

I

(Ανακοινώσεις)

ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

ΕΙΔΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ αριθ. 3/90

σχετικά με το

δανεισμό και δανειοδότηση ΕΚΑΧ, Ευρατόμ και ΝΚΜ των Κοινοτήτων συνοδευόμενη από τις
απαντήσεις της Επιτροπής

(90/C 160/01)

(Παρατηρήσεις βάσει του άρθρου 206α, παράγραφος 4, της Συνθήκης ΕΟΚ και του άρθρου 78 στ,
παράγραφος 4, της Συνθήκης ΕΚΑΧ)

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

	Σημεία
1. Εισαγωγή	1.1 — 1.6
Γενικά	1.1 — 1.4
Έκταση	1.5
Προσέγγιση του ελέγχου	1.6
2. Εξέλιξη των μέσων	2.1 — 2.14
Δάνεια που χορηγούνται στα πλαίσια της συνθήκης ΕΚΑΧ	2.1 — 2.3
Δάνεια που χορηγούνται στα πλαίσια της συνθήκης ΕΟΚ	2.4 — 2.14
Δάνεια ισοζυγίου πληρωμών	2.4
Δάνεια Ευρατόμ	2.5
Δάνεια Νέου Κοινοτικού Μέσου	2.6
Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων	2.7
Διαχείριση των δανειοδοτικών μέσων ΕΟΚ	2.8 — 2.13
Σύνοψη	2.14
3. Παρατηρήσεις για τη διαχείριση των μέσων	3.1 — 3.7
Εισαγωγή	3.1 — 3.2
Εκτίμηση των συστημάτων	3.3
Σχέση με τους πελάτες	3.4 — 3.6
Σύνοψη	3.7
4. Παρατηρήσεις σχετικά με την οικονομία, την αποδοτικότητα και την αποτελεσματικότητα	4.1 — 4.22
Εισαγωγή	4.1
Οικονομία	4.2 — 4.9
Αποδοτικότητα	4.10 — 4.15
Αποτελεσματικότητα	4.16 — 4.22
5. Έκδοση δανείου «JEAN MONNET»	5.1 — 5.2
6. Γενική παρατήρηση	6.1

7. Συστάσεις

7.1 — 7.2

Σελίδα

Απαντήσεις της Επιτροπής

16 — 20

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Έκταση

Γενικά

1.1. Η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων έχει την εξουσία, σύμφωνα με τους όρους των Συνθηκών και της λοιπής νομοθεσίας, να δανείζεται κεφάλαια για να χορηγεί δάνεια για ειδικούς σκοπούς. Το τρέχον επίπεδο δραστηριότητας είναι της τάξης των 3 000 εκατ. ECU ετησίως (συμπεριλαμβανομένης της αναχρηματοδότησης). Το υπόλοιπο των εκκρεμών δανείων στις 31 Δεκεμβρίου 1989 ήταν σχεδόν 16 000 εκατ. ECU.

1.2. Από την πλευρά της Κοινότητας, η πρακτική του δανεισμού κεφαλαίων για τη χορήγηση δανείων προσφέρει το σημαντικό πλεονέκτημα ότι επιτυγχάνει το μέγιστο αποτέλεσμα για τους κοινοτικούς στόχους με το μικρότερο κόστος. Από το προϊόν των συναπτόμενων δανείων μπορούν να χορηγούνται δάνεια με επιτόκια που υπολογίζονται κατά τρόπο που να καλύπτεται το κόστος του δανεισμού καθώς και τα σχετικά διοικητικά έξοδα. Η απόδοση των χορηγηθέντων δανείων με τη μορφή τόκου και κεφαλαίου μπορεί να χρησιμοποιηθεί για να εξυπηρετήσει τα αρχικά συναφθέντα δάνεια. Συνεπώς, η Κοινότητα δεν θα έπρεπε να επιβαρύνεται με υπολειμματικά έξοδα. Για να λειτουργεί όμως σωστά το σύστημα είναι βασικό οι προσπάθειες της Κοινότητας προς αυτή την κατεύθυνση να συναγωνίζονται τουλάχιστον με άλλες πηγές χρηματικών επενδύσεων όπως οι εμπορικές τράπεζες και συγχρόνως να παραμένουν συνεπείς προς τους στόχους της.

1.3. Το Ελεγκτικό Συνέδριο εξέτασε τη διαχείριση αυτών των σημαντικών πόρων από την Επιτροπή αποδίδοντας ιδιαίτερη προσοχή στην οικονομία και αποδοτικότητα των σχετικών πράξεων και στην αποτελεσματικότητα αυτού του είδους παρέμβασης.

1.4. Το Συνέδριο δεν αμφιβάλλει ότι η Επιτροπή θα πρέπει να συνεχίσει να έχει την αρμοδιότητα για τις δραστηριότητες δανεισμού και δανειοδότησης της Επιτροπής ως ανεξάρτητο μέσο παρέμβασης.

1.5. Ο έλεγχος του Συνεδρίου συγκεντρώθηκε στα δάνεια που χορηγούνται σύμφωνα με τα άρθρα 54 και 56 της Συνθήκης ΕΚΑΧ, τα δάνεια Ευρατόμ, τα δάνεια του Νέου Κοινοτικού Μέσου καθώς και στις πράξεις δανεισμού και των τριών μέσων. Η έρευνα του Συνεδρίου αφορούσε ουσιαστικά τα μέσα τα οποία παρέχουν στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή τη δυνατότητα να χρηματοδοτεί δάνεια μέσω δανεισμού. Άρα δεν κάλυπτε δάνεια από τους ίδιους πόρους της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων (ΕΤΕ) ούτε δάνεια που χρηματοδοτούνται από το γενικό προϋπολογισμό των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Δεν κάλυπτε επίσης πράξεις δανεισμού και δανειοδότησης που προβλέπονται από το μέσο του ισοζυγίου πληρωμών ΕΟΚ, αν και αναφέρονται σ' αυτή την έκθεση για λόγους στατιστικής και χρονολογικής πληρότητας. Επειδή δεν υπήρχε συμφωνία, πριν από τον Ιούνιο του 1989 μεταξύ της ΕΤΕ, της Επιτροπής και του Συνεδρίου σχετικά με τις διαδικασίες για τη διενέργεια των επιτόπιων ελέγχων του Συνεδρίου για πράξεις δανειοδότησης που διαχειρίζεται βάσει εντολής η ΕΤΕ, δεν πραγματοποιήθηκαν επιτόπιοι έλεγχοι για τα δάνεια Ευρατόμ και ΝΚΜ.

Προσέγγιση του ελέγχου

1.6. Η μελέτη συνίστατο σε ανασκόπηση της εξέλιξης αυτής της δραστηριότητας από την έναρξή της το 1953· σε εξέταση βάσει συστημάτων της τρέχουσας διαχείρισης των πράξεων δανεισμού και δανειοδότησης· σε σειρά αποστολών σε δικαιούχους δανείων σε ορισμένα κράτη μέλη που συμπληρώθηκε με αποστολή ερωτηματολογίων σε πολλούς δικαιούχους σ' όλη την Κοινότητα, καθώς και σε αξιολόγηση των πορισμάτων σε σχέση με τους στόχους της μελέτης. Ελήφθη επίσης υπόψη η εργασία του Συνεδρίου στον τομέα αυτό τα τελευταία χρόνια, και ιδιαίτερα η ειδική έκθεση του 1982 σχετικά με το θέμα αυτό⁽¹⁾. Θα έπρεπε εντούτοις να σημειωθεί, ότι η παρούσα έκθεση διαφέρει από την προηγούμενη από δύο σημαντικές απόψεις. Πρώτον, στο πλαίσιο της έκθεσης του 1982 δεν περιλαμβανόταν η ΕΚΑΧ.

(¹) ΕΕ αριθ. C 319 της 6.12.1982.

Πίνακας Ι — Ανάλυση των χορηγηθέντων δανείων ΕΚΑΧ από δανειακά κεφάλαια

	Εκτα- μευθη- καν μέχρι τις 21.12.1960 (εκτι- μηση)	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	
(εκατ. ECU) (1)																															
I. Επενδύσεις (Άρθρο 54)																															
Βιομηχανίες άνθρακα	133,45	1,2	6,6	4,3	23,2	31,5	18,7	8,6	23,8	6,8	—	17,5	7,6	54,2	62,2	160,9	179,9	216,9	262,5	237,6	233,2	30,6	256,3	257,2	12,7	—	103,6	283,2	—	43,4	
Ορυχεία σιδηρομε- ταλλεύματος	22,25	—	7,0	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	76,3	18,7	2,0	—	—	—	71,7	—	138,9	114,5	—	20,0	—	—	
Βιομηχανίες χάλυβα	57,4	11,2	43,3	23,9	82,3	29,0	49,4	36,7	36,8	33,8	12,1	45,2	133,6	223,2	250,5	67,1	726,3	474,8	366,3	316,4	424,0	223,6	139,9	222,2	268,5	424,6	661,2	109,7	388,9	152,2	
Θερμοληκτρικοί σταθμοί	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1,8	4,3	7,1	0,6	11,3	—	—	—	—	35,1	90,0	26,6	40,9	128,4	65,8	60,8	8,7	123,3	9,1	—	
Λοιπές	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	2,9	1,3	—	9,6	6,1	50,9	10,6	55,4	30,0	26,0	103,5	37,1	30,0
Σύνολο επενδύσεων	213,1	12,4	56,9	28,2	105,5	60,5	68,1	45,3	60,6	40,6	13,9	67,0	148,3	278,0	324,0	228,0	982,5	713,3	667,2	595,1	756,8	286,9	559,7	618,4	541,3	629,9	799,5	639,7	435,1	225,6	
II. Βιομηχανικές μετατροπές (Άρθρο 56)																															
	—	—	4,0	3,3	15,0	5,5	10,8	26,5	32,8	23,7	16,2	44,7	32,4	2,8	49,4	58,3	63,1	16,4	113,3	59,1	266,1	86,0	162,8	139,5	247,5	363,4	243,5	304,3	451,7	458,5	
III. Εργατικές κατοικίες (Άρθρο 54, παρ. 2)																															
	20,1	2,0	1,6	14,2	2,1	—	—	—	—	1,1	—	—	0,8	0,8	0,4	0,5	4,0	1,7	1,4	3,9	3,3	5,3	2,0	10,4	16,9	10,4	8,4	13,5	9,0	5,7	
Σύνολο (I+II+III)	233,2	14,4	62,5	45,7	122,6	66,0	78,9	71,8	93,4	65,4	30,1	111,7	181,5	281,6	373,8	286,8	1 049,6	731,4	781,9	658,1	1 026,2	378,2	724,5	768,3	805,7	1 003,7	1 051,4	957,5	895,8	689,8	

⁽¹⁾ Μέχρι το 1975 εκατ. ΛΜ, από το 1976 μέχρι το 1980 ΕΛΜ.

Δεύτερον, η έκθεση εκείνη ήταν κυρίως περιγραφική και ασκούσε κριτική για την καθιέρωση και για τη διαχειριστική δομή των πλέον πρόσφατων μηχανισμών, ενώ η παρούσα έκθεση ασχολείται περισσότερο με την καθημερινή διαχείριση και τα πρακτικά αποτελέσματα των δραστηριοτήτων δανεισμού και δανειοδότησης.

2. ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΩΝ ΜΕΣΩΝ

Δάνεια που χορηγούνται στα πλαίσια της συνθήκης ΕΚΑΧ

2.1. Το Άρθρο 49 της Συνθήκης παρέχει στην ΕΚΑΧ την εξουσία να συνάπτει δάνεια τα οποία είναι ένα μέσο για τη χρηματοδότηση των δραστηριοτήτων που καλύπτονται από τη Συνθήκη. Το Άρθρο 51 ορίζει, μεταξύ άλλων, ότι η Ανωτάτη Αρχή/Επιτροπή δεν μπορεί να χρησιμοποιεί τα δανειακά κεφάλαια παρά μόνο για τη χορήγηση δανείων και ότι η Ανωτάτη Αρχή/Επιτροπή δεν θα ασχολείται η ίδια με τις δραστηριότητες τραπεζικού χαρακτήρα που απορρέουν από τα χρηματοδοτικά της καθήκοντα.

2.2. Εφόσον δεν είχε χορηγηθεί κεφάλαιο στην ΕΚΑΧ κατά την ίδρυσή της το 1951, οι πρώτες πράξεις δανεισμού συνάφθηκαν με ειδικές ρυθμίσεις. Για να εδραιώσει την φερεγγυότητά του και να αποκτήσει πρόσβαση στις χρηματαγορές το όργανο διέθεσε μέρος των πόρων του από εισφορές κατά τα πρώτα χρόνια της ζωής του σε ένα εγγυητικό κεφάλαιο. Από το 1961, η ΕΚΑΧ είχε τη δυνατότητα να ενεργεί χωρίς τις ειδικές ρυθμίσεις και να χρησιμοποιεί τα δικά της στοιχεία ενεργητικού για να εγγυάται για τις πράξεις δανεισμού. Από τότε, η ΕΚΑΧ ενεργεί ελεύθερα στις κεφαλαιαγορές συγκεντρώνοντας κεφάλαια με δημόσια έκδοση ή με ιδιωτικά δάνεια από τράπεζες. Κατατάσσεται μεταξύ των δανειοληπτών πρώτης κατηγορίας.

2.3. Τα κεφάλαια που συγκεντρώνονταν με δανεισμό χρησιμοποιούνταν αρχικά για τη συγχρηματοδότηση επενδύσεων στις βιομηχανίες άνθρακα και χάλυβα βάσει του άρθρου 54, παρ. 1 της Συνθήκης, ενώ μικρό μέρος των κεφαλαίων διατίθετο σε στεγαστικό πρόγραμμα για εργάτες των βιομηχανιών αυτών. Ο **πίνακας 1** δείχνει την εξέλιξη της δανειοδοτικής δραστηριότητας της ΕΚΑΧ από το 1960, ημερομηνία από την οποία άρχισαν να τηρούνται συνεπή και συγκρίσιμα στατιστικά στοιχεία. Ο πίνακας παρουσιάζει τη σημαντική συμβολή σε επενδύσεις, ιδιαίτερα κατά τα πρώτα χρόνια, και τη μετέπειτα αύξηση των δανείων μετατροπής που προβλέπονται από το άρθρο 56 της Συνθήκης. Η τάση αυτή παριστάνεται γραφικά στον **πίνακα 2**, ο οποίος παρουσιάζει, σε ποσοστά το μερίδιο του συνολικού ποσού των δανείων που διατέθηκε στα διάφορα μέτρα. Τα δάνεια που χορηγούνται σύμφωνα με τα άρθρα 54 και 56 μπορούν να λαμβάνουν επιδότηση επιτοκίου που χρηματοδοτείται από τον επιχειρησιακό προϋπολογισμό της ΕΚΑΧ. Εφαρμόζονται τα παρακάτω ποσοστά επιδοτήσεων:

(α) επενδυτικά δάνεια, 3 %·

(β) δάνεια μετατροπής:

(ι) άμεσα δάνεια, 2 %·

(ιι) συνολικά δάνεια, 3 %·

(γ) δάνεια κατανάλωσης άνθρακα, 3 ECU ανά τόνο άνθρακα που καταναλώθηκε.

Ο **πίνακας 3** παρουσιάζει το μέγεθος των επιδοτήσεων επιτοκίου από το 1981 έως το 1989.

Δάνεια που χορηγούνται στα πλαίσια της συνθήκης ΕΟΚ

Δάνεια ισοζυγίου πληρωμών

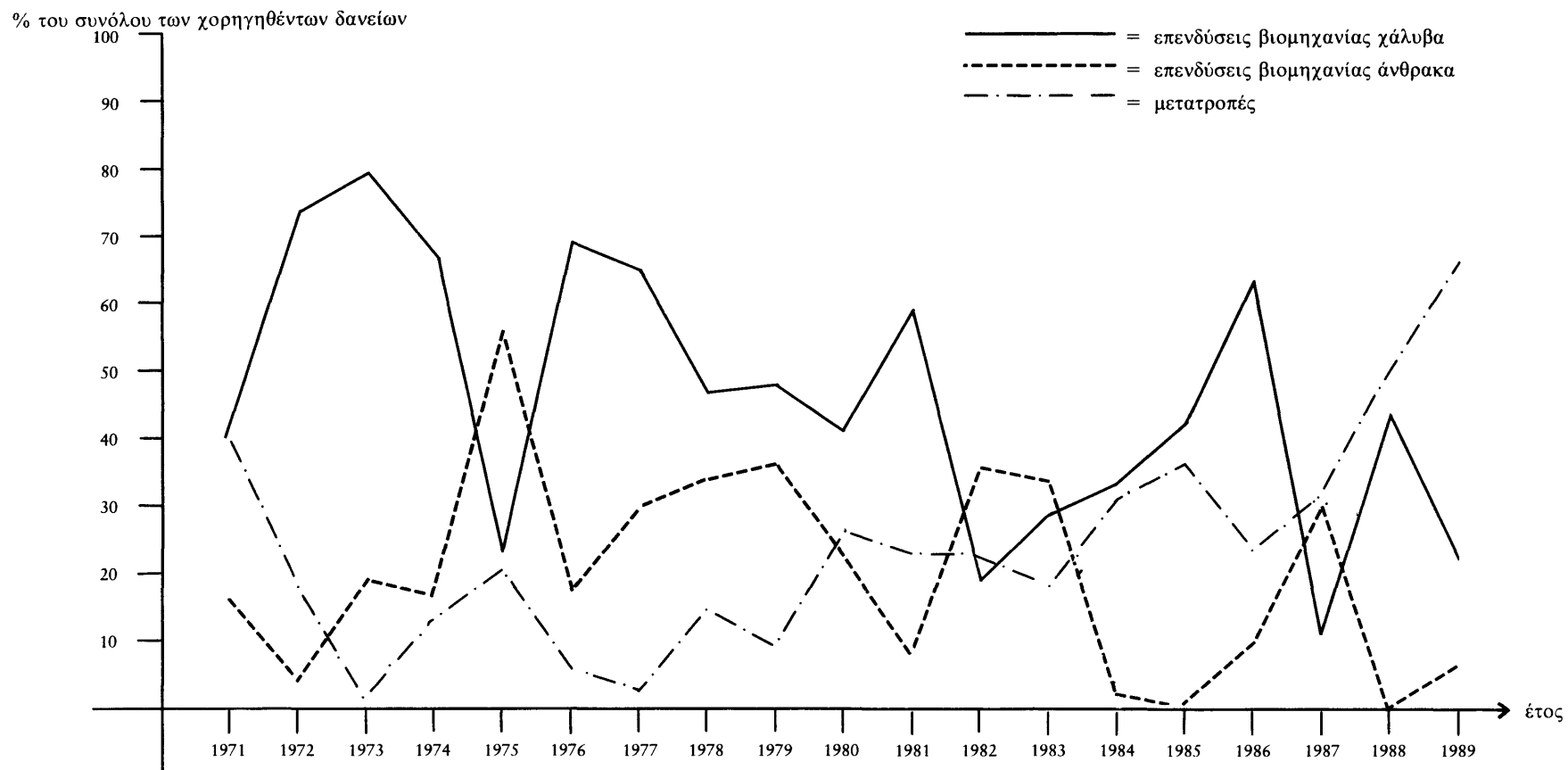
2.4. Μέχρι το 1975 ο δανεισμός και η δανειοδότηση στα πλαίσια της συνθήκης ΕΚΑΧ είχαν εδραιωθεί, σε σημείο που η Κοινότητα θα μπορούσε να θεωρηθεί πραγματικά σαν χρηματοδοτικός οργανισμός βιομηχανικής ανάπτυξης για τις βιομηχανίες άνθρακα και χάλυβα. Εκείνη τη χρονιά σημειώθηκε η επόμενη σημαντική εξέλιξη με την καθιέρωση του μηχανισμού δανειοδότησης για τη στήριξη του ισοζυγίου πληρωμών των κρατών μελών της Κοινότητας (δάνεια ΙΠ) ⁽¹⁾. Το μέτρο αυτό επινοήθηκε για να αντιμετωπιστεί η οικονομική κρίση που προκλήθηκε από την αύξηση των τιμών στα προϊόντα του πετρελαίου. Προέβλεπε, με την προϋπόθεση ότι θα εκπληρώνονταν οι όροι οικονομικής πολιτικής που θα καθόριζε το Συμβούλιο, το μεταδανεισμό σε κράτη μέλη κεφαλαίων που θα δανειζόταν η Κοινότητα με έγκριση του Συμβουλίου. Ο μηχανισμός τροποποιήθηκε δύο φορές. Το 1985 αυξήθηκε το ανώτατο όριο από 6 000 σε 8 000 εκατ. ECU. Το 1988, με ένα νέο κανονισμό ⁽²⁾, το Συμβούλιο προέβη σε συγχώνευση του μηχανισμού αυτού με τη μεσοπρόθεσμη χρηματοδοτική συνδρομή — τον άλλο μηχανισμό που προοριζόταν για τη στήριξη των ισοζυγίων πληρωμών των κρατών μελών — σε ένα μόνο μηχανισμό Μεσοπρόθεσμης Στήριξης των Ισοζυγίων Πληρωμών. Το ανώτατο όριο των δανείων που μπορούν να χορηγηθούν στα πλαίσια του νέου αυτού μηχανισμού καθορίστηκε σε 16 000 εκατ. ECU, από τα οποία τα 14 000 εκατ. ECU χρηματοδοτούνται κανονικά από δάνεια που συνάπτει η Κοινότητα στις κεφαλαιαγορές.

(1) Κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 397/75 του Συμβουλίου της 17ης Φεβρουαρίου 1975, ΕΕ L 46 της 20.2.1975.

(2) Κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 1969/88 του Συμβουλίου της 24ης Ιουνίου 1988, ΕΕ L 178 της 8.7.1988.

Πίνακας 2 — Ανάλυση των χορηγηθέντων δανείων ΕΚΑΧ από δανειακά κεφάλαια

% του συνόλου των χορηγη-
θέντων δανείων από
δανειακά κεφάλαια



Πίνακας 3 — Επιδοτήσεις επιτοκίου ΕΚΑΧ που χορηγήθηκαν από το 1981 έως το 1989

(εκατ. ECU)

Άρθρο	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	Σύνολο
54(1) — Επένδυση	7,0	5,8	1,7	3,3	—	1,1	—	—	—	18,9
54(2) — Κατανάλωση άνθρακα	—	1,2	11,9	17,6	3,8	13,2	8,0	7,0	—	62,7
56(2) — Μετατροπή	26,2	38,9	44,0	63,0	60,0	70,5	40,3	55,3	60,7	458,9
Σύνολο	33,2	45,9	57,6	83,9	63,8	84,8	48,3	62,3	60,7	540,5

Δάνεια Ευρατόμ

2.5. Το 1977, ως περαιτέρω αντίδραση στην ενεργειακή κρίση, το Συμβούλιο εξουσιοδότησε την Επιτροπή να συνάπτει εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας (Ευρατόμ) δάνεια με σκοπό τη χορήγηση δανείων για τη χρηματοδότηση πυρηνικών σταθμών ⁽¹⁾. Το τρέχον ανώτατο όριο για τέτοιου είδους δάνεια είναι 3 000 εκατ. ECU.

Δάνεια Νέου Κοινοτικού Μέσου

2.6. Η σημαντικότερη ίσως εξέλιξη σχετικά με το δανεισμό και τη δανειοδότηση πραγματοποιήθηκε το 1978, όταν το Συμβούλιο ενέκρινε τις πρώτες παρεμβάσεις στα πλαίσια του Νέου Κοινοτικού Μέσου (ΝΚΜ). Για να τονωθεί η οικονομική δραστηριότητα και για να επιτευχθεί όσο το δυνατόν μεγαλύτερο όφελος από το κύρος της Κοινότητας στις κεφαλαιαγορές, η Επιτροπή εξουσιοδοτήθηκε να συνάπτει δάνεια το προϊόν των οποίων έπρεπε να διατίθεται, υπό μορφή δανείων για τη χρηματοδότηση επενδυτικών σχεδίων με συγκεκριμένους στόχους. Μέχρι σήμερα το Συμβούλιο έχει εγκρίνει τέσσερα διαδοχικά προγράμματα ΝΚΜ συνολικού ανώτατου ορίου 5 650 εκατ. ECU ⁽²⁾, καθώς και δύο επείγοντα προγράμματα για την ανασυγκρότηση περιοχών που επλήγησαν από σεισμούς στην Ιταλία και την Ελλάδα ⁽³⁾, από τα οποία το ΝΚΜ χρηματοδότησε 611 και 80 εκατ. ECU αντίστοιχα. Μία πρόταση της Επιτροπής για ένα πέμπτο πρόγραμμα ΝΚΜ δεν πήρε την έγκριση του Συμβουλίου.

(1) Απόφαση 77/270/Ευρατόμ του Συμβουλίου της 29ης Μαρτίου 1977, ΕΕ L 88 της 6.4.1977.

(2) — Απόφαση 78/870/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 16ης Οκτωβρίου 1978, ΕΕ L 298 της 25.10.1978.

— Απόφαση 82/169/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 15ης Μαρτίου 1982, ΕΕ L 78 της 24.3.1982.

— Απόφαση 83/200/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 19ης Απριλίου 1983, ΕΕ L 112 της 28.4.1983.

— Απόφαση 87/182/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 9ης Μαρτίου 1987, ΕΕ L 71 της 14.3.1987.

(3) — Απόφαση 81/19/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 20ής Ιανουαρίου 1981, ΕΕ L 37 της 10.2.1981.

— Απόφαση 81/1013/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 14ης Δεκεμβρίου 1981, ΕΕ L 367 της 23.12.1981.

Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων

2.7. Αν και οι δραστηριότητες της ΕΤΕ, εκτός από αυτές που ασκεί ως εντολοδόχος της Επιτροπής, δεν καλύπτονται από την παρούσα μελέτη, η ΕΤΕ αποτελεί στην πραγματικότητα ένα σημαντικό παράγοντα των μέσων δανεισμού και δανειοδότησης των Κοινοτήτων. Η ΕΤΕ που ιδρύθηκε το 1958 με τη Συνθήκη της Ρώμης μεταβλήθηκε σε πολύ σημαντική πηγή αναπτυξιακών και επενδυτικών χρηματοδοτήσεων. Η δραστηριότητά της συμπληρώνει και ενισχύει τις παρεμβάσεις όχι μόνο των άλλων μέσων δανεισμού και δανειοδότησης αλλά επίσης και τις παρεμβάσεις των διαρθρωτικών ταμείων των Κοινοτήτων. Ήταν ο πρωτοπόρος της ολοένα και πιο δημοφιλούς πρακτικής των συνολικών δανείων κατά την οποία χορηγούνται μεγάλης κλίμακας δάνεια σε αναγνωρισμένους χρηματοδοτικούς οργανισμούς για να τα διαθέσουν, με τη μορφή υποδανείων, σε σχέδια που έχουν εγκριθεί.

Διαχείριση των δανειοδοτικών μέσων ΕΟΚ

2.8. Η διαχείριση του δανεισμού και της δανειοδότησης της ΕΟΚ γίνεται σε εκτός του προϋπολογισμού βάση και παρουσιάζεται στον ισολογισμό του ενεργητικού και του παθητικού της Κοινότητας.

2.9. Η Επιτροπή έχει άμεση νομική υποχρέωση να εξυπηρετεί και να επιστρέφει τα δάνεια που έχει συνάψει εν ονόματι της ΕΟΚ. Για το σκοπό αυτό το τμήμα «Επιτροπή» του γενικού προϋπολογισμού περιλαμβάνει εγγραφές προς υπόμνηση που αντιπροσωπεύουν την εγγύηση του προϋπολογισμού για τους μηχανισμούς δανεισμού της ΕΟΚ ως μέτρο πρόνοιας κατά κάθε ενδεχόμενης αθέτησης υποχρεώσεων των δικαιούχων των δανείων και των αρχικών εγγυήσεων.

2.10. Τα δάνεια ισοζυγίου πληρωμών χορηγούνται από το Συμβούλιο, ενώ το Ευρωπαϊκό Ταμείο Νομισματικής Συνεργασίας ⁽⁴⁾ προβαίνει στις αναγκαίες ρυθμίσεις για τη διαχείριση των δανείων.

(4) Κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 3181/78 του Συμβουλίου της 18ης Δεκεμβρίου 1978, ΕΕ L 379 της 30.12.1978.

2.11. Τα δάνεια Ευρατόμ χορηγούνται από την Επιτροπή και τα διαχειρίζεται η ΕΤΕ ως εντολοδόχος της Επιτροπής.

2.12. Στην περίπτωση των δανείων ΝΚΜ, η Επιτροπή αποφασίζει σχετικά με την επιλεξιμότητα των σχεδίων ενώ τα δάνεια τα χορηγεί και τα διαχειρίζεται η ΕΤΕ βάσει εντολής της Επιτροπής και υπ' ευθύνη της τελευταίας. Στο ρόλο αυτό, η ΕΤΕ υπέχει την υποχρέωση να επιδεικνύει τον ίδιο βαθμό επιμέλειας όπως και για τις πράξεις που διαχειρίζεται με δικούς της πόρους.

2.13. Τα λαμβανόμενα δάνεια που προορίζονται και για τα τρία δανειοδοτικά μέσα της ΕΟΚ συνάπτονται από την Επιτροπή. Για τα δάνεια ΝΚΜ, στις περισσότερες περιπτώσεις, το προϊόν μεταβιβάζεται σε ένα ταμείο το οποίο τηρεί και διαχειρίζεται η ΕΤΕ υπ' ευθύνη της. Όλες οι πράξεις που αφορούν αυτά τα συναπτόμενα δάνεια διενεργούνται μέσω αυτού του ταμείου. Αντίθετα, ορισμένα δάνεια ΝΚΜ χορηγούνται απευθείας σε δικαιούχους σύμφωνα με την αρχή του «BACJ-TO-BACJ», η οποία συνίσταται στη χορήγηση δανείου ισόποσου με το συναφθέν δάνειο, στο ίδιο συνάλλαγμα και για την ίδια διάρκεια.

Σύνοψη

2.14. Στις 31 Δεκεμβρίου 1988, οι Κοινοότητες διέθεταν λοιπόν ποικιλία μέσων δανεισμού και δανειοδότησης που συνέβαλλαν στην επίτευξη των οικονομικών και κοινωνικών στόχων τους. Αυτό το φάσμα κυμαινόταν από τα αυστηρά τομεακά μέσα (ΕΚΑΧ, Ευρατόμ) μέχρι τους πιο εύκαμπτους μηχανισμούς ΝΚΜ και ΕΤΕ και μέχρι το ιδιαίτερο οικονομικό πλαίσιο των δανείων ισοζυγίου πληρωμών. Η χρησιμοποίηση αυτών των μέτρων παρουσιάζεται στον **πίνακα 4** που εμφανίζει το ετήσιο επίπεδο δραστηριότητας για κάθε μέσο από το 1975 (όταν καθιερώθηκαν τα πρώτα από τα νέα μέτρα) μέχρι το 1989.

3. ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΩΝ ΜΕΣΩΝ

Εισαγωγή

3.1. Η Επιτροπή είναι, όπως αναφέρθηκε, αρμόδια να συνάπτει δάνεια για να ανταποκρίνεται στη ζήτηση δανείων που αφορούν και τα τρία δανειοδοτικά μέσα ΕΟΚ. Είναι άμεσα υπεύθυνη για τη διαχείριση των

δανείων ΕΚΑΧ και φέρει τη γενική ευθύνη για τα δάνεια ΝΚΜ και Ευρατόμ, έστω κι αν η καθημερινή διαχείριση ασκείται από την ΕΤΕ.

3.2. Για να διαπιστώσει την ποιότητα της διαχείρισης της Επιτροπής, το Συνέδριο υιοθέτησε μια προσέγγιση που συνίστατο σε:

- (α) αξιολόγηση και δοκιμή των διαφόρων συστημάτων που καθιέρωσε η Επιτροπή για να εκπληρώσει τις ευθύνες της·
- (β) επισκέψεις και αποστολή ερωτηματολογίων σ' ορισμένο αριθμό επιλεγέντων πελατών για να διαμορφωθεί μια εικόνα των σχέσεων της Επιτροπής με τους πελάτες της.

Εκτίμηση των συστημάτων

3.3. Πραγματοποιήθηκε επισήμανση, εκτίμηση και δοκιμή των συστημάτων ελέγχου των συναπτομένων και χορηγουμένων δανείων καθώς και των επιδοτήσεων επιτοκίου που παρέχονται για τα τελευταία. Το σύστημα δανεισμού είναι κοινό και στα τρία μέσα και, εφόσον δάνεια μπορούν να χορηγούνται μόνο από δανειακά κεφάλαια, αποφασίστηκε να βασιστούν οι δοκιμαστικοί έλεγχοι σε τυχαίο δείγμα δανείων που συνάφθηκαν μεταξύ του 1985 και του 1988 για κάθε μέσο, σταθμισμένο ώστε να ληφθούν υπόψη τα σχετικά μεγέθη. Ελήφθη επί μέρους δείγμα των αντίστοιχων χορηγηθέντων δανείων για να επαληθευτούν οι έλεγχοι που πραγματοποιήθηκαν στα χορηγούμενα δάνεια και, κατά περίπτωση, στις επιδοτήσεις επιτοκίου. Τα αποτελέσματα αυτών των ελέγχων έχουν ως ακολούθως:

- (α) οι διαπιστώσεις του Συνεδρίου σχετικά με τα συναφθέντα δάνεια παρουσιάζονται στην ετήσια έκθεση για το οικονομικό έτος 1988 (1). Στην έκθεση αυτή το Συνέδριο συνέστησε να βελτιωθεί το σύστημα και να επιβληθούν αυστηρότεροι έλεγχοι για να εξασφαλιστεί ότι το βελτιωμένο σύστημα εφαρμόζεται στην πράξη. Το Συνέδριο παρατηρεί ότι η Επιτροπή έχει ήδη λάβει μέτρα, και ανέλαβε τη δέσμευση να λάβει και άλλα, για τη βελτίωση της διαφάνειας και της αποτελεσματικότητας των υπαρχόντων κανόνων σχετικά με τα συναπτόμενα δάνεια, ενώ ταυτόχρονα θα συνεχίσει να εξασφαλίζει τον απαιτούμενο βαθμό αυτονομίας της αρμόδιας Γενικής Διεύθυνσης·
- (β) πραγματοποιήθηκε επισήμανση των συστημάτων έγκρισης και καταβολής των χορηγουμένων δανείων στα πλαίσια των τριών μέσων καθώς και δοκιμή τους μέσω των αντίστοιχων επί μέρους δειγμάτων. Γενικά, τα συστήματα ήταν έγκυρα και οι βασικοί έλεγχοι λειτουργούσαν σωστά στις περιπτώσεις του δείγματος. Πραγματοποιήθηκαν περαιτέρω έλεγχοι για τη διαχείριση των δανείων ΕΚΑΧ από την Επιτροπή μετά την καταβολή, τόσο στην Επιτροπή όσο και σε χρηματοδοτικούς οργανισμούς που λαμβάνουν συνολικά δάνεια για να τα μεταδανέυσουν υπ' ευθύνη τους στους τελικούς

(1) ΕΕ αριθ. C 312 της 12.12.1989.

Πίνακας 4 — Χορηγήθέντα και συναφθέντα δάνεια στην Κοινότητα 1975-1989

(εκστ. ECU)

Τμή του ECU στο τέλος του οικονομικού έτους	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
I. Ληφθέντα δάνεια															
ΕΚΑΧ	731	956	729	981	837	1 004	325	712	750	822	1 265	1 517	1 487	880	913
Ισοζυγίου πληρωμών	—	1 249	571	—	—	—	—	—	4 247	—	2 692	862	860	649	—
Ευρατόμ	—	—	99	72	153	181	373	363	369	214	344	488	853	93	—
NKM	—	—	—	—	178	305	339	566	1 617	967	860	541	611	1 058	522
Σύνολο Επιτροπής	731	2 205	1 399	1 053	1 168	1 490	1 037	1 641	6 983	2 003	5 161	3 408	3 811	2 680	1 435
ΕΤΕ	814	732	1 030	1 863	2 437	2 384	2 243	3 146	3 508	4 339	5 699	6 766	5 573	7 407	8 764
Σύνολο Κοινότητας	1 545	2 937	2 429	2 916	3 605	3 874	3 280	4 787	10 491	6 342	10 860	10 174	9 384	10 087	10 199
II. Χορηγήθέντα δάνεια															
ΕΚΑΧ	805	989	709	798	676	1 031	388	740	778	825	1 010	1 069	969	908	700
Ισοζυγίου πληρωμών	—	1 249	571	—	—	—	—	—	4 247	—	—	862	860	—	—
Ευρατόμ	—	—	97	70	152	181	357	362	366	186	211	443	314	—	—
NKM	—	—	—	—	277	197	540	791	1 200	1 182	884	393	447	285	246
Σύνολο Επιτροπής	805	2 238	1 377	868	1 105	1 409	1 285	1 893	6 591	2 193	2 105	2 767	2 590	1 193	946
ΕΤΕ	917	947	1 391	1 966	2 281	2 724	2 524	3 446	4 146	5 007	5 641	6 678	7 003	9 118	11 556
Σύνολο Κοινότητας	1 722	3 185	2 768	2 834	3 386	4 133	3 809	5 339	10 737	7 200	7 746	9 445	9 593	10 311	12 502

Πηγή: Έκθεση σχετικά με τις δραστηριότητες δανεισμού και δανειοδότησης της Κοινότητας το 1988 (SEC(89) 1625 τελικό) και το 1983 (COM(85) 413 τελικό)· ετήσια έκθεση 1988 της ΕΤΕ.

Σημείωση: Οι διαφορές μεταξύ των συνόλων των χορηγηθέντων και των συναφθέντων δανείων της Επιτροπής οφείλονται στο γεγονός ότι τα αριθμητικά στοιχεία που αφορούν τα συναφθέντα δάνεια περιλαμβάνουν τις πράξεις αναχρηματοδότησης, καθώς επίσης και τις διακυμάνσεις του υπολοίπου των συναφθέντων δανείων που δεν είχαν εκταμιευθεί στο τέλος του οικονομικού έτους. Οι διαφορές μεταξύ των αριθμητικών στοιχείων των χορηγηθέντων και συναφθέντων δανείων της ΕΤΕ οφείλονται στο γεγονός ότι οι δανειοδοτικές πράξεις της ΕΤΕ χρηματοδοτούνται με δανεισμό και με ίδιους πόρους της ΕΤΕ.

δικαιούχους. Το Συνέδριο διαπίστωσε ότι η διαχείριση των χορηγουμένων δανείων, τόσο από χρηματοδοτικούς οργανισμούς όσο και από την Επιτροπή, βρισκόταν σε αποδεκτό επίπεδο·

(γ) οι επιδοτήσεις επιτοκίου ΕΚΑΧ χορηγούνται σε σχέδια που πληρούν ορισμένους όρους και υπόκεινται στη διαθεσιμότητα των πόρων. Οι επιδοτήσεις επιτοκίου που εγκρίθηκαν τα τελευταία χρόνια στα πλαίσια των διαφόρων άρθρων παρουσιάζονται στον **πίνακα 3**. Το Συνέδριο αφιέρωσε σημαντικές προσπάθειες κατά τη διάρκεια αυτής της περιόδου στην εξέταση των διαφόρων προγραμμάτων, και οι διαπιστώσεις που παρουσιάστηκαν στις Εκθέσεις του (παραρτήματα των ετήσιων εκθέσεων ΕΚΑΧ) για τη λογιστική και τη δημοσιονομική διαχείριση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα. Δοκιμαστικοί έλεγχοι που διενεργήθηκαν στα πλαίσια αυτής της μελέτης έδειξαν θετική βελτίωση στη διαχείριση και τον έλεγχο αυτών των επιδοτήσεων. Ιδιαίτερα διαπιστώθηκε ότι λαμβάνονταν άμεσα μέτρα για τη δέσμευση ή την αναπροσαρμογή των πληρωμών επιδοτήσεων επιτοκίου όταν δεν πληρούνταν οι αναγκαίες προϋποθέσεις. Εντούτοις, ορισμένα προβλήματα εξακολουθούν να υπάρχουν:

(i) όσον αφορά τα συνολικά δάνεια (Άρθρα 54, παρ. 2 και 56, παρ. 2) της Συνθήκης ΕΚΑΧ), τα υποδάνεια αφορούν επενδυτικά σχέδια ενώ οι επιδοτήσεις επιτοκίου χορηγούνται ως κίνητρο για να επιτευχθούν οι στόχοι που προκύπτουν από τα σχέδια, δηλαδή, αύξηση της κατανάλωσης άνθρακα, δημιουργία θέσεων εργασίας. Όμως η επιδότηση καταβάλλεται κατά την περίοδο υλοποίησης του σχεδίου (δηλαδή πριν από τα οποιαδήποτε αποτελέσματα) με το σκεπτικό ότι τα πλεονεκτήματα της επιδότησης είναι περισσότερο αναγκαία σ' αυτό το στάδιο. Εντούτοις, όταν τα σχέδια δεν παράγουν τα αναμενόμενα αποτελέσματα σε σχέση με τους στόχους του προγράμματος, ενδέχεται να προκύψουν προβλήματα στην επανείσπραξη επιδοτήσεων που έχουν ήδη καταβληθεί·

(ii) η πληρωτέα επιδότηση επιτοκίου βασίζεται σε περιοδικές εκθέσεις από χρηματοδότες σχεδίων ή, όταν πρόκειται για συνολικά δάνεια, από διάμεσους χρηματοδοτικούς οργανισμούς. Το Συνέδριο διαπίστωσε κατά τη διάρκεια αυτής της μελέτης ότι οι χρηματοδοτικοί οργανισμοί δεν παρακολουθούσαν με αποτελεσματικό τρόπο τα πληροφοριακά στοιχεία που εμφανίζονταν σ' αυτές τις εκθέσεις. Οι λεπτομέρειες σχετικά με την κατανάλωση άνθρακα και τις θέσεις απασχόλησης που δημιουργήθηκαν τις οποίες παρείχαν οι δικαιούχοι υποδανείων, εκτός από λίγες εξαιρέσεις, διαβιβάζονταν χωρίς επαλήθευση στην Επιτροπή. Το Συνέδριο είχε επικρίνει παλαιότερα την αδυναμία της Επιτροπής να καθορίσει σωστά τα κριτήρια που διέπουν το δικαίωμα για επιδότηση επιτοκίου, και τόσο το Συνέδριο όσο και η Επιτροπή ανακάλυψαν, σαν αποτέλεσμα των αποστολών

τους παρακολούθησης, περιπτώσεις που ήταν πολύ δύσκολο, αν όχι αδύνατο, να επαληθευτούν τα αριθμητικά στοιχεία των περιοδικών εκθέσεων. Η έλλειψη αποτελεσματικής παρακολούθησης από τους χρηματοδοτικούς οργανισμούς προκαλεί σοβαρές αμφιβολίες τόσο για την αξιοπιστία της υλοποίησης των στόχων και των στατιστικών όσο και για την αιτιολόγηση των πληρωμών επιδοτήσεων επιτοκίου.

Σχέσεις με τους πελάτες

3.4. Όταν ένας οργανισμός όπως η Επιτροπή παρέχει μια υπηρεσία όπως η χορήγηση δανείων και επιδοτήσεων επιτοκίου, μπορεί να είναι χρήσιμο να αξιολογηθεί η ποιότητα αυτής της υπηρεσίας από την πλευρά των δικαιούχων. Το Συνέδριο αποφάσισε λοιπόν να εξετάσει αυτή την άποψη κατά τη διάρκεια αποστολών που οργανώθηκαν, κυρίως για να εξεταστεί ο έλεγχος των κεφαλαίων της Επιτροπής από τους ενδιάμεσους χρηματοδοτικούς οργανισμούς (βλ. σημείο 3.3(β) παραπάνω). Δεδομένου ότι δεν κατέστη δυνατό να γίνουν επισκέψεις παρά μόνο σ' έναν περιορισμένο αριθμό οργανισμών, αποφασίστηκε να ληφθεί ένα αντιπροσωπευτικότερο δείγμα ζητώντας τις γραπτές απόψεις των κυριότερων δικαιούχων τόσο των συνολικών όσο και των άμεσων δανείων, σε όσο το δυνατόν περισσότερα κράτη μέλη.

3.5. Στάλθηκαν ερωτηματολόγια σε 31 πελάτες από τους οποίους απάντησαν οι 23. Επιπλέον, διοργανώθηκαν αποστολές σε 10 άλλους δικαιούχους συνολικών δανείων. Συνολικά λοιπόν, ελήφθησαν 33 απαντήσεις από τους κυριότερους πελάτες της Επιτροπής. Οι περισσότεροι απλώς απάντησαν στις ερωτήσεις που είχαν τεθεί, αλλά μερικοί επωφελήθηκαν από την ευκαιρία για να αναπτύξουν το θέμα, είτε σε ειδικά σημεία είτε γενικά. Κατά τις αποστολές, υπήρξε η δυνατότητα να διευκρινιστούν ορισμένες από τις απαντήσεις και να τεθούν επιπλέον ερωτήσεις.

3.6. Για να γίνει ανάλυση, ήταν αναγκαίο να γίνει διάκριση μεταξύ των απαντήσεων από τον τραπεζικό τομέα⁽¹⁸⁾ και των απαντήσεων από το βιομηχανικό τομέα⁽¹⁵⁾. Οι φορείς του πρώτου τομέα, μολονότι κατέτασσαν τα δάνεια της Επιτροπής ως μέτριας μόνο σημασίας στο πεδίο δραστηριοτήτων τους, είχαν καλές σχέσεις συνεργασίας με την Επιτροπή. Τα προβλήματα που διαπιστώθηκαν μπορούσαν να αποδοθούν κυρίως στις γραφειοκρατικές απαιτήσεις, αλλά διαπιστώθηκε κατά την αποστολή ότι ακόμη και αυτά είχαν εξαλειφθεί σε μεγάλο βαθμό τα τελευταία χρόνια. Η σχέση ήταν καθαρά εταιρική. Από την άλλη πλευρά, ο βιομηχανικός τομέας απέδιδε μεγάλη σημασία στα δάνεια της Επιτροπής, αλλά, μολονότι φαινόταν να υπάρχουν λίγα μόνο σοβαρά προβλήματα, δόθηκε η εντύπωση μιας αυστηρής σχέσης τραπεζίτη/πελάτη (βλ. σημείο 6.1 παρακάτω).

Σύνοψη

3.7. Το Συνέδριο σημειώνει με ευχαρίστηση ότι επήλθαν πρόσφατα βελτιώσεις στη διαχείριση των

δανείων, και ιδιαίτερα στον έλεγχο των επιδοτήσεων επιτοκίου. Το Συνέδριο σημειώνει επίσης τη δέσμευση της Επιτροπής να βελτιώσει τη διαφάνεια και την αποτελεσματικότητα των κανόνων που διέπουν τις δανειοληπτικές δραστηριότητές της, και θεωρεί ότι οι νέοι αυτοί κανόνες θα εγκριθούν από την Επιτροπή στο εγγύς μέλλον.

4. ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΗΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ, ΤΗΝ ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΤΗΝ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ

Εισαγωγή

4.1. Από τις αρχές της δεκαετίας του '60, η Επιτροπή ήταν σε θέση να εκμεταλλευθεί τη θέση της ως πρώτης κατηγορίας δανειζόμενος στις κεφαλαιαγορές προκειμένου να λαμβάνει κεφάλαια για την ΕΚΑΧ με τα καλύτερα διαθέσιμα επιτόκια. Αρχικά, τα κεφάλαια αυτά προορίζονταν για επενδύσεις στις βιομηχανίες άνθρακα και χάλυβα αλλά, πρόσφατα, δόθηκε μεγαλύτερη έμφαση στην τόνωση των επενδύσεων που αποσκοπούν στην αντιμετώπιση των οικονομικών και κοινωνικών προβλημάτων που δημιουργήθηκαν από την κρίση που σημειώθηκε σ' αυτές τις βιομηχανίες (δάνεια μετατροπής). Οι πλέον πρόσφατοι μηχανισμοί (ΙΠ, Ευρατόμ, ΝΚΜ) επωφελήθηκαν επίσης από αυτή την ευνοϊκή κατάσταση για να παράσχουν κεφάλαια για την εφαρμογή αυτών των μέσων. Στο πλαίσιο αυτό εξετάστηκε από το Συνέδριο η οικονομία, αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα της διαχείρισης της Επιτροπής, ως χρηματοδοτικής πηγής που αποσκοπεί στην παροχή κεφαλαίων με τους καλύτερους διαθέσιμους όρους.

Οικονομία

4.2. Είναι αναμφισβήτητο ότι η Επιτροπή βρίσκεται σε ευνοϊκή θέση ώστε να επιτυγχάνει τους καλύτερους όρους που είναι διαθέσιμοι στις παγκόσμιες κεφαλαιαγορές. Τα ερωτήματα στα οποία προσπαθεί να δώσει απάντηση το παρόν μέρος της μελέτης είναι τα εξής: «Επιτυγχάνει πράγματι η Επιτροπή τους καλύτερους όρους και όταν τους επιτυγχάνει, αντικατοπτρίζονται αυτοί οι όροι στα επιτόκια που χρεώνονται στους πελάτες;»

4.3. Η απάντηση στην πρώτη ερώτηση δόθηκε στο κεφάλαιο 13 της ετήσιας έκθεσης του Συνεδρίου για το οικονομικό έτος 1988, όπου αναφερόταν ότι, λόγω ατελειών των εσωτερικών διαδικασιών της Επιτροπής, δεν γίνονταν πάντοτε δεκτή από την Επιτροπή η καλύτερη προσφορά κεφαλαίων. Ωστόσο, ως αποτέλεσμα της έκθεσης αυτής, η Επιτροπή έλαβε θετικά μέτρα, και ανέλαβε τη δέσμευση να λάβει και άλλα, για τη βελτίωση των εσωτερικών διαδικασιών της.

4.4. Η απάντηση στο δεύτερο ερώτημα που τίθεται παραπάνω δόθηκε από τις απόψεις των πελατών. Η γενική εντύπωση που αποκομίστηκε, τόσο από τις συνεντεύξεις με τους πελάτες όσο και από τα ερωτηματολόγια που τους απεστάλησαν, είναι ότι τα δάνεια που χορηγεί η Επιτροπή είναι ανταγωνιστικά σε σχέση με άλλες πηγές. Ένας μικρός αριθμός πελατών ανέφερε όμως ότι έκριναν πως άλλοι οργανισμοί διέθεταν καλύτερους όρους και ότι, στην περίπτωση των δανείων ΕΚΑΧ, εκείνο το οποίο προσέλκυε κυρίως ήταν η επιδότηση επιτοκίου.

4.5. Στο σημείο 13.12 του κεφαλαίου 13 της ετήσιας έκθεσης του Συνεδρίου για το οικονομικό έτος 1988 αναφέρεται ότι διαπιστώθηκαν «αριθμητικά και μεθοδολογικά λάθη». Αυτά είναι ιδιαίτερα προφανή στους υπολογισμούς της συνολικής τιμής κόστους («prix de revient») των λαμβανόμενων δανείων, στους όρους που πρέπει να εφαρμόζονται στα συνδεδεμένα δάνεια και στη σχέση κόστους-οφέλους της αναχρηματοδότησης. Σφάλματα κατά τους υπολογισμούς αυτούς μπορούν να επηρεάσουν την τιμή έκδοσης («taux de versement») των δανείων καθώς και το επιτόκιο που βαρύνει τα δάνεια είτε αρχικά είτε μετά την αναχρηματοδότηση. Απλά αριθμητικά σφάλματα μπορεί να έχουν απρόοπτη επίπτωση είτε αυξάνοντας είτε μειώνοντας το κόστος για τον πελάτη (αν και, σε ορισμένες περιπτώσεις, σημαντικά), το Συνέδριο όμως διαπίστωσε ότι τα μεθοδολογικά σφάλματα κατέληγαν σε υπερεκτίμηση των εξόδων και, κατά συνέπεια, σε μεγαλύτερη επιβάρυνση των πελατών από ό,τι είναι αναγκαίο. Το Συνέδριο κρίνει ότι η Επιτροπή θα έπρεπε:

- (α) να χρησιμοποιεί τα πραγματικά έξοδα όπου είναι διαθέσιμα, αντί για τις εκτιμήσεις εξόδων και επιβαρύνσεων·
- (β) να υπολογίζει τα έξοδα και τις επιβαρύνσεις με βάση προηγούμενες παρόμοιες περιπτώσεις. Στο θέμα αυτό, το Συνέδριο θεωρεί επίσης ότι η Επιτροπή θα έπρεπε να καταρτίσει ευρετήριο ή τράπεζα δεδομένων με τα τακτικά έξοδα ώστε να διευκολύνεται η ακριβής εκτίμηση·
- (γ) να καταρτίσει «εσωτερικά ποσοστά απόδοσης» (ΕΠΑ) για την ενημέρωση των μελλοντικών εξόδων· και
- (δ) να καθιερώσει ορθή μεθοδολογία για το χειρισμό των πράξεων αναχρηματοδότησης, ώστε να αποφευχθεί η έλλειψη συνοχής και η εντύπωση ότι γίνονται αυτοσχεδιασμοί με τη μέθοδο που εφαρμόζεται σε μεμονωμένες περιπτώσεις.

4.6. Το Συνέδριο επανυπολόγισε το πιθανό κόστος για τους δικαιούχους σε οκτώ περιπτώσεις, χρησιμοποιώντας μια στερεότυπη μέθοδο για τα ΕΠΑ και λαμβάνοντας υπόψη τα πραγματικά έξοδα (όταν ήταν διαθέσιμα) και ρεαλιστικούς κατ' εκτίμηση υπολογισμούς. Τα αποτελέσματα παρουσιάζονται στον **πίνακα 5**, με τη μορφή της ένδειξης των πρόσθετων εξόδων από τα οποία θα μπορούσε η Επιτροπή να απαλλάξει τους πελάτες της καθιερώνοντας ορθές και αξιόπιστες μεθόδους ως βάση αυτών των πολύπλοκων υπολογισμών. Η Επιτροπή δήλωσε στο Συνέδριο ότι βρίσκεται στη φάση της κατάρτισης μιας γενικής μεθοδολογίας

Πίνακας 5 — Επανυπολογισμός των επιτοκίων σε περιπτώσεις που επελέγησαν από το δείγμα του Συνεδρίου

Ποσό του δανεισμού	Διάρκεια	Υπερεκτίμηση του επιτοκίου	Πρόσθετο κόστος για το δικαιούχο
18 εκατ. HFL	15 έτη	0,98 %	1,4 εκατ. HFL
200 εκατ. DM	7 έτη	0,12 %	1,2 εκατ. DM
800 εκατ. LFR	5 έτη	0,09 %	2,5 εκατ. LFR
600 εκατ. LFR	4 έτη	0,33 %	11,5 εκατ. LFR
200 εκατ. DM	1 έτη	1,01 %	2,0 έτη DM
50 εκατ. ECU	6 έτη	0,18 %	0,4 έτη ECU
55,75 εκατ. USD	6 έτη	0,33 %	0,7 έτη USD
250 εκατ. DM	10 έτη	0,22 %	4,1 εκατ. DM

για τον υπολογισμό των τιμών κόστους των συναπτόμενων δανείων, η οποία θα επισυναφθεί στους εσωτερικούς κανόνες.

4.7. Εκτός από τις χρεώσεις (και υπερχρεώσεις) που προαναφέρθηκαν, οι δανειολήπτες στα πλαίσια κάθε μηχανισμού επιβαρύνονται με ένα περιθώριο που προορίζεται για την κάλυψη των αντίστοιχων διοικητικών εξόδων της EKAX ή της ETE (NKM και Ευρατόμ). Σημειώνεται επίσης σχετικά ότι τα περισσότερα δάνεια EKAX και NKM είναι συνολικά δάνεια προς ενδιάμεσους χρηματοδοτικούς οργανισμούς και ότι οι τελικοί δικαιούχοι (συνήθως μικρομεσαίες επιχειρήσεις) έχουν επιπλέον να υποστούν το περιθώριο που επιβάλλουν οι μεσάζοντες. Κατά την περίοδο 1985 έως 1988 που κάλυψε η μελέτη, το Συνέδριο παρατήρησε ότι το περιθώριο της EKAX ήταν σημαντικά υψηλότερο από το περιθώριο της ETE για νέα δάνεια. Το περιθώριο αυτό, το οποίο, όπως επισημαίνει το Συνέδριο στην ετήσια έκθεσή του για το οικονομικό έτος 1988, καθορίζεται από την Επιτροπή, κατά την άποψη του Συνεδρίου φαίνεται αδικαιολόγητα υψηλό τόσο σε σχέση με το ποσοστό της ETE όσο και με τα έξοδα που προοριζόταν να καλύψει. Εντούτοις, μεταξύ Νοεμβρίου 1988 και Μαρτίου 1989, το περιθώριο αυτό μειώθηκε τρεις φορές και επί του παρόντος βρίσκεται σε επίπεδο παρόμοιο με εκείνο της ETE. Το Συνέδριο δεν μπόρεσε μέχρι τώρα να ελέγξει την επίπτωση αυτής της μείωσης. Είναι όμως πιθανό να έχουν ληφθεί τα αναγκαία μέτρα για τη διόρθωση μιας σημαντικής πηγής επιπλέον επιβαρύνσεων στις περιπτώσεις της EKAX που εξέτασε το Συνέδριο. Το Συνέδριο δεν είναι σε θέση να αποφανθεί σχετικά με την ευλογοφάνεια του περιθωρίου της ETE, εφόσον η ETE αρνήθηκε να παράσχει αποδεικτικά στοιχεία, μολονότι της ζητήθηκαν επανειλημμένα.

4.8. Κατά τα τελευταία χρόνια δόθηκε μεγάλη έμφαση στην αναχρηματοδότηση. Κατά το 1988, το 53 % των κεφαλαίων δανεισμού προοριζόταν για το σκοπό αυτό και το 1989 το 36 %. Αυτή η πράξη συνεπάγεται την πρόωρη εξόφληση υφιστάμενων δανείων προκειμένου να αποκομιστούν οφέλη από καλύτερους όρους της αγοράς μέσω δανείων αντικατάστασης. Εφόσον, στην περίπτωση της Επιτροπής, όλα τα υφιστάμενα συναφθέντα δάνεια χορηγήθηκαν ως δανειοδοτήσεις και εφόσον

βασικό στόχο αποτελεί η παροχή κεφαλαίων με τους καλύτερους διαθέσιμους όρους, το Συνέδριο εξέτασε το βαθμό κατά τον οποίο μεταβιβάστηκαν στους δανειολήπτες των αρχικών δανείων τα οφέλη της αναχρηματοδότησης. Αυτά τα οφέλη μπορεί να είναι σημαντικά ακόμη και χωρίς να λαμβάνονται υπόψη τα ενδεχόμενα οφέλη που αναφέρθηκαν στα σημεία 4.5 και 4.6. Από την ανάλυση του δείγματος του Συνεδρίου διαπιστώθηκε ότι σημειώθηκαν βελτιώσεις σχετικά με τα επιτόκια των λαμβανόμενων δανείων που κυμαίνονται από 0,50 μέχρι 7,17 ποσοστιαίες μονάδες το δε μέσο όφελος ανέρχεται σε 3,15 ποσοστιαίες μονάδες περίπου. Μετά την αφαίρεση των συναφών εξόδων, το επιτόκιο που επιβάλλονταν στα χορηγούμενα δάνεια που συνδέονταν με τα αναχρηματοδοτούμενα λαμβανόμενα δάνεια μειώθηκε κατά 2,5 % κατά μέσο όρο. Εντούτοις, το Συνέδριο παρατήρησε ότι δεν χορηγήθηκε μείωση στην περίπτωση δανείων που πραγματοποιήθηκαν από το ταμείο του NKM. Τα οφέλη από την αναχρηματοδότηση των συναπτόμενων δανείων που συνδέονται με τέτοια χορηγούμενα δάνεια παρέμειναν στο ταμείο και τελικά επωφελήθηκε από αυτά η ETE.

Σύνοψη

4.9. Από τα παραπάνω αποδεικτικά στοιχεία προκύπτει ότι από την προτιμησιακή θέση της Επιτροπής στη δανειακή αγορά δεν ωφελούνται πάντοτε οι τελικοί δικαιούχοι διότι το πλεονέκτημα μπορεί να ελαττωθεί από τα πρόσθετα έξοδα της Επιτροπής κατά τον καθορισμό των όρων των χορηγούμενων δανείων, είτε αρχικών είτε μετά την αναχρηματοδότηση. Το Συνέδριο παρατήρησε επιπλέον ότι τα σημαντικά οφέλη της αναχρηματοδότησης δεν μεταβιβάζονται στους δικαιούχους των συνολικών δανείων NKM. Το Συνέδριο είναι της γνώμης ότι η Επιτροπή πρέπει να φροντίσει ώστε να διατίθενται τα κεφάλαια με τους καλύτερους δυνατούς όρους της αγοράς.

Αποδοτικότητα

4.10. Στο μέρος αυτό της έκθεσης καταβάλλεται προσπάθεια να αποδειχθεί κατά πόσο εξακολουθούν να

είναι αναγκαίες οι δυνατότητες δανειοδότησης που παρέχονται από την Επιτροπή, ποια μορφή παίρνει αυτή η ανάγκη και αν ικανοποιείται με τον αποτελεσματικότερο τρόπο.

4.11. Η τρέχουσα δανειοδοτική δραστηριότητα της Επιτροπής, τόσο στα πλαίσια της ΕΚΑΧ όσο και του ΝΚΜ, έχει κατά το μεγαλύτερο μέρος τη μορφή συνολικών δανείων. Εκείνο το οποίο προσελκύει τους δικαιούχους δανείων ΕΚΑΧ είναι ότι μπορούν να τύχουν επιδοτήσεων επιτοκίου στα πλαίσια του άρθρου 54, παρ. 2 ή 56, παρ. 2 της συνθήκης. Το Συνέδριο δεν μπόρεσε να διαπιστώσει το ενδιαφέρον που εμφανίζουν τα δάνεια ΝΚΜ διότι, κατά το χρόνο διενέργειας του ελέγχου, δεν είχε πρόσβαση στους τελικούς δικαιούχους. Όμως, από την άποψη της ΕΤΕ, τα δάνεια ΝΚΜ αποτελούν διευκόλυνση για τους πελάτες που βρίσκονται σε περιοχές των κρατών μελών όπου δεν χορηγούνται συνδρομές, ενώ τα δάνεια της ΕΤΕ αυτά καθεαυτά προορίζονται κυρίως για τις περιοχές όπου χορηγούνται συνδρομές.

4.12. Οι πελάτες της Επιτροπής τόνισαν τη σπουδαιότητα των επιδοτήσεων επιτοκίου. Σε ορισμένα κράτη μέλη, η κάλυψη έναντι των κινδύνων από συναλλαγματικές διαφορές ήταν εξίσου σημαντική, και ορισμένοι πελάτες από κράτη των οποίων οι κυβερνήσεις παρείχαν αυτή την ευχέρεια, ισχυρίζονταν ότι θα εξακολουθούσε να υπάρχει ζήτηση ακόμη και χωρίς επιδότηση επιτοκίου. Είναι όμως τουλάχιστον υποστηρίξιμο ότι ο όγκος της ζήτησης σε ορισμένα κράτη μέλη θα μειωνόταν, ή ακόμη και θα σταματούσε, αν καταργούνταν οι επιδοτήσεις επιτοκίου. Η ελκυστικότητα μιας επιδότησης αποδεικνύεται σε ορισμένα κράτη μέλη στα οποία οι οργανισμοί από τους οποίους λαμβάνει δάνεια η Επιτροπή, δανείζονται οι ίδιοι από την Επιτροπή προκειμένου να λάβουν επιδότηση. Πράγματι, σε ορισμένες περιπτώσεις, τα κεφάλαια δανεισμού επιστρέφονται απλώς και μόνο στο δανειστή ο οποίος τυγχάνει του ευεργετήματος της επιδότησης επιτοκίου. Κατά την άποψη του Συνεδρίου, η επίπτωση των διοικητικών εξόδων που σχετίζονται με τις πράξεις δανειοδότησης και δανεισμού σε τέτοιες περιπτώσεις είναι αντιοικονομική. Το Συνέδριο δεν αγνοεί το γεγονός ότι οι σημερινές διατάξεις της συνθήκης ΕΚΑΧ δεν προβλέπουν τη χορήγηση επιδοτήσεων επιτοκίου χωρίς αντίστοιχα δάνεια ΕΚΑΧ. Το Συνέδριο καλεί την Επιτροπή να εξετάσει αυτή την κατάσταση.

4.13. Υπό τις περιστάσεις αυτές, το Συνέδριο δίνει ιδιαίτερη προσοχή σε μια πρόσφατη εξέλιξη που σημειώθηκε στον τομέα αυτό. Μετά από προτροπή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου χορηγήθηκε ποσό ύψους 10 εκατ. ECU στα πλαίσια του γενικού προϋπολογισμού της ΕΟΚ για την παροχή επιδοτήσεων επιτοκίου για επενδύσεις που αποσκοπούσαν στην αύξηση της απασχόλησης. Η Επιτροπή αποφάσισε το 1986 να χρησιμοποιήσει αυτούς του πόρους χορηγώντας, στα πλαίσια πειραματικού σχεδίου επιδοτήσεις επιτοκίου για δάνεια που χορηγήθηκαν στην Πορτογαλία, όχι από την Επιτροπή αλλά από ορισμένες πορτογαλικές τράπεζες από τους ίδιους πόρους τους. Η πρωτοβουλία εμφάνισε αρχικά ορισμένα προβλήματα, ιδίως λόγω της έλλειψης πείρας σ' αυτό το είδος ενέργειας και λόγω του ότι δεν είχαν εκτιμηθεί ορθά οι σχετικές διοικητικές δυσχέρειες. Εντούτοις, η ενέργεια αυτή εκτιμήθηκε πολύ από τις ενδιαφερόμενες τράπεζες και παρήγαγε οφέλη για την Επιτροπή, όσον αφορά τους στόχους της, με πολύ χαμηλό κόστος.

4.14. Δεδομένου ότι ο στόχος που εξαγγέλθηκε συνίσταται στην ενθάρρυνση εναλλακτικών δυνατοτήτων απασχόλησης για τους πρώην εργαζόμενους επιχειρήσεων της ΕΚΑΧ, μπορεί να είναι δικαιολογημένο, για λόγους αποδοτικότητας, να συνδεθεί η επιδότηση μάλλον με την υλοποίηση και τη συνέχιση σχεδίων σε περιοχές με προτεραιότητα παρά με την πραγματική δημιουργία θέσεων εργασίας, αποφεύγοντας έτσι τα προβλήματα που σχετίζονται με τον έλεγχο όσον αφορά την εκπλήρωση της υποχρέωσης του δικαιούχου για τη δημιουργία συγκεκριμένου αριθμού θέσεων εργασίας (βλ. σημείο 3.3(γ) (ii)).

Σύνοψη

4.15. Μολονότι, σε ορισμένα κράτη μέλη, μπορεί να εξακολουθεί να υπάρχει ανάγκη να λαμβάνονται δάνεια από την Επιτροπή, η πραγματική ζήτηση αφορά χρηματοδοτήσεις χαμηλού κόστους. Σε όλα σχεδόν τα κράτη μέλη τα δάνεια με επιτόκια της αγοράς είναι αμέσως διαθέσιμα και η θελκτικότητα των δανείων που χορηγεί η Επιτροπή έγκειται στην επιδότηση επιτοκίου σε συνδυασμό, κατά προτίμηση, με την κάλυψη του κινδύνου από συναλλαγματικές διαφορές. Σχετικά με τη μέθοδο του δανεισμού που αποσκοπεί σε δανειοδοτήσεις ανακύπτει το ερώτημα μήπως το πειραματικό σχέδιο που εφαρμόστηκε στην Πορτογαλία αποτελεί πρωτοβουλία που θα μπορούσε να αναπτυχθεί επωφελώς και αλλού. Η διαχείριση των επιδοτήσεων επιτοκίου θα μπορούσε να βελτιωθεί με απλούστευση των όρων επιλεξιμότητας, κατά την οποία θα λαμβάνονταν υπόψη οι στόχοι του μέσου και οι περιστάσεις που αντιμετωπίζονται στην πράξη.

Αποτελεσματικότητα

Εισαγωγή

4.16. Η δανειοληπτική και δανειοδοτική δραστηριότητα δεν αποσκοπεί στην πραγματοποίηση εμπορικού κέρδους αλλά αποτελεί μέσο για την επίτευξη των κοινοτικών στόχων. Δεδομένου ότι τα δάνεια της Επιτροπής χορηγούνται σε δανειολήπτες εθνικού ή διεθνούς επιπέδου και προστατεύονται από εγγυήσεις πρώτης κατηγορίας, ο κίνδυνος αθέτησης υποχρεώσεων είναι πολύ μικρός. Κατά συνέπεια, φροντίδες όπως τα περιθώρια κέρδους, η δυνατότητα είσπραξης των οφειλών κ.λπ., οι οποίες είναι ιδιαίτερα σημαντικές για τις εμπορικές τράπεζες, στην περίπτωση της Επιτροπής είναι σχετικά επουσιώδεις. Η Επιτροπή πρέπει να μεριμνά κυρίως για να εξασφαλίζεται ότι η δανειοδοτική και δανειοληπτική δραστηριότητά της συμβάλλει στην επίτευξη των δηλωμένων στόχων των μηχανισμών. Κατά συνέπεια, το Συνέδριο προσπάθησε να εκτιμήσει την αποτελεσματικότητα αυτής της μορφής παρέμβασης από την πλευρά αυτή.

ΕΚΑΧ

4.17. Αφότου ιδρύθηκε η ΕΚΑΧ, τα χορηγούμενα δάνεια βάσει του άρθρου 54, παρ. 1 της συνθήκης συνέβαλαν σημαντικά στην πραγματοποίηση επενδύσεων στις βιομηχανίες άνθρακα και χάλυβα. Εντούτοις, κατά τα τελευταία χρόνια διαδοχικές κρίσεις και υφέσεις και στους δύο βιομηχανικούς τομείς είχαν ως αποτέλεσμα να πραγματοποιήσουν τα κράτη μέλη σημαντικές παρεμβάσεις, αποσκοπώντας κυρίως στην ορθολογική οργάνωση της δυναμικότητας και στη βελτίωση της παραγωγικότητας. Οι συνέπειες αντικατοπτρίζονται στη μεγάλη αύξηση των κοινωνικών μέτρων για τις βιομηχανίες αυτές, στα οποία συμβάλλει η Κοινότητα. Όσον αφορά τα χορηγούμενα δάνεια, οι όροι του άρθρου 54 αφορούν μάλλον βιομηχανίες που βρίσκονται σε ανάπτυξη παρά εκείνες που βρίσκονται σε ύφεση. Επίσης, ορισμένα κράτη μέλη δείχνουν λιγότερη προθυμία για την παροχή αποδεκτών εγγυήσεων για εταιρείες που αντιμετωπίζουν οικονομικές δυσχέρειες και αβέβαιο μέλλον. Κατά συνέπεια, ο όγκος των δανείων εμφάνιζε τάση στασιμότητας ενώ η σποραδική ζήτηση αποτελούσε κυρίως απόρροια των οικονομικών πολιτικών που υιοθετούσαν κατά καιρούς τα διάφορα κράτη μέλη.

4.18. Όσον αφορά τα άλλα χορηγούμενα δάνεια ΕΚΑΧ, το Συνέδριο, στις εκθέσεις του (παραρτήματα των ετήσιων εκθέσεων ΕΚΑΧ για το 1986 και το 1987) σχετικά με τη λογιστική και τη δημοσιονομική διαχείριση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα, επέκρινε πρόσφατα την αποτελεσματικότητα των προγραμμάτων για την προώθηση της κατανάλωσης άνθρακα και την εργατική κατοικία. Οι στατιστικές που καταρτίστηκαν στα τέλη του 1987 σχετικά με τη δημιουργία θέσεων εργασίας στα πλαίσια του προγράμματος μετατροπής (άρθρο 56, παρ.2), δείχνουν ότι ενώ το πρόγραμμα συνέβαλε στη δημιουργία πολύ περισσότερων θέσεων εργασίας από ό,τι είχε υπολογιστεί (59 000 έναντι 29 000), ο αριθμός των θέσεων που πληρώθηκαν από πρώην εργαζόμενους της ΕΚΑΧ ήταν πολύ μικρός (4 000). Βεβαίως η ακρίβεια αυτών των αριθμητικών στοιχείων μετριάζεται με τις παρατηρήσεις που διατυπώθηκαν στο σημείο 3.3 (γ) (ii) παραπάνω. Πρέπει επίσης να αναγνωριστεί ότι το πρόγραμμα της ΕΚΑΧ, σε πολλά κράτη μέλη, εφαρμόστηκε σε συνδυασμό με εθνικές πρωτοβουλίες του είδους αυτού και κυρίως σε συνεργασία με εμπορικές τράπεζες.

4.19. Πολλά σχέδια που εξετάστηκαν τα τελευταία χρόνια από το Συνέδριο είχαν αρχίσει πριν από τη λήψη της απόφασης σχετικά με τα δάνεια ΕΚΑΧ και/ή την επιδότηση επιτοκίου. Δημιουργείται το ερώτημα μήπως τα σχέδια αυτά θα μπορούσαν να είχαν εκτελεστεί και χωρίς την υποστήριξη αυτού του είδους. Μολονότι οι ενδιαμέσσοι χρηματοδοτικοί οργανισμοί εκτιμούσαν την επιδότηση, ο λόγος ήταν κυρίως επειδή είχε επίδραση σε ένα σύνολο χρηματοδότησης, συμπεριλαμβανομένων των ιδίων πόρων των ενδιαμέσων. Πράγματι, ένας ενδιαμέσος που διέθετε σημαντικά κεφάλαια ανέφερε ότι η επιδότηση ήταν αναγκαία για να ευθυγραμμιστεί με τους όρους των ανταγωνιστών του. Διάφοροι ενδιαμέσσοι δήλωσαν ότι η απόφαση για τη χορήγηση επιδότησης δεν θα είχε σημαντική επίδραση στην εκτίμηση που θα πραγματοποιούσαν σχετικά με τον εμπορικό κίνδυνο. Αν τα σχέδια χρειάζονταν επιδότηση για να είναι βιώσιμα, δεν θα τα υποστήριζαν οι ενδιαμέσσοι οργανισμοί.

Ευρατόμ

4.20. Είναι δύσκολο να εκτιμηθεί η αποτελεσματικότητα των δανείων Ευρατόμ. Έχοντας υπόψη την κλίμακα των σχεδίων Ευρατόμ και τα πολιτικά, οικονομικά και περιβαλλοντολογικά ζητήματα που συνδέονται με αυτά, είναι δύσκολο να ισχυρισθεί κανείς ότι η συνδρομή της Ευρατόμ (που έφθανε μέχρι το 20 % του κόστους του σχεδίου) είχε σημαντική βαρύτητα κατά τη λήψη της απόφασης για εκτέλεση. Όμως, όσον αφορά τους στόχους της αρχικής νομοθεσίας, τα δάνεια αυτά θα μπορούσαν να θεωρηθούν αποτελεσματικά αν παρείχαν τα αναγκαία κεφάλαια με μικρότερο κόστος από ό,τι άλλες πηγές χρηματοδότησης. Δεν είναι δυνατό να δοθεί οριστική απάντηση σ' αυτό το ερώτημα, το επίπεδο όμως της ζήτησης που σημειώθηκε με τη πάροδο του χρόνου δείχνει ότι η Επιτροπή ήταν τουλάχιστον ανταγωνιστική με την αγορά. Συνεπώς, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι ο μηχανισμός αυτός συνέβαλε, κατά ένα μικρό μέρος, στην επίτευξη των στόχων της ενεργειακής πολιτικής που ακολουθούνταν κατά το χρόνο της θέσπισής του. Η σημερινή αποτελεσματικότητά του αντικατοπτρίζεται στο χαμηλό επίπεδο των δανείων που χορηγήθηκαν κατά τα τελευταία χρόνια.

NKM

4.21. Σύμφωνα με όσα γνωρίζει το Συνέδριο, δεν καταβλήθηκε καμία προσπάθεια για να εκτιμηθεί η αποτελεσματικότητα των δανείων NKM. Για παράδειγμα, ένας από τους πρωταρχικούς στόχους του NKM είναι η δημιουργία θέσεων εργασίας. Όμως οι στατιστικές της Επιτροπής αναφέρονται μόνο σε θέσεις εργασίας που υπολογίζονται να δημιουργηθούν και όχι σε θέσεις που πράγματι δημιουργήθηκαν, ακόμη και μετά τη 10ετή περίπου λειτουργία του μηχανισμού. Το Συνέδριο παρατήρησε επίσης ότι ο βαθμός διείσδυσης του NKM ήταν άνιστος μεταξύ των κρατών μελών. Τέσσερα κράτη μέλη δεν λαμβάνουν κεφάλαια NKM και επομένως το μέσο δεν είχε αποτέλεσμα στις περιοχές αυτές. Άλλα δύο κράτη μέλη δεν είχαν συμμετάσχει, μέχρι τις 31 Δεκεμβρίου 1988, στο NKM IV το οποίο αποτελεί τον τελευταίο μηχανισμό, ενώ από εκείνα που είχαν συμμετάσχει, ένα έλαβε περισσότερο από το 60 % των δανείων που είχαν εκδοθεί μέχρι την ημερομηνία αυτή. Αυτή η άνιση κατανομή δείχνει ότι τα δάνεια NKM, τα οποία εκδίδονται με τους ίδιους όρους όπως τα δάνεια ΕΤΕ, δεν κατέχουν ιδιαίτερα πλεονεκτική θέση στην αγορά και ότι η ελκυστικότητά τους μπορεί να οφείλεται περισσότερο στις οικονομικές πολιτικές συγκεκριμένων κρατών μελών (όσον αφορά, για παράδειγμα, την κάλυψη των κινδύνων από συναλλαγματικές διαφορές), παρά στην ίδια την αξία του μηχανισμού.

Σύνοψη

4.22. Υπάρχουν βεβαίως αποδείξεις ότι τα προγράμματα της Επιτροπής συνέβαλαν, για παράδειγμα, στη δημιουργία θέσεων εργασίας, δεν είναι όμως καθόλου σαφές κατά πόσο η κοινοτική συνεισφορά αποτελούσε την κινητήρια δύναμη ή αντικατέστησε απλώς άλλες μορφές χρηματοδότησης με τις οποίες θα επιτυγχάνονταν εξάπαντος ο στόχος. Για να εξασφαλιστεί ότι οι

κοινοτικοί στόχοι θα επιτυγχάνονται με τον πιο αποτελεσματικό τρόπο, θα έπρεπε η Επιτροπή να επανεξετάσει τις διαδικασίες της για παρακολούθηση και αξιολόγηση των πληροφοριών που λαμβάνει για σχέδια τα οποία χρηματοδοτούνται από τα διάφορα χρηματοδοτικά μέσα της Κοινότητας.

5. ΕΚΔΟΣΗ ΔΑΝΕΙΟΥ «JEAN MONNET»

5.1. Τον Ιούνιο του 1988, η Επιτροπή εξέδωσε το δάνειο «JEAN MONNET», που ανερχόταν σε 500 εκατ. ECU, για να χρησιμεύσει ως σημείο αναφοράς για το νόμισμα αυτό. Από ό,τι είπε η ίδια, σχετικά, μπορεί να φανεί ότι αφέθηκε να οδηγηθεί από πολιτικές εκτιμήσεις, στις οποίες απέδιδε μεγάλη σημασία· σαν αποτέλεσμα αυτής της προτεραιότητας που έδωσε στις πολιτικές εκτιμήσεις η Επιτροπή ήταν πρόθυμη να διατρέξει τον οικονομικό κίνδυνο:

- (α) να υποστεί το κόστος της διατήρησης κεφαλαίων σε βραχυπρόθεσμες καταθέσεις μέχρις ότου χρειαστούν, ενώ θα κατέβαλλε μακροπρόθεσμα επιτόκια για το δανεισμό, και
- (β) να έχει τελική ζημία αν ένα μέρος των κεφαλαίων που συγκέντρωνε δεν θα μπορούσε να το μεταδανείσει με όρους τουλάχιστον ισοδύναμους με τους όρους του δανεισμού.

5.2. Για να ελαχιστοποιήσει τον κίνδυνο αυτό, η Επιτροπή χρησιμοποίησε ειδικές οικονομικές τεχνικές. Είναι ακόμη πολύ νωρίς να προσδιοριστεί κατά πόσο η επιχείρηση αυτή δημιούργησε πρόσθετο κόστος για την Επιτροπή, την ΕΤΕ (η οποία είναι υπεύθυνη για το οικονομικό αποτέλεσμα του Ταμείου ΝΚΜ) και, τέλος, τους τελικούς δικαιούχους δανείων από αυτόν το δανεισμό. Πράγματι, η απρόοπτη κίνηση των επιτοκίων της αγοράς θα μπορούσε ακόμη να δημιουργήσει και κέρδος από τα ποσά που τοποθετούνται αναγκαστικά σε καταθέσεις.

6. ΓΕΝΙΚΗ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΗ

6.1. Τα αποδεικτικά στοιχεία που παρουσιάστηκαν παραπάνω οδηγούν το Συνέδριο στο γενικό συμπέρασμα ότι η δανειοδοτική και δανειοληπτική δραστηριότητα της Επιτροπής εξελίχθηκε σημαντικά με την πάροδο των ετών. Η εξέλιξη αυτή οφείλεται στους μεταβαλλόμενους στόχους πολιτικής των Κοινοτήτων και στη μεταβολή του πολιτικού και οικονομικού περιβάλλοντος, και έχει οδηγήσει σε προσαρμογή του διαρθρωτικού χαρακτήρα της δραστηριότητας δανειοδότησης και δανεισμού της Κοινότητας καθώς και στην εφαρμογή νέων επιχειρησιακών μηχανισμών. Το Συνέδριο παρατηρεί σχετικά:

- (α) τη μεταβολή στο είδος των πελατών ΝΚΜ της Επιτροπής και της ΕΤΕ οι οποίοι, ενώ πρώτα ήταν κυρίως βιομηχανικοί ή ημικρατικοί οργανισμοί που δανειοδοτούνταν με άμεσα δάνεια, τώρα είναι κυρίως τραπεζικοί οργανισμοί που ενεργούν ως ενδιάμεσοι χρηματοδοτικοί οργανισμοί για τα συνολικά δάνεια·

- (β) την αύξηση της δραστηριότητας αναχρηματοδότησης για την αποκόμιση οφέλους από την εξέλιξη της αγοράς·
- (γ) μια σχετική στασιμότητα στον όγκο των δανείων·
- (δ) τον τραπεζικό χαρακτήρα ορισμένων πράξεων, π.χ. αναχρηματοδότηση των λαμβανόμενων δανείων ΝΚΜ χωρίς να μεταβιβάζονται τα οφέλη στους τελικούς δικαιούχους·
- (ε) τη σύναψη, σε ιδιαίτερες περιπτώσεις, δανείων χωρίς να υπάρχει ζήτηση για χορηγούμενα δάνεια, μολονότι η νομοθετική εξουσιοδότηση για τη λήψη δανείων, για όλους τους μηχανισμούς, εξαρτάται από τη ζήτηση για χορηγήσεις δανείων·
- (στ) τη μικρή προτεραιότητα που δίδεται στον υπολογισμό των επιτευγμάτων σε σύγκριση με τους στόχους των μηχανισμών.

7. ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ

7.1. Κατά τη γνώμη του Συνεδρίου, τα δανειοδοτικά και δανειοληπτικά μέσα των Κοινοτήτων θα πρέπει να παραμείνουν μέσο προώθησης των στόχων των Κοινοτήτων. Εντούτοις, οι πρακτικές εργασίες θα μπορούσαν να οργανωθούν καλύτερα. Χρειάζεται συνεργασία με την ΕΤΕ ώστε να αποφεύγεται η επανάληψη της ίδιας εργασίας. Το Συνέδριο κρίνει ότι χρειάζονται ενέργειες για βελτίωση της οικονομίας και της αποδοτικότητας των υπηρεσιών και για τη μέτρηση της επιτυχίας τους στην επίτευξη των στόχων των διαφόρων μέσων.

7.2. Κατά συνέπεια το Συνέδριο συνιστά τα εξής:

- (α) πρέπει να τηρηθεί η αρχή ότι δεν μπορεί να γίνεται δανεισμός χωρίς να υπάρχει ζήτηση για δάνεια και ότι τα οφέλη από τις πράξεις αναχρηματοδότησης θα πρέπει να μεταβιβάζονται στους τελικούς δικαιούχους·
- (β) η Επιτροπή να εξετάσει τις δυνατότητες βελτίωσης της επίδρασης των πράξεων της ΕΚΑΧ με την επέκταση του πειραματικού σχεδίου που εφαρμόστηκε στην Πορτογαλία σε άλλα κράτη μέλη. Μια τέτοια εξέλιξη θα επέτρεπε επίσης να εντοπίζονται τα κράτη μέλη που θα χρειάζονταν μόνον επιδοτήσεις επιτοκίου και έτσι να ομαλοποιηθεί η δραστηριότητα δανεισμού και δανειοδότησης·
- (γ) σε σχέση με το παραπάνω σημείο (β), πρέπει να απλουστευθεί η διαχείριση των επιδοτήσεων επιτοκίου. Μεταξύ άλλων, θα πρέπει να εξεταστούν οι εξής δυνατότητες:
 - (ι) να συνδεθεί η επιλεξιμότητα για ενίσχυση με την υλοποίηση και την συνέχιση των σχεδίων στους τομείς με προτεραιότητα, με την προϋπόθεση ότι θα ακολουθεί αυτομάτως η δημιουργία θέσεων εργασίας·

- (ii) να προχρηματοδοτούνται οι επιδοτήσεις, στις κατάλληλες περιπτώσεις, ώστε να παρέχεται η δυνατότητα στους ενδιαμέσους οργανισμούς να επιβάλλουν καθαρό επιτόκιο στα δάνεια που χορηγούν·
- (iii) να ενσωματωθούν, στις περιπτώσεις που αυτό είναι δυνατό, οι επιδοτήσεις σε εθνικές ή άλλες κοινοτικές πρωτοβουλίες·
- (iv) να βελτιωθεί το κίνητρο που παρέχουν οι επιδοτήσεις, με διαφοροποίηση του συντελεστή, σε αναγνώριση των σχεδίων που έχουν ιδιαίτερη σημασία για την Κοινότητα·
- (v) να μειωθεί ο όγκος των εκθέσεων που προέρχονται από τους ενδιαμέσους οργανισμούς και/ή τους τελικούς δικαιούχους·
- (δ) γενικά, να προσδιοριστούν οι ανάγκες για τη χορήγηση δανείων και/ή επιδοτήσεων επιτοκίου και να υιοθετηθούν πολιτικές για την καλύψη αυτών των αναγκών κατά τον αποδοτικότερο τρόπο·
- (ε) με το δεδομένο ότι η διαχείριση και ο απολογισμός έχει οργανωθεί ορθολογικά, θα πρέπει να καταβάλλεται μεγαλύτερη προσπάθεια για τη διαπίστωση των επιδράσεων των κοινοτικών παρεμβάσεων. Με οικονομικές και στατιστικές αναλύσεις, ακόμη και βάσει δειγματοληψίας, θα μπορούσε να διαπιστωθεί η πραγματική — σε σύγκριση με την εκτιμηθείσα — επίδραση των χρηματοδοτήσεων της ΕΚΑΧ και του ΝΚΜ και να επισημανθεί ο προορισμός και ο τρόπος κατανομής των κεφαλαίων στο μέλλον.

Η παρούσα έκθεση εγκρίθηκε από το Ελεγκτικό Συνέδριο κατά τη συνεδρίασή του της 10ης Μαΐου 1990.

Για το Ελεγκτικό Συνέδριο
Aldo ANGIOI
Πρόεδρος

ΑΠΑΝΤΗΣΕΙΣ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1. Ορισμένες παρατηρήσεις σχετικά με τη διαχείριση των λαμβανομένων δανείων που περιλαμβάνονται στην παρούσα ειδική έκθεση είχαν ήδη διατυπωθεί στο κεφάλαιο 13 της ετήσιας έκθεσης 1988 του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Η Επιτροπή είχε δώσει θετική απάντηση. Έχει ήδη λάβει τα μέτρα για τα οποία δεσμεύθηκε στις απαντήσεις της προκειμένου να βελτιώσει τη διαφάνεια και την αποτελεσματικότητα στον τομέα αυτό. Επίσης, ορισμένες παρατηρήσεις που αφορούν τη διαχείριση των χορηγούμενων δανείων είχαν ήδη διατυπωθεί από το Ελεγκτικό Συνέδριο στην ετήσια έκθεση του 1986 και στην περίπτωση αυτή η Επιτροπή έχει ήδη λάβει τα επιβαλλόμενα μέτρα.

2. Η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι η αξιοποίηση των δανειοδοτικών μέσων συνεπάγεται κατ' ανάγκη τη στενή συνεργασία με τους χρηματοδοτικούς οργανισμούς και ειδικότερα με τα τραπεζικά δίκτυα. Η Επιτροπή θεωρεί ότι κατά το διάβημα αυτό, δεν έπαψε ποτέ να λαμβάνει υπόψη της την πολιτική σκοπιμότητα και τις νομικές βάσεις της δράσης της.

3. Η Επιτροπή, όπως και το Ελεγκτικό Συνέδριο, αναγνωρίζει την ανάγκη συνεχούς προβληματισμού προκειμένου να βελτιωθεί η προσαρμογή, η ενοποίηση και η αποτελεσματικότητα των χρηματοδοτικών μέσων που έχει σήμερα στη διάθεσή της. Μπορεί να πιστοποιήσει ότι ο προβληματισμός αυτός που έχει ήδη αρχίσει θα συνεχιστεί λαμβάνοντας υπόψη τους περιορισμούς και τις γνώμες των διαφόρων συμμετεχόντων εταίρων.

2. ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΩΝ ΜΕΣΩΝ

Δάνεια που χορηγούνται στο πλαίσιο της συνθήκης ΕΟΚ

Διαχείριση των δανειοδοτικών μέσων ΕΟΚ

2.9 Η Επιτροπή τονίζει την καθαρά τυπική φύση της εγγύησης του προϋπολογισμού σχετικά με τις πράξεις Ευρατόμ και ΝΚΜ. Πράγματι, δεν χρειάστηκε ποτέ να ενεργοποιηθούν τα σχετικά κονδύλια του προϋπολογισμού.

3. ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΩΝ ΜΕΣΩΝ

Εκτίμηση των συστημάτων

3.3.

γ.ι.) Η Επιτροπή αποδίδει ιδιαίτερη προσοχή στο πρόβλημα που αναφέρει το Ελεγκτικό Συνέδριο και παρακολουθεί πάντα προσεκτικά την επανείσπραξη των επιδοτήσεων επιτοκίου που έχουν ήδη καταβληθεί. Μέχρι σήμερα δεν έχει αντιμετωπιστεί σημαντικό πρόβλημα ή δυσχέρεια στον τομέα αυτό και οι διαδικασίες μας αποδείχθηκαν επί έτη αποτελεσματικές. Εκτός αυτού, οι συμφωνίες δανείων έχουν βελτιωθεί πρόσφατα, ακριβώς για να προστατεύονται περισσότερο τα συμφέροντα της Επιτροπής και κατ' αυτό τον τρόπο επιτρέπουν την ομαλή επανείσπραξη των αχρεωστήτως καταβληθεισών επιδοτήσεων επιτοκίου στις περιπτώσεις που απαιτείται.

γ.ii.) Η Επιτροπή ότι οι κανόνες για τη χορήγηση επιδοτήσεων επιτοκίου είναι προσαρμοσμένοι στο στόχο τον οποίο εξυπηρετούν και οι διάμεσοι χρηματοδοτικοί οργανισμοί με τους οποίους συνεργάζεται η Επιτροπή τους δέχονται ευνοϊκά. Επιπλέον η Επιτροπή έχει αυξήσει σημαντικά τον αριθμό των επισκέψεων ελέγχου που διενεργούνται σε τράπεζες και στους τελικούς δικαιούχους των δανείων προκειμένου μεταξύ άλλων να παρασχεθεί τεχνική βοήθεια και να μειωθεί ο αριθμός των εσφαλμένων εκθέσεων που υποβάλλονταν προηγουμένως. Τα πρώτα θετικά αποτελέσματα της προσπάθειας αυτής είναι ήδη αισθητά. Για ένα τομέα που διαχειρίζεται περισσότερες από 10 000 περιπτώσεις δανείων και υποδανείων, η Επιτροπή είναι ικανοποιημένη από τις εκθέσεις προόδου που λαμβάνει σήμερα από τους πελάτες της και από την ποιότητα των πληροφοριών που της παρέχονται προς το παρόν.

Επιπλέον, πρέπει να παρατηρήσουμε ότι κάθε έκθεση που διαβιβάζεται από άμεσο δικαιούχο ή από διάμεσο χρηματοδοτικό οργανισμό εξετάζεται από τη ΓΔ XVIII η οποία, με βάση την έκθεση αυτή, προετοιμάζει εντολή πληρωμής, η έκθεση η οποία χρησιμεύει ως αποδεικτικό στοιχείο, ελέγχεται από τις υπηρεσίες της ΓΔ XX. Επιπλέον, επιλογή των εκθέσεων αυτών αποτελεί αντικείμενο επιτόπου ελέγχων στους τελικούς δικαιούχους και στους ενδιάμεσους.

Για το σκοπό αυτό, ο δημοσιονομικός έλεγχος αφιέρωσε 35 ανθρωπομήρες για τους ελέγχους αυτούς κατά τη διάρκεια του έτους 1988, το οποίο αφορά η εξέταση του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Σχέσεις με τους πελάτες

3.4 – 3.6. Οι ενδιαφερόμενες υπηρεσίες της Επιτροπής προσέφεραν τη συνεργασία τους για τη διεκπεραίωση της έρευνας του Ελεγκτικού Συνεδρίου αναγνωρίζοντας το ενδιαφέρον που μπορούσαν να έχουν οι απαντήσεις των διάμεσων χρηματοδοτικών οργανισμών και των δικαιούχων των δανείων.

Από την αναγνώριση των απαντήσεων που λήφθηκαν, φαίνεται ότι οι εταίροι της Επιτροπής ήταν ευχαριστημένοι στο σύνολό τους από τις παρασχεθείσες υπηρεσίες.

3.7. Η Επιτροπή έλαβε πράγματι σειρά μέτρων με σκοπό να αυξηθεί η διαφάνεια και η αποτελεσματικότητα των δανειοληπτικών πράξεων. Οι εσωτερικοί κανόνες που αφορούν τις πράξεις αυτές υποβλήθηκαν στην έγκριση του αρμόδιου Επιτρόπου.

4. ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΗΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ, ΤΗΝ ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΤΗΝ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ

Οικονομία

4.3. Η Επιτροπή επιβεβαιώνει ότι δόθηκε η κατάλληλη συνέχεια στις υποχρεώσεις που ανέλαβε σε απάντηση της ετήσιας έκθεσης για το 1988. Δεν παραλείπει να προκυρύσσει διαγωνισμούς δεδομένου ότι αναζητεί πάντα τους καλύτερους όρους για τη σύναψη των δανείων της. Έχει δώσει ήδη στο Ελεγκτικό Συνέδριο εξηγήσεις για τους λόγους που, σε ορισμένες σπάνιες περιπτώσεις, την οδήγησαν να μην επιλέξει τη λύση που φαινόταν μαθητικά ως η καλύτερη.

4.4. Η Επιτροπή συμπεριφέρεται τη γνώμη του Ελεγκτικού Συνεδρίου όσον αφορά την ιδιαίτερη έλξη που ασκούν οι επιδοτήσεις επιτοκίου λαμβανομένου υπόψη του μέσου κόστους των δανείων που χορηγούνται στους δικαιούχους. Διευκρινίζει όμως ότι πολυάριθμες επιχειρήσεις σε διάφορα κράτη μέλη, στην περίπτωση τόσο των άμεσων δανείων όσο και των συνολικών δανείων, χρησιμοποίησαν δάνεια ένα μεγάλο μέρος των οποίων δεν ελάμβανε επιδότηση επιτοκίου, πράγμα που επιβεβαιώνει τον ανταγωνιστικό τους χαρακτήρα.

Η Επιτροπή θεωρεί ότι ο ισχυρισμός ορισμένων πελατών ότι μπορούν να επιτύχουν καλύτερους όρους «αλλού», δεν είναι απόλυτος. Οι περιπτώσεις αυτές αφορούν εξαιρετικές καταστάσεις στις οποίες ορισμένα κράτη μέλη προσφέρουν στο πλαίσιο των κατάλληλων μέτρων εθνικών ενισχύσεων δάνεια υπό όρους που παρεκκλίνουν από τους όρους της χρηματοπιστωτικής αγοράς.

4.5 – 4.6. Όπως ανέφερε ήδη η Επιτροπή στην απάντησή της στην ετήσια έκθεση, έχει ήδη ενισχύσει του ελέγχους με σκοπό να εξασφαλιστεί η αξιοπιστία των υπολογισμών του κόστους και έχει προετοιμάσει μεθοδολογία που εφαρμόζεται στους υπολογισμούς αυτούς.

4.7. Όσον αφορά το θέμα του περιθωρίου που επιβάλλεται από τους διάμεσους χρηματοδοτικούς οργανισμούς στο πλαίσιο των συνολικών δανείων, η Επιτροπή τονίζει ότι στο πλαίσιο αυτό είναι αναπόφευκτο να αμείβονται οι διάμεσοι χρηματοδοτικοί οργανισμοί για το έργο που πρέπει να εκπληρώσουν και για να καλύψουν το δικό τους κίνδυνο τον οποίο διατρέχουν σε περίπτωση αθέτησης των υποχρεώσεων των τελικών δικαιούχων των δανείων. Θεωρεί το ποσοστό αμοιβής που τους επιβάλλει ως πλήρως αποδεκτό.

Όσον αφορά το περιθώριο ΕΚΑΧ που επιβάλλεται από την Επιτροπή, οι ακριβείς λεπτομέρειες του καθορισμού που περιλαμβάνονται στους εσωτερικούς κανόνες. Το περιθώριο αυτό μειώθηκε και αντικατοπτρίζει το πραγματικό κόστος που αναλαμβάνει η Επιτροπή. Το περιθώριο αυτό εφαρμόζεται στην πράξη μόνο όταν δεν υπάρχει στις συμβάσεις δανειοδότησης ρήτρα αποζημίωσης που καλύπτει το σύνολο των κινδύνων που αναλαμβάνει η ΕΚΑΧ. Εάν υπάρχει ρήτρα αυτού του είδους και όταν δεν απαιτείται παρέμβαση εθνικού φορέα, το επιτόκιο επαναδανεισμού ανταποκρίνεται και μάλιστα ακριβώς στο πραγματικό κόστος των κεφαλαίων διότι η Επιτροπή δεν προσθέτει κανένα περιθώριο.

Στο παρελθόν, η προσθήκη περιθωρίου στο κόστος των χορηγούμενων δανείων ήταν αναγκαία για να υπάρχει στο ενεργητικό της ΕΚΑΧ επαρκές αποθεματικό ώστε να παρέχεται κάθε εγγύηση στους χρηματοδότες της και να εξασφαλίζεται έτσι το υψηλότερο επίπεδο φερεγγυότητας που αποτελεί ουσιώδες στοιχείο για την εξεύρεση κεφαλαίων με το χαμηλότερο κόστος. Επιπλέον, το μέγεθος του περιθωρίου που εφαρμόζονταν στα χορηγούμενα δάνεια ήταν δικαιολογημένο λόγω της ύπαρξης καταστάσεων σημαντικών κινδύνων, ιδίως κατά την οξεία φάση της αναδιάρθρωσης των μεγάλων επιχειρήσεων ΕΚΑΧ. Η μείωση αυτού του περιθωρίου συνέπεσε με τη γενικά ευνοϊκή εξέλιξη του παράγοντα κίνδυνος και ειδικότερα με τη βελτίωση της οικονομικής κατάστασης των επιχειρήσεων.

4.8. Είναι δυσχερές να μετακυληθεί το όφελος της αναχρηματοδότησης στους διάφορους αποδέκτες των δανείων που χορηγούνται από το προϊόν μιας μόνο δανειοληψίας, που καταβάλλεται στα διαθέσιμα του ΝΚΜ. Όχι μόνο τα χορηγούμενα δάνεια είναι πολυπληθέστερα και διαφορετικής διάρκειας από ό,τι οι δανειοληψίες, αλλά επιπλέον κάθε δάνειο αποτελείται συνήθως από περισσότερα νομίσματα ενώ κάθε δανειοληψία εκφράζεται σε ένα μόνο νόμισμα. Εξάλλου, τα επιτόκια των δανείων ΝΚΜ συνδέονται με τα επιτόκια που εφαρμόζει η ΕΤΕ για παρόμοιες πράξεις, για τις οποίες αντιμετωπίζονται οι ίδιες δυσχέρειες μετακύλησης του οφέλους της αναχρηματοδότησης.

Η Επιτροπή θεωρεί τις πράξεις αναχρηματοδότησης ως μέτρα χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης τα οποία λαμβάνει κάθε φορά που το δικαιολογούν οι συνθήκες της αγοράς.

Η Επιτροπή τονίζει ότι εξασφαλίζει πάντοτε τη μετακύληση της θετικής επίπτωσης των πράξεων αναχρηματοδότησης:

- απευθείας στους δικαιούχους δανείων στο πλαίσιο των πράξεων ΕΚΑΧ, Ευρατόμ και «NKM back to back»·
- στην ΕΤΕ στην περίπτωση πράξεων που εντάσσονται στο πλαίσιο των διαθεσίμων του ΝΚΜ για τις οποίες η Τράπεζα αναλαμβάνει την πλήρη ευθύνη για το τελικό αποτέλεσμα των πράξεων σύμφωνα με τη σύμβαση συνεργασίας που έχει συναφθεί μεταξύ της Τράπεζας και της Επιτροπής.

Περίληψη

4.9. Όπως ανέφερε ήδη η Επιτροπή στην απάντησή της στο σημείο 4.7, το περιθώριο που εφαρμόζεται σήμερα στα δάνεια ΕΚΑΧ αντικατοπτρίζει το πραγματικό κόστος στο οποίο υποβάλλεται η Επιτροπή.

Η επιτυχία των συνολικών δανείων ΝΚΜ δείχνει ιδιαίτερα εύγλωτα τη συνεχή ζήτηση που υπάρχει για αυτό τον τύπο χρηματοδότησης, ακόμη και χωρίς πρόσθετα οφέλη.

Όσον αφορά τη μετακύληση του οφέλους της αναχρηματοδότησης, η Επιτροπή διευκρίνισε στην απάντησή της στο σημείο 4.8 ότι, στο επίπεδό της, ακολούθησε πάντα την πολιτική αυτή.

Αποδοτικότητα

4.12. Όπως ανέφερε στην απάντησή της στο σημείο 4.4, η Επιτροπή αναγνωρίζει ασφαλώς την έλξη που ασκούν οι επιδοτήσεις επιτοκίου, αλλά επιμένει ότι η επιτυχία των δανείων που έχει χορηγήσει χωρίς επιδοτήσεις επιτοκίου επιβεβαιώνει ότι είναι γενικά ελκυστικά.

Αφετέρου, η Επιτροπή κρίνει ότι αυτό που έχει σημασία είναι να επιτυγχάνονται ανταγωνιστικά επιτόκια. Τονίζει ότι οι περιπτώσεις στις οποίες τα κεφάλαια της δανειοληψίας επέστρεψαν στους δανειοδοτικούς οργανισμούς ήταν σπάνιες και αφορούσαν πολύ μικρά ποσά. Αυτό ήταν δικαιολογημένο λόγω του γεγονότος ότι οι εν λόγω χρηματοδοτικοί οργανισμοί προσέφεραν γενικά ευνοϊκότερους όρους.

Οπωσδήποτε, σε καμία περίπτωση δεν μπορεί να συναχθεί ότι τα κεφάλαια επιστρέφουν στους δανειοδοτικούς οργανισμούς και ότι αυτοί επωφελούνται από την επιδότηση επιτοκίου, εφόσον η τελευταία παρέχεται προς όφελος των τελικών δικαιούχων των δανείων και ποτέ προς όφελος των ενδιάμεσων τραπεζών.

4.13. Η Επιτροπή δεν θα παραλείψει να αποκομίσει τα διδάγματα της πειραματικής εμπειρίας που πραγματοποιείται τώρα στην Πορτογαλία. Ωστόσο, σε αυτό το στάδιο της εμπειρίας, η Επιτροπή παρατηρεί ότι υπάρχουν ορισμένα μειονεκτήματα που οφείλονται κυρίως στην αβεβαιότητα του επιπέδου των επιτοκίων δανειοδότησης και στις δυσχέρειες ελέγχου των πραγματικών συνθηκών εξέλιξης της πράξης. Το ίδιο ισχύει και για τις δυνατότητες αξιολόγησης του οικονομικού και κοινωνικού αντίκτυπου των προγραμμάτων χρηματοδότησης, τη σημασία του οποίου έχει τονίσει και το ίδιο το Συνέδριο.

4.14. Πρέπει να υπογραμμισθεί ότι η «κοινωνική ρήτρα», όπως αυτή εφαρμόστηκε μέχρι σήμερα, απορρέει από την εφαρμογή των διατάξεων της συνθήκης ΕΚΑΧ. Ωστόσο, η Επιτροπή επιχείρησε στο πλαίσιο της εφαρμογής των προγραμμάτων που απορρέουν από την αναμόρφωση των διαρθρωτικών ταμείων, την απλούστευση των κανόνων και διαδικασιών χορήγησης των δανείων μετατροπής της ΕΚΑΧ. Στο πλαίσιο αυτό λαμβάνοντας υπόψη την υπόδειξη του Συνεδρίου, η Επιτροπή θα εξετάσει τη δυνατότητα απάλυνσης της σχέσης μεταξύ χορήγησης των επιδοτήσεων επιτοκίου και δημιουργίας θέσεων απασχόλησης που διέπεται από ειδικούς όρους.

Περίληψη

4.15. Η Επιτροπή, στην απάντησή της στο σημείο 4.4., επιβεβαίωσε την έλξη που ασκούν γενικά τα δάνεια που προτείνει. Θα εξετάσει, σε συνδυασμό με την έναρξη των πολυετών προγραμμάτων μετατροπής, τη δυνατότητα βελτίωσης της διαχείρισης των επιδοτήσεων επιτοκίου.

Όσον αφορά την πειραματική ενέργεια που άρχισε στην Πορτογαλία, η Επιτροπή ανέφερε στην απάντησή της στο σημείο 4.13. τα μειονεκτήματα που παρατηρούνται ήδη από τώρα και κρίνει ότι στο στάδιο αυτό είναι πρόωμη η υπόδειξη να γενικευθεί αυτό το μέσο στη χρηματοδοτική κάλυψη του συνόλου των αναγκών των ζωνών προτεραιότητας ΕΚΑΧ.

Αποτελεσματικότητα

ΕΚΑΧ

4.17. Είναι σίγουρο ότι οι πρακτικές χρηματοδότησης που εφαρμόζονται σε περίπτωση κρίσης ή ύφεσης χρησιμοποιούν περισσότερο τις χορηγήσεις του προϋπολογισμού, ιδίως σε εθνικό επίπεδο, και μέτρα άμεσης στήριξης υπέρ του εργατικού δυναμικού παρά τα δανειοδοτικά μέσα της ΕΚΑΧ. Αυτό δεν θέτει υπό αμφισβήτηση την εγγενή αποτελεσματικότητα των μέσων αυτών, όπως θα μπορούσε να συναχθεί από την αναφορά μόνο στον όγκο των δανείων.

Η Επιτροπή κρίνει επιπλέον ότι οι δυνατότητες του δανειοδοτικού μέσου που χρησιμοποιείται δυνάμει του άρθρου 54 επιτρέπουν να δοθεί απάντηση σε όλες τις καταστάσεις (επέκταση, κρίση ή συνήθης ανάπτυξη των επενδύσεων). Η Επιτροπή είναι της γνώμης ότι οι πράξεις δανειοδότησης καλούνται να διαδραματίσουν ολοένα και μεγαλύτερο ρόλο στη συνέχιση των πρωτοβουλιών μετατροπής, τις οποίες υποστηρίζει η Κοινότητα στο πλαίσιο της νέας ρύθμισης των διαρθρωτικών ταμείων και μέσων.

4.18. Τα χορηγούμενα δάνεια της ΕΚΑΧ, όπως και οι άλλες διαρθρωτικές παρεμβάσεις της Κοινότητας, έχουν επικουρικό χαρακτήρα σε σχέση με τη συνολική δράση που ασκείται όσον αφορά τη μετατροπή στα περισσότερα κράτη μέλη. Η Επιτροπή είναι πεπεισμένη ότι ο αντίκτυπος της παρέμβασης των δανείων της ΕΚΑΧ ήταν σημαντικός στις ζώνες αγοράς εργασίας που είναι επιλέξιμες όσον αφορά τόσο τη δημιουργία νέων θέσεων απασχόλησης όσο και το χρησιμοποιούμενο όγκο επενδύσεων. Ωστόσο, η Επιτροπή δέχεται να περιλαμβάνουν στο διάβημά τους οι διάφοροι οικονομικοί φορείς, και ειδικότερα οι χρηματοδοτικοί οργανισμοί, τη δική τους εκτίμηση του εμπορικού κινδύνου τον οποίο αναλαμβάνουν με τη χρηματοδότηση των πράξεων μετατροπής.

Όσον αφορά τον αριθμό των θέσεων απασχόλησης που δημιουργούνται, η Επιτροπή συμμερίζεται την άποψη του Συνεδρίου όσον αφορά τη σχετική τους ακρίβεια. Διευκρινίζει ωστόσο ότι με την πάροδο των ετών η χρηματοδότηση των επενδύσεων μετατροπής από μέρους της ΕΚΑΧ εντάσσεται ολοένα και περισσότερο σε ένα σύνολο ενεργειών με σκοπό να ανανεωθεί ο οικονομικός ιστός στις ζώνες αγοράς εργασίας ΕΚΑΧ.

Ευρατόμ

4.20. Η Επιτροπή παρατηρεί με ικανοποίηση ότι το Συνέδριο αναγνωρίζει ότι τα δάνεια που χορηγήθηκαν στο πλαίσιο της Ευρατόμ ήταν ανταγωνιστικά.

Η Επιτροπή κρίνει ότι συνέβαλε πράγματι στην εφαρμογή της ενεργειακής πολιτικής της Κοινότητας την εποχή εκείνη.

NKM

4.21. Η Επιτροπή διευκρινίζει ότι αντιλαμβάνεται την αποτελεσματικότητα του ΝΚΜ ως συνόλου, το οποίο λαμβάνει υπόψη ιδίως όλες τις επιπτώσεις που απορρέουν από τη χρηματοδοτική ικανότητα της ΕΟΚ και από την ιδιαιτερότητα του μέσου αυτού. Όσον αφορά τη γεωγραφική κατανομή, το σύνολο του ΝΚΜ IV και του πιστού αντίτυπού τους στους ίδιους πόρους της ΕΤΕ απαδεικνύεται εξισορροπημένο δεδομένου ότι οι χώρες που δεν έλαβαν δάνεια ΝΚΜ (ιδίως η Γερμανία) συμμετείχαν στην «παράλληλη» δράση ΕΤΕ.

Περίληψη

4.22. Η Επιτροπή συμμερίζεται τη γνώμη του Συνεδρίου σχετικά με τις δυσχέρειες εντοπισμού και ποσοτικής εκτίμησης του αντίκτυπου των ενεργειών που εφάρμοσαν οι Κοινότητες και οι οποίες εντάσσονται σε σύνολο μέτρων τα οποία είναι δύσκολο να διαχωρισθούν.

Ωστόσο, η Επιτροπή υπενθυμίζει ότι για την αξιολόγηση των ενεργειών της, ενίσχυσε τη διοικητική μονάδα που είναι υπεύθυνη για την παρακολούθηση των χορηγούμενων δανείων και αύξησε τον αριθμό των επί τόπου επισκέψεων ελέγχου (διπλασιασμός το 1989).

5. ΕΚΔΟΣΗ «JEAN MONNET»

5.1 – 5.2. Η Επιτροπή έκρινε πράγματι σκόπιμο να εγκαινιάσει μια πράξη σε ECU αρκετά σημαντικού μεγέθους ώστε να είναι δυνατόν να χρησιμοποιηθεί ως σημείο αναφοράς για τις πράξεις στο νόμισμα αυτό και να παγιωθεί κατ' αυτόν τον τρόπο η αξιοπιστία του ECU στις διεθνείς χρηματοπιστωτικές αγορές.

Οι στόχοι αυτοί, οι οποίοι είναι σημαντικοί για την πραγματοποίηση της οικονομικής και νομισματικής ένωσης, εκπληρώθηκαν.

Αφετέρου, οι χρηματοπιστωτικές τεχνικές που χρησιμοποίησε η Επιτροπή για την πράξη αυτή της επιτρέπουν ήδη από τώρα να βεβαιώσει ότι δεν υπάρχει κίνδυνος απώλειας ή εμφάνισης πρόσθετου κόστους για τις Κοινότητες.

6. ΓΕΝΙΚΗ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΗ

6.1. γ) Η Επιτροπή διευκρινίζει ότι η «στασιμότητα του όγκου των χορηγούμενων δανείων» είναι το αναπόφευκτο αποτέλεσμα της προσέγγισης των ανωτάτων ορίων ΝΚΜ και Ευρατόμ.

6.1. δ) Η Επιτροπή υπενθυμίζει, όπως αναφέρθηκε στην απάντησή της στο σημείο 4.8., ότι στο επίπεδό της εξασφάλισε πάντα τη μετακύλιση της θετικής επίπτωσης των πράξεων αναχρηματοδότησης.

6.1. ε) Η Επιτροπή επιβεβαιώνει ότι τηρεί τη βασική αρχή που συνίσταται στη σύναψη δανειοληψίας μόνο σε συνάρτηση με τις πραγματικές αιτήσεις δανειοδότησης.

6.1. στ) Η Επιτροπή δεν έχει δώσει μικρότερη προτεραιότητα στην αξιολόγηση της εκτέλεσης των ενεργειών σε συνάρτηση με τους εν λόγω στόχους. Θέλησε να προσαρμόσει και θα συνεχίσει να προσαρ-

μόζει την αξιολόγηση αυτή σε εκείνη που αναλαμβάνεται στα διάφορα λειτουργικά επίπεδα από τους επιχειρηματίες με τους οποίους συμμερίζεται την προσπάθεια μετατροπής.

7. ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ

7.2.β. Όπως αναφέρθηκε ήδη στις απαντήσεις στα σημεία 4.13 και 4.15, η Επιτροπή δεν συμμερίζεται τη γνώμη του Συνεδρίου σχετικά με τα πλεονεκτήματα της γενικής επέκτασης της πρακτικής που χρησιμοποιήθηκε στην Πορτογαλία.

7.2.γ. i Η Επιτροπή υπενθυμίζει ότι άρχισε τον προβληματισμό με σκοπό την απάλυνση της σχέσης μεταξύ επιδοτήσεων επιτοκίου και δημιουργίας θέσεων απασχόλησης.

7.2.γ. ii Η Επιτροπή θα εξετάσει εάν είναι σκόπιμο να δράσει προς την κατεύθυνση που συνιστά το Συνέδριο.

7.2.δ. iii Η Επιτροπή εξετάζει σήμερα τη δυνατότητα χορήγησης επιδοτούμενων δανείων ΕΚΑΧ σε στενότερη σύνδεση με άλλα κοινοτικά μέσα.

7.2.γ. iv Η Επιτροπή θα εξετάσει την υπόδειξη του Συνεδρίου.

7.2.γ. v Η Επιτροπή εκφράζει την ικανοποίησή της για τη σύσταση του Συνεδρίου. Θεωρεί ότι η ελάφρυνση αυτή θα πρέπει επίσης να αφορά τη συχνότητα των εν λόγω εκθέσεων.

7.2.δ. Η Επιτροπή υπενθυμίζει ότι οι χορηγήσεις δανείων γίνονται ολοένα και περισσότερο σε σχέση με τα προγράμματα επενδύσεων τα οποία προϋποθέτουν εκ των προτέρων αξιολόγηση των αναγκών και πραγματοποίηση σύμφωνα με τις υφιστάμενες πολιτικές.

7.2.ε. Στο πλαίσιο της εφαρμογής της αναμόρφωσης των ταμείων, η Επιτροπή θα προσπαθήσει να ακολουθήσει τη σύσταση του Συνεδρίου.