

I

(Ανακινώσεις)

ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΗ αριθ. 10/2005

σχετικά με το σχέδιο κανονισμού του Συμβουλίου για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ, Ευρατόμ) αριθ. 1605/2002 της 25ης Ιουνίου 2002 για τη θέσπιση του δημοσιονομικού κανονισμού που εφαρμόζεται στο γενικό προϋπολογισμό των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων

(δυνάμει του άρθρου 248, παράγραφος 4, δεύτερο εδάφιο, ΕΚ)

(2006/C 13/01)

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

	Σελίδα
ΕΙΣΑΓΩΓΗ	2
ΣΤΑΘΕΡΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΣΥΝΕΠΕΙΑ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΝΟΝΩΝ	3
ΑΡΧΕΣ ΤΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ	3
Αρχή της ετήσιας διάρκειας	4
Αρχή της καθολικότητας	4
Αρχή της ειδικότητας	4
Αρχή της διαφάνειας	4
ΚΑΤΑΡΤΙΣΗ ΚΑΙ ΔΙΑΡΘΡΩΣΗ ΤΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ	4
ΕΚΤΕΛΕΣΗ ΤΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ	5
Μέθοδοι εκτέλεσης του προϋπολογισμού	5
Ρόλος του υπολόγου: αξιοπιστία των λογαριασμών	5
Ευθύνες των δημοσιονομικών παραγόντων	6
Διοργανική συνεργασία	6
ΣΥΝΑΨΗ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ	6
Περιπτώσεις αποκλεισμού	6
Διορισμός εμπειρογνομόνων	7
Διοργανική συνεργασία	7
ΕΠΙΔΟΤΗΣΕΙΣ	7
Αρχή της μη προσπόρισης κέρδους	7
Αρχή της μη σφύρευσης	8
Σύναψη συμβάσεων	8
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ	8

ΤΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ,

Έχοντας υπόψη:

τη συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, και ιδίως το άρθρο 248, παράγραφος 4, και το άρθρο 279,

τη συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας, και ιδίως το άρθρο 160Γ, παράγραφος 4, και το άρθρο 183,

τον κανονισμό (ΕΚ, Ευρατόμ) αριθ. 1605/2002 του Συμβουλίου, της 25ης Ιουνίου 2002, για τη θέσπιση του δημοσιονομικού κανονισμού που εφαρμόζεται στο γενικό προϋπολογισμό των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ⁽¹⁾, και ιδίως το άρθρο 184, το οποίο προβλέπει επανεξέταση του κανονισμού κάθε τρία έτη,

την πρόταση κανονισμού του Συμβουλίου για τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ, Ευρατόμ) αριθ. 1605/2002 ⁽²⁾,

το αίτημα του Συμβουλίου για γνωμοδότηση σχετικά με την εν λόγω πρόταση, το οποίο υπεβλήθη στο Ελεγκτικό Συνέδριο στις 15 Ιουλίου 2005,

ΕΝΕΚΡΙΝΕ ΤΗΝ ΑΚΟΛΟΥΘΗ ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΗ:

Εισαγωγή

1. Η πρόταση που υποβλήθηκε από την Επιτροπή στοχεύει:

- στη βελτίωση της αποδοτικότητας και της διαφάνειας στη λειτουργία των κανόνων,
- στην απλοποίηση των κανόνων και των απαιτήσεων για τις συμβάσεις και τις επιδοτήσεις κατ' αναλογία με το κόστος και τους σχετικούς κινδύνους,
- στη διευκρίνιση και την εκλογίκευση των διατάξεων που διέπουν τις διάφορες μεθόδους διαχείρισης.

2. Στην αιτιολογική έκθεσή της, η Επιτροπή δηλώνει ότι, καθόσον ο δημοσιονομικός κανονισμός αποτελεί την κύρια νομοθετική πράξη για την εκτέλεση του προϋπολογισμού, οι στόχοι της πρέπει να επιτευχθούν διατηρώντας ταυτόχρονα τη σταθερότητα των κανόνων και, ιδιαίτερα, των βασικών αρχών, εννοιών και δομών του δημοσιονομικού κανονισμού ⁽³⁾.

3. Προς το σκοπό αυτό, η πρόταση καθορίζει τα ακόλουθα κριτήρια:

- περιορισμό των νομοθετικών αλλαγών στα προβλήματα για τα οποία δεν υπάρχουν εναλλακτικές λύσεις,
- απόρριψη οποιασδήποτε πρότασης για τροποποίηση η οποία θα έθετε υπό αμφισβήτηση τα στοιχεία-κλειδιά της μεταρρύθμισης της Επιτροπής,
- μείωση στο απόλυτα ελάχιστο οποιωνδήποτε παρεκκλίσεων από τις αρχές του προϋπολογισμού,
- συμπερίληψη των τροποποιήσεων που επέβαλαν οι νέοι τομεακοί κανονισμοί για την περίοδο 2007-2013,

— αιτιολόγηση των νομοθετικών αλλαγών που αφορούν:

- την υποχρέωση της Επιτροπής να εκτελεί τον προϋπολογισμό και να υλοποιεί τους στόχους των πολιτικών που έχουν καθοριστεί,
- τις απαιτήσεις της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης,
- την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ,
- την ανάγκη διατύπωσης θετικής δήλωσης αξιοπιστίας βραχυπρόθεσμα.

4. Το Συνέδριο εξέτασε το σχέδιο κανονισμού που υπέβαλε η Επιτροπή, λαμβάνοντας υπόψη τις αρχές, τους στόχους και τα κριτήρια που προαναφέρθηκαν. Φρονεί ότι η διατύπωση θετικής δήλωσης αξιοπιστίας δεν αποτελεί ενδεδειγμένο κριτήριο για τον προσανατολισμό της αναθεώρησης των δημοσιονομικών κανόνων. Εντούτοις, η βελτίωση της δημοσιονομικής διαχείρισης της Κοινότητας θα έπρεπε να αποτελεί κριτήριο για τον καθορισμό των αναγκαίων αλλαγών στο δημοσιονομικό κανονισμό.

5. Το Συνέδριο φρονεί ότι σε πολλούς τομείς οι προτεινόμενες προσαρμογές και αλλαγές αποτελούν σημαντικό βήμα προς την απλοποίηση και την ευελιξία που είναι αναγκαίες για αποτελεσματική δημοσιονομική διαχείριση. Εντούτοις, για τους λόγους που παρατίθενται κατωτέρω, οι αρχές και τα κριτήρια που θα έπρεπε να είχαν κατευθύνει τις εν λόγω αλλαγές δεν ακολουθήθηκαν πάντοτε και οι επιδιωκόμενοι στόχοι δεν επιτεύχθηκαν πλήρως.

6. Συνεπώς, ορισμένες από τις τροποποιήσεις που πρότεινε η Επιτροπή δεν είναι αιτιολογημένες και κινδυνεύουν να περιπλέξουν τη διαχείριση. Εξάλλου, η προτεινόμενη αναθεώρηση δεν παρέχει λύσεις για ορισμένες διαχειριστικές ανάγκες, όπως αναφέρεται στα σημεία 21, 26, 29, 30, 32 και 39.

⁽¹⁾ ΕΕ L 248 της 16.9.2002· διορθωτικό στην ΕΕ L 25 της 30.1.2003.

⁽²⁾ COM(2005) 181 τελικό της 3ης Μαΐου 2005.

⁽³⁾ Δημοσιονομικός κανονισμός — Κανονισμός (ΕΚ, Ευρατόμ) αριθ. 1605/2002 του Συμβουλίου.

Σταθερότητα και συνέπεια των δημοσιονομικών κανόνων

7. Ο προηγούμενος δημοσιονομικός κανονισμός είχε τροποποιηθεί επανειλημμένα, με αποτέλεσμα να χαρακτηρίζεται από ασυνέπειες, όπως επισήμανε το Συνέδριο στη γνωμοδότηση αριθ. 4/97 ⁽¹⁾. Ειδικότερα, η κριτική του Συνεδρίου ⁽²⁾ αφορούσε τη γενική έλλειψη συνοχής του κειμένου, καθώς και τα εξής:

- πραγματοποίηση αποσπασματικών αλλαγών προκειμένου να επιλυθούν επιμέρους προβλήματα,
- συνύπαρξη αρκετών καθεστώτων και πολυάριθμων παρεκκλίσεων,
- ορισμένες θεμελιώδεις δημοσιονομικές διατάξεις περιέχονταν στους κανονισμούς που διέπουν επιμέρους πολιτικές, μέτρα ή προγράμματα αλλά δεν είχαν συμπεριληφθεί στο δημοσιονομικό κανονισμό και, σε ορισμένες περιπτώσεις, ήταν ασύμβατες με αυτόν.

Το 1998, ως αποτέλεσμα της εν λόγω γνωμοδότησης και του εντοπισμού των ασυνεπειών, η Επιτροπή προέβη στην έναρξη της διαδικασίας αναθεώρησης, η οποία, έπειτα από μακρά διοργανική προετοιμασία και συζήτηση, οδήγησε το 2002 στον ισχύοντα κανονισμό.

8. Η Επιτροπή έχει αναγνωρίσει ότι ορισμένες πτυχές (πρότυπα εσωτερικού ελέγχου, κατάρτιση του προϋπολογισμού και διαχείριση βάσει δραστηριότητας) του ισχύοντος δημοσιονομικού κανονισμού ο οποίος περιλαμβάνεται στη διαδικασία μεταρρύθμισης της δημοσιονομικής διαχείρισης την οποία έχει ξεκινήσει το εν λόγω θεσμικό όργανο δεν έχουν εφαρμοστεί πλήρως και ότι απαιτούνται πρόσθετες προσπάθειες προκειμένου να λειτουργήσουν αποτελεσματικά ⁽³⁾. Επιπλέον, τα λοιπά θεσμικά όργανα μόλις πρόσφατα καθιέρωσαν ορισμένα στοιχεία του εν λόγω κανονισμού.

9. Στο πλαίσιο αυτό, η αιτιολογική έκθεση που συνοδεύει την πρόταση καθορίζει ως κατευθυντήρια αρχή για την αναθεώρηση τη διασφάλιση της σταθερότητας των κανόνων και, ιδιαίτερα, των αρχών του προϋπολογισμού όπως καθορίζονται στο άρθρο 2 του δημοσιονομικού κανονισμού ⁽⁴⁾.

10. Εντούτοις, επιπλέον των συντακτικών αλλαγών, το σχέδιο αναθεώρησης περιλαμβάνει προτάσεις τροποποιήσεων σε 74 άρθρα —40 % των ισχυόντων άρθρων— οι οποίες επηρεάζουν σχεδόν όλους τους τίτλους του κανονισμού. Συνεπώς, η πρόταση της Επιτροπής αποτελεί ουσιαστική αναδιατύπωση του κειμένου του δημοσιονομικού κανονισμού.

11. Επιπλέον, η παρούσα αναθεώρηση του δημοσιονομικού κανονισμού συνοδεύεται από τρεις προτάσεις τροποποίησης των κανόνων εφαρμογής του δημοσιονομικού κανονισμού, οι οποίες είχαν υποβληθεί ή ανακοινωθεί κατά το 2005.

⁽¹⁾ Γνωμοδότηση αριθ. 4/97 σχετικά με την πρόταση κανονισμού (Ευρατόμ, ΕΚΑΧ, ΕΚ) του Συμβουλίου που τροποποιεί το δημοσιονομικό κανονισμό της 21ης Δεκεμβρίου 1977 που εφαρμόζεται στο γενικό προϋπολογισμό των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΕΕ C 57 της 23.2.1998).

⁽²⁾ Γνωμοδότηση αριθ. 4/97, σημείο 3.

⁽³⁾ Συγκεκριμενοποιητική έκθεση, COM(2005) 256 τελικό της 15ης Ιουνίου 2005.

⁽⁴⁾ Προτεινόμενη αναθεώρηση της πέμπτης αιτιολογικής σκέψης: «Η αρχή σύμφωνα με την οποία οι λοιπές νομοθετικές πράξεις που αναφέρονται στην εκτέλεση του προϋπολογισμού πρέπει να συμμορφώνονται με το δημοσιονομικό κανονισμό θα πρέπει να ενισχυθεί».

12. Ορισμένες από τις προτεινόμενες τροποποιήσεις ξεκίνησαν μετά από αίτημα υπηρεσιών της Επιτροπής, προκειμένου να απλοποιηθεί η διαχείριση του προϋπολογισμού. Εντούτοις, υπάρχει κίνδυνος περιπλοκής της διαχείρισης με την καθιέρωση εξαιρέσεων και παρεκκλίσεων, ιδίως στους τομείς της γεωργίας και της έρευνας. Άλλες προτάσεις είτε προέρχονται από τροποποιήσεις της τομεακής νομοθεσίας είτε προβλέπονταν στις νομοθετικές προτάσεις της Επιτροπής για την περίοδο 2007-2013 [ιδίως για την κοινή γεωργική πολιτική (ΚΓΠ) και την έρευνα].

13. Υπό αυτές τις συνθήκες, το Συνέδριο θεωρεί ότι ορισμένες από τις αρχές και τα κριτήρια που καθόρισε η Επιτροπή (σταθερότητα των κανόνων, νομοθετικές αλλαγές μόνον σε ουσιώδεις περιπτώσεις όταν δεν υπάρχει άλλη λύση, περιορισμός οποιωνδήποτε παρεκκλίσεων από τις αρχές του προϋπολογισμού στο απόλυτα ελάχιστο) δεν ακολουθήθηκαν, περιπλέκοντας κατ' αυτόν τον τρόπο τη δημοσιονομική διαχείριση προτού επιτευχθούν τα αποτελέσματα των σημαντικών αλλαγών που θέσπισε ο ισχύων δημοσιονομικός κανονισμός.

14. Μολονότι το άρθρο 184 του δημοσιονομικού κανονισμού προβλέπει ότι αυτός επανεξετάζεται κάθε τρία έτη, οι τροποποιήσεις πρέπει να περιορίζονται στις αυστηρά αναγκαίες προκειμένου να διατηρείται η σταθερότητα των δημοσιονομικών κανόνων.

15. Η γνωμοδότηση του Συνεδρίου επικεντρώνεται στους τίτλους I έως VI των κοινών διατάξεων, δεδομένου ότι οι προτεινόμενες τροποποιήσεις στον τίτλο VII «Απόδοση των λογαριασμών και λογιστική» του μέρους I του κανονισμού (κοινές διατάξεις) και του μέρους III (μεταβατικές και τελικές διατάξεις) είναι κυρίως τεχνικής φύσης και αποτελούν ενημέρωση των διατάξεων υπό το πρίσμα των λογιστικών αλλαγών που τέθηκαν σε ισχύ από 1ης Ιανουαρίου 2005. Επιπλέον, οι προτεινόμενες τροποποιήσεις στο μέρος II (ειδικές διατάξεις) επηρεάζουν, ιδιαίτερα, τις αρχές του προϋπολογισμού που καθορίζονται στον τίτλο II των κοινών διατάξεων.

Αρχές του προϋπολογισμού

16. Και οι δύο οι γνωμοδοτήσεις του Συνεδρίου αριθ. 4/97 και 2/2001 ⁽⁵⁾ σχετικά με το δημοσιονομικό κανονισμό συνιστούσαν αυστηρότερη εφαρμογή των αρχών του προϋπολογισμού και περιορισμό των εξαιρέσεων στο ελάχιστο. Οι εν λόγω συστάσεις υιοθετήθηκαν από την Επιτροπή ως κατευθυντήρια αρχή για την παρούσα αναθεώρηση του δημοσιονομικού κανονισμού.

17. Εντούτοις, οι προτεινόμενες αλλαγές επηρεάζουν τις αρχές:

- της ενότητας του προϋπολογισμού (άρθρο 5α: τόκοι που γεννώνται από την προχρηματοδότηση),
- της ετήσιας διάρκειας (άρθρο 149: μεταφορά μη διαχωριζόμενων πιστώσεων αναλήψεων υποχρεώσεων του ΕΓΤΕ ⁽⁶⁾ · άρθρο 160α: ανασύσταση των πιστώσεων αναλήψεων υποχρεώσεων για την έρευνα· άρθρα 12 και 150: εκ των προτέρων δέσμευση πιστώσεων για δαπάνες ανθρωπιστικής βοήθειας και του ΕΓΤΕ),

⁽⁵⁾ Γνωμοδότηση αριθ. 4/97, σημείο 16· γνωμοδότηση αριθ. 2/2001 σχετικά με την πρόταση κανονισμού του Συμβουλίου περί δημοσιονομικού κανονισμού που εφαρμόζεται στο γενικό προϋπολογισμό των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, σημείο 5 (ΕΕ C 162 της 5.6.2001).

⁽⁶⁾ Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Εγγυήσεων.

- της καθολικότητας (άρθρο 18: ειδικός προορισμός εσόδων από συνεισφορές των κρατών μελών για προγράμματα εξωτερικής βοήθειας και από την πώληση εξοπλισμού),
- της ειδικότητας (άρθρο 23: μεταφορές πιστώσεων από τον τίτλο «προσωρινές πιστώσεις»· μεταφορές πιστώσεων διοικητικής λειτουργίας· διαδικασία κοινοποίησης· άρθρα 26, 45 και 46: προσαρμογές λόγω της κατάργησης του αποθεματικού που συνδέεται με τα δάνεια και τις εγγυήσεις τέτοιων δανείων προς τρίτες χώρες),
- της διαφάνειας (άρθρο 29): παράταση της προθεσμίας δημοσίευσης του προϋπολογισμού.

18. Μολονότι ορισμένες αλλαγές οφείλονται στην απλοποίηση της διαχείρισης των πιστώσεων του προϋπολογισμού και εισάγουν διευκρινίσεις που αιτιολογούνται από συγκεκριμένες συνθήκες (ήτοι ενότια του προϋπολογισμού: τόκοι που γεννώνται από την προχρηματοδότηση· ετήσια διάρκεια: εκ των προτέρων δέσμευση πιστώσεων για την αντιμετώπιση ανθρωπιστικών κρίσεων), η αναγκαιότητα περαιτέρω εξαιρέσεων δεν αποδεικνύεται πάντοτε. Τα εν λόγω ζητήματα εξετάζονται κατωτέρω.

Αρχή της ετήσιας διάρκειας

19. Στη γνωμοδότηση αριθ. 2/2001 ⁽¹⁾ το Συνέδριο εξέφρασε την άποψη ότι η μεταφορά πιστώσεων δεν ήταν επιθυμητή στο πλαίσιο του καθιερωμένου διαχωριζόμενων πιστώσεων διότι το οικονομικό της αποτέλεσμα ήταν οριακό και επέφερε περιττή πολυπλοκότητα στα συστήματα διαχείρισης. Κατόπιν της έγκρισης μέτρων δημοσιονομικής πειθαρχίας για τις άμεσες ενισχύσεις δυνάμει της κοινής γεωργικής πολιτικής ⁽²⁾, η Επιτροπή προτείνει την επέκταση της δυνατότητας μεταφορών ώστε να περιλάβει τις μη διαχωριζόμενες πιστώσεις αναλήψεων υποχρεώσεων (άρθρο 149). Η εν λόγω εξαίρεση δεν είναι αιτιολογημένη διότι τα σχετικά ποσά είναι μικρά και συνεπώς θα μπορούσαν εύκολα να απορροφώνται από τον προϋπολογισμό για το επόμενο οικονομικό έτος.

20. Επίσης, το Συνέδριο δήλωσε την αντίθεσή του στο να καταστεί δυνατή η ανασύσταση αποδεσμευθεισών πιστώσεων ⁽³⁾. Θεώρησε ότι τέτοιου είδους εξαίρεση στο γενικό κανόνα δεν ήταν αναγκαία, διότι οποιεσδήποτε ανάγκες όσον αφορά τις πιστώσεις μπορούσαν να καλυφθούν από νέες πιστώσεις αναλήψεων υποχρεώσεων. Η πρόταση μειώνει τη δυνατότητα ανασύστασης πιστώσεων στην περίπτωση των διαρθρωτικών ταμείων, αλλά εισάγει τη δυνατότητα αυτή στον τομέα της έρευνας (άρθρο 160α). Το Συνέδριο φρονεί ότι τέτοιου είδους εξαιρέσεις δεν είναι αιτιολογημένες διότι οι τροποποιήσεις του προϋπολογισμού και οι μηχανισμοί διαχείρισης που ήδη προβλέπουν οι ισχύοντες κανόνες επαρκούν για την αντιμετώπιση όλων των ενδεχόμενων αναγκών.

Αρχή της καθολικότητας

21. Δεν υπάρχουν προτάσεις τροποποιήσεων για την αντιμετώπιση των γνωστών προβλημάτων στο πλαίσιο της πολιτικής ακινήτων. Σε αντίθεση με την αρχή που καθορίζεται στο άρθρο 7 του δημοσιονομικού κανονισμού, οι πιστώσεις αναλήψεων υποχρεώσεων για πράξεις που αφορούν την κτήση ή την κατασκευή ακινήτων δεν

καλύπτουν το συνολικό κόστος των νομικών δεσμεύσεων που αναλαμβάνονται, διότι οι πιστώσεις διοικητικής λειτουργίας είναι μη διαχωριζόμενες πιστώσεις δυνάμει του άρθρου 179 του ίδιου κανονισμού. Συνεπώς, το Συνέδριο επαναλαμβάνει τη σύστασή του ⁽⁴⁾ να χρησιμοποιούνται οι διαχωριζόμενες πιστώσεις για αυτό το είδος πράξεων.

22. Όσον αφορά τις εξαιρέσεις στην αρχή της καθολικότητας (έσοδα με ειδικό προορισμό), το Συνέδριο συνιστούσε στη γνωμοδότηση αριθ. 2/2001 ⁽⁵⁾ οι οριακές περιπτώσεις να μη θεωρούνται εξαιρέσεις και να αντιμετωπίζονται σύμφωνα με τις γενικές διατάξεις. Κατά την άποψη του Συνεδρίου, η προτεινόμενη τροποποίηση σχετικά με τον καθορισμό ειδικού προορισμού για έσοδα από την πώληση οχημάτων, εξοπλισμού και εγκαταστάσεων ή συσκευών, εξοπλισμού και υλικού για επιστημονική και τεχνική χρήση [άρθρο 18, παράγραφος 1, στοιχείο εα)] αποτελεί οριακή περίπτωση για την οποία δεν υπάρχει αιτιολόγηση.

Αρχή της ειδικότητας

23. Η προτεινόμενη τροποποίηση στο άρθρο 23, παράγραφος 1, στοιχείο β) καταργεί όλα τα όρια μεταφοράς πιστώσεων διοικητικής λειτουργίας μεταξύ τίτλων (τομέων πολιτικής), υπό τον όρο ότι οι εν λόγω δαπάνες είναι πανομοιότυπου χαρακτήρα. Σε αντίθεση με τις αρχές της μεταρρύθμισης της Επιτροπής, η πρόταση αποσυνδέει τον προϋπολογισμό βάσει δραστηριοτήτων από τη διαχείριση βάσει δραστηριοτήτων, περιορίζοντας κατ' αυτόν τον τρόπο τη μεταρρύθμιση σε απλή αλλαγή παρουσίασης του προϋπολογισμού. Πράγματι, η πρόταση δεν λαμβάνει υπόψη το γεγονός ότι όταν χορηγούνται πιστώσεις διοικητικής λειτουργίας από την αρμόδια για τον προϋπολογισμό αρχή για τη διαχείριση δραστηριοτήτων που αντιστοιχούν σε διάφορους τομείς πολιτικής (τίτλους του προϋπολογισμού), αυτές συνδέονται με συγκεκριμένους στόχους. Το Συνέδριο συνιστά στο Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο να εξετάσουν, στο πλαίσιο των ΠΒΔ/ΔΒΔ, εάν μια τέτοια απόφαση πρέπει να συνεχίσει να λαμβάνεται από την αρμόδια για τον προϋπολογισμό αρχή.

Αρχή της διαφάνειας

24. Η προτεινόμενη τροποποίηση του άρθρου 29 παρατείνει την προθεσμία για τη δημοσίευση του προϋπολογισμού κατά ένα μήνα σε σχέση με τον ισχύοντα κανονισμό. Το Συνέδριο φρονεί ότι κάθε παράταση της προθεσμίας για τη δημοσίευση του προϋπολογισμού αντιβαίνει στην αρχή της διαφάνειας και ενδέχεται να δυσχεράνει περαιτέρω την κατάλληλη διαχείριση.

Κατάρτιση και διάρθρωση του προϋπολογισμού

25. Οι προτεινόμενες τροποποιήσεις (άρθρο 46) στοχεύουν στη διάκριση των πληροφοριών που αποτελούν τμήμα του προϋπολογισμού από άλλες συνοδευτικές πληροφορίες που περιλαμβάνονται στο προσχέδιο προϋπολογισμού ως υποστηρικτική πληροφόρηση για την αρμόδια για τον προϋπολογισμό αρχή. Το Συνέδριο θεωρεί θετική την εν λόγω διάκριση, η οποία επηρεάζει ιδιαίτερα τα χρονοδιαγράμματα εκτέλεσης των πιστώσεων πληρωμών. Εντούτοις, είναι της γνώμης ότι, λαμβανομένης υπόψη της προσδοκώμενης επίδρασης, η εν λόγω πληροφόρηση θα έπρεπε να προβλέπεται στο άρθρο 33 του δημοσιονομικού κανονισμού.

⁽¹⁾ Σημείο 7.

⁽²⁾ ΕΕ L 270 της 21.10.2003.

⁽³⁾ Σημείο 54.

⁽⁴⁾ Γνωμοδότηση αριθ. 4/97, παράρτημα, σημείο 2.18.

⁽⁵⁾ Σημείο 9.

26. Επίσης, το Συνέδριο φρονεί ότι το εν λόγω τμήμα του δημοσιονομικού κανονισμού θα μπορούσε να είχε απλοποιηθεί ριζικότερα με τους εξής τρόπους:

- κατάργηση της δυνατότητας για αρνητικά αποθεματικά, τα οποία εμποδίζουν τη σαφή και ακριβή παρουσίαση προσεκτικά υπολογισμένων πιστώσεων του προϋπολογισμού και αντιβαίνουν στην αρχή της διαφάνειας,
- αύξηση της αναγκαίας ευελιξίας για τη διαχείριση του προσωπικού κατά τρόπο ώστε να μπορούν τα θεσμικά όργανα, εντός των ορίων των πιστώσεων του προϋπολογισμού για δαπάνες προσωπικού, να επιλέγουν την καταλληλότερη σύνθεση προσωπικού και να προσλαμβάνουν τα άτομα με τις αναγκαίες ικανότητες για ορισμένα καθήκοντα,
- αναθεώρηση της ονοματολογίας του προϋπολογισμού με στόχο να καταστεί το κεφάλαιο η μικρότερη υποδιαίρεσή της, προκειμένου να επιτευχθεί μεγαλύτερη διαχειριστική ευελιξία και να αποφεύγεται κατ' αυτόν τον τρόπο η επιβάρυνση που δημιουργούν οι μεταφορές σε χαμηλότερο επίπεδο.

Εκτέλεση του προϋπολογισμού

27. Οι προτεινόμενες αλλαγές στον τίτλο IV του δημοσιονομικού κανονισμού στοχεύουν, ιδίως:

- στη διευκρίνιση και τον ακριβέστερο καθορισμό των ρόλων και των ευθυνών των προσώπων που εμπλέκονται στις διάφορες μεθόδους εκτέλεσης του προϋπολογισμού: επιμερισμένη, αποκεντρωμένη, από κοινού και έμμεση διαχείριση (άρθρα 52 έως 57),
- στο σαφή καθορισμό των ευθυνών των διατακτών και των υπολόγων όσον αφορά τις λογιστικές πληροφορίες (άρθρα 60 και 61),
- στην ακριβέστερη ευθυγράμμιση των κανόνων σχετικά με την οικονομική ευθύνη των δημοσιονομικών παραγόντων με τους κανόνες που καθορίζονται στις διατάξεις σχετικά με τους υπαλλήλους που απασχολούνται στις Κοινότητες (άρθρο 66),
- στη διασφάλιση καλύτερης προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας μέσω της ενίσχυσης των κανόνων για την ανάκτηση των οφειλών (άρθρα 72 και 73).

Οι εν λόγω διευκρινίσεις και η αυξημένη σαφήνεια αποτελούν θετικά βήματα προς τη βελτίωση της δημοσιονομικής διαχείρισης. Εντούτοις, το Συνέδριο τις θεωρεί ανεπαρκείς όσον αφορά τις ακόλουθες πτυχές.

Μέθοδοι εκτέλεσης του προϋπολογισμού

28. Οι περιγραφές των ρόλων και των ευθυνών των προσώπων που εμπλέκονται στις διάφορες μεθόδους εκτέλεσης του προϋπολογισμού περιλαμβάνονταν ήδη, στην πλειονότητά τους, στον ισχύοντα δημοσιονομικό κανονισμό και τους τομεακούς κανονισμούς, και τώρα ενοποιήθηκαν στην πρόταση της Επιτροπής. Μολονότι το Συνέδριο χαιρετίζει την πρωτοβουλία της Επιτροπής για την απόπειρα συστηματοποίησης των εν λόγω πληροφοριών, φρονεί ότι θα ήταν επιθυμητό να επωφεληθεί η Επιτροπή της ευκαιρίας αυτής προκειμένου να προβλέψει ένα ολοκληρωμένο πλαίσιο εσωτερικού κοινοτικού ελέγχου ⁽¹⁾ στο δημοσιονομικό κανονισμό.

Ρόλος του υπολόγου: αξιοπιστία των λογαριασμών

29. Το Συνέδριο χαιρετίζει την πρόταση της Επιτροπής να διευκρινιστούν οι ρόλοι και οι ευθύνες των διαφόρων δημοσιονομικών παραγόντων όσον αφορά την κατάρτιση των λογαριασμών, προβλέποντας τη σύνταξη πιστοποιητικών από τους κύριους διατάκτες και τους υπολόγους ως εξής:

- οι κύριοι διατάκτες προβαίνουν προς το οικείο θεσμικό όργανο σε απολογισμό της άσκησης των καθηκόντων τους με τη μορφή ετήσιας έκθεσης δραστηριοτήτων, η οποία συνοδεύεται από δημοσιονομικά και διαχειριστικά στοιχεία και δήλωση αξιοπιστίας με την οποία πιστοποιείται ότι τα στοιχεία που περιέχονται στην έκθεσή τους είναι αληθή και ακριβή ⁽²⁾,
- οι υπόλογοι των θεσμικών οργάνων και, κατ' αναλογία, των κοινοτικών οργανισμών, καταρτίζουν τους λογαριασμούς βάσει των στοιχείων που παρουσιάζονται και πιστοποιούνται από τους διατάκτες. Οι τελικοί λογαριασμοί που καταρτίζονται κατά το άρθρο 129, παράγραφοι 2 και 3, συνοδεύονται από πιστοποιητικό συντασσόμενο από τον υπόλογο, με το οποίο αυτός δηλώνει ότι οι λογαριασμοί έχουν καταρτισθεί σύμφωνα με τον τίτλο VII του δημοσιονομικού κανονισμού και τις λογιστικές αρχές, κανόνες και μεθόδους που εκτίθενται στο παράρτημα των δημοσιονομικών καταστάσεων ⁽³⁾,
- επιπλέον, ο υπόλογος της Επιτροπής καταρτίζει τους οριστικούς ενοποιημένους λογαριασμούς βάσει των στοιχείων που διαβιβάζουν τα λοιπά κοινοτικά θεσμικά όργανα. Οι οριστικοί ενοποιημένοι λογαριασμοί συνοδεύονται από πιστοποιητικό συντασσόμενο από τον υπόλογο της Επιτροπής, με το οποίο αυτός δηλώνει ότι οι λογαριασμοί αυτοί έχουν καταρτισθεί σύμφωνα με τον τίτλο VII, καθώς και τις λογιστικές αρχές, κανόνες και μεθόδους που καθορίζονται στο παράρτημα των δημοσιονομικών καταστάσεων ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Γνωμοδότηση αριθ. 2/2004.

⁽²⁾ Πρόταση της Επιτροπής σχετικά με το άρθρο 60, παράγραφος 7.

⁽³⁾ Πρόταση της Επιτροπής σχετικά με το άρθρο 61, παράγραφος 2α.

⁽⁴⁾ Πρόταση της Επιτροπής σχετικά με το άρθρο 129, παράγραφος 2α.

30. Σύμφωνα με το άρθρο 61, παράγραφος 1, στοιχείο ε) του ισχύοντος δημοσιονομικού κανονισμού, οι υπόλογοι αναλαμβάνουν την επικύρωση των συστημάτων που καθορίζονται από τους διατάκτες και προορίζονται για την παροχή ή την αιτιολόγηση των λογιστικών πληροφοριών. Προκειμένου να είναι σε θέση οι υπόλογοι να πιστοποιούν ότι οι λογαριασμοί παρουσιάζουν πιστή απεικόνιση, όπως προβλέπει το άρθρο 123 του ισχύοντος δημοσιονομικού κανονισμού, η εν λόγω επικύρωση θα πρέπει να καλύπτει την πραγματική λειτουργία των συστημάτων κατά τη διάρκεια της σχετικής περιόδου και συνεπώς την αξιοπιστία των παρεχόμενων στοιχείων, και όχι μόνον τη θέσπιση ή την τροποποίηση των συστημάτων αυτών, όπως συμβαίνει με την τρέχουσα πρακτική. Όσον αφορά τους λογαριασμούς των θεσμικών οργάνων, υπάρχει κίνδυνος ⁽¹⁾ η κατάρτισή τους να περιοριστεί σε απλή μηχανική συμπύληση, αποτέλεσμα των λογιστικών διαδικασιών που έχουν θεσπιστεί για το σκοπό αυτό, ή, στην περίπτωση των ενοποιημένων λογαριασμών, να πρόκειται για διαδικασία απλής συγκέντρωσης αντί ενοποίησης. Το Συνέδριο φρονεί ότι το άρθρο 61, παράγραφος 1, στοιχείο ε) του δημοσιονομικού κανονισμού πρέπει να διευκρινίσει ότι οι υπόλογοι εξουσιοδοτούνται να επικυρώνουν την πραγματική λειτουργία των εν λόγω συστημάτων.

31. Η Επιτροπή προτείνει (άρθρο 185) να περιοριστεί στο εξής ο ρόλος του εσωτερικού ελεγκτή της στο να πιστοποιεί ότι η υπηρεσία εσωτερικού ελέγχου των οργανισμών λειτουργεί σύμφωνα με τα διεθνή ελεγκτικά πρότυπα. Δεδομένης της απαίτησης να ενοποιούνται οι λογαριασμοί των κοινοτικών οργανισμών με τους λογαριασμούς των θεσμικών οργάνων, η κατάσταση αυτή συνεπάγεται την απώλεια των άμεσων ανεξάρτητων πληροφοριών που είναι επί του παρόντος διαθέσιμες στην Επιτροπή όσον αφορά την αξιοπιστία των λογαριασμών των εν λόγω οργανισμών, μολοντί οι οργανισμοί αυτοί αντλούν επιδοτήσεις διοικητικής λειτουργίας από τον προϋπολογισμό της Επιτροπής και, σε ορισμένες περιπτώσεις, διαχειρίζονται σημαντικές επιχειρησιακές πιστώσεις.

Ευθύνες των δημοσιονομικών παραγόντων

32. Η προτεινόμενη τροποποίηση στο άρθρο 66 παραπέμπει στον κανονισμό υπηρεσιακής κατάστασης την απαίτηση για ευθύνη καταβολής χρηματικής αποζημίωσης. Το Συνέδριο έχει ήδη διατυπώσει τη γνώμη ⁽²⁾ ότι οι διατάξεις και οι μηχανισμοί που θεσπίζει ο κανονισμός υπηρεσιακής κατάστασης δεν αντιμετωπίζουν κατάλληλα το ζήτημα της ευθύνης των δημοσιονομικών παραγόντων για καταβολή χρηματικής αποζημίωσης. Προκειμένου να διασφαλίζεται η αποτελεσματική εφαρμογή των κανόνων χωρίς υπερβολική επιβάρυνση της κοινοτικής διαχείρισης με διαδικαστικούς κανόνες που στοχεύουν στην προστασία των υπεύθυνων δημοσιονομικών παραγόντων, η επίκληση της ευθύνης τους για την καταβολή χρηματικής αποζημίωσης θα πρέπει να υπόκειται στην αρχή της αναλογικότητας. Συνεπώς, θα πρέπει να πραγματοποιηθεί διάκριση μεταξύ: συμπεφοράς εκ προθέσεως/δόλιας, σοβαρής αμέλειας, απλής αμέλειας και σφάλματος. Οι περιστάσεις στις οποίες υπόκεινται οι ενέργειες των δημοσιονομικών παραγόντων —όπως οι πόροι που έχουν στη διάθεσή τους για την εκπλήρωση των υποχρεώσεών τους— θα πρέπει επίσης να ληφθούν υπόψη.

Διοργανική συνεργασία

33. Χωρίς να επιθυμεί να θέσει υπό αμφισβήτηση τη νομοθετική σταθερότητα που απαιτείται για τους βασικούς κανόνες και αρχές της διαχείρισης του προϋπολογισμού και της δημοσιονομικής διαχείρισης, το Συνέδριο φρονεί ότι θα μπορούσαν να αποκομισθούν περισσότερα οφέλη από τη διοργανική συνεργασία, προκειμένου να

αποφεύγεται η περιττή γραφειοκρατία, ιδίως για τα μικρά θεσμικά όργανα. Συνεπώς, θα μπορούσε να καθιερωθεί μια κοινή επιτροπή παρατυπιών που να καλύπτει αρκετά θεσμικά όργανα.

Σύναψη δημοσίων συμβάσεων

34. Οι προτεινόμενες τροποποιήσεις στον τομέα της σύναψης δημοσίων συμβάσεων στοχεύουν, μεταξύ άλλων, στην προσαρμογή των κανόνων του δημοσιονομικού κανονισμού στις διατάξεις της οδηγίας 2004/18/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 31ης Μαρτίου 2004, περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών ⁽³⁾ (στο εξής: «η οδηγία»). Όσον αφορά τα κριτήρια αποκλεισμού, η προσαρμογή απλοποιεί επίσης και καθιστά ελαστικότερες τις απαιτήσεις τεκμηρίωσης για τους προσφέροντες (άρθρο 93).

35. Οι τροποποιήσεις στοχεύουν επίσης:

- στην κατάργηση της απαίτησης για κάθε θεσμικό όργανο να τηρεί δική του βάση δεδομένων σχετικά με τους προσφέροντες που αποκλείστηκαν από τη συμμετοχή σε διαδικασία σύναψης συμβάσεων (άρθρο 95), προβλέποντας τη δυνατότητα διάφορα θεσμικά όργανα να χρησιμοποιούν από κοινού μια βάση δεδομένων,
- στην επέκταση και σε άλλους τομείς του απλοποιημένου καθεστώτος για το διορισμό εμπειρογνομόνων στον τομέα της έρευνας (άρθρο 97),
- στη διευκρίνιση των περιπτώσεων όπου ενδέχεται οι διαδικασίες σύναψης συμβάσεων να ανασταλούν ή η εκτέλεση των συμβάσεων να σταματήσει εάν έχει διαπραχθεί απάτη (άρθρο 103).

36. Όπως αναφέρει το Συνέδριο στη γνωμοδότηση αριθ. 3/2005 ⁽⁴⁾, εκφράζει θετική άποψη για τον εκσυγχρονισμό και την απλοποίηση των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων, αλλά φρονεί ότι η εν λόγω απλοποίηση πρέπει να ακολουθεί αυστηρότερα τους όρους της οδηγίας και να αποκλείει τη δυνατότητα αδικαιολόγητης διακριτικής ευχέρειας για την αναθέτουσα αρχή.

Περιπτώσεις αποκλεισμού

37. Η οδηγία πραγματοποιεί διάκριση μεταξύ κριτηρίων αποκλεισμού βάσει της σοβαρότητάς τους και παρέχει στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να αγνοήσουν τα λιγότερο σημαντικά κριτήρια. Προσδιορίζει ότι είναι αναγκαία η θέσπιση σχετικών κανόνων ⁽⁵⁾. Το Συνέδριο φρονεί ότι η απαίτηση του άρθρου 93 ως προς την πραγματοποίηση ανάλυσης κινδύνου από την αναθέτουσα αρχή είναι ανεπαρκής και συνιστά να περιληφθεί περαιτέρω διευκρίνιση στον ίδιο το δημοσιονομικό κανονισμό ή στους κανόνες εφαρμογής του.

⁽¹⁾ ΕΕ L 134 της 30.4.2004.

⁽²⁾ Γνωμοδότηση αριθ. 3/2005 σχετικά με το σχέδιο κανονισμού της Επιτροπής για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ, Ευρατόμ) αριθ. 2342/2002, της 23ης Δεκεμβρίου 2002, για τη θέσπιση των κανόνων εφαρμογής του κανονισμού (ΕΚ, Ευρατόμ) αριθ. 1605/2002 του Συμβουλίου, της 25ης Ιουνίου 2002, για τη θέσπιση του δημοσιονομικού κανονισμού που εφαρμόζεται στο γενικό προϋπολογισμό των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, σημεία 7-14 (ΕΕ C 124 της 23.5.2005).

⁽³⁾ Τέλος του άρθρου 45, παράγραφος 2: «Τα κράτη μέλη καθορίζουν, σύμφωνα με το εθνικό τους δίκαιο και τηρουμένου του κοινοτικού δικαίου, τους όρους εφαρμογής της παρούσας παραγράφου.».

⁽¹⁾ Ετήσια έκθεση για το οικονομικό έτος 2003, σημείο 1.26 (ΕΕ C 293 της 30.11.2004).

⁽²⁾ Γνωμοδότηση αριθ. 4/97, παράρτημα, σημείο 5.20· γνωμοδότηση αριθ. 2/2001, σημείο 24.

Διορισμός εμπειρογνομόνων

38. Η πρόταση στοχεύει στην επέκταση και σε άλλους τομείς του απλοποιημένου καθεστώτος για το διορισμό εμπειρογνομόνων στον τομέα της έρευνας, με τροποποίηση των διατάξεων σχετικά με τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων. Εντούτοις, το απλοποιημένο καθεστώς για την έρευνα ⁽¹⁾ αφορά την πρόσληψη και το διορισμό εμπειρογνομόνων. Οι εν λόγω διαδικασίες είναι πλησιέστερες στους κανόνες σχετικά με την πρόσληψη του λοιπού προσωπικού των Κοινοτήτων παρά στους κανόνες σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις. Στην πραγματικότητα, όπως αναγνωρίζει η αιτιολογική έκθεση που συνοδεύει το σχέδιο κανονισμού, η ανάθεση μιας σύμβασης μόνον βάσει των ικανοτήτων των υποψηφίων χωρίς να ληφθεί καθόλου υπόψη η τιμή (προτεινόμενες τροποποιήσεις στο άρθρο 97, παράγραφος 2, του δημοσιονομικού κανονισμού) παρεκκλίνει από τις αρχές της οδηγίας και του ίδιου του δημοσιονομικού κανονισμού όσον αφορά τις συμβάσεις υπηρεσιών.

Διοργανική συνεργασία

39. Η δημιουργία βάσεων δεδομένων για τις περιπτώσεις αποκλεισμού που θα χρησιμοποιούνται από κοινού από διάφορα θεσμικά όργανα (προτεινόμενη τροποποίηση στο άρθρο 95 του δημοσιονομικού κανονισμού) αποτελεί παράδειγμα διοργανικής συνεργασίας. Θα ήταν χρήσιμο να εξεταστεί το ενδεχόμενο άλλων δυνατοτήτων εντατικοποίησης της συνεργασίας αυτής μεταξύ θεσμικών οργάνων και κοινοτικών οργανισμών, προκειμένου να αποφεύγεται η περιττή επανάληψη διοικητικής εργασίας. Θα πρέπει να εξεταστεί η δυνατότητα χρησιμοποίησης συμβάσεων που έχουν συναφθεί από άλλα θεσμικά όργανα ή οργανισμούς υπό ορισμένες προϋποθέσεις και/ή με ποσοτικά προσδιορισμένους περιορισμούς που διαφυλάσσουν τις αρχές του ανταγωνισμού και την ισότητα των ευκαιριών. Για τις συμβάσεις που καλύπτουν αρκετά θεσμικά όργανα, θα μπορούσε επίσης να εξεταστεί η δυνατότητα εκχώρησης ορισμένων αρμοδιοτήτων της αναθέτουσας αρχής (ήτοι το άνοιγμα και η αξιολόγηση των προσφορών) σε άλλο θεσμικό όργανο ή οργανισμό.

Επιδοτήσεις

40. Οι προτεινόμενες τροποποιήσεις στα άρθρα του εν λόγω τίτλου περιλαμβάνουν:

- τη διεύρυνση της έννοιας των επιδοτήσεων προκειμένου να συμπεριληφθούν οι επενδύσεις και οι συμμετοχές μετοχικού κεφαλαίου που λειτουργούν ως ενισχύσεις αλλά συνήθως αποτελούν στοιχεία ενεργητικού των θεσμικών οργάνων (άρθρο 108),
- τη δυνατότητα σημαντικών εξαιρέσεων στην αρχή της μη προσπόρισης κέρδους (άρθρο 109),
- τη δυνατότητα παρεκκλίσεων από την αρχή της μη σώρευσης ενισχύσεων που χρηματοδοτούνται από διάφορα κονδύλια του προϋπολογισμού όταν αυτό προβλέπεται από τις βασικές πράξεις (άρθρο 111),
- διευκρινίσεις και επεξηγήσεις όσον αφορά την τρέχουσα πρακτική,
- απλοποίηση όσον αφορά τη διαχείριση της ενίσχυσης (κατ' αποκοπή ποσά) (άρθρο 113α), υποχρεώσεις των δικαιούχων και διαχειριστικές διαδικασίες (καταστάσεις που επιφέρουν αποκλεισμό, αξιολόγηση των αιτήσεων, εφαρμογή των αρχών σχετικά με τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων) (άρθρα 114, 116 και 120).

⁽¹⁾ Κανονισμός (ΕΚ, Ευρατόμ) αριθ. 1605/2002, άρθρο 160, και κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 2321/2002, άρθρο 11 (ΕΕ L 355 της 30.12.2002).

41. Το Συνέδριο εκφράζει την ικανοποίησή του για τις προτεινόμενες διευκρινίσεις, επεξηγήσεις και απλοποιήσεις, αλλά φρονεί ότι ορισμένες από τις εξαιρέσεις και παρεκκλίσεις στην αρχή της μη προσπόρισης κέρδους και της μη σώρευσης, καθώς και στο πλαίσιο της σύναψης συμβάσεων, δεν είναι πραγματικά αιτιολογημένες, διότι:

- α) θα μπορούσαν να συνεπαχθούν πρόσθετους κινδύνους και να περιπλέξουν τη διαχείριση·
- β) η επαλήθευση ενδέχεται να είναι προβληματική σε ορισμένες περιπτώσεις·
- γ) θα μπορούσαν να είχαν βρεθεί απλούστερες λύσεις.

Αρχή της μη προσπόρισης κέρδους

42. Οι ισχύοντες κανόνες εφαρμογής προβλέπουν ήδη ορισμένες εξαιρέσεις στην αρχή της μη προσπόρισης κέρδους. Αυτές συμπεριλήφθηκαν στις προτεινόμενες τροποποιήσεις στα άρθρα 109 και 113α:

- υποτροφίες που παρέχονται σε ιδιώτες,
- βραβεία που απονέμονται μετά από διαγωνισμό,
- ενέργειες με στόχο την ενίσχυση των οικονομικών δυνατοτήτων των δικαιούχων,
- επιστροφή συγκεκριμένου ποσοστού, κατ' αποκοπή χρηματοδότηση και κατ' αποκοπή ποσά.

43. Σε προγενέστερη γνωμοδότηση ⁽²⁾, το Συνέδριο έχει ήδη επισημάνει τη δυσκολία εξακρίβωσης της συμφωνίας με την αρχή της μη προσπόρισης κέρδους στις περιπτώσεις όπου οργανισμοί λαμβάνουν επιδοτήσεις από πολλαπλές πηγές.

44. Επιπλέον, η τροποποίηση στο άρθρο 109 προτείνει την εφαρμογή της αρχής της μη προσπόρισης κέρδους σε επίπεδο δράσης παρά σε επίπεδο κάθε δικαιούχου χωριστά. Το Συνέδριο φρονεί ότι τέτοιου είδους αλλαγή θα καταστήσει δυνατές τις καταχρήσεις στο πλαίσιο δράσεων πολλαπλών εταίρων. Κατά συνέπεια, θα είναι επιτρεπτό στο μέλλον οι επιδοτήσεις για δράσεις πολλαπλών εταίρων να αποφέρουν κέρδη για ορισμένους δικαιούχους.

45. Επιπλέον, στις προτεινόμενες τροποποιήσεις έχει συμπεριληφθεί μόνον τμήμα των αυστηρών προϋποθέσεων που επιβάλλουν οι ισχύοντες κανόνες εφαρμογής όσον αφορά ορισμένες εξαιρέσεις:

- κανόνας που αποκλείει τη χορήγηση του πλεονάσματος των εσόδων στα μέλη των δικαιούχων οργανισμών, με αποτέλεσμα τον προσωπικό πλουτισμό τους,
- περιορισμός, στην περίπτωση κατ' αποκοπή ποσών, σε συνεισφορές χαμηλότερες των 5 000 ευρώ,

καθώς η Επιτροπή σκοπεύει να παράσχει περισσότερες λεπτομέρειες στους κανόνες εφαρμογής.

⁽²⁾ Γνωμοδότηση αριθ. 2/2001, σχόλια για το άρθρο 102, παράγραφος 2 (ΕΕ C 162 της 5.6.2001).

Αρχή της μη σώρευσης

46. Η Επιτροπή δικαιολογεί τη δυνατότητα να χορηγούνται σε ένα μέτρο διάφορες ενισχύσεις από τον κοινοτικό προϋπολογισμό (άρθρο 111) λόγω της κατάστασης που επικρατεί στον τομέα των διαρθρωτικών μέτρων και των διευρωπαϊκών δικτύων. Η εν λόγω εξαίρεση υπόκειται σε κανόνα που αποκλείει τη διπλή χρηματοδότηση των ίδιων δαπανών.

47. Εντούτοις, με πρόσφατους ελέγχους του Συνεδρίου σχετικά με το θέμα αυτό εντοπίστηκε, αφενός, κίνδυνος να υπερβεί η ενίσχυση το 100 % των δαπανών που χρηματοδοτούνται και, αφετέρου, στον τομέα της έρευνας, μη συμφωνία με το εφαρμοστέο κατώτατο όριο για τις κρατικές ενισχύσεις ⁽¹⁾. Επίσης, η σώρευση των ενισχύσεων ενδέχεται στην πραγματικότητα να συνεπαχθεί περιττή επανάληψη των διοικητικών εργασιών, γεγονός που αντιβαίνει στο στόχο της απλοποίησης της διαχείρισης, ιδιαίτερα όπου υπάρχουν διαφορές στα κριτήρια επιλεξιμότητας.

48. Το Συνέδριο καταλήγει στο συμπέρασμα ότι θα ήταν προτιμότερο να συνεχιστεί η εφαρμογή της αρχής «ένα μέτρο – μία κοινοτική ενίσχυση»:

- προβλέποντας ότι το ποσοστό της επιδότησης ενδέχεται να καλύπτει πτυχές διαφόρων κοινοτικών πολιτικών —με την προϋπόθεση ότι το ποσοστό δεν υπερβαίνει το 100 % των επιλέξιμων δαπανών που πραγματοποιήθηκαν και/ή τα εφαρμοστέα κατώτατα όρια δυνάμει των κανόνων για τις κρατικές ενισχύσεις,
- βελτιώνοντας το διυπηρεσιακό συντονισμό των κοινοτικών παρεμβάσεων.

Σύναψη συμβάσεων

49. Τέλος, το Συνέδριο φρονεί ότι η προτεινόμενη τροποποίηση του άρθρου 120, παράγραφος 1, δεν είναι αιτιολογημένη. Πράγματι, όταν η υλοποίηση ενός μέτρου καθιστά αναγκαία για το δικαιούχο τη σύναψη συμβάσεων, λαμβάνοντας υπόψη την κοινοτική χρηματοδότηση, είναι φυσικό να απαιτείται συμφωνία με τις αρχές

του τίτλου V του δημοσιονομικού κανονισμού (ήτοι ίση μεταχείριση για όλους τους προσφέροντες, ανταγωνισμός και διαφάνεια). Σε αυτή τη βάση, οι κανόνες εφαρμογής θα έπρεπε να προβλέπουν απλοποιημένες διαδικασίες ανάλογα με το μέγεθος της σύμβασης.

Συμπέρασμα

50. Δεδομένου ότι η προγενέστερη μεταρρύθμιση της δημοσιονομικής διαχείρισης είναι υπερβολικά πρόσφατη ώστε να μπορέσουν να επιτευχθούν όλοι οι στόχοι της, η κλίμακα της αναθεώρησης που προτείνει η Επιτροπή δεν δικαιολογείται. Η έκταση της αναθεώρησης και το περιεχόμενο ορισμένων τροποποιήσεων κινδυνεύουν να επιφέρουν περιττή πολυπλοκότητα στη διαχείριση.

51. Αυτό ισχύει ιδιαίτερα στην περίπτωση των νέων εξαιρέσεων στις αρχές του προϋπολογισμού, που εισάγονται προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι δυσκολίες που συναντούν ορισμένες υπηρεσίες της Επιτροπής, καθώς και λόγω των τροποποιήσεων των τομεακών κανονισμών. Το Συνέδριο φρονεί ότι η πλειονότητα των εν λόγω αναγκών θα μπορούσε να καλυφθεί στο πλαίσιο του ισχύοντος δημοσιονομικού κανονισμού.

52. Τα βήματα που πραγματοποιήθηκαν για την απλοποίηση της δημοσιονομικής διαχείρισης στους τομείς της σύναψης συμβάσεων και των επιδοτήσεων και η προσπάθεια που καταβλήθηκε για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας (προτεινόμενες τροποποιήσεις όσον αφορά τις ανακτήσεις, την αναστολή ή την υλοποίηση των συμβάσεων, τις κυρώσεις) αποτελούν πρόοδο προς τη βελτίωση της δημοσιονομικής διαχείρισης.

53. Ωστόσο, η προτεινόμενη αναθεώρηση δεν παρέχει λύση για ορισμένες διαχειριστικές ανάγκες (ευελιξία στη διαχείριση του προσωπικού, πράξεις που αφορούν την κτήση/κατασκευή ακινήτων, διευκρίνιση των ευθυνών των δημοσιονομικών παραγόντων). Σε άλλες περιπτώσεις, οι προτεινόμενες τροποποιήσεις δεν είναι αρκετά ριζικές ώστε να επιλύσουν τα προβλήματα τα οποία επιχειρούν να αντιμετωπίσουν (μέθοδοι εκτέλεσης του προϋπολογισμού, ρόλος του υπολόγου). Επιπλέον, το Συνέδριο φρονεί ότι θα έπρεπε να είχαν χρησιμοποιηθεί περισσότερο οι δυνατότητες της διοργανικής συνεργασίας.

Η παρούσα γνωμοδότηση εγκρίθηκε από το Ελεγκτικό Συνέδριο στο Λουξεμβούργο κατά τη συνεδρίασή του της 7ης Δεκεμβρίου 2005.

Για το Ελεγκτικό Συνέδριο
Hubert WEBER
Πρόεδρος

⁽¹⁾ Κοινοτικό πλαίσιο σχετικό με την κρατική βοήθεια για Έρευνα και Ανάπτυξη (ΕΕ C 83 της 11.4.1986), που αναθεωρήθηκε το 1996 (ΕΕ C 45 της 17.2.1996) και το 1998 (ΕΕ C 48 της 13.2.1998). Η περίοδος ισχύος του επεκτάθηκε έως τις 30 Ιουνίου 2002 και τις 31 Δεκεμβρίου 2005, με τις ανακοινώσεις της Επιτροπής 2001/C 78/15 και 2002/C 111/03 αντίστοιχα.