

**Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο και ο ρόλος του στη βελτίωση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας των οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης**

**Δημήτριος Κτενίδης**

Πρόγραμμα: ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΟΛΙΚΗΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ

**ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**

*Επιβλέπων Καθηγητής:* Δημήτριος Σκιαδάς  
*Εξεταστές:* Ηλίας Κουσκουβέλης  
Ιωάννης Παπαδόπουλος

***Τμήματα: Διεθνών & Ευρωπαϊκών Σπουδών – Οργάνωσης & Διοίκησης Επιχειρήσεων***

Πανεπιστήμιο Μακεδονίας  
Θεσσαλονίκη

***Μάρτιος 2011***

Copyright © Δημήτριος Κτενίδης, 2011  
Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος. All rights reserved.

Η έγκριση της μεταπτυχιακής εργασίας από τα Τμήματα Διεθνών & Ευρωπαϊκών Σπουδών και Οργάνωσης & Διοίκησης Επιχειρήσεων του Πανεπιστημίου Μακεδονίας δεν υποδηλώνει απαραίτητως και αποδοχή των απόψεων του συγγραφέα εκ μέρους των Τμημάτων.

## **ABSTRACT**

The absence of transparency on issues like how the money is used is one of the main reasons of the skepticism or the denial that European citizens express against European Union and its bodies. The European Court of Auditors tries to solve this major problem. In this paper we will emphasize on one aspect of the controls that the Court makes, the sound financial management. More specifically we will examine if the Court contributes on the improvement of quality characteristics of the bodies through its auditing procedures. The issues that will be raised are efficiency and effectiveness of the European Union bodies and services. Our approach will be qualitative since it is not possible to use and handle any data and for this purpose we will use annual and special reports of the European Court of Auditors as case studies.

## **ΠΕΡΙΛΗΨΗ**

Ένας από τους βασικούς λόγους για τον σκεπτικισμό και την απόρριψη των ευρωπαίων πολιτών προς την Ευρωπαϊκή Ένωση και τα όργανά της είναι η έλλειψη διαφάνειας στη διαχείριση των χρημάτων. Το σημαντικό αυτό πρόβλημα προσπαθεί να επιλύσει το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο. Στο κείμενο που ακολουθεί θα εστιάσουμε σε μια πτυχή της ελεγκτικής δραστηριότητας του Συνεδρίου, αυτή που αφορά τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση. Πιο συγκεκριμένα, θα εξετάσουμε αν το Συνέδριο, μέσα από τις ελεγκτικές του διαδικασίες, συμβάλλει στη βελτίωση ποιοτικών χαρακτηριστικών των θεσμικών οργάνων. Έμφαση θα δοθεί στην αποδοτικότητα και στην αποτελεσματικότητά τους. Η προσέγγιση σε αυτά τα ζητήματα θα είναι ποιοτική λόγω της αδυναμίας συγκέντρωσης και επεξεργασίας ποσοτικών δεδομένων σε ένα τέτοιο θέμα. Για το σκοπό αυτό, μέσα από την ανάλυση ετήσιων και ειδικών εκθέσεων του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου, θα χρησιμοποιήσουμε τη μεθοδολογία της μελέτης περιπτώσεων.

## ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ABSTRACT.....	3
ΠΕΡΙΛΗΨΗ.....	3
ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	7
ΜΕΡΟΣ 1 <sup>ο</sup> : ΘΕΩΡΗΤΙΚΗ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ.....	9
1.1 ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ: Ο ΘΕΜΑΤΟΦΥΛΑΚΑΣ ΤΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΣΥΜΦΕΡΟΝΤΩΝ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΙΩΝ ΠΟΛΙΤΩΝ.....	10
1.2 ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ ΣΤΟΥΣ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥΣ ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΥΣ ΤΗΣ ΕΕ.....	11
1.3 ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ.....	13
1.4 ΟΡΓΑΝΩΣΗ – ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ.....	16
1.5 ΟΡΓΑΝΩΤΙΚΗ ΔΟΜΗ ΤΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ.....	21
1.6 ΤΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΤΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ.....	23
ΜΕΡΟΣ 2 <sup>ο</sup> : ΕΤΗΣΙΕΣ ΕΚΘΕΣΕΙΣ 2006-2009.....	26
2.1 ΔΗΛΩΣΕΙΣ ΑΞΙΟΠΙΣΤΙΑΣ ΚΑΙ ΕΛΕΓΧΟΣ ΣΥΣΤΗΜΑΤΩΝ ΕΠΟΠΤΕΙΑΣ ΚΑΙ ΕΛΕΓΧΟΥ.....	27
2.1.1 ΔΗΛΩΣΗ ΑΞΙΟΠΙΣΤΙΑΣ ΤΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ.....	27
2.1.2 ΓΝΩΜΗ ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΗΝ ΑΞΙΟΠΙΣΤΙΑ ΤΩΝ ΛΟΓΑΡΙΑΣΜΩΝ, ΤΗ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΤΗΝ ΚΑΝΟΝΙΚΟΤΗΤΑ ΤΩΝ ΠΡΑΞΕΩΝ.....	29
2.1.3 ΣΥΝΟΨΗ ΤΩΝ ΔΙΑΠΙΣΤΩΣΕΩΝ.....	31
2.2 ΕΤΗΣΙΑ ΕΚΘΕΣΗ 2006.....	33
2.2.1 ΕΤΗΣΙΕΣ ΕΚΘΕΣΕΙΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ – ΔΗΛΩΣΕΙΣ Γ Δ.....	33
2.2.2 ΣΧΕΔΙΑ ΔΡΑΣΗΣ – ΠΡΟΤΥΠΑ ΕΛΕΓΧΟΥ.....	34
2.3 ΕΤΗΣΙΑ ΕΚΘΕΣΗ 2007.....	37
2.3.1 ΕΤΗΣΙΕΣ ΕΚΘΕΣΕΙΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ – ΔΗΛΩΣΕΙΣ Γ Δ.....	37
2.3.2 ΕΤΗΣΙΕΣ ΣΥΝΟΨΕΙΣ ΤΩΝ ΚΡΑΤΩΝ – ΜΕΛΩΝ.....	38
2.3.3 ΣΧΕΔΙΑ ΔΡΑΣΗΣ – ΠΡΟΤΥΠΑ ΕΛΕΓΧΟΥ.....	39
2.4 ΕΤΗΣΙΑ ΕΚΘΕΣΗ 2008.....	40
2.4.1 ΕΤΗΣΙΕΣ ΕΚΘΕΣΕΙΣ ΚΑΙ ΔΗΛΩΣΕΙΣ Γ Δ.....	40
2.4.2 ΕΤΗΣΙΕΣ ΣΥΝΟΨΕΙΣ.....	41
2.4.3 ΣΧΕΔΙΟ ΔΡΑΣΗΣ - ΠΡΟΤΥΠΑ ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ.....	41
2.4.4 ΓΕΝΙΚΑ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ.....	42
2.5 ΕΤΗΣΙΑ ΕΚΘΕΣΗ 2009.....	43
2.5.1 ΕΣΟΔΑ.....	43
2.5.2 ΓΕΩΡΓΙΑ ΚΑΙ ΦΥΣΙΚΟΙ ΠΟΡΟΙ.....	44
2.5.3 ΣΥΝΟΧΗ.....	44
2.5.4 ΕΡΕΥΝΑ ΕΝΕΡΓΕΙΑ ΚΑΙ ΜΕΤΑΦΟΡΕΣ.....	45
2.5.5 ΕΞΩΤΕΡΙΚΗ ΒΟΗΘΕΙΑ, ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΚΑΙ ΔΙΕΥΡΥΝΣΗ.....	45
2.5.6 ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ ΚΑΙ ΙΔΙΟΤΗΤΑ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ.....	46
2.5.7 ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΕΣ ΚΑΙ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΙΚΕΣ ΥΠΟΘΕΣΕΙΣ.....	46
2.5.8 ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΚΑΙ ΛΟΙΠΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ.....	46
2.5.9 ΓΕΝΙΚΑ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ.....	47
ΜΕΡΟΣ 3 <sup>ο</sup> : ΕΙΔΙΚΕΣ ΕΚΘΕΣΕΙΣ.....	49
3.1 ΕΙΔΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ ΑΡ. 3/2010.....	50

ΕΚΤΙΜΗΣΕΙΣ ΑΝΤΙΚΤΥΠΟΥ ΣΤΑ ΘΕΣΜΙΚΑ ΟΡΓΑΝΑ ΤΗΣ ΕΕ: ΔΙΕΥΚΟΛΥΝΟΥΝ ΤΗ ΛΗΨΗ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ; .....	50
3.1.1 ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΤΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ .....	50
3.1.2 ΠΕΡΙΓΡΑΦΗ ΤΗΣ ΥΦΙΣΤΑΜΕΝΗΣ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗΣ .....	50
3.1.3 ΕΜΒΕΛΕΙΑ ΚΑΙ ΤΡΟΠΟΣ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗΣ ΤΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ .....	55
3.1.4 ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ .....	55
3.1.5 ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ .....	58
3.1.6 ΑΠΑΝΤΗΣΕΙΣ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ .....	59
3.1.7 ΓΕΝΙΚΑ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ .....	60
3.2 ΕΙΔΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ ΑΡ. 5/2009 .....	61
Η ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΩΝ ΤΑΜΕΙΑΚΩΝ ΔΙΑΘΕΣΙΜΩΝ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ .....	61
3.2.1 ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΤΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ .....	61
3.2.2 ΠΕΡΙΓΡΑΦΗ ΥΦΙΣΤΑΜΕΝΗΣ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗΣ .....	62
3.2.3 ΕΜΒΕΛΕΙΑ ΚΑΙ ΤΡΟΠΟΣ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗΣ ΤΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ .....	63
3.2.4 ΚΥΡΙΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ .....	64
3.2.5 ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ .....	66
3.2.6 ΑΠΑΝΤΗΣΕΙΣ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ .....	67
3.2.7 ΓΕΝΙΚΑ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ .....	69
3.3 ΕΙΔΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ ΑΡ. 9/2009 .....	70
Η ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑ ΚΑΙ Η ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ ΤΩΝ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΩΝ ΕΠΙΛΟΓΗΣ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΥΠΗΡΕΣΙΑΣ ΕΠΙΛΟΓΗΣ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ .....	70
3.3.1 ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΤΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ .....	70
3.3.2 ΠΕΡΙΓΡΑΦΗ ΤΗΣ ΥΦΙΣΤΑΜΕΝΗΣ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗΣ .....	70
3.3.3 ΕΜΒΕΛΕΙΑ ΚΑΙ ΤΡΟΠΟΣ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗΣ ΤΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ .....	72
3.3.4 ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ .....	72
3.3.5 ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ .....	75
3.3.6 ΑΠΑΝΤΗΣΕΙΣ ΤΗΣ ΕΡΣΟ .....	76
3.3.7 ΓΕΝΙΚΑ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ .....	78
ΕΠΙΛΟΓΟΣ .....	80
Βιβλιογραφία .....	83
ΔΗΜΟΣΙΕΥΣΕΙΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ .....	84

## ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΠΙΝΑΚΩΝ

- Πίνακας 1: Καταμερισμός εκτελεστικών καθηκόντων .....28
- Πίνακας 2: Τομείς πολιτικής με ουσιώδη σφάλματα όπως καταγράφονται στις ετήσιες εκθέσεις του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου .....30
- Πίνακας 3: Αξιολόγηση συστημάτων εποπτείας και ελέγχου από το Συνέδριο .....47
- Πίνακας 4: Πίνακας 4: Οι εκτιμήσεις αντίκτυπου στην Ευρωπαϊκή Ένωση και σε εθνικά συστήματα .....52

## ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Κάθε χρόνο 850 εκατομμύρια άνθρωποι δίνουν ο καθένας 150 ευρώ χωρίς να το αντιλαμβάνονται απόλυτα, χωρίς να ξέρουν ακριβώς με ποιον τρόπο φεύγουν αυτά τα χρήματα από την τσέπη τους και που πάνε. Αυτά τα εκατοντάδες εκατομμύρια ανθρώπων ζουν στις 27 χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και συνεισφέρουν, άλλος λίγο, άλλος πολύ στον προϋπολογισμό της μεγαλύτερης ένωσης κρατών στις ημέρες μας. Το έλλειμμα διαφάνειας είναι από τους σοβαρότερους λόγους για το γεγονός ότι πολλοί ευρωπαίοι πολίτες αντιμετωπίζουν με καχυποψία, σκεπτικισμό ή και απόλυτη άρνηση το μηχανισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στο σοβαρό αυτό πρόβλημα προσπαθεί να δώσει λύση μέσα από την αποστολή του ένα θεσμικό όργανο της Ε.Ε., το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο. Το Συνέδριο (όπως συνηθίζεται να αποκαλείται) αποτελεί έναν ανεξάρτητο οργανισμό ο οποίος στην Συνθήκη της Ε.Ε. δεν θεωρείται υποδεέστερος από τα βασικά θεσμικά όργανα παρά το γεγονός ότι δεν παράγει από μόνος του πολιτική ούτε έχει την αρμοδιότητα να επιβάλλει ποινές όπως το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Ωστόσο ο ρόλος του είναι εξίσου σημαντικός. Μέσα από τη σωστή του λειτουργία μπορεί να ενισχύσει την αντίληψη σε κάθε ευρωπαίο πολίτη ότι τα χρήματα του δεν σπαταλούνται σε αναποτελεσματικές δράσεις και δεν καταχρώνται από πολιτικούς ή ταμειακούς διαχειριστές.

Στο κείμενο που ακολουθεί εξετάζεται η μια πτυχή της ελεγκτικής διαδικασίας του Συνεδρίου, αυτή που αφορά την χρηστή δημοσιονομική διαχείριση και περικλείει τα τρία e: Οικονομικότητα, αποτελεσματικότητα, αποδοτικότητα (economy, efficiency, effectiveness). Η υπόθεση που θα εξεταστεί είναι αν και κατά πόσο το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο συμβάλλει στη βελτίωση των βασικών στοιχείων ποιότητας, της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας των οργανισμών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Το μεγαλύτερο μέρος των πόρων του Συνεδρίου διατίθενται για τον έλεγχο του οργάνου που συντάσσει και εκτελεί τον προϋπολογισμό, την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Τα πορίσματα του ελέγχου αυτού αποτυπώνονται στις ετήσιες εκθέσεις και τις δηλώσεις αξιοπιστίας του Συνεδρίου και σε ειδικές εκθέσεις όπου ελέγχονται επιμέρους υπηρεσίες ή δράσεις της Επιτροπής. Υπάρχει επομένως μια στενή σχέση

ανάμεσα στο Συνέδριο και στην Επιτροπή και θα εξεταστεί αν αυτή συνεργασία έχει οδηγήσει στη βελτίωση των ποιοτικών στοιχείων της Επιτροπής.

Στο πρώτο μέρος της πτυχιακής θα παρουσιαστεί το ιστορικό πλαίσιο, η δομή και η λειτουργία του Συνεδρίου. Θα γίνει εκτενής αναφορά στις ανάγκες που έκαναν απαραίτητη τη λειτουργία του και τη σταδιακή αναβάθμιση του ως ένα από τα κορυφαία όργανα της Ένωσης που είναι σήμερα όπως και σύγκριση με το προγενέστερο όργανο που ήλεγχε τα όργανα της Ευρωπαϊκής Κοινότητας.

Στο δεύτερο μέρος θα παρουσιαστούν με συγκριτικό τρόπο οι τέσσερις πιο πρόσφατες ετήσιες εκθέσεις του Συνεδρίου. Ιδιαίτερο βάρος θα δοθεί στις παρατηρήσεις που περιέχονται στις δηλώσεις αξιοπιστίας, στους τομείς όπου εντοπίζονται σημαντικά σφάλματα στις πληρωμές και στην ανάλυση των μηχανισμών εσωτερικού ελέγχου της Επιτροπής οι οποίοι μπορούν να διασφαλίσουν ως ένα βαθμό την νομιμότητα και την κανονικότητα των δαπανών. Μέσα από την συγκριτική ανάλυση θα εντοπιστούν τα σημεία βελτίωσης της Επιτροπής κατόπιν των υποδείξεων του Συνεδρίου και θα επιχειρηθεί να ελεγχθεί η υπόθεση εργασίας που θέσαμε προηγουμένως.

Στο τρίτο μέρος θα γίνει πιο αναλυτικός έλεγχος της υπόθεσης με τη χρήση μελέτης περιπτώσεων (case studies). Συγκεκριμένα θα αναλυθούν οι έλεγχοι που διεξήγαγε το Συνέδριο και αποτυπώθηκαν σε τρεις ειδικές εκθέσεις. Στις δύο περιπτώσεις, ελεγχόμενο όργανο είναι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, είτε στο σύνολό της, είτε μέσα από τον έλεγχο συγκεκριμένων γενικών διευθύνσεών της. Στην τρίτη περίπτωση ο έλεγχος ασκείται σε μια διοργανική υπηρεσία που ασχολείται με την πρόσληψη προσωπικού στα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Σε πρώτη φάση θα παρουσιαστούν οι παρατηρήσεις και οι συστάσεις του Συνεδρίου και στη συνέχεια οι απαντήσεις και οι ενέργειες των ελεγχόμενων οργάνων. Με αυτό τον τρόπο θα είναι εφικτή η εξαγωγή συμπερασμάτων ως προς τη βελτίωση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας των οργάνων αυτών.

Για τις ανάγκες της πτυχιακής θα χρησιμοποιηθεί δημοσιευμένη βιβλιογραφία για το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, η οποία είναι σχετικά περιορισμένη. Επίσης θα γίνει εκτεταμένη χρήση του διαδικτύου κυρίως σε θέματα οργάνωσης και λειτουργίας του Συνεδρίου. Τέλος θα γίνει εκτενής ανάλυση συγκεκριμένων δημοσιεύσεων του Συνεδρίου (ετήσιες εκθέσεις, ειδικές εκθέσεις).



**ΜΕΡΟΣ 1<sup>ο</sup>: ΘΕΩΡΗΤΙΚΗ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΤΟΥ  
ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ**

## **1.1 ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ: Ο ΘΕΜΑΤΟΦΥΛΑΚΑΣ ΤΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΣΥΜΦΕΡΟΝΤΩΝ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΙΩΝ ΠΟΛΙΤΩΝ**

*«Από την ίδρυση του Συνεδρίου με τη συνθήκη των Βρυξελλών του 1975, η διεργασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και οι διαδοχικές Συνθήκες έχουν επιφορτίσει το Συνέδριο, ως θεσμικό όργανο της ΕΕ, με τον έλεγχο των οικονομικών της. Το Συνέδριο, ως εξωτερικός ελεγκτής της ΕΕ, συμβάλλει στη βελτίωση της δημοσιονομικής διαχείρισής της και ενεργεί ως ανεξάρτητος θεματοφύλακας των οικονομικών συμφερόντων των πολιτών της Ένωσης.*

*Το Συνέδριο διενεργεί ελέγχους με τους οποίους αξιολογεί την είσπραξη και την ανάλωση των κονδυλίων της ΕΕ. Εξετάζει κατά πόσον οι χρηματοοικονομικές πράξεις έχουν καταχωριστεί και παρουσιαστεί ορθά, κατά πόσον έχουν εκτελεστεί νόμιμα και κανονικά, καθώς και εάν η διαχείρισή τους έχει ασκηθεί κατά τρόπο οικονομικό, αποδοτικό και αποτελεσματικό. Το Συνέδριο προάγει την υποχρέωση λογοδοσίας και τη διαφάνεια, επικουρώντας το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο στην εποπτεία της εκτέλεσης του προϋπολογισμού της ΕΕ, ιδίως στο πλαίσιο της διαδικασίας χορήγησης απαλλαγής, και προσδίδει προστιθέμενη αξία στη δημοσιονομική διαχείριση της ΕΕ μέσω των εκθέσεων που δημοσιεύει και των γνωμών που διατυπώνει, αναλαμβάνοντας δημιουργικό ρόλο στο πλαίσιο της οικοδόμησης μιας Ένωσης που παραμένει κατά το δυνατόν εγγύτερα στους πολίτες της»<sup>1</sup>.*

Ο χαιρετισμός του προέδρου του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου Vitor Caldeira στην αρχική σελίδα της ιστοσελίδας του οργάνου προδιαθέτει τον ηλεκτρονικό επισκέπτη για το ρόλο του Συνεδρίου. Παράλληλα όμως ανοίγει τη συζήτηση για μια σειρά από ζητήματα. Για ποιο λόγο χρειάστηκε ένα ξεχωριστό όργανο με ευρείες αρμοδιότητες για τον έλεγχο των δημοσιονομικών της Ευρωπαϊκής Ένωσης; Τι υπήρχε πριν από αυτό; Κατά πόσο οι μηχανισμοί εσωτερικού ελέγχου των θεσμικών οργάνων ήταν επαρκείς στο παρελθόν και πόσο είναι τώρα; Πως διαχωρίζεται ο έλεγχος της καταχώρισης και της παρουσίασης των χρηματοοικονομικών πράξεων, της νόμιμης εκτέλεσής τους και της οικονομικής, αποδοτικής και αποτελεσματικής διαχείρισής τους; Συμβάλλει εντέλει το Ελεγκτικό

---

<sup>1</sup> Caldeira V., *Σχετικά με το Συνέδριο*, <http://eca.europa.eu/portal/page/portal/aboutus> 12-2-2011

Συνέδριο στην ευρωπαϊκή ενοποίηση; Για να απαντηθούν αυτά τα ερωτήματα οφείλουμε αρχικά να ανατρέξουμε στο παρελθόν, στην Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα του 1975 και προγενέστερα και κατόπιν να αναλύσουμε τις λειτουργίες του Συνεδρίου, ο συνδυασμός των οποίων το καθιστούν ένα από τα πιο σύνθετα ελεγκτικά όργανα παγκοσμίως.

## **1.2 ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ ΣΤΟΥΣ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥΣ ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΥΣ ΤΗΣ ΕΕ**

Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο έχει προσελκύσει σχετικά περιορισμένο ερευνητικό ενδιαφέρον. Οι βασικοί λόγοι είναι δύο. Ο πρώτος είναι το μικρό χρονικό διάστημα που λειτουργεί, ιδίως με την παρούσα μορφή ως ανεξάρτητο θεσμικό όργανο. Ο δεύτερος έχει να κάνει με την αντίληψη ότι παρά τη θεσμική του ιδιότητα το Συνέδριο δεν θεωρείται τόσο σημαντικό όσο το Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και η Επιτροπή γιατί δεν παράγει πολιτική. Ωστόσο, σημαντικοί παράγοντες συνετέλεσαν για την αναγκαιότητά του. Πρώτα από όλα, από την τελωνειακή ένωση και την Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα των 6, σήμερα αναφερόμαστε στην Ευρωπαϊκή Οικονομική Ένωση των 27. Από τις δαπάνες των 50,3 εκατομμυρίων νομισματικών μονάδων το 1958<sup>2</sup>, σήμερα γίνεται συζήτηση για προϋπολογισμό που ξεπερνάει τα 125.000 εκατομμύρια ευρώ. Επομένως, η ύπαρξη ενός ανεξάρτητου οργάνου που θα ελέγχει την σωστή καταγραφή των εσόδων και των εξόδων, τη νομιμότητα και την κανονικότητα των λογαριασμών είναι αυτονόητη. Παράλληλα, η ύπαρξη ενός θεσμικά κατοχυρωμένου ελεγκτικού οργάνου ενισχύει την έννοια της δημοκρατίας στους κόλπους της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ο έλεγχος του οργάνου που ασκεί εκτελεστική εξουσία είναι βασικό στοιχείο δημοκρατικής λειτουργίας όλου του ευρωπαϊκού οικοδομήματος<sup>3</sup>. Ο δημοσιονομικός έλεγχος είναι μια πτυχή του συνολικού ελέγχου και σχετίζεται με την διαχείριση των ιδίων πόρων. Ως κύριο εκτελεστικό όργανο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η Επιτροπή οφείλει να αποδεικνύει ότι τα χρήματα των ευρωπαίων φορολογούμενων δαπανούνται σύμφωνα με το νόμο και με τον πιο οικονομικό,

---

<sup>2</sup> Μηλιώνη Ν., *Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο*, Σάκκουλα, σ.25

<sup>3</sup> Skiada D., *The European Court of Auditors*, Kogan Page, σ.1

αποδοτικό και αποτελεσματικό τρόπο<sup>4</sup>. Στην αποστολή του Συνεδρίου αναφέρεται αυτή ακριβώς η λειτουργία: «Το Συνέδριο παρέχει ελεγκτικές υπηρεσίες μέσω των οποίων αξιολογεί την είσπραξη και την ανάλωση των κονδυλίων της ΕΕ. Εξετάζει κατά πόσον οι χρηματοοικονομικές πράξεις έχουν καταχωριστεί και παρουσιαστεί ορθά, κατά πόσον έχουν εκτελεστεί νόμιμα και κανονικά, καθώς και εάν η διαχείρισή τους έχει ασκηθεί κατά τρόπο οικονομικό, αποδοτικό και αποτελεσματικό»<sup>5</sup>. Επιπλέον, η ανεπάρκεια των ελεγκτικών μηχανισμών μέχρι το 1975, έκανε αναγκαία τη σύσταση του Συνεδρίου. Ως εκείνη τη χρονιά την αρμοδιότητα του ελέγχου των δημοσιονομικών των ευρωπαϊκών κοινοτήτων την είχε η Δημοσιονομική Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (Audit Board of the European Communities). Σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 206 της Συνθ. ΕΟΚ, 108 της Συνθ. ΕΚΑΕ και 78 δ' της Συνθ. ΕΚΑΧ, η Δημοσιονομική Επιτροπή ήλεγχε τη νομιμότητα, την κανονικότητα και τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση όλων των διαχειριστικών πράξεων των κοινοτικών οργάνων, εκτός από εκείνες που σχετιζόνταν με τον λειτουργικό προϋπολογισμό της ΕΚΑΧ και της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων. Το όργανο αυτό βρισκόταν θεσμικά σε ασθενέστερη θέση σε σχέση με τα όργανα τα οποία καλούταν να ελέγξει. Προέβaine σε εκ των υστέρων ελέγχους των διαχειριστικών πράξεων χωρίς να έχει δικαιοδοτικές αρμοδιότητες<sup>6</sup>. Η σύσταση της Επιτροπής στα τελευταία χρόνια λειτουργίας της αποτελείτο από εννέα μέλη (όσα και τα κράτη μέλη της ΕΟΚ) που διορίζονταν για μια περίοδο πέντε ετών και ασκούσαν τα καθήκοντά τους με μερική απασχόληση<sup>7</sup>. Η είσοδος στις ευρωπαϊκές κοινότητες χωρών με μακράιωνη παράδοση στον έλεγχο των δημοσιονομικών πράξεων όπως η Μ. Βρετανία, η Δανία και η Ιρλανδία και η θεσμική ενίσχυση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ως ένα από τα όργανα δημοσιονομικής εξουσίας, δημιούργησαν πρόσφορο έδαφος για τη δημιουργία ενός ελεγκτικού, ανεξάρτητου οργάνου με αυξημένες αρμοδιότητες.

Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο ιδρύθηκε με τη Συνθήκη των Βρυξελλών στις 22 Ιουλίου 1975, δύο χρόνια μετά την προσχώρηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση της Δανίας, της Ιρλανδίας και της Μεγάλης Βρετανίας και ουσιαστικά άρχισε να

---

<sup>4</sup> Στο ίδιο, σ.1

<sup>5</sup> Αποστολή, <http://eca.europa.eu/portal/page/portal/aboutus/abouttheeca>, 12-2-2011

<sup>6</sup> Leygues J. C., «La Commission de controle des Communautés europeennes», *Revue du Marche Commun*, 1974, 172, σ.59

<sup>7</sup> Μηλιώνη Ν., όπ. π., σ.28

λειτουργεί το 1977. Ένας ιδιαίτερα σημαντικός ρόλος για τη σύσταση ενός εξαιρετικά ισχυρού ελεγκτικού οργανισμού ήταν η θέσπιση ενός προϋπολογισμού που θα βασιζόταν σε ιδίους πόρους από το 1970 και μετά<sup>8</sup>. Ο θεσμός αυτός δεν ήταν φυσικά κάτι καινούργιο για τις ευρωπαϊκές χώρες. Καθώς αναπτύσσονταν ανεξάρτητα και ισχυρά κράτη στη Γηραιά Ήπειρο κατά τον ύστερο Μεσαίωνα, δημιουργήθηκαν και θεσμικά όργανα που είχαν ως ρόλο τον έλεγχο της διενέργειας των κρατικών δαπανών. Η Μεγάλη Βρετανία και η Γαλλία θεωρούνται οι χώρες με την μεγαλύτερη παράδοση στον τομέα αυτό. Από το 1313 υπήρχαν αξιωματούχοι στην Αγγλία με ελεγκτικά καθήκοντα ενώ κατά τη βασιλεία της Ελισάβετ (1559) ιδρύθηκε ελεγκτικό Σώμα που ήλεγχε τις δαπάνες από το κρατικό Θησαυροφυλάκιο (Auditors of the Imprest). Το 1780 καθιερώθηκε με νόμο η θέσπιση οργάνου επιφορτισμένου με τον έλεγχο των δημοσίων δαπανών<sup>9</sup>. Στη Γαλλία διαδικασίες ελέγχου των κυβερνητικών ή κρατικών δαπανών έχουν καταγραφεί από τον 13<sup>ο</sup> αιώνα. Στην Ελλάδα το Ελεγκτικό Συνέδριο ιδρύθηκε λίγα χρόνια μετά την επανάσταση και την απελευθέρωση από την Οθωμανική Αυτοκρατορία το 1833 κατά το γαλλικό πρότυπο και είναι από τους αρχαιότερους θεσμούς του ελληνικού κράτους<sup>10</sup>.

### **1.3 ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ**

Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, συστήθηκε με την προοπτική να αποτελέσει ένα ανεξάρτητο θεσμικό όργανο, απαλλαγμένο από πολιτική ή άλλου είδους επιρροή ή από συγκρούσεις συμφερόντων<sup>11</sup> και το οποίο θα ήταν η δημοσιονομική συνείδηση της κοινότητας σύμφωνα με τον πρόεδρο του δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων Hans Kutschner, ο οποίος αναφέρθηκε με αυτό τον όρο όταν μιλούσε για την ανεξαρτησία των πρώτων μελών του κατά τη διάρκεια της ορκωμοσίας τους στις

---

<sup>8</sup> Laffan B., «Becoming a ‘Living Institution’: The Evolution of the European Court of Auditors», *Journal of Common Market Studies*, June 1999, Vol.37, No 2, p.254

<sup>9</sup> *History of the NAO*, History of the National Audit Office, [http://www.nao.org.uk/about\\_us/history\\_of\\_the\\_nao.aspx](http://www.nao.org.uk/about_us/history_of_the_nao.aspx), 29-10-2010

<sup>10</sup> Παπαδόπουλου Α., *Το ελληνικό παράδειγμα του νομικισμού*, Το ελληνικό παράδειγμα του νομικισμού, <http://e-rooster.gr/06/2009/1414>, 29-10-2010

<sup>11</sup> Kourtikakis K., «Imitation and supranational politics: some lessons from the European Ombudsman and the European Court of Auditors», *European Political Science Review*, 2010, Vol.2, No1, p.35

25 Οκτωβρίου 1977<sup>12</sup>. Η πρώτη αυτή συγκρότηση του Συνεδρίου έχει ιδιαίτερη σημασία αφού για πρώτη φορά το Συμβούλιο κλήθηκε να ζητήσει τη γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου με αφορμή το διορισμό των μελών ενός οργάνου<sup>13</sup>. Ήταν συνεπώς ένα από τα πρώτα βήματα προς την επίλυση του προβλήματος του δημοκρατικού ελλείμματος που υπάρχει στους κόλπους των ευρωπαϊκών κοινοτήτων. Το ίδιο το Συνέδριο δίνει σήμερα μια πιο δημοκρατική προσέγγιση στο ρόλο του και αυτοχαρακτηρίζεται ως *ανεξάρτητος θεματοφύλακας των οικονομικών συμφερόντων των πολιτών της Ευρωπαϊκής Ένωσης*<sup>14</sup>. Στην οργάνωση και στη λειτουργία του έχει ενσωματώσει στοιχεία από ανώτερα όργανα εξωτερικού ελέγχου, τόσο αγγλοσαξωνικού, όσο και ηπειρωτικού τύπου. Τα κυριότερα χαρακτηριστικά του είναι τα εξής:

- Είναι συλλογικό όργανο. Ο συλλογικός χαρακτήρας διατυπώνεται στο πρώτο άρθρο του εσωτερικού του κανονισμού. Αυτό είναι στοιχείο που υπάρχει σε όλα σχεδόν τα ελεγκτικά συνέδρια της ηπειρωτικής Ευρώπης με εξαίρεση τον Rigsrevisionen (Γενικό Ελεγκτή) της Δανίας, ο οποίος ως μονοπρόσωπο όργανο έχει την ευθύνη για τον εξωτερικό έλεγχο των δημοσίων δαπανών και για την υποβολή προτάσεων και αναφορών σχετικά με τον κρατικό προϋπολογισμό<sup>15</sup>. Με ανάλογο τρόπο είναι οργανωμένη και η ελεγκτική υπηρεσία της Κύπρου, στην οποία προϊστάται ο Γενικός Ελεγκτής με αρμοδιότητες τον έλεγχο των λογαριασμών της Κεντρικής Κυβέρνησης, των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου, των Αρχών Τοπικής Διοίκησης και άλλων δημόσιων οργανισμών και Ταμείων<sup>16</sup>. Αντίθετα, ο πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου είναι πρώτος ανάμεσα σε ίσους (*primus inter pares*) και έχει κυρίως συντονιστικά καθήκοντα (σύγκληση συνεδριάσεων, εξασφάλιση ομαλής διεξαγωγής των συζητήσεων, μέριμνα για την εκτέλεση των αποφάσεων, μέριμνα για την εύρυθμη λειτουργία των

---

<sup>12</sup> *The Court of Auditors*, European Navigator – The history of united Europe on the Internet, < <http://www.ena.lu/>>, 17-2-2011

<sup>13</sup> Skiada D., όπ. π., σ.7

<sup>14</sup> *Ρόλος και έργο του Συνεδρίου*, Ρόλος, <http://eca.europa.eu/portal/page/portal/aboutus/TheCourtsroleandwork/Role>, 17-2-2011

<sup>15</sup> *Audit of the State Accounts*, Rigsrevisionen, The Auditor's General Act, < <http://www.rigsrevisionen.dk/composite-130.htm>>, 17-2-2011

<sup>16</sup> *Ελεγκτική Υπηρεσία της Κυπριακής Δημοκρατίας*, Ελεγκτική Υπηρεσία της Κυπριακής Δημοκρατίας, < [http://www.audit.gov.cy/audit/audit.nsf/index\\_gr/index\\_gr?OpenDocument](http://www.audit.gov.cy/audit/audit.nsf/index_gr/index_gr?OpenDocument)>, 17-2-2011

υπηρεσιών) και καθήκοντα εκπροσώπησης του Συνεδρίου στις εξωτερικές του σχέσεις<sup>17</sup>.

- Οι αποφάσεις λαμβάνονται συλλογικά. Μόνη εξαίρεση αποτελούν οι αποφάσεις σχετικές με διορισμούς που εμπίπτουν στην αρμοδιότητα του Συνεδρίου<sup>18</sup>. Κάθε μέλος έχει ευθύνη για οποιαδήποτε άλλη απόφαση. Το στοιχείο αυτό υπάρχει σε όλα τα ελεγκτικά όργανα των κρατών μελών της Ε.Ε. που είναι συλλογικά συγκροτημένα με εξαίρεση το αυστριακό Rechnungshog όπου την αποφασιστική αρμοδιότητα έχει ο πρόεδρος του<sup>19</sup>.
- Στην ονομασία του περιέχει τον όρο *Δικαστήριο των Λογαριασμών (Curia Rationum)*. Η ιδιότητα του δικαστηρίου στο όνομα υπάρχει κυρίως στα ελεγκτικά όργανα της ηπειρωτικής Ευρώπης με εξαίρεση τις σκανδιναβικές χώρες και την Κύπρο. Ωστόσο, το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο στερείται δικαιοδοτικών αρμοδιοτήτων όπως συμβαίνει επίσης στο Algemene Rekenkamer της Ολλανδίας, στο γερμανικό Bundesrechnungshof και στο αυστριακό Rechnungshog<sup>20</sup>. Δεν έχει την αποστολή να τέμνει δημοσιονομικές διαφορές και επιπλέον δεν έχει την αρμοδιότητα να επιβάλλει ποινές όπως το Δικαστήριο και η Επιτροπή ή τα ίδια τα κράτη μέλη. Ωστόσο, στην αναζήτηση της νομικής φύσης του Ελεγκτικού Συνεδρίου θα πρέπει να ληφθεί υπόψη το γεγονός ότι τα πορίσματα των ελεγκτικών του δραστηριοτήτων δεν υπόκεινται σε έλεγχο από το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης<sup>21</sup>. Επιπλέον η δικαστική του φύση μπορεί να υποστηριχθεί από τον αντίκτυπο των πορισμάτων του. Δεν πρέπει να αγνοείται το γεγονός ότι οι εργασίες και τα πορίσματα ελεγκτών του Συνεδρίου συνέβαλαν αποφασιστικά στην παραίτηση της Επιτροπής Σαντέρ το 1999.

---

<sup>17</sup> Παρ.1, άρθρ.9, *Εσωτερικός Κανονισμός του Ελεγκτικού Συνεδρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, L103/1, 23/4/2010

<sup>18</sup> Στο ίδιο, παρ.1, άρθρ.25

<sup>19</sup> Μηλιώνη Ν., *όπ. π.*, σ.31

<sup>20</sup> Στο ίδιο, σσ. 32-33

<sup>21</sup> Στο ίδιο, σ.72

## **1.4 ΟΡΓΑΝΩΣΗ – ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ**

Η ανάλυση της οργάνωσης του Συνεδρίου δίνει τη δυνατότητα κατανόησης του τρόπου με τον οποίο επιτελεί τις σύνθετες λειτουργίες και κατ'επέκταση, το ρόλο του. Η κύρια αποστολή του Συνεδρίου είναι ο έλεγχος της κανονικής εκτέλεσης του προϋπολογισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ελέγχεται η νομιμότητα και η κανονικότητα των εσόδων και των δαπανών ως το επίπεδο του τελικού αποδέκτη των κοινοτικών χρημάτων, καθώς επίσης και η χρηστή δημοσιονομική διαχείριση των κοινοτικών χρημάτων στο σύνολό τους. Στον έλεγχο νομιμότητας εξετάζεται αν οι οικονομικές συναλλαγές συντελούνται σύμφωνα με τις σχετικές με αυτές νομικές διατάξεις. Συνεπώς, το Συνέδριο βοηθάει το ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο στην άσκηση των καθηκόντων τους που σχετίζονται με τον προϋπολογισμό. Επιπλέον, ελέγχει τους λογαριασμούς του συνόλου των εσόδων και των εξόδων κάθε λοιπού οργάνου που έχει ιδρυθεί από την Ένωση όταν η ιδρυτική του πράξη δεν αποκλείει αυτό τον έλεγχο. Ωστόσο το Συνέδριο προχωράει περισσότερο και έχει τη δικαιοδοσία να ελέγξει και το management των οργανισμών σε σχέση με τη συμμόρφωση του με τις συνθήκες και τη δευτερεύουσα νομοθεσία (προϋπολογισμός, εσωτερικοί κανονισμοί, εσωτερικοί κανονισμοί). Δεν εξετάζεται η νομιμότητα της δευτερεύουσας νομοθεσίας. Αυτό είναι έργο του Δικαστηρίου της Ένωσης<sup>22</sup>. Σχετικά με τον έλεγχο της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, το Συνέδριο εξετάζει αν οι ελεγχόμενες συναλλαγές και πράξεις διεξάγονται υπό το πρίσμα της οικονομίας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας. Επομένως το Συνέδριο έχει μεγαλύτερες αρμοδιότητες από τη Δημοσιονομική Επιτροπή που θεωρητικά αντικατέστησε. Η Επιτροπή είχε το δικαίωμα να ελέγξει μόνο τα έσοδα και τις δαπάνες που αποτυπώνονταν στο γενικό προϋπολογισμό ενώ το Συνέδριο έχει τη δικαιοδοσία να ελέγχει τους λογαριασμούς των οργάνων της Ένωσης, ακόμη και στη περίπτωση που αυτοί δεν εμφανίζονται στο γενικό προϋπολογισμό. Η λειτουργία του σήμερα είναι ανεξάρτητη από τη λειτουργία των υπόλοιπων θεσμικών οργάνων. Το Συνέδριο δεν έχει αρμοδιότητα ελέγχου στα όργανα που χρηματοδοτούνται από τα κράτη μέλη. Τέτοια περίπτωση αποτελεί η Europol η οποία ελέγχεται από την Μεικτή Επιτροπή Ελέγχου (Join Audit

---

<sup>22</sup> Skiada D., όπ. π., σ.23



Committee). Ωστόσο και στην περίπτωση αυτή τρία από τα μέλη της Επιτροπής ορίζονται από το Συνέδριο και οι έλεγχοι λαμβάνουν χώρα σύμφωνα με τα ευρέως αποδεκτά διεθνή πρότυπα ελέγχου.<sup>23</sup> Επίσης, το Συνέδριο έχει την αρμοδιότητα να ελέγξει τη χρήση των πόρων που διατίθενται στα κράτη μέλη με τη μορφή των χρηματοδοτήσεων σε στενή συνεργασία με τα εθνικά ελεγκτικά συνέδρια ή και σε χώρες που δεν ανήκουν στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Στην περίπτωση αυτή υπάρχει και πάλι συνεργασία με τους εθνικούς ελεγκτικούς οργανισμούς των χωρών αυτών σε μικρότερο βαθμό<sup>24</sup>. Το Ελεγκτικό Συνέδριο σχεδιάζει και προγραμματίζει τους ελέγχους του, αποφασίζει τον τρόπο με τον οποίο θα παρουσιάσει τις παρατηρήσεις του και καθορίζει μόνο του πόσα και ποια από τα ευρήματά του θα δημοσιευτούν. Ουσιαστικά, τα ερωτήματα που απαντώνται μέσα από τους ελέγχους του Συνεδρίου είναι τα ακόλουθα:

- Παρουσιάζουν ακριβοδίκαια οι λογαριασμοί, ως προς όλες τις ουσιώδεις πλευρές, την οικονομική κατάσταση, τα αποτελέσματα και την ταμειακή ροή του οικονομικού έτους, σύμφωνα με το ισχύον πλαίσιο χρηματοοικονομικής πληροφόρησης; (δημοσιονομικός έλεγχος)
- Είναι οι πράξεις, ως προς όλες τις ουσιώδεις πλευρές, σύμφωνες με το νομικό και κανονιστικό πλαίσιο από τα οποία διέπονται; (έλεγχος συμμόρφωσης)
- Εξασφαλίζεται χρηστή δημοσιονομική διαχείριση, ήτοι χρησιμοποιούνται τα ελάχιστα απαιτούμενα κεφάλαια (οικονομία), επιτυγχάνονται τα αποτελέσματα με τους ελάχιστους δυνατούς πόρους (αποδοτικότητα) και εκπληρώνονται οι στόχοι (αποτελεσματικότητα); (έλεγχος επιδόσεων)<sup>25</sup>

Σύμφωνα με τη Συνθήκη, το Συνέδριο αποτελείται από 27 μέλη που προέρχονται από τα ισάριθμα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στη συγκρότηση του σώματος συμμετέχουν και τα κράτη μέλη, και τα όργανα της Ένωσης. Τα μέλη του Συνεδρίου προτείνονται από τα κράτη που προέρχονται και διορίζονται από το Συμβούλιο, κατόπιν διαβούλευσης του με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Η θητεία

---

<sup>23</sup> Busuioc M., « External audit : the European Court of Auditors and the Joint Audit Committee ». In: *The accountability of European agencies : legal provisions and ongoing practices*, Delft : Eburon, 2010, p. 141

<sup>24</sup> OECD, *Effects on European Union Accession: Part II External Audit*, Sigma Papers, No 20, OECD Publishing, 1997, p.123

<sup>25</sup> *Ρόλος και έργο του Συνεδρίου*, Ελεγκτικές εργασίες, <<http://eca.europa.eu/portal/page/portal/aboutus/TheCourtsroleandwork/Auditwork>>, 17-2-2011

τους είναι εξαιτής και ανανεώσιμη<sup>26</sup>. Η απασχόλησή τους είναι πλήρης και δεν δικαιούνται να ασκούν οποιαδήποτε άλλη επαγγελματική δραστηριότητα. Ο καθοριστικός ρόλος του Συμβουλίου στη συγκρότηση του σώματος θέτει ορισμένα ερωτηματικά σχετικά με την ανεξαρτησία του Συνεδρίου. Με την αποφασιστική του αρμοδιότητα στο διορισμό των μελών του Ελεγκτικού Συνεδρίου, το Συμβούλιο των Υπουργών εμφανίζεται ως υπέρτερο θεσμικό όργανο. Η εμπλοκή του Κοινοβουλίου στη διαδικασία αυτή μετριάξει την αίσθηση της υπεροχής του Συμβουλίου και καλύπτει μερικώς το προφανές δημοκρατικό έλλειμμα και ενισχύει το μοντέλο ομοσπονδοποίησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης<sup>27</sup>. Επιπλέον, η διαδικασία κατά την οποία ένα ή περισσότερα μέλη κηρύσσονται έκπτωτα από το αξίωμα τους εγείρει και πάλι κάποιες συζητήσεις σχετικά με τη θέση του Συνεδρίου ως προς το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Σύμφωνα με τη Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η απαλλαγή από τα καθήκοντα ενός μέλους επέρχεται μετά από απόφαση του Δικαστηρίου, εφόσον αυτό διαπιστώσει ότι συντρέχουν σχετικοί λόγοι<sup>28</sup>. Η διαδικασία αυτή ξεκινάει μετά από αίτηση του Συνεδρίου, το οποίο όμως δεν κατέχει αποφασιστική αρμοδιότητα.

Τα αποτελέσματα των ελεγκτικών εργασιών του Συνεδρίου δημοσιεύονται σε εκθέσεις. Οι εκθέσεις αυτές ταξινομούνται σε τρία είδη:

- 1) Ετήσιες εκθέσεις. Γίνεται παρουσίαση των αποτελεσμάτων των δημοσιονομικών ελέγχων που αφορούν το γενικό προϋπολογισμό και τα Ευρωπαϊκά Ταμεία Ανάπτυξης και παρέχεται δήλωση αξιοπιστίας αναφορικά με την κανονικότητα και τη νομιμότητα των λογαριασμών. Το Συνέδριο δηλώνει ότι όλοι οι λογαριασμοί απεικονίζουν την πραγματικότητα και οι συναλλαγές είναι νόμιμες και κανονικές. Η δημοσίευσή των ετήσιων εκθέσεων γίνεται το Νοέμβριο εκάστου έτους. Οι εκθέσεις αυτές εκφράζουν την οριζόντια αντιμετώπιση της διαχείρισης ενός συγκεκριμένου οικονομικού έτους
- 2) Ειδικές ετήσιες εκθέσεις. Γίνεται παρουσίαση των αποτελεσμάτων των δημοσιονομικών ελέγχων στους οργανισμούς της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

---

<sup>26</sup> Παρ 2, άρθρ. 286, *Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης*

<sup>27</sup> Μηλιώνη Ν., *όπ. π.*, σ.43

<sup>28</sup> Παρ 6, άρθρ. 286, *Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης*

3) Ειδικές εκθέσεις. Γίνεται παρουσίαση των αποτελεσμάτων επιλεγμένων ελέγχων επιδόσεων και συμμόρφωσης σε όργανα, οργανισμούς αλλά και διαδικασίες στη λειτουργία της Ένωσης<sup>29</sup>. Εδώ το Συνέδριο έχει μεγαλύτερη ευελιξία στη διατύπωση των απόψεων του αλλά και στην έκταση των εκθέσεων. Η σύνταξη τους έρχεται σε σύντομο χρονικό διάστημα μετά τους ελέγχους και είναι πιο εύκολο για το ελεγχόμενο όργανο να ανταποκριθεί στις υποδείξεις τους<sup>30</sup>. Οι ειδικές εκθέσεις εκφράζουν την προσπάθεια κάθετης έρευνας σε ένα ειδικό αντικείμενο χωρίς χρονικό περιορισμό για να εντοπιστούν τα κενά και οι αδυναμίες ενός δεδομένου μηχανισμού.<sup>31</sup>

Η αποτελεσματικότητα και η αντικειμενικότητα των εκθέσεων αυξάνεται μέσα από τη δυνατότητα που δίνεται στους ελεγχόμενους οργανισμούς να απαντούν και να σχολιάζουν στα επιμέρους σημεία των ελέγχων. Πριν από την οριστική σύνταξη των εκθέσεων το Συνέδριο είναι υποχρεωμένο να οργανώνει ακροάσεις και να παρουσιάζει τα βασικά τους σημεία στην Επιτροπή (αν πρόκειται για τις ετήσιες εκθέσεις) ή στους ελεγχόμενους οργανισμούς (αν πρόκειται για ειδικές εκθέσεις) και να συμπεριλάβει τις απόψεις τους. Σε αυτό το στάδιο γίνονται συναντήσεις με τους διευθυντές των υπηρεσιών και τους υπεύθυνους του εσωτερικού ελέγχου, όπου αυτό είναι εφικτό. Τα αρμόδια στελέχη έχουν τη δυνατότητα να εξηγήσουν κάποια ασαφή σημεία στους ελεγκτές και να τους παρουσιάσουν κάποια επιπλέον στοιχεία που πιθανόν να διέφυγαν της προσοχής τους<sup>32</sup>. Με αυτό τον τρόπο μπορεί να επηρεαστούν σημαντικά τα πορίσματα του ελέγχου και επιπλέον ο διάλογος αυτός βοηθάει στο κτίσιμο σχέσεων συνεργασίας ανάμεσα στα όργανα της Ένωσης και στο Συνέδριο<sup>33</sup>.

Στο Συνέδριο, με λειτουργικό προϋπολογισμό 132 εκατομμυρίων ευρώ, εργάζονται περισσότεροι από 800 υπάλληλοι (ελεγκτές, μεταφραστές, διοικητικοί), εκ των οποίων οι ελεγκτές χωρίζονται σε ομάδες ελέγχου. Τα σχέδια εκθέσεων που συντάσσουν υποβάλλονται στο Συνέδριο, το οποίο λαμβάνει τις σχετικές αποφάσεις για τη δημοσιοποίησή τους. Η απουσία νομικών εξουσιών υποχρεώνει το Συνέδριο,

---

<sup>29</sup> Ρόλος και έργο του Συνεδρίου, Υλοποιήσεις, <<http://eca.europa.eu/portal/page/portal/aboutus/TheCourtsroleandwork/Output>>, 17-2-2011

<sup>30</sup> Skiada D., όπ. π., σ.19

<sup>31</sup> Μηλιώνη Ν., όπ. π., σ.112

<sup>32</sup> Busuioc M., όπ. π., σ.143

<sup>33</sup> Μηλιώνη Ν., σ.22

σε περίπτωση ανακάλυψης παρατυπίας ή απάτης, να ενημερώνει την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης OLAF<sup>34</sup>.

Οι έλεγχοι διεξάγονται σύμφωνα με τα διεθνή συστήματα IFAC και INTOSAI. Οι ελεγκτικές αρχές και μέθοδοι που εφαρμόζει το Συνέδριο ισχύουν σε συστήματα, τόσο αγγλοσαξωνικού, όσο και ηπειρωτικού τύπου. Ο έλεγχος της νομιμότητας είναι βασικό στοιχείο ηπειρωτικού τύπου. Ωστόσο, οι υπόλοιπες αρχές (επαλήθευση των λογαριασμών, έλεγχος της κανονικότητας των δημοσιονομικών πράξεων, έλεγχος της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης) συναντώνται κυρίως σε αγγλοσαξωνικά συστήματα<sup>35</sup>. Επιπλέον, το Συνέδριο εφαρμόζει τα τελευταία χρόνια ελέγχους επί των συστημάτων, οι οποίοι σε συνδυασμό με τους ελέγχους επιμέρους πράξεων συνθέτουν ελέγχους ολοκληρωμένης δημοσιονομικής δραστηριότητας και αναδεικνύουν την αποτελεσματικότητα και τις αδυναμίες των επιμέρους συστημάτων. Οι έλεγχοι αυτοί δεν εντάσσονται στα πλαίσια των ελέγχων της νομιμότητας και της κανονικότητας ή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης με την στενή έννοια. Ανάγονται σε ένα ευρύτερο πλαίσιο που αφορά την καλή χρησιμοποίηση των κοινοτικών πόρων<sup>36</sup>. Μέσα από την ανάλυση των συστημάτων το Συνέδριο αξιολογεί μια διαδικασία που περιλαμβάνει τα συστήματα εσωτερικού ελέγχου των οργανισμών και τη δυνατότητά τους να ελέγχουν τη νομιμότητα και την κανονικότητα των μεμονωμένων πράξεων όπως επίσης και τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση<sup>37</sup>. Ο έλεγχος αυτός γίνεται μέσα από την αξιολόγηση των στοιχείων και των διαδικασιών έγκρισης, καταγραφής και ελέγχου των οικονομικών πράξεων. Αν ο έλεγχος δείξει ότι οι διαδικασίες και τα συστήματα λειτουργούν σωστά τότε πραγματοποιούνται δοκιμαστικοί έλεγχοι σε μεμονωμένες πράξεις για να επαληθευτεί αυτό το συμπέρασμα. Σε αντίθετη περίπτωση εξετάζονται και πάλι επιμέρους περιπτώσεις και πράξεις για να εκτιμηθεί το μέγεθος των αδυναμιών. Συνεπώς, με τον έλεγχο επί των συστημάτων, το Συνέδριο ελέγχει την ικανότητα και το βαθμό στον οποίο ο εκάστοτε οργανισμός αυτοελέγχεται. Η αξιοπιστία των συστημάτων εξαρτάται από το βαθμό στον οποίο ανθίστανται και εντοπίζουν απάτες και παρατυπίες. Η μέθοδος ελέγχου τους η οποία είναι ιδιαίτερα

---

<sup>34</sup> *Ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα και άλλοι οργανισμοί*, Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, < [http://europa.eu/institutions/inst/auditors/index\\_el.htm](http://europa.eu/institutions/inst/auditors/index_el.htm)>, 17-2-2011

<sup>35</sup> Μηλιώνη Ν., όπ. π., σ.50

<sup>36</sup> Στο ίδιο, σ.100

<sup>37</sup> Στο ίδιο, σ.51

συνηθισμένη στους ελεγκτικούς οργανισμούς αγγλοσαξωνικού τύπου, παρουσιάζει σημαντικά πλεονεκτήματα αλλά και κάποια μειονεκτήματα. Οι διαχειριστές των κοινοτικών κονδυλίων είναι πλέον υποχρεωμένοι να τηρούν τον κανόνα της διάκρισης της ιδιότητας του διατάκτη, του υπολόγου και του δημοσιονομικού ελεγκτή. Μέσα από την ανάλυση των συστημάτων αποφεύγεται η διπλή χρήση εξωτερικών ελέγχων παράλληλα με τους εσωτερικούς που ασκεί ο ελεγχόμενος οργανισμός. Ο εξωτερικός έλεγχος εστιάζει στην ανάδειξη των σφαλμάτων του συστήματος με την κατανόηση των κρίσιμων σημείων και δεν μένει στην απλή καταγραφή τελικών αποτελεσμάτων. Οι διάφοροι τομείς και οι διαδικασίες χαρτογραφούνται. Η διαδικασία ελέγχου δεν είναι σύντομη και απαιτεί την ειλικρινή συνεργασία του ελεγχόμενου οργανισμού με το Συνέδριο. Με τον έλεγχο των συστημάτων το Συνέδριο μπαίνει στην ουσία του ρόλου του που είναι η διασφάλιση των διαδικασιών για νόμιμη, κανονική και χρηστή χρήση των χρημάτων των ευρωπαϊκών φορολογουμένων και όχι απαραίτητα η ανακάλυψη απατών και η καταδίωξη απατεώνων<sup>38</sup>. Έτσι, ενώ φαινομενικά τα αποτελέσματα των εργασιών του Συνεδρίου είναι απρόσιτα και αφηρημένα, στην ουσία αναλύουν δομές και συστήνουν διορθωτικές ενέργειες για τη μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα των συστημάτων. Η εξέταση μεμονωμένων περιπτώσεων είναι επίσης μια από τις βασικές ελεγκτικές μεθόδους του Συνεδρίου και τα αποτελέσματα καταγράφονται στη δήλωση αξιοπιστίας και σε ειδικές εκθέσεις.

### **1.5 ΟΡΓΑΝΩΤΙΚΗ ΔΟΜΗ ΤΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ**

Η οργανωτική δομή που θα επέφερε τη μεγαλύτερη δυνατή αποτελεσματικότητα και ευελιξία, απασχόλησε το Συνέδριο από την ίδρυσή του. Αρχικά, υπήρχε μια κατανομή των τομέων ελέγχου στα μέλη του. Από το 1980 συστήθηκαν τριμελείς προπαρασκευαστικές ομάδες με βασικό έργο την επεξεργασία των σχεδίων εκθέσεων και γνωμοδοτήσεων, ύστερα από εισήγηση του αρμόδιου μέλους<sup>39</sup>. Με αυτό τον τρόπο το μέλος – εισηγητής υποστηριζόταν στην αναλυτική εξέταση των γνωμοδοτήσεων και των προσχεδίων των εκθέσεων που είχε αναλάβει τη σύνταξη. Στη συνέχεια, ενόψει της διεύρυνσης του 1986 το Συνέδριο επιδίωξε να

---

<sup>38</sup> Στο ίδιο, σ.56

<sup>39</sup> Στο ίδιο, σ.60

συστήσει πιο εξειδικευμένα τμήματα και αντικατέστησε τις προπαρασκευαστικές ομάδες με τις ομάδες ελέγχου. Βασική τους αποστολή ήταν η προετοιμασία του προγράμματος εργασίας του Συνεδρίου, η προετοιμασία των διαφόρων προσχεδίων εκθέσεων και γνωμοδοτήσεων όπως επίσης και η κατανομή του προσωπικού στα διάφορα τμήματα. Με αυτό τον τρόπο η οργανωτική δομή του Συνεδρίου αποκτούσε μια εταιρική μορφή αφού οι ομάδες ελέγχου αποτελούσαν αντικείμενο κάθετης οργάνωσης με συγκεκριμένους τομείς ελέγχου στους οποίους λειτουργούσαν. Σήμερα το Ελεγκτικό Συνέδριο είναι χωρισμένο σε τέσσερα τμήματα με κάθετη διάρθρωση:

1. Τμήμα I – Διατήρηση και διαχείριση των φυσικών πόρων
2. Τμήμα II – Διαρθρωτικές πολιτικές, μεταφορές και ενέργεια
3. Τμήμα III – Εξωτερικές δράσεις
4. Τμήμα IV – Έσοδα, έρευνα και εσωτερικές πολιτικές, καθώς και όργανα και οργανισμοί της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Παράλληλα, υπάρχει και ένα πέμπτο τμήμα, το CEAD (Coordination, Evaluation, Assurance, Development), το οποίο βρίσκεται οριζόντια σε σχέση με τα υπόλοιπα τμήματα και όπως φανερώνουν τα αρχικά του ακρωνυμίου του, έργο του έχει το συντονισμό, την αξιολόγηση, τη διασφάλιση και την ανάπτυξη εντός του Συνεδρίου<sup>40</sup>. Συντονίζει την προετοιμασία της ετήσιας έκθεσης και της δήλωσης αξιοπιστίας, συμβουλεύει επί των αναφορών και των γνωμοδοτήσεων του Συνεδρίου, συμμετέχει στο σχεδιασμό και την εκτέλεση του προγράμματος εργασίας και έχει την ευθύνη για την ετοιμασία των εγχειριδίων που αφορούν τους χρηματοοικονομικούς ελέγχους και τους ελέγχους απόδοσης<sup>41</sup>. Τα τέσσερα τμήματα ελέγχου αποτελούνται το καθένα από πέντε ως έξι μέλη. Το τμήμα CEAD αποτελείται από τρία μόνιμα μέλη συν ένα μέλος από κάθε ένα κάθετο τμήμα. Η κατανομή των μελών στα τμήματα γίνεται ύστερα από πρόταση του Προέδρου του Συνεδρίου. Κάθε τμήμα εκλέγει τον πρόεδρο του και τα μέλη που θα το αντιπροσωπεύσουν στο τμήμα CEAD και στην επιτροπή του Συνεδρίου που ασχολείται με διοικητικές υποθέσεις και με ζητήματα σχετικά με το προσωπικό.

---

<sup>40</sup> *Οργανόγραμμα*, Οργανόγραμμα, <

<http://eca.europa.eu/portal/page/portal/Organisation/Organisationchart1>>, 17-2-2011

<sup>41</sup> European Court of Auditors, *International Peer Review of the European Court of Auditors*, European Communities, 2008, σ.1

Το 2006 το Συνέδριο ξεκίνησε μια διαδικασία βελτίωσης των ελεγκτικών του πρακτικών και του διοικητικού του πλαισίου. Στη διαδικασία αυτή εντάχθηκε και η αξιολόγησή του από ομότιμους. Την ελεγκτική ομάδα την απάρτιζαν ελεγκτές από την Αυστρία, τον Καναδά, τη Νορβηγία και την Πορτογαλία. Βασική τους αποστολή ήταν η αξιολόγηση της ποιότητας και της αποτελεσματικότητας των ελεγκτικών μεθόδων του Συνεδρίου και η εξεύρεση των σημείων στα οποία το Συνέδριο θα μπορούσε να βελτιωθεί<sup>42</sup>. Ένα σημείο στο οποίο στάθηκε η αξιολόγηση των ομότιμων ήταν και η οργανωτική δομή του Συνεδρίου. Σύμφωνα με τα συμπεράσματα της έκθεσης, το κάθε τμήμα αναπτύσσει μια δικιά του εργασιακή κουλτούρα και το δικό του πρωτόκολλο εργασίας για το σχεδιασμό, την τεκμηρίωση και την αναφορά των αποτελεσμάτων των εργασιών του. Τα πρωτόκολλα αυτά, αν και βασίζονται στη μεθοδολογία και στις διαδικασίες του Συνεδρίου, συντελούν στη διαμόρφωση ξεχωριστών μηχανισμών για τη διενέργεια των ελέγχων και την ερμηνεία των πολιτικών του Συνεδρίου που σχετίζονται με τους ελέγχους. Συγκεκριμένα, τα σημεία στα οποία επέμειναν οι ομότιμοι ήταν η ανεπαρκής τεκμηρίωση των διαφόρων ελεγκτικών διαδικασιών, η χρήση διαφορετικών πληροφοριακών συστημάτων από κάθε τμήμα που δεν είναι πάντα συμβατά με το πληροφοριακό σύστημα του Συνεδρίου, η μη διάχυση των αποτελεσμάτων και των πληροφοριών μετά από κάθε έλεγχο ανάμεσα στα τμήματα. Παρατηρείται έτσι απουσία κοινής πρακτικής στην επιτέλεση διαφόρων σημαντικών λειτουργιών. Η αξιολόγηση των ομότιμων επισημαίνει το πρόβλημα, τονίζει ότι η επίλυση του μπορεί να συμβάλει στη αύξηση της αποτελεσματικότητας του Συνεδρίου αλλά δεν προτείνει αλλαγές στην οργανωσιακή δομή<sup>43</sup>.

## **1.6 ΤΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΤΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ**

Για το χρονικό διάστημα 2009-2013 οι εργασίες του Ελεγκτικού Συνεδρίου έχουν δύο βασικούς στόχους: τη μεγιστοποίηση του αντίκτυπου των ελέγχων και την μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα με την καλύτερη δυνατή χρήση των πόρων του. Σχετικά με τον έλεγχο του προϋπολογισμού, το Συνέδριο σκοπεύει να εκτιμά σε μεγαλύτερο βαθμό κατά πόσο οι λογαριασμοί αποτυπώνονται σύμφωνα με τους

---

<sup>42</sup> Στο ίδιο, σ.3

<sup>43</sup> Στο ίδιο, σ.7

κανόνες και οι συναλλαγές είναι πλήρεις και πραγματικές<sup>44</sup>. Για την επιλογή των οργανισμών και των διαδικασιών που ελέγχονται και παρουσιάζονται μέσω των ειδικών εκθέσεων, το Συνέδριο ακολουθεί ανάλυση κινδύνου που είναι εστιασμένη σε διάφορες πολιτικές. Με επίκεντρο τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση, εξετάζεται κυρίως η διαδικασία λήψης αποφάσεων σε δημοσιονομικό και διοικητικό επίπεδο<sup>45</sup>. Αντικείμενο ελέγχου γίνονται συνήθως διεργασίες που συνδέονται με βασικές πτυχές της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Επίσης το Συνέδριο εστιάζει το ενδιαφέρον του σε τομείς όπου υπάρχει σημαντική πιθανότητα να παρουσιαστούν ανωμαλίες κατά την εκτέλεση εργασιών που χρηματοδοτούνται από τους πόρους της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Επιπλέον, το Συνέδριο επανέρχεται σε τομείς ή οργανισμούς που έχει ελέγξει στο παρελθόν για να εξετάσει αν υπήρξε συμμόρφωση και βελτίωση. Τέλος, το Συνέδριο έχει το δικαίωμα να ελέγξει τη χρήση των κοινοτικών πόρων σε ορισμένους τομείς αν αυτό του ζητηθεί από άλλα θεσμικά όργανα<sup>46</sup>. Αναφορικά με την κατανομή των πόρων του, το Συνέδριο δεσμεύει μεγάλο μέρος του προσωπικού του για τις ελεγκτικές εργασίες που αφορούν τη δήλωση αξιοπιστίας. Όπως έχουν παρατηρήσει οι ομότιμοι στην αξιολόγησή τους, αυτή η κατανομή αποβαίνει συχνά σε βάρος της ολοκλήρωσης των ειδικών εκθέσεων<sup>47</sup>. Το Συνέδριο δείχνει να έχει αντιληφθεί αυτή την αδυναμία και για αυτό το λόγο στη στρατηγική του για την περίοδο 2009-2013 έχει εντάξει ως βασικό στόχο την καλύτερη δυνατή χρήση των πόρων του. Ανάμεσα στα μέτρα που εξετάζονται είναι να συστήσει μια ελεγκτική ομάδα που θα ασχολείται αποκλειστικά με τους λογαριασμούς της Επιτροπής και να αναθέσει σε τρίτους μια σειρά από ελέγχους, διοικητικής κυρίως φύσης<sup>48</sup>. Επιπλέον, μια από τις προτάσεις που έχουν διατυπωθεί για να είναι το Συνέδριο πιο αποτελεσματικό είναι η στενή παρακολούθηση της συμμόρφωσης των ελεγχόμενων με βάση τις υποδείξεις των πορισμάτων. Για την περίοδο 2006-2007 έχει γίνει παρακολούθηση των υποδείξεων μόνο στο 20% των ειδικών εκθέσεων. Μέσα από τη δημιουργία σχετικών μηχανισμών το Συνέδριο θα

---

<sup>44</sup> European Court of Auditors, *Audit Strategy 2009-2012*, 2009, σ.7

<sup>45</sup> Στο ίδιο, σ.8

<sup>46</sup> Skiada D., *όπ. π.*, σσ.27-28

<sup>47</sup> European Court of Auditors, 2008, *όπ. π.*, σ.5

<sup>48</sup> European Court of Auditors, 2009, *όπ. π.*, σ.10



μπορεί να παρακολουθεί το βαθμό συμμόρφωσης και έτσι με αυτό τον τρόπο η αποτελεσματικότητα των ελέγχων του θα αυξηθεί σημαντικά<sup>49</sup>.

---

<sup>49</sup> European Court of Auditors, 2008, όπ. π., σ.9

## **ΜΕΡΟΣ 2<sup>ο</sup>: ΕΤΗΣΙΕΣ ΕΚΘΕΣΕΙΣ 2006-2009**

## **2.1 ΔΗΛΩΣΕΙΣ ΑΞΙΟΠΙΣΤΙΑΣ ΚΑΙ ΕΛΕΓΧΟΣ ΣΥΣΤΗΜΑΤΩΝ ΕΠΟΠΤΕΙΑΣ ΚΑΙ ΕΛΕΓΧΟΥ**

Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο ξεκίνησε από το 1977 να υποβάλλει ετήσιες εκθέσεις σχετικά με την εκτέλεση του γενικού προϋπολογισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Την τελευταία τετραετία η δομή των εκθέσεων είναι σε μεγάλο βαθμό ομοιόμορφη και συγκρίσιμη. Αλλαγές παρατηρούνται όταν το Συνέδριο θέλει να δώσει έμφαση σε τομείς στους οποίους διαπιστώνει παρατυπίες ή που έχουν ελεγχθεί σε μεγαλύτερο βαθμό και για αυτό το λόγο αφιερώνει ξεχωριστές ενότητες. Ο έλεγχος πλέον χωρίζεται σε δύο βασικές κατηγορίες. Στην πρώτη ελέγχεται η αξιοπιστία των λογαριασμών και η κανονικότητα των πράξεων. Στη δεύτερη το Συνέδριο εξετάζει τα συστήματα εσωτερικού ελέγχου που εφαρμόζονται στους διάφορους τομείς και στις υπηρεσίες και αναλύει την ικανότητά τους να επιφέρουν διορθώσεις<sup>50</sup>. Τα συμπεράσματα του Συνεδρίου ανά έτος μας επιτρέπουν να διερευνήσουμε ως ένα βαθμό κατά πόσο οι ετήσιες εκθέσεις συνέβαλαν στην βελτίωση της αποτελεσματικότητας των συστημάτων αυτών.

### **2.1.1 ΔΗΛΩΣΗ ΑΞΙΟΠΙΣΤΙΑΣ ΤΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ**

Στη δήλωση αξιοπιστίας στις παραγράφους II-VI καταγράφεται η ευθύνη της διοίκησης και η ευθύνη του ελεγκτή. Για το Ελεγκτικό Συνέδριο η διοίκηση δεν είναι κάτι το αφηρημένο ή γενικό. *«Σε επίπεδο ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων και οργανισμών, στη διοίκηση περιλαμβάνονται τα Μέλη των θεσμικών οργάνων, οι διευθυντές των οργανισμών, οι κύριοι και δευτερεύοντες διατάκτες, οι υπόλογοι και το υψηλόβαθμο προσωπικό των οικονομικών μονάδων καθώς και των μονάδων ελέγχου και εσωτερικού ελέγχου. Σε επίπεδο κρατών μελών και δικαιούχων χωρών, περιλαμβάνονται οι διατάκτες, οι υπόλογοι και το υψηλόβαθμο προσωπικό των αρχών πληρωμών, των οργανισμών πιστοποίησης και των εκτελεστικών οργάνων»*.<sup>51</sup> Συνεπώς, όταν το Συνέδριο καταλογίζει ευθύνες στη Διοίκηση, οι ευθύνες αυτές μπορεί να αφορούν πολιτικούς ή υπηρεσιακούς παράγοντες. Όταν γίνεται αναφορά στο επίπεδο κρατών, το Συνέδριο δεν συμπεριλαμβάνει στα όργανα της Διοίκησης

<sup>50</sup> Παρ. 0.5, Γενική Εισαγωγή, Ε.Ε.2009

<sup>51</sup> Υπ.3, Δήλωση Αξιοπιστίας του Συνεδρίου προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο – Έκθεση του Ανεξάρτητου Ελεγκτή, Ε.Ε.2009

τους φορείς που ασκούν εξωτερικό ή εσωτερικό έλεγχο (π.χ. κρατικά ελεγκτικά συνέδρια), όπως δηλαδή συμβαίνει στο επίπεδο των θεσμικών οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το Συνέδριο, πέρα από την προφανή ευθύνη για τους ετήσιους λογαριασμούς της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αποδίδει στη Διοίκηση και την ευθύνη «για τον σχεδιασμό, την εφαρμογή και τη διατήρηση συστήματος εσωτερικού ελέγχου σχετικά με την κατάρτιση και την ορθή παρουσίαση οικονομικών καταστάσεων που να μην περιέχουν ουσιώδεις ανακρίβειες, οφειλόμενες σε απάτη ή σφάλμα»<sup>52</sup>. Επιπλέον, σύμφωνα με το Συνέδριο ο καταμερισμός της ευθύνης για τη διασφάλιση της νομιμότητας και της κανονικότητας των υποκείμενων πράξεων εξαρτάται από τη μέθοδο εκτέλεσης του προϋπολογισμού. Στον πίνακα 1 παρουσιάζεται ο καταμερισμός των εκτελεστικών καθηκόντων ανάλογα με τη μέθοδο εκτέλεσης του προϋπολογισμού:

**Πίνακας 1: Καταμερισμός εκτελεστικών καθηκόντων**

Μέθοδος εκτέλεσης προϋπολογισμού	Όργανο άσκησης εκτελεστικών καθηκόντων
Άμεση κεντρική διαχείριση	Επιτροπή
Επιμερισμένη διαχείριση	Κράτη - Μέλη
Αποκεντρωμένη διαχείριση	Τρίτες χώρες
Έμμεση κεντρική διαχείριση	Άλλοι φορείς
Από κοινού διαχείριση	Επιτροπή – Διεθνείς οργανισμοί

Η τελική ευθύνη όμως για τη νομιμότητα και την κανονικότητα των υποκείμενων πράξεων στους λογαριασμούς της Ευρωπαϊκής Ένωσης βαρύνει την Επιτροπή. Στο εδάφιο β) της παραγράφου II της δήλωσης αξιοπιστίας όλων των ετήσιων εκθέσεων της τελευταίας τετραετίας, σύμφωνα με την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης καταγράφεται η αναγκαιότητα του σχεδιασμού, της εφαρμογής και της διατήρησης ενός αποτελεσματικού και αποδοτικού συστήματος εσωτερικού ελέγχου που θα ασκεί την κατάλληλη εποπτεία, θα λαμβάνει τα απαραίτητα μέτρα για την πρόληψη παρατυπιών και περιπτώσεων απάτης και θα

<sup>52</sup> Εδ. α), παρ. II, Δήλωση Αξιοπιστίας του Συνεδρίου προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο – Έκθεση του Ανεξάρτητου Ελεγκτή, Ε.Ε.2009

κατέχει δικαστικές αρμοδιότητες για την εφαρμογή διαδικασιών ανάκτησης χρεωστίως καταβληθέντων ή πλημμελώς χρησιμοποιηθέντων κονδυλίων.

Αναφορικά με την ευθύνη του ελεγκτή, τα τελευταία δύο χρόνια έχει σημειωθεί μία πρόοδος στον έλεγχο των ιδίων πόρων. Μέχρι το 2007 το Συνέδριο εξέφραζε την αδυναμία του να προβεί σε ικανοποιητικό έλεγχο των εσόδων. Τα μακροοικονομικά στατιστικά στοιχεία των κρατών – μελών στα οποία βασιζόταν ο Φόρος Προστιθέμενης Αξίας και η εισφορά που εξαρτάται από το Ακαθάριστο Εθνικό Εισόδημα δεν αποτελούσαν αντικείμενο ελέγχου. Επίσης οι έλεγχοι των παραδοσιακών ιδίων πόρων δεν κάλυπταν τις εισαγωγές που δεν ήταν υπαγόμενες στο καθεστώς της τελωνειακής επιτήρησης<sup>53</sup>. Από το 2008 βελτιώθηκαν οι διαδικασίες ελέγχου. Το Συνέδριο παραλαμβάνει από την Επιτροπή τα μακροοικονομικά στοιχεία των κρατών μελών και αξιολογεί τα συστήματα επεξεργασίας τους που χρησιμοποιεί η Επιτροπή μέχρι την ενσωμάτωσή τους στους οριστικούς λογαριασμούς και την είσπραξη των εισφορών των κρατών – μελών. Σχετικά με τους παραδοσιακούς ιδίους πόρους εξετάζονται οι λογαριασμοί των τελωνειακών αρχών και αναλύεται η ροή των δασμών που τελούν υπό τελωνειακή επιτήρηση<sup>54</sup>.

### **2.1.2 ΓΝΩΜΗ ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΗΝ ΑΞΙΟΠΙΣΤΙΑ ΤΩΝ ΛΟΓΑΡΙΑΣΜΩΝ, ΤΗ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΤΗΝ ΚΑΝΟΝΙΚΟΤΗΤΑ ΤΩΝ ΠΡΑΞΕΩΝ**

Μέσα από την μελέτη των τεσσάρων τελευταίων ετήσιων εκθέσεων παρατηρείται μια αδυναμία στα λογιστικά συστήματα ορισμένων γενικών διευθύνσεων, κυρίως σε ότι αφορά τις προχρηματοδοτήσεις, τον σχετικό διαχωρισμό των οικονομικών ετών και την καταχώριση των τιμολογίων – δηλώσεων δαπανών. Σχετικά με τη νομιμότητα και την κανονικότητα των υποκείμενων πράξεων στους λογαριασμούς διαφαίνεται μια βελτίωση από έτος σε έτος. Στην έκθεση του 2009 το Συνέδριο διατυπώνει κατηγορηματικά την άποψη ότι *«τα έσοδα και οι αναλήψεις υποχρεώσεων για όλες τις ομάδες πολιτικής είναι από κάθε ουσιώδη πλευρά, νόμιμα*

---

<sup>53</sup> Παρ. V, Δήλωση Αξιοπιστίας του Συνεδρίου προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, Ε.Ε.2007

<sup>54</sup> Παρ. V, Δήλωση Αξιοπιστίας του Συνεδρίου προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο – Έκθεση του Ανεξάρτητου Ελεγκτή, Ε.Ε.2009

και κανονικά»<sup>55</sup>. Αντίθετα, στην έκθεση του 2006 το Συνέδριο χρησιμοποιεί μια λιγότερο κατηγορηματική γλώσσα και δεν διαχωρίζει τα έσοδα και τις αναλήψεις υποχρεώσεων από τις πληρωμές όπου εύλογα παρουσιάζονται τα περισσότερα προβλήματα. «Κατά τη γνώμη του Συνεδρίου, τα έσοδα, οι αναλήψεις υποχρεώσεων και οι πληρωμές για τις διοικητικές δαπάνες, η προενταξιακή στρατηγική, με εξαίρεση το πρόγραμμα SAPARD, καθώς και οι εξωτερικές δράσεις, σε ό,τι αφορούν τις πληρωμές που διαχειρίζονται και ελέγχουν άμεσα οι αντιπροσωπείες της Επιτροπής, δεν περιέχουν ουσιώδη σφάλματα»<sup>56</sup>. Από το 2007 το Συνέδριο αναφέρεται σε συγκεκριμένες ομάδες πολιτικής όπου παρουσιάζονται σημαντικά σφάλματα στις πληρωμές. Οι ομάδες αυτές ανά έκθεση παρουσιάζονται στον Πίνακα 2:

**Πίνακας 2: Τομείς πολιτικής με ουσιώδη σφάλματα όπως καταγράφονται στις ετήσιες εκθέσεις του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου**

2007	2008	2009
Γεωργία και φυσικοί πόροι		Γεωργία και φυσικοί πόροι
Συνοχή	Συνοχή	Συνοχή
Έρευνα, ενέργεια και μεταφορές	Έρευνα, ενέργεια και μεταφορές	Έρευνα, ενέργεια και μεταφορές
Εξωτερική βοήθεια, ανάπτυξη και διεύρυνση	Εξωτερική βοήθεια, ανάπτυξη και διεύρυνση	Εξωτερική βοήθεια, ανάπτυξη και διεύρυνση
Εκπαίδευση και ιδιότητα του πολίτη		Εκπαίδευση και ιδιότητα του πολίτη

Ο βαθμός συχνότητας και σημασίας των σφαλμάτων είναι διαφορετικός ανά ομάδα και ανά έτος. Επιπλέον, σε κάποιες ομάδες υπάρχουν συγκεκριμένοι τομείς που παρουσιάζουν προβλήματα. Παράδειγμα, στην έκθεση του 2008 στην ομάδα Γεωργία και φυσικοί πόροι, το Συνέδριο εντόπισε ανεπάρκειες μόνο στον τομέα της αγροτικής ανάπτυξης. Παράλληλα το Συνέδριο ασκεί κριτική και στα συστήματα

<sup>55</sup> Παρ. IX, Δήλωση Αξιοπιστίας του Συνεδρίου προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο – Έκθεση του Ανεξάρτητου Ελεγκτή, Ε.Ε.2009

<sup>56</sup> Παρ. X, Δήλωση Αξιοπιστίας του Συνεδρίου προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, Ε.Ε.2006

εποπτείας και ελέγχου στις προβληματικές ομάδες, κρίνοντας τα «μερικώς αποτελεσματικά» στη δήλωση αξιοπιστίας του 2009.

### 2.1.3 ΣΥΝΟΨΗ ΤΩΝ ΔΙΑΠΙΣΤΩΣΕΩΝ

Από το 2005, για την ακριβέστερη παρουσίαση των οικονομικών στοιχείων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τέθηκε σε εφαρμογή η κατάρτιση των ετησίων λογαριασμών σύμφωνα με τους κανόνες της λογιστικής σε δεδουλευμένη βάση. Ο υπόλογος της Επιτροπής υποβάλλει δήλωση πληρότητας στο Συνέδριο με την οποία βεβαιώνει την πληρότητα και την αξιοπιστία των ενοποιημένων λογαριασμών και την επικύρωση των τοπικών συστημάτων της επιτροπής. Η διαδικασία επικύρωσης των τοπικών συστημάτων είναι ένα από τα σημεία όπου το Συνέδριο εστιάζει την κριτική του αφού θεωρεί ότι για τη σωστή παρουσίαση των ετήσιων λογαριασμών στο σύνολό τους ο έλεγχος και η ανάληψη ευθύνης πρέπει να ξεκινάει τουλάχιστον από το επίπεδο των Γενικών Διευθύνσεων. Από το 2007 οι υπόλογοι των άλλων θεσμικών οργάνων και οργανισμών παρέχουν διαβιβαστικές επιστολές μέσα από τις οποίες δίνεται η δυνατότητα στη διοίκηση να δηλώσει ότι οι οικονομικές καταστάσεις είναι επαρκείς, κατάλληλες και με πλήρη καταγραφή των σημαντικών γεγονότων<sup>57</sup>. Οι παρατηρήσεις του Συνεδρίου κατά την τελευταία τριετία δείχνει να έχουν βελτιώσει σημαντικά αυτή τη διαδικασία. Στην έκθεση του 2007 το Συνέδριο επισημαίνει ότι σύμφωνα με τη δήλωση του υπόλογου της Επιτροπής βεβαιώνεται ότι οι ενοποιημένοι λογαριασμοί είναι αξιόπιστοι και πλήρεις εκτός από ορισμένους περιορισμούς και ότι τα περισσότερα τοπικά συστήματα της Επιτροπής επικυρώθηκαν<sup>58</sup>. Το Συνέδριο επομένως παρατηρεί ότι υπάρχουν πολλά συστήματα που δεν επικυρώθηκαν. Στην έκθεση του 2009, σύμφωνα με τη δήλωση του υπόλογου της Επιτροπής τρεις μόνο ενοποιημένες μονάδες δεν παρείχαν τις απαιτούμενες πληροφορίες σχετικά με την επικύρωση των λογιστικών και των τοπικών συστημάτων. Οι μονάδες αυτές είναι το 7,5% στο σύνολο των μονάδων που ελέγχθηκαν και το μικρό αυτό ποσοστό αποτελεί σημαντική βελτίωση σε σχέση με τα προηγούμενα χρόνια όπως επισημαίνει στην απάντησή της η Επιτροπή<sup>59</sup>. Η παρατήρηση της Επιτροπής είναι τεκμηριωμένη καθώς ένα χρόνο πριν, στην έκθεση

<sup>57</sup> Παρ. 1.7, Παρατηρήσεις του Συνεδρίου – Αξιοπιστία των Λογαριασμών, Ε.Ε.2007

<sup>58</sup> Παρ. 1.8, Παρατηρήσεις του Συνεδρίου – Αξιοπιστία των Λογαριασμών, Ε.Ε.2007

<sup>59</sup> Παρ. 1.8, Απαντήσεις της Επιτροπής – Αξιοπιστία των λογαριασμών, Ε.Ε.2009

του 2008 επισημαίνεται ότι «λιγότερα από τα μισά θεσμικά όργανα και οργανισμοί παρείχαν πληροφορίες σχετικά με την επικύρωση των λογιστικών συστημάτων τους στις δηλώσεις πληρότητας που υπέβαλαν»<sup>60</sup>.

Μια από τις βασικές αρχές του προϋπολογισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι η ετήσια διάρκειά του. Με την εφαρμογή της λογιστικής σε δεδουλευμένη βάση από το 2005 η Επιτροπή, κατόπιν υποδείξεων του Ελεγκτικού Συνεδρίου, προέβη σε ενέργειες μέσα από τις οποίες θα διαχωρίζονταν με ξεκάθαρο τρόπο τα οικονομικά έτη<sup>61</sup>. Τη χρονιά αυτή υποδείχτηκε στις Γενικές Διευθύνσεις της Επιτροπής μια διαδικασία κατασταλτικού δοκιμαστικού ελέγχου των μεθοδολογιών διαχωρισμού των οικονομικών ετών. Ωστόσο, κάποιες από αυτές δεν ακολούθησαν την υπόδειξη αυτή<sup>62</sup>. Με την έκθεση του 2007 διαπιστώθηκε ότι σε μια γενική διεύθυνση υπήρξε βελτίωση των διαδικασιών διαχωρισμού των οικονομικών ετών. Στην έκθεση του 2008 επισημάνθηκε μια συνολική βελτίωση της σχετικής διαδικασίας ενώ στην έκθεση του 2009 διαπιστώθηκαν σφάλματα σε μεγάλη συχνότητα αλλά χωρίς σημαντική δημοσιονομική επίπτωση<sup>63</sup>. Στην περίπτωση αυτή η λειτουργία ενός λογιστικού συστήματος σε νέα βάση και η στενή παρακολούθηση και ο έλεγχος του Συνεδρίου επέφεραν σημαντική βελτίωση στον τρόπο με τον οποίο εντάσσουν τα στοιχεία τους σε συγκεκριμένο οικονομικό έτος οι Γενικές Διευθύνσεις της Επιτροπής.

Το Ελεγκτικό Συνέδριο για να ελέγξει την κανονικότητα των υποκείμενων πράξεων στους λογαριασμούς, υιοθετεί μια προσέγγιση που περιλαμβάνει δύο σκέλη. Σύμφωνα με το πρώτο σκέλος, διεξάγονται δοκιμαστικοί έλεγχοι επί των πράξεων για να διαπιστωθεί ο βαθμός κανονικότητάς τους. Σύμφωνα με το δεύτερο, το Συνέδριο αξιολογεί την αποτελεσματικότητα των συστημάτων εποπτείας και ελέγχου που χρησιμοποιούν η Επιτροπή τα κράτη – μέλη και οι φορείς για να διασφαλίζουν την κανονικότητα<sup>64</sup>. Με τα συστήματα αυτά οι διάφοροι οργανισμοί επιχειρούν να διαχειριστούν τους κινδύνους που επαπειλούν τον προϋπολογισμό. Το Συνέδριο κρίνει εύλογα ότι μέσα από την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας των

<sup>60</sup> Παρ. 1.9, Παρατηρήσεις του Συνεδρίου – Αξιοπιστία των Λογαριασμών, Ε.Ε.2008

<sup>61</sup> Ο διαχωρισμός των οικονομικών ετών αναφέρεται στις διαδικασίες που εφαρμόζονται προκειμένου να αποφασιστεί σε ποιο οικονομικό έτος πρέπει να καταχωρηθεί μια πράξη. Παρ. 1.11, Παρατηρήσεις του Συνεδρίου – Αξιοπιστία των Λογαριασμών, Ε.Ε. 2008

<sup>62</sup> Παρ. 1.18, Παρατηρήσεις του Συνεδρίου – Αξιοπιστία των Λογαριασμών, Ε.Ε. 2006

<sup>63</sup> Παρ. 1.11, Παρατηρήσεις του Συνεδρίου – Αξιοπιστία των Λογαριασμών, Ε.Ε.2009

<sup>64</sup> Παρ. 1.21, Παρατηρήσεις του Συνεδρίου – Αξιοπιστία των Λογαριασμών, Ε.Ε.2008



συστημάτων μπορεί να βγάλει συγκεκριμένα συμπεράσματα σχετικά με την κανονικότητα ενός ευρέος φάσματος από πράξεις χωρίς να χρειαστεί να ελέγξει τις πράξεις καθαυτές. Επειδή η αξιολόγηση αυτή απαιτεί σημαντικό χρόνο, το Συνέδριο επιλέγει ένα δείγμα συστημάτων και τα κατατάσσει σε τρεις κατηγορίες: Στα αποτελεσματικά όταν περιορίζεται ο κίνδυνος σφάλματος στις πράξεις, στα μερικώς αποτελεσματικά όταν υπάρχουν αδυναμίες που επηρεάζουν τη λειτουργική αποτελεσματικότητα και στα μη αποτελεσματικά όταν υπονομεύεται πλήρως η λειτουργική αποτελεσματικότητα λόγω γενικευμένων αδυναμιών<sup>65</sup>. Επιπλέον, τα συστήματα εποπτείας και ελέγχου αξιολογούνται και συνολικά μέσα από τον έλεγχο των επιλεγμένων συστημάτων ελέγχου αλλά και από τον ξεχωριστό δοκιμαστικό έλεγχο των πράξεων, όπως αναφέρεται στο πρώτο σκέλος της προσέγγισης του Συνεδρίου. Στη έκθεση για το έτος 2006 το Συνέδριο ορίζει ως αποτελεσματικά τα συστήματα όταν τα σφάλματα που παρουσιάζονται έχουν οικονομικό αντίκτυπο μικρότερο από το 2% του αντίστοιχου στατιστικού πληθυσμού. Στα μερικώς αποτελεσματικά ο οικονομικός αντίκτυπος υπερβαίνει το 2% του αντίστοιχου οικονομικού πληθυσμού. Για να καταλήξει σε ολοκληρωμένα συμπεράσματα σχετικά με την αποτελεσματικότητα των συστημάτων ελέγχου, το Συνέδριο ανέλυσε το βαθμό στον οποίο οι θέσεις της Επιτροπής μέσα από τις ετήσιες εκθέσεις δραστηριότητας και τις δηλώσεις των γενικών διευθυντών συμπίπτουν με τις δικές του διαπιστώσεις ελέγχου. Επιπλέον εξέτασε τις υφιστάμενες πληροφορίες σχετικά με τις ανακτήσεις και τις δημοσιονομικές διορθώσεις και σχολίασε το σχέδιο δράσης της Επιτροπής για ένα ολοκληρωμένο πλαίσιο έλεγχου πριν καταλήξει σε μια επισκόπηση της λειτουργίας των συστημάτων ελέγχου<sup>66</sup>. Είναι επομένως πολύπλευρη η ανάλυση και εμφανής η τεράστια σημασία που δίνει το Συνέδριο στα συστήματα εσωτερικού ελέγχου και στη βελτίωσή τους.

## **2.2 ΕΤΗΣΙΑ ΕΚΘΕΣΗ 2006**

### **2.2.1 ΕΤΗΣΙΕΣ ΕΚΘΕΣΕΙΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ – ΔΗΛΩΣΕΙΣ Γ.Δ.**

Στις δηλώσεις των γενικών διευθυντών της Επιτροπής, οι οποίες επισυνάπτονται στις ετήσιες εκθέσεις δραστηριότητας, εκτιμάται κατά πόσο οι

---

<sup>65</sup> Παρ. 1.30, Παρατηρήσεις του Συνεδρίου – Αξιοπιστία των Λογαριασμών, Ε.Ε.2008

<sup>66</sup> Παρ. 2.1-2.2, Πλαίσιο εσωτερικού ελέγχου της Επιτροπής, Ε.Ε.2006

χορηγούμενοι πόροι χρησιμοποιούνται σύμφωνα με τις αρχές της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης. Επιπλέον οι γενικοί διευθυντές αποφαίνονται αν οι διαδικασίες εσωτερικού ελέγχου στις υπηρεσίες ευθύνης τους παρέχουν εύλογη βεβαιότητα σχετικά με τη νομιμότητα και την κανονικότητα των υποκείμενων πράξεων. Όταν διαπιστώνονται σημαντικές αδυναμίες στα συστήματα ελέγχου ή παρατυπίες, οι διευθυντές οφείλουν να διατυπώνουν επιφυλάξεις και να καταρτίζουν σχέδια για την αποκατάσταση της εύρυθμης λειτουργίας των συστημάτων<sup>67</sup>. Μέσα στις ετήσιες εκθέσεις, το Συνέδριο αναγνωρίζει τις προσπάθειες της Επιτροπής να συσχετίσει ξεκάθαρα την αποδοτικότητα των συστημάτων εσωτερικού ελέγχου και τη βάση, στην οποία καταρτίζονται οι δηλώσεις των γενικών διευθυντών. Στην έκθεση του οικονομικού έτους 2006 το Συνέδριο, αναφερόμενο στις ετήσιες εκθέσεις, διαπιστώνει καταρχήν μια βελτίωση στην αξιολόγηση των δυνατών και των αδύνατων σημείων των συστημάτων εποπτείας. Από τις 40 δηλώσεις, οι 15 περιέχουν μία ή περισσότερες επιφυλάξεις. Ο συνολικός αριθμός των επιφυλάξεων μειώθηκε, από 31 το 2005 σε 20 το 2006. Οι τομείς όπου υπάρχει σε γενικές γραμμές συμφωνία ανάμεσα στην Επιτροπή (ετήσιες εκθέσεις) και στο Συνέδριο (δήλωση αξιοπιστίας) είναι οι ίδιοι πόροι, οι εσωτερικές πολιτικές, η προενταξιακή στρατηγική και οι διοικητικές δαπάνες<sup>68</sup>. Αντίθετα σε τομείς όπως η Κοινή Γεωργική Πολιτική, οι Περιφερειακές Πολιτικές – Απασχόληση, οι Κοινωνικές Υποθέσεις – Ίσες Ευκαιρίες και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Συνέδριο εκτιμάει ότι οι γενικοί διευθυντές *«παραθέτουν θετικότερο απολογισμό ως προς τη νομιμότητα και την κανονικότητα των κοινοτικών δαπανών σε σχέση με τα αποτελέσματα του ελέγχου του Συνεδρίου»*<sup>69</sup>. Το συμπέρασμα που προκύπτει είναι ότι οι γενικές διευθύνσεις πρέπει να καταβάλουν περαιτέρω προσπάθειες για τη μέτρηση της αποτελεσματικότητας των συστημάτων εποπτείας.

### **2.2.2 ΣΧΕΔΙΑ ΔΡΑΣΗΣ – ΠΡΟΤΥΠΑ ΕΛΕΓΧΟΥ**

Το 2006 βρισκόταν σε εξέλιξη ένα σχέδιο δράσης από την Επιτροπή προς ένα ολοκληρωμένο πλαίσιο εσωτερικού ελέγχου. Τον Μάρτιο του 2007 η Επιτροπή παρουσίασε μια έκθεση σχετικά με την πορεία του σχεδίου αυτού. Στα κυριότερα

<sup>67</sup> Παρ. 2.8, Πλαίσιο εσωτερικού ελέγχου της Επιτροπής, Ε.Ε.2006

<sup>68</sup> Παρ. 2.12, Πλαίσιο εσωτερικού ελέγχου της Επιτροπής, Ε.Ε.2006

<sup>69</sup> Παρ. 2.13, Πλαίσιο εσωτερικού ελέγχου της Επιτροπής, Ε.Ε.2006

σημεία της αναφερόταν ότι σημειώθηκε ουσιαστική πρόοδος αλλά υπήρχαν κάποιες καθυστερήσεις και προκλήσεις που έπρεπε να αντιμετωπιστούν<sup>70</sup>. Το σχέδιο δράσης χωρίζεται σε τέσσερις τομείς: απλούστευση και κοινές μορφές ελέγχου, διαχειριστικές δηλώσεις και αξιοπιστία του ελέγχου, προσέγγιση ενιαίου ελέγχου – κοινοποίηση των αποτελεσμάτων και προτεραιότητες όσον αφορά τη σχέση κόστους – αποδοτικότητας, τομεακές ελλείψεις. Σε κάθε τομέα υπάγονται επιμέρους δράσεις. Σε σύνολο 35 επιμέρους δράσεων η Επιτροπή εκτιμούσε ότι 10 από αυτές είχαν ολοκληρωθεί, 5 βρίσκονταν στο τελικό στάδιο υλοποίησης, 13 ήταν σε εξέλιξη, 4 δεν είχαν ξεκινήσει και 3 είχαν αποσυρθεί. Επιπλέον, παρουσιάστηκαν 6 νέες επιμέρους δράσεις με προθεσμία υλοποίησης το τέλος του 2007<sup>71</sup>. Το Συνέδριο κράτησε μια επιφυλακτική στάση ως προς τις εκτιμήσεις της Επιτροπής. Θεωρεί το χρονοδιάγραμμα υλοποίησης αρκετά αισιόδοξο και εκτιμάει ότι ο αντίκτυπος των δράσεων στα συστήματα εποπτείας και ελέγχου θα μπορούσε να καταγραφεί σε μεσοπρόθεσμο και μακροπρόθεσμο ορίζοντα<sup>72</sup>. Παράλληλα, δεν θεωρεί καμία επιμέρους δράση ολοκληρωμένη αφού 15 από αυτές χρήζουν συνέχειας εφόσον ο στόχος δεν είχε επιτευχθεί πλήρως ή δεν υπήρχε ακόμη αντίκτυπος, 16 βρίσκονται σε εξέλιξη, 4 δεν είχαν ξεκινήσει ακόμη και 6 ήταν νεοεισαχθείσες<sup>73</sup>.

Τα περισσότερα και σημαντικότερα σφάλματα σε πράξεις που υπόκεινται στον κοινοτικό προϋπολογισμό παρατηρούνται στις δαπάνες σε επίπεδο τελικών δικαιούχων. Το Συνέδριο εκτιμάει για το 2006 ότι τα αποδεικτικά στοιχεία σχετικά με τις διορθώσεις που έλαβαν χώρα είναι ανεπαρκή. Η Επιτροπή, για να διασφαλίσει τη διαθεσιμότητα, την πληρότητα και την αξιοπιστία των πληροφοριών σχετικά με τη διόρθωση σφαλμάτων ανέλαβε μια σειρά από πρωτοβουλίες. Μια από τις πιο σημαντικές είναι η ανάπτυξη μιας τυπολογίας σφαλμάτων που θα σχετίζεται με τις ανακτήσεις, τις δημοσιονομικές διορθώσεις και τις προσαρμογές των πληρωμών. Επίσης, θα εξετάζεται η αξιοπιστία των εθνικών συστημάτων παρακολούθησης και ελέγχου<sup>74</sup>. Στα συστήματα εποπτείας και ελέγχου που εφαρμόζουν οι γενικές διευθύνσεις της Επιτροπής υπάρχει μια σειρά από πρότυπα επί των οποίων πρέπει να επιτυγχάνονται κάποιες ελάχιστες απαιτήσεις. Το Συνέδριο εξέτασε το βαθμό

<sup>70</sup> Παρ. 2.19, Πλαίσιο εσωτερικού ελέγχου της Επιτροπής, Ε.Ε.2006

<sup>71</sup> Παρ. 2.20, Πλαίσιο εσωτερικού ελέγχου της Επιτροπής, Ε.Ε.2006

<sup>72</sup> Παρ. 2.21, Πλαίσιο εσωτερικού ελέγχου της Επιτροπής, Ε.Ε.2006

<sup>73</sup> Παρ. 2.22, Πλαίσιο εσωτερικού ελέγχου της Επιτροπής, Ε.Ε.2006

<sup>74</sup> Παρ. 2.28, Πλαίσιο εσωτερικού ελέγχου της Επιτροπής, Ε.Ε.2006

εφαρμογής των ελάχιστων απαιτήσεων σε μια σειρά από γενικές διευθύνσεις αναφορικά με τα ακόλουθα πρότυπα:

- ανάλυση κινδύνου και διαχείριση,
- κατάλληλες πληροφορίες διαχείρισης,
- επισήμανση ανωμαλιών,
- εποπτεία,
- καταγραφή των εξαιρέσεων,
- καταγραφή και αντιμετώπιση αδυναμιών εσωτερικού ελέγχου,
- εκθέσεις ελέγχου,
- κλιμάκιο εσωτερικού ελέγχου.

Παράλληλα αξιολόγησε την αποτελεσματικότητα των συστημάτων ως προς τη διασφάλιση της νομιμότητας και της κανονικότητας των υποκείμενων πράξεων<sup>75</sup>. Η συμμόρφωση των συστημάτων με τις ελάχιστες απαιτήσεις των προτύπων φτάνει το 95% και παρέμεινε σταθερή σε σχέση με το 2005. Ωστόσο, παρά το υψηλό επίπεδο συμμόρφωσης, τα συστήματα ελέγχου δεν περιορίζουν επαρκώς τον κίνδυνο σφάλματος, ιδιαίτερα σε κάποιους τομείς της γεωργίας, των διαρθρωτικών πολιτικών, των εσωτερικών πολιτικών, των εξωτερικών δράσεων και της προενταξιακής βοήθειας<sup>76</sup>. Στο σημείο αυτό έχει ενδιαφέρον η απάντηση της Επιτροπής που εκτιμάει ότι το μεγαλύτερο μέρος των σφαλμάτων αφορά δαπάνες που διαχειρίζονται τα κράτη μέλη ή οι οργανισμοί υλοποίησης<sup>77</sup>. Το Συνέδριο κρίνει πάντως ως σημαντικότερη βελτιωτική ενέργεια την παροχή γενικής αξιολόγησης των συστημάτων εσωτερικού ελέγχου από κλιμάκιο εσωτερικού ελέγχου στο τέλος της τριετούς περιόδου 2007-2009<sup>78</sup>. Ουσιαστικά το Συνέδριο διαπιστώνει τις αδυναμίες των συστημάτων μέσα από τη σημαντικότητα και τη συχνότητα των σφαλμάτων που παρουσιάζονται σε κάποιους τομείς και επικροτεί την ενέργεια της Επιτροπής να αυτοαξιολογήσει τα συστήματα αυτά, παραδεχόμενη τις εν γένει αδυναμίες τους.

Σε γενικές γραμμές το Συνέδριο διαπιστώνει βελτίωση στη διαδικασία κατάρτισης των ετήσιων εκθέσεων δραστηριότητας και των δηλώσεων, όπως επίσης

---

<sup>75</sup> Παρ. 2.31, Πλαίσιο εσωτερικού ελέγχου της Επιτροπής, Ε.Ε.2006

<sup>76</sup> Παρ. 2.33, Πλαίσιο εσωτερικού ελέγχου της Επιτροπής, Ε.Ε.2006

<sup>77</sup> Παρ. 2.33, Απαντήσεις της Επιτροπής στο Κεφάλαιο 2, Ε.Ε.2006

<sup>78</sup> Παρ. 2.34, Πλαίσιο εσωτερικού ελέγχου της Επιτροπής, Ε.Ε.2006

στην αξιολόγηση της λειτουργίας των συστημάτων εποπτείας και ελέγχου. Τα σημεία στα οποία συστήνει στην Επιτροπή ότι πρέπει να δώσει μεγαλύτερο βάρος είναι: η διασφάλιση της συνεπούς και αυστηρής αξιολόγησης των συστημάτων ελέγχου μέσα από τις ετήσιες εκθέσεις δραστηριότητας και τις δηλώσεις, η συνέχεια στα συναφή μέτρα του σχεδίου δράσης για ένα ολοκληρωμένο πλαίσιο εσωτερικού ελέγχου και τέλος, η βελτίωση της αποτελεσματικότητας των συστημάτων εποπτείας και ελέγχου<sup>79</sup>. Συνεπώς, πέρα από την καλύτερη λειτουργία των ίδιων των συστημάτων, το Συνέδριο συναρτά τη βελτίωση της αποτελεσματικότητάς τους με τον αυστηρό και αντικειμενικό τους έλεγχο από την ίδια την Επιτροπή.

## **2.3 ΕΤΗΣΙΑ ΕΚΘΕΣΗ 2007**

### **2.3.1 ΕΤΗΣΙΕΣ ΕΚΘΕΣΕΙΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ – ΔΗΛΩΣΕΙΣ ΓΔ**

Στην ετήσια έκθεση για το 2007 το Συνέδριο επισημαίνει την προσπάθεια της Επιτροπής να εστιάσουν οι γενικοί διευθυντές με στοιχεία στην αποτελεσματικότητα των συστημάτων εσωτερικού ελέγχου<sup>80</sup>. Από τις 40 δηλώσεις οι 13 περιλαμβάνουν μια ή περισσότερες επιφυλάξεις που σχετίζονται κυρίως με τη νομιμότητα και την κανονικότητα των υποκείμενων πράξεων. Ο συνολικός αριθμός των επιφυλάξεων μειώθηκε από 20 σε 17. Ωστόσο, όπως σημειώνει το Συνέδριο, ο σωρευμένος δημοσιονομικός τους αντίκτυπος αυξήθηκε<sup>81</sup>. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελούν οι επιφυλάξεις στις γενικές διευθύνσεις Περιφερειακής Πολιτικής και της Απασχόλησης, Κοινωνικών Υποθέσεων, Ισότητας των Ευκαιριών όπου ο εκτιμώμενος συνολικός οικονομικός αντίκτυπος αυξήθηκε από 140 εκατομμύρια ευρώ το 2006 σε 725 εκατομμύρια ευρώ το 2007<sup>82</sup>. Στις ετήσιες εκθέσεις δραστηριοτήτων υπάρχει μεγαλύτερη προσέγγιση με τα γενικά και τα ειδικά συμπεράσματα που διατυπώνονται στη δήλωση αξιοπιστίας του Συνεδρίου. Η Επιτροπή τονίζει στο σημείο αυτό ότι οι γενικοί διευθυντές στις δηλώσεις τους λαμβάνουν και άλλους παράγοντες υπόψη εκτός από τη νομιμότητα και την

<sup>79</sup> Παρ. 2.37, Πλαίσιο εσωτερικού ελέγχου της Επιτροπής, Ε.Ε.2006

<sup>80</sup> Παρ. 2.8, Πλαίσιο εσωτερικού ελέγχου της Επιτροπής, Ε.Ε.2007

<sup>81</sup> Παρ. 2.10, Πλαίσιο εσωτερικού ελέγχου της Επιτροπής, Ε.Ε.2007

<sup>82</sup> Παρ. 2.11, Πλαίσιο εσωτερικού ελέγχου της Επιτροπής, Ε.Ε.2007

κανονικότητα των υποκείμενων πράξεων όπως για παράδειγμα, το κατά πόσο τα κονδύλια χρησιμοποιήθηκαν πράγματι για το σκοπό που προορίζονταν. Επίσης, η αποτελεσματικότητα του ελεγκτικού πλαισίου εξετάζεται στο σύνολό της και όχι μόνο ως προς την αποτροπή σφαλμάτων<sup>83</sup>. Το Συνέδριο εντόπισε σημαντικές διαφορές ανάμεσα στις επισημάνσεις του στη δήλωση αξιοπιστίας και στις δηλώσεις των τομέων πολιτικής Εκπαίδευση και ιδιότητα του πολίτη, Επικοινωνία, Εξωτερική βοήθεια ανάπτυξη και διεύρυνση. Στις δηλώσεις των διευθύνσεων αυτών είτε δεν υπήρχαν καθόλου επιφυλάξεις, είτε οι επιφυλάξεις ήταν περιορισμένες και δεν κάλυπταν το εύρος των προβληματικών περιοχών<sup>84</sup>.

### **2.3.2 ΕΤΗΣΙΕΣ ΣΥΝΟΨΕΙΣ ΤΩΝ ΚΡΑΤΩΝ – ΜΕΛΩΝ**

Σημείο τριβής ανάμεσα στο Ελεγκτικό Συνέδριο και στην Επιτροπή αποτελούσε η διαχείριση των κοινοτικών κονδυλίων από τα κράτη – μέλη και η ευθύνη για τους λογιστικούς ελέγχους στο εσωτερικό τους. Στο πρόβλημα αυτό λύση έδωσε ο αναθεωρημένος δημοσιονομικός κανονισμός ο οποίος στο άρθρο 53, παράγραφο 3, εδάφιο β) προέβλεπε ότι *«Τα κράτη μέλη υποβάλλουν ετήσια σύνοψη, στο κατάλληλο εθνικό επίπεδο, όλων των διαθέσιμων λογιστικών ελέγχων και δηλώσεων»*<sup>85</sup>. Το 2007 τα κράτη – μέλη υπέβαλλαν για πρώτη φορά ετήσιες συνόψεις υπό την εποπτεία της Επιτροπής. Στη διαδικασία αυτή παρατηρήθηκαν από το Συνέδριο πολλές αδυναμίες αφού 2 κράτη – μέλη δεν είχαν υποβάλλει ετήσιες συνόψεις μέχρι την προβλεπόμενη προθεσμία, 8 κράτη δεν συμμορφώθηκαν με τις ελάχιστες απαιτήσεις του δημοσιονομικού κανονισμού και των εκτελεστικών διατάξεων ενώ 12 συμμορφώθηκαν μόνο εν μέρει. Το Συνέδριο τονίζει τη σημασία που έχουν οι ετήσιες συνόψεις ως συμπληρωματικό στοιχείο του εσωτερικού ελέγχου και σημειώνει ότι η Επιτροπή επόπτευσε τη διαδικασία με επάρκεια, μέσα από την έκδοση σαφών κατευθυντήριων γραμμών και τη διερεύνηση των λόγων που σε μεμονωμένες περιπτώσεις δεν τηρήθηκαν οι προθεσμίες ή δεν λήφθηκαν υπόψη τα κριτήρια σχετικά με την εμπέλεια και την ποιότητα των κειμένων<sup>86</sup>.

<sup>83</sup> Παρ. 2.12, Απαντήσεις της Επιτροπής, Ε.Ε.2007

<sup>84</sup> Παρ. 2.13-2.14, Πλαίσιο εσωτερικού ελέγχου της Επιτροπής, Ε.Ε.2007

<sup>85</sup> Παρ. 2.16, Πλαίσιο εσωτερικού ελέγχου της Επιτροπής, Ε.Ε.2007

<sup>86</sup> Παρ. 2.17-2.20, Πλαίσιο εσωτερικού ελέγχου της Επιτροπής, Ε.Ε.2007

### 2.3.3 ΣΧΕΔΙΑ ΔΡΑΣΗΣ – ΠΡΟΤΥΠΑ ΕΛΕΓΧΟΥ

Όπως και την προηγούμενη χρονιά, το Συνέδριο εξέτασε κατά το 2007 την εφαρμογή ορισμένων προτύπων εσωτερικού ελέγχου σε μια σειρά από υπηρεσίες της Επιτροπής. Η τήρηση των βασικών απαιτήσεων έφτασε το 96% και το υψηλό αυτό ποσοστό που διατηρείται από το 2004 οδηγεί στο συμπέρασμα ότι η Επιτροπή εφαρμόζει σε μεγάλο βαθμό τα πρότυπα εσωτερικού ελέγχου<sup>87</sup>. Ωστόσο, όπως και το 2006, η αποτελεσματικότητα των συστημάτων εποπτείας και ελέγχου ως προς τη μείωση του κινδύνου σφαλμάτων αμφισβητήθηκε στους τομείς της γεωργίας και των φυσικών πόρων, της συνοχής, της έρευνας, της ενέργειας και των μεταφορών, της εξωτερικής βοήθειας, της ανάπτυξης και της διεύρυνσης, της εκπαίδευσης και της ιδιότητας του πολίτη<sup>88</sup>.

Τον Δεκέμβριο του 2007 έληξε η προκαθορισμένη περίοδος από την Επιτροπή για την εφαρμογή του σχεδίου δράσης που αφορούσε την επίτευξη ενός ολοκληρωμένου πλαισίου εσωτερικού ελέγχου. Το Συνέδριο τόνισε την πρόοδο της Επιτροπής προς την κατεύθυνση της εφαρμογής του σχεδίου δράσης, άροντας σε κάποιο βαθμό τις επιφυλάξεις της προηγούμενης χρονιάς για τις επιμέρους ενέργειες. Ωστόσο, επισημαίνει ότι πραγματικά στοιχεία που θα δείχνουν βελτίωση του ελεγκτικού μηχανισμού θα μπορούν να συγκεντρωθούν όταν ο αντίκτυπος των ενεργειών θα είναι μετρήσιμος, σε ένα πιο μακροχρόνιο πλαίσιο<sup>89</sup>. Στο σημείο αυτό δείχνει να συμφωνεί και η Επιτροπή.

Το Συνέδριο σημειώνει στην σύνοψη του κεφαλαίου 2 τα σημεία στα οποία σημειώθηκε πρόοδος επί των συστημάτων εποπτείας και ελέγχου της Επιτροπής. Αυτά είναι: η διαδικασία κατάρτισης των ετήσιων εκθέσεων δραστηριοτήτων, ο αντίκτυπος των επιφυλάξεων στις δηλώσεις των γενικών διευθυντών, η μεγαλύτερη σύμπλευση με τα πορίσματα των ειδικών εκτιμήσεων στα πλαίσια της δήλωσης αξιοπιστίας του Συνεδρίου, ο υψηλός βαθμός εφαρμογής των προτύπων εσωτερικού ελέγχου, η εφαρμογή των περισσότερων από τις επιμέρους ενέργειες που περιελάμβανε το σχέδιο δράσης για την επίτευξη ενιαίου πλαισίου εσωτερικού ελέγχου<sup>90</sup>. Η αποτελεσματικότητα των ενεργειών της Επιτροπής για τη βελτίωση

<sup>87</sup> Παρ. 2.25, Πλαίσιο εσωτερικού ελέγχου της Επιτροπής, Ε.Ε.2007

<sup>88</sup> Παρ. 2.26, Πλαίσιο εσωτερικού ελέγχου της Επιτροπής, Ε.Ε.2007

<sup>89</sup> Παρ. 2.35, Πλαίσιο εσωτερικού ελέγχου της Επιτροπής, Ε.Ε.2007

<sup>90</sup> Παρ. 2.37-2.39, Πλαίσιο εσωτερικού ελέγχου της Επιτροπής, Ε.Ε.2007

των συστημάτων εποπτείας και ελέγχου δεν είναι εφικτό να υπολογιστεί αφού κατά τη γνώμη του Συνεδρίου δεν υπάρχουν ακόμη αποδεικτικά μετρήσιμα στοιχεία.

## **2.4 ΕΤΗΣΙΑ ΕΚΘΕΣΗ 2008**

### **2.4.1 ΕΤΗΣΙΕΣ ΕΚΘΕΣΕΙΣ ΚΑΙ ΔΗΛΩΣΕΙΣ ΓΔ**

Στο κεφάλαιο 2 της ετήσιας έκθεσης για το 2008, το Συνέδριο αρχικά αναφέρεται στις ετήσιες εκθέσεις δραστηριοτήτων και στις δηλώσεις των γενικών διευθυντών. Από το σύνολο των 41 δηλώσεων, οι 12 περιείχαν μία ή περισσότερες επιφυλάξεις οι περισσότερες εκ των οποίων αφορούσαν αδυναμίες σχετικά με την κανονικότητα των υποκείμενων πράξεων. Οι επιφυλάξεις σε σύνολο έφτασαν τις 15, μειωμένες κατά 2 σε σχέση με το 2007. Το Συνέδριο δεν κάνει αυτή τη φορά αναφορά στον δημοσιονομικό αντίκτυπο των επιφυλάξεων αυτών. Ωστόσο επιφυλάσσεται για την άρση μιας μακρόχρονης επιφύλαξης στον τομέα Γεωργίας και Αγροτικής ανάπτυξης που αφορά την εφαρμογή ολοκληρωμένου σχεδίου δημοσιονομικού ελέγχου στην Ελλάδα<sup>91</sup>. Η Επιτροπή στην απάντησή της αναφέρει ότι η Ελλάδα πήρε τα απαραίτητα μέτρα στο τέλος του 2008 και ο δημοσιονομικός κίνδυνος είναι μικρότερος από το υλικό επίπεδο σφάλματος<sup>92</sup>. Από τις γενικές διαπιστώσεις του Συνεδρίου μπορεί να συναχθεί ότι επήλθε πρόοδος στον τομέα των ετήσιων εκθέσεων δραστηριοτήτων και των δηλώσεων των γενικών διευθυντών. Το ίδιο συμπέρασμα προκύπτει και από επιμέρους παρατηρήσεις. Για παράδειγμα, ο ποσοτικός προσδιορισμός του δημοσιονομικού αντίκτυπου των επιφυλάξεων στην ομάδα Συνοχή μειώθηκε αισθητά<sup>93</sup>. Οι ετήσιες εκθέσεις δραστηριοτήτων συμφωνούν με τα συμπεράσματα του Συνεδρίου στο πλαίσιο της δήλωσης αξιοπιστίας στους τομείς των δαπανών διοικητικής λειτουργίας και των οικονομικών και χρηματοδοτικών υποθέσεων. Στον τομέα Γεωργία και φυσικοί πόροι υπάρχει μεγαλύτερη σύμπτωση απόψεων από ό,τι τα προηγούμενα χρόνια. Ωστόσο, όπως και τα προηγούμενα χρόνια, το Συνέδριο διαπιστώνει προβλήματα και εκφράζει αντιρρήσεις στις δηλώσεις στους τομείς Συνοχή και Εξωτερική βοήθεια<sup>94</sup>.

<sup>91</sup> Παρ. 2.4-2.5, Πλαίσιο εσωτερικού ελέγχου της Επιτροπής, Ε.Ε.2008

<sup>92</sup> Παρ. 2.5, Απαντήσεις της Επιτροπής, Ε.Ε.2008

<sup>93</sup> Παρ. 2.6, Πλαίσιο εσωτερικού ελέγχου της Επιτροπής, Ε.Ε.2008

<sup>94</sup> Παρ. 2.9-2.11, Πλαίσιο εσωτερικού ελέγχου της Επιτροπής, Ε.Ε.2008



## 2.4.2 ΕΤΗΣΙΕΣ ΣΥΝΟΨΕΙΣ

Στη έκθεση του 2008 το Συνέδριο αναφέρεται στη λειτουργία των ετήσιων συνόψεων από τα κράτη μέλη και αρχικά σημειώνει την αναξιοπιστία της αξιολόγησης της λειτουργίας και της αποτελεσματικότητας των συστημάτων εποπτείας και ελέγχου κατά το 2007. Το 2008, αν και δεν υπήρξε πλήρης συμμόρφωση με το δημοσιονομικό κανονισμό και τις κατευθυντήριες οδηγίες της Επιτροπής, το Συνέδριο υπογραμμίζει τη βελτίωση στην ποιότητα της ανάλυσης των ετήσιων συνόψεων<sup>95</sup>. Οι συστάσεις του Συνεδρίου προς την Επιτροπή να προσδώσει μεγαλύτερη αξία στη διαδικασία αυτή εντοπίζοντας τα κοινά προβλήματα, τις πιθανές λύσεις ή τις βέλτιστες πρακτικές μεταφέρθηκε και στα κράτη μέλη, τα οποία αντιλήφθηκαν τη σοβαρότητα αυτής της διεργασίας. Μέσα από την επισήμανση των συστημικών ανεπαρειών ή των διατομεακών θεμάτων, ορισμένα κράτη μέλη με τις αναλύσεις τους προσέδωσαν προστιθέμενη αξία στις ετήσιες συνόψεις<sup>96</sup>. Συνεπώς οι ετήσιες συνόψεις είναι ένα εργαλείο με σημαντικές προοπτικές για το μέλλον, που μπορούν να συμβάλλουν στη βελτίωση των συστημάτων εποπτείας και ελέγχου.

## 2.4.3 ΣΧΕΔΙΟ ΔΡΑΣΗΣ - ΠΡΟΤΥΠΑ ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ

Με τα πρότυπα εσωτερικού ελέγχου η Επιτροπή βρίσκεται σε μια διαδικασία επανεξέτασης και αναδιοργάνωσης ώστε να κάνουν πιο αποτελεσματική τη χρήση των συστημάτων εποπτείας και ελέγχου. Τον Οκτώβριο του 2007 η Επιτροπή ανακοίνωσε τον ορισμό 16 αναθεωρημένων προτύπων εσωτερικού ελέγχου για την άσκηση αποτελεσματικής διαχείρισης, σε αντικατάσταση από την 1<sup>η</sup> Ιανουαρίου του 2008 των αρχικών 24 προτύπων. Το Συνέδριο, χωρίς να αναφέρεται σε λεπτομέρειες, σημειώνει και πάλι το υψηλό επίπεδο εφαρμογής των προτύπων από τις 16 γενικές διευθύνσεις που τα εφαρμόζουν<sup>97</sup>. Με την εφαρμογή των νέων προτύπων οι γενικοί διευθυντές ανέλαβαν την υποχρέωση να καταδεικνύουν την αποτελεσματική εφαρμογή ορισμένων εξ' αυτών κατά προτεραιότητα. Ωστόσο, σύμφωνα με το Συνέδριο η διαδικασία αυτή δεν έκανε τα συστήματα εποπτείας και

<sup>95</sup> Παρ. 2.20, Πλαίσιο εσωτερικού ελέγχου της Επιτροπής, Ε.Ε.2008

<sup>96</sup> Παρ. 2.22, Πλαίσιο εσωτερικού ελέγχου της Επιτροπής, Ε.Ε.2008

<sup>97</sup> Παρ. 2.24, Πλαίσιο εσωτερικού ελέγχου της Επιτροπής, Ε.Ε.2008

ελέγχου πιο αποτελεσματικά, ώστε να μειώσουν τον κίνδυνο σφαλμάτων στους τομείς/ομάδες πολιτικής :

- Αγροτική ανάπτυξη στον τομέα της Γεωργίας και των φυσικών πόρων
- Συνοχή
- Έρευνα, ενέργεια και μεταφορές
- Εξωτερική βοήθεια, ανάπτυξη και διεύρυνση<sup>98</sup>

Η υλοποίηση του σχεδίου δράσης που είχε ξεκινήσει το 2006 ολοκληρώθηκε ουσιαστικά στις αρχές του 2009 με την εφαρμογή των 14 επιμέρους ενεργειών που είχαν επισημανθεί ως εκκρεμείς στην προηγούμενη ετήσια έκθεση του Συνεδρίου. Αναφορικά με τον αντίκτυπο του σχεδίου δράσης, παρατηρείται και πάλι μια διαφορά φιλοσοφίας ανάμεσα στο Συνέδριο και στην Επιτροπή. Η μεν Επιτροπή θεωρεί ότι με τις ενέργειές της επήλθε θετικός αντίκτυπος στα συστήματα εποπτείας και ελέγχου. Το δε Συνέδριο κρίνει ότι η Επιτροπή μετράει κυρίως το βαθμό υλοποίησης των επιμέρους ενεργειών και όχι την αποτελεσματικότητα. Επιπλέον διαπιστώνει ότι με βάση τα στοιχεία της Επιτροπής δεν είναι δυνατό να προσδιοριστεί αν το σχέδιο δράσης είχε μετρήσιμο αντίκτυπο στα συστήματα εποπτείας και ελέγχου και κατά συνέπεια, στην κανονικότητα των πράξεων<sup>99</sup>. Το Συνέδριο επομένως δεν συμμερίζεται την «αισιοδοξία» της Επιτροπής και ουσιαστικά επανέρχεται στη θέση που εξέφρασε στην προηγούμενη του έκθεση, ότι ο αντίκτυπος του σχεδίου δράσης μπορεί να μετρηθεί σε μεσοπρόθεσμο ή μακροπρόθεσμο χρονικό ορίζοντα.

#### **2.4.4 ΓΕΝΙΚΑ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ**

Το Συνέδριο συνοψίζει τους σχετικούς τομείς με τα συστήματα εποπτείας και ελέγχου όπου σημειώθηκε πρόοδος: ο αντίκτυπος των επιφυλάξεων στις βεβαιώσεις των γενικών διευθυντών, η διαχείριση των ετήσιων συνόψεων των κρατών μελών, η σχεδόν πλήρης λειτουργία των αναθεωρημένων προτύπων εσωτερικού ελέγχου, η υλοποίηση όλων των επιμέρους ενεργειών του σχεδίου δράσης για ένα ολοκληρωμένο πλαίσιο εσωτερικού ελέγχου. Ωστόσο, σημειώνει τις επιφυλάξεις του για τις αδυναμίες ορισμένων ετήσιων εκθέσεων δραστηριοτήτων και δηλώσεων, για

<sup>98</sup> Παρ. 2.25, Πλαίσιο εσωτερικού ελέγχου της Επιτροπής, Ε.Ε.2008

<sup>99</sup> Παρ. 2.28, Πλαίσιο εσωτερικού ελέγχου της Επιτροπής, Ε.Ε.2008

τη μη συμμόρφωση όλων των κρατών μελών με τον δημοσιονομικό κανονισμό σε σχέση με τις ετήσιες συνόψεις, για την αδυναμία να διαπιστωθεί η βελτίωση της αποτελεσματικότητας των συστημάτων εποπτείας και ελέγχου από τις ενέργειες της Επιτροπής<sup>100</sup>. Οι συστάσεις των προηγούμενων εκθέσεων εξακολουθούν να ισχύουν. Σύμφωνα με την άποψη του Συνεδρίου, η Επιτροπή οφείλει να δώσει μεγαλύτερη προσοχή στους τομείς δαπανών όπου εμφανίζεται υψηλό επίπεδο σφαλμάτων. Επιπλέον, σε διαδικασίες που εποπτεύει η Επιτροπή, όπως είναι οι ετήσιες συνόψεις των κρατών μελών, πρέπει να διασφαλίζεται το μεγαλύτερο δυνατό όφελος.

## **2.5 ΕΤΗΣΙΑ ΕΚΘΕΣΗ 2009**

Για το 2009 το Συνέδριο άλλαξε τη δομή της ετήσιας έκθεσης. Παρέλειψε το κεφάλαιο με τα συνολικά στοιχεία και τις παρατηρήσεις για τα συστήματα εποπτείας και ελέγχου. Σε κάθε κεφάλαιο – τομέα πολιτικής υπάρχουν ξεχωριστά σχόλια για τα συστήματα αυτά όπως και πίνακες στο παράρτημα του. Συνεπώς, η σύγκριση με τα προηγούμενα έτη είναι δυσχερής αλλά δημιουργείται μια οργανωμένη βάση για τα επιμέρους συστήματα ανά τομέα πολιτικής όπου μπορούν να γίνουν συγκρίσεις τα επόμενα χρόνια.

### **2.5.1 ΕΣΟΔΑ**

Στα έσοδα η βασικότερη παρατήρηση του Συνεδρίου εστιάζεται στο ότι οι διαφορές ανάμεσα στα συστήματα εποπτείας και ελέγχου που εφαρμόζουν οι εθνικές στατιστικές υπηρεσίες των κρατών μελών καθιστούν αμφίβολη τη συγκρισιμότητα, την αξιοπιστία και την πληρότητα των εθνικών λογαριασμών<sup>101</sup>. Αφορμή αποτέλεσε η αμφισβήτηση από την Επιτροπή της ποιότητας των ελληνικών μακροοικονομικών στατιστικών στοιχείων και οι αμφιβολίες της Επιτροπής και του Συμβουλίου για την αποτελεσματική λειτουργία των συστημάτων εποπτείας και ελέγχου στην Εθνική Στατιστική Υπηρεσία της Ελλάδος. Στα γενικά του συμπεράσματα το Συνέδριο, όπως και τις προηγούμενες χρονιές, διατυπώνει την άποψη ότι τα συστήματα εποπτείας και ελέγχου ήταν αποτελεσματικά ως προς τη διασφάλιση της κανονικότητας των εσόδων.

---

<sup>100</sup> Παρ. 2.29-2.33, Πλαίσιο εσωτερικού ελέγχου της Επιτροπής, Ε.Ε.2008

<sup>101</sup> Παρ. 2.28, Έσοδα, Ε.Ε.2009

## 2.5.2 ΓΕΩΡΓΙΑ ΚΑΙ ΦΥΣΙΚΟΙ ΠΟΡΟΙ

Στον τομέα αυτό το Συνέδριο κάνει μια λεπτομερή ανάλυση των συστημάτων εποπτείας και ελέγχου αφού τα προηγούμενα χρόνια υπήρξε από τους περισσότερο προβληματικούς ως προς την κανονικότητα των υποκείμενων πράξεων. Στην υποκατηγορία Γεωργία και αγροτική ανάπτυξη το Συνέδριο κρίνει πως η αποτελεσματικότητα του βασικού συστήματος ελέγχου «έχει πληγεί λόγω της καταχώρισης ανακριβών στοιχείων στις βάσεις δεδομένων, λόγω ελλιπών διασταυρωτικών ελέγχων ή λόγω εσφαλμένης ή ελλιπούς παρακολούθησης των ανωμαλιών»<sup>102</sup>. Συνολικά, το συγκεκριμένο ολοκληρωμένο σύστημα διαχείρισης και ελέγχου κρίνεται ως μη αποτελεσματικό. Σχετικά με την αγροτική ανάπτυξη το Συνέδριο εξέτασε 8 συστήματα, από τα οποία τα 3 κρίθηκαν αποτελεσματικά και τα 5 μερικώς αποτελεσματικά<sup>103</sup>. Στις δηλώσεις των γενικών διευθυντών, το Συνέδριο συμφωνεί ή εκφράζει επουσιώδεις παρατηρήσεις σε 3 από αυτές ενώ σε άλλες 2 εκφράζει τη διαφωνία του σχετικά με την προσέγγιση που ακολουθείται ή επισημαίνει ότι έπρεπε να υπάρχει επιφύλαξη. Η γενική διαπίστωση για τα συστήματα εποπτείας και ελέγχου για όλο τον τομέα Γεωργία και Φυσικοί Πόροι είναι ότι κρίνονται μερικώς αποτελεσματικά σε σχέση με τη διασφάλιση της κανονικότητας των πληρωμών.

## 2.5.3 ΣΥΝΟΧΗ

Σχετικά με την κανονικότητα των πράξεων, το Συνέδριο αξιολόγησε τη συμμόρφωση 16 συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου σε 13 κράτη μέλη με τις βασικές διατάξεις του κανονιστικού πλαισίου. Από αυτά, τα 5 έδειξαν πλήρη συμμόρφωση ενώ τα 11 ακολουθούσαν εν μέρει τις απαιτήσεις του κανονιστικού πλαισίου<sup>104</sup>. Αναφορικά με τα συστήματα που αφορούν τις ανακτήσεις και τις δημοσιονομικές διορθώσεις το Συνέδριο έκρινε ότι η Επιτροπή δεν διαθέτει αξιόπιστα πληροφοριακά στοιχεία σε ότι έχει να κάνει με τις διορθώσεις και τις

---

<sup>102</sup> Παρ. 3.32, Γεωργία και Φυσικοί Πόροι, Ε.Ε.2009

<sup>103</sup> Παρ. 3.34, Γεωργία και Φυσικοί Πόροι, Ε.Ε.2009

<sup>104</sup> Παρ. 4.26, Συνοχή, Ε.Ε.2009

διαγραφές που πραγματοποίησαν τα κράτη μέλη<sup>105</sup>. Οι δηλώσεις των γενικών διευθυντών με τις επιφυλάξεις που περιείχαν, κρίθηκε ότι προσεγγίζουν τα συμπεράσματα του ελέγχου του Συνεδρίου σε μεγαλύτερο βαθμό από ότι τα προηγούμενα χρόνια.

#### **2.5.4 ΕΡΕΥΝΑ ΕΝΕΡΓΕΙΑ ΚΑΙ ΜΕΤΑΦΟΡΕΣ**

Το Συνέδριο, αναφερόμενο στα συστήματα που σχετίζονται με την κανονικότητα των πράξεων, έκρινε ότι στο σύνολο τους είναι μερικώς αποτελεσματικά. Αναφορικά με την αξιοπιστία των θέσεων της Επιτροπής, το Συνέδριο εξέτασε τις ετήσιες εκθέσεις και τις συνοδευτικές δηλώσεις τριών γενικών διευθύνσεων. Οι τρεις γενικοί διευθυντές είχαν επιφυλάξεις στις δηλώσεις και το Συνέδριο τις αξιολόγησε θετικά με μεμονωμένες παρατηρήσεις για την πιθανή ύπαρξη σφαλμάτων στο τέλος<sup>106</sup>.

#### **2.5.5 ΕΞΩΤΕΡΙΚΗ ΒΟΗΘΕΙΑ, ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΚΑΙ ΔΙΕΥΡΥΝΣΗ**

Τα συστήματα εποπτείας και ελέγχου σε αυτόν τον τομέα, χαρακτηρίζονται στο σύνολό τους ως μερικώς αποτελεσματικά. Από τις 3 γενικές διευθύνσεις και την EuropeAid το Συνέδριο έκρινε ως αποτελεσματικά τα συστήματα μόνο μίας (ΓΔ ECHO). Επιπλέον, το Ελεγκτικό Συνέδριο έκρινε ότι βελτιώθηκε η ποιότητα των πληροφοριακών στοιχείων που παρέχονται στις ετήσιες εκθέσεις δραστηριοτήτων καθώς αναφερόταν στην αξιοπιστία των θέσεων της Επιτροπής<sup>107</sup>. Σημειώνεται η συμφωνία με τις θέσεις των τριών γενικών διευθυντών στις δηλώσεις τους ενώ για την ετήσια έκθεση και τη δήλωση του γενικού διευθυντή του EuropeAid τονίζεται ότι παρέχεται μόνο μερικώς ορθή αξιολόγηση της δημοσιονομικής διαχείρισης από άποψη νομιμότητας και κανονικότητας<sup>108</sup>.

---

<sup>105</sup> Παρ. 4.31, Συνοχή, Ε.Ε.2009

<sup>106</sup> Παραρτ. 5.3, Έρευνα, Ενέργεια και Μεταφορές, Ε.Ε.2009

<sup>107</sup> Παρ. 6.48, Εξωτερική βοήθεια, Ανάπτυξη και Διεύρυνση, Ε.Ε.2009

<sup>108</sup> Παρ. 6.49-6.50, Εξωτερική βοήθεια, Ανάπτυξη και Διεύρυνση, Ε.Ε.2009

## **2.5.6 ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ ΚΑΙ ΙΔΙΟΤΗΤΑ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ**

Στον τομέα αυτό το Συνέδριο κρίνει τα συστήματα εποπτείας και ελέγχου ως μερικώς αποτελεσματικά για τις 2 γενικές διευθύνσεις και αποτελεσματικά για την τρίτη γενική διεύθυνση<sup>109</sup>. Οι ετήσιες εκθέσεις δραστηριοτήτων και οι δηλώσεις των γενικών διευθυντών, οι οποίες περιέχουν επιφυλάξεις, κρίνονται θετικά με υψηλό βαθμό αξιοπιστίας<sup>110</sup>

## **2.5.7 ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΕΣ ΚΑΙ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΙΚΕΣ ΥΠΟΘΕΣΕΙΣ**

Στον τομέα αυτό η Επιτροπή θέσπισε διάφορους ελέγχους σε κάθε στάδιο του κύκλου δαπανών για να περιορίσει τον κίνδυνο αχρεωστήτως πραγματοποιούμενων ή παράτυπων πληρωμών. Το Συνέδριο έλεγξε την αποτελεσματικότητα των προληπτικών ελέγχων επί των πληρωμών, την αξιοπιστία του συστήματος πιστοποίησης του ελέγχου και τους κατασταλτικούς ελέγχους για δαπάνες που έχουν αποδοθεί<sup>111</sup>. Οι προληπτικοί έλεγχοι κρίνονται σε γενικές γραμμές αποτελεσματικοί με την επισύναψη κάποιων παρατηρήσεων από το Συνέδριο. Αναφορικά με την πιστοποίηση ελέγχου, η οποία αποτελεί βασικό έλεγχο για την Επιτροπή στον τομέα πολιτικής Επιχειρήσεις, το Συνέδριο την έκρινε μερικώς αποτελεσματική. Για τους κατασταλτικούς ελέγχους το Συνέδριο διατύπωσε πολύ σοβαρές επιφυλάξεις για ορισμένους τομείς. Στις ετήσιες εκθέσεις δραστηριοτήτων και στις δηλώσεις των γενικών διευθύνσεων, από τις 5 μόνο η μια διατύπωσε επιφυλάξεις. Το Συνέδριο έκρινε τη διαδικασία αυτή πλήρως αξιόπιστη.

## **2.5.8 ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΚΑΙ ΛΟΙΠΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ**

Στον τομέα αυτό, ο έλεγχος των συστημάτων σχετικά με τη συμμόρφωσή τους με τις διατάξεις του δημοσιονομικού κανονισμού από το Συνέδριο, δεν διαπίστωσε ουσιώδεις αδυναμίες<sup>112</sup>. Αναφορικά με τις ετήσιες εκθέσεις δραστηριοτήτων και τις δηλώσεις, οι 4 υποβληθείσες από τις αντίστοιχες γενικές διευθύνσεις δεν περιείχαν καμία επιφύλαξη. Το Συνέδριο δεν έκανε καμία παρατήρηση και αξιολόγησε την αξιοπιστία τους με τον υψηλότερο βαθμό.

<sup>109</sup> Παραρτ. 7.2, Εκπαίδευση και Ιδιότητα του Πολίτη, Ε.Ε.2009

<sup>110</sup> Παραρτ. 7.3, Εκπαίδευση και Ιδιότητα του Πολίτη, Ε.Ε.2009

<sup>111</sup> Παρ. 8.13, Οικονομικές και Χρηματοδοτικές Υποθέσεις, Ε.Ε.2009

<sup>112</sup> Παρ.9.10, Διοικητικές και λοιπές δαπάνες, Ε.Ε.2009

## 2.5.9 ΓΕΝΙΚΑ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Πίνακας 3: Αξιολόγηση συστημάτων εποπτείας και ελέγχου από το Συνέδριο

ΤΟΜΕΑΣ	ΓΔ	Είδος δήλωσης	Αξιολόγηση Συνεδρίου
ΕΣΟΔΑ	BUDG	Χωρίς επιφυλάξεις	A
ΓΕΩΡΓΙΑ ΚΑΙ ΦΥΣΙΚΟΙ ΠΟΡΟΙ	AGRI	Με επιφύλαξη	B
	ENV	Με επιφύλαξη	B
	MARE	Με επιφύλαξη	B
ΣΥΝΟΧΗ	REGIO	Με επιφυλάξεις	A
	EMPL	Με επιφυλάξεις	A
ΕΡΕΥΝΑ ΕΝΕΡΓΕΙΑ ΚΑΙ ΜΕΤΑΦΟΡΕΣ	RTD	Με επιφύλαξη	A
	INFSO	Με επιφύλαξη	A
	TREN	Με επιφύλαξη	A
ΕΞΩΤΕΡΙΚΗ ΒΟΗΘΕΙΑ ΑΝΑΠΤΥΞΗ & ΔΙΕΥΡΥΝΣΗ	EuropeAid	Χωρίς επιφυλάξεις	B
	RELEX	Με επιφύλαξη	A
	ELARG	Χωρίς επιφυλάξεις	A
	ECHO	Χωρίς επιφυλάξεις	A
ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ ΚΑΙ ΙΔΙΟΤΗΤΑ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ	EAC	Με επιφύλαξη	A
	JLS	Με επιφυλάξεις	A
ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΕΣ ΚΑΙ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΙΚΕΣ ΥΠΟΘΕΣΕΙΣ	COMP	Χωρίς επιφυλάξεις	A
	ECFIN	Χωρίς επιφυλάξεις	A
	ENTR	Με επιφυλάξεις	A
	MARKT	Χωρίς επιφυλάξεις	A
	TRADE	Χωρίς επιφυλάξεις	A
ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΚΑΙ ΛΟΙΠΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ	PMO	Χωρίς επιφυλάξεις	A
	OIB	Χωρίς επιφυλάξεις	A
	OIL	Χωρίς επιφυλάξεις	A
	DIGIT	Χωρίς επιφυλάξεις	A

Το Ελεγκτικό Συνέδριο αξιολόγησε τα συστήματα εποπτείας και ελέγχου από 8 τομείς – πολιτικές. Στους τομείς Έσοδα και Διοικητικές και λοιπές δαπάνες τα συστήματα κρίθηκαν αποτελεσματικά. Σε όλους τους υπόλοιπους τομείς τα συστήματα στο σύνολο τους εκτιμήθηκαν ως μερικώς αποτελεσματικά. Υπήρχαν

ωστόσο και γενικές διευθύνσεις ή υποκατηγορίες όπου τα συστήματά τους αξιολογήθηκαν ως αποτελεσματικά αλλά και κάποιες μεμονωμένες περιπτώσεις όπου το Συνέδριο έκρινε τα συστήματά τους μη αποτελεσματικά. Αναφορικά με τις ετήσιες εκθέσεις δραστηριότητας και τις επισυναπτόμενες δηλώσεις, από τις 24 γενικές διευθύνσεις, οι 12 δεν είχαν καμία επιφύλαξη. Στις 20 από αυτές το Συνέδριο συμφωνεί με τις θέσεις τους. Παρατηρείται επομένως μια μεγαλύτερη προσέγγιση με τις θέσεις που διατυπώνει το Ελεγκτικό Συνέδριο στη δήλωση αξιοπιστίας.



## **ΜΕΡΟΣ 3<sup>ο</sup>: ΕΙΔΙΚΕΣ ΕΚΘΕΣΕΙΣ**

### **3.1 ΕΙΔΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ ΑΡ. 3/2010**

#### **ΕΚΤΙΜΗΣΕΙΣ ΑΝΤΙΚΤΥΠΟΥ ΣΤΑ ΘΕΣΜΙΚΑ ΟΡΓΑΝΑ ΤΗΣ ΕΕ: ΔΙΕΥΚΟΛΥΝΟΥΝ ΤΗ ΛΗΨΗ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ;**

##### **3.1.1 ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΤΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ**

- Ελεγχόμενο όργανο: Ευρωπαϊκή Επιτροπή
- Χρονική διάρκεια: 2003 – 2008
- Μεθοδολογία ελέγχου: Επεξεργασία στοιχείων, επιτόπιοι έλεγχοι, συνεντεύξεις με χρήστες και ομάδες ενδιαφέροντος
- Σημεία για το οποία υποβλήθηκαν συστάσεις:
  1. Επισκόπηση των όλων των νομοθετικών πρωτοβουλιών που θα υποβάλλονται σε ΕΑ
  2. Δημοσίευση ενδιάμεσων εγγράφων προς ενημέρωση και διατύπωση σχετικών παρατηρήσεων
  3. Διασφάλιση του έγκαιρου ελέγχου της ποιότητας των ΕΑ
  4. Βελτίωση του ποσοτικού προσδιορισμού και της οικονομικής αποτίμησης του αντίκτυπου στην κατάρτιση των εκθέσεων ΕΑ
  5. Ανάπτυξη στρατηγικής για τη βελτίωση των στοιχείων που διατίθενται για τις ΕΑ
  6. Μεγαλύτερη χρήση των εκ των υστέρων αξιολογήσεων της εφαρμογής της νομοθεσίας της ΕΕ
  7. Διεξοδικότερη ανάλυση του κόστους επιβολής των νομοθετικών προτάσεων
- Ενέργειες του ελεγχόμενου οργάνου κατόπιν των συστάσεων του Συνεδρίου: Περιορισμένες, όχι μείζονος σημασίας

##### **3.1.2 ΠΕΡΙΓΡΑΦΗ ΤΗΣ ΥΦΙΣΤΑΜΕΝΗΣ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗΣ**

Η εκτίμηση αντίκτυπου είναι ένα βασικό μέσο που χρησιμοποιεί η Επιτροπή για τη βελτίωση και την απλούστευση της νομοθεσίας, ήδη υπάρχουσας ή νέας. Η διαδικασία αυτή αποσκοπεί στην καλύτερη δυνατή λήψη αποφάσεων μέσα από τη συστηματική συλλογή και ανάλυση πληροφοριών που αφορούν σχεδιαζόμενες

παρεμβάσεις και την εκτίμηση του πιθανού αντίκτυπού τους. Με αυτό τον τρόπο παρέχεται μια βάση από την οποία οι αρμόδιοι φορείς μπορούν να αποφασίζουν τεκμηριωμένα για τον καταλληλότερο τρόπο με τον οποίο μπορεί να αντιμετωπιστεί ένα πρόβλημα, επιλέγοντας μέσα από εναλλακτικές προτάσεις<sup>113</sup>. Η ανάγκη για την απλούστευση και βελτίωση του κανονιστικού περιβάλλοντος της Ευρωπαϊκής Ένωσης και η ανάλυση των επιπτώσεων των προτάσεων από οικονομική, κοινωνική και περιβαλλοντική άποψη διατυπώθηκε ρητά το 2001 στο πλαίσιο των Ευρωπαϊκών Συμβουλίων του Γκέτεμποργκ και του Λάκεν. Από τότε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει εισαγάγει τα ακόλουθα μέτρα για τη βελτίωση της νομοθεσίας:

- Απλούστευση της υπάρχουσας νομοθεσίας
- Εμπεριστατωμένη εξέταση και, κατά περίπτωση, απόσυρση εκκρεμών προτάσεων
- Παρακολούθηση και μείωση των «διοικητικών επιβαρύνσεων»
- Διαβούλευση με τα ενδιαφερόμενα μέρη
- Εκτίμηση αντίκτυπου (ΕΑ)<sup>114</sup>

Οι ΕΑ διενεργούνται στο πλαίσιο των νομοθετικών προτάσεων και άλλων πρωτοβουλιών της Επιτροπής και σχετίζονται με όλες τις νομοθετικές και δημοσιονομικές πρωτοβουλίες μείζονος σημασίας, όπως επίσης και αυτές που αποσκοπούν στη χάραξη πολιτικής. Η διαδικασία αυτή εφαρμόζεται επίσης στην υπάρχουσα νομοθεσία της ΕΕ, στην περίπτωση αναθεώρησης ή επικαιροποίησης του «κοινοτικού κερτημένου»<sup>115</sup>. Στο περιεχόμενο των εκθέσεων ΕΑ πρέπει να υπάρχουν ακριβείς και επαρκείς πληροφορίες βάσει των οποίων ο νομοθέτης να μπορεί να αποφασίζει ποιος είναι ο καταλληλότερος τρόπος επίλυσης ενός προβλήματος.

Η χρήση πλήρως λειτουργικών συστημάτων ΕΑ διενεργείται μόνο σε ορισμένα κράτη – μέλη και το πεδίο εφαρμογής τους είναι διαφορετικό και κατά κανόνα πιο περιορισμένο από το αντίστοιχο των συστημάτων της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Πολλά συστήματα όπως για παράδειγμα των ΗΠΑ αφορούν μόνο εκτελεστικούς κανόνες που συγκεκριμενοποιούν ήδη ψηφισμένη νομοθεσία ενώ κάποια άλλα προβαίνουν σε εκτίμηση μόνο των διοικητικών επιβαρύνσεων. Στον πίνακα 4

<sup>113</sup> Παρ Ι, ΣΥΝΟΨΗ, Ειδ. Έκθ. 3/2010, Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο

<sup>114</sup> Πλ.1, Έκθ. 3/2010, Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο

<sup>115</sup> Παρ. 4, Έκθ. 3/2010, Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο

παρουσιάζεται το σύστημα ΕΑ της Επιτροπής σε σχέση με αντίστοιχα εθνικά συστήματα

**Πίνακας 4: Οι εκτιμήσεις αντίκτυπου στην Ευρωπαϊκή Ένωση και σε εθνικά συστήματα**

	Ευρωπαϊκή Επιτροπή	Γερμανία	Γαλλία	Κάτω Χώρες	Ηνωμένο Βασίλειο	ΗΠΑ
<b>Εμβέλεια συστήματος ΕΑ</b>						
Νομοθετικές προτάσεις	Πάντοτε	Πάντοτε	Για τις μείζονος σημασίας κανονιστ. ρυθμίσεις	Για τις μείζονος σημασίας κανονιστ. ρυθμίσεις	Πάντοτε	Όχι
Μέτρα εφαρμογής	Για τις μείζονος σημασίας κανονιστ. ρυθμίσεις	Πάντοτε	Σε ορισμένες περιπτώσεις	Για τις μείζονος σημασίας κανονιστ. ρυθμίσεις	Πάντοτε	Για τις μείζονος σημασίας κανονιστ. ρυθμίσεις
Άλλες μη ρυθμιστ. πρωτοβουλ.	Ναι	Όχι	Όχι	Όχι	Ναι	Όχι
Σαφές κατώτ. όριο για την εφαρμ. της ΕΑ σε νέες ρυθμιστ. προτάσεις	Όχι	Όχι	Όχι	Όχι	Ναι	Ναι
<b>Ανάλυση αντίκτυπου</b>						
Ολοκληρωμ. προσέγγιση για τις	Ναι	Ναι	Όχι	Όχι	Όχι	Όχι

οικονομικές, κοινωνικές και περιβαλ. Επιπτώσεις						
Κόστος: ποσοτική εκτίμηση	Σε ορισμ. περιπτώσεις	Πάντοτε	Για τις μείζονος σημασίας κανονιστ. ρυθμίσεις	Πάντοτε	Πάντοτε	Για τις μείζονος σημασίας κανονιστ. ρυθμίσεις
Οφέλη: ποσοτική εκτίμηση	Σε ορισμ. περιπτώσεις	Σε ορισμ. περιπτώσεις	Για τις μείζονος σημασίας κανονιστ. ρυθμίσεις	Πάντοτε	Πάντοτε	Για τις μείζονος σημασίας κανονιστ. ρυθμίσεις
Χρήση τυποποιημ. μοντέλου κόστους για τη διοικ. επιβάρυνση	Ναι	Ναι	Ναι	Ναι	Ναι	Όχι
<b>Φορέας ελέγχου ποιότητας</b>						
Εκτός διοικητικών αρχών	Όχι	Ναι (μόνο διοικητική επίβαρ.)	Όχι	Ναι (μόνο διοικητική επίβαρ.)	Ναι (μόνο διοικητική επίβαρ.)	Όχι
Μπορεί να οδηγήσει σε εργασίες ΕΑ	Όχι	Όχι	Όχι	Όχι	Όχι	Ναι
Μπορεί να αναστείλει ρυθμιστικές προτάσεις	Όχι	Ναι	Όχι	Όχι	Ναι	Ναι
<b>Δημοσίευση εργασιών ΕΑ</b>						

Κατάλογος με επικείμενες ΕΑ	Όχι	Όχι	Όχι	Όχι	Πάντοτε	Πάντοτε
Ενδιάμεσα έγγραφα ΕΑ	Όχι	Σε ορισμ. περιπτώσεις	Όχι	Όχι	Πάντοτε	Πάντοτε
Τελικές εκθέσεις ΕΑ	Πάντοτε	Πάντοτε	Όχι	Σε ορισμ. περιπτώσεις	Πάντοτε	Πάντοτε
<b>Εκ των υστέρων συγκρίσεις του πραγματικού με τον προβλεπόμεν. αντίκτυπο των κανον. ρυθμίσεων</b>	Όχι	Ναι	Όχι	Όχι	Ναι	Ναι

Πηγή: Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο Ειδική έκθεση 3/2010

Μέσα από τις εκθέσεις των ΕΑ καθίσταται δυνατός ο προσδιορισμός και η εκτίμηση του διακυβεύματος των επιδιωκόμενων στόχων, η ανάπτυξη των εφικτών επιλογών για την επίτευξη του σχετικού στόχου και η ανάλυση του πιθανού οικονομικού, κοινωνικού και περιβαλλοντικού αντίκτυπου. Επιπλέον, για να είναι πλήρεις οι εκθέσεις πρέπει να εκτιμούν τις πιθανές διοικητικές επιβαρύνσεις που προκύπτουν από την εφαρμογή των συγκεκριμένων δράσεων, να εντοπίζουν τα πιθανά προβλήματα εφαρμογής και να καθορίζουν τους κατάλληλους μηχανισμούς παρακολούθησης και αξιολόγησης του προτεινόμενου προγράμματος ή δράσης. Για την εκπόνηση των ΕΑ, αρμόδια είναι κάθε Γενική Διεύθυνση της Επιτροπής. Από το 2007 μια επιτροπή εκτίμησης αντίκτυπου (ΕΕΑ) έχει τεθεί σε λειτουργία με καθήκον τον έλεγχο της ποιότητας των ΕΑ που διενεργούνται εντός της Επιτροπής<sup>116</sup>. Κατά το αρχικό στάδιο της διυπηρεσιακής διαβούλευσης ένα προσχέδιο έκθεσης ΕΑ συνοδεύει κάθε πρόταση. Στη συνέχεια, η νομοθετική πρόταση που διαβιβάζεται στο Σώμα των Επιτρόπων πρέπει να συνοδεύεται από την τελική έκθεση ΕΑ, η οποία κοινοποιείται επίσης στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο και αναρτάται

<sup>116</sup> Παρ. 7, Έκθ. 3/2010, Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο

στο διαδίκτυο. Η σημασία των ΕΑ για την παροχή απαραίτητων πληροφοριών που οδηγούν στη λήψη αποφάσεων, έχει αναγνωρισθεί από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και από το Συμβούλιο.

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

Με τον έλεγχο του το Συνέδριο ήθελε να διαπιστώσει το βαθμό στον οποίο οι ΕΑ της Επιτροπής διευκόλυναν τη λήψη αποφάσεων από τα θεσμικά όργανα της Ε.Ε. Ο έλεγχος αυτός είχε τις ακόλουθες πτυχές:

- Κατά πόσο η Επιτροπή πραγματοποιούσε ΕΑ όταν διατύπωνε τις προτάσεις της και πόσο το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο τις λάμβαναν υπόψη
- Κατά πόσο η Επιτροπή μπορούσε να υποστηρίξει τις πρωτοβουλίες της με τη χρήση των ΕΑ
- Κατά πόσο το περιεχόμενο των εκθέσεων ΕΑ ήταν το κατάλληλο και με τις διαπιστώσεις τους γινόταν πιο εύκολη η λήψη των αποφάσεων<sup>117</sup>

Ο έλεγχος διήρκησε πέντε χρόνια, από το 2003 έως το 2008. Αυτό έδωσε τη δυνατότητα στο Συνέδριο να καταλήξει σε εκτιμήσεις που άλλαζαν κατά τη διάρκεια αυτού του χρονικού διαστήματος και να εντοπίσει τις βελτιωτικές ενέργειες της Επιτροπής. Για τη διεξαγωγή του ελέγχου έγιναν συγκρίσεις συγκεκριμένων στοιχείων της ΕΑ της Επιτροπής με άλλα συστήματα ΕΑ, χρησιμοποιήθηκε ένα δείγμα εκθέσεων ΕΑ από πέντε Γενικές Διευθύνσεις και επίσης έγιναν έρευνες και αναλύσεις στο επίπεδο των διενεργούντων και των χρηστών ΕΑ.<sup>118</sup>

### **3.1.4 ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ**

Κατά τη διάρκεια όλου του χρονικού διαστήματος του ελέγχου γινόταν όλο και πιο ευρεία χρήση των ΕΑ. Ενώ το 2003 είχαν γίνει 21 εκθέσεις ΕΑ, το 2008 ο αριθμός τους έφτασε στις 121. Το Συνέδριο έλεγξε επίσης τον τρόπο με τον οποίο η Επιτροπή επέλεγε τις πρωτοβουλίες που θα υποβάλλονταν σε ΕΑ. Βασικό κριτήριο για την επιλογή αυτή ήταν αν η συγκεκριμένη πρωτοβουλία εντασσόταν στο πρόγραμμα νομοθετικών εργασιών (ΠΝΕ), το οποίο περιλαμβάνει τις μείζονες

<sup>117</sup> Παρ. 13, Έκθ. 3/2010, Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο

<sup>118</sup> Παρ. 14, Έκθ. 3/2010, Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο

σημασίας πρωτοβουλίες πολιτικής. Κατά τη διάρκεια του πενταετούς ελέγχου το 69% από τις πρωτοβουλίες ενταγμένες στο ΠΝΕ αποτέλεσαν αντικείμενο ΕΑ<sup>119</sup>. Από το 2005 όλες οι πρωτοβουλίες στο ΠΝΕ υποβάλλονται σε ΕΑ εκτός από κάποιες ειδικές μορφές. Παράλληλα, παρατηρείται αύξηση σε ετήσια βάση των πρωτοβουλιών εκτός ΠΝΕ που υποβάλλονται σε ΕΑ. Ωστόσο για την επιλογή των συγκεκριμένων πρωτοβουλιών η Επιτροπή δεν χρησιμοποιεί ποσοτικούς δείκτες ενώ για τις νομοθετικές προτάσεις εκτός ΠΝΕ οι λόγοι της επιλογής των πρωτοβουλιών δεν δημοσιοποιούνται. Μέσα από τον έλεγχο διαπιστώθηκε ότι η Επιτροπή αποφασίζει την προώθηση μιας πρωτοβουλίας πριν ολοκληρωθεί η έκθεση ΕΑ. Οι εκτιμήσεις αντίκτυπου χρησιμοποιούνται για τη συγκέντρωση και ανάλυση αποδεικτικών στοιχείων που είναι χρήσιμα για τη βελτίωση της προτεινόμενης πρωτοβουλίας<sup>120</sup>. Ο αριθμός των εναλλακτικών επιλογών για ένα συγκεκριμένο ζήτημα, οι οποίες υποβάλλονται σε ΕΑ αυξάνεται διαρκώς κατά τα τελευταία χρόνια. Για την κατανομή των πόρων στις νομοθετικές προτάσεις, η Επιτροπή επιδιώκει να εφαρμόζει την αρχή της αναλογικής ανάλυσης, δηλαδή να διατίθενται περισσότεροι πόροι για την ανάλυση μείζονος σημασίας πρωτοβουλιών. Τα μέλη της Επιτροπής θεωρούν τις εκθέσεις ΕΑ ανεκτίμητη πηγή πληροφοριών σχετικά με τις προτάσεις που παρουσιάζονται από άλλους επιτρόπους<sup>121</sup>. Επίσης, οι χρήστες των ΕΑ από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο που ρωτήθηκαν σχετικά, εξέφρασαν κατά μεγάλο ποσοστό την υποστήριξη τους προς αυτές. Παρά το γεγονός ωστόσο ότι η αξία των ΕΑ αναγνωρίζεται από τα νομοθετικά όργανα της ΕΕ, σπάνια ζητείται και γίνεται παρουσίαση τους στις συνεδριάσεις των επιτροπών του κοινοβουλίου ή σε επίπεδο ομάδας εργασίας του Συμβουλίου. Ένα σημαντικό σημείο δυσλειτουργίας που επισήμανε το Συνέδριο αφορά την περίπτωση κατά την οποία οι προτάσεις της Επιτροπής υφίστανται τροποποιήσεις. Εφόσον για την αποδοχή των προτάσεων αυτών εφαρμόζεται η διαδικασία συναπόφασης, το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο μπορούν να ζητούν την πραγματοποίηση ΕΑ πριν από την έγκριση οποιασδήποτε σημαντικής τροποποίησης. Ανάμεσα στα έτη 2005 και 2008 ο αριθμός των ΕΑ από το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο για

---

<sup>119</sup> Παρ. 21, Έκθ. 3/2010, Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο

<sup>120</sup> Παρ. 25, Έκθ. 3/2010, Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο

<sup>121</sup> Παρ. 27, Έκθ. 3/2010, Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο



τροποποιηθείσες προτάσεις ήταν σχεδόν μηδαμινός<sup>122</sup>. Επιπλέον, όταν τα νομοθετικά όργανα εγκρίνουν την τροποποίηση κάποιων προτάσεων, η Επιτροπή δεν προβαίνει σε επικαιροποίηση των σχετικών ΕΑ. Οι χάρτες πορείας που επισυνάπτονται στο ΠΝΕ της Επιτροπής είναι τα έγγραφα στα οποία παρέχονται ενδείξεις σχετικά με τις πρωτοβουλίες για τις οποίες πρόκειται να πραγματοποιηθεί ΕΑ. Αντίθετα, δεν παρέχεται τέτοια ενημέρωση στις μηνιαίες εκθέσεις προγραμματισμού που υποβάλει η Επιτροπή προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στις οποίες γίνεται επισκόπηση όλων των υπό εξέλιξη νομοθετικών προτάσεων της<sup>123</sup>. Όπως υπογραμμίζει το Συνέδριο, κατά τη διαδικασία κατάρτισης των σχεδίων ΕΑ, είναι χρήσιμη η διαβούλευση γιατί εξασφαλίζει την πληρότητα, τη συνέπεια και την ακρίβεια της ανάλυσης. Ωστόσο, σε αυτό το στάδιο η Επιτροπή δεν προβαίνει σε διαβουλεύσεις. Διαβουλεύσεις χρησιμοποιούνται σε κάποιο βαθμό για τον εντοπισμό πιθανών επιλογών πολιτικής αλλά όχι για την προκαταρκτική τους εκτίμηση<sup>124</sup>. Στις παρατηρήσεις του το Συνέδριο επισημαίνει και τις βελτιωτικές ενέργειες σχετικά με τον έλεγχο της ποιότητας των εκθέσεων εκτίμησης αντίκτυπου. Η επιτροπή ΕΑ από το 2008 και μετά έχει εξετάσει σχετικά, σχεδόν όλα τα σχέδια εκθέσεων. Σε περίπτωση που η ποιότητα της έκθεσης κρίνεται ανεπαρκής, η επιτροπή έχει το δικαίωμα να ζητήσει την εκ νέου υποβολή της. Οι Γενικές Διευθύνσεις υποχρεώνονται επομένως να υποβάλλουν ποιοτικά σχέδια εκθέσεων και το σύνολο της διαδικασίας αυτής χαρακτηρίζεται από διαφάνεια αφού οι γνωμοδοτήσεις της επιτροπής δημοσιεύονται στο διαδίκτυο<sup>125</sup>. Αναφορικά με το περιεχόμενο των εκθέσεων, το Συνέδριο έκρινε πως στο σύνολο τους προσδιόριζαν με ικανοποιητικό τρόπο τα προβλήματα και τους στόχους πολιτικής. Ωστόσο τα κύρια αποτελέσματα δεν συνάγονται πάντα εύκολα. Αιτίες για αυτό είναι το μέγεθος των εκθέσεων, η τεχνική τους φύση, η περιπλοκότητα της χρησιμοποιούμενης γλώσσας και άλλες αδυναμίες<sup>126</sup>. Επιπλέον μέσα στις εκθέσεις υπάρχει ασυμμετρία ως προς την εκτίμηση των σημαντικών οικονομικών, κοινωνικών και περιβαλλοντικών αντίκτυπων και ως προς την ανάλυση κόστους και οφελών. Από το δείγμα των ΕΑ που ελέγχθηκαν, στα δύο τρίτα από αυτές υπήρχε μια βάση

---

<sup>122</sup> Παρ. 36, Έκθ. 3/2010, Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο

<sup>123</sup> Παρ. 45, Έκθ. 3/2010, Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο

<sup>124</sup> Παρ. 49, Έκθ. 3/2010, Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο

<sup>125</sup> Παρ. 52, Έκθ. 3/2010, Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο

<sup>126</sup> Παρ. 62, Έκθ. 3/2010, Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο

σύγκρισης των εναλλακτικών επιλογών μεταξύ τους. Επιπλέον, στο περιεχόμενο των εκθέσεων πρέπει να υπάρχει μια εμπεριστατωμένη ανάλυση εφαρμογής της προτεινόμενης παρέμβασης και να συλλέγονται πληροφορίες σχετικά με τη μεταφορά της στο εθνικό δίκτυο και την εφαρμογή ισχυόντων κανονιστικών μέτρων. Από τις ελεγχθείσες εκθέσεις περίπου στις μισές υπάρχει τουλάχιστον αναφορά σε σχέδιο εφαρμογής<sup>127</sup>. Ένα πρόβλημα που έχει αναδειχτεί σχετικά με αυτό το ζήτημα είναι η έλλειψη εθνικών ΕΑ για τις πρωτοβουλίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι οποίες θα λάβαιναν υπόψη τις ιδιαιτερότητες του νομικού συστήματος του κάθε κράτους – μέλους και θα μπορούσαν να συμβάλουν σε μια συνολικότερη και πιο άρτια εκτίμηση των σχεδίων εφαρμογής. Επίσης, ο πραγματικός αντίκτυπος των δημοσίων παρεμβάσεων πρέπει να αποτιμάται μέσω συνεχούς παρακολούθησης για να βελτιώνεται η ανάπτυξη περαιτέρω παρεμβάσεων. Ωστόσο στην πράξη τις περισσότερες φορές η θεματολογία των εκ των υστέρων αξιολογήσεων διαφέρει από εκείνη των ΕΑ<sup>128</sup>. Τέλος, σχετικά με τις πιθανές διοικητικές επιβαρύνσεις των προτεινόμενων πρωτοβουλιών, η Επιτροπή έχει επιβάλλει τη χρήση ενός τυποποιημένου μοντέλου κόστους για τον ποσοτικό προσδιορισμό τους. Από τις 39 ΕΑ που έλεγξε το Συνέδριο το 2008, εκτίμηση της διοικητικής επιβάρυνσης υπάρχει στις 35, αλλά μόνο σε τέσσερις χρησιμοποιήθηκε το τυποποιημένο μοντέλο κόστους (ΤΜΚ)<sup>129</sup>.

### 3.1.5 ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ

Στα γενικά του συμπεράσματα το Συνέδριο διατύπωσε την άποψη ότι κατά τη διάρκεια του πενταετούς ελέγχου έχουν σημειωθεί βελτιώσεις στις εκτιμήσεις αντίκτυπου της Επιτροπής. Οι εκθέσεις ΕΑ χρησιμοποιούνται ενεργά από τους υπεύθυνους για τη λήψη αποφάσεων εντός της Επιτροπής. Ωστόσο, στη διάρκεια της νομοθετικής διαδικασίας, οι ΕΑ δεν επικαιροποιούνται όταν προτείνονται σημαντικές τροποποιήσεις<sup>130</sup>. Η Επιτροπή οφείλει να προβαίνει σε επισκόπηση όλων των νομοθετικών πρωτοβουλιών οι οποίες θα υπόκεινται σε ΕΑ. Επίσης πρέπει να δημοσιεύει ενδιάμεσα έγγραφα για ενημέρωση και διατύπωση σχετικών

<sup>127</sup> Παρ. 73, Έκθ. 3/2010, Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο

<sup>128</sup> Παρ. 77, Έκθ. 3/2010, Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο

<sup>129</sup> Παρ. 81, Έκθ. 3/2010, Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο

<sup>130</sup> Παρ. 83, Έκθ. 3/2010, Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο

παρατηρήσεων και να εξασφαλίζει τον έγκαιρο έλεγχο της ποιότητας των ΕΑ από την αρμόδια επιτροπή<sup>131</sup>. Σχετικά με την παρουσίαση και το περιεχόμενο των εκθέσεων εκτίμησης αντίκτυπου, η Επιτροπή πρέπει να μεριμνά έτσι ώστε να είναι δυνατή η σύγκριση του εκτιμώμενου αντίκτυπου των εναλλακτικών επιλογών, να αναπτύξει στρατηγική για τη βελτίωση των στοιχείων που διατίθενται για τις ΕΑ, να δίνει μεγαλύτερη έμφαση σε ζητήματα εφαρμογής και να αναλύει με διεξοδικότερο τρόπο το κόστος επιβολής των νομοθετικών της προτάσεων<sup>132</sup>.

### **3.1.6 ΑΠΑΝΤΗΣΕΙΣ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ**

Η Επιτροπή αφού αναφέρει σε γενικές γραμμές τη σημασία που προσδίδει στις εκτιμήσεις αντίκτυπου, απαντάει στα κύρια σημεία στα οποία της ασκείται κριτική από το Συνέδριο. Αναφορικά με τη μη επικαιροποίηση ΕΑ όταν μια νομοθετική πρωτοβουλία υφίσταται τροποποιήσεις η ευθύνη για νέα ΕΑ βαρύνει αρχικά το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο. Σχετικά με την επιλογή των πρωτοβουλιών που υπόκεινται σε ΕΑ η Επιτροπή επισημαίνει ότι αυτή προκύπτει εξαιτίας διαφόρων λόγων που δεν μπορούν να ποσοτικοποιηθούν όπως π.χ. αν έχουν σημαντικές επιπτώσεις για συγκεκριμένες ομάδες, τομείς ή περιφέρειες και επιπλέον η ποικιλομορφία των πρωτοβουλιών αυτών δεν μπορεί να καταγραφεί με εκ των προτέρων καθορισμένα κριτήρια. Αναγνωρίζεται ότι χρειάζονται μεγαλύτερες προσπάθειες για τον έγκαιρο έλεγχο της ποιότητας των ΕΑ. Οι επιπτώσεις δεν είναι πάντα εφικτό να ποσοτικοποιούνται ή να εκφράζονται σε χρηματικούς όρους. Η ασυμμετρία στην ανάλυση των τριών πυλώνων είναι φυσιολογική γιατί π.χ. σε κάποιες πρωτοβουλίες μπορεί να μην υπάρχουν περιβαλλοντολογικές ή κοινωνικές επιπτώσεις. Στη συνέχεια η Επιτροπή εκφράζει την επιθυμία της για πιο ενεργή συμμετοχή των κρατών μελών στις διαδικασίες διαβούλευσης για συλλογή στοιχείων στο στάδιο της κατάρτισης των ΕΑ. Τα σχέδια εφαρμογής που σπάνια υπάρχουν στις ΕΑ είναι διαφορετικό εργαλείο και στις κατευθυντήριες γραμμές της Επιτροπής δεν προβλέπεται να συμπεριλαμβάνονται. Οι εκ των υστέρων αξιολογήσεις δίνουν έμφαση σε προγράμματα δαπανών. Αυτή είναι μια διαφορετική προσέγγιση από την ακολουθούμενη στις ΕΑ. Σχετικά με τις συστάσεις του

---

<sup>131</sup> Συστ.1, Έκθ. 3/2010, Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο

<sup>132</sup> Συστ.2, Έκθ. 3/2010, Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο

Συνεδρίου η Επιτροπή απαντάει ότι για τη μεγαλύτερη διαφάνεια στην παρουσίαση των πρωτοβουλιών που θα υποβάλλονται σε ΕΑ, θα καταρτίζονται χάρτες πορείας για όλες τις προτάσεις που είναι πιθανό να έχουν σημαντικές επιπτώσεις σε επίπεδο πολιτικής ενώ μετά από παρατηρήσεις του Κοινοβουλίου η Επιτροπή θα δημοσίευε πλήρη κατάλογο των πρωτοβουλιών που θα υπόκειντο σε ΕΑ το τρέχον έτος. Δεν διευκρινίζεται αν αυτή η τελευταία ενέργεια θα είναι επαναλαμβανόμενη σε τακτά χρονικά διαστήματα. Οι υπηρεσίες της Επιτροπής θα πρέπει να προβαίνουν στον κατάλληλο σχεδιασμό για να υπάρχουν επαρκή χρονικά περιθώρια για την διαδικασία ελέγχου από την επιτροπή ΕΑ. Επίσης οι κατευθυντήριες γραμμές προς τις υπηρεσίες τις παροτρύνουν να παρουσιάζουν τις αναλύσεις τους όσο το δυνατό σαφέστερα, με τη χρήση διαφόρων εργαλείων για να είναι εφικτή η σύγκριση ανάμεσα σε εναλλακτικές πρωτοβουλίες και δράσεις. Επιπλέον παρέχονται πιο συγκεκριμένες οδηγίες για την ανάλυση κόστους οφελών και πολλαπλών κριτηρίων. Τα στοιχεία που απαιτούνται για τη σύνταξη ΕΑ είναι πολλές φορές αρκετά ειδικευμένα και όχι άμεσα διαθέσιμα από τις στατιστικές υπηρεσίες ή τις δημόσιες αρχές. Τέλος, για την ανάλυση των διοικητικών επιβαρύνσεων η Επιτροπή αποφάσισε τη συνεργασία των ομάδων που καταρτίζουν τις ΕΑ με τους αρμόδιους εμπειρογνώμονες έτσι ώστε η πραγματογνωμοσύνη τους να βρίσκεται άμεσα στη διάθεση του συστήματος της εκτίμησης αντίκτυπου<sup>133</sup>.

### **3.1.7 ΓΕΝΙΚΑ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ**

Η συγκεκριμένη ειδική έκθεση είναι ιδιαίτερα σημαντική αφού το Ελεγκτικό Συνέδριο προβαίνει στον έλεγχο ολόκληρης της Επιτροπής για μια συγκεκριμένη της δραστηριότητα που αφορά το σχεδιασμό και την επιλογή νομοθετικών πρωτοβουλιών. Η διάρκεια του ελέγχου ήταν ασυνήθιστα μεγάλη και διενεργήθηκε με όλους τους τρόπους που έχει το Συνέδριο στη διάθεση του. Από τη διατύπωση των συστάσεων και τις απαντήσεις της Επιτροπής συνάγεται ότι οι διορθωτικές ενέργειες του ελεγχόμενου θεσμικού οργάνου ακολουθούν σε πολύ μικρό βαθμό τις παρατηρήσεις που διατυπώθηκαν στην παρούσα έκθεση. Μια κρίσιμη παρατήρηση και σύσταση αφορούσε τη διαφάνεια ως προς την επιλογή των πρωτοβουλιών που θα υπόκειντο σε ΕΑ. Η Επιτροπή ανταπαντάει πως μέσα από τους χάρτες πορείας

---

<sup>133</sup> Απαντήσεις της Επιτροπής, Έκθ. 3/2010, Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο

είναι εύκολο να εντοπιστούν οι συγκεκριμένες πρωτοβουλίες και ως ένα βαθμό, οι λόγοι επιλεξιμότητάς τους. Σχετικά με τη μη επικαιροποίηση των ΕΑ όταν οι πρωτοβουλίες υφίστανται ριζικές τροποποιήσεις η Επιτροπή τονίζει ότι αυτή είναι αρμοδιότητα των οργάνων που (συν) αποφασίζουν, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου. Είναι ωστόσο προφανές ότι αυτή η παρατήρηση αποτελεί μια σοβαρή αδυναμία του συστήματος που δεν μπορεί να αντιμετωπίσει το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο γιατί, όντας κυρίως όργανα που αποφασίζουν μεταξύ προτεινόμενων πρωτοβουλιών και όχι που σχεδιάζουν τέτοιες πρωτοβουλίες, δεν έχουν την εμπειρία και την εξειδίκευση για εκπόνηση εκτιμήσεων αντίκτυπου, την οποία έχει η Επιτροπή. Σε γενικές γραμμές η Επιτροπή παρακολουθεί πολύ στενά όλη τη διαδικασία που αφορά τις ΕΑ και προσπαθεί να δίνει λύσεις στα προβλήματα με το δικό της σκεπτικό. Το μόνο σημείο στο οποίο δείχνει να αποδέχεται τη σύσταση του Συνεδρίου και να προβαίνει σε διορθωτικές κινήσεις είναι η πιο εμπειριστατωμένη ανάλυση της διοικητικής επιβάρυνσης στις εκτιμήσεις αντίκτυπου. Αυτό όμως αποτελεί μια μόνο πτυχή της συνολικής διαδικασίας. Η Επιτροπή επομένως έχει συγκεκριμένη άποψη για όλα τα ζητήματα που θέτει το Συνέδριο και δεν αποδεικνύεται οποιαδήποτε βελτίωση στην αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα της κατόπιν των συστάσεων που της έγιναν στην εκπόνηση και την υποβολή των εκθέσεων εκτιμήσεων αντίκτυπου.

### **3.2 ΕΙΔΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ ΑΡ. 5/2009**

#### **Η ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΩΝ ΤΑΜΕΙΑΚΩΝ ΔΙΑΘΕΣΙΜΩΝ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ**

##### **3.2.1 ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΤΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ**

- Ελεγχόμενο όργανο: Ευρωπαϊκή Επιτροπή (ΓΔ BUDG & ΓΔ ECFIN)
- Χρονική διάρκεια: 2006 – 2007
- Μεθοδολογία ελέγχου: Επεξεργασία στοιχείων, επιτόπιοι έλεγχοι, συνεντεύξεις με αρμόδιους υπηρεσιακούς παράγοντες
- Σημεία για τα οποία υποβλήθηκαν συστάσεις:

1. Η Επιτροπή να αναλύσει τη λειτουργία του υφιστάμενου συστήματος των λογαριασμών ιδίων πόρων για να μη συσσωρεύονται υπόλοιπα κατά το δεύτερο εξάμηνο
  2. Η Επιτροπή πρέπει να βελτιώσει την τεκμηρίωση των διαδικασιών πρόβλεψης των ταμειακών ροών της
  3. Η Επιτροπή πρέπει να θεσπίσει διαδικασίες για τη βελτίωση της εποπτείας των δραστηριοτήτων ταμειακής διαχείρισης
  4. Η ΓΔ BUDG πρέπει να βελτιώσει την τεκμηρίωση της διαχείρισης κινδύνου στον τομέα της ταμειακής διαχείρισης
  5. Για το άνοιγμα των καταπιστευματικών λογαριασμών πρέπει να θεσπιστεί ομοιόμορφη πολιτική
  6. Η Επιτροπή πρέπει να εξερευνήσει για τη βέλτιστη λύση στην αντιμετώπιση του ζητήματος των προσωρινά εισπραχθέντων προστίμων
- Ενέργειες του ελεγχόμενου οργάνου κατόπιν των συστάσεων του Συνεδρίου: Περιορισμένες, όχι μείζονος σημασίας

### **3.2.2 ΠΕΡΙΓΡΑΦΗ ΥΦΙΣΤΑΜΕΝΗΣ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗΣ**

Ο προϋπολογισμός της Ευρωπαϊκής Ένωσης παρέχει χρηματοδότηση σε ευρύ φάσμα δράσεων που λαμβάνουν χώρα εντός και εκτός αυτής. Η εκτέλεσή του επιτελείται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή σύμφωνα με τον δημοσιονομικό κανονισμό και εντός των ορίων των προβλεπόμενων πιστώσεων<sup>134</sup>. Το 2007 οι συνολικές πληρωμές της Επιτροπής ανήλθαν στο ποσό των 114 δισεκατομμυρίων ευρώ. Τα έσοδα, μέσα από τα οποία χρηματοδοτούνται οι πληρωμές, χωρίζονται σε δύο κατηγορίες: Στους ιδίους πόρους και στα λοιπά έσοδα. Στους ιδίους πόρους συμπεριλαμβάνονται κυρίως ο φόρος προστιθέμενης αξίας (ΦΠΑ) και οι συμμετοχές των κρατών μελών με ποσοστό από το ακαθάριστο εθνικό εισόδημά τους. Οι εισφορές στο λογαριασμό της Επιτροπής από τα κράτη – μέλη καταβάλλονται σε μηνιαία βάση. Η Επιτροπή μεταφέρει τα χρήματα από τους λογαριασμούς των ιδίων πόρων σε τραπεζικούς λογαριασμούς κεντρικών και εμπορικών τραπεζών για την

---

<sup>134</sup> Παρ. 1, Έκθ. 5/2009, Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο

εκτέλεση πληρωμών προς τρίτους<sup>135</sup>. Η ταμειακή διαχείριση στους κόλπους της ΕΕ περιλαμβάνεται στα καθήκοντα του υπολόγου, ο οποίος μεριμνά για την ύπαρξη επαρκών χρηματικών ποσών που καλύπτουν τις ταμειακές ανάγκες οι οποίες προκύπτουν μέσα από την εκτέλεση του προϋπολογισμού και δημιουργεί συστήματα διαχείρισης των μετρητών για να είναι δυνατή η κατάρτιση ταμειακών προβλέψεων<sup>136</sup>. Για την ταμειακή διαχείριση υπεύθυνες είναι δυο Γενικές Διευθύνσεις, η ΓΔ Προϋπολογισμού (BUDG) και η ΓΔ Οικονομικών και Χρηματοδοτικών Υποθέσεων (ECFIN). Η ΓΔ BUDG διαχειρίζεται τα ταμειακά διαθέσιμα του συνόλου του προϋπολογισμού της ΕΕ και του Ευρωπαϊκού Ταμείου Ανάπτυξης. Η ΓΔ ECFIN διαχειρίζεται τα ποσά που δεν εμφανίζονται στον προϋπολογισμό όπως κεφάλαια από την υπό εκκαθάριση Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακα και Χάλυβα, τα δάνεια και τις επενδύσεις κεφαλαίων της ΕΚ και της Euratom και ορισμένα κεφάλαια που διαχειρίζονται χρηματοπιστωτικά ιδρύματα βάσει εντολής της Επιτροπής<sup>137</sup>.

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

Με τον έλεγχο του το Συνέδριο ήθελε να αξιολογήσει την ποιότητα της διαχείρισης των ταμειακών διαθεσίμων της Επιτροπής. Για το λόγο αυτό εξετάστηκαν δύο βασικά ζητήματα:

- Αν υπάρχει συμμόρφωση της Επιτροπής με τους κανόνες και τους κανονισμούς που αφορούν τη διαχείριση των ταμειακών διαθεσίμων
- Αν έχουν θεσπιστεί από την Επιτροπή συστήματα εσωτερικού ελέγχου που διασφαλίζουν τη χρηστή ταμειακή διαχείριση<sup>138</sup>.

Για το δεύτερο ζήτημα το Συνέδριο εξέτασε τους κύριους τομείς της ταμειακής διαχείρισης της Επιτροπής, δηλαδή τη συνολική οργάνωση των δραστηριοτήτων της διαχείρισης των ταμειακών διαθεσίμων, τη διαχείριση κινδύνου των δραστηριοτήτων αυτών, τη διαχείριση των καταπιστευματικών λογαριασμών, τη διαχείριση των προστίμων, τη διαχείριση των τραπεζικών λογαριασμών και τους ανθρώπινους πόρους που κατανέμονται στις δραστηριότητες. Ο έλεγχος

<sup>135</sup> Παρ. 3, Έκθ. 5/2009, Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο

<sup>136</sup> Παρ. 6, Έκθ. 5/2009, Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο

<sup>137</sup> Παρ. 8, Έκθ. 5/2009, Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο

<sup>138</sup> Παρ. 9, Έκθ. 5/2009, Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο

επικεντρώθηκε στα οικονομικά έτη 2006 και 2007 ενώ λήφθησαν υπόψη και οι σχετικές δράσεις της Επιτροπής κατά το πρώτο εξάμηνο του 2008. Για τη διενέργεια του ελέγχου έγιναν επισκέψεις στις ΓΔ BUDG & ECFIN, εξετάστηκαν και αξιολογήθηκαν οι υφιστάμενοι κανόνες και διαδικασίες, οι μηχανισμοί εσωτερικού ελέγχου και συναλλαγών ενώ διενεργήθηκαν και συνεντεύξεις<sup>139</sup>.

### 3.2.4 ΚΥΡΙΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

Η ταμειακή διαχείριση υπόκειται σε τρεις βασικές νομικές διατάξεις. Σύμφωνα με την πρώτη η Επιτροπή πρέπει να φροντίζει για την ύπαρξη επαρκών χρηματικών κεφαλαίων που καλύπτουν τις ταμειακές ανάγκες οι οποίες απορρέουν από την εκτέλεση του προϋπολογισμού. Σύμφωνα με τη δεύτερη (άρθρο 58 του κανονισμού ΕΚ, EURATOM 2243/02 της Επιτροπής) η Επιτροπή πρέπει να δημιουργεί συστήματα διαχείρισης των μετρητών για να μπορεί να καταρτίσει ταμειακές προβλέψεις. Τέλος, σύμφωνα με την τρίτη, η Επιτροπή πρέπει να διαθέτει τα ποσά που εγγράφονται ως ίδιοι πόροι για την κάλυψη των ταμειακών της αναγκών<sup>140</sup>. Σε σχέση με την πρώτη και την τρίτη διάταξη το Συνέδριο δεν εντόπισε κάποια σημαντική περίπτωση μη συμμόρφωσης. Σχετικά με τη μηνιαία συμμετοχή των κρατών – μελών μέσω της εισφοράς τους στους ίδιους πόρους το Συνέδριο επισημαίνει ότι με την ακολουθούμενη διαδικασία των δωδεκατημορίων και την αρχή του ισοσκελισμένου προϋπολογισμού, ο κίνδυνος μη ύπαρξης επαρκών κεφαλαίων για την κάλυψη των ταμειακών αναγκών είναι χαμηλός<sup>141</sup>. Ωστόσο, με την εκτέλεση του προϋπολογισμού σε επίπεδο χαμηλότερο του προγραμματισμένου, συσσωρεύονται κατά το δεύτερο εξάμηνο του έτους σημαντικά υπόλοιπα στους λογαριασμούς των ιδίων πόρων και τα πλεονασματικά κεφάλαια επιστρέφουν στα κράτη – μέλη με καθυστέρηση αφού η αναμόρφωση του προϋπολογισμού είναι αρκετά χρονοβόρα διαδικασία. Ιδιαίτερη μνεία γίνεται για το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Εγγυήσεων για το οποίο απαιτείται η παροχή προκαταβολικής χρηματοδότησης και για αυτό το λόγο η Επιτροπή καταρτίζει μηνιαίες ταμειακές προβλέψεις για να καθοριστεί κατά πόσο απαιτούνται προκαταβολές ιδίων πόρων. Σύμφωνα με το Συνέδριο η τεκμηρίωση της Επιτροπής δεν παρείχε επαρκείς

<sup>139</sup> Παρ. 12, Έκθ. 5/2009, Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο

<sup>140</sup> Παρ. 13, Έκθ. 5/2009, Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο

<sup>141</sup> Παρ. 15, Έκθ. 5/2009, Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο



λεπτομέρειες για τη μεθοδολογία που ακολουθείται για τις προβλέψεις αυτές<sup>142</sup>. Επίσης με μια άλλη διαδικασία πρόβλεψης της ταμειακής διαχείρισης η Επιτροπή διασφαλίζει τη διαθεσιμότητα επαρκών κεφαλαίων σε κάθε λογαριασμό που τηρείται στις εμπορικές τράπεζες για την εκτέλεση των πληρωμών. Τέλος, η Επιτροπή θέσπισε μια ακόμη διαδικασία ταμειακών προβλέψεων για τη μεταφορά κεφαλαίων μεταξύ των λογαριασμών ιδίων πόρων των κρατών μελών έτσι ώστε να εναρμονίζονται τα υπόλοιπα των λογαριασμών αυτών με τις αντίστοιχες συνεισφορές στον προϋπολογισμό. Για τη μεθοδολογία που ακολουθήθηκε, το Συνέδριο έκρινε ότι δεν είναι επαρκώς τεκμηριωμένη και οι αρχικές εκτιμήσεις δεν ελέγχθηκαν στη συνέχεια για την ορθότητά τους<sup>143</sup>. Για τις πάγιες προκαταβολές που αφορούν συνήθως είσπραξη εσόδων και πληρωμές δαπανών χαμηλού ύψους το Συνέδριο παρατήρησε ότι, κατά κανόνα δεν τηρήθηκαν οι απαιτήσεις που ορίζονται στους κανόνες εφαρμογής και στις εσωτερικές κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με την προκήρυξη διαγωνισμού για την επιλογή των τραπεζών<sup>144</sup>. Αναφορικά με την κατανομή του ανθρώπινου δυναμικού σε καίριες θέσεις η ΓΔ ECFIN διενήργησε αξιολόγηση κινδύνου όπου το 2004 κάποιες θέσεις χαρακτηρίστηκαν ως ευαίσθητες. Η ΓΔ BUDG σε αντίστοιχο δικό της έλεγχο το 2008 διαπίστωσε ότι μόνο μια θέση στη ταμειακή διαχείριση μπορεί να χαρακτηριστεί ως ευαίσθητη. Σε ότι έχει να κάνει γενικότερα με τη διαχείριση και τον έλεγχο των ταμειακών δραστηριοτήτων η κάθε ΓΔ λειτουργεί εντελώς ανεξάρτητα. Δεν υπάρχει επομένως κάποιο κεντρικό συντονιστικό όργανο με συνολική αρμοδιότητα για τις πράξεις ταμειακής διαχείρισης της Επιτροπής<sup>145</sup>. Η ΓΔ BUDG προέβη το 2007 και το 2008 σε γενικές αξιολογήσεις κινδύνων ενώ το 2007 δημοσίευσε για πρώτη φορά επισκόπηση των κινδύνων που σχετίζονται με τις ταμειακές της πράξεις στους ετήσιους λογαριασμούς των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Η ΓΔ ECFIN διενήργησε την τελευταία συνολική αξιολόγηση κινδύνων το 2004 και θέσπισε μια λειτουργία διαχείρισης κινδύνου για την αποτελεσματική διαχείριση των κινδύνων και την παρακολούθησή τους σε επίπεδο δραστηριότητας και μονάδας<sup>146</sup>. Επίσης το Συνέδριο παρατήρησε ότι οι δύο ΓΔ είχαν διαφορετικές πρακτικές ως προς τη χρήση

<sup>142</sup> Παρ. 16, Έκθ. 5/2009, Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο

<sup>143</sup> Παρ. 18, Έκθ. 5/2009, Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο

<sup>144</sup> Παρ. 19, Έκθ. 5/2009, Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο

<sup>145</sup> Παρ. 22, Έκθ. 5/2009, Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο

<sup>146</sup> Παρ. 26, Έκθ. 5/2009, Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο

δεικτών απόδοσης των ταμειακών πράξεων και των επιδόσεων των χαρτοφυλακίων τους. Σχετικά με τη σύσταση των καταπιστευματικών λογαριασμών δεν υπάρχουν σαφείς κανόνες και στρατηγική για τη σύστασή τους όπως και για τη βελτιστοποίηση των τόκων που παράγουν. Γενικότερα, είναι εμφανής η έλλειψη συνολικής εποπτείας για τη διαχείριση των κεφαλαίων που τηρούνται στους λογαριασμούς αυτούς<sup>147</sup>. Επιπλέον δεν υπάρχει σαφής πολιτική για τη διαχείριση των προστίμων που εισπράττονται σε περιπτώσεις παραβίασης των κανόνων ανταγωνισμού από κράτη μέλη ή επιχειρήσεις. Τα εν λόγω ποσά τηρούνται σε ειδικούς λογαριασμούς εμπορικών τραπεζών και ο σχετικός κίνδυνος απώλειας τους δεν έχει αντιμετωπιστεί ακόμη αποτελεσματικά, παρά τις προσπάθειες προς αυτή την κατεύθυνση των δύο Γενικών Διευθύνσεων<sup>148</sup>. Σχετικά με τους εσωτερικούς ελέγχους που διενεργούνται από τις δύο ΓΔ κατά τη διαδικασία εκτέλεσης των πληρωμών, το Συνέδριο δεν παρατήρησε σημαντικές αδυναμίες. Τέλος, στον τομέα διαχείρισης ανθρώπινων πόρων το Συνέδριο διατύπωσε την άποψη πως η χαμηλή εναλλαγή προσωπικού και οι συνθήκες στην ΓΔ BUDG δημιουργούν κινδύνους για τη συνέχιση των εργασιών σε περίπτωση αποχώρησης βασικών υπαλλήλων εντός σύντομου χρονικού διαστήματος<sup>149</sup>.

### 3.2.5 ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ

Τα σημεία στα οποία στάθηκε το Συνέδριο με συστάσεις για βελτίωση είναι τα εξής:

- Επαρκέστερη τεκμηρίωση των διαδικασιών που αφορούν τη μεταφορά κεφαλαίων μεταξύ των λογαριασμών ιδίων πόρων των κρατών μελών και τον καθορισμό της αναγκαιότητας προκαταβολής ιδίων πόρων για την κάλυψη πληρωμών κατά τους πρώτους μήνες του έτους (συστάσεις: ανάλυση της λειτουργίας του υφιστάμενου συστήματος των λογαριασμών ιδίων πόρων για να μειώνονται τα υπόλοιπα κατά τη διάρκεια του δεύτερου εξαμήνου, βελτίωση της τεκμηρίωσης των διαδικασιών πρόβλεψης των ταμειακών ροών<sup>150</sup>)

<sup>147</sup> Παρ. 32, Έκθ. 5/2009, Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο

<sup>148</sup> Παρ. 34, Έκθ. 5/2009, Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο

<sup>149</sup> Παρ. 39, Έκθ. 5/2009, Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο

<sup>150</sup> Παρ. 43, Έκθ. 5/2009, Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο

- Δεν υπάρχει τεκμηρίωση της ενεργούς διαχείρισης και της παρακολούθησης των κινδύνων που απορρέουν από τις ταμειακές δραστηριότητες της ΓΔ BUDG
- Δεν υπάρχει κεντρική μονάδα που να κατέχει τη συνολική αρμοδιότητα για τη διαχείριση των διαθεσίμων και να συντονίζει τις δύο ΓΔ σε σειρά από ζητήματα όπως π.χ. η διαχείριση και ο έλεγχος του κινδύνου
- Δεν υπάρχουν σαφείς κανόνες για τη σύσταση καταπιστευματικών λογαριασμών
- Δεν έχει γίνει η καλύτερη δυνατή προσέγγιση για τη διαχείριση των κινδύνων που σχετίζονται με τους λογαριασμούς όπου τηρούνται τα πρόστιμα (συστάσεις: νέες διαδικασίες για τη βελτίωση της εποπτείας της ταμειακής διαχείρισης, βελτίωση από τη ΓΔ BUDG της τεκμηρίωσης της διαχείρισης κινδύνου της, ομοιόμορφη πολιτική και κατάλληλες κατευθυντήριες γραμμές για το άνοιγμα καταπιστευματικών λογαριασμών, βέλτιστη λύση για την αντιμετώπιση των προσωρινά εισπραχθέντων προστίμων<sup>151</sup>.

### 3.2.6 ΑΠΑΝΤΗΣΕΙΣ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

Η Επιτροπή απάντησε σε όλα τα ζητήματα που έθεσε το Συνέδριο, είτε δίνοντας τη δική της ερμηνεία, είτε επισημαίνοντας τις διορθωτικές της ενέργειες. Όπως τονίζει, θα βελτιώσει την εποπτεία των διαφόρων δραστηριοτήτων της ταμειακής διαχείρισης που διενεργούνται. Ωστόσο οι διαφορετικές μεθοδολογίες για την αντιμετώπιση των κινδύνων οφείλονται στο ότι οι δύο ΓΔ επιτελούν διαφορετικά καθήκοντα<sup>152</sup>. Σχετικά με το υφιστάμενο σύστημα λογαριασμών ιδίων πόρων, αυτό έχει καθοριστεί με αποφάσεις του Συμβουλίου και το γεγονός ότι με τις αναθεωρήσεις του δεν επέφερε καμία σημαντική αλλαγή δείχνει ότι είναι ικανοποιημένο από τη λειτουργία του. Ωστόσο, για την καλύτερη διαχείριση του κινδύνου θα πραγματοποιούνται τακτικότερες συνεδριάσεις ανάμεσα στις δύο διευθύνσεις για ανταλλαγή πληροφοριών, εμπειριών και ορθών πρακτικών. Σχετικά

<sup>151</sup> Παρ. 47, Έκθ. 5/2009, Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο

<sup>152</sup> Απαντήσεις της Επιτροπής, Έκθ. 5/2009, Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο

με την παρατήρηση του Συνεδρίου για καλύτερη τεκμηρίωση από τη ΓΔ BUDG της ταμειακής διαχείρισης και της διαχείρισης κινδύνου η Επιτροπή απαντάει ότι η γενική επισκόπηση των ταμειακών πράξεων της ΓΔ BUDG περιέχει μια συνολική και σαφή σύνοψη των κινδύνων που είναι εκτεθειμένη και τον τρόπο που τους διαχειρίζεται<sup>153</sup>. Σχετικά με τη διαχείριση των προσωρινών προστίμων η Επιτροπή τονίζει ότι έχει προβεί σε ενέργειες που ελαχιστοποιούν τους κινδύνους όπως τη θέσπιση ελάχιστων ορίων πιστοληπτικής διαβάθμισης για τις εμπορικές τράπεζες, τα όρια στο άνοιγμα ανά τράπεζα και τη δυνατότητα άμεσης μεταφοράς κονδυλίων. Σχετικά με το ζήτημα της συσσώρευσης αυξημένων κεφαλαίων το δεύτερο εξάμηνο η Επιτροπή πρότεινε από το 2005 ένα προσχέδιο διορθωτικού προϋπολογισμού στα τέλη Οκτωβρίου για την ενημέρωση του προϋπολογισμού σχετικά με την πρόβλεψη των εσόδων και των εξόδων. Έτσι, μειώθηκαν οι συνεισφορές των κρατών μελών αφού προβλέφτηκε το πλεόνασμα αυτό και αυτή η πρακτική αναγνωρίστηκε και από το Συνέδριο στην ετήσια του έκθεση του 2007. Για τους καταπιστευματικούς λογαριασμούς η Επιτροπή αναφέρει ότι η ΓΔ BUDG διεξήγαγε δύο απογραφές το 2007 για να διασφαλίσει την πληρότητα στους ετήσιους λογαριασμούς των χρηματοοικονομικών στοιχείων ενεργητικού που τηρούν οι χρηματοπιστωτικοί οργανισμοί. Το 2008 η Επιτροπή θα απέστειλε μια εγκύκλιο όπου θα ζητούσε από τους χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς να της υποβάλλουν ακριβείς, πλήρεις και τυποποιημένες πληροφορίες για τους καταπιστευματικούς λογαριασμούς. Πέρα από αυτά τα μέτρα η Επιτροπή ήταν διατεθειμένη να αναλύσει περισσότερο την κατάσταση για να ανταποκριθεί στις παρατηρήσεις του Συνεδρίου<sup>154</sup>. Αναφορικά με τη διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού η Επιτροπή διαφωνεί με το Συνέδριο αφού εκτιμά ότι στη ΓΔ BUDG υπάρχουν επαρκείς δυνατότητες αντικατάστασης σε περίπτωση προγραμματισμένων ή μη απουσιών και επομένως σε μια τέτοια περίπτωση ο κίνδυνος για τη συνέχιση των εργασιών είναι μικρός. Σχετικά με τις προκαταβολές ιδίων πόρων η Επιτροπή εκτιμάει ότι η διαδικασία ταμειακής πρόβλεψης και η εφαρμογή της είναι τεκμηριωμένη. Επίσης, οι μεταφορές κονδυλίων μεταξύ των λογαριασμών ιδίων πόρων πραγματοποιούνται με τη μεγαλύτερη δυνατή ακρίβεια.

---

<sup>153</sup> στο ίδιο

<sup>154</sup> Στο ίδιο

### **3.2.7 ΓΕΝΙΚΑ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ**

Ο τομέας της διαχείρισης των ιδίων πόρων είναι ιδιαίτερα ευαίσθητος αφού από αυτούς πληρώνονται όλες οι δραστηριότητες που σχετίζονται με την Ευρωπαϊκή Ένωση. Η ειδική αυτή έκθεση ακολουθεί την ετήσια έκθεση της ίδιας χρονιάς και τη δήλωση αξιοπιστίας όπου για πρώτη φορά έγινε λεπτομερής έλεγχος της είσπραξης των εσόδων. Ελεγχόμενα όργανα ήταν δύο βασικές Γενικές Διευθύνσεις της Επιτροπής, η ΓΔ Προϋπολογισμού και η ΓΔ Οικονομικών και Χρηματοδοτικών Υποθέσεων. Το Συνέδριο έκρινε ότι η Επιτροπή σε γενικές γραμμές συμμορφώνεται με τις κύριες νομικές διατάξεις αλλά υπήρχαν μια σειρά από άλλα ζητήματα για τα οποία έγιναν παρατηρήσεις και συστάσεις όπως η αλλαγή του υφιστάμενου συστήματος των λογαριασμών ιδίων πόρων για να μειωθούν τα υπόλοιπα που συσσωρεύονται κατά το δεύτερο εξάμηνο εκάστου έτους, ο καλύτερος συντονισμός και η συνολική εποπτεία των δύο αρμόδιων γενικών διευθύνσεων, η βελτίωση της τεκμηρίωσης της διαχείρισης κινδύνου από τη ΓΔ BUDG, η χάραξη ομοιόμορφης πολιτικής στο άνοιγμα των καταπιστευματικών λογαριασμών και η εξεύρεση της καλύτερης δυνατής λύσης στο ζήτημα των προσωρινά εισπραχθέντων προστίμων. Από όλα αυτά τα ζητήματα η Επιτροπή έδειξε να ακολουθεί πιστά τις υποδείξεις του Συνεδρίου μόνο σε ότι αφορά το άνοιγμα των καταπιστευματικών λογαριασμών. Στα περισσότερα από τα υπόλοιπα ζητήματα η Επιτροπή εκφράζει διαφορετική άποψη από το Συνέδριο με εξαίρεση ως ένα βαθμό την καλύτερη εποπτεία και το συντονισμό των δύο γενικών διευθύνσεων. Εδώ η Επιτροπή αν και υπογραμμίζει τη διαφορετικότητα στα καθήκοντα, προσθέτει ότι θα επιδιωχτούν συχνότερες επαφές ανάμεσα στη ΓΔ BUDG και στη ΓΔ ECFIN για ανταλλαγή εμπειριών και πληροφοριών σχετικά με το θέμα της διαχείρισης κινδύνου. Συμπερασματικά, σε πολύ μικρό βαθμό η Επιτροπή τροποποιεί τις πρακτικές της σύμφωνα με τις υποδείξεις και τις συστάσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

### **3.3 ΕΙΔΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ ΑΡ. 9/2009**

#### **Η ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑ ΚΑΙ Η ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ ΤΩΝ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΩΝ ΕΠΙΛΟΓΗΣ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΥΠΗΡΕΣΙΑΣ ΕΠΙΛΟΓΗΣ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ**

##### **3.3.1 ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΤΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ**

- Ελεγχόμενο όργανο: EPSO
- Χρονική διάρκεια: 2003 – 2007
- Μεθοδολογία ελέγχου: Επεξεργασία στοιχείων

Σημεία για το οποία υποβλήθηκαν συστάσεις:

- 1) Κοινοποίηση των αναγκών εγκαίρως και με συνεκτικό τρόπο
  - 2) Διασφάλιση παροχής στήριξης εκ μέρους των οργάνων για τη σύσταση εξεταστικών επιτροπών αποκλειστικής απασχόλησης και ειδικευμένων αξιολογητών
  - 3) Προσαρμογή των ιδιαίτερων γλωσσικών απαιτήσεων
  - 4) Βελτίωση της ποιότητας των προκηρύξεων των διαγωνισμών
  - 5) Διασφάλιση ενδεδειγμένου αριθμού των υποψηφίων σε κάθε στάδιο της διαδικασίας επιλογής
  - 6) Βελτίωση της γεωγραφικής ισορροπίας
  - 7) Καθορισμός του κόστους των διαγωνισμών
  - 8) Καθιέρωση νέας βάσης δεδομένων για τη διαχείριση των διαγωνισμών
- Ενέργειες του ελεγχόμενου οργάνου κατόπιν των συστάσεων του Συνεδρίου:  
Ευρείας κλίμακας

##### **3.3.2 ΠΕΡΙΓΡΑΦΗ ΤΗΣ ΥΦΙΣΤΑΜΕΝΗΣ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗΣ**

Στους οργανισμούς της Ευρωπαϊκής Ένωσης εργάζονταν περισσότεροι από 36.500 υπάλληλοι τον Ιούνιο του 2007. Η πρόσληψή τους γίνεται συνήθως μέσα από εφεδρικούς πίνακες που καταρτίζονται ύστερα από γενικούς διαγωνισμούς. Την ευθύνη για αυτούς τους διαγωνισμούς τη φέρει από το 2003 και μετά η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Επιλογής Προσωπικού (EPSO), η οποία αποτελεί ένα διοργανικό φορέα

με την αρμοδιότητα της επιλογής του προσωπικού της Ε.Ε.<sup>155</sup> Πιο συγκεκριμένα, η EPSO καταρτίζει τους εφεδρικούς πίνακες πρόσληψης υποψηφίων γενικών διαγωνισμών και μέσα από αυτούς τους πίνακες, κάθε όργανο αποφασίζει για την πρόσληψη των επιτυχόντων. Η διαδικασία επιλογής προσωπικού περιέχει τα εξής στάδια:

- Ανάλυση των αναγκών σε προσωπικό των οργάνων και ανάλογος σχεδιασμός του διαγωνισμού
- Κατάρτιση και δημοσίευση της προκήρυξης του διαγωνισμού
- Διορισμός των μελών της εξεταστικής επιτροπής ανάμεσα στους υπαλλήλους των οργάνων
- Κατάρτιση της λίστας των υποψηφίων που τηρούν τις απαιτήσεις του διαγωνισμού
- Διεξαγωγή των σταδίων του διαγωνισμού μέσα από γραπτές και προφορικές δοκιμασίες
- Κατάρτιση του πίνακα των επιτυχόντων μαζί με αιτιολογημένη έκθεση
- Δημοσίευση του εφεδρικού πίνακα πρόσληψης των επιτυχόντων
- Έλεγχος και διαχείριση των εφεδρικών πινάκων<sup>156</sup>

Το 2008 η διοίκηση της EPSO προέβη σε έλεγχο της οργάνωσης και της λειτουργίας της υπηρεσίας. Στον έλεγχο αυτό αποκαλύφθηκαν σημαντικές αδυναμίες και η διοίκηση αποφάσισε το σχεδιασμό ενός αναπτυξιακού προγράμματος για την υπηρεσία (EDP). Βασικός στόχος του προγράμματος αυτού ήταν η μείωση της διάρκειας των διαγωνισμών με ανώτατο όριο τους εννέα μήνες και η αύξηση της απόδοσής τους. Αυτό θα μπορούσε να γίνει πραγματικότητα μέσα από αποτελεσματικότερη προεπιλογή, ευρεία χρήση υπολογιστή κατά τη διάρκεια των δοκιμασιών στο στάδιο προεπιλογής και σύσταση εξεταστικών επιτροπών αποκλειστικής απασχόλησης<sup>157</sup>. Η σημαντικότερη αλλαγή που θα έφερνε το EDP ήταν ο προγραμματισμός και η διεξαγωγή των γενικών διαγωνισμών σε ετήσιους κύκλους. Θα συστήνονταν συγκεκριμένα κέντρα αξιολόγησης για να αξιολογούνται οι υποψήφιοι στις απαιτούμενες βασικές ικανότητες μέσα από την εφαρμογή των κατάλληλων μεθόδων επιλογής.

<sup>155</sup> Παρ. 2, Έκθ. 9/2009, Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο

<sup>156</sup> Παρ. 4, Έκθ. 9/2009, Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο

<sup>157</sup> Παρ. 6, Έκθ. 9/2009, Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο

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

Το σύστημα των διαγωνισμών και συγκεκριμένα, η αποδοτικότητα και η αποτελεσματικότητά του υπό τη διαχείριση της EPSO αποτέλεσε το βασικό πεδίο ελέγχου για το Συνέδριο. Τα σημεία στα οποία κυρίως στάθηκε το Συνέδριο ήταν ο βαθμός στον οποίο η EPSO αντιμετώπισε τη μεγάλη αύξηση του αριθμού των διαγωνισμών λόγω της διεύρυνσης, η συνέπεια της λήψης έγκυρων πληροφοριακών στοιχείων σχετικά με τις ανάγκες των οργάνων σε προσωπικό, η έγκαιρη κατάρτιση εφεδρικών πινάκων επιτυχόντων, η διασφάλιση του απαιτούμενου αριθμού επιτυχόντων και η γεωγραφική ισορροπία μεταξύ τους και η ύπαρξη πλήρων και αξιόπιστων πληροφοριών διαχείρισης για την επίτευξη των στόχων<sup>158</sup>. Ο έλεγχος εστιάστηκε στη διαδικασία των διαγωνισμών που αποτελούν και τη βασική λειτουργία της EPSO. Συγκεκριμένα εξετάστηκε ένα δείγμα από 16 διαγωνισμούς ενώ έγινε και ανάλυση της βάσης δεδομένων της ESPO που περιελάμβανε στοιχεία από 176 διαγωνισμούς που διενήργησε η υπηρεσία κατά το διάστημα 2003-2006 και ολοκληρώθηκαν το 2008. Στη διαδικασία αυτή του Συνεδρίου αξιολογήθηκε ο σχεδιασμός και η διαχείριση της EPSO και συμπεριλήφθηκαν όλα τα στάδια επιλογής προσωπικού στα οποία εμπλέκεται η υπηρεσία<sup>159</sup>. Ελήφθη επίσης υπόψη το αναπτυξιακό πρόγραμμα (EDP) και ιδιαίτερα ο βαθμός στον οποίο θίγει όλες τις σημαντικές πτυχές των δραστηριοτήτων επιλογής προσωπικού.

### **3.3.4 ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ**

Σε πρώτη φάση ο έλεγχος έδειξε ότι η EPSO διαχειρίστηκε αποτελεσματικά την αύξηση του αριθμού των διαγωνισμών αφού δεν εμφανίστηκαν φαινόμενα καθυστέρησης της έναρξης των διαγωνισμών λόγω εξάντλησης των δυνατοτήτων της υπηρεσίας. Στα πλαίσια της έγκαιρης κοινοποίησης πληροφοριακών στοιχείων, το 2002 οι γενικοί γραμματείς των οργάνων συμφώνησαν να ενημερώνουν την EPSO για τις ανάγκες τους σε ανθρώπινο δυναμικό με χρονικό ορίζοντα τρία χρόνια. Ωστόσο αυτή η συμφωνία δεν εφαρμόστηκε και το κυλιόμενο πρόγραμμα

<sup>158</sup> Παρ. 8, Έκθ. 9/2009, Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο

<sup>159</sup> Παρ. 10, Έκθ. 9/2009, Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο



προβλέψεων της υπηρεσίας κάλυπτε μόνο 18 μήνες<sup>160</sup>. Έτσι η διαδικασία επιλογής προσωπικού έπασχε από την μη έγκαιρη κοινοποίηση συνεκτικών πληροφοριακών στοιχείων αναφορικά με τις ανάγκες των οργάνων σε προσωπικό και από την έλλειψη κοινής μεθοδολογίας για την εκτίμηση των αναγκών αυτών. Σχετικά με το χρονικό διάστημα ενός διαγωνισμού, αυτό εκτιμήθηκε περίπου στους 18 μήνες από τη διατύπωση των αναγκών σε προσωπικό εκ μέρους ενός οργάνου μέχρι την επίσημη προσφορά εργασίας<sup>161</sup>. Αναλυτικά, η φάση δημοσίευσης της προκήρυξης ενός διαγωνισμού διαρκούσε κατά μέσο όρο τέσσερις μήνες αλλά το χρονικό διάστημα από την υποβολή των αιτήσεων συμμετοχής ως τη δημοσίευση του εφεδρικού πίνακα έφτανε τους 16 μήνες<sup>162</sup>. Η βασική αιτία της μεγάλης αυτής καθυστέρησης ήταν ο αναγκαίος χρόνος για τη βαθμολόγηση των γραπτών δοκιμασιών και τη διεξαγωγή των προφορικών εξετάσεων αφού οι βαθμολογητές και τα μέλη της εξεταστικής επιτροπής δεν ήταν αποκλειστικά απασχολούμενοι με αυτό το αντικείμενο. Τη σοβαρή αυτή δυσλειτουργία η EPSO επιδιώκει να τη διορθώσει με το EDP. Συγκεκριμένα, σχεδιάζεται να συντομευθεί η φάση του διαγωνισμού σε εννέα μήνες κατ' ανώτατο όριο. Αυτό θα γίνει με τη μείωση του αριθμού των διαφορετικών σταδίων της διαδικασίας, με τη χρήση αποδοτικότερων τρόπων επιλογής (υπολογιστές) και με τη δημιουργία κέντρων αξιολόγησης με εξεταστικές επιτροπές που θα απαρτίζονται από υπαλλήλους αποκλειστικής απασχόλησης σε αυτό το αντικείμενο<sup>163</sup>. Ένα ακόμη ζήτημα που έθεσε το Συνέδριο είχε να κάνει με τον πραγματικό αριθμό των επιτυχόντων στους διαγωνισμούς σε σχέση με τον επιδιωκόμενο. Στους 176 διαγωνισμούς που ελέγχθηκαν έπρεπε να καταγραφούν 15500 επιτυχόντες στους εφεδρικούς πίνακες πρόσληψης. Από αυτό τον αριθμό προέκυψαν τελικά τα δύο τρίτα. Από τους αρχικά εγγεγραμμένους υποψηφίους λιγότεροι από τους μισούς έλαβαν μέρος στις δοκιμασίες και οι επιτυχόντες ήταν λίγο περισσότεροι από 10.000<sup>164</sup>. Επιπλέον οι γλωσσικές απαιτήσεις είναι κατά κάποιο τρόπο εξεζητημένες και ενδέχεται να αποτρέπουν αξιόλογους υποψηφίους. Από το 2006 και μετά οι διαγωνισμοί που διεξάγονται από την EPSO απαιτούν την πολύ καλή γνώση μιας δεύτερης γλώσσας εκτός από τη

---

<sup>160</sup> Παρ. 17, Έκθ. 9/2009, Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο

<sup>161</sup> Παρ. 23, Έκθ. 9/2009, Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο

<sup>162</sup> Παρ. 25, Έκθ. 9/2009, Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο

<sup>163</sup> Παρ. 28, Έκθ. 9/2009, Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο

<sup>164</sup> Παρ. 32, Έκθ. 9/2009, Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο

μητρική και η οποία πρέπει να είναι μια εκ των αγγλικών, γαλλικών ή γερμανικών. Έτσι, πολλοί υποψήφιοι που προέρχονται από αυτές τις τρεις χώρες είναι πιθανό να κατέχουν πολύ καλή γνώση μιας άλλης γλώσσας από τις υπόλοιπες δύο και ουσιαστικά να αποκλείονται από το διαγωνισμό<sup>165</sup>. Σε ότι αφορά τη δημοσιοποίηση των διαγωνισμών, αυτή γίνεται μέσω της δημοσίευσης των προκηρύξεων στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, της χρήσης του ιστότοπου της EPSO και ανακοινώσεων στις εφημερίδες<sup>166</sup>. Μέχρι το 2008 ο ιστότοπος της EPSO ήταν διαθέσιμος σε τρεις μόνο γλώσσες (αγγλικά, γαλλικά, γερμανικά) ενώ και οι εκδόσεις της Επίσημης Εφημερίδας που φιλοξενούσαν τις προκηρύξεις των διαγωνισμών ήταν συνήθως στις ίδιες τρεις γλώσσες. Η βελτίωση του ιστότοπου είναι ένα από τα μέτρα που προβλέπονται στο EDP<sup>167</sup>. Ένα ακόμη ζήτημα που τέθηκε έχει σχέση με το μεγάλο αριθμό των υποψηφίων που απορρίφθηκαν στις διαδικασίες προεπιλογής σε σχέση με τον επιθυμητό αριθμό. Από τους 95000 υποψηφίους που έλαβαν μέρος, μόνο 25.000 έφτασαν στη στάδιο της κλήσης στα κέντρα αξιολόγησης όπου η επιθυμητή αναλογία υποψηφίων προς επιτυχόντες είναι 3/1. Για να καλύπτονται τα κενά των υποψηφίων που επιτυγχάνουν στις διαδικασίες προεπιλογής αλλά δεν συμμετέχουν περαιτέρω η EPSO καθιέρωσε μια διαδικασία, γνωστή ως «διάσωση»<sup>168</sup>. Επιπλέον οι προσλήψεις έπρεπε να γίνονται με την καλύτερη δυνατή γεωγραφική ισορροπία. Η ανάλυση ωστόσο έδειξε ότι οι υποψήφιοι από κράτη μέλη με μεγάλο ποσοστό στην Ευρωπαϊκή Ένωση ως προς τον πληθυσμό έτειναν να υποεκπροσωπούνται μεταξύ των επιτυχόντων<sup>169</sup>. Αυτό το φαινόμενο δεν αναλύεται και δεν αντιμετωπίζεται ούτε από το EDP. Τέλος το Συνέδριο εντόπισε κάποια προβλήματα που αφορούσαν την εκτίμηση του κόστους εγγραφής ενός επιτυχόντα στον εφεδρικό πίνακα πρόσληψης, το οποίο η EPSO δεν το υπολογίζει και ούτε το παρακολουθεί. Επιπλέον διαπιστώθηκαν αδυναμίες και στη βάση δεδομένων της υπηρεσίας. Συγκεκριμένα το μηχανογραφικό σύστημα δεν ενεργούσε πάντα με αξιοπιστία όταν ένας υποψήφιος υπέβαλλε περισσότερες από μια αιτήσεις για έναν συγκεκριμένο διαγωνισμό, η κωδικοποίηση των πληροφοριακών στοιχείων παρουσίαζε ασυνέπειες, ορισμένα από τα δεδομένα στο

---

<sup>165</sup> Παρ. 39, Έκθ. 9/2009, Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο

<sup>166</sup> Παρ. 42, Έκθ. 9/2009, Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο

<sup>167</sup> Παρ. 47, Έκθ. 9/2009, Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο

<sup>168</sup> Παρ. 51, Έκθ. 9/2009, Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο

<sup>169</sup> Παρ. 56, Έκθ. 9/2009, Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο

σύστημα περιείχαν ανακριβή στοιχεία και δεν παρέχονταν ενημερωμένα στοιχεία σχετικά με τη διαθεσιμότητα των επιτυχόντων<sup>170</sup>.

### 3.3.5 ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ

Το Συνέδριο εστίασε σε τέσσερις βασικές ανεπάρκειες που επηρέαζαν την αποδοτικότητα και την αποτελεσματικότητα της EPSO:

- 1) Μη έγκαιρη κοινοποίηση των αναγκών των υπηρεσιών σε προσωπικό στην EPSO
- 2) Η διάρκεια της διαδικασίας επιλογής ήταν πολύ μεγάλη
- 3) Με την ολοκλήρωση των διαγωνισμών, ο αριθμός των επιτυχόντων υπολειπόταν του επιθυμητού αριθμού κατά το ένα τρίτο
- 4) Οι πληροφορίες διαχείρισης δεν ήταν πάντα αξιόπιστες ή πλήρεις<sup>171</sup>.

Το αναπτυξιακό πρόγραμμα EDP στοχεύει να επιλύσει μερικά από αυτά τα ζητήματα. Το Συνέδριο, έχοντας υπόψη τη λειτουργία του προγράμματος από το τρίμηνο του 2010, προέβη στις ακόλουθες συστάσεις:

- Οι εκπρόσωποι των οργάνων στο διοικητικό συμβούλιο της EPSO πρέπει να εφαρμόζουν ένα τριετές κυλιόμενο πρόγραμμα προβλέψεων μέσα στα πλαίσια του οποίου να διασφαλίζεται η έγκαιρη παροχή αξιόπιστων πληροφοριακών στοιχείων για τις ανάγκες σε προσωπικό
- Οι εκπρόσωποι των οργάνων στο διοικητικό συμβούλιο της EPSO πρέπει να συνεισφέρουν στην απόσπαση αρκετών ειδικευμένων υπαλλήλων με πλήρη απασχόληση για να συμμετέχουν στις αρμόδιες ομάδες αξιολογητών
- Η διοργάνωση των δοκιμασιών προεπιλογής πρέπει να διεξάγεται και στις 23 επίσημες γλώσσες της Ε.Ε.
- Η EPSO, για τη δημοσίευση προκηρύξεων με ακρίβεια και σαφήνεια, οφείλει να εφαρμόζει αυστηρούς μηχανισμούς ελέγχου ποιότητας

---

<sup>170</sup> Παρ. 65, Έκθ. 9/2009, Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο

<sup>171</sup> Παρ. 69, Έκθ. 9/2009, Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο

- Τα όργανα με το συντονισμό της EPSO πρέπει να αναπτύξουν την κατάλληλη στρατηγική επικοινωνίας για να προσελκύουν επαρκή αριθμό υποψηφίων με προσόντα
- Η EPSO πρέπει να αντιμετωπίσει το πρόβλημα της γεωγραφικής ανισορροπίας των επιτυχόντων υποψηφίων
- Η EPSO πρέπει να υπολογίζει το κόστος εγγραφής ενός επιτυχόντα στους εφεδρικούς πίνακες πρόσληψης και να εκτιμήσει το κόστος και το όφελος από την εφαρμογή του EDP
- Η EPSO πρέπει να διασφαλίσει την απόλυτη αξιοπιστία της νέας βάσης δεδομένων<sup>172</sup>.

### 3.3.6 ΑΠΑΝΤΗΣΕΙΣ ΤΗΣ EPSO

Η EPSO στις απαντήσεις της ανέδειξε ως ένα από τα βασικά της προβλήματα τη μεγάλη διάρκεια των διαγωνισμών και το οποίο προσπαθεί να επιλύσει μέσα από το νέο της αναπτυξιακό πρόγραμμα και να θέσει ως μέγιστο χρονικό όριο τους εννέα μήνες. Για το ζήτημα της μη προσέλευσης επαρκούς αριθμού υποψηφίων με προσόντα η EPSO επισημαίνει ότι σε μερικούς διαγωνισμούς απαιτούνται υποψήφιοι με πολύ εξειδικευμένα προσόντα. Ωστόσο το ζήτημα αυτό παράλληλα με το πρόβλημα της γεωγραφικής ανισορροπίας θα αντιμετωπιζόταν από το EDP<sup>173</sup>. Η EPSO αποδέχεται σε μεγάλο βαθμό τις παρατηρήσεις του Συνεδρίου και τονίζει ότι έχουν ληφθεί αρκετά μέτρα όπως η βελτίωση του εσωτερικού και του εξωτερικού ελέγχου ποιότητας, ο εξορθολογισμός και η δημοσιοποίηση των προκηρύξεων των διαγωνισμών και στις 23 επίσημες γλώσσες, η δημιουργία νέου ιστότοπου με παροχή των πάγιων πληροφοριών στις 23 γλώσσες, η σταδιακή εφαρμογή νέου γλωσσικού καθεστώτος στα επίπεδα της επικοινωνίας και των δοκιμασιών και η καλύτερη προσαρμογή των διαγωνισμών στις ανάγκες των οργάνων. Μέσα στο αναπτυξιακό πρόγραμμα προβλέπεται η εκπόνηση τριετούς κυλιόμενου προγραμματισμού και η θέσπιση κοινής μεθοδολογίας για τη λήψη στοιχείων από τα όργανα σχετικά με τις

<sup>172</sup> Παρ. 70, Έκθ. 9/2009, Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο

<sup>173</sup> Απαντήσεις στην ειδική έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου, Έκθ. 9/2009, Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο

ανάγκες τους σε προσωπικό<sup>174</sup>. Επίσης, στο ίδιο πρόγραμμα προβλέπεται η επίλυση του προβλήματος της διαθεσιμότητας των μελών της εξεταστικής επιτροπής με την απόσπαση εξειδικευμένων υπαλλήλων με πλήρη απασχόληση. Το ζήτημα του γλωσσικού καθεστώτος αντιμετωπίστηκε με προτάσεις της υπηρεσίας που έγιναν δεκτές σύμφωνα με τις οποίες από το 2010 σε ειδικούς μονόγλωσσους διαγωνισμούς κάποιες από τις διαδικασίες θα διεξάγονταν στη μητρική γλώσσα ενώ από το 2011 οι περισσότερες δοκιμασίες σε όλους τους διαγωνισμούς θα γίνονταν και στις 23 γλώσσες<sup>175</sup>. Επιπλέον μέσα από το αναπτυξιακό πρόγραμμα προβλέπεται η ευρεία δημοσιοποίηση των θέσεων εργασίας και των διαγωνισμών πρόσληψης προσωπικού από τα μέσα ενημέρωσης και μέσω άλλων δημοφιλών μέσων επικοινωνίας. Για να μειωθεί ο αριθμός των υποψηφίων που δεν πληρούν τις προϋποθέσεις αποδοχής η EPSO εισήγαγε κάποια νέα μέτρα κυρίως στο στάδιο υποβολής της αίτησης. Σχετικά με το κόστος εγγραφής ενός επιτυχόντα στους εφεδρικούς πίνακες η EPSO επισήμανε ότι αυτό είχε ήδη υπολογιστεί από τη σύσταση της. Το πρόβλημα της υποβολής πολλαπλών υποψηφιοτήτων από ορισμένα άτομα έχει αντιμετωπιστεί με μια σειρά από συστηματικούς ελέγχους. Ωστόσο από το 2009 κάθε υποψήφιος θα είχε την υποχρέωση να υποβάλλει πληρέστερη αίτηση και με αυτό τον τρόπο θα εξασφαλιζόταν η μοναδικότητα του ακόμη περισσότερο. Η σύσταση σχετικά με την έγκαιρη κοινοποίηση των αναγκών σε προσωπικό έγινε αποδεκτή και τέθηκε σε εφαρμογή μέσα από το αναπτυξιακό πρόγραμμα<sup>176</sup>. Το ίδιο συνέβη με τη σύσταση σχετικά με την ύπαρξη εξειδικευμένων υπαλλήλων στις επιτροπές αξιολόγησης. Σχετικά με την προσαρμογή στις ιδιαίτερες γλωσσικές απαιτήσεις η EPSO μερίμνησε με τις προτάσεις που έγιναν δεκτές από το διοικητικό της συμβούλιο και σύμφωνα με τις οποίες από το 2011 θα γενικευόταν η χρησιμοποίηση των 23 γλωσσών για τις περισσότερες δοκιμασίες. Η σύσταση σχετικά με τη βελτίωση της ποιότητας των προκηρύξεων διαγωνισμών έχει γίνει αποδεκτή και έχει τεθεί σε εφαρμογή αφού έχουν προβλεφθεί διαδικασίες εσωτερικού και εξωτερικού ελέγχου. Σε ό,τι αφορά τη διασφάλιση επαρκούς αριθμού υποψηφίων για κάθε στάδιο της διαδικασίας επιλογής, η σύσταση αυτή έχει γίνει αποδεκτή και το ζήτημα αντιμετωπίζεται με τη νέα στρατηγική επικοινωνίας και τη λειτουργία της «ρήτρας

---

<sup>174</sup> Στο ίδιο, σ.4

<sup>175</sup> Στο ίδιο, σ.5

<sup>176</sup> Στο ίδιο, σ.8

διάσωσης» υποψηφίων<sup>177</sup>. Το ζήτημα της γεωγραφικής ανισορροπίας των υποψηφίων η EPSO προσπαθεί να το λύσει με διαβήματα προς τα κράτη μέλη για ενισχυμένη και εστιασμένη διαφήμιση των διαγωνισμών. Σχετικά με το θέμα του κόστους των διαγωνισμών, η υπηρεσία θα εκπονούσε το 2009 ανάλυση των δαπανών αναφοράς για να είναι δυνατή η σύγκριση των προκαθορισμένων δαπανών με τις αντίστοιχες των εθνικών διοικήσεων. Επίσης με το νέο αναπτυξιακό πρόγραμμα η EPSO σκόπευε να προσδώσει προστιθέμενη αξία στη διαδικασία επιλογής. Τέλος, η σύσταση για καθιέρωση νέας βάσης δεδομένων για τη διαχείριση των διαγωνισμών έγινε επίσης αποδεκτή.

### **3.3.7 ΓΕΝΙΚΑ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ**

Η διαδικασία πρόσληψης προσωπικού στα όργανα και τις υπηρεσίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποτελεί από το 2003 βασική αρμοδιότητα της EPSO, μιας διοργανικής υπηρεσίας που συστήθηκε για αυτό τον σκοπό. Το Ελεγκτικό Συνέδριο ήλεγξε τους διαγωνισμούς που διεξήγαγε η υπηρεσία κατά την τριετία 2003-2006 και διαπίστωσε ότι η EPSO σε γενικές γραμμές ανταποκρίθηκε με επιτυχία στην αύξηση των διαγωνισμών που προκλήθηκε λόγω των δύο πρόσφατων διευρύνσεων της Ε.Ε. Ωστόσο, διαπιστώθηκαν ορισμένες δυσλειτουργίες και πρακτικές που επηρέαζαν σημαντικά την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα της EPSO. Οι σημαντικότερες από αυτές ήταν η μη έγκαιρη λήψη πληροφοριακών στοιχείων για τις ανάγκες των οργάνων σε προσωπικό, η υπερβολικά μεγάλη διάρκεια των διαγωνισμών, η σχετικά περιορισμένη ανταπόκριση από υποψηφίους με κατάλληλα προσόντα, οι ιδιαίτερες γλωσσικές απαιτήσεις, η ποιότητα των προκηρύξεων των διαγωνισμών και ο σχολαστικός καθορισμός του κόστους τους. Η EPSO είχε ήδη επισημάνει κάποια από αυτά τα προβλήματα και για αυτό το λόγο είχε σχεδιάσει ένα αναπτυξιακό σχέδιο με το οποίο θα βελτιώνει σημαντικά τη λειτουργία της ως προς τη διεξαγωγή των διαγωνισμών για προσλήψεις προσωπικού. Στο σημείο όμως αυτό το Ελεγκτικό Συνέδριο παίζει καίριο ρόλο για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας της υπηρεσίας. Με τις παρατηρήσεις και τις συστάσεις που έγιναν όλες αποδεκτές διαμορφώθηκε ένα συγκεκριμένο πλαίσιο προβλημάτων που έπρεπε να αντιμετωπιστούν και δράσεων που έπρεπε να ληφθούν. Σήμερα οι

---

<sup>177</sup> Στο ίδιο, σ.10

διαγωνισμοί για πρόσληψη στα όργανα και στις υπηρεσίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης γίνονται ευρέως γνωστοί μέσω των παραδοσιακών μέσων ενημέρωσης αλλά και μέσω των πιο σύγχρονων μορφών ηλεκτρονικής επικοινωνίας (facebook, youtube, tweeter κλπ.). Η προκήρυξη τους δημοσιεύεται σε όλες τις επίσημες γλώσσες της Ε.Ε. ενώ η διάρκεια τους κινείται σε εύλογα χρονικά πλαίσια και δεν παρατηρείται να ξεπερνούν τον ένα χρόνο. Οι στόχοι επιτυγχάνονται σε μεγάλο βαθμό χωρίς σημαντική επιπλέον οικονομική επιβάρυνση. Συνεπώς το Συνέδριο στην περίπτωση αυτή επέδρασε σημαντικά στη βελτίωση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας της EPSO.

## ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο έχει κατοχυρώσει την ιδιαίτερη του θέση μέσα στην Ευρωπαϊκή Ένωση όπου τα θεσμικά της όργανα συνεργάζονται αλλά και ανταγωνίζονται μεταξύ τους. Μέχρι το 1977 υπήρχε ένα κενό στον οργανωμένο και μεθοδικό δημοσιονομικό έλεγχο των οργάνων και των υπηρεσιών των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Η Επιτροπή που είχε αυτή την αρμοδιότητα ήταν θεσμικά σε χαμηλότερο επίπεδο από τα όργανα που ήλεγχε. Οι υπάλληλοι της δεν ήταν στελέχη πλήρους απασχόλησης. Οι έλεγχοι στις δαπάνες και τον προϋπολογισμό δεν κάλυπταν όλους τους καίριους τομείς. Η συμμετοχή στην Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα μόνο έξι χωρών πριν τη πρώτη διεύρυνση του 1973 και το σχετικά περιορισμένο ύψος του προϋπολογισμού δεν έκαναν επιτακτική την ανάγκη ύπαρξης ενός ανεξάρτητου ελεγκτικού οργάνου με αυξημένες δραστηριότητες. Χρειάστηκε ωστόσο να περάσουν αρκετά χρόνια μέχρι το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο να αποκτήσει ισότιμο θεσμικό ρόλο με τα μεγάλα παραδοσιακά θεσμικά όργανα της Ε.Ε., την Επιτροπή, το Συμβούλιο, το Κοινοβούλιο και το Δικαστήριο. Σήμερα ο ρόλος του είναι καίριος. Με τη λειτουργία και την άσκηση των αρμοδιοτήτων του διασφαλίζει τη συνοχή του ευρωπαϊκού οικοδομήματος και αυτός είναι ένας από τους λόγους για τους οποίους έχει αναδειχθεί ως ένα από τα βασικά θεσμικά όργανα της Ένωσης. Στα τελευταία χρόνια το Συνέδριο δείχνει να ξεφεύγει από την στενή έννοια του ελεγκτή και γίνεται περισσότερο συνεργάτης των οργάνων και των υπηρεσιών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η συνεργασία αυτή εστιάζεται στην καλύτερη διαχείριση των πόρων που έχουν στη διάθεση τους τα όργανα αυτά. Η αποτελεσματικότερη και αποδοτικότερη λειτουργία τους μπορεί να κάνει πιο εφικτούς τους στόχους που έχουν τεθεί στην πιο πρόσφατη Συνθήκη και παράλληλα να εμφυσήσει ένα ισχυρό αίσθημα εμπιστοσύνης στους ευρωπαίους πολίτες οι οποίοι σήμερα στην πλειοψηφία τους παραμένουν επιφυλακτικοί.

Η σχέση ανάμεσα στο Συνέδριο και στην Επιτροπή όσον αφορά τον έλεγχο του προϋπολογισμού, είναι σύνθετη και πολύπλευρη. Η Επιτροπή έχει την τεράστια ευθύνη του σχεδιασμού αλλά και της εκτέλεσης του κοινοτικού προϋπολογισμού. Υπάρχουν αρκετοί τομείς όπου έχουν διαπιστωθεί δυσλειτουργίες και παρατηρείται μια δυστοκία ως προς τη λήψη ριζικών μέτρων. Την κατάσταση αυτή επιδεινώνει η απροθυμία πολλών κρατών μελών να συνεργαστούν με την Επιτροπή για την



υιοθέτηση των παρατηρήσεων του Συνεδρίου ή άλλων διορθωτικών μέτρων. Παράδειγμα αποτελεί ο τομέας πολιτικής Συνοχή. Επίσης σε πολλά σημεία η Επιτροπή και το Συνέδριο εμφανίζονται να διαφωνούν ή να δίνουν διαφορετικές ερμηνείες. Ωστόσο στο κρίσιμο σημείο του εσωτερικού ελέγχου το Συνέδριο δείχνει ότι συμβάλλει αποφασιστικά στη βελτίωσή του. Ένα αξιόπιστο και σωστά οργανωμένο σύστημα εσωτερικού ελέγχου είναι ταυτόχρονα αποδοτικό και αποτελεσματικό και συμβάλλει αποφασιστικά στη χρηστή διαχείριση των πόρων. Στην περίπτωση αυτή τίθενται οι προϋποθέσεις για να είναι αποδοτικές και αποτελεσματικές όλες οι λειτουργίες μιας υπηρεσίας. Συνεπώς η Επιτροπή, αν και θεωρεί πολλές από τις παρατηρήσεις και τις αιτιάσεις του Συνεδρίου υπερβολικές ή ανεφάρμοστες, στην πραγματικότητα διευκολύνεται σημαντικά να βρει τα σημεία στα οποία υπάρχουν αδυναμίες και να προβεί στις απαραίτητες διορθώσεις και ενέργειες.

Στο ερώτημα αν και κατά πόσο το Συνέδριο συμβάλλει γενικά στην βελτίωση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας των οργάνων, η απάντηση δεν είναι εύκολο να εξαχθεί. Το ερώτημα αυτό δεν έχει ποσοτικά δεδομένα που μπορούν να ελεγχθούν με τις συνηθισμένες στατιστικές διαδικασίες. Η μελέτη των περιπτώσεων μπορεί να διαμορφώσει μια αντίληψη στον ερευνητή για το εύρος της συμβολής του Συνεδρίου. Το συμπέρασμα που προκύπτει είναι ότι πράγματι το Συνέδριο μπορεί να συμβάλλει αποφασιστικά όπως για παράδειγμα στην περίπτωση της EPSO. Εδώ το Συνέδριο δεν έμεινε αποκλειστικά στον έλεγχο της οικονομικής διαχείρισης αλλά προχώρησε σε έναν γενικότερο και βαθύτερο έλεγχο της λειτουργίας της υπηρεσίας. Για την EPSO ήταν ιδιαίτερα σημαντικό να την ελέγξει ένας ανεξάρτητος κριτής και να της επιστήσει την προσοχή σε διάφορα σημεία που έρχιζαν βελτίωσης. Η περίπτωση αυτή αποτελεί ίσως ένα υπόδειγμα αγαστής συνεργασίας ανάμεσα σε ελεγκτή και ελεγχόμενο. Ωστόσο αυτό δεν συμβαίνει πάντα. Στις περιπτώσεις όπου ελεγχόμενες ήταν υπηρεσίες της Επιτροπής παρατηρήθηκε μια δυσκολία στην υιοθέτηση κοινών απόψεων και «συνταγών» για τη λύση των προβλημάτων. Είναι όμως εξαιρετικά αμφίβολο το συμπέρασμα ότι η Επιτροπή και οι υπηρεσίες της δεν συνεργάζονται αρμονικά με το Συνέδριο ή δεν μιλούν την ίδια γλώσσα αναφορικά με την αντιμετώπιση των προβλημάτων. Προφανώς χρειάζεται ένα πολύ μεγαλύτερο δείγμα για να εξαχθούν κάποιες πρώτες

βάσιμες ενδείξεις. Εκεί όμως που πραγματικά φαίνεται ότι το Συνέδριο συμβάλλει είναι στον τομέα που είναι καθ' ύλη αρμόδιο, στη διαμόρφωση των μηχανισμών εσωτερικού ελέγχου. Τα όργανα και οι υπηρεσίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης μαθαίνουν να αυτοελέγχονται καλύτερα και να βρίσκουν τα αδύνατά τους σημεία.

Αντικείμενο ευρύτερης ανάλυσης θα μπορούσε να αποτελέσει ένα μεγαλύτερο δείγμα μελετών περιπτώσεων όπου εκτός από υπηρεσίες θα ελέγχονταν και δράσεις που αναλαμβάνονται στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Έτσι θα ήταν εφικτή η εξαγωγή ισχυρότερων συμπερασμάτων ως προς τη συμβολή του Συνεδρίου στη βελτίωση των ποιοτικών χαρακτηριστικών των οργάνων και των υπηρεσιών.

## Βιβλιογραφία

- Αποστολή, <http://eca.europa.eu/portal/page/portal/aboutus/abouttheeca>, 12-2-2011
- *Audit of the State Accounts*, Rigsrevisionen, The Auditor's General Act, < <http://www.rigsrevisionen.dk/composite-130.htm>>, 17-2-2011
- Busuioac M., « External audit : the European Court of Auditors and the Joint Audit Committee ». In: *The accountability of European agencies : legal provisions and ongoing practices*, Delft : Eburon, 2010
- Caldeira V., *Σχετικά με το Συνέδριο*, <<http://eca.europa.eu/portal/page/portal/aboutus>> 12-2-2011
- *Ελεγκτική Υπηρεσία της Κυπριακής Δημοκρατίας*, Ελεγκτική Υπηρεσία της Κυπριακής Δημοκρατίας, < [http://www.audit.gov.cy/audit/audit.nsf/index\\_gr/index\\_gr?OpenDocument](http://www.audit.gov.cy/audit/audit.nsf/index_gr/index_gr?OpenDocument)>, 17-2-2011
- *Ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα και άλλοι οργανισμοί*, Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, < [http://europa.eu/institutions/inst/auditors/index\\_el.htm](http://europa.eu/institutions/inst/auditors/index_el.htm)>, 17-2-2011
- *History of the NAO*, History of the National Audit Office, [http://www.nao.org.uk/about\\_us/history\\_of\\_the\\_nao.aspx](http://www.nao.org.uk/about_us/history_of_the_nao.aspx), 29-10-2010
- Kourtikakis K., «Imitation and supranational politics: some lessons from the European Ombudsman and the European Court of Auditors», *European Political Science Review*, 2010, 2 (1)
- Laffan B., «Becoming a 'Living Institution': The Evolution of the European Court of Auditors», *Journal of Common Market Studies*, June 1999, 37 (2)
- Leygues J. C., «La Commission de controle des Communautés europeennes», *Revue du Marche Commun*, 1974, 172
- Μηλιώνη Ν., *Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο*, Σάκκουλα, Αθήνα 1999
- OECD, *Effects on European Union Accession: Part II External Audit*, Sigma Papers, No 20, OECD Publishing, 1997
- *Οργανόγραμμα*, Οργανόγραμμα, < <http://eca.europa.eu/portal/page/portal/Organisation/Organisationchart1>>, 17-2-2011
- Παπαδόπουλου Α., *Το ελληνικό παράδειγμα του νομικισμού*, Το ελληνικό παράδειγμα του νομικισμού, <http://e-rooster.gr/06/2009/1414>, 29-10-2010
- *Ρόλος και έργο του Συνεδρίου*, Ρόλος, <http://eca.europa.eu/portal/page/portal/aboutus/TheCourtsroleandwork/Role>, 17-2-2011
- Skiada D., *The European Court of Auditors*, Kogan Page, London 2000
- *The Court of Auditors*, European Navigator – The history of united Europe on the Internet, < <http://www.ena.lu/>>, 17-2-2011

## **ΔΗΜΟΣΙΕΥΣΕΙΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ**

- European Court of Auditors, *Audit Strategy 2009-2012*, European Communities 2009
- European Court of Auditors, *International Peer Review of the European Court of Auditors*, European Communities, 2008
- Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, *Ετήσια Έκθεση 2006*
- Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, *Ετήσια Έκθεση 2007*
- Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, *Ετήσια Έκθεση 2008*
- Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, *Ετήσια Έκθεση 2009*
- Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, *Ειδική Έκθεση 5/2009*
- Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, *Ειδική Έκθεση 9/2009*
- Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, *Ειδική Έκθεση 3/2010*