διορισμό γίνεται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο.¹³⁵

¹³² Η Ομάδα Διαφάνειας, Παρακολουθώντας τους Κηδεμόνες - Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο υπό το φως της διαφάνειας, 2018, http://transparency.eu/wp-content/uploads/2018/04/ECA_Transparency-Group-CoE-17-18.pdf, [Τελευταία πρόσβαση: 2021 - 02 - 18]

¹³³ Χάρτα Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2000 / C 364/01).

¹³⁴ Άρθρο . 286 TFEU

¹³⁵ Bendel, Yannik, Transparency International EU, Overfishing in the darkness, 2016, <https://transparency.eu/wp-content/uploads/2016/10/21-09-2016-Fishing-reportweb.pdf>.

Επιπλέον, τα δεδομένα που συλλέγει το ΕΕΣ για τη διενέργεια των ελέγχων προέρχονται από ευρωπαϊκούς οργανισμούς, κράτη μέλη και θεσμικά όργανα. Το ΕΕΣ χειρίζεται τέτοια έγγραφα και πληροφορίες σύμφωνα με τα ισχύοντα πρότυπα και τους κανόνες προστασίας δεδομένων. Από προοπτική διαφάνειας, είναι πολύτιμο να διευκρινιστεί σε ποιο βαθμό το Συνέδριο θα μπορούσε να δημοσιεύσει τα υποκείμενα δεδομένα που χρησιμοποιεί στους ελέγχους του.¹³⁶ Οι αναφορές παρακολούθησης είναι σημαντικά εργαλεία, όχι μόνο για την πρόσβαση στο κατά πόσον οι συστάσεις έχουν αντίκτυπο, αλλά και όσον αφορά τους σκοπούς διαφάνειας.

Επιπλέον, δεν είναι σαφές ποιες είναι οι συνέπειες σε περίπτωση μη εφαρμογής των συστάσεων. Επιπλέον, η καθυστέρηση στη δημοσίευση των εκθέσεων παρακολούθησης έχουν ως αποτέλεσμα να ενημερώνουν το κοινό για τη συμμόρφωση της Επιτροπής αρκετά χρόνια μετά την πρώτη σύσταση. Η έλλειψη συνεπειών σε συνδυασμό με την καθυστερημένη δημοσίευση των εκθέσεων παρακολούθησης της Επιτροπής υπονομεύει την αξιοπιστία του έργου του Συνεδρίου. Τα κριτήρια στο άρθρο 286 της ΣΛΕΕ που απαιτούν να ανήκουν οι διορισμένοι βουλευτές σε εξωτερικούς ελεγκτικούς φορείς στις αντίστοιχες χώρες τους ή να είναι ειδικευμένοι για τη θέση είναι ιδιαίτερα ασαφής.¹³⁷ Σύμφωνα με δημοσιεύματα των ΜΜΕ, το ΕΕΣ δεν ανταποκρίνεται στις δυνατότητές του, επειδή μεμονωμένα κράτη μέλη χρησιμοποιούν τα θεσμικά όργανα της ΕΕ γενικά ως μορφή πολιτικού ευεργετήματος για επί μακρόν υπηρετούντες υπαλλήλους αντί να διορίζει αυτούς που είναι πιο κατάλληλοι για το θέση. Αυτά τα θέματα εγείρουν πολλές ερωτήσεις σχετικά με τη μέθοδο και το μέγεθος των μελών στο Ελεγκτικό Συνέδριο, όχι μόνο όσον αφορά την εμπειρογνωμοσύνη των μελών αλλά και την

¹³⁶ The Transparency Group, Watching the Guardians- The European Court of Auditors in light of transparency, 2018, http://transparency.eu/wp-content/uploads/2018/04/ECA_Transparency-Group-CoE-17-18.pdf.

¹³⁷ European Court of Auditors, International Peer Review Report of the European Court of Auditors, 2014, http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/2013_PEER_REVIEW/2013_PEER_REVIEW_EN.pdf,

πολιτική τους αμεροληψία.¹³⁸ Σαφέστερες απαιτήσεις σχετικά με τα προσόντα των υποψήφιων θα βελτιώσουν συνεπώς μια πιο διαφανή διαδικασία επιλογής. Το ίδιο ισχύει και σχετικά με το διορισμό των Σουηδών Γενικών Ελεγκτών.

Οι δεοντολογικές οδηγίες, η αντικειμενικότητα και η προσβασιμότητα του ΕΕΣ

Το βασικό σύνθημα του ΕΕΣ είναι ότι είναι ο ανεξάρτητος θεματοφύλακας της ΕΕ για τον προϋπολογισμό της. Ανεξάρτητα από τη φήμη της ΕΕ ή τον σκεπτικισμό που υπάρχει στην Ένωση, το ΕΕΣ πρέπει να παραμένει αντικειμενικό και να μην κλείνει τα μάτια στη διαχείριση του προϋπολογισμού. Η ηθική είναι η ρίζα της εμπιστοσύνης στο δημόσιο τομέα, ενώ η λογοδοσία και η διαφάνεια είναι σημαντικά στοιχεία για τη διασφάλιση μίας καλής ηθικής συμπεριφοράς. Το ΕΕΣ έχει αρκετές κατευθυντήριες γραμμές για να διατηρήσει την ανεξαρτησία του. Οι σημαντικότερες κατευθυντήριες γραμμές είναι οι δεοντολογικές κατευθυντήριες γραμμές που καθορίζονται με την απόφαση υπ. αριθμ. 66-2011 και οι κατευθυντήριες γραμμές στο άρθρο 286 ΣΛΕΕ.¹³⁹

Προκειμένου να ενισχυθεί η διαφάνεια, η αντικειμενικότητα, καθώς και η συμβολή και καθοδήγηση στο έργο της, το ΕΕΣ άφησε ανεξάρτητες κριτικές από ομοτίμους για τη συμπεριφορά του.¹⁴⁰ Επιπλέον, κάθε χρόνο το Συνέδριο διορίζει εξωτερικό ελεγκτή από τον ιδιωτικό τομέα για τον έλεγχο των ετήσιων λογαριασμών του. Το ερώτημα είναι, ωστόσο, εάν είναι σκόπιμο από την άποψη της αντικειμενικότητας το ίδιο το ΕΕΣ να διορίζει εξωτερικό ελεγκτή για να εξετάσει τους δικούς του λογαριασμούς. Ίσως θα ήταν πιο λογικό να επιτρέψει σε άλλο θεσμικό όργανο της ΕΕ να αποφασίσει ποιος θα πρέπει να εξετάσει τους λογαριασμούς του.

¹³⁸ POLITICO, The wrong man, 2016, <https://www.politico.eu/article/the-wrong-man/>, [Τελευταία πρόσβαση: 2018-03-13].

¹³⁹ Απόφ. Ν. 38-2016 laying down the rules for implementing the Rules of the Procedure of the Court of Auditors, Anex III Decision No 66-2011 laying down Ethical Guidelines for the European Court of Auditors, Preamble. See also TFEU Art. 286.

¹⁴⁰ The European Court of Auditors, International Peer Review Report of the European Court of Auditors, 2014, http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/2013_PEER_REVIEW/2013_PEER_REVIEW_EN.pdf..

Όπως προαναφέρθηκε, η λογοδοσία, η διαφάνεια και η προσβασιμότητα είναι τρεις σημαντικές αρχές για το ΕΕΣ να διενεργεί ελέγχους των οικονομικών της ΕΕ. Το ΕΕΣ έχει καλέσει πολλές φορές για μεγαλύτερη λογοδοσία στα οικονομικά της ΕΕ. Η ΕΤΕπ αποκλείει αυτήν τη στιγμή την προσβασιμότητα του ΕΕΣ μέσω της τριμερούς συμφωνίας.¹⁴¹ Η παρούσα συμφωνία έχει την εξουσία να περιορίζει το ΕΕΣ από τη λήψη πληροφοριών που θα μπορούσαν να έχουν αρνητικό αντίκτυπο στη λειτουργία της ΕΤΕπ. Θα μπορούσε κανείς να πει ότι αυτό είναι ένα αδύναμο επιχείρημα της ΕΤΕπ και θα μπορούσε επιπλέον να συζητηθεί σε ποιες εγκαταστάσεις εξαιρείται από την εξέταση του Συνεδρίου. Το ΕΕΣ έχει ήδη πρότεινε η Επιτροπή και οι νομοθετικές αρχές της ΕΕ να αναπτύξουν αρχές ενίσχυσης της διαφάνειας, της αποτελεσματικότητας και της πλήρους δημοκρατικής εποπτείας.¹⁴² Το ίδιο ισχύει και για τις εξουσίες εξέτασης του Ελεγκτικού Συνεδρίου σχετικά με την επιχειρησιακή αποτελεσματικότητα της διαχείρισης της ΕΚΤ.¹⁴³

Εκθέσεις ΕΕΣ σχετικά με τον προϋπολογισμό της Ε.Ε

Οι εκθέσεις που ακολουθούν έχουν δημιουργηθεί από το ΕΕΣ και αφορούν θέματα σχετικά με τον προϋπολογισμό. Οι εκθέσεις αυτές αναδεικνύουν το έργο του ΕΕΣ αναφορικά με την συμβολή του στον προϋπολογισμό και στα διαφορετικά θέματα στα οποία εκτείνεται

Ειδική έκθεση αριθ. 11/2013 της 10ης Δεκεμβρίου 2013. Η σωστή λήψη των δεδομένων του ακαθάριστου εθνικού εισοδήματος (ΑΕΕ): μια πιο δομημένη και καλύτερα εστιασμένη προσέγγιση που θα βελτιώσει την αποτελεσματικότητα της Επιτροπής

¹⁴¹ Βλ. άρθρο 287 (3) ΣΛΕΕ

¹⁴² The European Court of Auditors, Briefing paper, Future of EU Finances: reforming how the EU budget operates, 2018,

https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/Briefing_paper_MFF/Briefing_paper_MFF_EN.pdf.

¹⁴³ Protocol No. 4 on the Statute of the European System of Central Banks and of the European Central Bank, Article 27,
https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/en_statute_from_c_11520080509en02010328.pdf.

Θεματική: Προϋπολογισμός ΕΕ -Ίδιοι πόροι

Σύντομη περίληψη των ερωτήσεων, παρατηρήσεις, ευρήματα και συστάσεις

Ερωτήσεις που τέθηκαν:

1. Η Eurostat σχεδίασε και έδωσε προτεραιότητα στις εργασίες επαλήθευσής της;
2. Η Eurostat εξέτασε αποτελεσματικά την ποιότητα των δεδομένων Ακαθάριστου Εθνικού Εισοδήματος (ΑΕΕ) όσον αφορά την αξιοπιστία, τη συγκρισιμότητα και την πληρότητα;
3. Αναφέρθηκαν επαρκώς οι επαληθεύσεις της Eurostat (όσον αφορά την πληρότητα, τη διαφάνεια και τη συνέπεια);

Παρατηρήσεις:

1.1. Η επαλήθευση της Επιτροπής αναμένονταν να βελτιώσει την ποιότητα των δεδομένων ΑΕΕ των κρατών μελών. Ωστόσο, η επαλήθευση δεν ήταν επαρκώς δομημένη και επικεντρωμένη, διότι η Eurostat δεν έκανε τον κατάλληλο σχεδιασμό και έδωσε προτεραιότητα στην εργασία της. Έτσι η αξιολόγηση κινδύνου των στοιχείων ΑΕΕ δεν πραγματοποιήθηκε με κατάλληλο τρόπο. Η ανάλυση κόστους-οφέλους για το σχεδιασμό και την ιεράρχηση της εργασίας δεν πραγματοποιήθηκε σωστά.

2.1. Η Eurostat δεν εφάρμοσε μια συνεπή προσέγγιση επαλήθευσης μεταξύ των κρατών μελών και οι έλεγχοι βάσει του ερωτηματολογίου αξιολόγησης αποθέματος ΑΕΕ δεν τεκμηριώθηκαν επαρκώς. Υπήρξαν αδυναμίες στην εκτέλεση της άμεσης επαλήθευσης. Υπήρξε έλλειψη κριτηρίων για τον καθορισμό συγκεκριμένων κρατήσεων και ακατάλληλες ρυθμίσεις.

2.2. Η Eurostat δεν πραγματοποίησε επαρκή εργασία σε επίπεδο κρατών μελών και υπήρξε περιορισμένη δραστηριότητα στην επαλήθευση της Eurostat για τα αποθέματα ΑΕΕ. Προβλήματα σχετικά με την συμμόρφωση με το ευρωπαϊκό σύστημα εθνικών και περιφερειακών λογαριασμών στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα και την ποιότητα των εκτιμήσεων των εθνικών λογαριασμών δεν εντοπίστηκαν από την Eurostat. Η καλύτερη επικέντρωση στην επαλήθευση θα είχε αντίκτυπο στις σχετικές συνεισφορές των κρατών μελών.

2.3. Η Eurostat ολοκλήρωσε τον κύκλο επαλήθευσής της αργά. Πέρασαν 10 χρόνια μεταξύ του έτους ολοκλήρωσης της επαλήθευσης και του πρώτου έτους αναφοράς των υπό εξέταση δεδομένων ΑΕΕ. Παρατηρήθηκε υπερβολική χρήση γενικών επιφυλάξεων και οι σημαντικές αναθεωρήσεις δεν εξετάστηκαν επαρκώς.

3.1. Οι επαληθεύσεις της Eurostat δεν αναφέρθηκαν επαρκώς και οι εκθέσεις αξιολόγησης της Eurostat σχετικά με το ΑΕΕ των κρατών μελών δεν ήταν πάντοτε πλήρεις, διαφανείς και συνεπείς. Οι ετήσιες γνωμοδοτήσεις της επιτροπής ΑΕΕ δεν ήταν σύμφωνες με τη νομοθεσία και δεν ήταν ενημερωτικές. Οι ετήσιες εκθέσεις δραστηριοτήτων του προϋπολογισμού και της Eurostat παρείχαν μόνο μερική αξιολόγηση της διαχείρισης των ιδίων πόρων που βασίζονταν στο ΑΕΕ.

Συστάσεις:

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή πρέπει:

1. Να αναλάβει το δομημένο και τυποποιημένο σχεδιασμό προγραμματισμού και ιεράρχησης.
2. Να συντομεύσει τη διάρκεια του κύκλου επαλήθευσης και να περιορίσει τη χρήση των γενικών κρατήσεων.
3. Να βελτιώσει την αναφορά στην επιτροπή ΑΕΕ.
4. Να εφαρμόσει μια πιο επικεντρωμένη επαλήθευση και να συμπεριλάβει την αξιολόγηση κινδύνου των διαδικασιών σύνταξης που περιγράφονται στα αποθέματα ΑΕΕ και την σε βάθος επαλήθευση υλικού και επικίνδυνων στοιχείων ΑΕΕ.
5. Να δώσει ιδιαίτερη προσοχή στην επαλήθευση της πληρότητας του ΑΕΕ.
6. Να διατηρήσει πλήρη αρχεία ελέγχου και τεκμηρίωσης.
7. Να σκεφτεί ότι συγκεκριμένες επιφυλάξεις θα πρέπει να καλύπτουν μόνο σημαντικά ευρήματα.
8. Να βελτιώσει τον συντονισμό μεταξύ των υπηρεσιών της Eurostat.
9. Να βελτιώσει την αναφορά.

Έγγραφο εργασίας Επιτροπή Ελέγχου του Προϋπολογισμού (ΕΕΠ)

Έγγραφο εργασίας ΕΕΠ της 8/12/2014 σχετικά με την ειδική έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου αριθ. 11/2013)

Συστάσεις

1. Η Επιτροπή θα πρέπει να πραγματοποιήσει μια δομημένη και τυποποιημένη ανάλυση που να λαμβάνει υπόψη το κόστος και τα οφέλη που θα της επιτρέπει να σχεδιάζει και να δίνει προτεραιότητα στον έλεγχο σε συγκεκριμένες περιοχές ή διαδικασίες συλλογής. Μια τέτοια ανάλυση πρέπει να λαμβάνει υπόψη τους κινδύνους που σχετίζονται με τη συλλογή των εθνικών λογαριασμών των κρατών μελών και το σχετικό μέγεθος των συνιστωσών του ΑΕΕ στη συνολική οικονομία. Αυτή η εκτίμηση κινδύνου πρέπει να βασίζεται σε όλες τις ποιοτικές και ποσοτικές πληροφορίες που είναι διαθέσιμες σε όλα τα τμήματα της Eurostat και να επικεντρώνεται στις διαδικασίες κατάρτισης που περιγράφονται στα αποθέματα ΑΕΕ και στις πρόσφατες εκθέσεις ποιότητας ΑΕΕ των κρατών μελών.
2. Η Επιτροπή θα πρέπει να συντομεύσει τη διάρκεια του κύκλου επαλήθευσής της προκειμένου να περιορίσει τη χρήση των γενικών επιφυλάξεων. Τέτοιες επιφυλάξεις πρέπει να περιορίζονται σε εξαιρετικές περιπτώσεις όπου υπάρχουν σημαντικοί κίνδυνοι που δεν προστατεύουν τα οικονομικά συμφέροντα της ΕΕ.
3. Η Eurostat πρέπει να υποβάλλει έκθεση με σαφήνεια και έγκαιρα στην Επιτροπή ΑΕΕ για περιπτώσεις στις οποίες θεωρείται ότι ισχύει η αρχή κόστους-οφέλους.
4. Η διαδικασία επαλήθευσης της Επιτροπής θα πρέπει να περιλαμβάνει μια δομημένη και τυποποιημένη ποιοτική αξιολόγηση κινδύνου των διαδικασιών κατάρτισης που περιγράφονται στα αποθέματα ΑΕΕ και σε βάθος επαλήθευση υλικών και επικίνδυνων στοιχείων ΑΕΕ.
5. Η Επιτροπή πρέπει να επαληθεύσει την πληρότητα του ΑΕΕ των κρατών μελών και τη χρήση συγκρίσιμων διαδικασιών εκτίμησης για την κάλυψη της υπόγειας οικονομίας σε εθνικούς λογαριασμούς. Η Eurostat θα πρέπει να ελέγχει τη συμμόρφωση των κρατών μελών και να λαμβάνει τα κατάλληλα μέτρα διασφαλίζοντας συγκρίσιμη αντιμετώπιση αυτού του ζητήματος μεταξύ των κρατών μελών.

6. Τα αρχεία ελέγχου της Eurostat θα πρέπει να επιτρέπουν στη διοίκηση να προσδιορίζει με σαφήνεια τα αποτελέσματα του ελέγχου στοιχείων του ΑΕΕ, σύμφωνα με τα πρότυπα εσωτερικού ελέγχου.

7. Η Eurostat θα πρέπει να αξιολογεί τον πιθανό αντίκτυπο ή / και το ποσό που κινδυνεύει από τα σημεία δράσης και να ορίζει σαφή κριτήρια ουσίας, είτε ποιοτικά είτε ποσοτικά.

8. Οι επιφυλάξεις πρέπει να γίνονται σε συγκεκριμένα στοιχεία του ΑΕΕ που σχετίζονται με σημεία δράσης που δεν αντιμετωπίζονται από εντός των καθορισμένων προθεσμιών και των οποίων η επίπτωση μπορεί να είναι σημαντική.

9. Η Eurostat πρέπει να βελτιώσει τον συντονισμό μεταξύ του τμήματος που είναι επιφορτισμένο με την επαλήθευση του ΑΕΕ. Εάν υπάρχουν πιθανές ενέργειες που αναλαμβάνονται από άλλες υπηρεσίες της Eurostat και ενδέχεται να έχουν αντίκτυπο στην κατάρτιση του ΑΕγχΠ ή και του ΑΕΕ, θα πρέπει να ζητηθεί η γνώμη της επιτροπής ΑΕΕ και η τελική απόφαση να ληφθεί από την Eurostat.

10. Η Eurostat θα πρέπει να βελτιώσει τις εκθέσεις αξιολόγησής της ώστε να παρέχει μια πλήρη, διαφανή και συνεπή αξιολόγηση των δεδομένων ΑΕΕ των κρατών μελών. Οι ετήσιες γνωμοδοτήσεις της επιτροπής ΑΕΕ θα πρέπει να περιλαμβάνουν σαφή αξιολόγηση του κατά πόσον τα δεδομένα ΑΕΕ των κρατών μελών είναι κατάλληλα (ή όχι) για σκοπούς ιδίων πόρων, το περιεχόμενό τους πρέπει να συμμορφώνεται με τις απαιτήσεις του κανονισμού ΑΕΕ και πρέπει να χρησιμοποιούνται κατάλληλα στον προϋπολογισμό με τη διαδικασία που προβλέπεται στον κανονισμό για τους ιδίους πόρους.

11. Οι ετήσιες εκθέσεις δραστηριοτήτων του Προϋπολογισμού και της Eurostat πρέπει να παρέχουν μια αληθινή και δίκαιη εικόνα της επαλήθευσης των δεδομένων ΑΕΕ των κρατών μελών και της διαχείρισης των ιδίων πόρων που βασίζονται στο ΑΕΕ. Η Επιτροπή θα πρέπει να ορίσει απαιτήσεις για την Eurostat να υποβάλλει τακτικά εκθέσεις σχετικά με τα αποτελέσματα της επαλήθευσής της σχετικά με τα στοιχεία ΑΕΕ, επιτρέποντας στην Επιτροπή Προϋπολογισμού να αντλεί την απαιτούμενη διασφάλιση για χρήση στο πλαίσιο των εκθέσεων της.

Σχετικές εκθέσεις του ΕΚ / Ψηφίσματα άλλων επιτροπών

Ψήφισμα του ΕΚ της 16/04/2014 σχετικά με το σχέδιο κανονισμού του Συμβουλίου σχετικά με τις μεθόδους και τη διαδικασία διάθεσης των ιδίων πόρων με βάση τον ΦΠΑ και το ΑΕΕ και σχετικά με τα μέτρα για την κάλυψη των απαιτήσεων σε μετρητά.

1. Το Κοινοβούλιο ενέκρινε, χωρίς τροποποίηση, το σχέδιο του Συμβουλίου όπως προσαρμόστηκε στις συστάσεις της συμβουλευτικής ομάδας εργασίας των νομικών υπηρεσιών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής.
2. Το σχέδιο του Συμβουλίου δεν μεταβάλλει σημαντικά την πρόταση της Επιτροπής, εκτός από την προσαρμογή της στο τελικό αποτέλεσμα των διαπραγματεύσεων του πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου (/ ιδίων πόρων, όπου οι προτάσεις για έναν νέο πόρο ΦΠΑ και έναν φόρο χρηματοπιστωτικών συναλλαγών δεν έλαβε υποστήριξη στο Συμβούλιο.

Ψήφισμα του ΕΚ της 4/07/2006 σχετικά με την πρόταση απόφασης του Συμβουλίου σχετικά με το σύστημα των ιδίων πόρων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

Τελική πράξη: Απόφαση 2007/436 σχετικά με το σύστημα των ιδίων πόρων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων

Περιεχόμενο: το Συμβούλιο εξέδωσε απόφαση για την τροποποίηση του συστήματος ιδίων πόρων της ΕΕ για τη χρηματοδότηση του γενικού προϋπολογισμού της. Η απόφαση παράγει αποτελέσματα στα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Δεκεμβρίου 2005 σχετικά με το δημοσιονομικό πλαίσιο της ΕΕ για την περίοδο 2007-2013, με την οποία εισάγονται προσαρμογές για την ενημέρωση της ισχύουσας απόφασης για τους ίδιους πόρους. Αυτά αφορούν ιδίως τον μηχανισμό δημοσιονομικής διόρθωσης υπέρ του Ηνωμένου Βασιλείου, ο οποίος παραμένει πλήρης για όλες τις δαπάνες, εκτός από εκείνες που αφορούν κράτη μέλη που προσχώρησαν στην ΕΕ μετά τις 30 Απριλίου 2004.

Ψήφισμα του ΕΚ της 12/03/2003 σχετικά με την πρόταση κανονισμού για την εναρμόνιση του Ακαθάριστου Εθνικού Εισοδήματος σε τιμές αγοράς.

Σκοπός: έγκριση μέτρων για την ενίσχυση της συγκρισιμότητας, της αξιοπιστίας και της πληρότητας των δεδομένων ΑΕΠ των κρατών μελών.

Ο παρών κανονισμός καθορίζει τις μεθόδους υπολογισμού του ακαθάριστου εθνικού εισοδήματος σε τιμές αγοράς (ΑΕΕ) και το ακαθάριστο εγχώριο προϊόν σε τιμές αγοράς (ΑΕγχΠ) που καθορίζονται σύμφωνα με το ευρωπαϊκό σύστημα εθνικών και περιφερειακών λογαριασμών.

Συγκροτεί επιτροπή, την "επιτροπή ΑΕΕ", αποτελούμενη από εκπροσώπους των κρατών μελών και της οποίας προεδρεύει ο αντιπρόσωπος της Επιτροπής, προκειμένου να διενεργήσει ελέγχους για τον υπολογισμό του ΑΕΕ και η Επιτροπή επαληθεύει τις πηγές και τις μεθόδους που χρησιμοποιούν τα κράτη μέλη για τον υπολογισμό του ΑΕΕ.

Ειδική έκθεση αριθ. 16/2013, της 18ης Δεκεμβρίου 2013, απολογισμός του «ενιαίου ελέγχου» και της εμπιστοσύνης της Επιτροπής στο έργο των εθνικών ελεγκτικών αρχών στην περιφερειακή ανάπτυξη συνοχής

Θεματική: Ταμείο Συνοχής-Προϋπολογιστικός έλεγχος

Σύντομη περίληψη των ερωτήσεων, παρατηρήσεις, ευρήματα και συστάσεις

Ερωτήσεις που τέθηκαν:

1. Έχει χρησιμοποιήσει σωστά η Επιτροπή τις πληροφορίες που παρέχονται από τις εθνικές ελεγκτικές αρχές για τη δική της διαβεβαίωση και κατά τη χορήγηση του καθεστώτος του άρθρου 73 στα επιχειρησιακά προγράμματα (ΕΠ);
2. Διασφαλίζει η Επιτροπή μια συνεπή ελεγκτική προσέγγιση στη συνοχή μέσω της καθοδήγησης και της υποστήριξής της από τις ελεγκτικές αρχές;

Παρατηρήσεις:

1. Χρήση των πληροφοριών που παρείχαν οι εθνικές ελεγκτικές αρχές για τη δική της διασφάλιση της Επιτροπής και κατά τη χορήγηση του καθεστώτος του άρθρου 73 σε ΕΠ. Η Επιτροπή στηρίχθηκε στις πληροφορίες που παρείχαν οι ελεγκτικές αρχές για σχεδόν τα τρία τέταρτα όλων των ΕΠ το 2012. Οι κίνδυνοι που συνδέονται με τη χρήση πληροφοριών από την Επιτροπή από τις εθνικές αρχές: ανεπαρκής ακρίβεια και αξιοπιστία των ποσοστών σφάλματος και των δημοσιονομικών διορθώσεων, περιορισμένη χρήση της δυνατότητας εφαρμογής των διατάξεων

«ενιαίου ελέγχου», καθυστερήσεις στη χορήγηση του καθεστώτος του άρθρου 73 και ελάχιστες προϋποθέσεις που δεν ισχύουν πάντα, οι ρυθμίσεις παρακολούθησης για το άρθρο 73 ΕΠ πρέπει να ενισχυθούν και το καθεστώς «ενιαίου ελέγχου» θα πρέπει να ανακληθεί εάν δεν πληρούνται πλέον οι ελάχιστοι όροι, με αποτέλεσμα η Επιτροπή να υποτιμήσει τα προβλήματα κατά την υποβολή εκθέσεων στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο και να αξιολογήσει εσφαλμένα τι χρειάζεται για να επιτευχθεί ανεπιφύλακτη γνώμη ελέγχου.

2. Συνεπής ελεγκτική προσέγγιση σε όλα τα ΕΠ: βελτιώσεις στη μεθοδολογική καθοδήγηση της Επιτροπής προς τις ελεγκτικές αρχές από την έναρξη της περιόδου προγραμματισμού, ανταλλαγή ορθών πρακτικών με και μεταξύ των ελεγκτικών αρχών που προωθεί η Επιτροπή, η Επιτροπή υποστηρίζει τις ελεγκτικές αρχές μέσω ειδικής εκπαίδευσης.

3. Κόστος των ρυθμίσεων ελέγχου που θεσπίστηκαν κατά την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013: το ΕΕΣ εκτιμά ότι το συγκεκριμένο ετήσιο «κόστος ελέγχου» που σχετίζεται με τις δραστηριότητες επαλήθευσης, πιστοποίησης και ελέγχου που διενεργούν οι εθνικές αρχές αντιπροσωπεύει 0,2% και είναι επιλέξιμο βάσει τεχνικής βοήθειας από το άρθρο 46 του κανονισμού 1083/2006 (κατ' ανώτατο όριο 4%) και είναι σύμφωνο με την εκτίμηση της Επιτροπής.

Συστάσεις:

1. Η Επιτροπή πρέπει να διασφαλίσει ότι ο υπολογισμός του υπολειπόμενου ποσοστού σφάλματος δεν υποτιμά το βαθμό στον οποίο οι δαπάνες παραμένουν επηρεασμένες από σφάλματα. Ειδικότερα, η Επιτροπή θα πρέπει να ενισχύσει τις επαληθεύσεις της σχετικά με την ακρίβεια και την αξιοπιστία των ποσοστών σφάλματος που αναφέρουν οι ελεγκτικές αρχές και τις πληροφορίες σχετικά με τις δημοσιονομικές διορθώσεις που αναφέρουν τα κράτη μέλη πριν από τη χρήση αυτών των στοιχείων στη δική της διαδικασία αξιοπιστίας.

2. Για την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020, η Επιτροπή θα πρέπει να καθιερώσει ένα σύστημα καθαρών δημοσιονομικών διορθώσεων για τα ΕΠ, για τα οποία οι ελεγκτικές αρχές αναφέρουν επανειλημμένα προβλήματα. Αυτό το σύστημα πρέπει να βασίζεται στις ισχύουσες διατάξεις των κανονισμών.

3. Η Επιτροπή θα πρέπει σε κάθε περίπτωση να εφαρμόζει αυστηρά, συνεπή και διαφανή κριτήρια κατά τη χορήγηση του καθεστώτος «ενιαίου ελέγχου» στα επιχειρησιακά προγράμματα.

4. Η Επιτροπή θα πρέπει να συμμορφώνεται με την παρακολούθηση του άρθρου 73 ΕΠ (και των αντίστοιχων ελεγκτικών αρχών) με τις απαιτήσεις του διεθνούς προτύπου ελέγχου σχετικά με τη χρήση των εργασιών άλλων ελεγκτών. Ειδικότερα, η Επιτροπή πρέπει να συνεχίσει να διενεργεί ένα ελάχιστο επίπεδο ελέγχων στο επίπεδο των εθνικών ελεγκτικών αρχών, προκειμένου να εφαρμόσει αποτελεσματικά το μοντέλο «ενιαίου ελέγχου».

5. Η Επιτροπή θα πρέπει να λάβει τα κατάλληλα μέτρα ώστε οι ελεγκτικές αρχές να μπορούν να βασίζονται σε ένα σταθερό και δεσμευτικό μεθοδολογικό πλαίσιο που θα διασφαλίζει ότι οι δαπάνες της ΕΕ σε όλα τα κράτη μέλη ελέγχονται σύμφωνα με τα ίδια πρότυπα και ότι τα αποτελέσματα αναφέρονται με ακρίβεια. Απαιτούνται περαιτέρω βελτιώσεις όσον αφορά την αποκάλυψη πληροφοριών στις ετήσιες εκθέσεις ελέγχου, το εύρος και τη λεπτομέρεια των ελέγχων που διενεργήθηκαν για τους ελέγχους των πράξεων και την παρακολούθηση των πορισμάτων ελέγχου (συμπεριλαμβανομένων των δημοσιονομικών διορθώσεων από τις αρχές των κρατών μελών).

6. Η Επιτροπή θα πρέπει να προτείνει ρυθμίσεις για τα κράτη μέλη προκειμένου να μοιράζονται το κόστος των ελέγχων συνοχής, βάσει μιας πιο πρόσφατης αξιολόγησης των πραγματικών δαπανών που βαρύνουν τα κράτη μέλη.

Έγγραφο εργασίας επιτροπής ΕΕΠ. Έγγραφο εργασίας του εισηγητή ΕΕΠ της 17/12/2014 σχετικά με την ειδική έκθεση του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου αριθ. 16/2013 (απαλλαγή 2013) «Απολογισμός του «ενιαίου ελέγχου» και της εμπιστοσύνης της Επιτροπής στο έργο των εθνικών ελεγκτικών αρχών για τη συνοχή»:

1. Υπογραμμίζει τα πιθανά οφέλη απόδοσης από μια ενιαία αλυσίδα ελέγχου βάσει κοινών αρχών και προτύπων και ενθαρρύνει τα κράτη μέλη, το ΕΕΣ και την Επιτροπή να συνεχίσουν τις προσπάθειές τους στο θέμα αυτό.

2. Υπογραμμίζει σε αυτό το πλαίσιο τη σημασία της εισαγωγής εθνικών δηλώσεων και βάσει των ετήσιων δηλώσεων διαχείρισης (άρθρο 59 του δημοσιονομικού κανονισμού).

3-4. Υπενθυμίζει στην Επιτροπή τα πορίσματα του ΕΕΣ στην ετήσια έκθεσή του για το 2012, όπως εγκρίθηκε από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Αυτός είναι ο λόγος για τον οποίο το Κοινοβούλιο ενέκρινε την επιφύλαξη που εξέδωσε ο Γενικός Διευθυντής σχετικά με τα συστήματα διαχείρισης και ελέγχου του ΕΤΠΑ / Ταμείου Συνοχής για την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013 σε 17 κράτη μέλη (72 προγράμματα) και ζήτησε την ανάληψη ταχείας δράσης. Παραμένει συνεπώς πεπεισμένη ότι τα κράτη μέλη πρέπει να είναι πολύ πιο προσεκτικά στη διαχείριση των διαρθρωτικών ταμείων.

5. Χαιρετίζει το γεγονός ότι από το 2009 η Επιτροπή διενήργησε 269 αποστολές ελέγχου και εξέτασε 47 και 84 ελεγκτικές αρχές για το ΕΤΠΑ και το ΕΚΤ. Οι αποστολές κάλυψαν περίπου το 96% και το 99% των συνολικών χορηγήσεων, αντίστοιχα. Είναι της γνώμης ότι κατά τη διάρκεια μιας περιόδου χρηματοδότησης η Επιτροπή θα πρέπει να ελέγχει όλα τα ΕΠ τουλάχιστον μία φορά.

6. Χαιρετίζει επίσης τη χρήση διακοπών και αναστολών από την Επιτροπή όταν τα σφάλματα υπερβαίνουν το όριο σημαντικότητας του 2%. Αυτά είναι χρήσιμα μέσα για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης. Είναι πεπεισμένη ότι η Επιτροπή θα πρέπει να επικεντρώσει τις δικές της ελεγκτικές προσπάθειες σε «κακές επιδόσεις».

7. Είναι της γνώμης ότι τα κράτη μέλη πρέπει να παρέχουν στην Επιτροπή επαρκώς λεπτομερείς πληροφορίες σχετικά με τους ελέγχους τους και η Επιτροπή να αναπτύξει, με την πάροδο του χρόνου, μια ισχυρή μεθοδολογία για την επαλήθευση των ποσοστών σφάλματος που ανέφεραν οι εθνικές αρχές.

8. Υποστηρίζει τη σύσταση του Συνεδρίου και ότι η Επιτροπή πρέπει να λάβει τα κατάλληλα μέτρα, ώστε οι ελεγκτικές αρχές να μπορούν να βασίζονται σε ένα σταθερό και δεσμευτικό μεθοδολογικό πλαίσιο που θα διασφαλίζει ότι οι δαπάνες της ΕΕ σε όλα τα κράτη μέλη ελέγχονται σύμφωνα με τα ίδια πρότυπα και ότι τα αποτελέσματα αναφέρονται με ακρίβεια.

9. Σημειώνει με ικανοποίηση ότι η Επιτροπή παρουσίασε στις 13 Δεκεμβρίου 2013 ανακοίνωση σχετικά με την εφαρμογή καθαρών δημοσιονομικών διορθώσεων στα κράτη μέλη για τη γεωργία και την πολιτική συνοχής. Ωστόσο, δεν είναι σίγουρο εάν το νέο μέσο θα οδηγήσει σε περισσότερες καθαρές διορθώσεις και, ως εκ τούτου, σε χαμηλότερο ποσοστό σφάλματος στην πολιτική συνοχής.

10. Καλεί το Συνέδριο και την Επιτροπή να αναπτύξουν ένα όργανο ελέγχου το οποίο, αφενός, καταγράφει ετησίως λάθη και παρατυπίες, ενώ, αφετέρου, λαμβάνει επίσης υπόψη τη δημοσιονομική διόρθωση κατά την περίοδο προγραμματισμού.

11. Χαίρετίζει το γεγονός ότι η Επιτροπή ενημέρωσε τον χάρτη πορείας για την εφαρμογή και την παρακολούθηση της ορθής εφαρμογής της αρχής «ενιαίου ελέγχου» τον Σεπτέμβριο του 2013, η συμμόρφωση με την οποία θα έπρεπε να θέσει τις εθνικές αρχές σε θέση να αποκτήσουν το «καθεστώς ενιαίου ελέγχου».

12. Είναι ευαίσθητη στην ιδέα ότι ο έλεγχος των δαπανών μπορεί να αντιπροσωπεύει διοικητικό περιορισμό και η υποχρέωση λογοδοσίας δεν πρέπει να αποθαρρύνει τους πιθανούς δικαιούχους να υποβάλουν αίτηση για οικονομική βοήθεια.

Σχετικές εκθέσεις του ΕΚ / Ψηφίσματα άλλων επιτροπών

Ψήφισμα του ΕΚ της 20/11/2013 σχετικά με την τροποποιημένη πρόταση κανονισμού για τη θέσπιση 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 που καλύπτονται από το Κοινό Στρατηγικό Πλαίσιο και καθορίζουν γενικές διατάξεις για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και το Ταμείο Συνοχής και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1083/2006 του Συμβουλίου.

Τελική πράξη: Κανονισμός 2013/1303 για τη θέσπιση 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 Θαλάσσιας και Αλιείας και για τη γενική διάταξη σχετικά με το

Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, το Ταμείο Συνοχής και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ναυτιλίας και Αλιείας.

Ψήφισμα του ΕΚ της 04/07/2006 σχετικά με την πρόταση κανονισμού για τη θέσπιση γενικών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και Ταμείο Συνοχής και κατάργηση του κανονισμού.

Τελική πράξη: Κανονισμός 2006/1083 για τη θέσπιση γενικών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και το Ταμείο Συνοχής.

Ειδική έκθεση αριθ. 18/2013 της 17ης Μαρτίου 2014. Η αξιοπιστία των αποτελεσμάτων των ελέγχων των κρατών μελών σχετικά με τις γεωργικές δαπάνες

Θεματική: Γεωργία και αγροτική ανάπτυξη, Κοινή γεωργική πολιτική (ΚΓΠ), Ταμείο ΕΓΤΕ, Ταμείο ΕΓΤΑΑ, Προϋπολογιστικός έλεγχος

Σύντομη περίληψη των ερωτήσεων, παρατηρήσεις, συμπεράσματα και συστάσεις

Ερωτήσεις που τέθηκαν:

1. Είναι τα αποτελέσματα των ελέγχων των γεωργικών δαπανών που διενεργήθηκαν από τα κράτη μέλη και αναφέρθηκαν από την Επιτροπή αξιόπιστα;
- 1.1. Είναι αποτελεσματικοί οι διοικητικοί και επιτόπιοι έλεγχοι από τους οργανισμούς πληρωμών;
- 1.2. Συντάσσονται και επαληθεύονται σωστά οι στατιστικές εκθέσεις που περιέχουν τα αποτελέσματα των επιταγών των οργανισμών πληρωμών πριν από την υποβολή τους στην Επιτροπή;
- 1.3. Το έργο των οργανισμών πιστοποίησης παρέχει επαρκή διασφάλιση σχετικά με την ποιότητα των επιτόπιων ελέγχων και την αξιοπιστία των στατιστικών εκθέσεων;
- 1.4. Διασφαλίζει η Επιτροπή ότι οι στατιστικές εκθέσεις είναι αξιόπιστες;
- 1.5. Είναι στατιστικά έγκυρος ο υπολογισμός του υπολειπόμενου ποσοστού σφάλματος από την Επιτροπή;

Παρατηρήσεις:

1.1. Οι διοικητικοί και επιτόπιοι έλεγχοι που διενεργούνται από σχεδόν όλους τους οργανισμούς πληρωμών που ελέγχθηκαν είναι μερικώς αποτελεσματικοί και εντοπίζονται αδυναμίες στην ποιότητα των διοικητικών και επιτόπιων ελέγχων των μέτρων που σχετίζονται με την περιοχή του Ευρωπαϊκού Ταμείου Εγγυήσεων Γεωργίας (ΕΓΤΕ) και των ευρωπαϊκών μέτρων του Γεωργικού Ταμείου Αγροτικής Ανάπτυξης (ΕΓΤΑΑ) που έχουν ως αποτέλεσμα την ανίχνευση ή αναφορά παρατυπιών.

1.2. Η ανεπαρκής συλλογή και επαλήθευση των στατιστικών εκθέσεων από τους οργανισμούς πληρωμών επηρεάζει περαιτέρω την αξιοπιστία τους - οι ανακρίβειες στις κατευθυντήριες γραμμές της Επιτροπής επηρεάζουν την ακρίβεια και τη συνάφεια των πληροφοριών που συλλέγονται και τα συστήματα των ελεγχόμενων οργανισμών πληρωμών για τη σύνταξη και την επαλήθευση των εκθέσεων δεν είναι αποτελεσματικά.

1.3. Το έργο των οργανισμών πιστοποίησης δεν παρέχει επαρκή διασφάλιση για την ποιότητα των επιτόπιων ελέγχων και την αξιοπιστία των στατιστικών εκθέσεων - οι έλεγχοι που διενεργούνται από τους οργανισμούς πιστοποίησης των επιτόπιων ελέγχων που διενεργούνται από τους οργανισμούς πληρωμών είναι ανεπαρκής σε αριθμό και ποιότητα, οι αξιολογήσεις των αποτελεσμάτων των εκτεταμένων δειγμάτων που δοκιμάστηκαν από τους οργανισμούς πιστοποίησης που έχουν εφαρμόσει την επιλογή «ενίσχυση της αξιοπιστίας» παρεμποδίζονται από σοβαρές ελλείψεις, η αναθεώρηση των στατιστικών εκθέσεων από ελεγχόμενους οργανισμούς πιστοποίησης έχει περιορισμένη εμβέλεια και δεν παρέχει εύλογη βεβαιότητα για την αξιοπιστία αυτών των εκθέσεων.

1.4. Αδυναμίες που εντοπίστηκαν στην ανασκόπηση των στατιστικών εκθέσεων των κρατών μελών από την Επιτροπή: ο σχεδιασμός του συστήματος πληροφοριών της Επιτροπής δεν ταιριάζει για τους διαφορετικούς σκοπούς για τους οποίους χρησιμοποιούνται οι πληροφορίες, παρά τις προαναφερθείσες αδυναμίες, η Επιτροπή εντόπισε σφάλματα σε περισσότερες από τις μισές εκθέσεις των κρατών

μελών και η αναθεώρηση των στατιστικών εκθέσεων από την Επιτροπή κατά τη διάρκεια των ελέγχων συμμόρφωσης δεν επαρκεί.

1.5. Η εκτίμηση της Επιτροπής σχετικά με τις παράτυπες πληρωμές δεν είναι στατιστικά έγκυρη και επηρεάζει την αξιοπιστία της ετήσιας δήλωσης αξιοπιστίας της Γενικής Διεύθυνσης Γεωργίας και Αγροτικής Ανάπτυξης. οι προσεγγίσεις των κρατών μελών στη λήψη τυχαίων δειγμάτων δεν είναι πάντοτε έγκυρες στατιστικά, επηρεάζοντας έτσι την αντιπροσωπευτικότητα τέτοιων δειγμάτων, η μέθοδος που χρησιμοποίησε η Επιτροπή για τον υπολογισμό του υπολειπόμενου ποσοστού σφάλματος δεν είναι στατιστικά έγκυρη και το επίπεδο σφάλματος που ανέφερε η ΓΔ Γεωργίας και Αγροτικής Ανάπτυξης δεν μπορεί να συγκριθεί με το πιθανότερο σφάλμα του Συνεδρίου, δηλαδή την ετήσια καλύτερη εκτίμηση του Συνεδρίου για το σφάλμα που επηρεάζει μια κατηγορία πληρωμών.

Συστάσεις:

1. Η Επιτροπή πρέπει να διασφαλίσει ότι οι διοικητικοί και επιτόπιοι έλεγχοι που διενεργούνται από τους οργανισμούς πληρωμών είναι αποτελεσματικοί. Το Συνέδριο επανέλαβε τις συγκεκριμένες συστάσεις που περιλαμβάνονται στις δύο τελευταίες ετήσιες εκθέσεις του.

2. Η Επιτροπή πρέπει να βελτιώσει τη σαφήνεια των κατευθυντήριων γραμμών της για τη σύνταξη των στατιστικών εκθέσεων. Οι κατευθυντήριες γραμμές θα πρέπει ιδίως να παρέχουν οδηγίες σχετικά με τις προθεσμίες που πρέπει να χρησιμοποιηθούν και την επεξεργασία των αιτήσεων που δεν έχουν ακόμη υποβληθεί σε επεξεργασία, καθώς και τη φύση και την έκταση των δοκιμών που πρέπει να διενεργούν οι οργανισμοί πληρωμών πριν από την υποβολή εκθέσεων στην Επιτροπή. Οι οργανισμοί πληρωμών των κρατών μελών πρέπει να θεσπίσουν γραπτές διαδικασίες για την επαλήθευση και τη συλλογή των δεδομένων που περιλαμβάνονται στις εκθέσεις και θα πρέπει να τεκμηριώνουν επαρκώς όλους τους ελέγχους που διενεργούνται.

3. Η Επιτροπή πρέπει να τροποποιήσει τις κατευθυντήριες γραμμές που εκδίδονται στους οργανισμούς πιστοποίησης και να παρακολουθεί την ορθή εφαρμογή τους.

4. Η Επιτροπή πρέπει να διασφαλίσει ότι λαμβάνει πλήρεις πληροφορίες σχετικά με τις επιταγές που διενεργούνται από τους οργανισμούς πληρωμών τον καταλληλότερο χρόνο. Θα πρέπει να εναρμονίσει τα συστήματα επαλήθευσης των στατιστικών εκθέσεων. Οι έλεγχοι συμμόρφωσης της Επιτροπής θα πρέπει επίσης να καλύπτουν την επανεξέταση των επαληθεύσεων που διενεργούνται από τους οργανισμούς πληρωμών και τους οργανισμούς πιστοποίησης.

5. Η Επιτροπή θα πρέπει, βάσει των εργασιών των οργανισμών πληρωμών και του διευρυμένου ρόλου των οργανισμών πιστοποίησης, να λάβει τα απαραίτητα μέτρα για να καταλήξει σε στατιστικά έγκυρη εκτίμηση της τρέχουσας επίπτωσης των παρατυπιών στις πληρωμές μετά τη διενέργεια όλων των επιταγών. Η αξιοπιστία και η στατιστική εγκυρότητα των εργασιών που πραγματοποιούνται τόσο από τους οργανισμούς πληρωμών όσο και από τους οργανισμούς πιστοποίησης θα πρέπει να βελτιωθούν ουσιαστικά προκειμένου να μπορέσει η Επιτροπή να αντλήσει από αυτήν μια έγκυρη εκτίμηση του υπολειπόμενου ποσοστού σφάλματος.

Έγγραφο εργασίας επιτροπής ΕΕΠ. Έγγραφο εργασίας του εισηγητή ΕΕΠ της 8/9/2014 για την ειδική έκθεση του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου αριθ. 18/2013: «Η αξιοπιστία των αποτελεσμάτων των ελέγχων των κρατών μελών για τις γεωργικές δαπάνες»

1. Αναγνωρίζει ότι τα συστήματα που εξετάστηκαν στην ειδική έκθεση 18/2013 έχουν αλλάξει από τους νέους κανονισμούς της ΚΓΠ, με αυξημένες ευθύνες των οργανισμών πιστοποίησης στα κράτη μέλη στον τομέα της επαλήθευσης νομιμότητα και κανονικότητα των δαπανών και επαλήθευση των αποτελεσμάτων ελέγχου που κοινοποιούνται στην Επιτροπή.

2. Προκειμένου να διασφαλιστεί ότι τα προβλήματα που αντιμετωπίζονται δεν θα επαναληφθούν, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο υπενθυμίζει στην Επιτροπή τα πορίσματα του ΕΕΣ στην ετήσια έκθεσή του για το 2012: τα συστήματα εποπτείας και ελέγχου των κρατών μελών για πληρωμές δαπανών και αγροτική ανάπτυξη ήταν εν μέρει αποτελεσματικά και ότι ένας σημαντικός αριθμός συναλλαγών επηρεάστηκαν από σφάλμα και οι εθνικές αρχές είχαν αρκετές πληροφορίες για να εντοπίσουν και να διορθώσουν τα σχετικά λάθη.

3. Τονίζει ότι ενέκρινε στις 3 Απριλίου 2014 την επιφύλαξη που υπέβαλε ο Γενικός Διευθυντής της ΓΔ Α στην ετήσια έκθεσή της για το 2012 σχετικά με τις ελλείψεις που διαπίστωσαν η Επιτροπή και το ΕΕΣ στην επιλεξιμότητα της γης.
4. Ζητεί από την Επιτροπή και τα κράτη μέλη να λάβουν άμεσα μέτρα όταν διαπιστωθεί ότι τα συστήματα διαχείρισης και ελέγχου είναι ανεπαρκή ή ξεπερασμένα.
5. Προτρέπει την Επιτροπή και τα κράτη μέλη να διασφαλίσουν ότι οι πληρωμές βασίζονται στα αποτελέσματα των επιθεωρήσεων και ότι οι επιτόπιοι έλεγχοι έχουν την ποιότητα που απαιτείται για τον καθορισμό της επιλέξιμης περιοχής με αξιόπιστο τρόπο.
6. Προτρέπει την Επιτροπή να διασφαλίσει ότι ο σχεδιασμός και η ποιότητα των εργασιών που εκτελούνται από τους διευθυντές των οργανισμών πληρωμών και των οργανισμών πιστοποίησης παρέχουν μια αξιόπιστη βάση για την αξιολόγηση της νομιμότητας και της κανονικότητας των υποκείμενων συναλλαγών.
7. Χαιρετίζει την αλλαγή στην προσέγγιση που χρησιμοποίησε η ΓΔ για τον υπολογισμό του υπολειπόμενου σφάλματος ποσοστό για αποσυνδεδεμένη έκταση ενίσχυσης το 2012, καθώς λαμβάνει υπόψη το γεγονός ότι οι στατιστικές επιθεώρησης, οι δηλώσεις των διευθυντών των οργανισμών πληρωμών και το έργο που πραγματοποιούν οι οργανισμοί πιστοποίησης μπορεί να επηρεαστούν από ελλείψεις που επηρεάζουν την αξιοπιστία τους και ζητεί αυτή τη νέα προσέγγιση να επεκταθεί σε όλες τις δαπάνες της ΚΓΠ στις ετήσιες εκθέσεις δραστηριοτήτων της ΓΔ κατά τη νέα περίοδο χρηματοδότησης.
8. Υπενθυμίζει ότι ενέκρινε την επιφύλαξη που περιείχε στην ετήσια έκθεση δραστηριοτήτων της ΓΔ για τις συνολικές δαπάνες του ΕΓΤΑΑ για το 2012.
9. Καλεί τα κράτη μέλη να διενεργούν τους υφιστάμενους διοικητικούς ελέγχους τους με αποτελεσματικό τρόπο, χρησιμοποιώντας όλες τις σχετικές πληροφορίες που διατίθενται στους οργανισμούς πληρωμών, καθώς αυτό έχει τη δυνατότητα να εντοπίσει και να διορθώσει την πλειονότητα των σφαλμάτων.

10. Καλεί την Επιτροπή να διασφαλίσει στον τομέα της αγροτικής ανάπτυξης ότι εφαρμόζονται ομοιόμορφα πρότυπα και διαδικασίες και τηρούνται τόσο από τα όργανα έγκρισης όσο και από τα ελεγκτικά όργανα.

Εκτεθειμένες εκθέσεις του ΕΚ / Ψηφίσματα άλλων επιτροπών

Ψήφισμα του ΕΚ της 20/11/2013 σχετικά με την πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τη χρηματοδότηση, τη διαχείριση και την παρακολούθηση της κοινής γεωργικής πολιτικής.

Τελική πράξη: Κανονισμός 2013/1306 για τη χρηματοδότηση, τη διαχείριση και την παρακολούθηση της κοινής γεωργικής πολιτικής Διαπίστευση οργανισμών πληρωμών: για να είναι διαπιστευμένοι, οι οργανισμοί πληρωμών που είναι υπεύθυνοι για τη διαχείριση και τον έλεγχο των δαπανών πρέπει να διαθέτουν διοικητική οργάνωση και σύστημα εσωτερικού ελέγχου που να παρέχει επαρκείς εγγυήσεις ότι οι πληρωμές είναι νόμιμες και κανονικές και λαμβάνονται δεόντως υπόψη. Τα κράτη μέλη θα εξουσιοδοτηθούν να διατηρήσουν τον αριθμό των οργανισμών πληρωμών που έχουν διαπιστευτεί πριν από την έναρξη ισχύος του κανονισμού.

Ρήτρα αξιολόγησης: Πριν από το τέλος του 2016, η Επιτροπή υποβάλλει έκθεση στο Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σχετικά με τη λειτουργία του συστήματος των οργανισμών πληρωμών στην Ένωση συνοδευόμενη, κατά περίπτωση, από νομοθετικές προτάσεις.

Φορείς πιστοποίησης: ο οργανισμός πιστοποίησης είναι δημόσιος ή ιδιωτικός φορέας ελέγχου που ορίζεται από το κράτος μέλος. Όταν είναι ιδιωτικός ελεγκτικός φορέας, και το απαιτεί η ισχύουσα ένωση ή το εθνικό δίκαιο, επιλέγεται από το κράτος μέλος μέσω δημοπρασίας. Παρέχει γνώμη, η οποία συντάσσεται σύμφωνα με τα διεθνώς αποδεκτά πρότυπα ελέγχου.

Ψήφισμα του ΕΚ της 18/05/2010 σχετικά με την απλούστευση της ΚΓΠ.

Η Επιτροπή θα πρέπει επίσης να επανεξετάσει το σύστημα ελέγχου και διακανονισμού λογαριασμών καθώς και υιοθέτηση περισσότερων αναλογιών και, τελικά, μια προσέγγιση βάσει κινδύνου για την εφαρμογή κανονιστικών ελέγχων, τη διενέργεια ελέγχων συμμόρφωσης και την επιβολή δημοσιονομικών διορθώσεων.

Η Επιτροπή καλείται να υποβάλει προτάσεις μέσω των οποίων θα μπορούσε να βελτιωθεί το πλαίσιο ελέγχου και ελέγχου για την ΚΓΠ.

Ειδική έκθεση αριθ. 19/2013, της 4ης Μαρτίου 2014, έκθεση 2012 σχετικά με την παρακολούθηση των ειδικών εκθέσεων του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου
Σύντομη περίληψη των ερωτήσεων που υποβλήθηκαν, παρατηρήσεις, ευρήματα και συστάσεις

Ερωτήσεις που τέθηκαν:

1. Παρακολουθεί επαρκώς η Επιτροπή τις συστάσεις ελέγχου που διατύπωσε το Συνέδριο στις ειδικές εκθέσεις του;
- 1.1. Έχει καθορίσει η Επιτροπή κατάλληλες κατευθυντήριες γραμμές και διαδικασίες για τις δραστηριότητες παρακολούθησης;
- 1.2. Διαθέτει η Επιτροπή επαρκείς και αξιόπιστες διαχειριστικές πληροφορίες σχετικά με τις συστάσεις ελέγχου και την κατάσταση εφαρμογής τους;

Παρατηρήσεις:

1. Η Επιτροπή παρακολουθεί επαρκώς και εφαρμόζει τη μεγάλη πλειοψηφία των συστάσεων του Συνεδρίου.
- 1.1. Η επιτροπή έχει καθορίσει κατάλληλες κατευθυντήριες γραμμές και διαδικασίες σχετικά με τις δραστηριότητες παρακολούθησης.
- 1.2. Η εφαρμογή IT RAD (συστάσεις, δράσεις, απαλλαγή) δεν διασφαλίζει ότι η Επιτροπή διαθέτει επαρκείς και αξιόπιστες πληροφορίες διαχείρισης σχετικά με το καθεστώς εφαρμογής των συστάσεων που έχουν εφαρμοστεί μόνο εν μέρει.

Συστάσεις:

Η Επιτροπή θα πρέπει να τελειοποιήσει την εφαρμογή RAD ώστε να αντικατοπτρίζει καλύτερα τις συστάσεις που έχουν εφαρμοστεί μόνο εν μέρει.

Κεφάλαιο Πέμπτο

Συμπεράσματα

Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι το ΕΕΣ διαδραματίζει σημαντικό ρόλο στη βελτίωση της διαφάνειας στην ΕΕ. Τα αποτελέσματα των εργασιών του Συνεδρίου χρησιμοποιούνται για την εποπτεία της διαχείρισης του προϋπολογισμού της ΕΕ και αποτελεί ουσιαστική βάση για την ετήσια απαλλαγή των επιτροπών στην εκτέλεση του προϋπολογισμού του προηγούμενου έτους. Επιπλέον, οι εκθέσεις που διενήργησε το Συνέδριο συμβάλλουν στην προστιθέμενη αξία και στη βελτίωση της οικονομικής διαχείρισης της ΕΕ, καθώς έχουν σημαντικό πολιτικό αντίκτυπο στους υπεύθυνους χάραξης πολιτικής της ΕΕ. Πρέπει να υπάρχει υπακοή στο κανόνες που ενισχύουν τη διαφάνεια και τη λογοδοσία, λαμβάνοντας υπόψη ότι αυτές αποτελούν τα θεμέλια δημοκρατικών αξιών στην κοινωνία μας. Ωστόσο, υπάρχουν ορισμένα ζητήματα που μπορεί να τεθούν στο ΕΕΣ, και έμμεσα στην ΕΕ. Στην πραγματικότητα, ο ρόλος του Συνεδρίου μπορεί να είναι πιο σημαντικός από ποτέ λόγω της προβλεπόμενης μείωσης του προϋπολογισμού της ΕΕ. Ο χρόνος και οι συνθήκες της τρέχουσας κατάστασης στην ΕΕ με γεγονότα όπως το Brexit απαιτούν βελτιωμένους και πιο ενημερωμένους νόμους που ρυθμίζουν το ΕΕΣ για την ενίσχυση της ασφάλειας δικαίου και της διαφάνειας.

Απαιτείται ένα θεσμικό όργανο που προσπαθεί να βελτιώσει τη διαφάνεια και την υπευθυνότητα στην ΕΕ. Αν και το ΕΕΣ έχει καταβάλει προσπάθειες για την ανάπτυξη της αποτελεσματικότητας, σαφήνειας και γνώσης στις μεθόδους ελέγχου, πρέπει ακόμη να βελτιωθούν ορισμένοι τομείς όπως η διαφάνεια, η αποτελεσματικότητα και η ασφάλεια δικαίου. Τα κριτήρια στο άρθρο 286 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ που προϋποθέτουν ότι τα ορισθέντα Μέλη «*ανήκαν σε εξωτερικούς ελεγκτικούς φορείς στα αντίστοιχα τους χώρες ή να είναι ιδιαίτερα ειδικοί για τη θέση*» είναι ιδιαίτερα ασαφής. Αν και η κατάσταση βελτιώθηκε πρόσφατα, οι υποψήφιοι πρέπει να επιλέγονται για την αρμοδιότητά τους και όχι για τον πολιτικό αντίκτυπο που ενδέχεται να έχουν. Τα μέλη πρέπει να είναι ουδέτερα και ανεξάρτητα για την εκπροσώπηση των καλύτερων συμφερόντων της ΕΕ. Επιπλέον, το γεγονός ότι τα κράτη μέλη μπορούν να αγνοήσουν την ψηφοφορία που έγινε στην διαδικασία διορισμού από την αρμόδια επιτροπή και εξακολουθούν

να ορίζουν τον υποψήφιο ανεξάρτητα από τη δυσμενή ψήφο είναι περιφρονητική.¹⁴⁴

Κατά συνέπεια, θα μπορούσε κανείς να ρωτήσει εάν τα κράτη μέλη έχουν πολύ μεγάλο αντίκτυπο στη διαδικασία διορισμού και, επιπλέον, εάν είναι δυνατόν να εξαιρεθεί η πολιτική επιρροή μέσω αυτού του συστήματος. Υπάρχει ανάγκη για πιο ανοιχτό και αυστηρό διορισμό για τη διασφάλιση ενός νομικού προτύπου που θα βελτιώνει το επίπεδο προβλεψιμότητας και την νομική βεβαιότητα. Ένα παράδειγμα είναι ότι τα κράτη μέλη μπορούν να ανακαλέσουν τον διορισμό εάν η υποψηφιότητα είναι ανεπιτυχής, χωρίς να αγνοείται η σύσταση της επιτροπής.

Πολλοί έχουν συζητήσει για το ιδανικό μέγεθος και το προφίλ του ΕΕΣ, το οποίο λειτουργεί πλέον με 28 Μέλη, ένα από κάθε κράτος μέλος. Στην πραγματικότητα, υπήρξαν ισχυρισμοί ότι το ΕΕΣ έχει επίσης πολλούς βουλευτές, υποδηλώνοντας την ανάγκη ενός μικρότερου Συνεδρίου, με τα κράτη μέλη να συμπληρώνουν τις θέσεις μέσω περιστροφής, βελτιώνοντας έτσι την αποτελεσματικότητα της λήψης αποφάσεων. Αυτό, φυσικά, θα απαιτούσε βραχύτερη θητεία για τους βουλευτές, αλλά από την άλλη, θα είχαν την ευκαιρία να επιτύχουν περισσότερα κατά τη διάρκεια της θητείας τους.

Η γλώσσα στις εκθέσεις του Συνεδρίου έχει επικριθεί ως δυσνόητη. Τα μέσα μαζικής ενημέρωσης εκμεταλλεύονται οποιαδήποτε παρερμηνεία στην πολυπλοκότητα των εκθέσεων του ΕΕΣ, που βλάπτει τη φήμη της ΕΕ. Υπάρχει ανάγκη βελτίωσης της απλότητας και της σαφήνειας στο ΕΕΣ, που είναι γενικές αρχές του κράτους δικαίου. Αυτό δεν σημαίνει ότι το ΕΕΣ πρέπει να λογοκρίνει ή να προσαρμόζει τις πληροφορίες στις εκθέσεις υπέρ της ΕΕ. Ωστόσο, οι αναφορές πολυμέσων είναι ευκολότερες για ανάγνωση από τεχνικές εκθέσεις που εκπονούν τα θεσμικά όργανα της ΕΕ. Εάν η παρουσίαση στις αναφορές γίνεται πιο ξεκάθαρη με μια πιο εμφανή γλώσσα, μπορεί να είναι δυνατή η μείωση στις παρανοήσεις σχετικά με την κατάχρηση του προϋπολογισμού της ΕΕ χωρίς να υπερβαίνει την αντικειμενικότητα.

¹⁴⁴ See chapter 5.2.1 in the paper regarding transparency and accountability within the Court

Το Ελεγκτικό Συνέδριο παραχωρεί την κυρωτική του δύναμη, αν και βρίσκεται στο ίδιο επίπεδο με άλλα ιδρύματα της ΕΕ. Δεδομένου ότι διενεργεί την εξέταση του προϋπολογισμού της ΕΕ και ως εκ τούτου έχει ήδη μια διορατικότητα στη διαχείριση των κονδυλίων της ΕΕ, θα ήταν πιο αποτελεσματικό εάν το ΕΕΣ μπορούσε να εκδώσει άμεσα κυρώσεις. Ωστόσο, η επιβολή κυρώσεων είναι αρμοδιότητα την οποία το ΕΕΣ δεν απολαμβάνει. Η εφαρμογή κύρωσης είναι δικαιοδοσία που σχετίζεται με το ερώτημα, αλλά η πρόταση κύρωσης είναι κάτι διαφορετικό. Ο παραλήπτης θα είχε τότε τη δυνατότητα να υποβάλει ένσταση κατά αυτής της πρότασης από το ΕΕΣ. Αυτό θα εξοικονομούσε χρόνο για την Επιτροπή και θα έδινε στο ΕΕΣ μια ευκαιρία να δώσει τη γνώμη του. Επιπλέον, θα μπορούσε να συζητηθεί εάν ο φόρτος εργασίας είναι εκτενής για την Επιτροπή και εάν υπάρχει ανάγκη για εξωτερικό, ανεξάρτητο όργανο με εξουσίες κύρωσης εφόσον ούτε η OLAF ούτε το ΕΕΣ έχουν δικαιοδοσία για επιβολή κυρώσεων. Η OLAF είναι το μόνο σώμα με εξουσίες διερεύνησης για παραπτώματα που σχετίζονται με διαφθορά ή κατάχρηση χρημάτων από οργανωμένα έγκλημα. Ίσως θα ήταν επιθυμητή η αναδιατύπωση των αρμοδιοτήτων της OLAF στο μέλλον.

Ο έλεγχος που διενεργείται από το ΕΕΣ είναι ένας εκ των υστέρων έλεγχος των χρηματοοικονομικών συναλλαγών που εμπλέκουν δαπάνες και έσοδα που έχουν ήδη αναληφθεί. Αυτό σημαίνει ότι δεν έχει γίνει καμία εξέταση πριν από μια συναλλαγή για την εκτίμηση των πιθανών κινδύνων εκ των προτέρων. Ίσως θα πρέπει να γίνουν προηγουμένως διενέργειες για την ενίσχυση της βεβαιότητας των πιθανών κινδύνων, πριν από τις πραγματικές συναλλαγές. Υπάρχει ανάγκη βελτίωσης της διαφάνειας, της λογοδοσίας και της προσβασιμότητας εντός της ΕΕ.

Μελλοντικές Προτάσεις

Το ΕΕΣ λειτουργεί προς το συμφέρον των πολιτών της ΕΕ και, ως εκ τούτου, θα πρέπει να έχει πρόσβαση σε οποιεσδήποτε απαραίτητες πληροφορίες χρειάζεται για να δώσει μια αληθινή εικόνα σχετικά με την οικονομική και πολιτική κατάσταση στην ΕΕ. Τα θεσμικά όργανα της ΕΕ θα πρέπει για αυτόν τον λόγο να είναι προσεκτικά όταν λογοκρίνουν πληροφορίες που ενδέχεται να έχουν αντίκτυπο στους πολίτες της ΕΕ. Η τριμερής συμφωνία στο άρθρο 287 (3) της ΣΛΕΕ περιορίζει την πρόσβαση του ΕΕΣ σε πληροφορίες που θα μπορούσαν να έχουν αρνητικό αντίκτυπο στη λειτουργία της ΕΤΕπ. Τα κριτήρια «αρνητική επίδραση» πρέπει να εξηγηθούν περαιτέρω από τις νομοθετικές αρχές, δεδομένου ότι μπορούν να παρερμηνευθούν ευρέως. Θα ενίσχυε την προβλεψιμότητα και μία πλήρης δημοκρατική εποπτεία στο μέλλον καθώς και πίεση στους θεσμούς για περαιτέρω κίνητρα στην επιθυμία τους να λογοκρίνουν τις πληροφορίες που δημοσιεύονται στο κοινό.

Το ίδιο ισχύει και για τους κανόνες του πρωτοκόλλου Νο. 4 που περιορίζουν την προσβασιμότητα του ΕΕΣ στη λειτουργική αποδοτικότητα της ΕΚΤ. Οι περιορισμοί της προσβασιμότητας του Συνεδρίου έχουν συνέπειες όσον αφορά τη λογοδοσία και τον δημόσιο έλεγχο. Το τελικό συμπέρασμα αυτής της διατριβής είναι ότι το Συνέδριο είναι απαραίτητο επειδή πιέζει την ΕΕ, τα θεσμικά όργανα και τα κράτη μέλη για τη διατήρηση χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης. Το ΕΕΣ έχει πραγματοποιήσει ενέργειες διακομιστή για τη βελτίωση των μεθόδων ελέγχου, καθώς και για την εκπλήρωση των απαιτούμενων προτύπων από τα άλλα θεσμικά όργανα της ΕΕ. Αυτό μπορεί να θεωρηθεί ως σύμπτωμα της ευελιξίας του Συνεδρίου και προθυμία να συμβαδίζει με ένα δυναμικό και συνεχώς μεταβαλλόμενο περιβάλλον όπως η ΕΕ.

Το ζήτημα έγκειται στη διαφορά μεταξύ της προσαρμογής και της τήρησης των προτάσεων της ΕΕ διατηρώντας παράλληλα την ανεξαρτησία του. Ωστόσο, αξίζει να σημειωθεί ότι το ΕΕΣ ιδρύθηκε μόνο το 1977 και, επομένως, η κατάσταση μπορεί να αντικατοπτρίζει το γεγονός ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο πρέπει ακόμη να φτάσει στην ωριμότητα άλλων θεσμικών οργάνων.

Πολλοί πιστεύουν ότι απαιτούνται εκτεταμένες λύσεις για την αντιμετώπιση αυτής της δύσκολης εξίσωσης, δηλαδή τους όρους που διέπουν την εκτέλεση και τον έλεγχο του προϋπολογισμού: την επίσημη ευθύνη της Επιτροπής, την ευρεία εντολή του ΕΕΣ ελλείψει απεριόριστων πόρων και το γεγονός ότι τουλάχιστον το 80% του προϋπολογισμού της ΕΕ διαχειρίζεται αποτελεσματικά από τα κράτη μέλη. Έτσι, ο Cipriani υποστηρίζει ότι η Επιτροπή πρέπει να αναλάβει την πλήρη ευθύνη για την εκτέλεση του προϋπολογισμού, αναθέτοντας συγκεκριμένα εκτελεστικά καθήκοντα στις εθνικές αρχές. Τα κεφάλαια θα πρέπει να διατεθούν περαιτέρω σε μια διαδικασία διαπίστευσης, η οποία θα συνεπαγόταν μια μετάβαση από την τρέχουσα εκ των υστέρων σε μια εκ των προτέρων εφαρμογή. Αυτό είναι ένα ζήτημα που επαναλαμβάνεται και στο έγγραφο του ΕΕΣ για το μέλλον των οικονομικών της ΕΕ το 2018, όπου προτείνεται, μεταξύ άλλων, ένας κοινός, διοργανικά συμφωνημένος ορισμός¹⁴⁵.

Ενώ ο πλήρης επανασχεδιασμός του συστήματος εκτέλεσης του προϋπολογισμού της ΕΕ είναι ένα ζήτημα που υπερβαίνει την επιρροή του ΕΕΣ, το τελευταίο μπορεί να βελτιώσει, σε κάποιο βαθμό, το νομικό πλαίσιο που αφορά την ανεξαρτησία των βουλευτών από τα κράτη μέλη κατά την εκτέλεση των λειτουργιών τους. Πιο συγκεκριμένα, τα άρθρα 2 και 3 των κανόνων εφαρμογής παρέχουν δικαιώματα ενημέρωσης στα μέλη σχετικά με τους ελέγχους που σχετίζονται με τις χώρες τους. Έτσι, το άρθρο 2 των κανόνων εφαρμογής ορίζει ότι το μέλος που ενεργεί ως μέλος αναφοράς υποβάλλει αντίγραφο, το οποίο μπορεί να είναι σε ηλεκτρονική μορφή, και με τις εθνικές αρχές που ελέγχονται και το οικείο εθνικό όργανο ελέγχου προς το μέλος του Δικαστηρίου που έχει την ίδια ιθαγένεια με αυτούς τους οργανισμούς.

Ως εξωτερικός ελεγκτής στην ΕΕ, το ΕΕΣ πρέπει, φυσικά, να παραμείνει ανεξάρτητο και από τα θεσμικά όργανα της ΕΕ. Ταυτόχρονα, πρέπει να αναπτύξει καλές εργασιακές σχέσεις, ιδίως με την Επιτροπή, η οποία είναι ο κύριος ελεγκτής, αλλά και με άλλα θεσμικά όργανα και οργανισμούς της ΕΕ, και ιδίως το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, τα οποία είναι υπεύθυνα για την απαλλαγή της

¹⁴⁵ Cipriani, G. (2010). The EU budget: responsibility without accountability?. SEPS.

Επιτροπής. Λαμβάνοντας υπόψη τα πρώτα χρόνια λειτουργίας του ΕΕΣ παρατηρήθηκε ότι είχε εξαιρετικά συγκρουόμενες σχέσεις με την Επιτροπή και την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων, αγνοήθηκε σε μεγάλο βαθμό από το Συμβούλιο Υπουργών και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο το υποδέχθηκε ως υποστηρικτής. Όσον αφορά το Συμβούλιο και αφήνοντας κατά μέρος τη διαδικασία διορισμού, η συνέχιση της αδιαφορίας του Συμβουλίου έναντι του ΕΕΣ μετά τον επιτυχημένο διορισμό των υποψηφίων είναι σίγουρα ατυχής από την άποψη της ενδελεχούς παρακολούθησης της εκτέλεσης του προϋπολογισμού από την Επιτροπή¹⁴⁶.

¹⁴⁶ Vogiatzis, N. (2017). Between discretion and control: Reflections on the institutional position of the Commission within the European citizens' initiative process. *European Law Journal*, 23(3-4), 250-271.



Βιβλιογραφία

- Cipriani, G. (2010). The EU budget: responsibility without accountability?. SEPS.
- Dumbrovský, T., & Van Der Sluis, M. (2014). Judicial appointments: the article 255 TFEU advisory panel and selection procedures in the Member States. *Common market law review*, 51(2).
- Gilardi, F. (2002). Policy credibility and delegation to independent regulatory agencies: a comparative empirical analysis. *Journal of European Public Policy*, 9(6), 873-893.
- Groenendijk, N. S. (2004). Assessing member states' management of EU finances: An empirical analysis of the annual reports of the European Court of Auditors, 1996–2001. *Public Administration*, 82(3), 701-725.
- Hanretty, C., & Koop, C. (2012). Measuring the formal independence of regulatory agencies. *Journal of European Public Policy*, 19(2), 198-216.
- Humphrey, C., Moizer, P., & Turley, S. (2006). Independence and competence? A critical questioning of auditing. *Independent Accounts*.
- Inghelram, J. (2000). The European Court of Auditors: current legal issues. *Common Market Law Review*, 37(1).
- Laffan, B. (1999). Becoming a 'living institution': The evolution of the European Court of Auditors. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 37(2), 251-268.
- Laffan, B. (2003). Auditing and accountability in the European Union. *Journal of European Public Policy*, 10(5), 762-777.
- Pech, L., & Alemanno, A. (2017). Thinking justice outside the docket: A critical assessment of the reform of the EU's court system. *Common Market Law Review*, 54(1).
- Scholten, M. (2014). Independence vs. Accountability: Proving the negative correlation. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 21(1), 197-204.
- Stephenson, P. (2015). Reconciling audit and evaluation. *Eur. J. Risk Reg.*, 6, 79.

- Stephenson, P. J. (2016). Sixty-five years of auditing Europe. *Journal of Contemporary European Research*, 12(1).
- Stephenson, P. J. (2017). Norms, legitimacy and institutional independence: the active role of the European Court of Auditors in setting international standards. *Journal of Contemporary European Research*, 13(2).
- Ter Kuile, G., & Bovenschen, W. (2015). Tailor-made accountability within the Single Supervisory Mechanism. *Common Market Law Review*, 52(1).
- Ulrich, L. C., & Aigner, H. (2016). Roads to Europe: Heinrich Aigner and the genesis of the European Court of Auditors. Publications Office.
- Vogiatzis, N. (2014). Communicating the European Ombudsman's mandate: An overview of the Annual Reports. *Journal of Contemporary European Research*, 10(1).
- Vogiatzis, N. (2017). Between discretion and control: Reflections on the institutional position of the Commission within the European citizens' initiative process. *European Law Journal*, 23(3-4), 250-271.
- Γέροντας, Α. (2005). *Δημοσιονομικό Δίκαιο*. Αθήνα: Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, ISBN: 978-960-151-329-9.
- Κουγέας, Β. (2008). *Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Δίκαιο*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη ISBN: 978-960-272-506-1.
- Κουγέας, Β. (2008). *Οι αρχές του κοινοτικού προϋπολογισμού και η εφαρμογή τους*. Εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, ISBN: 978-960-272-506-1.
- Μηλιώνης, Ν. (2008). *Στοιχεία Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Δικαίου*. Αθήνα: Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, ISBN: 978-960-151-980-7.
- Μπάρμπας, Ν. (2008). *Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου*. Έκδοση ζ', Εκδ. Σάκκουλα, ISBN: 978-960-445-330-6.
- Μπάρμπας, Ν. & Φινοκαλιώτης, Κ. (2011). *Δημόσια Οικονομικά*. Έκδοση γ'. Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα, ISBN: 978-960-445-755-7.

