

Ειδική έκθεση

Χρηματοδοτικό τοπίο της ΕΕ

Ανομοιογενές σύνολο που απαιτεί περαιτέρω απλούστευση και υποχρέωση λογοδοσίας



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ
ΣΥΝΕΔΡΙΟ

Περιεχόμενα

	Σημείο
Σύνοψη	I-VIII
Εισαγωγή	01-20
Η ανάπτυξη του χρηματοδοτικού τοπίου της ΕΕ	01-13
Το σημερινό χρηματοδοτικό τοπίο της ΕΕ	14-20
Εμβέλεια και τρόπος προσέγγισης του ελέγχου	21-25
Παρατηρήσεις	26-92
Το χρηματοδοτικό τοπίο της ΕΕ για το 2021 είναι ένα σύνολο ανομοιογενών στοιχείων	26-53
Υπήρχαν νόμιμοι λόγοι για τη δημιουργία νέων μέσων, αλλά για πολλά από αυτά δεν είχαν διενεργηθεί προηγουμένως οι κατάλληλες αξιολογήσεις	27-37
Ποικίλες οι ρυθμίσεις διακυβέρνησης, οι πηγές χρηματοδότησης και οι ενδεχόμενες υποχρεώσεις	38-53
Η υποχρέωση δημόσιας λογοδοσίας στο χρηματοδοτικό τοπίο της ΕΕ υφίσταται μόνον εν μέρει μόνο	54-66
Η ΕΕ έχει καθιερώσει ολοκληρωμένο σύστημα αναφοράς που όμως δεν καλύπτει όλα τα μέσα	54-57
Υπάρχει κενό στον έλεγχο επιδόσεων των μέσων που δεν καλύπτονται από τις ελεγκτικές αρμοδιότητες του ΕΕΣ	58-61
Απουσία δημοκρατικού ελέγχου των μέσων που δεν καλύπτονται από το ανώτατο όριο των ιδίων πόρων από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο	62-66
Οι δυνατότητες απλούστευσης του χρηματοδοτικού τοπίου της ΕΕ δεν έχουν αξιοποιηθεί πλήρως	67-92
ΠΔΠ 2021-2027: ικανοποιητική πρόοδος ως προς τον εξορθολογισμό του χρηματοδοτικού τοπίου της ΕΕ	68-79
Ένας πολύπλοκος συνδυασμός μέσων χρηματοδοτικής συνδρομής	80-92
Συμπεράσματα και συστάσεις	93-99
Παραρτήματα	
Παράρτημα Ι – Μέγεθος και ικανότητα των μέσων που αναλύσαμε	

Παράρτημα II – Ενδεχόμενες υποχρεώσεις και το κοινό ταμείο προβλέψεων

Παράρτημα III – Μέσα για τα οποία δεν προβλέπεται ρητά η ελεγκτική αρμοδιότητα του ΕΕΣ

Παράρτημα IV – Ρυθμίσεις ευελιξίας του προϋπολογισμού

Συνομογραφίες

Γλωσσάριο

Απαντήσεις της Επιτροπής

Χρονογραμμή

Κλιμάκιο ελέγχου

Σύνοψη

I Το χρηματοδοτικό τοπίο της ΕΕ έχει εξελιχθεί στη διάρκεια δεκαετιών. Στο επίκεντρό του βρίσκεται ο προϋπολογισμός της ΕΕ και τα μέσα που είναι πλήρως ενσωματωμένα σε αυτόν, περιλαμβάνει ωστόσο και μέσα εκτός προϋπολογισμού. Αυτά τα νεοσύστατα μέσα έχουν πολλαπλασιαστεί την τελευταία 15ετία, φαινόμενο που οφείλεται κυρίως στην ανάγκη αντιμετώπισης διαφόρων κρίσεων, καθώς επίσης σε νομικούς και πρακτικούς περιορισμούς στη χρήση των ήδη υφιστάμενων. Δεδομένου του πολλαπλασιασμού αυτού των χρηματοδοτικών μέσων, θεωρήσαμε ότι είναι η κατάλληλη στιγμή να προβούμε σε ευρεία ανάλυση του τοπίου.

II Ο βαθμός αποδοτικότητας και διαφάνειας του χρηματοδοτικού τοπίου της ΕΕ είναι ζήτημα που απασχολεί εντόνως τους ενδιαφερόμενους παράγοντες της ΕΕ, στο πλαίσιο πιθανής θεσμικής μεταρρύθμισης. Ειδικότερα, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έχει χαρακτηρίσει το χρηματοδοτικό τοπίο της ΕΕ ως γαλαξία ταμείων και χρηματοδοτικών μέσων γύρω από τον προϋπολογισμό της ΕΕ.

III Σκοπός του ελέγχου μας ήταν η παρουσίαση διαφωτιστικών στοιχείων σχετικά με τον σχεδιασμό των ισχυουσών ρυθμίσεων, καθώς και ο εντοπισμός πιθανών δυνατοτήτων απλούστευσης και εξορθολογισμού του χρηματοδοτικού τοπίου της ΕΕ, κατόπιν ανάλυσης δείγματος μέσων. Αξιολογήσαμε κατά πόσο δικαιολογούνται ο πολλαπλασιασμός και η ποικιλομορφία των μέσων που περιλαμβάνει το χρηματοδοτικό τοπίο της ΕΕ. Για τους σκοπούς του ελέγχου μας, εξετάσαμε τους λόγους για τη δημιουργία μέσων εκτός του προϋπολογισμού της ΕΕ. Αξιολογήσαμε επίσης αν με τις ισχύουσες ρυθμίσεις εξασφαλίζεται επαρκής δημόσιος έλεγχος της χρηματοδότησης που διατίθεται για τις διάφορες πολιτικές της ΕΕ, καθώς και αν, για την περίοδο 2021-2027, λαμβάνονται τα κατάλληλα μέτρα, προκειμένου να βελτιωθεί η ολοκλήρωση του χρηματοδοτικού τοπίου της ΕΕ.

IV Καταλήγουμε στο συμπέρασμα ότι, ακόμη και αν υπήρχαν λόγοι για να δημιουργηθούν νέοι τύποι μέσων, ο αποσπασματικός τρόπος με τον οποίο έχει διαμορφωθεί το χρηματοδοτικό τοπίο της ΕΕ έχει οδηγήσει σε ένα ανομοιογενές μόρφωμα.

V Διαπιστώσαμε ότι το χρηματοδοτικό τοπίο της ΕΕ αποτελείται από πολλά μέσα με ποικίλες ρυθμίσεις διακυβέρνησης και πηγές κεφαλαίων, καθώς και με διαφορετική κάλυψη των πιθανών υποχρεώσεων, με αποτέλεσμα ένα σύνολο ανομοιογενών συστατικών μερών. Συνήθως, υπήρχαν βάσιμοι λόγοι για τη δημιουργία αυτών των μέσων, ωστόσο για τα περισσότερα δεν εφαρμόστηκε η ορθή πρακτική που υπαγορεύει

την παρουσίαση στοιχείων από τα οποία να αποδεικνύεται με σαφήνεια ότι η επιλεγείσα λύση και ο αντίστοιχος σχεδιασμός ήταν οι πλέον κατάλληλοι.

VI Διαπιστώσαμε επίσης ότι η ΕΕ έχει θεσπίσει έναν ολοκληρωμένο τρόπο αναφοράς, ο οποίος όμως δεν καλύπτει όλα τα μέσα. Η εντολή ελέγχου του ΕΕΣ δεν περιλαμβάνει ορισμένα μέσα εκτός του προϋπολογισμού της ΕΕ. Μερικά από αυτά δεν υπόκεινται σε έλεγχο επιδόσεων, ούτε και σε εποπτεία από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Ως εκ τούτου, το χρηματοδοτικό τοπίο της ΕΕ δεν αποτελεί αντικείμενο πλήρους δημόσιας λογοδοσίας.

VII Επισημαίνουμε την πρόσφατη πρόοδο που σημειώθηκε όσον αφορά την ενοποίηση διαφόρων μέσων. Ωστόσο, οι δυνατότητες απλούστευσης δεν έχουν ακόμη αξιοποιηθεί πλήρως, ιδίως για τα μέσα που παρέχουν χρηματοδοτική συνδρομή.

VIII Συνιστούμε στην Επιτροπή:

- α) να διασφαλίσει ότι κάθε νέο μέτρο που προτείνει συνοδεύεται από αξιολόγηση του σχεδιασμού και των προτεινόμενων λύσεων, όπως και να παρουσιάσει αυτή την ορθή πρακτική στο Συμβούλιο·
- β) να συγκεντρώσει και δημοσιεύσει πληροφορίες σχετικά με το συνολικό χρηματοδοτικό τοπίο της ΕΕ·
- γ) να προτείνει την ενσωμάτωση του Ταμείου Εκσυγχρονισμού στον προϋπολογισμό της ΕΕ·
- δ) να προτείνει την ολοκλήρωση και την ενοποίηση των ισχυόντων μέσων μακροοικονομικής χρηματοδοτικής συνδρομής.

Εισαγωγή

Η ανάπτυξη του χρηματοδοτικού τοπίου της ΕΕ

01 Τη δεκαετία του 1950, τα κράτη μέλη ίδρυσαν την Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακα και Χάλυβα (Συνθήκη του 1951¹), την Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα (Συνθήκη ΕΟΚ του 1957²) και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας (Συνθήκη Ευρατόμ του 1957³) με διακριτές νομικές ταυτότητες, δικές τους ρυθμίσεις διακυβέρνησης και χωριστούς προϋπολογισμούς. Με τη Συνθήκη ΕΟΚ του 1957 ιδρύθηκε επίσης η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (ΕΤΕπ) ως χωριστή οντότητα που λειτουργεί ως ο «δανειοδοτικός βραχίονας» της ΕΟΚ, καθώς και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ανάπτυξης (ΕΤΑ), με δικό του πολυετή προϋπολογισμό και με σκοπό την παροχή επιχορηγήσεων και δανείων σε ορισμένες τρίτες χώρες.

02 Έως το 1970, οι διάφοροι προϋπολογισμοί είχαν ενσωματωθεί στον προϋπολογισμό της ΕΟΚ, δημιουργώντας έναν ενιαίο κοινοτικό προϋπολογισμό (τον γενικό προϋπολογισμό) που κάλυπτε τις διοικητικές και επιχειρησιακές δαπάνες και χρησιμοποιούνταν κυρίως για τη χρηματοδότηση προγραμμάτων δαπανών. Το μεγαλύτερο μέρος του προϋπολογισμού της ΕΕ χρησιμοποιείται για τη χρηματοδότηση προγραμμάτων δαπανών, με τα οποία που παρέχονται στους δικαιούχους επιχορηγήσεις, επιδοτήσεις και άλλες μη επιστρεπτές μορφές χρηματοδοτικής στήριξης. Την 1η Ιανουαρίου 2021, υπήρχαν 43 προγράμματα δαπανών χρηματοδοτούμενα από τον προϋπολογισμό της ΕΕ.

03 Η Συνθήκη του Λουξεμβούργου του 1970⁴ οδήγησε επίσης στη σταδιακή αντικατάσταση των εισφορών των κρατών μελών από ένα σύστημα «ιδίων πόρων» [βασιζόμενο στον φόρο προστιθέμενης αξίας (ΦΠΑ) και στους τελωνειακούς δασμούς]. Τη δεκαετία του 1970, ο γενικός προϋπολογισμός προέβλεπε επίσης νέους τύπους χρηματοδοτικής στήριξης. Πρώτον, το Νέο Κοινοτικό Μέσο έδωσε στις Κοινότητες τη δυνατότητα να χορηγούν δάνεια, ίδια κεφάλαια και άλλα είδη επιστρεπτέας χρηματοδοτικής στήριξης στις μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις. Δεύτερον, ο γενικός

¹ Συνθήκη περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα.

² Συνθήκη περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (ΕΟΚ).

³ Συνθήκη περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας.

⁴ Συνθήκη περί τροποποίησης ορισμένων δημοσιονομικών διατάξεων των συνθηκών περί ιδρύσεως των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και της συνθήκης περί ιδρύσεως ενιαίου Συμβουλίου και ενιαίας Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

προϋπολογισμός χρησιμοποιήθηκε για την εξασφάλιση με εγγύηση δανείων χορηγούμενων από την ΕΤΕπ για μικροοικονομικούς σκοπούς στις μεσογειακές χώρες. Τρίτον, μετά την πετρελαϊκή κρίση του 1973, ο γενικός προϋπολογισμός των Κοινοτήτων παρείχε εγγύηση για δανειοληπτικές και δανειοδοτικές πράξεις στο πλαίσιο της χρηματοδοτικής συνδρομής σε κράτη μέλη που αντιμετώπιζαν δυσκολίες [μηχανισμός στήριξης του ισοζυγίου πληρωμών (ΙΠ)].

04 Με τη Συνθήκη των Βρυξελλών του 1975⁵ συστάθηκε αρμόδια για τον προϋπολογισμό αρχή –αποτελούμενη από το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο– για την έγκριση και τον έλεγχο της εκτέλεσης του γενικού προϋπολογισμού, και ορίστηκε το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο (ΕΕΣ) ως ελεγκτής όλων των εσόδων και δαπανών. Επιπλέον, τα κράτη μέλη δημιούργησαν τους πρώτους αποκεντρωμένους οργανισμούς. Οι οργανισμοί αυτοί εκτελούν τεχνικά, επιστημονικά ή διαχειριστικά καθήκοντα, επικουρώντας τα θεσμικά όργανα της ΕΕ στη χάραξη και την εφαρμογή των πολιτικών. Οι περισσότεροι αποκεντρωμένοι οργανισμοί χρηματοδοτούνται από τον προϋπολογισμό της ΕΕ ή χρεώνουν τέλη για τις υπηρεσίες τους, ελέγχονται δε από το ΕΕΣ και από την αρμόδια για τον προϋπολογισμό αρχή. Στις 31 Δεκεμβρίου 2021, η ΕΕ διέθετε 35 αποκεντρωμένους οργανισμούς.

05 Το 1988, το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ενέκριναν τον πρώτο μακροπρόθεσμο προϋπολογισμό, τις δημοσιονομικές προοπτικές 1988-1992⁶, με τις οποίες θεσπίστηκε ετήσιο όριο στις δαπάνες του γενικού προϋπολογισμού –το ανώτατο όριο ιδίων πόρων⁷– εκφραζόμενο ως ποσοστό του συνολικού ακαθάριστου εθνικού προϊόντος (ΑΕΠ) των κρατών μελών (1,2 % για το 1992).

06 Στο πλαίσιο των δημοσιονομικών προοπτικών 1993-1999⁸, τα κράτη μέλη συμφώνησαν ετήσια όρια στις δαπάνες για τη γεωργία, τις διαρθρωτικές δράσεις, τις εσωτερικές πολιτικές, τις εξωτερικές πολιτικές, τις διοικητικές δαπάνες και τα

⁵ Συνθήκη περί τροποποίησης ορισμένων δημοσιονομικών διατάξεων των συνθηκών περί ιδρύσεως των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και της συνθήκης περί ιδρύσεως ενιαίου Συμβουλίου και ενιαίας Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

⁶ Διοργανική συμφωνία της 29ης Ιουνίου 1988 μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής για τη δημοσιονομική πειθαρχία και τη βελτίωση της διαδικασίας του προϋπολογισμού.

⁷ Άρθρο 3 της απόφασης 88/376/ΕΟΚ, Ευρατόμ του Συμβουλίου για το σύστημα των ιδίων πόρων των Κοινοτήτων.

⁸ Διοργανική συμφωνία της 29ης Οκτωβρίου 1993 μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής για τη δημοσιονομική πειθαρχία και τη βελτίωση της διαδικασίας του προϋπολογισμού.

αποθεματικά («τομείς»). Συμφώνησαν επίσης έναν νέο ίδιο πόρο, βασιζόμενο στο ΑΕΠ, ο οποίος θα λειτουργούσε ως πόρος ισοσκέλισης του προϋπολογισμού της ΕΕ.

07 Οι δημοσιονομικές προοπτικές 2000-2006⁹ περιλάμβαναν διοικητική μεταρρύθμιση που συνεπαγόταν νέες ρυθμίσεις δημοσιονομικής διαχείρισης, συμπεριλαμβανομένης της σύστασης εκτελεστικών οργανισμών (επτά στο τέλος του 2021) για τη διαχείριση ορισμένων προγραμμάτων δαπανών υπό την άμεση ευθύνη της Επιτροπής. Επιπλέον, το ακαθάριστο εθνικό εισόδημα (ΑΕΕ) αντικατέστησε το ακαθάριστο εθνικό προϊόν (ΑΕΠ) ως βάση για τον υπολογισμό του ίδιου πόρου ισοσκέλισης.

08 Στο πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο (ΠΔΠ) 2007-2013¹⁰ αυξήθηκε ο όγκος των αποθεματικών έκτακτης ανάγκης (ειδικοί μηχανισμοί). Επρόκειτο συγκεκριμένα για το νέο Ευρωπαϊκό Ταμείο Προσαρμογής στην Παγκοσμιοποίηση για τη στήριξη των εργαζομένων μετά την αναδιάρθρωση, το Ταμείο Αλληλεγγύης της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την αντιμετώπιση των μειζόνων φυσικών καταστροφών και το Αποθεματικό Επείγουσας Βοήθειας για την αντιμετώπιση κρίσεων σε τρίτες χώρες. Η ΕΕ εισήγαγε επίσης τις πρώτες συμπράξεις δημόσιου-ιδιωτικού τομέα για την επίτευξη συγκεκριμένων τεχνολογικών στόχων (κοινές τεχνολογικές πρωτοβουλίες) που χρηματοδοτούνταν από την ΕΕ και από εταίρους του εκάστοτε κλάδου ή του δημοσίου.

09 Επιπλέον, η χρηματοπιστωτική κρίση του 2008-2010 οδήγησε σε αυξημένη χρήση των μέσων μακροοικονομικής χρηματοδοτικής συνδρομής. Το 2009, τα κράτη μέλη ενεργοποίησαν εκ νέου τον μηχανισμό ΙΠ για τη χορήγηση δανείων σε κράτη μέλη εκτός της ζώνης του ευρώ. Το 2010, τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ θέσπισαν τη Δανειακή Διευκόλυνση για την Ελλάδα (ΔΔΕ), που βασιζόταν σε συντονισμένα διμερή δάνεια, το Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (ΕΤΧΣ), που χρησιμοποιήθηκε για την παροχή συνδρομής στην Ιρλανδία, την Πορτογαλία και την Ελλάδα και βασιζόταν σε άμεσες εγγυήσεις δανείων από κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ, και τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Χρηματοοικονομικής Σταθεροποίησης (ΕΜΧΣ) για τη στήριξη οποιασδήποτε χώρας της ΕΕ αντιμετώπιζε σοβαρές οικονομικές δυσκολίες, ο οποίος βασιζόταν σε δάνεια εγγυημένα από το ανώτατο όριο ιδίων πόρων. Το 2012, τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ συνέστησαν τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας (ΕΜΣ), ο οποίος

⁹ Διοργανική συμφωνία της 6ης Μαΐου 1999 μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής για τη δημοσιονομική πειθαρχία και τη βελτίωση της διαδικασίας του προϋπολογισμού.

¹⁰ Διοργανική συμφωνία μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής για δημοσιονομική πειθαρχία και χρηστή δημοσιονομική διαχείριση.

ανέλαβε, ως διάδοχος του ΕΜΧΣ και του ΕΤΧΣ, τη χορήγηση νέας χρηματοδοτικής συνδρομής στη ζώνη του ευρώ.

10 Στο πλαίσιο του ΠΔΠ 2014-2020¹¹, τα κράτη μέλη και η ΕΕ συμφώνησαν την αυξημένη χρήση των μέσων που είχαν σχεδιαστεί για τη μόχλευση άλλων πηγών δημόσιας και ιδιωτικής χρηματοδότησης. Αυτό σήμαινε, μεταξύ άλλων, τη σύσταση καταπιστευματικών ταμείων εκτός του προϋπολογισμού της ΕΕ, τα οποία συνδύαζαν τις συνεισφορές από τον προϋπολογισμό της ΕΕ με χρηματοδότηση από άλλους χορηγούς, με σκοπό την παροχή εξωτερικής βοήθειας σε συγκεκριμένες χώρες. Η ΕΕ διέυρνε επίσης τη χρήση συμπράξεων δημόσιου και ιδιωτικού τομέα στον τομέα της έρευνας και της καινοτομίας, αντικαθιστώντας τις παλαιότερες κοινές τεχνολογικές πρωτοβουλίες με κοινές επιχειρήσεις (οκτώ στις 31 Δεκεμβρίου 2021). Επιπλέον, η ΕΕ αποφάσισε να κάνει μεγαλύτερη χρήση των συνεισφορών του προϋπολογισμού της ΕΕ για τη δημιουργία «δεξαμενών» χρηματοδότησης, ώστε να δοθεί η δυνατότητα σε χρηματοοικονομικούς εταίρους όπως η ΕΤΕπ να χορηγούν δάνεια, επενδύσεις μετοχικού κεφαλαίου ή άλλου είδους επιστρεπτέα χρηματοδοτική στήριξη για έργα και επιχειρήσεις (χρηματοδοτικά μέσα).

11 Κατά την ανωτέρω περίοδο, οι εγγυήσεις του προϋπολογισμού της ΕΕ χρησιμοποιήθηκαν με σκοπό την άντληση χρηματοδότησης για τη χορήγηση επιστρεπτέας επενδυτικής στήριξης τόσο εντός όσο και εκτός της ΕΕ. Επρόκειτο συγκεκριμένα για την εντολή εξωτερικών δανειοδοτήσεων της ΕΤΕπ, το 2014, για τη στήριξη επενδυτικών έργων εκτός της ΕΕ, το Ευρωπαϊκό Ταμείο Στρατηγικών Επενδύσεων (ΕΤΣΕ), το 2015, που σκοπό είχε για την τόνωση της μακροπρόθεσμης οικονομικής ανάπτυξης και ανταγωνιστικότητας στην ΕΕ, και το Ευρωπαϊκό Ταμείο για τη Βιώσιμη Ανάπτυξη (ΕΤΒΑ), το 2016, που επιδίωκε τη στήριξη της βιώσιμης ανάπτυξης στην Αφρική και στις γειτονικές χώρες της ΕΕ. Το 2020, προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι κοινωνικοοικονομικές επιπτώσεις της πανδημίας COVID-19, τα κράτη μέλη και η ΕΕ δημιούργησαν το SURE, ένα δανειοληπτικό και δανειοδοτικό μέσο για την παροχή «προσωρινής στήριξης για τον μετριασμό των κινδύνων ανεργίας σε κατάσταση έκτακτης ανάγκης», του οποίου τα δάνεια προς τα κράτη μέλη ήταν εξασφαλισμένα με εγγύηση από το ανώτατο όριο ιδίων πόρων. Τα κράτη μέλη παρείχαν επίσης εγγυήσεις που κάλυπταν το 25 % του συνολικού ποσού των δανείων. Επιπλέον, η ΕΕ συνέστησε το Ενιαίο Ταμείο Εξυγίανσης (ΕΤΕ) εκτός του προϋπολογισμού της ΕΕ, το οποίο χρηματοδοτείται από τέλη που επιβάλλονταν στις τράπεζες και συμβάλλει στον χειρισμό προβληματικών τραπεζών.

¹¹ Κανονισμός (ΕΕ, Ευρατόμ) αριθ. 1311/2013 του Συμβουλίου για τον καθορισμό του πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου για την περίοδο 2014 έως 2020.

12 Για την τρέχουσα περίοδο 2021-2027, η ΕΕ έχει εγκρίνει δέσμη νομοθετικών μέτρων σχετικά με τα οικονομικά της ΕΕ. Αυτή περιλαμβάνει τον κανονισμό για το ΠΔΠ¹² και τη συνοδευτική τομεακή νομοθεσία που διέπει τα προγράμματα δαπανών της ΕΕ. Το ΕΤΑ ενσωματώθηκε στον προϋπολογισμό της ΕΕ, ενώ το πρόγραμμα InvestEU αντικατέστησε το ΕΤΣΕ και τα υπό κεντρική διαχείριση χρηματοδοτικά μέσα. Τα κράτη μέλη συνέστησαν και χρηματοδότησαν τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό για την Ειρήνη (ΕΜΕ) εκτός του προϋπολογισμού της ΕΕ, για τη χρηματοδότηση ορισμένων δαπανών που σχετίζονται με την Κοινή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας. Επιπλέον, επικαιροποιήθηκαν και διευρύνθηκαν οι ειδικοί μηχανισμοί της ΕΕ. Το Συμβούλιο θέσπισε επίσης το NextGenerationEU για την παροχή πρόσθετης ενωσιακής χρηματοδότησης για δαπάνες και επενδύσεις από το 2021 έως το 2026 με σκοπό την αντιμετώπιση των οικονομικών επιπτώσεων της νόσου COVID-19. Το 2022, το ΕΕΣ εξέδωσε τις γνώμες 07/2022¹³ και 08/2022¹⁴ που αφορούσαν τις προτάσεις της Επιτροπής και του Συμβουλίου για την καθιέρωση της μακροοικονομικής χρηματοδοτικής συνδρομής και τη σύσταση Κοινωνικού Ταμείου για το Κλίμα, αντίστοιχα.

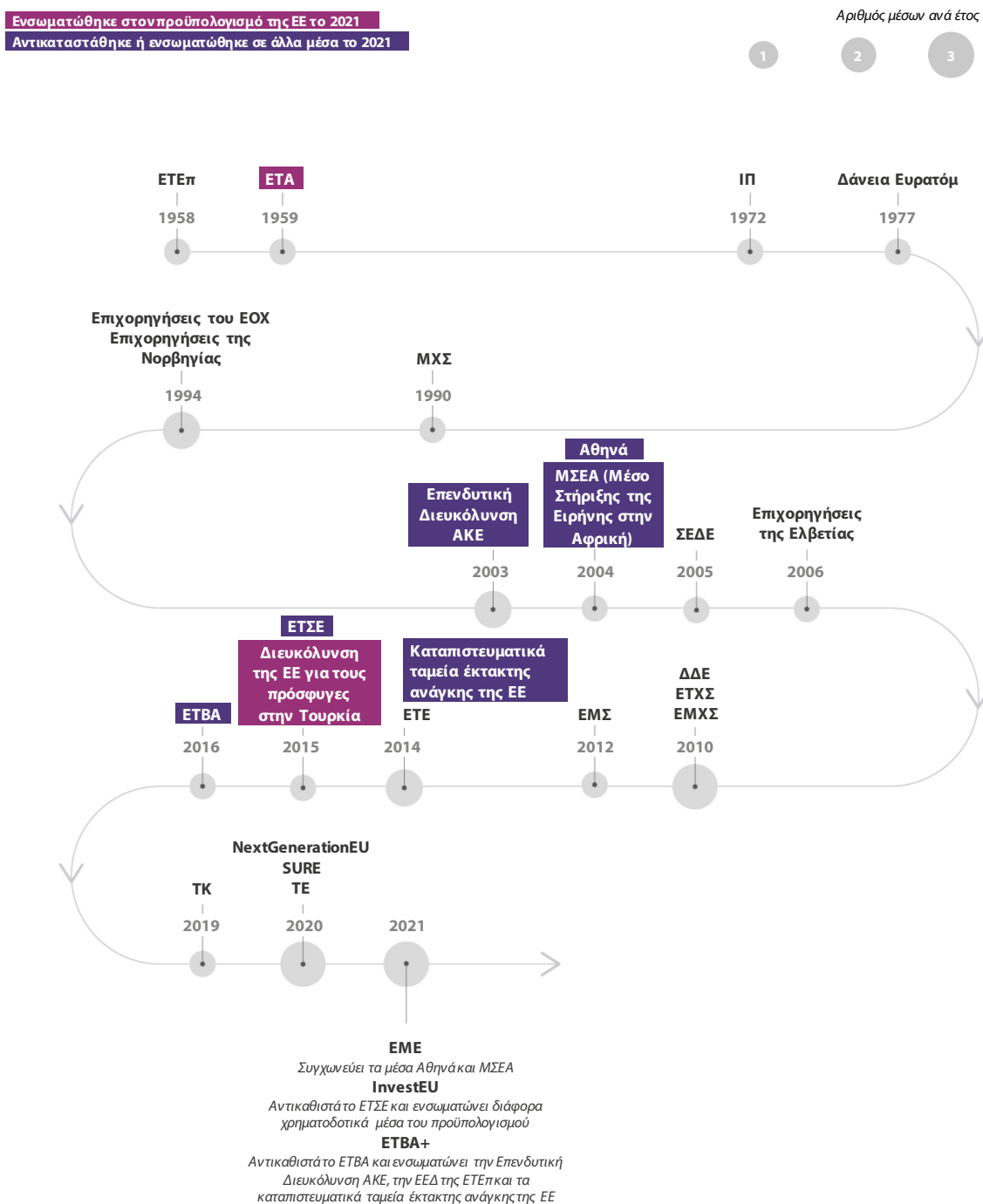
13 Στην παρούσα έκθεση, χρησιμοποιούμε τον όρο «μέσο» για να αναφερθούμε σε όλα τα είδη χρηματοδότησης που αφορούν τις πολιτικές της ΕΕ και απαντούν στις νομοθετικές πράξεις της ΕΕ με τους όρους «μέσο», «μηχανισμός», «ταμείο», «διευκόλυνση» ή «χορήγηση». Τον όρο «μέσο» χρησιμοποιούμε επίσης αναφερόμενοι σε συγκεκριμένα είδη χρηματοδότησης που παρέχουν όργανα όπως ο ΕΜΣ και η ΕΤΕπ. Στο **γράφημα 1** παρουσιάζεται η χρονογραμμή της δημιουργίας των μέσων που περιγράφονται στα προηγούμενα σημεία και πώς αυτά πολλαπλασιάστηκαν την τελευταία δεκαπενταετία.

¹² Κανονισμός (ΕΕ, Ευρατόμ) 2020/2093 του Συμβουλίου για τον καθορισμό του πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου για τα έτη 2021 έως 2027 (κανονισμός ΠΔΠ 2021-2027).

¹³ Γνώμη 07/2022 σχετικά με την πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ, Ευρατόμ) 2018/1046 για τη θέσπιση διαφοροποιημένης στρατηγικής χρηματοδότησης ως γενικής μεθόδου δανεισμού.

¹⁴ Γνώμη 08/2022 σχετικά με την πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη σύσταση Κοινωνικού Ταμείου για το Κλίμα, όπως αναθεωρήθηκε από το Συμβούλιο.

Γράφημα 1 – Χρονογραμμή της δημιουργίας των μέσων



Σημ.: Η πλήρης ονομασία κάθε συντομογραφίας περιλαμβάνεται στον κατάλογο των συντομογραφιών και στο γλωσσάριο.

Πηγή: ΕΕΣ.

Το σημερινό χρηματοδοτικό τοπίο της ΕΕ

14 Στη Συνθήκη για τη λειτουργία της ΕΕ ορίζονται οι βασικές αρχές της δημοσιονομικής διαχείρισης¹⁵. Οι αρχές αυτές επεξηγούνται περαιτέρω στον δημοσιονομικό κανονισμό¹⁶. Στο **πλαίσιο 1** παρουσιάζονται οι δημοσιονομικές αρχές που περιλαμβάνονται στον δημοσιονομικό κανονισμό. Τα νέα μέσα ενδέχεται να παραβιάζουν αυτές τις δημοσιονομικές αρχές με διάφορους τρόπους. Παραδείγματος χάριν, η θέσπιση προγραμμάτων δαπανών με διακυβερνητική συμφωνία παραβιάζει την αρχή της ενότητας, η διάθεση ορισμένων πηγών εσόδων για συγκεκριμένες δαπάνες παρεκκλίνει από την αρχή της καθολικότητας και η πολυπλοκότητα που προκύπτει από τον πολλαπλασιασμό των μέσων υπονομεύει τις επιδόσεις και τη διαφάνεια.

¹⁵ Άρθρο 310 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ).

¹⁶ Κανονισμός (ΕΕ, Ευρατόμ) 2018/1046 (δημοσιονομικός κανονισμός).

Πλαίσιο 1

Δημοσιονομικές αρχές που περιλαμβάνονται στον δημοσιονομικό κανονισμό

Αρχές της ενότητας και της ακρίβειας του προϋπολογισμού: ο προϋπολογισμός προβλέπει το σύνολο των εκτιμώμενων ως αναγκαίων εσόδων και δαπανών της Ένωσης.

Αρχή της ετήσιας διάρκειας: ο προϋπολογισμός εγκρίνεται για ένα οικονομικό έτος που εκτείνεται από την 1η Ιανουαρίου έως τις 31 Δεκεμβρίου.

Αρχή της ισοσκελίσης: τα έσοδα και οι δαπάνες είναι ισοσκελισμένα.

Αρχή της ενιαίας λογιστικής μονάδας: ο προϋπολογισμός καταρτίζεται σε ευρώ.

Αρχή της καθολικότητας: το σύνολο των εσόδων καλύπτει το σύνολο των δαπανών.

Αρχή της ειδικότητας: τα ποσά εξειδικεύονται ανάλογα με τον προορισμό τους κατά τίτλους και κεφάλαια.

Αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και επιδόσεις: τηρούνται οι αρχές της οικονομίας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας, σε συνδυασμό με εστίαση στις επιδόσεις.

Αρχή της διαφάνειας: ο προϋπολογισμός καταρτίζεται, εκτελείται και αποτελεί αντικείμενο απόδοσης λογαριασμών σύμφωνα με την αρχή της διαφάνειας.

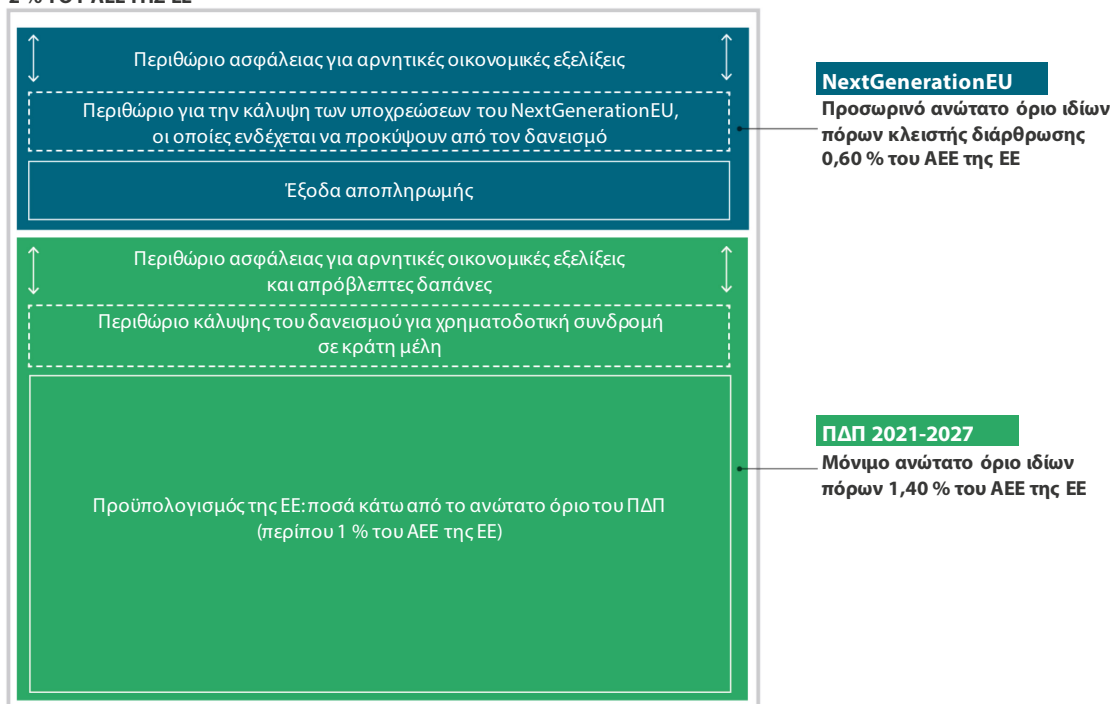
15 Ο προϋπολογισμός της ΕΕ¹⁷ εγκρίνεται ετησίως. Δεν μπορεί να υπερβαίνει τα όρια των δαπανών¹⁸ που καθορίζονται στον κανονισμό για το ΠΔΠ και το τελικό «άνωτατο όριο» των πόρων που μπορεί να εισπράξει η ΕΕ από τα κράτη μέλη βάσει της απόφασης για τους ίδιους πόρους (βλέπε [γράφημα 2](#)), κάτι που απαιτεί ομόφωνη συμφωνία στο Συμβούλιο και έγκριση από τα κράτη μέλη σύμφωνα με τις αντίστοιχες συνταγματικές απαιτήσεις.

¹⁷ Άρθρο 314 ΣΛΕΕ.

¹⁸ Άρθρο 312 ΣΛΕΕ.

Γράφημα 2 – Ανώτατο όριο ιδίων πόρων

ΑΝΩΤΑΤΟ ΟΡΙΟ ΙΔΙΩΝ ΠΟΡΩΝ ΤΗΣ ΕΕ
2 % ΤΟΥ ΑΕΕ ΤΗΣ ΕΕ



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει της απόφασης για τους ιδίους πόρους και του κανονισμού για το ΠΔΠ.

16 Η διαφορά μεταξύ των ορίων δαπανών που τίθενται στο ΠΔΠ και του ανώτατου ορίου ιδίων πόρων ονομάζεται «περιθώριο». Αφού ληφθεί υπόψη ένα αποθεματικό ασφάλειας για την κάλυψη πιθανών αρνητικών οικονομικών εξελίξεων, το περιθώριο αυτό χρησιμοποιείται για την εξασφάλιση των οικονομικών υποχρεώσεων της ΕΕ και των δυνητικών ζημιών («ενδεχόμενες υποχρεώσεις»). Προκειμένου να καταστεί δυνατός ο δανεισμός των αναγκαίων κεφαλαίων για το NextGenerationEU από τις αγορές, στην απόφαση για τους ιδίους πόρους θεσπίστηκε προσωρινό πρόσθετο ανώτατο όριο κλειστής διάρθρωσης 0,6 % του ΑΕΕ της ΕΕ. Το ανώτατο όριο του ΠΔΠ για τις δαπάνες του προϋπολογισμού της ΕΕ (περίπου 1 %) ανέρχεται πλέον στο ήμισυ περίπου του συνολικού ανώτατου ορίου των ιδίων πόρων (2 %).

17 Για τους σκοπούς της παρούσας έκθεσης, θεωρούμε ότι ένα μέσο περιλαμβάνεται στον προϋπολογισμό της ΕΕ όταν χρηματοδοτείται πλήρως (ή προβλέπεται να χρηματοδοτηθεί) σύμφωνα με τον κανονισμό για το ΠΔΠ, και ακολουθεί τις μεθόδους εκτέλεσης του προϋπολογισμού που παρουσιάζονται στον δημοσιονομικό κανονισμό¹⁹. Τα ακόλουθα μέσα είναι πλήρως ενσωματωμένα στον προϋπολογισμό της ΕΕ:

- ο προγράμματα δαπανών και ταμεία δαπανών, χρηματοδοτικά μέσα, καθώς και οργανισμοί και λοιπά όργανα της ΕΕ²⁰ (όπως οι κοινές επιχειρήσεις) που χρηματοδοτούνται από τον προϋπολογισμό της ΕΕ για την εφαρμογή των πολιτικών της ΕΕ·
- ο ειδικά μέσα για την αντιμετώπιση συμβάντων που χρηματοδοτούνται από τον προϋπολογισμό της ΕΕ, όπως το Αποθεματικό Αλληλεγγύης και Επείγουσας Βοήθειας (SEAR), το Ενιαίο Μέσο Περιθωρίου (ΕΜΠ) και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Προσαρμογής στην Παγκοσμιοποίηση για τους απολυμένους εργαζομένους (ΕΤΠ)·
- ο εξωτερικά έσοδα με ειδικό προορισμό· στο πλαίσιο αυτού του ειδικού τύπου εσόδων, στον προϋπολογισμό της ΕΕ διοχετεύονται πρόσθετα κονδύλια από εξωτερικές πηγές για συγκεκριμένες δαπάνες· αυτά προστίθενται στα κονδύλια του εγκριθέντος προϋπολογισμού και του ΠΔΠ και εγγράφονται σε συγκεκριμένη γραμμή του προϋπολογισμού· περιλαμβάνουν χρηματοδοτικές συνεισφορές τρίτων χωρών, το Ταμείο Καινοτομίας [που συγκεντρώνει χρήματα από το σύστημα εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπών (ΣΕΔΕ) και τα διοχετεύει σε καινοτόμους τεχνολογίες χαμηλών εκπομπών άνθρακα] και το μη επιστρεπτέο μέρος της στήριξης από το NextGenerationEU που χρηματοδοτείται από δάνεια·
- ο μέσα δημοσιονομικής εγγύησης, όπως το InvestEU και το ETBA+, στο πλαίσιο των οποίων οι εγγυήσεις καταπίπτουν από τον προϋπολογισμό της ΕΕ έως το όριο εγγύησης.

18 Τα μέσα που δεν εμπίπτουν στον προϋπολογισμό της ΕΕ (εκτός προϋπολογισμού) και συνίσταται σε δανειοληψία και δανειοδότηση από την ΕΕ, αλλά είναι εγγυημένα μέχρι το ανώτατο όριο ιδίων πόρων, είναι τα ακόλουθα:

- ο μέσα χρηματοδοτικής συνδρομής προς τρίτες χώρες, όπως η Μακροοικονομική Χρηματοδοτική Συνδρομή (ΜΧΣ) και τα δάνεια Ευρατόμ, στο πλαίσιο των οποίων η Επιτροπή δανείζεται κεφάλαια από τις κεφαλαιαγορές και τα δανείζει στις

¹⁹ Άρθρο 62 του δημοσιονομικού κανονισμού.

²⁰ Άρθρο 70 του δημοσιονομικού κανονισμού.

δικαιούχους χώρες με τους ίδιους όρους (δανεισμός αντιστήριξης): τα δάνεια αυτά καλύπτονται τελικά από τον προϋπολογισμό της ΕΕ:

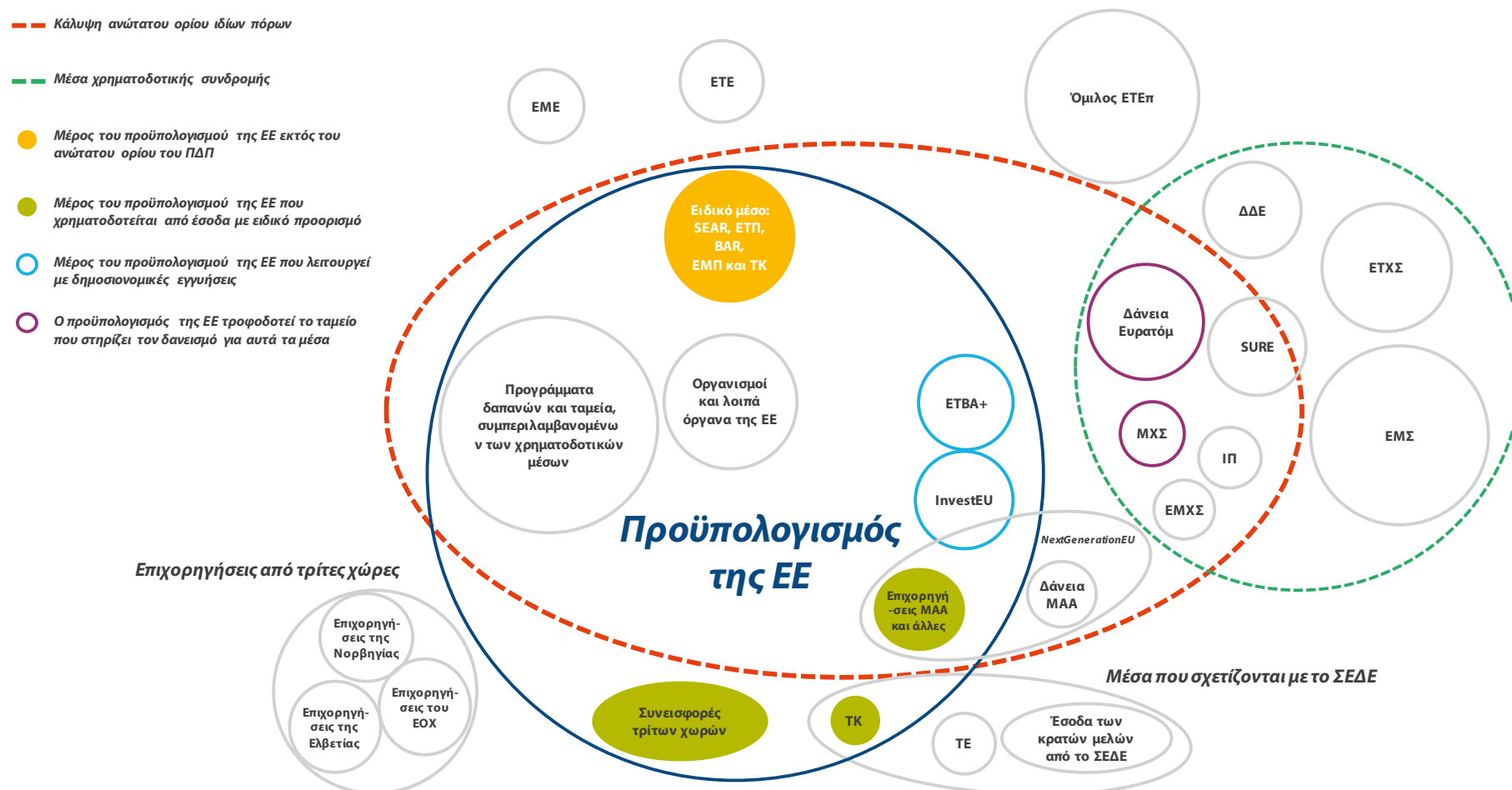
- μέσα χρηματοδοτικής συνδρομής σε χώρες της ΕΕ, όπως το ΙΠ, ο ΕΜΧΣ και το SURE, τα οποία λειτουργούν επίσης ως δανεισμός αντιστήριξης:
- δάνεια του Μηχανισμού Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας (ΜΑΑ) που χρηματοδοτούνται με δανεισμό του NextGenerationEU.

19 Τα μέσα που έχουν θεσπιστεί εκτός του προϋπολογισμού της ΕΕ και δεν καλύπτονται από το ανώτατο όριο ιδίων πόρων περιλαμβάνουν:

- τα μέσα χρηματοδοτικής συνδρομής, δηλαδή τον ΕΜΣ, το ΕΤΧΣ και τη ΔΔΕ, τα οποία βασίζονται σε κεφάλαια, εγγυήσεις ή δάνεια που καθορίζονται βάσει διακυβερνητικών συνθηκών ή συμφωνιών:
- τα διάφορα επιστρεπτέα επενδυτικά μέσα του Ομίλου ΕΤΕπ (ίδιες δραστηριότητες):
- άλλα μέσα που διευκολύνουν την εφαρμογή των πολιτικών της ΕΕ:
 - ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός για την Ειρήνη (ΕΜΕ):
 - το Ενιαίο Ταμείο Εξυγίανσης (ΕΤΕ):
 - το Ταμείο Εκσυγχρονισμού για την απαλλαγή των οικονομιών των κρατών μελών από τις ανθρακούχες εκπομπές και οι δαπάνες των κρατών μελών με τον ίδιο σκοπό με τη χρήση εσόδων από το ΣΕΔΕ:
 - επιχορηγήσεις από τα κράτη του Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου, τη Νορβηγία και την Ελβετία προς τα κράτη μέλη της ΕΕ, οι οποίες αποσκοπούν στη μείωση των κοινωνικών και οικονομικών ανισοτήτων εντός του Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου και της ΕΕ.

20 Το σημερινό χρηματοδοτικό τοπίο της ΕΕ, το οποίο αναπτύχθηκε στη διάρκεια δεκαετιών, έχει περιγραφεί από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ως γαλαξίας ταμείων και μέσων γύρω από τον προϋπολογισμό της ΕΕ. Στο [γράφημα 3](#) παρουσιάζεται σχηματικά το χρηματοδοτικό τοπίο της ΕΕ την 1η Ιανουαρίου 2021. Στο [παράρτημα Ι](#) παρέχονται οικονομικές πληροφορίες σχετικά με τα μέσα που περιλάβαμε στην ανάλυσή μας, και ιδίως σχετικά με το μέγεθος ή/και τη χρηματοδοτική ικανότητά τους.

Γράφημα 3 – Το χρηματοδοτικό τοπίο της ΕΕ την 1η Ιανουαρίου 2021



Σημ.: Το μέγεθος των κύκλων στην εικόνα δεν αντιπροσωπεύει το πραγματικό μέγεθος των μέσων (βλέπε [παράρτημα Ι](#)).

Πηγή: ΕΕΣ.

Εμβέλεια και τρόπος προσέγγισης του ελέγχου

21 Ο βαθμός αποτελεσματικότητας και διαφάνειας του χρηματοδοτικού τοπίου της ΕΕ είναι ένα ζήτημα που απασχολεί εντόνως τους ενδιαφερόμενους παράγοντες της ΕΕ στο πλαίσιο μιας πιθανής θεσμικής μεταρρύθμισης²¹. Σκοπός του ελέγχου μας είναι η παρουσίαση διαφωτιστικών στοιχείων σχετικά με τον σχεδιασμό των ισχυουσών ρυθμίσεων, καθώς και ο εντοπισμός πιθανών δυνατοτήτων απλούστευσης και εξορθολογισμού του χρηματοδοτικού τοπίου της ΕΕ.

22 Εξετάσαμε αν το χρηματοδοτικό τοπίο της ΕΕ έχει διαμορφωθεί με συνεκτικό τρόπο. Συγκεκριμένα, αξιολογήσαμε τα εξής:

- αν υπήρχαν νόμιμοι λόγοι να μην ενσωματωθούν πλήρως τα μέσα στον προϋπολογισμό της ΕΕ κατά τη σύστασή τους·
- αν έχει υπάρξει επαρκής πρόβλεψη που εξασφαλίζει τη δημόσια λογοδοσία για το χρηματοδοτικό τοπίο της ΕΕ, από την άποψη της κατάρτισης σχετικών αναφορών, του ελέγχου και των ρυθμίσεων δημόσιας λογοδοσίας·
- αν έχουν ληφθεί τα κατάλληλα μέτρα, προκειμένου να βελτιωθεί σταδιακά η ολοκλήρωση του χρηματοδοτικού τοπίου της ΕΕ.

23 Στην έκθεση αναφερόμαστε στα μέσα που βρίσκονται κυρίως εκτός προϋπολογισμού της ΕΕ και είναι διαθέσιμα για την έναρξη νέων πράξεων κατά την περίοδο 2021-2027 ή τα οποία εξακολουθούν να παράγουν σημαντικά στοιχεία ενεργητικού ή πιθανές υποχρεώσεις («ενδεχόμενες υποχρεώσεις») για την ΕΕ ή τα κράτη μέλη (βλέπε τη σχετική κατάσταση στο [παράρτημα Ι](#)). Δεν αναλύουμε τα μέσα που είναι πλήρως ενσωματωμένα στον προϋπολογισμό της ΕΕ και δεν παράγουν ενδεχόμενες υποχρεώσεις ή δεν βασίζονται κυρίως σε εξωτερικά έσοδα με ειδικό προορισμό, δηλαδή προγράμματα δαπανών και οργανισμούς ή άλλα όργανα που χρηματοδοτούνται από τον προϋπολογισμό της ΕΕ. Επιπλέον, στην ανάλυσή μας δεν περιλαμβάνονται οι

²¹ Παραδείγματος χάριν, η μελέτη «[The next revision of the Financial Regulation and the EU budget galaxy: How to safeguard and strengthen budgetary principles and parliamentary oversight](#)», που ζητήθηκε από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και εκπονήθηκε από το Κέντρο Μελετών Ευρωπαϊκής Πολιτικής ή η μελέτη «[EU Financing for Next Decade.Beyond the MFF 2021-2027 and the Next Generation EU](#)» από το Ευρωπαϊκό Πανεπιστημιακό Ινστιτούτο σε συνεργασία με το Κέντρο Προηγμένων Μελετών Robert Schuman.

επιχορηγήσεις και οι εισφορές τρίτων χωρών στον προϋπολογισμό της ΕΕ²², ούτε τα έσοδα των κρατών μελών από το ΣΕΔΕ, καθώς αυτά δαπανώνται άμεσα από τα κράτη μέλη.

24 Για τους σκοπούς της παρούσας αξιολόγησης, χρησιμοποιήσαμε ως κριτήρια τις δημοσιονομικές αρχές και τους κανόνες που ορίζονται στις Συνθήκες, την απόφαση για τους ιδίους πόρους και τον δημοσιονομικό κανονισμό. Ως σημεία αναφοράς, χρησιμοποιήσαμε διεθνή πρότυπα, βέλτιστες πρακτικές και συστάσεις για τη χρηστή δημοσιονομική διακυβέρνηση και τη διαχείριση των δημόσιων οικονομικών [παραδείγματος χάριν, από τον Οργανισμό Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης²³, το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο²⁴ και τη μεθοδολογία για τις δημόσιες δαπάνες και τη δημοσιονομική ευθύνη (Public Expenditure and Financial Accountability, PEFA)²⁵].

25 Εξετάσαμε τις προτάσεις για τα διάφορα μέσα και τις νομικές πράξεις που τα θεσπίζουν και συνομιλήσαμε με υπαλλήλους των υπηρεσιών της Επιτροπής που είναι αρμόδιες να προτείνουν ή να διαχειρίζονται τα διάφορα μέσα. Συλλέξαμε επίσης πληροφορίες από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, τον ΕΜΣ και τον Όμιλο ΕΤΕπ, προκειμένου να κατανοήσουμε καλύτερα τον ρόλο των διαφόρων ενδιαφερόμενων μερών στο χρηματοδοτικό τοπίο της ΕΕ. Επιπλέον, απευθυνθήκαμε σε ορισμένους εμπειρογνώμονες στον τομέα των δημόσιων οικονομικών της ΕΕ για να συζητήσουμε την ανάλυση και τα προκαταρκτικά συμπεράσματα του ελέγχου μας.

²² [Επισκόπηση 3/2021](#) με τίτλο «Οικονομικές εισφορές χωρών εκτός ΕΕ προς την ΕΕ και τα κράτη μέλη»

²³ Allen, R. και Radev, D. (2007), [Managing and Controlling Extrabudgetary Funds](#), OECD Journal on Budgeting, τόμος 6/4, και [OECD's 10 principles of good budgetary governance \(2015\)](#).

²⁴ Τεχνικά σημειώματα και εγχειρίδια του ΔΝΤ, ιδίως αυτό με τίτλο «[Extrabudgetary Funds](#)».

²⁵ [Framework for assessing public financial management](#), PEFA, ιδίως δείκτες αριθ. 6, 10, 18 και 30.

Παρατηρήσεις

Το χρηματοδοτικό τοπίο της ΕΕ για το 2021 είναι ένα σύνολο ανομοιογενών στοιχείων

26 Όπως φαίνεται στο [γράφημα 3](#), το χρηματοδοτικό τοπίο της ΕΕ συντίθεται από πολλά και διαφορετικά συστατικά μέρη. Προκειμένου να αξιολογηθούν οι λόγοι του αυξανόμενου πλήθους και της ποικιλομορφίας των μέσων που δεν είναι πλήρως ενσωματωμένα στον προϋπολογισμό της ΕΕ (βλέπε [παράρτημα Ι](#)), στα σημεία που ακολουθούν εξετάζονται οι λόγοι για τους οποίους αυτά δημιουργήθηκαν, οι σχετικές ρυθμίσεις διακυβέρνησης και οι πηγές χρηματοδότησης.

Υπήρχαν νόμιμοι λόγοι για τη δημιουργία νέων μέσων, αλλά για πολλά από αυτά δεν είχαν διενεργηθεί προηγουμένως οι κατάλληλες αξιολογήσεις

Υπήρχε ένας νόμιμος λόγος για τη δημιουργία των περισσότερων μέσων

27 Σύμφωνα με τις δημοσιονομικές αρχές που θεσπίζονται στον δημοσιονομικό κανονισμό²⁶ –ιδίως την αρχή της ενότητας– ο προϋπολογισμός της ΕΕ πρέπει να προβλέπει και να εγκρίνει το σύνολο των εκτιμώμενων ως αναγκαίων εσόδων και δαπανών της ΕΕ. Η σύσταση μέσων εκτός της διαδικασίας του προϋπολογισμού πρέπει να είναι νόμιμη και δεόντως αιτιολογημένη²⁷. Αναλύσαμε αν υπήρχε νόμιμος λόγος για την επιλογή του κάθε τύπου μέσου και, κατά περίπτωση, για τη σύστασή του εκτός του προϋπολογισμού της ΕΕ.

28 Διαπιστώσαμε ότι, στις περισσότερες περιπτώσεις, οι νομικές, πολιτικές ή οικονομικές συνθήκες κατά τον χρόνο σύστασης του κάθε μέσου δικαιολογούσαν τις εκτός προϋπολογισμού πτυχές του. Τα μέσα που βασίζονται στη δανειοληψία και τη δανειοδότηση και παρέχουν χρηματοδοτική συνδρομή (βλέπε [γράφημα 3](#)) έπρεπε να αναπτυχθούν εκτός του προϋπολογισμού της ΕΕ, διότι δεν μπορεί να υπάρξει άμεση δανειοδότηση από αυτόν. Τα μέσα αυτά δημιουργήθηκαν κυρίως για την αντιμετώπιση κρίσεων. Η ΔΔΕ ήταν η πολιτική λύση που επιλέχθηκε για να αντιμετωπιστούν γρήγορα οι άμεσες χρηματοδοτικές ανάγκες της Ελλάδας. Το ΕΤΧΣ ήταν μια προσωρινή λύση για

²⁶ Άρθρα 6 έως 38 του δημοσιονομικού κανονισμού.

²⁷ Allen, R. και Radev, D. (2007), *Managing and Controlling Extrabudgetary Funds*, OECD Journal on Budgeting, τόμος 6/4, τμήμα V.

την αντιμετώπιση της κρίσης δημόσιου χρέους του 2010. Το συγκεκριμένο μέσο διαδέχθηκε ο ΕΜΣ. Οι αποκλίσεις μεταξύ των κρατών μελών της ζώνης του ευρώ και των κρατών μελών εκτός της ζώνης του ευρώ οδήγησαν στη δημιουργία αυτών των τριών μέσων εκτός του ανώτατου ορίου ιδίων πόρων.

29 Το ΙΠ δημιουργήθηκε επίσης τη δεκαετία του 1970 για την αντιμετώπιση κρίσεων και τη στήριξη των κρατών μελών που αντιμετωπίζουν προβλήματα με το ισοζύγιο πληρωμών τους. Ομοίως, η ΜΧΣ δημιουργήθηκε για την παροχή χρηματοδοτικής συνδρομής σε τρίτες χώρες. Ο ΕΜΧΣ συστάθηκε ταυτόχρονα και για τους ίδιους σκοπούς με το ΕΤΧΣ, αλλά μπορούσε να καλυφθεί από το ανώτατο όριο ιδίων πόρων. Το SURE και το NextGenerationEU αποτέλεσαν την απάντηση της ΕΕ στις οικονομικές και επιπτώσεις της πανδημίας COVID-19.

30 Άλλα μέσα δημιουργήθηκαν εντός του προϋπολογισμού για τη μόχλευση των κεφαλαίων της ΕΕ με την παροχή εγγυήσεων από τον αυτόν. Τα μέσα αυτά θεσπίστηκαν ώστε να καταστεί δυνατή η χρήση κονδυλίων του προϋπολογισμού της ΕΕ για την παροχή επιστρεπτέας στήριξης και την κινητοποίηση των πόρων που απαιτούνται για τη χρηματοδότηση της δράσης της ΕΕ από τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα. Αυτό το είδος στήριξης υπερβαίνει τη μη επιστρεπτέα στήριξη που παρέχεται συνήθως από τον προϋπολογισμό της ΕΕ. Χρησιμοποιείται για την παροχή οικονομικών κινήτρων για την αντιμετώπιση κρίσεων μέσω της αντιμετώπισης των επενδυτικών κενών που εντοπίζονται. Το InvestEU και το ETBA+ είναι τα δύο μέσα που δημιουργήθηκαν για τον σκοπό αυτό.

31 Η θέσπιση του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού για την Ειρήνη εκτός του προϋπολογισμού της ΕΕ δικαιολογείται από τους νομικούς περιορισμούς που απορρέουν από το άρθρο 41, παράγραφος 2, της συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ), σύμφωνα με το οποίο από τον προϋπολογισμό της ΕΕ δεν μπορούν να χρηματοδοτούνται λειτουργικές δαπάνες που έχουν στρατιωτικές συνέπειες ή συνέπειες στην άμυνα. Ο εκτός προϋπολογισμού χαρακτήρας του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού για την Ειρήνη επιτρέπει στα κράτη μέλη να υπερβούν αυτό τον περιορισμό.

32 Το ΕΤΕ αποτελεί μια χρηματοδοτική ρύθμιση εξυγίανσης. Πρόκειται για ένα από τα μέτρα που προτάθηκαν για την ενίσχυση του ευρωπαϊκού τραπεζικού τομέα και για την αποτροπή των δευτερογενών επιπτώσεων τυχόν προβληματικών τραπεζών στο μέλλον, με αρνητικές επιπτώσεις για τους καταθέτες και τους φορολογούμενους. Το γεγονός ότι το ΕΤΕ χρηματοδοτείται πλήρως από τις συνεισφορές των τραπεζών της ζώνης του ευρώ (συγκέντρωση κεφαλαίων) δικαιολογεί τη σύστασή του εκτός του προϋπολογισμού της ΕΕ.

33 Τόσο το Ταμείο Εκσυγχρονισμού όσο και το Ταμείο Καινοτομίας χρηματοδοτούνται από έσοδα του ΣΕΔΕ. Οι δύο διαφορετικοί σχεδιασμοί των εν λόγω ταμείων καθορίστηκαν στην οδηγία για το ΣΕΔΕ²⁸ (βλέπε [πλαίσιο 4](#)). Παρά το γεγονός ότι και τα δύο ταμεία παρέχουν μη επιστρεπτέα στήριξη (κατά τρόπο παρόμοιο με τον προϋπολογισμό της ΕΕ), η δημιουργία τους σήμαινε ότι οι πολιτικές της ΕΕ μπορούσαν να χρηματοδοτηθούν με συγκέντρωση κεφαλαίων που διαφορετικά θα χρησιμοποιούνταν αποκλειστικά από τα κράτη μέλη. Επιπλέον, τα κεφάλαια αυτά προστίθενται στον προϋπολογισμό της ΕΕ και στο ανώτατο όριο του ΠΔΠ (1 % του ΑΕΕ της ΕΕ) και, ως εκ τούτου, μπορούν να χρησιμοποιηθούν για την παροχή μη επιστρεπτέας στήριξης πέραν των ορίων αυτών.

Καμία σαφής απόδειξη ότι προκρινόταν η πλέον αποδοτική επιλογή για την πλειονότητα των μέσων που αξιολογήσαμε

34 Η κατάλληλη εκ των προτέρων αξιολόγηση είναι σημαντική, προκειμένου να αιτιολογηθεί η δημιουργία ενός μέσου και να εκτιμηθεί η δυνητική αποδοτικότητά του. Στην ΕΕ, η εκτίμηση επιπτώσεων είναι καθοριστική από την άποψη αυτή και προβλέπεται από το πλαίσιο για τη βελτίωση της νομοθεσίας για τις πρωτοβουλίες της Επιτροπής που ενδέχεται να έχουν σημαντικές οικονομικές, περιβαλλοντικές ή κοινωνικές επιπτώσεις²⁹. Το πλαίσιο για τη βελτίωση της νομοθεσίας προβλέπει καταστάσεις κατά τις οποίες δεν μπορεί να διενεργηθεί εκτίμηση επιπτώσεων ή κατά τις οποίες αυτή πρέπει να συντομευθεί ή να απλουστευθεί. Αυτό συμβαίνει, παραδείγματος χάριν, σε περίπτωση επείγουσας πολιτικής ανάγκης.

35 Διαπιστώσαμε ότι, παρότι πάντα υπήρχαν λόγοι για τη σύστασή τους (βλέπε σημεία [27](#) έως [32](#)), στις περισσότερες περιπτώσεις, ο επιλεγείς σχεδιασμός (συμπεριλαμβανομένων των εκτός προϋπολογισμού χαρακτηριστικών τους) δεν υποστηριζόταν από εκτιμήσεις επιπτώσεων ή παρόμοιες εκ των προτέρων αξιολογήσεις (από τα 16 μέσα που αναλύσαμε, τα 10 δεν συνοδεύονταν από εκτίμηση επιπτώσεων). Για τα μέσα που καλύπτονταν από το ανώτατο όριο ιδίων πόρων, η δικαιολογία της Επιτροπής ήταν ο επείγων χαρακτήρας των συγκεκριμένων προτάσεων για τη δημιουργία των μέσων (NextGenerationEU, SURE και EMXΣ). Για τις άλλες περιπτώσεις, θεωρούμε ότι μια τέτοια ανάλυση θα ήταν χρήσιμη, παρότι τυπικά δεν απαιτούνταν εκτίμηση επιπτώσεων, δεδομένου ότι τα συγκεκριμένα μέσα δεν συνιστούσαν πρωτοβουλία της

²⁸ Άρθρα 10α και 10β της [οδηγίας 2003/87/ΕΚ](#).

²⁹ Chapter III – Guidelines on impact assessment, σ. 15 του εγγράφου «[Better Regulation Guidelines](#)» και [διοργανική συμφωνία](#), της 13ης Απριλίου 2016, μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη βελτίωση του νομοθετικού έργου.

Επιτροπής (Ευρωπαϊκός Μηχανισμός για την Ειρήνη, ΕΜΣ, ΕΤΧΣ και η ΔΔΕ) ή αναπτύχθηκαν πριν από την καθιέρωση της απαίτησης για εκτιμήσεις επιπτώσεων (ΙΠ, δάνεια Ευρατόμ και ΜΧΣ).

36 Η απουσία κατάλληλων εκτιμήσεων επιπτώσεων ή άλλων παρόμοιων αξιολογήσεων δεν επιτρέπει επίσης να αιτιολογηθεί ότι η δημιουργία ενός μέσου εκτός προϋπολογισμού ήταν προτιμότερη από τη χρήση του προϋπολογισμού της ΕΕ, και να αποδειχθεί ότι το προτεινόμενο μέσο ήταν το πλέον αποτελεσματικό (ανάλυση κόστους-οφέλους).

Τα περισσότερα από τα μέσα που αναλύσαμε προβλέπουν ρήτρες λήξης ισχύος ή επανεξέτασης

37 Η συμπερίληψη διατάξεων σχετικά με τη λήξη ισχύος κατά την κατάρτιση ενός νέου μέσου αποτελεί ορθή πρακτική και αποτρέπει τη θέσπιση μη αναγκαίων ή περιττών μέσων μακροπρόθεσμα³⁰. Τα περισσότερα από τα μέσα που αναλύσαμε περιέχουν ρήτρα που προσδιορίζει τη διάρκεια ισχύος τους ή ρήτρα τακτικής επανεξέτασης που απαιτεί επαναξιολόγηση των λόγων διατήρησής τους. Κατά την ανάλυσή μας διαπιστώσαμε ότι οι ρήτρες αυτές εφαρμόζονταν σύμφωνα με τις νομοθετικές πράξεις. Εξάιρεση στην πρακτική αυτή αποτελεί η δανειακή διευκόλυνση της Ευρατόμ, η οποία δεν περιέχει τέτοιες ρήτρες (βλέπε [πλαίσιο 2](#)).

³⁰ Allen, R. και Radev, D. (2007), [Managing and Controlling Extrabudgetary Funds](#), OECD Journal on Budgeting, τόμος 6/4.

Πλαίσιο 2

Δανειακή διευκόλυνση της Ευρατόμ: η απουσία ρήτρας επανεξέτασης ενέχει τον κίνδυνο το μέσο να καταστεί παρωχημένο

Η δανειακή διευκόλυνση της Ευρατόμ υπάρχει από το 1977 και η πλέον πρόσφατη αναθεώρησή της χρονολογείται από το 2006, όταν η νομική βάση προσαρμόστηκε ώστε να ληφθεί υπόψη η διεύρυνση της ΕΕ. Το μέσο αυτό δημιουργήθηκε με σκοπό τη χορήγηση δανείων στα κράτη μέλη για επενδυτικά έργα που αφορούν πυρηνικούς σταθμούς, και αργότερα το πεδίο αναφοράς τους διευρύνθηκε, προβλέποντας τη χορήγηση δανείων σε ορισμένες τρίτες χώρες (επί του παρόντος Ρωσία, Ουκρανία και Αρμενία) για έργα που αποσκοπούν στην αύξηση της ασφάλειας και της αποδοτικότητας των πυρηνικών σταθμών τους. Παρά τις εξελίξεις στην ενεργειακή πολιτική και στις προτεραιότητες της ΕΕ, καθώς και τις μεταβολές του γεωπολιτικού πλαισίου, η Επιτροπή και το Συμβούλιο δεν έχουν αξιολογήσει την ανάγκη διατήρησης του μηχανισμού τα τελευταία 16 χρόνια.

Ποικίλες οι ρυθμίσεις διακυβέρνησης, οι πηγές χρηματοδότησης και οι ενδεχόμενες υποχρεώσεις

38 Τα μέσα θα πρέπει να είναι όσο το δυνατόν συνεκτικότερα, δεδομένων των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών τους. Η ύπαρξη ενός κοινού πλαισίου, το οποίο προβλέπει γενικούς κανόνες για τη δημιουργία και την εναρμόνιση των ρυθμίσεων διακυβέρνησης, μπορεί να εξασφαλίσει μεγαλύτερη διαφάνεια, απλότητα και αποτελεσματικότητα στη λειτουργία τους³¹.

Οι ρυθμίσεις διακυβέρνησης ποικίλουν σημαντικά

39 Προκειμένου να αξιολογήσουμε το επίπεδο συνοχής των μέσων που περιλαμβάνει το χρηματοδοτικό τοπίο της ΕΕ, εξετάσαμε τις διάφορες ρυθμίσεις διακυβέρνησης, ελέγχοντας τις βασικές νομοθετικές πράξεις και συγκρίνοντας τη διαδικασία λήψης αποφάσεων για παρόμοια μέσα. Αναλύσαμε επίσης τις επιπτώσεις των διαφόρων ρυθμίσεων διακυβέρνησης.

40 Τα διάφορα μέσα που αναλύσαμε βασίζονται σε διαφορετικές βασικές πράξεις. Αυτές περιλαμβάνουν, μεταξύ άλλων, συνθήκες που συνάπτονται από ορισμένη ομάδα κρατών μελών (όπως ο ΕΜΣ που υπογράφηκε από τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ)

³¹ Technical Notes and Manuals. «Extrabudgetary Funds» Richard Allen και Dimitar Radev, Τμήμα Δημοσιονομικών Υποθέσεων, ΔΝΤ, Ιούνιος 2010.

έως και κανονισμούς του Συμβουλίου (όπως το SURE). Στην περίπτωση της ΜΧΣ (βλέπε σημείο 83), η απουσία κανονισμού-πλασίου συνεπάγεται ότι οι αποφάσεις για τη χορήγηση δανείων και τους αντίστοιχους όρους λαμβάνονται κατά περίπτωση. Η έλλειψη κοινού πλαισίου για τη δημιουργία οποιουδήποτε νέου μέσου οδηγεί σε υπερβολικά διαφοροποιημένες ρυθμίσεις διακυβέρνησης.

41 Ενώ η ανωτέρω διαφορά στις ρυθμίσεις διακυβέρνησης δικαιολογείται ως έναν βαθμό από την ποικιλία των χαρακτηριστικών των μέσων, διαπιστώσαμε ότι ακόμη και παρόμοια μέσα εντός του χρηματοδοτικού τοπίου της ΕΕ έχουν διαφορετικές ρυθμίσεις διακυβέρνησης. Παραδείγματος χάριν, η διακυβέρνηση των μέσων χρηματοδοτικής συνδρομής διαφέρει από μέσο σε μέσο (βλέπε [πλαίσιο 3](#)).

Πλαίσιο 3

Διαφορετικές ρυθμίσεις διακυβέρνησης για παρόμοια δανειοληπτικά και δανειοδοτικά μέσα

Τα μέσα που παρέχουν χρηματοδοτική συνδρομή σε χώρες σε κατάσταση ανάγκης έχουν παρόμοια χαρακτηριστικά λόγω του κοινού στόχου τους να χορηγούν δάνεια σε κράτη μέλη ή τρίτες χώρες (βλέπε [γράφημα 3](#)). Ορισμένα από τα μέσα καλύπτονται από το ανώτατο όριο των ιδίων πόρων και έχουν διαφορετικές ρυθμίσεις διακυβέρνησης. Οι κύριες αποφάσεις για το ΙΠ, τον ΕΜΧΣ, τα δάνεια Ευρατόμ και το SURE λαμβάνονται από το Συμβούλιο, κατόπιν προτάσεων της Επιτροπής. Ωστόσο, σε γενικές γραμμές, τα δάνεια του ΜΧΣ ακολουθούν τη συνήθη νομοθετική διαδικασία και απαιτούν ενιαία κοινή απόφαση από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο.

Τα μέσα που δεν καλύπτονται από το ανώτατο όριο ιδίων πόρων δημιουργούνται με διακυβερνητική συνθήκη ή συμφωνία. Αυτά έχουν διαφορετικές δομές διακυβέρνησης, ενώ την αρμοδιότητα για τις διαδικασίες λήψης αποφάσεων έχουν αποκλειστικά οι εκπρόσωποι των κρατών μελών της ζώνης του ευρώ: η ΔΔΕ βασίζεται σε μια έκτακτη συμφωνία μεταξύ πιστωτών, οπότε όλες οι αποφάσεις λαμβάνονται από τα συμβαλλόμενα μέρη της συμφωνίας των πιστωτών, ενώ η διαχείριση του ΕΤΧΣ και του ΕΜΣ γίνεται από ειδικά συμβούλια. Αυτό το συνονθύλευμα ανομοιογενών χαρακτηριστικών αποτελεί πηγή πολυπλοκότητας και ενέχει τον κίνδυνο αλληλεπικαλύψεων. Μπορεί επίσης να οδηγήσει σε έλλειψη συνεργιών και να αποδυναμώσει τη διακυβέρνηση και τη λήψη αποφάσεων³².

42 Σε μία περίπτωση, οι ειδικές ρυθμίσεις διακυβέρνησης επηρεάζουν την κατάσταση του χρέους του κράτους μέλους. Το ΕΤΧΣ είναι ιδιωτική εταιρεία που υπόκειται στο δίκαιο του Λουξεμβούργου και δεν θεωρείται διεθνής οργανισμός βάσει των κριτηρίων των εθνικών λογαριασμών. Ως εκ τούτου, τα ποσά που λαμβάνονται ως δάνεια από το ΕΤΧΣ πρέπει να καταγράφονται ως δημόσιο χρέος των κρατών μελών που εγγυώνται το κεφάλαιό του³³. Αυτό σημαίνει ότι τα δάνεια που λαμβάνονται από τις αγορές αποτυπώνονται ως χρέος στους εθνικούς λογαριασμούς των κρατών μελών. Αυτό δεν συμβαίνει για παρόμοια μέσα, όπως ο ΕΜΣ, ή για εκείνα που καλύπτονται από το ανώτατο όριο της απόφασης για τους ίδιους πόρους (ΕΜΧΣ, ΙΠ, ΜΧΣ, δάνεια Ευρατόμ και SURE), καθώς οι διεθνείς οργανισμοί δεν καταρτίζουν εθνικούς λογαριασμούς.

³² Πρόταση της Επιτροπής για κανονισμό του Συμβουλίου για την ίδρυση του Ευρωπαϊκού Νομισματικού Ταμείου, [COM\(2017\) 827](#).

³³ Δελτίο Τύπου αριθ. 13/2011 της Eurostat, [The statistical recording of operations undertaken by the European Financial Stability Facility](#).

43 Άλλα παραδείγματα είναι το Ταμείο Καινοτομίας και το Ταμείο Εκσυγχρονισμού, τα οποία δημιουργήθηκαν πρόσφατα έχοντας παρόμοιες πηγές χρηματοδότησης, παρόμοιο είδος παρεχόμενης στήριξης και παρόμοιους στόχους (βλέπε [πλαίσιο 4](#)). Παρότι και τα δύο αποτελούν προγράμματα μη επιστρεπτέας στήριξης, έχουν επίσης διαφορετικές ρυθμίσεις διακυβέρνησης: οι κύριες αποφάσεις σχετικά με το Ταμείο Καινοτομίας λαμβάνονται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ενώ οι αποφάσεις σχετικά με το Ταμείο Εκσυγχρονισμού λαμβάνονται από επιτροπή επενδύσεων αποτελούμενη κυρίως από εκπροσώπους των κρατών μελών που είναι δικαιούχοι του.

Πλαίσιο 4

Ταμείο Εκσυγχρονισμού και Ταμείο Καινοτομίας: δύο όψεις του ίδιου νομίσματος

ΣΕΔΕ της ΕΕ: χρηματοδότηση των δύο ταμείων

Το ΣΕΔΕ της ΕΕ είναι ένα σύστημα για τον έλεγχο των εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα και άλλων μορφών ατμοσφαιρικής ρύπανσης. Καθορίζεται ένα ανώτατο όριο για την ποσότητα που μπορεί να παράγει μια συγκεκριμένη επιχείρηση ή άλλος οργανισμός, αλλά επιτρέπεται η αγορά επιπλέον δυναμικότητας από οργανισμούς που δεν έχουν χρησιμοποιήσει πλήρως τα δικαιώματά τους. Το 2021, από τον πλειστηριασμό αυτών των δικαιωμάτων τα κράτη μέλη συγκέντρωσαν πάνω από 30 δισεκατομμύρια ευρώ. Ένα μικρό ποσοστό των ποσών αυτών μεταφέρεται στο Ταμείο Καινοτομίας και στο Ταμείο Εκσυγχρονισμού (το εκτιμώμενο ποσό μπορεί να φθάσει τα 38 και τα 51 δισεκατομμύρια ευρώ μέσα σε μια 10ετία για κάθε ταμείο, αντίστοιχα).

Κύριοι στόχοι των δύο ταμείων: μετάβαση στην καθαρή ενέργεια

Και τα δύο ταμεία έχουν παρόμοιους στόχους, καθώς εστιάζουν στον ενεργειακό τομέα και στην απαλλαγή των οικονομιών από τις ανθρακούχες εκπομπές. Το Ταμείο Καινοτομίας είναι διαθέσιμο και στα 27 κράτη μέλη, ενώ το Ταμείο Εκσυγχρονισμού μπορεί να χρησιμοποιηθεί μόνο από τα 10 κράτη μέλη με κατά κεφαλήν ακαθάριστο εγχώριο προϊόν κάτω από το 60 % του μέσου όρου της ΕΕ (Βουλγαρία, Τσεχική Δημοκρατία, Εσθονία, Κροατία, Λετονία, Λιθουανία, Ουγγαρία, Πολωνία, Ρουμανία και Σλοβακία).

Η διακυβέρνηση διαφέρει σημαντικά

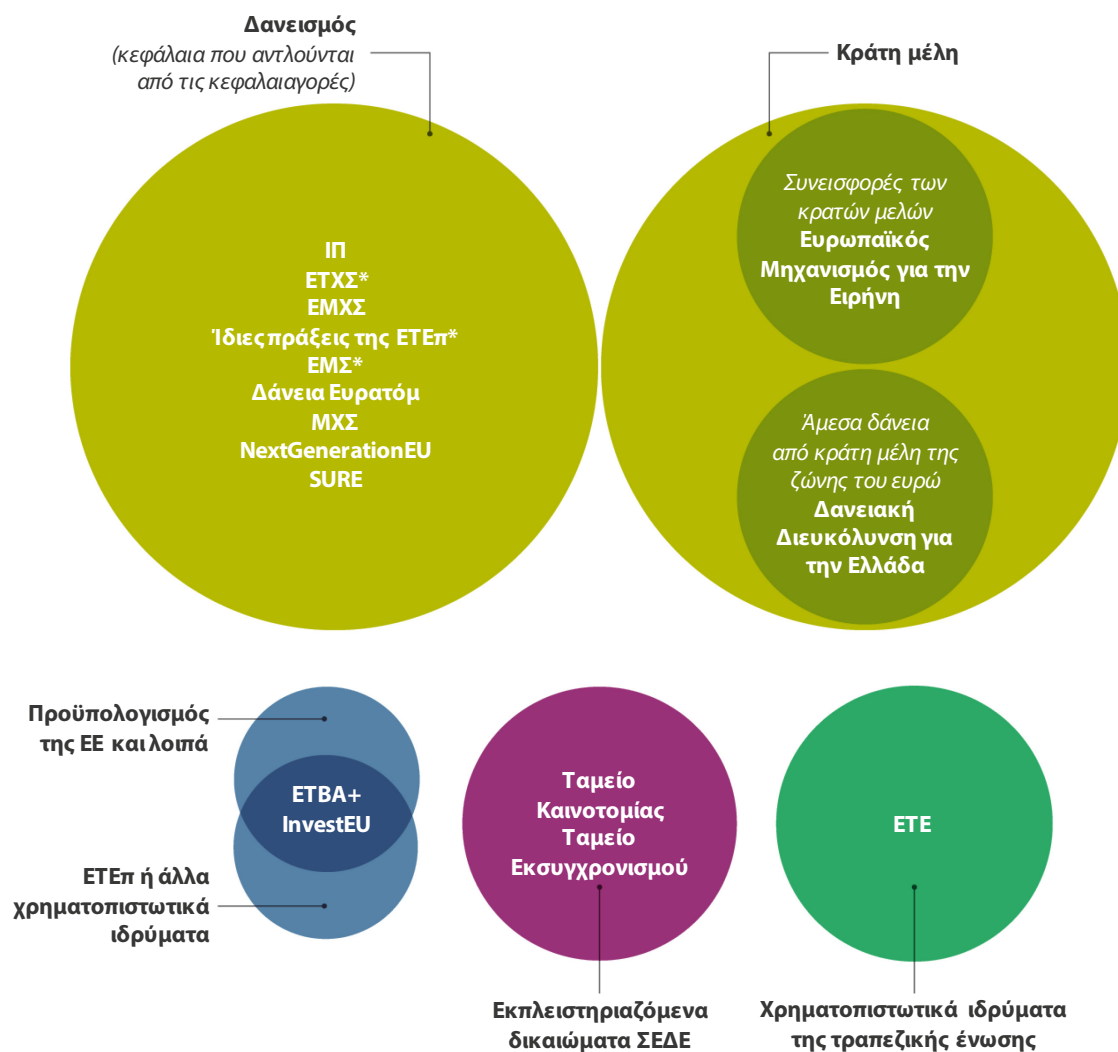
Ενώ το Ταμείο Καινοτομίας ενσωματώθηκε στον προϋπολογισμό της ΕΕ, η διαχείριση του Ταμείου Εκσυγχρονισμού πραγματοποιείται εντελώς εκτός αυτού. Αυτό σημαίνει ότι η Επιτροπή έχει πλήρη αρμοδιότητα για τη διαχείριση του Ταμείου Καινοτομίας. Την αρμοδιότητα για τη διαχείριση του Ταμείου Εκσυγχρονισμού έχουν τα δικαιούχα κράτη μέλη. Οι κύριες αποφάσεις λαμβάνονται από επιτροπή επενδύσεων αποτελούμενη από εκπροσώπους των κρατών μελών. Η ΕΤΕπ και η Επιτροπή ορίζουν και αυτές από έναν εκπρόσωπο.

Οι πηγές χρηματοδότησης ποικίλουν

44 Προκειμένου να αξιολογήσουμε το επίπεδο συνοχής του χρηματοδοτικού τοπίου της ΕΕ, εξετάσαμε την προέλευση των κεφαλαίων που χρησιμοποιήθηκαν από τα μέσα, και τα ομαδοποιήσαμε ανάλογα με τις διάφορες πηγές.

45 Διαπιστώσαμε ότι ο ΕΜΣ, το ΕΤΧΣ, ο ΕΜΧΣ, το ΙΠ, η ΜΧΣ, τα δάνεια Ευρατόμ, το NextGenerationEU, το SURE και οι πράξεις της ΕΤΕπ αντλούν κεφάλαια μέσω δανεισμού από τις χρηματοπιστωτικές αγορές. Οι χρηματοδοτικές και επενδυτικές πράξεις που υποστηρίζονται από το InvestEU και το ETBA+ επιλέγονται και αξιολογούνται από τους εταίρους υλοποίησης της χρηματοδότησης (παρότι καλύπτονται από δημοσιονομική εγγύηση που παρέχεται από την ΕΕ και προβλέπεται εν μέρει στον προϋπολογισμό της). Το Ταμείο Εκσυγχρονισμού και το Ταμείο Καινοτομίας χρηματοδοτούνται από έσοδα προερχόμενα από τον πλειστηριασμό δικαιωμάτων του ΣΕΔΕ της ΕΕ. Το ΕΤΕ χρηματοδοτείται από τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα που ανήκουν στην τραπεζική ένωση, η δε ΔΔΕ συνίσταται σε άμεσα δάνεια από κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ προς την Ελλάδα. Ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός για την Ειρήνη χρηματοδοτείται από άμεσες συνεισφορές των κρατών μελών. Στο [γράφημα 4](#) παρουσιάζονται οι ποικίλες πηγές χρηματοδότησης για τα μέσα που αναλύσαμε.

Γράφημα 4 – Πηγές κεφαλαίων για τα μέσα



* Το ΕΤΧΣ, οι πράξεις τις ΕΤΕπ και ο ΕΜΣ χρηματοδοτούνται με δανεισμό από τις κεφαλαιαγορές, ενώ και τα κράτη μέλη συνεισφέρουν ως έναν βαθμό με την καταβολή κεφαλαίου.

Πηγή: ΕΕΣ.

Ενδεχόμενες υποχρεώσεις που καλύπτονται με διαφορετικούς τρόπους

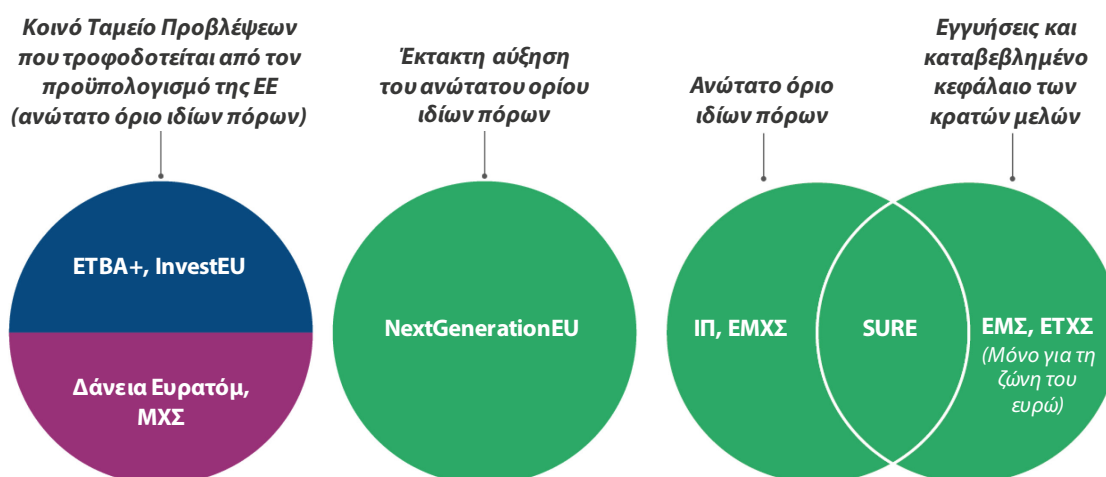
46 Η αποτελεσματική διαχείριση των περιουσιακών στοιχείων και των υποχρεώσεων διασφαλίζει ότι οι δημόσιες επενδύσεις είναι αποδοτικές από οικονομική άποψη, ότι γίνεται καταγραφή και διαχείριση των περιουσιακών στοιχείων, ότι εντοπίζονται οι δημοσιονομικοί κίνδυνοι και ότι οι οφειλές και οι εγγυήσεις σχεδιάζονται, εγκρίνονται και παρακολουθούνται με σύνεση³⁴. Η έννοια αυτή καλύπτει επίσης τις ενδεχόμενες υποχρεώσεις, οι οποίες είναι πιθανές υποχρεώσεις που μπορεί να προκύψουν στο μέλλον, καθώς και τον τρόπο με τον οποίο αυτές μπορούν να καλυφθούν.

47 Τα μέσα που περιλαμβάνουν δανεισμό από τις χρηματοπιστωτικές αγορές (βλέπε σημείο 45) δημιουργούν ενδεχόμενες υποχρεώσεις για την ΕΕ και τα κράτη μέλη. Οι υποχρεώσεις αυτές καλύπτονται με διαφορετικούς τρόπους, ανάλογα με το μέσο. Η κάλυψη μπορεί να λάβει τη μορφή δημοσιονομικής εγγύησης (βλέπε [παράρτημα II](#)), με χρήση του περιθωρίου του ανώτατου ορίου ιδίων πόρων (βλέπε [γράφημα 2](#)), με κατ' εξαίρεση αύξηση του ανώτατου ορίου ιδίων πόρων ή με καταβολή κεφαλαίου και πρόσθετες εγγυήσεις από τα κράτη μέλη. Στο [γράφημα 5](#) παρουσιάζεται ο τρόπος κάλυψης των ενδεχόμενων υποχρεώσεων.

Γράφημα 5 – Τρόπος κάλυψης των ενδεχόμενων υποχρεώσεων

Προέλευση των ενδεχόμενων υποχρεώσεων:

- Εγγυήσεις από τον προϋπολογισμό
- Χρηματοδοτική συνδρομή σε τρίτες χώρες
- Χρηματοδοτική συνδρομή σε κράτη μέλη



Πηγή: ΕΕΣ.

³⁴ Δείκτης αριθ. 13, PEFA, «Framework for assessing public financial management», .

48 Ένα ποσοστό των δανείων στο πλαίσιο μέσων που δεν καλύπτονται από το ανώτατο όριο ιδίων πόρων και χρηματοδοτούνται από τις αγορές (ΕΤΧΣ και ΕΜΣ) καταβάλλεται σε κεφάλαιο, τα δε κράτη μέλη παρέχουν πρόσθετες εγγυήσεις για τη στήριξη των αντίστοιχων δανειοληπτικών πράξεων. Στην περίπτωση του ΕΤΧΣ, οι εγγυήσεις καλύπτουν το 165 % των χορηγούμενων ποσών. Αυτή η υπερεγγύηση ήταν αναγκαία, προκειμένου να εξασφαλιστεί η υψηλότερη δυνατή πιστοληπτική ικανότητα για τα χρηματοδοτικά μέσα που εκδίδονται από το ΕΤΧΣ. Για παρόμοιους λόγους, το κεφάλαιο του ΕΜΣ ανέρχεται σε 704,8 δισεκατομμύρια ευρώ (εκ των οποίων καταβάλλονται τα 80,5 δισεκατομμύρια ευρώ και τα υπόλοιπα αποτελούν καταβλητέο κεφάλαιο), ενώ η δανειοδοτική ικανότητά του ανέρχεται σε 500 δισεκατομμύρια ευρώ. Μετά την προσχώρηση της Κροατίας στον ΕΜΣ το 2023, το εγκεκριμένο μετοχικό κεφάλαιό του θα ανέλθει σε 708,5 δισεκατομμύρια ευρώ.

49 Τα μέσα που βασίζονται σε δημοσιονομικές εγγυήσεις (InvestEU και ΕΤΒΑ+) καλύπτονται από μερική πρόβλεψη, που αποσκοπεί στην κάλυψη των καθαρών αναμενόμενων ζημιών και, επιπλέον, στην εξασφάλιση επαρκούς περιθωρίου ασφάλειας. Δεδομένου ότι ο προϋπολογισμός της ΕΕ (όπως περιορίζεται από το ανώτατο όριο του ΠΔΠ) αποτελεί την έσχατη κάλυψη σε περίπτωση αθέτησης υποχρεώσεων στο πλαίσιο των εν λόγω μέσων, η πρόβλεψη αποσκοπεί στην προστασία του προϋπολογισμού της ΕΕ από τέτοιες πιθανές αθετήσεις υποχρεώσεων. Ομοίως, τα δάνεια σε τρίτες χώρες που παρέχονται από την Ευρατόμ ή τη ΜΧΣ διαθέτουν επίσης μερική πρόβλεψη και καλύπτονται τελικά από τον προϋπολογισμό της ΕΕ. Η διαχείριση των ποσών που προορίζονται για την πρόβλεψη των δημοσιονομικών εγγυήσεων και των δανείων προς τρίτες χώρες πραγματοποιείται στο πλαίσιο κοινού ταμείου προβλέψεων (βλέπε [παράρτημα II](#)).

50 Τα δάνεια για μέσα που καλύπτονται από το ανώτατο όριο ιδίων πόρων και παρέχουν στήριξη σε κράτη μέλη (το ΙΠ και ο ΕΜΧΣ) κάνουν άμεση χρήση του «δημοσιονομικού περιθωρίου» (βλέπε σημείο [15](#)) ως έμμεση εγγύηση προς τις αγορές ότι τα κεφάλαια θα αποπληρωθούν σε περίπτωση αθέτησης υποχρέωσης από τον δανειολήπτη. Ως εκ τούτου, τα σχετικά ποσά πρέπει να παρακολουθούνται προσεκτικά, ώστε να διασφαλίζεται ότι το δημοσιονομικό περιθώριο διατηρείται σε επίπεδο που δεν επηρεάζει τη δυνατότητα διάθεσης των ποσών που απαιτούνται για τον προϋπολογισμό της ΕΕ. Ομοίως, το SURE μπορεί να χρησιμοποιήσει το δημοσιονομικό περιθώριο από το ανώτατο όριο ιδίων πόρων. Επιπλέον, όλα τα κράτη μέλη κλήθηκαν να παράσχουν πρόσθετη εγγύηση συνολικού ύψους 25 δισεκατομμυρίων ευρώ (25 % της χρηματοδοτικής ικανότητας του SURE).

51 Από την άποψη αυτή οι διαφορές είναι αξιοσημείωτες. Στις περιπτώσεις του ΙΠ και του SURE, όλα τα κράτη μέλη εγγυώνται, μέσω του περιθωρίου του ανώτατου ορίου

ιδίων πόρων, το σύνολο των ποσών που έχουν δανείσει στα δικαιούχα κράτη μέλη. Η περίπτωση του ΕΜΧΣ είναι διαφορετική, καθώς στον σχετικό κανονισμό³⁵ ορίζεται ότι, όταν χορηγείται χρηματοδοτική συνδρομή σε κράτος μέλος της ζώνης του ευρώ, τα κράτη μέλη που δεν ανήκουν στη ζώνη αυτή αποζημιώνονται πλήρως για οποιαδήποτε επιβάρυνση μπορεί να υποστούν ως αποτέλεσμα της μη αποπληρωμής από το δικαιούχο κράτος μέλος της χρηματοδοτικής συνδρομής³⁶.

52 Αυτό δημιουργεί άνιση μεταχείριση μεταξύ των κρατών μελών, την οποία δεν μπορέσαμε να δικαιολογήσουμε. Τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ υποχρεούνται να αποπληρώσουν οποιαδήποτε συνδρομή έχει χορηγηθεί σε κράτη μέλη εκτός της ζώνης του ευρώ (μέσω του ΙΠ), ενώ τα κράτη μέλη που δεν ανήκουν στη ζώνη του ευρώ δεν υποχρεούνται να αποπληρώσουν τη συνδρομή που έχει χορηγηθεί σε κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ (μέσω του ΕΜΧΣ).

53 Το NextGenerationEU έφερε μια νέα μορφή υποστήριξης της άντλησης χρηματοδότησης από τις αγορές. Η προσωρινή αύξηση του ανώτατου ορίου ιδίων πόρων κατά 0,6 % κατέστησε δυνατή την άντληση κεφαλαίων από τις αγορές με τη χρήση μιας διαφοροποιημένης στρατηγικής χρηματοδότησης.

Η υποχρέωση δημόσιας λογοδοσίας στο χρηματοδοτικό τοπίο της ΕΕ υφίσταται μόνον εν μέρει μόνο

Η ΕΕ έχει καθιερώσει ολοκληρωμένο σύστημα αναφοράς που όμως δεν καλύπτει όλα τα μέσα

54 Οι ετήσιες οικονομικές εκθέσεις για όλα τα μέσα πρέπει να καταρτίζονται έγκαιρα και ολοκληρωμένα, ώστε να υποστηρίζεται η λήψη αποφάσεων και ο κατάλληλος έλεγχος. Επίσης, πρέπει να συνοδεύονται από μια σωστή επισκόπηση του χρηματοδοτικού τοπίου της ΕΕ στο σύνολό του³⁷.

³⁵ Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 407/2010 για τη θέσπιση ευρωπαϊκού μηχανισμού χρηματοοικονομικής σταθεροποίησης (κανονισμός ΕΜΧΣ).

³⁶ Άρθρο 3, παράγραφος 2, στοιχείο α), του κανονισμού ΕΜΧΣ.

³⁷ Δείκτης αριθ. 6 και διάσταση 6.3, PEFA, «Framework for assessing public financial management» και Allen, Richard και Dimitar Radev (2007), «Managing and Controlling Extrabudgetary Funds», OECD Journal on Budgeting, τόμος 6/4.

Η Επιτροπή εκπονεί διάφορες εκθέσεις, καμία τους ωστόσο δεν περιλαμβάνει επισκόπηση όλων των μέσων του χρηματοδοτικού τοπίου της ΕΕ

55 Σύμφωνα με τον δημοσιονομικό κανονισμό, η Επιτροπή καταρτίζει ενοποιημένο σύνολο δημοσιονομικών εκθέσεων και εκθέσεων λογοδοσίας³⁸, που περιλαμβάνει τους ετήσιους λογαριασμούς της ΕΕ. Αυτοί οι ετήσιοι λογαριασμοί περιέχουν πληροφορίες σχετικά με τα μέσα που εμπίπτουν στο ανώτατο όριο ιδίων πόρων. Επιπλέον, άλλες εκθέσεις που επίσης απαιτούνται από τον δημοσιονομικό κανονισμό περιέχουν πρόσθετες πληροφορίες σχετικά με τα εν λόγω μέσα (παραδείγματος χάριν, η έκθεση σχετικά με τα χρηματοδοτικά μέσα, τις εγγυήσεις από τον προϋπολογισμό, τη χρηματοδοτική συνδρομή και τις ενδεχόμενες υποχρεώσεις³⁹ ή τα 13 έγγραφα εργασίας που συνοδεύουν τον προϋπολογισμό της ΕΕ για το 2022). Μολονότι τα εν λόγω έγγραφα παρουσιάζουν αναλυτικώς συγκεκριμένες πτυχές, δεν περιλαμβάνουν επισκόπηση όλων των μέσων του χρηματοδοτικού τοπίου της ΕΕ. Τα μέσα που παραλείπονται είναι αυτά που δεν καλύπτονται από το ανώτατο όριο ιδίων πόρων, δηλαδή το ΕΤΕ, ο ΕΜΕ, το Ταμείο Εκσυγχρονισμού, ο ΕΜΣ, το ΕΤΧΣ και η ΔΔΕ.

56 Το 2021, η Επιτροπή κατάρτισε για πρώτη φορά έκθεση για τη διαφάνεια του προϋπολογισμού⁴⁰, σε συνέχεια της διοργανικής συμφωνίας μεταξύ της ίδιας, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου βάσει του ΠΔΠ⁴¹. Στην έκθεση περιλαμβάνονται πληροφορίες σχετικά με ορισμένα μέσα που δεν καλύπτονται από το ανώτατο όριο ιδίων πόρων (παραδείγματος χάριν, το ΕΤΧΣ και ο ΕΜΣ). Με τις πληροφορίες αυτές παρέχεται μια γενική επισκόπηση των μέσων, συγκεντρωτικά ανά είδος και με παράθεση συνδέσμων προς πηγές πρόσθετων πληροφοριών για καθένα από αυτά. Σημειώνουμε ότι η έκθεση δεν καλύπτει το ΕΤΕ, τη ΔΔΕ και τις πράξεις της ΕΤΕπ. Ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός για την Ειρήνη και το Ταμείο Εκσυγχρονισμού δεν είχαν ενεργοποιηθεί κατά τον χρόνο εκπόνησης της παρούσας έκθεσης.

57 Επισημάναμε ότι τα μέσα που δεν αναφέρονται στους ετήσιους λογαριασμούς της ΕΕ αποτελούν κατά κανόνα αντικείμενο τακτικής χρηματοοικονομικής αναφοράς, όπως απαιτείται από την ειδική νομοθεσία που εφαρμόζεται για καθένα από αυτά. Οι δύο εξαιρέσεις είναι ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός για την Ειρήνη, για τον οποίο δεν

³⁸ Άρθρο 247 του δημοσιονομικού κανονισμού.

³⁹ Έκθεση της Επιτροπής σχετικά με τα χρηματοδοτικά μέσα, τις δημοσιονομικές εγγυήσεις, τη χρηματοδοτική συνδρομή και τις ενδεχόμενες υποχρεώσεις, COM(2021) 676 («έκθεση του άρθρου 250»).

⁴⁰ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2020 Budgetary transparency report.

⁴¹ Διοργανική συμφωνία της 16ης Δεκεμβρίου 2020 μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

προβλέπεται ρητώς στη νομική βάση καμία παρουσίαση στοιχείων στο ευρύ κοινό ή στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (οι τακτικές οικονομικές εκθέσεις πρέπει να υποβάλλονται μόνο στο Συμβούλιο), και η ΔΔΕ, για την οποία η Επιτροπή καταρτίζει τριμηνιαίες εκθέσεις σχετικά με τα ποσά που οφείλει η Ελλάδα και τα ποσά που πρέπει να εισπράξουν τα κράτη μέλη. Οι εκθέσεις αυτές απαιτούνται βάσει της συμφωνίας μεταξύ των πιστωτών και διαβιβάζονται στον δανειολήπτη και τους δανειστές για τον υπολογισμό των τόκων, αλλά δεν είναι διαθέσιμες στο κοινό.

Υπάρχει κενό στον έλεγχο επιδόσεων των μέσων που δεν καλύπτονται από τις ελεγκτικές αρμοδιότητες του ΕΕΣ

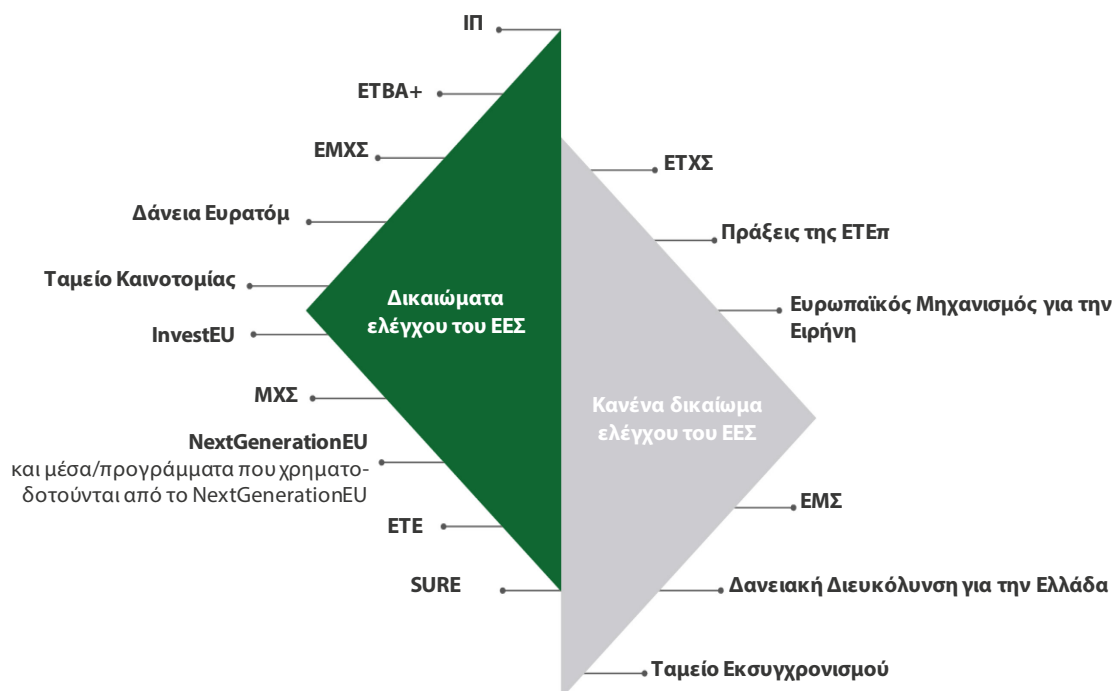
58 Σύμφωνα με τα διεθνή πρότυπα για τα ανώτατα όργανα ελέγχου (πρότυπα INTOSAI), όλες οι δημόσιες χρηματοοικονομικές πράξεις, ανεξαρτήτως του αν και του πώς αποτυπώνονται στους εθνικούς προϋπολογισμούς, υπόκεινται σε έλεγχο από τα ανώτατα όργανα ελέγχου⁴². Ο αξιόπιστος και εκτεταμένος εξωτερικός έλεγχος είναι απαραίτητος, προκειμένου να διασφαλίζεται πλήρης λογοδοσία και διαφάνεια⁴³. Οι Συνθήκες ορίζουν το ΕΕΣ ως τον εξωτερικό ελεγκτή της ΕΕ⁴⁴. Στο **γράφημα 6** παρουσιάζονται τα μέσα για τα οποία το ΕΕΣ έχει ελεγκτική αρμοδιότητα και εκείνα για τα οποία δεν έχει.

⁴² Ενότητα 18, σημείο 3, της Διακήρυξης της Λίμα. INTOSAI P 1.

⁴³ Δείκτης αριθ. 30, PEFA, «Framework for assessing public financial management».

⁴⁴ Άρθρο 287, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ.

Γράφημα 6 – Ελεγκτικές αρμοδιότητες του ΕΕΣ



Πηγή: ΕΕΣ.

59 Το ΕΕΣ έχει αρμοδιότητα ελέγχου για τα περισσότερα από τα μέσα που περιλαμβάνονται στην ανάλυσή μας. Στο [παράρτημα III](#) συνοψίζονται οι ρυθμίσεις εξωτερικού ελέγχου για τα μέσα που δεν καλύπτονται από την αρμοδιότητα του ΕΕΣ. Οι οικονομικές καταστάσεις του ΕΜΣ, του ΕΤΧΣ και της ΕΤΕπ περιλαμβάνουν τη γνώμη ιδιώτη εξωτερικού ελεγκτή, η οποία καταρτίζεται σύμφωνα με τα διεθνή ελεγκτικά πρότυπα. Δεδομένου ότι ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός για την Ειρήνη και το Ταμείο Εκσυγχρονισμού συστάθηκαν πολύ πρόσφατα, οι δημόσιοι εξωτερικοί ελεγκτές δεν έχουν ακόμη εκπονήσει έκθεση ελέγχου. Ωστόσο, σύμφωνα με τις ρυθμίσεις, ο έλεγχος των οικονομικών καταστάσεων πρέπει να συμμορφώνεται με τα διεθνή ελεγκτικά πρότυπα. Στην περίπτωση της ΔΔΕ, αρμοδιότητα ελέγχου έχουν τα ανώτατα όργανα ελέγχου των κρατών μελών που έχουν χορηγήσει δάνειο.

60 Έχουμε ήδη υπογραμμίσει τη σημασία της ελεγκτικής αρμοδιότητας του ΕΕΣ ⁴⁵ και έχουμε υποστηρίξει ότι εντολές δημόσιου ελέγχου πρέπει να θεσπιστούν για όλα τα είδη χρηματοδότησης των πολιτικών της ΕΕ και ότι το ΕΕΣ πρέπει να καλείται να ελέγχει όλα τα όργανα που δημιουργούνται μέσω συμφωνιών εκτός της έννομης τάξης της ΕΕ για την εφαρμογή των πολιτικών της. Στον έλεγχο αυτό πρέπει να περιλαμβάνονται ο ΕΜΣ και οι πράξεις της ΕΤΕπ που δεν σχετίζονται με τον προϋπολογισμό της ΕΕ. Έχουμε επίσης

⁴⁵ [Επισκόπηση αριθ. 1/2014](#): «Κενά, αλληλεπικαλύψεις και προκλήσεις: Πανοραμική επισκόπηση των ρυθμίσεων της ΕΕ σχετικά με τη λογοδοσία και τον δημόσιο έλεγχο».

τονίσει ότι, σε ορισμένες περιπτώσεις, για την καθιέρωση της εντολής δημόσιου ελέγχου μπορεί να είναι απαραίτητη μια αλλαγή στη νομοθεσία⁴⁶. Στη γνώμη 2/18⁴⁷, συνιστούσαμε επίσης ότι ο ΕΜΣ θα μπορούσε να δώσει εντολή στο ΕΕΣ να καλύψει το κενό που εντοπίσαμε στον έλεγχο των επιδόσεων. Απαντώντας στη γνώμη μας, ο ΕΜΣ ανέφερε ότι οι περί ελέγχου ρυθμίσεις που ισχύουν επί του παρόντος είναι σύμφωνες με τη βέλτιστη πρακτική που εφαρμόζεται στην περίπτωση διεθνών χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων. Επιπλέον, το συμβούλιο ελεγκτών του ΕΜΣ υπενθύμισε ότι το κατά πόσον θα πρέπει στο μέλλον να καθιερωθούν άλλες ρυθμίσεις όσον αφορά τον έλεγχο και τη λογοδοσία είναι ζήτημα που πρέπει να αξιολογηθεί από τα συμβαλλόμενα μέρη της συνθήκης για τον ΕΜΣ.

61 Ομοίως, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έχει ζητήσει μεγαλύτερη εμπλοκή του ΕΕΣ στον έλεγχο αυτών των μέσων. Κάλεσε, παραδείγματος χάριν, το Συμβούλιο να τροποποιήσει το άρθρο 12 του πρωτοκόλλου 5 που είναι προσαρτημένο στη ΣΕΕ και τη ΣΛΕΕ, προκειμένου να επιτρέψει στο ΕΕΣ να διαδραματίζει ρόλο στον έλεγχο του μετοχικού κεφαλαίου της ΕΤΕπ⁴⁸. Ένα άλλο παράδειγμα είναι το ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με την πρόταση της Επιτροπής για το Ευρωπαϊκό Νομισματικό Ταμείο⁴⁹, το οποίο κατέληγε στο συμπέρασμα ότι, στις περιπτώσεις που εμπλέκονται δημοσιονομικοί πόροι της ΕΕ, το ΕΕΣ θα πρέπει να θεωρείται ανεξάρτητος εξωτερικός ελεγκτικός φορέας και να του ανατίθεται σαφής και θεσμοθετημένος ρόλος στη διαδικασία απαλλαγής⁵⁰.

⁴⁶ Πρόταση 6 της επισκόπησης αριθ. 01/2018: Briefing Paper, Future of EU finances: reforming how the EU budget operates.

⁴⁷ Γνώμη αριθ. 2/2018, με τίτλο «Ζητήματα ελέγχου και λογοδοσίας σε σχέση με την πρόταση της 6ης Δεκεμβρίου 2017 για την ίδρυση του Ευρωπαϊκού Νομισματικού Ταμείου που θα εντάσσεται στο νομικό πλαίσιο της Ένωσης».

⁴⁸ Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, της 7ης Ιουλίου 2021, σχετικά με τον έλεγχο των οικονομικών δραστηριοτήτων της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων – ετήσια έκθεση 2019 2020/2245(INI).

⁴⁹ Πρόταση της Επιτροπής για κανονισμό του Συμβουλίου για την ίδρυση του Ευρωπαϊκού Νομισματικού Ταμείου, COM(2017) 827.

⁵⁰ Παράγραφος 5 του ψηφίσματος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, της 14ης Μαρτίου 2019, σχετικά με την πρόταση κανονισμού του Συμβουλίου για την ίδρυση του Ευρωπαϊκού Νομισματικού Ταμείου, 2017/0333R(APP).

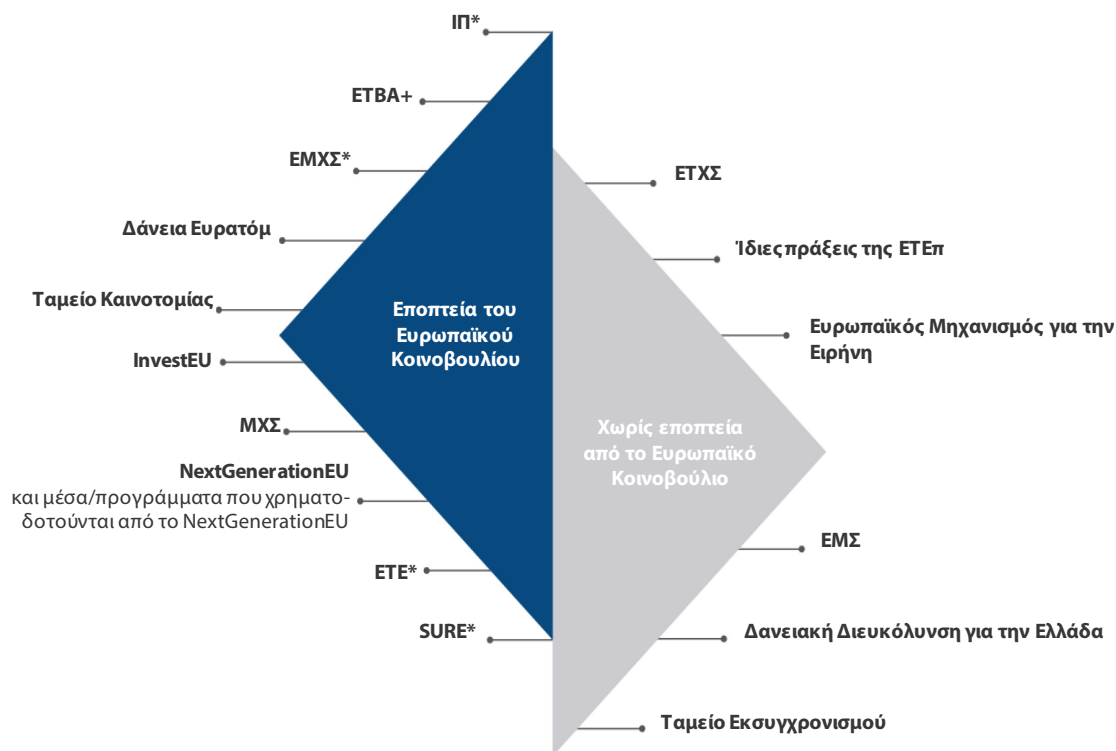
Απουσία δημοκρατικού ελέγχου των μέσων που δεν καλύπτονται από το ανώτατο όριο των ιδίων πόρων από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο

62 Ο δημόσιος έλεγχος είναι απαραίτητος για τη δημιουργία και την εποπτεία της εφαρμογής των νέων μέσων, ώστε να διασφαλίζεται ότι αυτά είναι νόμιμα και δικαιολογημένα και ότι υπάρχει σχετική υποχρέωση λογοδοσίας⁵¹. Αυτό πρέπει να ισχύει για όλα τα μέσα που δεσμεύουν δημόσιους πόρους, ακόμη και εκτός του δημοσιονομικού πλαισίου.

63 Διαπιστώσαμε ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έχει δικαιώματα γενικής εποπτείας επί των μέσων που καλύπτονται από το ανώτατο όριο ιδίων πόρων (βλέπε [γράφημα 7](#)). Για ορισμένα από τα μέσα αυτά, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έχει περιορισμένη εποπτεία, υπό την έννοια ότι, αν και δεν είναι υπεύθυνο για την τυπική διαδικασία απαλλαγής, ενημερώνεται για τις βασικές αποφάσεις. Για τα μέσα που δεν καλύπτονται από το ανώτατο όριο ιδίων πόρων (πράξεις της ΕΤΕπ, ΔΔΕ, ΕΜΣ, ΕΤΧΣ, Ευρωπαϊκός Μηχανισμός για την Ειρήνη και Ταμείο Εκσυγχρονισμού), το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δεν έχει τυπικά δικαιώματα εποπτείας, και ο δημοκρατικός έλεγχος μπορεί να ασκηθεί μόνο από τα εθνικά κοινοβούλια. Ωστόσο, αυτό δημιουργεί ένα κενό, δεδομένου ότι ο χαρακτήρας ή ο βαθμός του δημόσιου ελέγχου –και επομένως της λογοδοσίας– μπορεί να διαφέρει ανάλογα με το είδος του χρησιμοποιούμενου χρηματοδοτικού μέσου.

⁵¹ Δείκτης αριθ. 18, PEFA, «Framework for assessing public financial management».

Γράφημα 7 – Η εποπτεία από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο



* Περιορισμένη εποπτεία από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο

Πηγή: ΕΕΣ.

64 Οι ρυθμίσεις λογοδοσίας αντικατοπτρίζουν σε μεγάλο βαθμό τον τρόπο λήψης της απόφασης για τη δημιουργία ενός νέου μέσου. Συγκεκριμένα, η γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου δεν ζητήθηκε σχετικά με τη δημιουργία ορισμένων από αυτά, καθώς θεσπίστηκαν με διακυβερνητικές συμφωνίες και όχι με νομική πράξη της ΕΕ (ΕΤΧΣ, ΕΜΣ και ΔΔΕ).

65 Επιπλέον, βάσει των Συνθηκών, δεν απαιτείται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο να συμμετέχει στη δημιουργία μέσων έκτακτης ανάγκης (ΕΜΧΣ, SURE και NextGenerationEU)⁵². Αυτό αναγνωρίστηκε και, σε κάποιο βαθμό, αντιμετωπίστηκε σε κοινή δήλωση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής του 2020⁵³, στην οποία τα τρία θεσμικά όργανα συμφώνησαν και καθόρισαν ρυθμίσεις για διαδικασία δημοσιονομικού ελέγχου μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου με την ενεργό συνδρομή της Επιτροπής. Η διαδικασία αυτή πρέπει να ακολουθείται, όταν η Επιτροπή υποβάλλει πρόταση για νέο μέσο που ενδέχεται να έχει

⁵² Άρθρο 122 ΣΛΕΕ.

⁵³ Κοινή δήλωση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής σχετικά με τον δημοσιονομικό έλεγχο των νέων προτάσεων, 2020/C 444 I/05.

σημαντικές επιπτώσεις στον προϋπολογισμό της ΕΕ. Στο πλαίσιο αυτής της διαδικασίας, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο θα αρχίζουν εποικοδομητικό διάλογο με σκοπό τη διαμόρφωση κοινής αντίληψης των δημοσιονομικών επιπτώσεων της προβλεπόμενης νομικής πράξης.

66 Η συμφωνία αυτή βελτίωσε τον έλεγχο που ασκεί το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο όταν δημιουργούνται νέα μέσα. Ωστόσο, για τους λόγους που εξηγούνται ανωτέρω, ο έλεγχος βασίζεται μόνο σε μια κοινή δήλωση και δεν καλύπτει τα εκτός προϋπολογισμού μέσα, τα οποία δεν έχουν επιπτώσεις στον προϋπολογισμό.

Οι δυνατότητες απλούστευσης του χρηματοδοτικού τοπίου της ΕΕ δεν έχουν αξιοποιηθεί πλήρως

67 Στον προϋπολογισμό της ΕΕ πρέπει να διατηρείται ένα ισορροπημένο επίπεδο ευελιξίας ώστε να μειωθεί η ανάγκη δημιουργίας μέσων εκτός προϋπολογισμού, και αποτελεί ορθή πρακτική να αξιολογείται τακτικά η δυνατότητα ενοποίησης των υφιστάμενων μέσων⁵⁴. Στην παρούσα ενότητα, περιγράφουμε αναλυτικότερα τις αλλαγές που επήλθαν στο χρηματοδοτικό τοπίο της ΕΕ με το ΠΔΠ 2021-2027. Προσδιορίζουμε επίσης τους τομείς στους οποίους πιστεύουμε ότι υπάρχει περιθώριο για περαιτέρω ενοποίηση.

ΠΔΠ 2021-2027: ικανοποιητική πρόοδος ως προς τον εξορθολογισμό του χρηματοδοτικού τοπίου της ΕΕ

Αυξημένη ευελιξία του προϋπολογισμού της ΕΕ και χρήση εξωτερικών εσόδων με ειδικό προορισμό

68 Προκειμένου να διαπιστώσουμε αν υπάρχει η κατάλληλη ισορροπία μεταξύ προβλεψιμότητας και ευελιξίας, εξετάσαμε τις υφιστάμενες ρυθμίσεις ευελιξίας του προϋπολογισμού της ΕΕ. Οι ρυθμίσεις αυτές αντισταθμίζουν τους περιορισμούς που θέτει το ανώτατο όριο του ΠΔΠ, καθώς επιτρέπουν τον καθορισμό αποθεματικού εντός των υφιστάμενων ορίων, προκειμένου να αντιμετωπίζονται συγκεκριμένες και απρόβλεπτες ανάγκες (βλέπε [παράρτημα IV](#)).

69 Το πεδίο εφαρμογής και η ικανότητα των ρυθμίσεων ευελιξίας έχουν αυξηθεί στο τρέχον ΠΔΠ, και μπορούν να ανέλθουν στο μέγιστο συνολικό ποσό των

⁵⁴ Allen, Richard και Radev, Dimitar (2007), [Managing and Controlling Extrabudgetary Funds](#), OECD Journal on Budgeting, τόμος 6/4.

21 δισεκατομμυρίων ευρώ⁵⁵. Μέσω αυτών των ρυθμίσεων ο προϋπολογισμός της ΕΕ καθίσταται περισσότερο ευέλικτος και, ως εκ τούτου, μπορεί να ανταποκρίνεται στις κρίσεις χωρίς να χρειάζεται η δημιουργία ειδικών μέσων.

70 Ένας άλλος τρόπος για να αποφευχθεί η δημιουργία νέων, μη επιστρεπτέων, εκτός του προϋπολογισμού της ΕΕ, μέσων είναι η χρήση εξωτερικών εσόδων με ειδικό προορισμό. Το πλεονέκτημα αυτών των εσόδων είναι ότι προσφέρουν πρόσθετα κεφάλαια για τις ενωσιακές δράσεις που υλοποιεί η Επιτροπή σύμφωνα με τους δημοσιονομικούς κανόνες της ΕΕ. Μολονότι πρόκειται για βελτίωση σε σχέση με τη χρήση μέσων εκτός προϋπολογισμού, τα εξωτερικά έσοδα με ειδικό προορισμό μεταβάλλουν σημαντικά τον προϋπολογισμό, καθώς προστίθενται στα ποσά που συμφωνήθηκαν από την αρμόδια για τον προϋπολογισμό αρχή στο πλαίσιο των ετήσιων διαπραγματεύσεων για τον προϋπολογισμό. Αποτελούν επίσης παρέκκλιση από την αρχή της καθολικότητας του προϋπολογισμού, σύμφωνα με την οποία το σύνολο των εσόδων πρέπει να καλύπτει το σύνολο των πληρωμών, και να μην διατίθενται έσοδα για συγκεκριμένες δαπάνες⁵⁶.

71 Τα εξωτερικά έσοδα με ειδικό προορισμό αποκλίνουν από την κανονική διαδικασία του προϋπολογισμού, δεδομένου ότι δεν περιλαμβάνονται στον εγκεκριμένο προϋπολογισμό. Ωστόσο, τόσο η πηγή όσο και ο προορισμός των κεφαλαίων καθορίζονται σε ειδικές νομικές πράξεις, όπως ο κανονισμός NextGenerationEU και οι βασικές πράξεις για τον καθορισμό των προγραμμάτων δαπανών που ωφελούνται από αυτό το μέσο. Λόγω του ειδικού χαρακτήρα τους, τα εξωτερικά έσοδα με ειδικό προορισμό δεν περιλαμβάνονται στους τομείς δαπανών του ΠΔΠ⁵⁷, και τα σχετικά ποσά δεν τίθενται «υπό διαπραγμάτευση» ετησίως από την αρμόδια για τον προϋπολογισμό αρχή στο πλαίσιο της ετήσιας διαδικασίας του προϋπολογισμού. Ωστόσο, η Επιτροπή καταρτίζει κάθε χρόνο λεπτομερείς εκτιμήσεις των εσόδων με ειδικό προορισμό⁵⁸.

72 Στο ΠΔΠ 2021-2027, τα εξωτερικά έσοδα με ειδικό προορισμό θα αυξηθούν σημαντικά. Το συνολικό ποσό των εσόδων αυτών που χρησιμοποιήθηκαν το 2020 ήταν 7,4 δισεκατομμύρια ευρώ σε αναλήψεις υποχρεώσεων και 9,7 δισεκατομμύρια ευρώ σε πληρωμές. Σύμφωνα με τις μηνιαίες εκθέσεις της Επιτροπής για τις πρόσθετες πιστώσεις, το 2021 το ποσό αυτό εκτινάχθηκε στα 154 δισεκατομμύρια ευρώ σε αναλήψεις

⁵⁵ Επιτροπή: [Flexibility and special instruments](#).

⁵⁶ Άρθρο 20 του δημοσιονομικού κανονισμού.

⁵⁷ Σημείο 5 του προοιμίου του [κανονισμού για το ΠΔΠ 2021-2027](#).

⁵⁸ Draft Budget Working Document Part V: Budget implementation and assigned revenue, [COM \(2022\) 400](#).

υποχρεώσεων και στα 62,3 δισεκατομμύρια ευρώ σε πληρωμές. Η αύξηση αυτή οφείλεται κυρίως στο μέσο NextGenerationEU, που δημιουργήθηκε για τη χρηματοδότηση της οικονομικής ανάκαμψης της ΕΕ μετά την πανδημία. Η δημιουργία του Ταμείου Καινοτομίας⁵⁹ και η ενσωμάτωσή του στον προϋπολογισμό της ΕΕ είναι ένα άλλο παράδειγμα εξωτερικών εσόδων με ειδικό προορισμό (βλέπε [πλαίσιο 4](#)).

Ενοποίηση των μέσων και επιπτώσεις της κρίσης COVID-19

73 Προκειμένου να εξασφαλίζεται η συνεχής αιτιολόγηση των εκτός του προϋπολογισμού της ΕΕ μέσων, η ορθή πρακτική υπαγορεύει να αξιολογείται αν τα μέσα αυτά θα μπορούσαν να ενοποιηθούν ώστε να απλουστευθεί το συνολικό χρηματοδοτικό τοπίο⁶⁰ (βλέπε [γράφημα 3](#)).

74 Το ΠΔΠ 2021-2027 επέφερε σημαντικές αλλαγές στο χρηματοδοτικό τοπίο της ΕΕ. Αφενός, ορισμένα μέσα ενοποιήθηκαν και, αφετέρου, χρειάστηκαν νέα για την αντιμετώπιση της κρίσης COVID-19.

75 Όσον αφορά τα μέσα που σχετίζονται με τις εσωτερικές πολιτικές της ΕΕ, το ταμείο InvestEU ενοποίησε τα επενδυτικά μέσα για πράξεις εντός της ΕΕ, συνενώνοντας 13 προηγουμένως χωριστά χρηματοδοτικά μέσα υπό κεντρική διαχείριση, και την εγγύηση από τον προϋπολογισμό της ΕΕ που εφαρμοζόταν προηγουμένως στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Ταμείου Στρατηγικών Επενδύσεων (ΕΤΣΕ).

76 Όσον αφορά την εξωτερική δράση, το κυρίαρχο μέσο «Η Ευρώπη στον κόσμο» (Μηχανισμός Γειτονίας, Ανάπτυξης και Διεθνούς Συνεργασίας ή ΜΓΑΔΣ) συνένωσε την πλειονότητα των υφιστάμενων μέσων και προγραμμάτων υπό μία σκέπη. Με τον ΜΓΑΔΣ, η Επιτροπή ενέταξε στον προϋπολογισμό το πρώην ΕΤΑ, που επί μία 50ετία βρισκόταν εκτός προϋπολογισμού της ΕΕ (βλέπε [πλαίσιο 5](#)). Το ΕΤΒΑ+, το οποίο λειτουργεί επίσης στο πλαίσιο του ΜΓΑΔΣ, συνένωσε την εγγύηση από τον προϋπολογισμό της ΕΕ για εξωτερικές δράσεις, την πρώτη εντολή εξωτερικής δανειοδότησης της ΕΤΕπ, τους περιφερειακούς συνδυαστικούς μηχανισμούς και τις επανεισροές κεφαλαίων από την πρώτη Επενδυτική Διευκόλυνση ΑΚΕ.

⁵⁹ Κατ' εξουσιοδότηση κανονισμός (ΕΕ) 2019/856 της Επιτροπής όσον αφορά τη λειτουργία του Ταμείου Καινοτομίας.

⁶⁰ Allen, Richard και Radev, Dimitar (2007), [Managing and Controlling Extrabudgetary Funds](#), OECD Journal on Budgeting, τόμος 6/4.

Πλαίσιο 5

Ενσωμάτωση του ΕΤΑ στον προϋπολογισμό: επίτευγμα που καθυστέρησε 50 χρόνια

Από το 1959 έως το 2020, το ΕΤΑ χρηματοδότησε την αναπτυξιακή συνεργασία της ΕΕ με την ομάδα κρατών της Αφρικής, της Καραϊβικής και του Ειρηνικού (ΑΚΕ), καθώς και με τις υπερπόντιες χώρες και εδάφη. Το ΕΤΑ ήταν ανεξάρτητο από τον προϋπολογισμό της ΕΕ και το ΠΔΠ, και χρηματοδοτούνταν από συνεισφορές των κρατών μελών κατόπιν διαπραγματεύσεων.

Τόσο η Επιτροπή όσο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο είχαν ζητήσει την ενσωμάτωση του ΕΤΑ στον γενικό προϋπολογισμό από τη δεκαετία του 1970, αλλά το Συμβούλιο δεν ενέκρινε την πρόταση. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ενέκρινε διάφορα ψηφίσματα⁶¹, και η Επιτροπή συνέταξε μια σειρά ανακοινώσεων⁶², αλλά το Συμβούλιο δεν κατέληξε ποτέ σε συναίνεση που θα επέτρεπε την ένταξη του ΕΤΑ στον προϋπολογισμό της ΕΕ.

Μετά από μια 50ετία ανεπιτυχών προσπαθειών, τα κράτη μέλη συμφώνησαν στο Συμβούλιο ότι η εταιρική σχέση ΑΚΕ-ΕΕ, η οποία προηγουμένως χρηματοδοτούνταν μέσω του ΕΤΑ, από την 1η Ιανουαρίου 2021 θα χρηματοδοτούνταν από τον προϋπολογισμό της ΕΕ. Οι δράσεις που χρηματοδοτούνταν προηγουμένως από το ΕΤΑ εντάχθηκαν στο νέο μέσο ΜΓΑΔΣ-Η Ευρώπη στον κόσμο και σε άλλα μέσα. Ωστόσο, οι συνολικές αναλήψεις υποχρεώσεων του ΕΤΑ που είχαν συμφωνηθεί πριν από τις 31 Δεκεμβρίου 2020 θα εξακολουθήσουν να εκτελούνται τουλάχιστον έως το 2045, σύμφωνα με τις εκτιμήσεις της Επιτροπής, οπότε, προσωρινά, το παλαιό ΕΤΑ και τα νέα συστήματα του ΜΓΑΔΣ θα συνυπάρχουν παράλληλα.

77 Δύο ακόμη μέσα τερματίστηκαν: η Διευκόλυνση για τους Πρόσφυγες στην Τουρκία και τέσσερα καταπιστευματικά ταμεία έκτακτης ανάγκης της ΕΕ (ταμείο για την Αφρική, ταμείο Βέκου για την Κεντροαφρικανική Δημοκρατία, ταμείο για την Κολομβία και ταμείο Madad για την αντιμετώπιση της κρίσης στη Συρία). Αντ' αυτού, η στήριξη που

⁶¹ Παραδείγματος χάριν, ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με την ενσωμάτωση του ΕΤΑ στον προϋπολογισμό της ΕΕ, [95/C 249/03](#)· ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με την εγγραφή στον προϋπολογισμό του Ευρωπαϊκού Ταμείου Ανάπτυξης, [2003/2163\(INI\)](#).

⁶² Παραδείγματος χάριν, Communication de la Commission au Conseil: La budgétisation du FED et son financement par les ressources propres de la Communauté, SEC(73) 2149· report on arrangements and possibilities for budgetising the EDF, SEC(94) 640· ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο: Προς την πλήρη ένταξη της συνεργασίας με τις χώρες ΑΚΕ στον προϋπολογισμό της ΕΕ, [COM\(2003\) 590](#).

παρεχόταν από αυτά τα μέσα αντικαταστάθηκε από το πρόγραμμα ΜΓΑΔΣ-Η Ευρώπη στον κόσμο εντός προϋπολογισμού της ΕΕ, στο οποίο εντάσσονται μέθοδοι που αναμένεται να ανταποκριθούν καλύτερα στις ανάγκες που μπορεί να προκύψουν.

78 Επιπλέον, δύο πρώην εκτός προϋπολογισμού μέσα του τομέα της άμυνας –το Μέσο Στήριξης της Ειρήνης στην Αφρική και ο μηχανισμός Αθηνά– συγχωνεύθηκαν στον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό για την Ειρήνη, ώστε να συγκεντρωθούν σε ένα μέσο όλες οι δαπάνες της ΕΕ με στρατιωτικές συνέπειες.

79 Παρά τις προσπάθειες για την ενοποίηση του χρηματοδοτικού τοπίου της ΕΕ, η αντιμετώπιση της κρίσης COVID-19 οδήγησε στη δημιουργία δύο νέων μέσων, του SURE και του NextGenerationEU. Σημειώνουμε, ωστόσο, ότι, σε αντίθεση με ορισμένους προηγούμενους μηχανισμούς αντιμετώπισης κρίσεων (όπως είναι, παραδείγματος χάριν, η ΔΔΕ, το ΕΤΧΣ ή ο ΕΜΣ), το SURE και το NextGenerationEU θεσπίστηκαν στο πλαίσιο της απόφασης για τους ιδίους πόρους (με τη χρήση προσωρινού πρόσθετου ανώτατου ορίου), με αποτέλεσμα αυξημένη διαφάνεια κατά τον δημόσιο έλεγχο.

Ένας πολύπλοκος συνδυασμός μέσων χρηματοδοτικής συνδρομής

80 Όπως φαίνεται στο [γράφημα 3](#), επί του παρόντος υπάρχουν οκτώ μέσα χρηματοδοτικής συνδρομής: η ΔΔΕ, το ΕΤΧΣ, ο ΕΜΣ, ο ΕΜΧΣ, το ΙΠ, το SURE, η ΜΧΣ και τα δάνεια της Ευρατόμ. Παρόλο που έχουν σχεδιαστεί για να ανταποκρίνονται σε διαφορετικές ανάγκες, τα μέσα αυτά είναι γενικώς παρεμφερή, καθώς όλα χρησιμοποιούν δανεικά κεφάλαια (εκτός από τη ΔΔΕ) για την παροχή χρηματοδοτικής συνδρομής σε κράτη μέλη⁶³ και σε ορισμένες τρίτες χώρες⁶⁴. Στα σημεία που ακολουθούν παρουσιάζονται τα αποτελέσματα της ανάλυσής μας σχετικά με τις επιλογές για την ενοποίηση αυτών των μέσων χρηματοδοτικής συνδρομής.

⁶³ Τα κράτη μέλη της ΕΕ που λάμβαναν χρηματοδοτική συνδρομή στα τέλη του 2021 ήταν το Βέλγιο, η Βουλγαρία, η Κύπρος, η Τσεχική Δημοκρατία, η Εσθονία, η Ελλάδα, η Ισπανία, η Κροατία, η Ουγγαρία, η Ιρλανδία, η Ιταλία, η Λιθουανία, η Λετονία, η Μάλτα, η Πολωνία, η Πορτογαλία, η Ρουμανία, η Σλοβενία και η Σλοβακία.

⁶⁴ Οι τρίτες χώρες που λάμβαναν χρηματοδοτική συνδρομή στα τέλη του 2021 ήταν η Αλβανία, η Βοσνία-Ερζεγοβίνη, η Γεωργία, η Ιορδανία, το Κόσοβο, η Μολδαβία, το Μαυροβούνιο, η Βόρεια Μακεδονία, η Τυνησία και η Ουκρανία.

Ανεπιτυχείς προσπάθειες μεταρρύθμισης ή επικαιροποίησης ορισμένων από αυτά τα μέσα

81 Εξετάσαμε τις προηγούμενες προτάσεις της Επιτροπής για τη μεταρρύθμιση των μέσων χρηματοδοτικής συνδρομής. Κατωτέρω περιγράφουμε πώς αυτές οι προσπάθειες αυτές κατέληξαν σε αποτυχία.

82 Το 2012, η Επιτροπή παρουσίασε πρόταση για επικαιροποίηση του ΙΠ⁶⁵. Κύριοι στόχοι της πρότασης ήταν να εισαχθούν νέα προληπτικά μέσα και να καταστεί αποτελεσματικότερη η διαδικασία λήψης αποφάσεων μέσω της μείωσης του αριθμού των διαδικαστικών σταδίων. Η πρόταση δεν εγκρίθηκε από το Συμβούλιο.

83 Διαπιστώθηκε ότι η έλλειψη κανονισμού-πλασίου (βλέπε σημείο **40**) περιορίζει την αποτελεσματικότητα του μέσου ΜΧΣ, καθώς οι αποφάσεις λαμβάνονται κατά περίπτωση. Η Επιτροπή υπέβαλε πρόταση για την αντιμετώπιση αυτού του περιορισμού, αλλά στη συνέχεια αναγκάστηκε να την αποσύρει επειδή υπήρχαν αντικρουόμενες απόψεις μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου (βλέπε **πλαίσιο 6**).

⁶⁵ Παράγραφος 2 (αιτιολογική έκθεση), πρόταση κανονισμού του Συμβουλίου σχετικά με τη δημιουργία μηχανισμού παροχής οικονομικής στήριξης σε κράτη μέλη που δεν έχουν ως νόμισμα το ευρώ, COM(2012) 336.

Πλαίσιο 6

Μακροοικονομική χρηματοδοτική συνδρομή: η διένεξη σχετικά με τον κανονισμό-πλαίσιο

Το 2011, η Επιτροπή υπέβαλε πρόταση⁶⁶ κανονισμού-πλαισίου για τη χρηματοδοτική συνδρομή σε τρίτες χώρες. Η πρόταση αποσκοπούσε στη θέσπιση ενός γενικού συνόλου κανόνων για τη χορήγηση χρηματοδοτικής συνδρομής, το οποίο θα επιτάχυνε τη διαδικασία και, ταυτόχρονα, θα αποτελούσε τη νομική βάση για τις, κατά κύριο λόγο, άτυπες συμφωνίες στις οποίες βασιζόταν μέχρι τότε.

Η πρόταση τροποποιήθηκε τόσο από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο όσο και από το Συμβούλιο και εισήχθη η απαίτηση τήρησης της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας για κάθε επιμέρους πράξη μακροοικονομικής χρηματοδοτικής συνδρομής. Η Επιτροπή έκρινε ότι αυτό μετέβαλλε τους στόχους της πρότασης, οπότε την απέσυρε το 2013.

Τον Αύγουστο του 2013, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο εξέδωσαν κοινή δήλωση⁶⁷, η οποία αποτελούσε συμβιβασμό μεταξύ των δύο συννομοθετών και αποσκοπούσε στην επιτάχυνση της διαδικασίας έγκρισης. Ωστόσο, επρόκειτο για μια πολιτική συμφωνία που δεν ήταν νομικά δεσμευτική: οι αποφάσεις ΜΧΣ εξακολουθούν να λαμβάνονται στο πλαίσιο της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας κατά περίπτωση.

Σε πρόσφατες αξιολογήσεις⁶⁸ υπογραμμίζεται ότι η χρονοβόρα διαδικασία για την έγκριση των αποφάσεων ΜΧΣ καθιστά το μέσο λιγότερο αποτελεσματικό, υποστηρίζεται δε ότι με έναν κανονισμό-πλαίσιο θα μπορούσε να αντιμετωπιστεί αυτός ο περιορισμός.

84 Ο ΕΜΧΣ δημιουργήθηκε ως προσωρινή λύση για την αντιμετώπιση της χρηματοπιστωτικής κρίσης του 2010. Ωστόσο, αυτή η «προσωρινή» λύση εφαρμόζεται ήδη για περισσότερο από μία 10ετία. Η Επιτροπή επισημαίνει ότι ο ΕΜΧΣ δεν πρέπει να χρησιμοποιείται, αλλά ότι μπορεί ακόμη να επανενεργοποιηθεί⁶⁹.

⁶⁶ Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου περί καθορισμού γενικών διατάξεων σχετικά με τη μακροοικονομική χρηματοδοτική συνδρομή σε τρίτες χώρες, 2011/0176 (COD).

⁶⁷ Απόφαση αριθ. 778/2013/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη χορήγηση περαιτέρω μακροοικονομικής χρηματοδοτικής συνδρομής στη Γεωργία.

⁶⁸ Meta-evaluation of Macro-Financial Assistance Operations (2010 – 2020), Final Report, σελίδα 13.

⁶⁹ Επιτροπή: [European Financial Stabilisation Mechanism \(EFSM\)](#).

Αρκετά ενδιαφερόμενα μέρη ζήτησαν την ενσωμάτωση του ΕΜΣ και του ΕΤΧΣ στο «νομικό πλαίσιο της ΕΕ»

85 Αναλύσαμε τις διάφορες απόψεις που διατύπωσαν τα βασικά ενδιαφερόμενα μέρη όσον αφορά τα υφιστάμενα μέσα χρηματοδοτικής συνδρομής, δίνοντας ιδιαίτερη προσοχή στις προτάσεις για περαιτέρω ενοποίησή τους.

86 Τα προηγούμενα χρόνια, αρκετά ενδιαφερόμενα μέρη πρότειναν την ενσωμάτωση του ΕΜΣ στο «νομικό πλαίσιο της ΕΕ». Η Επιτροπή υπέβαλε πρόταση για τη δημιουργία του Ευρωπαϊκού Νομισματικού Ταμείου, βάσει της οποίας ο ΕΜΣ θα μετασχηματιζόταν και θα συμπεριλαμβανόταν στο «νομικό πλαίσιο της ΕΕ». Επικροτήσαμε⁷⁰ την πρόταση της Επιτροπής, ενώ και η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα δημοσίευσε επίσης θετική γνώμη⁷¹. Ωστόσο, το Συμβούλιο δεν ενέκρινε την πρόταση (βλέπε [πλαίσιο 7](#)).

⁷⁰ Σημείο 8 της [γνώμης αριθ. 2/2018](#): «Ζητήματα ελέγχου και λογοδοσίας σε σχέση με την πρόταση της 6ης Δεκεμβρίου 2017 για την ίδρυση του Ευρωπαϊκού Νομισματικού Ταμείου που θα εντάσσεται στο νομικό πλαίσιο της Ένωσης».

⁷¹ Γνώμη της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας σχετικά με πρόταση κανονισμού για την ίδρυση του Ευρωπαϊκού Νομισματικού Ταμείου, [2018/C 220/02](#).

Πλαίσιο 7

Η έκθεση των πέντε προέδρων⁷² και η πρόταση της Επιτροπής για τη δημιουργία Ευρωπαϊκού Νομισματικού Ταμείου, προς αντικατάσταση του ΕΜΣ

Στην έκθεση των πέντε προέδρων αναφέρεται ότι «ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας έχει καθιερωθεί ως βασικό μέσο διαχείρισης πιθανών κρίσεων. Ωστόσο, κυρίως λόγω της διακυβερνητικής δομής του, οι διαδικασίες διακυβέρνησης και λήψης αποφάσεων είναι πολύπλοκες και χρονοβόρες. Ως εκ τούτου, μεσοπρόθεσμα, η διακυβέρνησή του θα πρέπει να ενσωματωθεί πλήρως στις Συνθήκες της ΕΕ».

Με βάση τα συμπεράσματα αυτά, το 2017 η Επιτροπή υπέβαλε πρόταση⁷³ σχετικά με την αξιοποίηση της καθιερωμένης δομής του ΕΜΣ και τη δημιουργία ενός Ευρωπαϊκού Νομισματικού Ταμείου ενταγμένου στο «νομικό πλαίσιο της ΕΕ»*. Σύμφωνα με την πρόταση της Επιτροπής, ο υφιστάμενος ΕΜΣ θα μετατρέπεται, πρακτικά, σε οργανισμό της ΕΕ⁷⁴, βάσει των διατάξεων του άρθρου 352 ΣΛΕΕ.

* Τα διάφορα ενδιαφερόμενα μέρη χρησιμοποίησαν διαφορετική ορολογία όταν πρότειναν την ενσωμάτωση του ΕΜΣ, όπως «το νομικό πλαίσιο της ΕΕ», «το πλαίσιο της ΕΕ», «το κανονιστικό πλαίσιο της ΕΕ», «το κεκτημένο της ΕΕ», «η έννομη τάξη της ΕΕ» ή «οι Συνθήκες της ΕΕ».

87 Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έχει ήδη ζητήσει την ενσωμάτωση του ΕΜΣ στο σύνολο των κοινών δικαιωμάτων και υποχρεώσεων που είναι δεσμευτικά για όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ (το γνωστό «κεκτημένο»⁷⁵) ή στη νομοθεσία της ΕΕ⁷⁶, ο ίδιος δε ο ΕΜΣ τάσσεται επίσης υπέρ του μακροπρόθεσμου στόχου της ενσωμάτωσής του στο «πλαίσιο της ΕΕ», με παράλληλη διατήρηση των βασικών χαρακτηριστικών της διακυβέρνησής του. Αυτή η

⁷² «Η ολοκλήρωση της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης της Ευρώπης», έκθεση του Jean-Claude Juncker σε στενή συνεργασία με τους Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi και Martin Schulz, της 22ας Ιουνίου 2015.

⁷³ Πρόταση της Επιτροπής για κανονισμό του Συμβουλίου για την ίδρυση του Ευρωπαϊκού Νομισματικού Ταμείου, COM(2017) 827.

⁷⁴ Άρθρο 70 του δημοσιονομικού κανονισμού.

⁷⁵ Παράγραφος 11 του ψηφίσματος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με την ενίσχυση της ευρωπαϊκής δημοκρατίας στο μέλλον, 2016/C 065/10.

⁷⁶ Παράγραφος 1 του ψηφίσματος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με την πρόταση κανονισμού του Συμβουλίου για την ίδρυση του Ευρωπαϊκού Νομισματικού Ταμείου, 2017/0333R(APP).

άποψη εκφράστηκε από τον πρώην πρόεδρο της Ευρωομάδας και πρόεδρο του συμβουλίου διοικητών του ΕΜΣ στην επιστολή του, της 25ης Ιουνίου 2018, προς τον τότε Πρόεδρο του Συμβουλίου⁷⁷. Κατά τις εργασίες μας επιβεβαιώσαμε ότι οι θέσεις αυτές εξακολουθούν να ισχύουν.

88 Το ΕΤΧΣ δημιουργήθηκε με πολύ περιορισμένο χρόνο δραστηριότητας (κανένα νέο πρόγραμμα ή συμφωνία δεν μπορούσε να εγκριθεί μετά τις 30 Ιουνίου 2013)⁷⁸, στη δε σχετική συμφωνία-πλαίσιο αναγνωρίζεται η δυνατότητα ενσωμάτωσής του στον ΕΜΣ⁷⁹. Η συνθήκη για τον ΕΜΣ περιλαμβάνει επίσης ρήτρες⁸⁰ που επιτρέπουν την ενσωμάτωση του ΕΤΧΣ στον ΕΜΣ. Στη νέα συνθήκη για τον ΕΜΣ, που επί του παρόντος είναι υπό επικύρωση, αυτές οι ρήτρες απλουστεύονται περαιτέρω, προκειμένου να καταστεί δυνατή η ενσωμάτωση του ΕΤΧΣ⁸¹. Ωστόσο, παρά τις ρήτρες, το ΕΤΧΣ δεν έχει ακόμη ενσωματωθεί στον ΕΜΣ.

Τα μέσα χρηματοδοτικής συνδρομής δεν έχουν ακόμη ενοποιηθεί

89 Εξετάσαμε αν είναι δικαιολογημένο να διατηρούνται χωριστά όλα τα υφιστάμενα μέσα χρηματοδοτικής συνδρομής ή αν υπάρχει περιθώριο ενοποίησής τους.

90 Τα περισσότερα από αυτά τα μέσα δημιουργήθηκαν ως απόκριση σε μια κατάσταση έκτακτης ανάγκης. Η ΔΔΕ, το ΕΤΧΣ, ο ΕΜΧΣ και το SURE θεσπίστηκαν ρητώς ως ενδιάμεσες ή προσωρινές λύσεις. Παρόλο που ούτε η ΔΔΕ ούτε το ΕΤΧΣ είναι πλέον ενεργά, τα περιουσιακά στοιχεία τους διατηρούνται χωριστά από τα άλλα μέσα, όπως χωριστή είναι και η διαχείρισή τους. Μολονότι και τα οκτώ μέσα χρηματοδοτικής συνδρομής ήταν δικαιολογημένα όταν δημιουργήθηκαν, δεν έχουν ακόμη ενοποιηθεί.

91 Στην πρότασή της για τη δημιουργία Ευρωπαϊκού Νομισματικού Ταμείου, η Επιτροπή εξέφρασε επίσης την ανάγκη ενοποίησης: *«Για μια ισχυρότερη Οικονομική και Νομισματική Ένωση απαιτείται ισχυρότερη διακυβέρνηση και πιο αποδοτική χρήση των διαθέσιμων πόρων. Το σημερινό σύστημα εξακολουθεί να αντικατοπτρίζει ένα συνονθύλευμα αποφάσεων που έχουν ληφθεί για να αντιμετωπιστεί μια άνευ*

⁷⁷ Επιστολή του προέδρου Mario Centeno προς τον πρόεδρο Donald Tusk.

⁷⁸ Παράγραφος 4 του καταστατικού (*Statuts coordonnés au 23 avril 014*) του Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας.

⁷⁹ Άρθρο 13, παράγραφος 10 της συμφωνίας-πλαίσιο του ΕΤΧΣ.

⁸⁰ Άρθρο 40, παράγραφος 2 της ισχύουσας συνθήκης για τη θέσπιση του ΕΜΣ.

⁸¹ Άρθρο 40, νέο εδάφιο 4 της αναθεωρημένης συνθήκης για τη θέσπιση του ΕΜΣ (υπό επικύρωση).

προηγούμενου κρίση. Το γεγονός αυτό μερικές φορές οδήγησε στον πολλαπλασιασμό των νομικών πράξεων και σε αυξημένη πολυπλοκότητα των κανόνων, που αποτελεί πηγή περιπλοκών και δημιουργεί κινδύνους αλληλεπικαλύψεων. Η αύξηση των συνεργιών, η απλούστευση των διαδικασιών και η ενσωμάτωση των διακυβερνητικών συμφωνιών εντός του νομικού πλαισίου της ΕΕ θα ενισχύσει τη διακυβέρνηση και τη λήψη αποφάσεων»⁸².

92 Η ανάγκη ενοποίησης και διεξοδικής επανεξέτασης όλων αυτών των χρηματοδοτικών μέσων επιβεβαιώθηκε από την κρίση της πανδημίας COVID-19. Μολοντί ο ΕΜΣ δημιούργησε ένα ειδικό πιστωτικό κονδύλιο σχετικό με την πανδημία COVID-19 για την παροχή ταχείας συνδρομής στα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ, στην πραγματικότητα αυτό δεν χρησιμοποιήθηκε. Ωστόσο, το SURE δημιουργήθηκε σε κατάσταση έκτακτης ανάγκης, και τα σχετικά δάνεια χρησιμοποιήθηκαν από 19 κράτη μέλη.

⁸² Πρόταση της Επιτροπής για κανονισμό του Συμβουλίου για την ίδρυση του Ευρωπαϊκού Νομισματικού Ταμείου, COM(2017) 827.

Συμπεράσματα και συστάσεις

93 Καταλήγουμε στο συμπέρασμα ότι, ακόμη και αν υπήρχαν λόγοι που δημιουργήθηκαν νέα είδη μέσων, η αποσπασματική προσέγγιση που υιοθετήθηκε για τη διαμόρφωση του χρηματοδοτικού τοπίου της ΕΕ οδήγησε σε ένα ανομοιογενές σύνολο μέσων με διαφορετικές πηγές χρηματοδότησης και ρυθμίσεις διακυβέρνησης.

94 Διαπιστώσαμε ότι νέα μέσα δημιουργήθηκαν για την αντιμετώπιση των αναδυόμενων προκλήσεων πολιτικής και των νομικών ή πρακτικών περιορισμών στη χρήση των υφιστάμενων μέσων. Ωστόσο, τα περισσότερα από αυτά που αξιολογήσαμε (10 από τα 16), μεταξύ των οποίων και αυτά που δεν είχε προτείνει η Επιτροπή, δεν εφάρμοζαν την ορθή πρακτική που υπαγορεύει την παράθεση σαφών αποδείξεων ότι η επιλογή που προκρίθηκε και ο σχεδιασμός της ήταν οι πλέον ενδεδειγμένοι (βλέπε σημεία 34 έως 36). Ως εκ τούτου, οι ρυθμίσεις διακυβέρνησης παρόμοιων μέσων ποικίλλουν σημαντικά, με αποτέλεσμα να αυξάνεται η συνολική πολυπλοκότητα (βλέπε σημεία 39 έως 43).

Σύσταση 1 – Να μεριμνήσει για την κατάλληλη προηγούμενη αξιολόγηση του σχεδιασμού και των προσφερόμενων επιλογών για όλα τα νέα μέσα

Η Επιτροπή οφείλει:

- α) εντός του υπάρχοντος πλαισίου, να μεριμνήσει ώστε κάθε νέο μέσο που προτείνει να συνοδεύεται από αξιολόγηση του επιλεγόμενου σχεδιασμού του και της ανάγκης δημιουργίας του εντός ή εκτός του προϋπολογισμού της ΕΕ, καθώς και
- β) να παρουσιάσει αυτή την ορθή πρακτική στο Συμβούλιο, ώστε αυτή να εφαρμόζεται και για νέα μέσα που δεν προτείνει η Επιτροπή.

Ημερομηνία-στόχος για την υλοποίηση της σύστασης: 2024

95 Διαπιστώσαμε επίσης ότι δεν έχουν όλα τα μέσα επαρκείς ρυθμίσεις δημόσιας λογοδοσίας. Παρά τις βελτιώσεις όσον αφορά την κατάρτιση αναφορών, δεν υπάρχουν ενοποιημένες πληροφορίες για όλα τα μέσα. Μολονότι η έκθεση δημοσιονομικής διαφάνειας, που εισήχθη πρόσφατα, αποτελεί θετικό βήμα, δεν καλύπτει όλα τα μέσα (βλέπε σημεία 55 και 56).

Σύσταση 2 – Να συγκεντρώσει και να δημοσιεύσει πληροφορίες για το συνολικό χρηματοδοτικό τοπίο της ΕΕ

Η Επιτροπή οφείλει να συγκεντρώσει και να δημοσιεύσει πληροφορίες για όλα τα μέσα του συνολικού χρηματοδοτικού τοπίου της ΕΕ.

Ημερομηνία-στόχος για την υλοποίηση της σύστασης: 2024

96 Επιπλέον, εντοπίσαμε κενό στον έλεγχο των επιδόσεων των μέσων που δεν καλύπτονται από τις ελεγκτικές αρμοδιότητες του ΕΕΣ (βλέπε σημεία **59** έως **61**), καθώς και έλλειψη διατάξεων για τον έλεγχο από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο των μέσων που δεν καλύπτονται από το ανώτατο όριο ιδίων πόρων (βλέπε σημεία **62** και **63**). Έχουμε ήδη προτείνει σε προηγούμενες δημοσιεύσεις μας ότι εντολές δημόσιου ελέγχου πρέπει να θεσπιστούν για όλα τα είδη χρηματοδότησης των πολιτικών της ΕΕ, καθώς και ότι το ΕΕΣ πρέπει να καλείται να ελέγχει όλα τα όργανα που δημιουργούνται μέσω συμφωνιών εκτός της έννομης τάξης της ΕΕ για την εφαρμογή των πολιτικών της. Στον έλεγχο αυτό πρέπει να περιλαμβάνονται ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας και οι πράξεις της πράξης της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων που δεν σχετίζονται με τον προϋπολογισμό της ΕΕ. Έχουμε επίσης τονίσει ότι, σε ορισμένες περιπτώσεις, για την καθιέρωση της εντολής δημόσιου ελέγχου μπορεί να είναι απαραίτητη μια αλλαγή στη νομοθεσία. Έχουμε επίσης εισηγηθεί ότι ο ΕΜΣ θα μπορούσε να δώσει εντολή στο ΕΕΣ να καλύψει το κενό που εντοπίσαμε στον έλεγχο των επιδόσεων. Επ' ευκαιρία της παρούσας έκθεσης, διατυπώνουμε αυτές τις προτάσεις εκ νέου. Ομοίως, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και τα ενδιαφερόμενα θεσμικά όργανα θα μπορούσαν να συνάψουν συμφωνία που να επιτρέπει την άσκηση ελέγχου από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, συμπληρωματικά προς τον έλεγχο που ασκούν τα εθνικά κοινοβούλια.

97 Το Ταμείο Εκσυγχρονισμού δημιουργήθηκε εκτός του προϋπολογισμού της ΕΕ, σε αντίθεση με το Ταμείο Καινοτομίας (βλέπε σημείο **43**). Αυτό είχε ως αποτέλεσμα διαφορετικές ρυθμίσεις διακυβέρνησης, καμία εποπτεία από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και κανένα δικαίωμα ελέγχου για το ΕΕΣ (βλέπε σημεία **43**, **59** έως **61** και **63**).

98 Παρότι αναγνωρίζουμε την πρόσφατη πρόοδο που έχει σημειωθεί όσον αφορά την ενοποίηση διαφόρων ειδών μέσων στον προϋπολογισμό της ΕΕ, οι δυνατότητες απλούστευσης δεν έχουν ακόμη αξιοποιηθεί πλήρως. Διαπιστώσαμε ότι το ΠΔΠ 2021-2027 σημείωσε ικανοποιητική πρόοδο όσον αφορά την ενοποίηση του χρηματοδοτικού τοπίου της ΕΕ, ιδίως με την ενσωμάτωση στον προϋπολογισμό της ΕΕ των δράσεων που χρηματοδοτούνταν προηγουμένως από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ανάπτυξης. Η ΕΕ ενοποίησε επίσης ορισμένα επενδυτικά μέσα του προϋπολογισμού της ΕΕ στο πλαίσιο του InvestEU και του Μηχανισμού Γειτονίας, Ανάπτυξης και Διεθνούς Συνεργασίας

(συμπεριλαμβανομένου του Ευρωπαϊκού Ταμείου για τη Βιώσιμη Ανάπτυξη+) (βλέπε σημεία 73 έως 79). Ωστόσο, πιστεύουμε ότι εξακολουθεί να υπάρχει περιθώριο ενσωμάτωσης του Ταμείου Εκσυγχρονισμού στον προϋπολογισμό της ΕΕ.

Σύσταση 3 – Να προτείνει την ενσωμάτωση του Ταμείου Εκσυγχρονισμού στον προϋπολογισμό της ΕΕ

Η Επιτροπή οφείλει να προτείνει την ενσωμάτωση του Ταμείου Εκσυγχρονισμού στον προϋπολογισμό της ΕΕ για το επόμενο πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο, λαμβάνοντας υπόψη τις ιδιαιτερότητές του.

Ημερομηνία-στόχος για την υλοποίηση της σύστασης: 2025

99 Όσον αφορά τα μέσα χρηματοδοτικής συνδρομής, εντοπίσαμε δυνατότητες εξορθολογισμού των ισχυουσών ρυθμίσεων, που είναι πολύπλοκες (βλέπε σημεία 80 έως 88), καθώς και της αδικαιολόγητων διαφορών στη μεταχείριση (βλέπε σημείο 52). Σε ορισμένες περιπτώσεις, διαπιστώσαμε ότι η Επιτροπή είχε εντοπίσει περιορισμούς στις ισχύουσες ρυθμίσεις, όπως στην περίπτωση του μέσου μακροοικονομικής χρηματοδοτικής συνδρομής και του μηχανισμού ισοζυγίου πληρωμών, και είχε προτείνει λύσεις που δεν υιοθετήθηκαν από τους νομοθέτες (βλέπε σημεία 82 και 83). Ειδικότερα, η Επιτροπή έχει αναγνωρίσει ότι η διατήρηση του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας εκτός του «νομικού πλαισίου της ΕΕ» αποδυναμώνει τη διακυβέρνηση και τη λήψη αποφάσεων (βλέπε σημείο 91). Αρκετά ενδιαφερόμενα μέρη ζήτησαν την ενσωμάτωση του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας (και του Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας) στο «νομικό πλαίσιο της ΕΕ» (βλέπε σημεία 85 έως 91), συμπεριλαμβανομένων των προέδρων της Επιτροπής, του Συμβουλίου, της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της Ευρωομάδας. Ο τέως πρόεδρος της Ευρωομάδας και πρόεδρος του συμβουλίου διοικητών του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας συμμερίστηκε επίσης αυτήν την άποψη περί ενσωμάτωσης (βλέπε σημείο 87). Στο πλαίσιο αυτό, επισημαίνουμε ότι τα πιστωτικά κονδύλια του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας που αφορούσαν την πανδημία COVID δεν χρησιμοποιήθηκαν τελικά από τα κράτη μέλη, σε αντίθεση με άλλους μηχανισμούς αντιμετώπισης κρίσεων που δημιουργήθηκαν από την Επιτροπή, όπως το ευρωπαϊκό μέσο προσωρινής στήριξης για τον μετριασμό των κινδύνων ανεργίας σε κατάσταση έκτακτης ανάγκης (SURE) και το NextGenerationEU (βλέπε σημείο 92).

Σύσταση 4 – Να προτείνει την ενσωμάτωση και την ενοποίηση των υφιστάμενων μέσων χρηματοδοτικής συνδρομής

Η Επιτροπή οφείλει:

- α) να συνεργαστεί με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας, προκειμένου να καταλήξουν σε κοινή θέση σχετικά με την ενσωμάτωση του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας στο «νομικό πλαίσιο της ΕΕ»·
- β) να υποβάλει νέες νομοθετικές προτάσεις με σκοπό την ενοποίηση των υφιστάμενων μέσων χρηματοδοτικής συνδρομής.

Ημερομηνία-στόχος για την υλοποίηση της σύστασης: 2025

Η παρούσα έκθεση εγκρίθηκε από το Τμήμα V, του οποίου προεδρεύει ο Jan Gregor, Μέλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, στο Λουξεμβούργο, στις 17 Ιανουαρίου 2023.

Για το Ελεγκτικό Συνέδριο

Tony Murphy
Πρόεδρος

Παραρτήματα

Παράρτημα Ι – Μέγεθος και ικανότητα των μέσων που αναλύσαμε

Μέσο	Μέγεθος / Ικανότητα
Προγράμματα στήριξης του ισοζυγίου πληρωμών για κράτη μέλη εκτός της ζώνης του ευρώ (ΙΠ)	Ικανότητα 50 δισ. ευρώ. Χρήση στις 31 Δεκεμβρίου 2021: 200 εκατ. ευρώ.
Ευρωπαϊκό Ταμείο για τη Βιώσιμη Ανάπτυξη+ (ΕΤΒΑ+)	Δεν υπάρχουν προκαθορισμένα ποσά. Ωστόσο, σύμφωνα με τους εσωτερικούς υπολογισμούς της Επιτροπής, υπάρχει εκ των προτέρων κατανεμημένη ικανότητα από την εγγύηση εξωτερικής δράσης που διαθέτει 41 δισ. ευρώ για το μέσο ΕΤΒΑ+.
Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (ΕΤΧΣ)	Ικανότητα 440 δισ. ευρώ. Χρήση στις 31 Δεκεμβρίου 2021: 194 δισ. ευρώ. * Το μέσο δεν είναι ενεργό προς το παρόν. Δεν μπορούν να χρησιμοποιηθούν άλλα ποσά.
Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Χρηματοοικονομικής Σταθεροποίησης για τα κράτη μέλη εντός της ζώνης του ευρώ (ΕΜΧΣ)	Ικανότητα 60 δισ. ευρώ. Χρήση στις 31 Δεκεμβρίου 2021: 46,8 δισ. ευρώ.
Ίδιες πράξεις της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων (ΕΤΕπ)	249 δισ. ευρώ εγγεγραμμένου κεφαλαίου. Η ικανότητα δεν προσδιορίζεται. Εκκρεμή δάνεια που είχαν εκταμιευθεί στις 31 Δεκεμβρίου 2021: 433,4 δισ. ευρώ.
Ευρωπαϊκός Μηχανισμός για την Ειρήνη (ΕΜΕ)	5 δισ. ευρώ προς χρήση κατά την περίοδο 2021-2027.
Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας (ΕΜΣ)	Ικανότητα 500 δισ. ευρώ. Χρήση στις 31 Δεκεμβρίου 2021: 89,9 δισ. ευρώ.

Μέσο	Μέγεθος / Ικανότητα
Δάνεια Ευρατόμ	4 δισ. ευρώ γενικής ικανότητας. Χρήση στις 31 Δεκεμβρίου 2021: 350 εκατ. ευρώ, συμπεριλαμβανομένων 300 εκατ. ευρώ για τρίτες χώρες.
Δανειακή Διευκόλυνση για την Ελλάδα (ΔΔΕ)	Ικανότητα 80 δισ. ευρώ. Χρήση στις 31 Δεκεμβρίου 2021: 52,9 δισ. ευρώ. * Το μέσο δεν είναι ενεργό προς το παρόν. Δεν μπορούν να χρησιμοποιηθούν άλλα ποσά.
Ταμείο Καινοτομίας (TK)	Εκτιμάται ότι, από την περίοδο 2020-2030, θα χορηγηθεί στήριξη ύψους περίπου 38 δισ. ευρώ, ανάλογα με την τιμή του άνθρακα.
Πρόγραμμα InvestEU	Ικανότητα 26,2 δισ. ευρώ.
Ταμείο Εκσυγχρονισμού (TE)	Εκτιμάται ότι, από την περίοδο 2020-2030, θα χορηγηθεί στήριξη ύψους περίπου 51 δισ. ευρώ, ανάλογα με την τιμή του άνθρακα.
Μακροοικονομική χρηματοδοτική συνδρομή (ΜΧΣ)	Δεν υπάρχουν προκαθορισμένα ποσά. Ωστόσο, σύμφωνα με τους εσωτερικούς υπολογισμούς της Επιτροπής, υπάρχει εκ των προτέρων κατανεμημένη ικανότητα από την εγγύηση εξωτερικής δράσης που διαθέτει 11,6 δισ. ευρώ για το μέσο ΜΧΣ. Χρήση στις 31 Δεκεμβρίου 2021: 7,4 δισ. ευρώ.
NextGenerationEU – Μέσο Ανάκαμψης της ΕΕ και προγράμματα που χρηματοδοτούνται από το NextGenerationEU	Ικανότητα: 750 δισ. ευρώ, εκ των οποίων 360 δισ. ευρώ σε μορφή δανείων και 390 δισ. ευρώ σε επιχορηγήσεις.
Ενιαίο Ταμείο Εξυγίανσης (ΕΤΕ)	Το 1 % των καλυπτόμενων καταθέσεων όλων των αδειοδοτημένων πιστωτικών ιδρυμάτων σε όλα τα συμμετέχοντα κράτη μέλη (εκτιμάται ότι ανέρχεται σε περίπου 80 δισ. ευρώ).

Μέσο	Μέγεθος / Ικανότητα
	Τον Ιούλιο του 2022, το ΕΤΕ ανερχόταν σε περίπου 66 δισ. ευρώ.
Ευρωπαϊκό μέσο προσωρινής στήριξης για τον μετριασμό των κινδύνων ανεργίας σε κατάσταση έκτακτης ανάγκης (SURE)	Ικανότητα: 100 δισ. ευρώ. Χρήση στις 31 Δεκεμβρίου 2021: 91,1 δισ. ευρώ.

Παράρτημα II – Ενδεχόμενες υποχρεώσεις και το κοινό ταμείο προβλέψεων

Το δημοσιονομικό πλαίσιο της ΕΕ περιλαμβάνει τρεις κύριες πηγές ενδεχόμενων υποχρεώσεων:

- **Δημοσιονομικές εγγυήσεις** –εγγυήσεις που παρέχονται στους εταίρους υλοποίησης (με σημαντικότερο τον όμιλο της ΕΤΕπ). Για το ΠΔΠ 2021-2027, οι εγγυήσεις αυτές συγκεντρώθηκαν σε δύο κύρια μέσα: το InvestEU και το ETBA+. Υπάρχουν επίσης δημοσιονομικές εγγυήσεις κληροδοτημένες από προηγούμενα ΠΔΠ που καλύπτουν το ΕΤΣΕ, το ETBA και την εντολή εξωτερικής δανειοδότησης. Στο πλαίσιο όλων αυτών των μέσων, η ΕΕ παρέχει εγγυήσεις για ζημίες από εγγυημένες χρηματοδοτικές και επενδυτικές πράξεις των εταίρων υλοποίησης:
- **Χρηματοδοτική συνδρομή σε τρίτες χώρες** –για το ΠΔΠ 2021-2027, αυτές αφορούν τη ΜΧΣ και τα δάνεια Ευρατόμ. Στις περιπτώσεις αυτές, κάθε δάνειο χρηματοδοτείται από αντίστοιχο ομόλογο της ΕΕ, το οποίο αντιστοιχεί πλήρως στο δάνειο της ΕΕ. Για την ΕΕ, η υποχρέωση είναι ενδεχόμενη, καθώς δεν απαιτούνται ενωσιακοί πόροι για την εξόφληση του χρέους της ΕΕ, εκτός εάν η δικαιούχος χώρα αθετήσει τις υποχρεώσεις της:
- **Χρηματοδοτική συνδρομή προς κράτη μέλη της ΕΕ** –όπως στις περιπτώσεις του ΙΠ, του ΕΜΧΣ, του SURE και των κληροδοτημένων δανείων Ευρατόμ προς τα κράτη μέλη. Τα δάνεια αυτά είναι παρόμοια με τη χρηματοδοτική συνδρομή προς τρίτες χώρες, με τη διαφορά ότι τα δάνεια χορηγούνται σε κράτη μέλη της ΕΕ.

Οι ενδεχόμενες υποχρεώσεις που απορρέουν από χρηματοδοτική συνδρομή προς κράτη μέλη της ΕΕ δεν είναι προβλεπόμενες. Ως εκ τούτου, εάν ένα κράτος μέλος αθετήσει την υποχρέωση αποπληρωμής, η ΕΕ πρέπει να αντλήσει τα αναγκαία ποσά από τα άλλα κράτη μέλη, χρησιμοποιώντας το περιθώριο μεταξύ του ανώτατου ορίου του ΠΔΠ και του ανώτατου ορίου των ιδίων πόρων.

Αντιθέτως, οι ενδεχόμενες υποχρεώσεις που απορρέουν από δημοσιονομικές εγγυήσεις και από χρηματοδοτική συνδρομή προς τρίτες χώρες καλύπτονται μερικώς. Η πρόβλεψη αυτή αποσκοπεί στην κάλυψη των αναμενόμενων ζημιών και περιλαμβάνει περιθώριο για μη αναμενόμενες ζημίες (ο συντελεστής πρόβλεψης κυμαίνεται μεταξύ 9 % και 50 %, ανάλογα με το μέσο). Η πρόβλεψη αυτή προστατεύει τον προϋπολογισμό της ΕΕ από τις αθετήσεις πληρωμών, αλλά απαιτεί «στάθμευση» των κεφαλαίων σε ένα ταμείο.

Κατά το παρελθόν, η διαχείριση των ποσών που προορίζονταν για την πρόβλεψη δημοσιονομικών εγγυήσεων γινόταν χωριστά (κάθε ταμείο εγγυήσεων είχε χωριστή διαχείριση), και σε ορισμένες περιπτώσεις ανετίθετο στους εταίρους υλοποίησης (παραδείγματος χάριν, στον όμιλο της ΕΤΕπ). Ωστόσο, σύμφωνα με τις αλλαγές που

εισήχθησαν με το άρθρο 212 του δημοσιονομικού κανονισμού, οι προβλέψεις για την κάλυψη δημοσιονομικών υποχρεώσεων που προκύπτουν από χρηματοδοτικά μέσα, εγγυήσεις από τον προϋπολογισμό ή χρηματοδοτική συνδρομή πρέπει να κρατούνται σε κοινό ταμείο προβλέψεων (ΚΤΠ). Για το ΠΔΠ 2021-2027, η Επιτροπή αποφάσισε να συστήσει το ΚΤΠ, το οποίο μέχρι στιγμής περιλαμβάνει προβλέψεις για όλες τις εγγυήσεις από τον προϋπολογισμό και τη χρηματοδοτική συνδρομή προς τρίτες χώρες, και τελεί υπό την κεντρική διαχείριση της Επιτροπής. Στο τέλος του 2021, στοιχεία ενεργητικού ύψους 12,3 δισεκατομμυρίων ευρώ ήταν υπό τη διαχείριση του ΚΤΠ.

Η Επιτροπή θεωρεί ότι η δημιουργία του ΚΤΠ, και η μεταβίβαση της διαχείρισης των αντίστοιχων στοιχείων ενεργητικού στην Επιτροπή, αποτελεί σημαντικό βήμα προς την ενοποίηση του χρηματοδοτικού τοπίου της ΕΕ, καθώς το ΚΤΠ συνενώνει διάφορα παρόμοια μέσα (ταμεία εγγυήσεων), τα οποία σχετίζονται με διάφορες πολιτικές και προγράμματα, σε ένα ενιαίο πλαίσιο.

Παράρτημα III – Μέσα για τα οποία δεν προβλέπεται ρητά η ελεγκτική αρμοδιότητα του ΕΕΣ

Μέσα	Σύνοψη των ρυθμίσεων εξωτερικού ελέγχου
ΕΤΧΣ	<p>Το ΕΤΧΣ διαθέτει ελεγκτική επιτροπή. Αυτή επικουρεί το διοικητικό συμβούλιο στην εκπλήρωση των καθηκόντων του όσον αφορά την εκπόνηση οικονομικών εκθέσεων, τις εσωτερικές δικλίδες, τη διαχείριση κινδύνων, τον εσωτερικό και τον εξωτερικό λογιστικό έλεγχο του ΕΤΧΣ.</p> <p>Η ελεγκτική επιτροπή αποτελείται από πέντε μέλη, τα οποία διορίζονται από το διοικητικό συμβούλιο μεταξύ των μελών του, για ανανεώσιμη μονοετή θητεία.</p> <p>Ιδιωτική ελεγκτική εταιρεία διενεργεί τον εξωτερικό έλεγχο και δημόσιες εκθέσεις ελέγχου δημοσιεύονται, μαζί με τις οικονομικές καταστάσεις, όπως απαιτείται από το δίκαιο του Λουξεμβούργου.</p>
ΕΜΣ	<p>Οι λογαριασμοί του ΕΜΣ ελέγχονται από ανεξάρτητους εξωτερικούς ελεγκτές, οι οποίοι εγκρίνονται από το συμβούλιο διοικητών του ΕΜΣ και είναι αρμόδιοι για την πιστοποίηση των ετήσιων οικονομικών καταστάσεων. Ο ΕΜΣ διαθέτει συμβούλιο ελεγκτών, το οποίο είναι ανεξάρτητο εποπτικό όργανο αρμόδιο για τον ΕΜΣ. Το συμβούλιο ελεγκτών επιθεωρεί τους λογαριασμούς του ΕΜΣ και επαληθεύει την ορθότητα των επιχειρησιακών λογαριασμών και του ισολογισμού. Στο πλαίσιο της εντολής του, ελέγχει την κανονικότητα, τη συμμόρφωση, τις επιδόσεις και τη διαχείριση κινδύνων του ΕΜΣ, και παρακολουθεί τις διαδικασίες εσωτερικού και εξωτερικού ελέγχου του ΕΜΣ, καθώς και τα αποτελέσματά τους. Το συμβούλιο ελεγκτών εκπονεί έκθεση σχετικά με τις οικονομικές καταστάσεις και την υποβάλλει στο συμβούλιο διοικητικών. Το συμβούλιο των ελεγκτών αποτελείται από πέντε μέλη που διορίζονται από το συμβούλιο των διοικητών. Περιλαμβάνει δύο μέλη από τα ανώτατα όργανα ελέγχου των μελών του ΕΜΣ, και ένα από το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο.</p> <p>Μια ιδιωτική ελεγκτική εταιρεία διενεργεί εξωτερικό έλεγχο και δημόσιες εκθέσεις ελέγχου δημοσιεύονται, μαζί με τις οικονομικές καταστάσεις, όπως απαιτείται από τη συνθήκη για τον ΕΜΣ.</p>
Ίδιες πράξεις της ΕΤΕπ	<p>Η ΕΤΕπ διαθέτει ελεγκτική επιτροπή.</p> <p>Αυτή έχει τρεις αρμοδιότητες: i) τον έλεγχο της ΕΤΕπ (Τράπεζα) και των λογαριασμών του Ομίλου ΕΤΕπ, για τους οποίους βασίζεται σε μεγάλο βαθμό στον εξωτερικό ελεγκτή, ii) την επαλήθευση της ορθής διενέργειας των πράξεων της ΕΤΕπ, λαμβάνοντας υπόψη</p>

Μέσα	Σύνοψη των ρυθμίσεων εξωτερικού ελέγχου
	<p>την παρακολούθηση του περιβάλλοντος εσωτερικού ελέγχου, τη διαχείριση κινδύνων, τη συμμόρφωση και τις δραστηριότητες εσωτερικού ελέγχου, και iii) την επαλήθευση της συμμόρφωσης των δραστηριοτήτων της Τράπεζας με τις βέλτιστες τραπεζικές πρακτικές.</p> <p>Υπάρχει τριμερής συμφωνία μεταξύ της Επιτροπής, του ΕΕΣ και της ΕΤΕπ, η οποία καθορίζει το δικαίωμα πρόσβασης του ΕΕΣ σε έγγραφα και πληροφορίες σχετικά με τα κονδύλια του προϋπολογισμού της ΕΕ. Οι πράξεις της ΕΤΕπ εξαιρούνται από το δικαίωμα πρόσβασης του ΕΕΣ.</p> <p>Μια ιδιωτική ελεγκτική εταιρεία διενεργεί εξωτερικό έλεγχο, και δημόσιες εκθέσεις ελέγχου δημοσιεύονται, μαζί με τις οικονομικές καταστάσεις, όπως απαιτείται από το δίκαιο του Λουξεμβούργου.</p>
Ευρωπαϊκός Μηχανισμός για την Ειρήνη	<p>Οι εξωτερικοί έλεγχοι του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού για την Ειρήνη διενεργούνται από σώμα ελεγκτών. Το σώμα ελεγκτών αποτελείται από μέλη του ανώτατου εθνικού οργανισμού ελέγχου ενός κράτους μέλους, ή προτείνεται από τον εν λόγω οργανισμό, και παρέχει επαρκείς εγγυήσεις ασφάλειας και ανεξαρτησίας. Τα καθήκοντα του σώματος ελεγκτών περιλαμβάνουν τον έλεγχο της συμμόρφωσης και της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης. Πριν από την εκτέλεση των καθηκόντων τους, τα πρόσωπα που είναι υπεύθυνα για τον έλεγχο των εσόδων και των δαπανών του μηχανισμού πρέπει να έχουν λάβει έγκριση πρόσβασης σε διαβαθμισμένες πληροφορίες τουλάχιστον σε επίπεδο «SECRET UE/EU SECRET».</p>
ΔΔΕ	<p>Δεν υπάρχουν προκαθορισμένες ρυθμίσεις εξωτερικού ελέγχου για τη ΔΔΕ. Ωστόσο, τα επιμέρους κράτη μέλη μπορούν να διενεργούν ελέγχους των ποσών που έχουν δανείσει.</p>
Ταμείο Εκσυγχρονισμού	<p>Η ΕΤΕπ καταρτίζει τους ετήσιους λογαριασμούς του Ταμείου Εκσυγχρονισμού για κάθε οικονομικό έτος, και οι λογαριασμοί αυτοί υπόκεινται σε ανεξάρτητο εξωτερικό έλεγχο. Κατά τον χρόνο διενέργειας του ελέγχου, δεν υπήρχε ακόμη καμία έκθεση ελέγχου.</p> <p>Τα δικαιούχα κράτη μέλη είναι αρμόδια να ελέγχουν συνολικά, βάσει εγγράφων και επιτόπιων ελέγχων, τους προτείνοντες τα έργα και τις διαχειριστικές αρχές του προγράμματος, τους αναδόχους και τους υπεργολάβους στους οποίους έχουν παράσχει στήριξη από το Ταμείο Εκσυγχρονισμού.</p>

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει των διαθέσιμων πληροφοριών σχετικά με τα μέσα.

Παράρτημα IV – Ρυθμίσεις ευελιξίας του προϋπολογισμού

Οι ρυθμίσεις ευελιξίας του προϋπολογισμού της ΕΕ μπορούν να ομαδοποιηθούν σε πέντε κατηγορίες:

- i) Τροποποιήσεις και προσαρμογές του προϋπολογισμού:
 - Διορθωτικές επιστολές (πριν από την εκτέλεση του προϋπολογισμού)·
 - Διορθωτικοί προϋπολογισμοί (κατά την εκτέλεση του προϋπολογισμού)·
 - Τεχνικές προσαρμογές, ειδικές προσαρμογές (παραδείγματος χάριν, λόγω πληθωρισμού).
- ii) Κινητοποίηση πόρων πάνω από το ανώτατο όριο του ΠΔΠ:
 - Ειδικοί μηχανισμοί (έως και 21 δισεκατομμύρια ευρώ για ολόκληρο το ΠΔΠ 2021-27):
 - Θεματικές: Αποθεματικό Αλληλεγγύης και Επείγουσας Βοήθειας, Ευρωπαϊκό Ταμείο Προσαρμογής στην Παγκοσμιοποίηση για τους απολυμένους εργαζομένους, Αποθεματικό Προσαρμογής στο Brexit (κινητοποιείται με απόφαση της αρμόδιας για τον προϋπολογισμό αρχής)·
 - Μη θεματικές: Ενιαίο Μέσο Περιθωρίου (ΕΜΠ), Μηχανισμός Ευελιξίας (κινητοποιείται με απόφαση της αρμόδιας για τον προϋπολογισμό αρχής και, στην περίπτωση προσαρμογών πληρωμών, απευθείας από την Επιτροπή).
 - Εγγυήσεις για χρηματοδοτική συνδρομή σε κράτη μέλη (κινητοποίηση εγγύησης εάν ένα κράτος μέλος αδυνατεί να αποπληρώσει δάνεια που χορηγήθηκαν ως χρηματοδοτική συνδρομή)·
 - Διαδικασίες για εξωτερικά έσοδα με ειδικό προορισμό (συμπληρωματικές ενισχύσεις ειδικών γραμμών του προϋπολογισμού από εξωτερικές πηγές).
- iii) Διαδικασίες που επιτρέπουν τη μεταφορά πόρων στο πλαίσιο του ετήσιου προϋπολογισμού και από το ένα έτος στο άλλο:
 - Μεταφορές (μετακίνηση των προγραμματισμένων ποσών, είτε αυτόνομα από την Επιτροπή είτε κατόπιν έγκρισης ή ενημέρωσης της αρμόδιας για τον προϋπολογισμό αρχή, σύμφωνα με τους κανόνες και τα όρια του δημοσιονομικού κανονισμού)·

- Μεταφορές πιστώσεων (μεταφορά αχρησιμοποίητων ποσών από το ένα έτος στο άλλο, με την επιφύλαξη των όρων που προβλέπονται στον δημοσιονομικό κανονισμό)·
 - Επαναχρησιμοποίηση αποδεσμεύσεων (επαναχρησιμοποίηση ποσών που δεν χρησιμοποιήθηκαν όπως είχε προγραμματιστεί και, διαφορετικά, θα ακυρώνονταν, σύμφωνα με τους κανόνες του δημοσιονομικού κανονισμού).
- iv) Ενσωματωμένη ευελιξία προγραμμάτων:
- Μη προγραμματισμένα ποσά και αποθεματικά ευελιξίας στο πλαίσιο των προγραμμάτων της ΕΕ·
 - Ευελιξία εντός των τομέων (15 % ευελιξία για κάθε κονδύλιο προγράμματος, ενώ τηρείται παράλληλα το ανώτατο όριο του συγκεκριμένου τομέα του προϋπολογισμού).
- v) Προβλέψεις και αποθεματικά:
- Τίτλοι πρόβλεψης (ποσά που προγραμματίζονται προβλεπτικά, τα οποία μπορούν να χρησιμοποιηθούν μόνο κατόπιν έγκρισης της αρμόδιας για τον προϋπολογισμό αρχής)·
 - Αρνητικό αποθεματικό (αποθεματικό έως 200 εκατομμύρια ευρώ).

Συντομογραφίες

ΕΤΕπ: Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων

ΑΕγχΠ: Ακαθάριστο εγχώριο προϊόν

ΑΕΕ: Ακαθάριστο εθνικό εισόδημα

ΑΕΠ: Ακαθάριστο εθνικό προϊόν

ΔΔΕ: Δανειακή Διευκόλυνση για την Ελλάδα

ΕΜΕ: Ευρωπαϊκός Μηχανισμός για την Ειρήνη

ΕΜΣ: Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας

ΕΜΧΣ: Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Χρηματοοικονομικής Σταθεροποίησης

ΕΟΧ: Ευρωπαϊκός Οικονομικός Χώρος

ΕΤΑ: Ευρωπαϊκό Ταμείο Ανάπτυξης

ΕΤΒΑ: Ευρωπαϊκό Ταμείο για τη Βιώσιμη Ανάπτυξη

ΕΤΒΑ+: Ευρωπαϊκό Ταμείο για τη Βιώσιμη Ανάπτυξη+

ΕΤΕ: Ενιαίο Ταμείο Εξυγίανσης

ΕΤΠ: Ευρωπαϊκό Ταμείο Προσαρμογής στην Παγκοσμιοποίηση για τους απολυμένους εργαζομένους

ΕΤΧΣ: Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας

ΙΠ: Ισοζύγιο πληρωμών

ΜΑΑ: Μηχανισμός Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας

ΜΓΑΔΣ: Μηχανισμός Γειτονίας, Ανάπτυξης και Διεθνούς Συνεργασίας

ΜΕ: Μηχανισμός Ευελιξίας

ΜΣΕΑ: Μέσο Στήριξης της Ειρήνης στην Αφρική

ΜΧΣ: Μακροοικονομική χρηματοδοτική συνδρομή

ΠΔΠ: Πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο

ΣΕΔΕ: Σύστημα εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπών

ΤΕ: Ταμείο Εκσυγχρονισμού

ΤΚ: Ταμείο Καινοτομίας

ΒΑΡ: Αποθεματικό προσαρμογής στο Brexit

SEAR: Αποθεματικό Αλληλεγγύης και Επείγουσας Βοήθειας

SURE: Ευρωπαϊκό μέσο προσωρινής στήριξης για τον μετριασμό των κινδύνων ανεργίας σε κατάσταση έκτακτης ανάγκης

Γλωσσάριο

Απαλλαγή: Ετήσια απόφαση που λαμβάνει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και με την οποία δίνει στην Επιτροπή την οριστική έγκρισή του για τον τρόπο με τον οποίο εκτελέστηκε ο προϋπολογισμός.

Δανειακή Διευκόλυνση για την Ελλάδα: Μέσο της ΕΕ που περιλάμβανε συγκεντρούμενα διμερή δάνεια από τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ και το οποίο συστάθηκε το 2010 για την αντιμετώπιση της ελληνικής χρηματοπιστωτικής κρίσης.

Εγγύηση από τον προϋπολογισμό: Δέσμευση όσον αφορά τη χρήση του προϋπολογισμού της ΕΕ για την καταβολή αποζημίωσης για τυχόν ζημίες σε περίπτωση που δικαιούχος αθετήσει τις υποχρεώσεις του, όπως στην περίπτωση αθέτησης δανειακής υποχρέωσης.

Ενδεχόμενη υποχρέωση: Πιθανή χρηματοοικονομική υποχρέωση που μπορεί να προκύψει ανάλογα με την έκβαση μελλοντικού γεγονότος.

Ενιαίο Ταμείο Εξυγίανσης: Πόροι συγκεντρούμενοι από χρηματοπιστωτικά ιδρύματα της τραπεζικής ένωσης της ΕΕ, οι οποίοι χρησιμοποιούνται για την προστασία των καταθετών και των φορολογουμένων σε περίπτωση πτώχευσης μιας τράπεζας.

Εντολή εξωτερικής δανειοδότησης της ΕΤΕπ: Εντολή που δίνει η ΕΕ στην ΕΤΕπ, προκειμένου η δεύτερη να μπορεί να εκτελεί χρηματοδοτικές πράξεις σε χώρες-εταίρους, με εγγύηση από τον προϋπολογισμό της ΕΕ.

Έσοδα με ειδικό προορισμό: Κεφάλαια που καταβάλλονται στον προϋπολογισμό της ΕΕ και μπορούν να χρησιμοποιηθούν μόνο για συγκεκριμένο σκοπό.

Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία: Τα πέντε βασικά ταμεία της ΕΕ που από κοινού στηρίζουν την οικονομική ανάπτυξη σε ολόκληρη την ΕΕ την περίοδο 2014-2020: το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, το Ταμείο Συνοχής, το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας.

Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων: Τράπεζα της ΕΕ, υπό την κυριότητα των κρατών μελών, που παρέχει χρηματοδότηση σε έργα για την υποστήριξη πολιτικών της ΕΕ, κατά κύριο λόγο εντός της επικράτειάς της αλλά και εκτός αυτής.

Ευρωπαϊκό Ταμείο Ανάπτυξης: Ταμείο της ΕΕ, του οποίου η διαχείριση ασκείται εκτός του γενικού προϋπολογισμού έως το 2021 και το οποίο παρέχει αναπτυξιακή βοήθεια στα κράτη της Αφρικής, της Καραϊβικής και του Ειρηνικού, καθώς και σε υπερπόντιες χώρες και εδάφη που συνδέονται με την ΕΕ μέσω κρατών μελών.

Ευρωπαϊκό Ταμείο για τη Βιώσιμη Ανάπτυξη+: Δέσμη επιχορηγήσεων, εγγυήσεων και άλλων χρηματοδοτικών μέσων της ΕΕ για την προώθηση της βιώσιμης και χωρίς αποκλεισμούς οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης, και για την προώθηση της κοινωνικοοικονομικής ανθεκτικότητας, κυρίως στην Αφρική και στις γειτονικές χώρες της ΕΕ.

Ευρωπαϊκό Ταμείο Στρατηγικών Επενδύσεων: Πρόγραμμα που δρομολογήθηκε από την Επιτροπή σε συνεργασία με την ΕΤΕπ, στο πλαίσιο του Επενδυτικού Σχεδίου για την Ευρώπη, με σκοπό την κινητοποίηση επενδύσεων σε έργα που προάγουν την ανάπτυξη και την απασχόληση στην ΕΕ. Αντικαταστάθηκε από το InvestEU το 2021.

Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας: Προσωρινός μηχανισμός επίλυσης κρίσεων που δημιουργήθηκε το 2010 από τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ για να βοηθήσει την Ελλάδα, την Ιρλανδία και την Πορτογαλία.

Ευρωπαϊκός Μηχανισμός για την Ειρήνη: Μέσο χρηματοδοτούμενο από τα κράτη μέλη για την ενίσχυση της πιθανής κοινής δράσης σε τρίτες χώρες στον τομέα της άμυνας και της πρόληψης των συγκρούσεων.

Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας: Μόνιμος μηχανισμός επίλυσης κρίσεων για την παροχή χρηματοδοτικής συνδρομής σε οποιοδήποτε από τα 19 κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ αντιμετωπίζει, ή ενδέχεται να αντιμετωπίσει, οικονομικές δυσκολίες.

Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Χρηματοοικονομικής Σταθεροποίησης: Μηχανισμός επίλυσης κρίσεων για την παροχή χρηματοδοτικής συνδρομής σε κάθε κράτος μέλος της ΕΕ που αντιμετωπίζει οικονομικές δυσκολίες.

Καταπιστευματικό ταμείο έκτακτης ανάγκης της ΕΕ: Ταμείο υπό τη διαχείριση της ΕΕ το οποίο συγκεντρώνει κεφάλαια από διάφορες πηγές και χρηματοδοτεί τη διεθνή απόκριση σε καταστάσεις έκτακτης ανάγκης ή υπό εξέλιξη κρίσης, συνήθως στον αναπτυσσόμενο κόσμο.

Κοινό Ταμείο Προβλέψεων: Ταμείο που καλύπτει πιθανές υποχρεώσεις που προκύπτουν από τα χρηματοδοτικά μέσα, τις εγγυήσεις από τον προϋπολογισμό και τη χρηματοδοτική συνδρομή.

Μακροοικονομική χρηματοδοτική συνδρομή: Μορφή χρηματοδοτικής στήριξης που παρέχεται από την ΕΕ σε χώρες-εταίρους οι οποίες αντιμετωπίζουν προβλήματα ισοζυγίου πληρωμών ή δημοσιονομικές δυσκολίες.

Μηχανισμός Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας: Ο μηχανισμός χρηματοδοτικής στήριξης της ΕΕ με στόχο τον μετριασμό του οικονομικού και κοινωνικού αντικτύπου της

πανδημίας COVID-19 και την τόνωση της ανάκαμψης, προωθώντας παράλληλα τον πράσινο και τον ψηφιακό μετασχηματισμό.

Μηχανισμός Ισοζυγίου Πληρωμών: Μηχανισμός της ΕΕ για τη χορήγηση μεσοπρόθεσμων δανείων σε κράτη μέλη εκτός της ζώνης του ευρώ, τα οποία αντιμετωπίζουν ή ενδέχεται να αντιμετωπίσουν δυσκολίες στο ισοζύγιο πληρωμών ή στις κινήσεις κεφαλαίων τους.

Σύστημα εμπορίας εκπομπών: Σύστημα για τη μείωση των εκπομπών που βασίζεται στον καθορισμό ανώτατου ορίου συνολικών εκπομπών, μέσω της κατανομής δικαιωμάτων σε επιχειρήσεις ή άλλους οργανισμούς που εκπέμπουν CO₂, οι οποίοι μπορούν να τα αγοράζουν και να τα πωλούν ανάλογα με τις ανάγκες τους.

Ταμείο Εκσυγχρονισμού: Πρόγραμμα της ΕΕ που χρησιμοποιεί έσοδα από το σύστημα εμπορίας εκπομπών της ΕΕ για να βοηθήσει 10 κράτη μέλη να εκπληρώσουν τους ενεργειακούς στόχους έως το 2030.

Ταμείο Καινοτομίας: Πρόγραμμα της ΕΕ που χρησιμοποιεί έσοδα από το σύστημα εμπορίας εκπομπών της ΕΕ για τη στήριξη καινοτόμων τεχνολογιών χαμηλών εκπομπών άνθρακα.

Χρηματοδοτική συνδρομή: Παροχή στήριξης σε χώρες με τη μορφή δανείων υπό την προϋπόθεση της εφαρμογής πολιτικών που αποσκοπούν στην επίλυση υποκείμενων οικονομικών προβλημάτων.

InvestEU: Πρόγραμμα για την κινητοποίηση ιδιωτικών επενδύσεων σε έργα στρατηγικής σημασίας για την ΕΕ.

NextGenerationEU: Δέσμη χρηματοδότησης με στόχο να βοηθήσει τα κράτη μέλη της ΕΕ να ανακάμψουν από τις οικονομικές και κοινωνικές επιπτώσεις της πανδημίας COVID-19.

Απαντήσεις της Επιτροπής

<https://www.eca.europa.eu/el/Pages/DocItem.aspx?did=63502>

Χρονογραμμή

<https://www.eca.europa.eu/el/Pages/DocItem.aspx?did=63502>

Κλιμάκιο ελέγχου

Στις ειδικές εκθέσεις του ΕΕΣ παρουσιάζονται τα αποτελέσματα των ελέγχων που αυτό διενεργεί επί πολιτικών και προγραμμάτων της ΕΕ, ή επί διαχειριστικών θεμάτων που αφορούν συγκεκριμένους τομείς του προϋπολογισμού. Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο επιλέγει και σχεδιάζει τα εν λόγω ελεγκτικά καθήκοντα κατά τρόπον ώστε αυτά να αποφέρουν τον μέγιστο αντίκτυπο, λαμβανομένων υπόψη των κινδύνων για τις επιδόσεις ή για τη συμμόρφωση, του επιπέδου των σχετικών εσόδων ή δαπανών, των επικείμενων εξελίξεων και του πολιτικού και δημόσιου συμφέροντος.

Ο εν προκειμένω έλεγχος επιδόσεων διενεργήθηκε από το Τμήμα Ελέγχου V (Χρηματοδότηση και διοίκηση της ΕΕ), του οποίου προεδρεύει ο Jan Gregor, Μέλος του ΕΕΣ. Επικεφαλής του ελέγχου ήταν ο François-Roger Cazala, Μέλος του ΕΕΣ, συνεπικουρούμενος από τους Dirk Pauwels, προϊστάμενο του ιδιαίτερου γραφείου του, Stephanie Girard, σύμβουλο στο ιδιαίτερο γραφείο του, Alberto Gasperoni, διοικητικό στέλεχος, José Parente, υπεύθυνο έργου, Jitka Benesova, αναπληρώτρια υπεύθυνη έργου, Jan Olšakovský, Attila Horvay-Kovacs, Paul Sime, Jesús Nieto Muñoz, ελεγκτές, και Johanna Oehlin, ελέγκτρια. Γλωσσική υποστήριξη παρείχε ο Mark Smith.



François-Roger Cazala



Alberto Gasperoni



José Parente



Jitka Benesova



Jan Olšakovský



Attila Horvay-Kovacs



Johanna Oehlin



Jesús Nieto Muñoz

ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΠΝΕΥΜΑΤΙΚΗΣ ΙΔΙΟΚΤΗΣΙΑΣ

© Ευρωπαϊκή Ένωση, 2023

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

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

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

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

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

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

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

Χρήση του λογότυπου του ΕΕΣ

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

PDF	ISBN 978-92-847-9449-2	ISSN 1977-5660	doi:10.2865/019457	QJ-AB-23-004-EL-N
HTML	ISBN 978-92-847-9428-7	ISSN 1977-5660	doi:10.2865/102815	QJ-AB-23-004-EL-Q

Το χρηματοδοτικό τοπίο της ΕΕ έχει εξελιχθεί στη διάρκεια δεκαετιών. Στο επίκεντρό του βρίσκεται ο προϋπολογισμός της ΕΕ, ο οποίος περιλαμβάνει έναν αριθμό χρηματοδοτικών μέσων. Το τοπίο αυτό περιλαμβάνει επίσης μέσα εκτός προϋπολογισμού, τα οποία έχουν πολλαπλασιαστεί τα τελευταία χρόνια. Με τον έλεγχό μας παρέχονται διαφωτιστικά στοιχεία σχετικά με τον σχεδιασμό των ισχυουσών ρυθμίσεων και διερευνώνται οι πιθανές δυνατότητες απλούστευσης και εξορθολογισμού του χρηματοδοτικού τοπίου. Καταλήγουμε στο συμπέρασμα ότι, ακόμη και αν υπήρχαν λόγοι για να δημιουργηθούν μέσα εκτός προϋπολογισμού, ο αποσπασματικός τρόπος με τον οποίο έχει διαμορφωθεί το χρηματοδοτικό τοπίο της ΕΕ έχει οδηγήσει σε ένα ανομοιογενές μόρφωμα, σχετικά με το οποίο δεν υπάρχει πλήρης υποχρέωση λογοδοσίας. Σκοπός των συστάσεών μας είναι να εξασφαλιστεί η κατάλληλη προηγούμενη αξιολόγηση νέων προτεινόμενων μέσων, να ενοποιηθεί περαιτέρω το χρηματοδοτικό τοπίο της ΕΕ και να βελτιωθεί η σχετική λογοδοσία.

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



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ
ΣΥΝΕΔΡΙΟ



Υπηρεσία Εκδόσεων
της Ευρωπαϊκής Ένωσης

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

Τηλ. +352 4398-1

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