

Newsletter

Έδρα JEAN MONNET

«Δημοσιονομική Διακυβέρνηση της ΕΕ και Έλεγχος»

Δεκέμβριος 2017



Περιεχόμενα:

- Εισαγωγικό Σημείωμα
- Ετήσια έκθεση του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου για το οικονομικό έτος 2016
- Εφαρμογή «ανανεωμένης προσέγγισης» κατά τον έλεγχο συμμόρφωσης επί των δαπανών στον τομέα της συνοχής
- Δημόσια συζήτηση για «το μέλλον των οικονομικών της ΕΕ»

Κάτοχος Έδρας:

Δημήτριος Β. Σκιαδάς, MJur, PhD

Αναπληρωτής Καθηγητής Ευρωπαϊκής Διακυβέρνησης

Τμήμα Διεθνών και Ευρωπαϊκών Σπουδών Πανεπιστήμιο Μακεδονίας

Διευθυντής ΠΜΣ "Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση & Διακυβέρνηση"

e-mail: dskiadas@uom.edu.gr

Εισαγωγικό Σημείωμα

Αποτελεί μεγάλη χαρά μας να σας αποστέλλουμε το πρώτο Newsletter της Έδρας Jean Monnet «Δημοσιονομική Διακυβέρνηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης και Έλεγχος» που έχει απονεμίσει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή στο Τμήμα Διεθνών και Ευρωπαϊκών Σπουδών του Πανεπιστημίου Μακεδονίας και ειδικότερα στον Αναπλ. Καθηγητή Δημήτριο Σκιαδά.

Ο σκοπός της Έδρας είναι να εμβαθύνει, σε επίπεδο διδασκαλίας και επιστημονικής έρευνας, την περιορισμένη μέχρι σήμερα ανάλυση των ζητημάτων που άπτονται της Δημοσιονομικής Διακυβέρνησης και του Ελέγχου στην ΕΕ, αξιοποιώντας μια διεπιστημονική προσέγγιση (νομική, οικονομική, πολιτική), υποστηρίζοντας παράλληλα την εξωστρέφεια του Παν/μιου παρέχοντας τόσο στο ευρύ κοινό όσο και σε εξειδικευμένα ακροατήρια του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα εξειδικευμένη γνώση του δημοσιονομικού συστήματος της ΕΕ, ως μηχανισμού ερμηνείας των εξελίξεων στην Ένωση.



Έδρα JEAN MONNET
Δημοσιονομική Διακυβέρνηση της ΕΕ
και Έλεγχος

Co-funded by the
Erasmus+ Programme
of the European Union



Στο πλαίσιο των δράσεων του προγράμματος Jean Monnet, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υποστηρίζει πρωτοβουλίες πανεπιστημίων με στόχο την προώθηση της ακαδημαϊκής γνώσης και έρευνας σε τομείς που αφορούν την ΕΕ με ιδιαίτερη έμφαση στη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

Η κατανόηση της δημοσιονομικής λειτουργίας της ΕΕ παρέχει μια νέα οπτική στα πλεονεκτήματα της διαδικασίας της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης και η παρεχόμενη ακαδημαϊκή τεκμηρίωση θα ενισχύσει το σχετικό δημόσιο διάλογο και τη συνεργασία μεταξύ του ακαδημαϊκού κόσμου και της κοινωνίας των πολιτών στην κοινή προσπάθεια αντίληψης των ευρωπαϊκών εξελίξεων.

Η Έδρα προβλέπεται να δημιουργήσει μια προσβάσιμη σε όλους βάση δεδομένων σε θέματα Δημοσιονομικής Διακυβέρνησης και Ελέγχου στην ΕΕ, μια συλλογή πρωτογενούς και δευτερογενούς βιβλιογραφικού υλικού για τις εν λόγω θεματικές, διδακτικό υλικό για τα μαθήματα που παρέχονται σε προπτυχιακό και μεταπτυχιακό επίπεδο στο Τμήμα Διεθνών και Ευρωπαϊκών Σπουδών του Παν/μίου Μακεδονίας, στο πλαίσιο των εκπαιδευτικών δράσεων της έδρας, ενώ θα διοργανωθούν Συνέδρια και Διαλέξεις επί των θεματικών της Έδρας.

Στο παρόν τεύχος του Newsletter της Έδρας επιλέξαμε να παρουσιάσουμε την πλέον πρόσφατη Ετήσια Έκθεση του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου (για το οικονομικό έτος 2016) έτσι ώστε να υπάρξει μια συνολική εικόνα για την αξιοπιστία της διαχείρισης των πόρων της ΕΕ. Επίσης παρουσιάζουμε τη νέα μεθοδολογία ελέγχου των δαπανών για την πολιτική συνοχής (περιφερειακή πολιτική) που υιοθετεί το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο. Τέλος παρουσιάζουμε το κείμενο εργασίας που υιοθέτησε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή για την αναθεώρηση του δημοσιονομικού συστήματος της ΕΕ, εν όψει της συζήτησης για το Μέλλον της Ευρώπης. Το κείμενο αυτό παρουσιάστηκε και συζητήθηκε στο πλαίσιο του Συνεδρίου Jean Monnet για το Μέλλον της Ευρώπης που έλαβε χώρα στις 28.11.2017 στις Βρυξέλλες.



Ετήσια έκθεση του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου για το οικονομικό έτος 2016: γνώμη με επιφύλαξη, και όχι αρνητική γνώμη, σχετικά με τις πληρωμές του 2016, γεγονός που απηχεί μια σημαντική βελτίωση στις δαπάνες της ΕΕ.

Στην Ετήσια έκθεση του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου για το οικονομικό έτος 2016, για πρώτη φορά μετά την καθιέρωση δήλωσης αξιοπιστίας ως προς τους λογαριασμούς του προϋπολογισμού της ΕΕ, οι ελεγκτές διατύπωσαν γνώμη με επιφύλαξη και όχι αρνητική γνώμη ως προς τις πληρωμές του 2016 ενώ «ενέκριναν», χωρίς επιφύλαξη, ως προς την αξιοπιστία τους, τους λογαριασμούς της ΕΕ για το ίδιο έτος. Όσον αφορά τα έσοδα, δεν διαπίστωσαν ουσιώδη σφάλματα.

Κατά τον έλεγχο των δαπανών, το ποσοστό επιπέδου σφάλματος μειώθηκε κατά 0,7 μονάδες από αυτό του 2015.

Σχεδόν το ήμισυ των δαπανών της ΕΕ που αφορούν τις «πληρωμές βάσει δικαιωμάτων», εμφανίζουν επίπεδο σφάλματος κάτω του ανώτατου προκαθορισμένου ορίου σημαντικότητας 2%. Συγκεκριμένα, το επίπεδο σφάλματος των δαπανών στον τομέα «Φυσικοί πόροι: Στήριξη της αγοράς και άμεσες ενισχύσεις» ανέρχεται σε 1,7% και στον τομέα της «Διοίκησης» σε 0,2%.

Οι «πληρωμές για την απόδοση δαπανών» εμφανίζουν υψηλότερα επίπεδα σφάλματος. Ποσοστό 4,8% για τον τομέα «Οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή» και 4,9% για τον τομέα «Φυσικοί πόροι: Αγροτική ανάπτυξη, περιβάλλον, δράση για το κλίμα και αλιεία».

Σύμφωνα με τους ελεγκτές, η μείωση του συνολικού εκτιμώμενου επιπέδου σφάλματος κάτω του 2% θα ήταν εφικτή και για τους παραπάνω τομείς εάν υπήρχαν διαθέσιμες αρκετές πληροφορίες για την πρόληψη ή τον εντοπισμό και τη διόρθωση μέρους των σφαλμάτων, αν δηλαδή ενισχύονταν κατάλληλα οι υπάρχουσες πρόσθετες δικλίδες ελέγχου.

Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο ξεκινά πιλοτικά την εφαρμογή «ανανεωμένης προσέγγισης» κατά τον έλεγχο συμμόρφωσης επί των δαπανών στον τομέα της συνοχής.

Πρόκειται για μια διαδικασία επαλήθευσης των ελέγχων, οι οποίοι έχουν ήδη διενεργηθεί από την ίδια την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και τις εθνικές ελεγκτικές αρχές, ως προς τη νομιμότητα και την κανονικότητα των δαπανών της ΕΕ.

Σκοπός της παραπάνω διαδικασίας είναι αφενός ο έλεγχος της αξιοπιστίας των πληροφοριών που παρέχονται από την Επιτροπή τόσο για καθένα από τα προγράμματα, όσο και για τον τομέα της συνοχής συνολικά και αφετέρου η διαμόρφωση συνολικής γνώμης για τη νομιμότητα και την κανονικότητα των δαπανών της ΕΕ.

Η παραπάνω προσέγγιση, σύμφωνα και με τα όσα αποφασίστηκαν στη στρατηγική του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου για την περίοδο 2018-2020, συμβάλει στην αύξηση την προστιθέμενης αξίας της δήλωσης αξιοπιστίας που καταρτίζει το Ελεγκτικό Συνέδριο.

Τα αποτελέσματα των παραπάνω ελέγχων θα περιληφθούν στην επόμενη ετήσια έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου για το έτος 2017.

Περισσότερες πληροφορίες:
<https://www.eca.europa.eu/en/Pages/NewsItem.aspx?nid=9390>





Έτσι, οι ελεγκτές συνιστούν στην Επιτροπή να απλουστεύσει τα εργαλεία μέτρησης που χρησιμοποιεί, ακολουθώντας τις διεθνείς βέλτιστες πρακτικές.

Τέλος, διαπιστώνουν ότι η εκπλήρωση συσσωρευμένων υποχρεώσεων το 2016 ήταν υψηλότερη από ποτέ, γεγονός το οποίο πρέπει να ληφθεί υπόψη κατά τον σχεδιασμό των δαπανών της ΕΕ για τη μετά το 2020 περίοδο προκειμένου να αποτραπεί, καθώς αποτελεί «βραδυφλεγή βόμβα» για την βιωσιμότητα των οικονομικών της ΕΕ.

Περισσότερες πληροφορίες:

<http://www.eca.europa.eu/el/Pages/AR2016.aspx>

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δρομολογεί δημόσια συζήτηση για «το μέλλον των οικονομικών της ΕΕ», υπό το φως, αφενός των νέων οικονομικών απαιτήσεων και αφετέρου του περιορισμού των πόρων.

Το έγγραφο προβληματισμού της Επιτροπής, το οποίο εντάσσεται στο πλαίσιο της παρουσίασης της Λευκής Βίβλου για το Μέλλον της Ευρώπης, εξετάζει τις εναλλακτικές επιλογές προκειμένου ο προϋπολογισμός της Ευρωπαϊκής Ένωσης να ανταποκρίνεται στους στόχους της και να αξιοποιείται το κάθε ευρώ προς όφελος των πολιτών της.

Σύμφωνα με δήλωση του Επιτρόπου επί του Προϋπολογισμού και των Ανθρώπινων Πόρων, Günther H. Oettinger, οι νέες προκλήσεις απαιτούν μία νέα προσέγγιση είτε προς την κατεύθυνση της μείωσης των

εξόδων είτε της εξασφάλισης επιπλέον εσόδων με τελικό στόχο σε κάθε περίπτωση το κάθε ευρώ από τον προϋπολογισμό της ΕΕ που επενδύεται, να προσφέρει προστιθέμενη αξία και να έχει θετικό αντίκτυπο στην καθημερινή ζωή των πολιτών.

Η Επίτροπος επί της Περιφερειακής Πολιτικής, Corina Cretu, δήλωσε ότι απαιτείται ριζική αναμόρφωση του προϋπολογισμού της ΕΕ ώστε να καταστεί απλούστερος, ευέλικτος και ταυτόχρονα ισχυρό εργαλείο ανάπτυξης, όπως απαιτεί η όλο και στενότερη συνεργασία στην παγκοσμιοποιημένη οικονομία.



Σύμφωνα με το έγγραφο, οι νέες συνθήκες απαιτούν αφενός, αύξηση της χρηματοδότησης και προς νέους τομείς πολιτικής, όπως η μετανάστευση, η εσωτερική και η εξωτερική ασφάλεια και άμυνα και προς υπάρχουσες πολιτικές όπως η κλιματική αλλαγή και η ανθρωπιστική και αναπτυξιακή βοήθεια, και αφετέρου, προσαρμογή στη μείωση των πόρων, κυρίως λόγω της αποχώρησης του Ηνωμένου Βασιλείου από την ΕΕ.

Στη συνέχεια, στο έγγραφο προβληματισμού παρουσιάζονται τα παρακάτω πέντε σενάρια για το μέλλον των οικονομικών της ΕΕ, τα οποία διαφέρουν ως προς το ύψος των δαπανών, την προέλευση των χρημάτων και τους επιδιωκόμενους στόχους.

- Η πορεία συνεχίζεται: η ΕΕ των 27 συνεχίζει προς την επιτυχή ολοκλήρωση του προγράμματος των θετικών μεταρρυθμίσεων.
- Κάνουμε από κοινού λιγότερα: η ΕΕ των 27 κάνει από κοινού λιγότερα σε όλους τους τομείς πολιτικής.
- Ορισμένοι κάνουν περισσότερα: η ΕΕ των 27 επιτρέπει σε ομάδες κρατών μελών να αναπτύξουν μεγαλύτερη δράση σε συγκεκριμένους τομείς.
- Ριζικός ανασχεδιασμός: η ΕΕ των 27 κάνει περισσότερα σε ορισμένους τομείς, ενώ σε άλλους λιγότερα.

- Κάνουμε μαζί πολύ περισσότερα: η ΕΕ των 27 αποφασίζει στενότερη συνεργασία των κρατών μελών σε όλους τους τομείς πολιτικής.

Επιπλέον, αναλύονται τα βασικά χαρακτηριστικά του προϋπολογισμού της ΕΕ και καταγράφονται οι κύριες τάσεις και εξελίξεις σε βασικούς τομείς πολιτικής, όπως η συνοχή και η γεωργία. Εξετάζονται ακόμη ζητήματα όπως η προστιθέμενη αξία της χρηματοδότησης της ΕΕ και η σύνδεση της χρηματοδότησης αυτής με τις διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις στα κράτη μέλη.

Συγκεκριμένα, όσον αφορά τα χαρακτηριστικά του, η σύνθεση του προϋπολογισμού αλλάζει. Αν και το μερίδιο των δαπανών για τη γεωργία και την πολιτική συνοχής παραμένει στο 70%, πλέον η έμφαση δίδεται σε δαπάνες για τομείς όπως η έρευνα, τα διευρωπαϊκά δίκτυα και η εξωτερική δράση.

Ο προϋπολογισμός της ΕΕ παρουσιάζει πλέον μια διευρυμένη χρηματοδοτική αρχιτεκτονική καθώς έχει συμπληρωθεί και με εργαλεία όπως η πρόσθετη χρηματοδότηση η οποία παρέχεται από την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων ή από άλλους οργανισμούς βάσει διακυβερνητικών συμφωνιών.

Συχνά αυτή η διευρυμένη αρχιτεκτονική αυξάνει και την πολυπλοκότητα των οικονομικών της ΕΕ.



Σε κάθε περίπτωση, ο στόχος του προϋπολογισμού της ΕΕ είναι να αυξηθεί η Ευρωπαϊκή προστιθέμενη αξία σύμφωνα με τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας. Να εξασφαλιστεί δηλαδή η παροχή δημοσίων αγαθών με ευρωπαϊκή διάσταση με σεβασμό στις βασικές ελευθερίες, την ενιαία αγορά και την οικονομική και νομισματική ένωση.

Όσον αφορά τις κύριες τάσεις και εξελίξεις, οι νέες προκλήσεις οι οποίες έχουν ανακύψει, όπως η προσφυγική κρίση, τα προβλήματα ασφάλειας, οι απειλές στον κυβερνοχώρο και η τρομοκρατία καθώς και ο τομέας της άμυνας σε συνδυασμό με τη μείωση της συνεισφοράς στη χρηματοδότηση του προϋπολογισμού από την απώλεια ενός σημαντικού εταίρου, ενισχύουν τη συζήτηση σχετικά με τον εκσυγχρονισμό του προϋπολογισμού της ΕΕ καθώς ο προϋπολογισμός της ΕΕ δεν είναι απλά ένα εργαλείο λογιστικής αλλά ένα μέσο για την επίτευξη των πολιτικών στόχων της Ένωσης.

Στον προϋπολογισμό της ΕΕ έχουν ενσωματωθεί οι στόχοι της βιώσιμης ανάπτυξης ενώ υπάρχει πολιτική δέσμευση να διατεθεί τουλάχιστον το 20% του προϋπολογισμού για την περίοδο 2014-2020 σε δράσεις για το κλίμα. Στόχος είναι η μείωση των οικονομικών και κοινωνικών αποκλίσεων μεταξύ και εντός των κρατών μελών καθώς και η ενδυνάμωση των πολιτών προκειμένου να διαδραματίσουν ενεργό ρόλο στην κοινωνία.

Οι τρεις βασικές λειτουργίες του προϋπολογισμού, δηλαδή η επένδυση σε δημόσια αγαθά, η αναδιανομή και η μακροοικονομική σταθεροποίηση επιτυγχάνονται, σε Ευρωπαϊκό επίπεδο, με τη χρηματοδότηση επενδυτικών προγραμμάτων και προγραμμάτων έρευνας, με την αναδιανομή πόρων μέσω της πολιτικής συνοχής η οποία εστιάζει στην εδαφική και κοινωνική συνοχή και με την οικονομική σταθερότητα κυρίως μέσω της εξασφάλισης σταθερού επιπέδου επενδύσεων.

Η λειτουργία της μακροοικονομικής σταθερότητας υπήρξε αντικείμενο προβληματισμού της Επιτροπής ως προς την καθιέρωση περαιτέρω σταθεροποίησης και περαιτέρω σύγκλισης αντίστοιχα.

Ο μελλοντικός προϋπολογισμός της ΕΕ θα πρέπει να σχεδιαστεί έτσι ώστε αφενός να καλύψει τους τομείς που θα διασφαλίσουν οικονομική ισχύ, βιωσιμότητα, αλληλεγγύη και ασφάλεια για το μέλλον και αφετέρου να καλύψει το κενό που θα δημιουργηθεί στα οικονομικά της ΕΕ από την αποχώρηση του Ηνωμένου Βασιλείου από την Ένωση.

Στο τρέχον δημοσιονομικό πλαίσιο επιχειρήθηκε η επιμήκυνση των ορίων ευελιξίας, ενώ η εξάλειψη ελαφρύνσεων, ήτοι των «επιστροφών» σε ορισμένα κράτη λόγω της υπερβολικής συνεισφοράς τους στον προϋπολογισμό της ΕΕ σε σύγκριση με τα οφέλη που αποκομίζουν από αυτόν, είναι επίσης ένα ζητούμενο.



Πως προτίθεται να απαντήσει η Επιτροπή σε αυτές τις προκλήσεις;

Προκειμένου να μειωθούν οι οικονομικές και κοινωνικές αποκλίσεις μεταξύ των κρατών μελών προτείνεται η επένδυση στο ανθρώπινο δυναμικό με δράσεις και πρωτοβουλίες για την εκπαίδευση, την κατάρτιση, την υγεία, την ισότητα και την κοινωνική ένταξη.

Εφόσον υπάρχει συναίνεση, να ενισχυθεί η χρηματοδότηση στους τομείς κοινής πολιτικής ασφάλειας και άμυνας και να υπάρξει οικονομική στήριξη των ευρωπαϊκών πολιτικών και δράσεων σύμφωνα με τις ειδικές ανά χώρα συστάσεις στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου.

Τίθεται επίσης ο προβληματισμός κατά πόσο θα πρέπει να καθιερωθεί ένας μηχανισμός μακροοικονομικής σταθεροποίησης παράλληλα με το επόμενο πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο.

Κρίνεται αναγκαίο να στραφεί η Ένωση προς νέα βιώσιμα ολοκληρωμένα μοντέλα ανάπτυξης με οικονομικές, κοινωνικές και περιβαλλοντικές παραμέτρους. Ενώ όλα τα μέσα και τα προγράμματα που χρηματοδοτούνται από τον προϋπολογισμό της ΕΕ πρέπει να ελεγχθούν ως προς την προστιθέμενη αξία της ΕΕ.

Όσον αφορά τις εξωτερικές πολιτικές, προτείνεται η μείωση του αριθμού των σχετικών μέσων χρηματοδότησης αλλά με αύξηση της ευελιξίας τους.

Τέλος, η προώθηση μιας ισχυρής ευρωπαϊκής δημόσιας διοίκησης είναι ένα ακόμη εργαλείο για την υλοποίηση των προτεραιοτήτων της ΕΕ.

Ο μελλοντικός σχεδιασμός του προϋπολογισμού της ΕΕ πρέπει να καθοδηγείται από τις αρχές της προστιθέμενης αξίας για την ΕΕ, της λογοδοσίας, της περισσότερης ευελιξίας εντός σταθερού πλαισίου και της απλούστευσης των κανόνων.

Σύμφωνα με το κείμενο, μια ακόμη παράμετρος η οποία θα πρέπει να ληφθεί υπόψη κατά το σχεδιασμό του προϋπολογισμού της ΕΕ, είναι η εξασφάλιση ισορροπίας μεταξύ σταθερότητας και ευελιξίας της χρηματοδότησης.

Σε αυτό μπορεί να συνεισφέρει η διάρκεια του δημοσιονομικού πλαισίου. Η μείωση από 7 έτη σε 5 που αποτελεί και το ελάχιστο όριο σύμφωνα με τη Συνθήκη, μπορεί να παρέχει μεγαλύτερη ευελιξία.

Η ευελιξία των οικονομικών της ΕΕ μπορεί να εξασφαλιστεί και από όργανα ή μέσα τα οποία συμπληρώνουν τον προϋπολογισμό της ΕΕ κυρίως σε περιόδους δημοσιονομικών περιορισμών. Ένα παράδειγμα είναι το Ευρωπαϊκό Ταμείο Στρατηγικών Επενδύσεων.

Πρέπει να ληφθούν μέτρα για την απλούστευση του προϋπολογισμού. Προς αυτήν την κατεύθυνση προτείνεται η διαμόρφωση ενός «ενιαίου εγχειριδίου κανόνων» που θα διέπει όλες τις διαδικασίες και τα μέσα ή την εφαρμογή των ενιαίων κανόνων και όρων για το ίδιο είδος έργων.



Επίσης, υπάρχει ανάγκη αποκατάστασης της εμπιστοσύνης μεταξύ διαφόρων θεσμικών οργάνων με την αποτελεσματικότητα των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου.

Πέραν του προβληματισμού ως προς τις δαπάνες του προϋπολογισμού της ΕΕ υπάρχει και προβληματισμός ως προς τη χρηματοδότηση του προϋπολογισμού και του συστήματος των ιδίων πόρων και του τρόπου με τον οποίο αυτό το σύστημα μπορεί να μεταρρυθμιστεί ώστε να είναι πιο αποδοτικό, απλό, δίκαιο και διαφανές.

Η κατάργηση των επιστροφών θα ήταν μια επιλογή για την απλούστευση του συστήματος των εσόδων. Επίσης, κάθε νέος ίδιος πόρος θα πρέπει να συνοδεύει και τις βασικές πολιτικές της ΕΕ.

Περισσότερες πληροφορίες:

http://ec.europa.eu/regional_policy/el/newsroom/news/2017/06/28-06-2017-an-eu-budget-fit-for-tomorrow-commission-opens-debate-on-future-of-eu-finances

