

ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ - ΓΕΝΙΚΟ ΤΜΗΜΑ ΔΙΚΑΙΟΥ
Π.Μ.Σ. "ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΟΠΟΙΗΣΗ"
ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ: ΔΗΜΟΣΙΟ ΔΙΚΑΙΟ
ΑΚΑΔΗΜΑΪΚΟ ΕΤΟΣ 2008 – 2009

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

**«Η έννοια των οικονομικών συμφερόντων της Ευρωπαϊκής
Ένωσης»**

ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ: ΒΑΣΙΛΕΙΟΣ ΚΟΥΓΕΑΣ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ : ΒΑΣΙΛΕΙΟΣ ΚΟΥΓΕΑΣ,
 ΝΙΚΟΛΑΟΣ ΜΗΛΙΩΝΗΣ,
 ΕΥΑΓΓΕΛΙΑ ΜΠΑΛΤΑ
ΦΟΙΤΗΤΡΙΑ : ΣΤΥΛΙΑΝΗ ΣΑΚΕΛΛΑΡΗ

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

- I. Εισαγωγή

- II Οριοθέτηση της έννοιας των Οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
 1. Εισαγωγικές παρατηρήσεις

 2. Ο κοινοτικός προϋπολογισμός και οι αρχές που τον διέπουν
 - 2.1.Γενικά
 - 2.2. Οι αρχές που διέπουν τον κοινοτικό προϋπολογισμό

 3. Ιδιοί πόροι

 4. Οι κοινοτικές δαπάνες και πιστώσεις
 - 4.1. Οι κατηγορίες των κοινοτικών δαπανών
 - 4.2. Τα είδη των πιστώσεων
 - 4.3. Η εκτέλεση των κοινοτικών δαπανών και πιστώσεων

 5. Επιδοτήσεις

- III. Η Προστασία των Οικονομικών συμφερόντων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
 1. Εισαγωγικά

 2. Η προστασία των οικονομικών συμφερόντων ως αποτέλεσμα της προστασίας του κοινοτικού προϋπολογισμού

3. Παράνομες δραστηριότητες και απάτη εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Ευρωπαϊκής Ένωσης

3.1 Η έννοια της παρατυπίας και της απάτης στο πλαίσιο του κοινοτικού δικαίου

3.2 Η βαρύνουσα τα κράτη μέλη υποχρέωση κοινοποίησης των παρατυπιών

4. Τα αρμόδια για την προστασία των οικονομικών ευρωπαϊκών συμφερόντων κοινοτικά όργανα

4.1 Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο

4.1.1 Γενικά

4.1.2 Ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου

4.1.3. Η Αποστολή και το Έργο του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου

4.2. Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF)

4.2.1 . Γενικά

4.2.2 Η αποστολή της OLAF

4.2.3 Ο ρόλος και οι κύριες αρμοδιότητες της OLAF στο σύγχρονο ευρωπαϊκό πλαίσιο

4.2.4. Η προστασία των οικονομικών συμφερόντων – στατιστικά στοιχεία που αφορούν σε περιπτώσεις απάτης και παρατυπίες

IV Συμπερασματικές παρατηρήσεις

V. Βιβλιογραφία

I. Εισαγωγή

Το δημοσιονομικό σύστημα κάθε κράτους μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποτελεί βασικό στοιχείο της κυριαρχίας του και της ανάπτυξης των πολιτικών του, καθώς οι εθνικές κυβερνήσεις θα ήταν αδύνατο, σε αντίθετη περίπτωση, να προωθήσουν και να εφαρμόσουν τις πολιτικές τους χωρίς τους κατάλληλους χρηματικούς πόρους. Όμως από πολύ νωρίς έγινε αντιληπτό ότι σε κοινοτικό επίπεδο, η λειτουργία της ενιαίας αγοράς δεν είναι δυνατή βασιζόμενη αποκλειστικά και μόνο στις εθνικές δημοσιονομικές πολιτικές των κρατών μελών, οι οποίες έρχονται σε σύγκρουση μεταξύ τους.

Η οικονομική ευρωπαϊκή ενοποίηση είναι συνυφασμένη με τη δημοσιονομική ενοποίηση. Ο όρος δημοσιονομική ενοποίηση αφορά συνήθως στην μεταφορά δημοσιονομικών αρχών και μέσων δημοσιονομικής πολιτικής από τα εθνικά ή περιφερικά όργανα των κρατών μελών της ένωσης στα κεντρικά όργανα της ένωσης. Στην Ευρωπαϊκή Ένωση επομένως δημοσιονομική ενοποίηση σημαίνει μεταφορά στόχων και μέσων δημοσιονομικής πολιτικής από τα εθνικά ή τα περιφερειακά όργανα των κρατών μελών στα όργανα της ΕΕ, δηλαδή στην Επιτροπή, στο Συμβούλιο, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κ.

Τα μέσα της δημοσιονομικής πολιτικής περιλαμβάνουν όλα τα μέσα των δημοσίων φορέων που έχουν σχέση με τις δαπάνες και τα έσοδα τους όπως λ.χ. οι διάφορες κατηγορίες δαπανών για αγαθά και υπηρεσίες, οι μεταβιβαστικές πληρωμές, τα έσοδα από τη φορολογία, τα έσοδα από δανεισμό.

Στο πεδίο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με τον όρο δημοσιονομική ενοποίηση εννοούμε την έκταση στην οποία τα κοινοτικά όργανα μπορούν να χρησιμοποιήσουν τις δημόσιες δαπάνες και τους φόρους προκειμένου να

προωθήσουν τους στόχους και τις επιδιώξεις των πολιτικών των ευρωπαϊκών Κοινοτήτων¹.

Στο πλαίσιο αυτής της δημοσιονομικής ενοποίησης , σημαντικό ρόλο διαδραματίζει ο κοινοτικός προϋπολογισμός, ο οποίος και συντονίζει τα δημοσιονομικά μέσα σε κοινοτικό επίπεδο.

Η έννοια των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και η προστασία αυτών εντάσσεται στο πλαίσιο της δημοσιονομικής ενοποίησης της ΕΕ, ήτοι της μεταφοράς δημοσιονομικών στόχων και μέσων δημοσιονομικής πολιτικής από τα εθνικά ή περιφερειακά όργανα των κρατών μελών της Ένωσης στα κεντρικά όργανα αυτής

Στο πλαίσιο αυτής της εργασίας, θα αναπτυχθεί η έννοια των οικονομικών συμφερόντων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και η προστασία αυτών μέσα από τις δράσεις των κοινοτικών οργάνων.

¹ Θεόδωρος Α. Γεωργακόπουλος , ΟΝΕ και Δημοσιονομική Ενοποίηση, Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές Τόμος Β, Οικονομική Ολοκλήρωση και Πολιτικές, επιμέλεια Γ. Δημόπουλος – Ν. Μπαλτας – Ι. Χασσιδ, σελ. 505

II. Οριοθέτηση της έννοιας των οικονομικών συμφερόντων των ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

1. Εισαγωγικές παρατηρήσεις.

Η έννοια των οικονομικών συμφερόντων υπάγεται στην κατηγορία των «κοινοτικών αγαθών» τα οποία χρήζουν προστασίας, δυνάμει του άρθρου 280 ΣυνθΕΚ². Το εν λόγω άρθρο εντάσσεται στο κεφάλαιο των δημοσιονομικών διατάξεων, ήτοι των διατάξεων που αφορούν στο κοινοτικό προϋπολογισμό. Στα πλαίσια λοιπόν της κοινοτικής έννομης τάξης, η έννοια των οικονομικών συμφερόντων ταυτίζεται, λοιπόν, με την έννοια των δημοσιονομικών συμφερόντων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως αυτά ορίζονται από τα άρθρα της ΣυνθΕΚ και τους Κανονισμούς σχετικά με τον κοινοτικό προϋπολογισμό.

Τα οικονομικά – δημοσιονομικά συμφέροντα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, περιέχονται στις διατάξεις που αφορούν την κατάρτιση, διαμόρφωση και εκτέλεση του κοινοτικού προϋπολογισμού. Μέσω αυτού επιτυγχάνεται η ικανοποίησή τους, ενώ άλλες διατάξεις των Συνθηκών και Κανονισμών προβλέπουν την υποχρέωση τόσο των κοινοτικών οργάνων όσο και των κρατών μελών για την προστασία αυτών των συμφερόντων.

² Άρθρο 280 ΣυνθΕΚ : «Η Κοινότητα και τα κράτη μέλη καταπολεμούν την απάτη ή οιαδήποτε άλλη παράνομη δραστηριότητα κατά των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας, λαμβάνοντας σύμφωνα με το παρόν άρθρο μέτρα τα οποία θα έχουν αποτρεπτικό χαρακτήρα και θα προσφέρουν αποτελεσματική προστασία στα κράτη μέλη.

Τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα ίδια μέτρα καταπολέμησης της απάτης κατά των οικονομικών συμφερόντων της ΚΟινοτητας με εκείνα που λαμβάνουν για την καταπολέμηση της απάτης κατά των ιδίων οικονομικών συμφερόντων.

Με την επιφύλαξη άλλων διατάξεων της παρούσας Συνθήκης, τα κράτη μέλη συντονίζουν τη δράση τους σχετικά με την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας κατά της απάτης. Για το σκοπό αυτό, διοργανώνουν μαζί με την Επιτροπή, στενή και τακτική συνεργασία μεταξύ των αρμοδίων αρχών.

Το Συμβούλιο, αποφασίζοντας σύμφωνα με τη διαδικασία του άρθρου 251, και μετά από διαβούλευση με το Ελεγκτικό Συνέδριο, λαμβάνει τα απαραίτητα μέτρα στους τομείς της πρόληψης και της καταπολέμησης της απάτης εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας με σκοπό την παροχή αποτελεσματικής και ισοδύναμης προστασίας στα κράτη μέλη. Τα μέτρα αυτά δεν αφορούν την εφαρμογή του εθνικού ποινικού δικαίου ούτε την απονομή της δικαιοσύνης στα κράτη μέλη. Η επιτροπή σε συνεργασία με τα κράτη μέλη, υποβάλλει κατ' έτος στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έκθεση για τα μέτρα που ελήφθησαν κατ' εφαρμογή του παρόντος άρθρου».

Το άρθρο 280 ΣυνθΕΚ εντάσσεται στο κεφάλαιο των δημοσιονομικών διατάξεων, των διατάξεων δηλαδή που αφορούν τον κοινοτικό προϋπολογισμό

2. Ο κοινοτικός προϋπολογισμός και οι αρχές που τον διέπουν

2.1. Γενικά

Οι κλασικές διεθνείς οργανώσεις όπως ο ΟΗΕ , χρηματοδοτούνται από τις συνεισφορές των κρατών μελών τους. Οι οικονομικές ανάγκες τους περιορίζονται στις περισσότερες περιπτώσεις στις δαπάνες προσωπικού και λειτουργίας, ενώ όταν αναλαμβάνουν ειδικές αποστολές δράσης, η χρηματοδότησή τους εξασφαλίζεται «κατ' αποκοπή» από εκείνα τα κράτη μέλη που τις έχουν εγκρίνει. Στις οργανώσεις αυτές δεν μπορεί να γίνει λόγος για μεταβίβαση προς αυτές χρηματοδοτικών πόρων. Η Ευρωπαϊκή Κοινότητα, αντίθετα, παρόλο που δεν είναι τυπικά οργάνωση ομοσπονδιακού τύπου, εφαρμόζει ήδη πολλές πολιτικές ομοσπονδιακού τύπου, οι οποίες απαιτούν μεταβίβαση πόρων από το εθνικό στο υπερεθνικό πεδίο.

Ορισμένες από τις κοινές πολιτικές της Ευρωπαϊκής Κοινότητας επενεργούν σαφώς προς το συμφέρον των ισχυρότερων και πλουσιότερων κρατών μελών. Πρόκειται ιδίως για πολιτικές που αφορούν την εσωτερική αγορά, τον ανταγωνισμό και τη φορολογία, γιατί ανοίγουν τις αγορές των λιγότερο εύπορων και ανεπτυγμένων κρατών μελών στα προϊόντα και στις υπηρεσίες τους. Ως αντιστάθμισμα αυτών των πολιτικών, θεσπίζονται πολιτικές οι οποίες εξισορροπούν τα οφέλη της διαδικασίας ολοκλήρωσης, κάνοντας μεταβιβάσεις κεφαλαίων προς όφελος των πτωχότερων κρατών μελών, λ.χ οι πολιτικές για τη γεωργία, την περιφερειακή ανάπτυξη και την κοινωνική πρόνοια. Η ζυγοστάθμιση των ωφελειών των κρατών μελών αποτελεί βασικό παράγοντα για την δημιουργία και καλλιέργεια κλίματος σύμπνοιας και συνεργασίας στα πλαίσια της κοινοτικής έννομης τάξης, ώστε να επιτυγχάνεται ο τελικός στόχος : η προάσπιση και ικανοποίηση των οικονομικών συμφερόντων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η ζυγοστάθμιση αυτή επιτυγχάνεται χάρη στον Κοινοτικό Προϋπολογισμό.

Η εφαρμογή πολλών κοινών πολιτικών απαιτεί όχι μόνο νομικά αλλά και οικονομικά μέσα. Ασφαλώς, όχι όλες οι κοινές πολιτικές απαιτούν κοινή χρηματοδότηση. Οι κοινές πολιτικές στους τομείς του ανταγωνισμού ή της

φορολογίας βασίζονται σχεδόν αποκλειστικά σε νομικά μέσα. Αλλά η πραγματοποίηση των περισσότερων κοινών πολιτικών απαιτεί ένα μείγμα νομικών και οικονομικών μέτρων, λ.χ οι κοινές πολιτικές στους τομείς της περιφερειακής ανάπτυξης, της εκπαίδευσης ή της ενίσχυσης σε υπανάπτυκτες χώρες θα ήταν πολύ περιορισμένες χωρίς κοινοτική χρηματοδότηση των κοινών προγραμμάτων τους. Δεν θα υπήρχαν κοινές πολιτικές γεωργίας και αλιείας χωρίς κοινή ενίσχυση των τιμών ή / και των εισοδημάτων.

Η κοινή χρηματοδότηση μιας κοινής πολιτικής αποτελεί θέμα πολιτικής εκτίμησης, η οποία επιτυγχάνεται με μακρές διαβουλεύσεις, οι οποίες γίνονται κάθε χρόνο από τους πολιτικούς όλων των κρατών μελών στο Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Το αποτέλεσμα αυτών των πολιτικών διαβουλεύσεων καταγράφεται στο κοινοτικό προϋπολογισμό, με τον οποίο επιδιώκεται η χρηματοδότηση των πολιτικών της και η προάσπιση των οικονομικών δημοσιονομικών συμφερόντων της. Ο προϋπολογισμός αυτός διαθέτει ίδιες πηγές εσόδων και χρηματοδοτεί διάφορες κατηγορίες δραστηριοτήτων με βάση σχετικές πράξεις των όργανα της ΕΕ.

2.2. Οι αρχές που διέπουν τον κοινοτικό προϋπολογισμό

Οι αρχές που διέπουν τον κοινοτικό προϋπολογισμό συνιστούν το κοινοτικό, νομικό, υποχρεωτικό κατευθυντήριο πλαίσιο που εφαρμόζεται στα στάδιά του. Αυτοί οι εκ πρώτης όψεως τεχνικοί κανόνες αποσκοπούν στην εξασφάλιση της ορθής και υγιούς διαχείρισης του κοινοτικού χρήματος, απευθυνόμενες προς τα αρμόδια όργανα της κατάρτισης, εκτέλεσης και του ελέγχου της εκτέλεσης του κοινοτικού προϋπολογισμού³.

Οι αρχές του κοινοτικού προϋπολογισμού – της πράξης που προβλέπει και εγκρίνει εκ των προτέρων σε ετήσια βάση τα έσοδα και τις δαπάνες των Κοινοτήτων – αποτελούν δεσμευτικές επιταγές, οι οποίες

³ Βασίλης Κουγέας, Οι αρχές του Κοινοτικού Προϋπολογισμού και η Εφαρμογή τους, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2008, σελ. 4

απευθύνονται προς τα αρμόδια για την κατάρτιση του όργανα, προς εκείνα που τον υλοποιούν αλλά και προς αυτά που ελέγχουν την εκτέλεσή του.

Οι κύριες αρχές του κοινοτικού προϋπολογισμού θεσπίζονται με το άρθρο 268 ΣυνθΕΚ⁴ και είναι οι αρχές της ενότητας, της ισοσκελίσης, της αυτοτέλειας των χρήσεων ή άλλως της ετήσιας βάσης χωρίς να αναφέρονται σε αυτό ονομαστικά, όπως αντιθέτως συμβαίνει στο Δημοσιονομικό Κανονισμό⁵. Όπως μάλιστα αναφέρεται στην ετήσια έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου για το οικονομικό έτος 2005 «όλα τα έσοδα και όλες οι δαπάνες των Κοινοτήτων πρέπει να συγκεντρώνονται σε ενιαίο προϋπολογισμό (ενότητα και αυθεντικότητα). Ο προϋπολογισμός πρέπει να ψηφίζεται για ένα οικονομικό έτος (ετήσια διάρκεια). Τα έσοδα και οι δαπάνες ισοσκελίζονται (ισοσκελίση). Η κατάρτιση, η εκτέλεση και η απόδοση λογαριασμών πραγματοποιούνται σε ευρώ (ενιαία νομισματική μονάδα). Τα έσοδα πρέπει να χρησιμοποιούνται για τη χωρίς διάκριση χρηματοδότηση του συνόλου των δαπανών και πρέπει, όπως και οι δαπάνες, να εγγράφονται στον προϋπολογισμό και κατόπιν στις οικονομικές καταστάσεις, για ολόκληρο το ποσό τους και χωρίς συμψηφισμό μεταξύ τους (καθολικότητα). Οι πιστώσεις εξειδικεύονται κατά τίτλους και κεφάλαια. Τα κεφάλαια υποδιαιρούνται σε άρθρα και θέσεις (ειδικότητα). Οι πιστώσεις του προϋπολογισμού πρέπει να χρησιμοποιούνται σύμφωνα με την αρχή της χρηστής οικονομικής διαχείρισης, δηλαδή σύμφωνα με τις αρχές της οικονομίας, αποδοτικότητας

⁴ Άρθρο 268 ΣυνθΕΚ : «Όλα τα έσοδα και τα έξοδα της Κοινότητας περιλαμβανομένων και εκείνων που αφορούν το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, πρέπει να προβλέπονται για κάθε οικονομικό έτος και να εγγράφονται στον προϋπολογισμό.

Οι διοικητικές δαπάνες στις οποίες υποβάλλονται τα όργανα βάσει των διατάξεων της συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, όσον αφορά την κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας και τη συνέργαση στους τομείς της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων, βαρύνουν τον προϋπολογισμό. Οι λειτουργικές δαπάνες που συνεπάγεται η υλοποίηση των διατάξεων αυτών μπορούν να βαρύνουν τον προϋπολογισμό, υπό τις προϋποθέσεις που ορίζονται σε αυτόν.

Ο προϋπολογισμός πρέπει να είναι ισοσκελισμένος ως προς τα έσοδα και τα έξοδα».

⁵ Κανονισμός (ΕΚ, Ευρατομ) αριθμ. 1605/2002 του Συμβουλίου της 25^{ης} Ιουνίου 2002 για τη θέσπιση του δημοσιονομικού κανονισμού που εφαρμόζεται στο γενικό προϋπολογισμό των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Η θέση και σημασία του Δημοσιονομικού Κανονισμού στο κοινοτικό δημοσιονομικό σύστημα διαφαίνεται από τις διατάξεις των άρθρων 274 και 279 ΣυνθΕΚ. Σύμφωνα με αυτές, το Συμβούλιο αποφασίζοντας ομόφωνα, προτάσει της Επιτροπής και μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και γνώμη του Ελεγκτικού Συνεδρίου εκδίδει τους δημοσιονομικούς κανονισμούς που ρυθμίζουν ιδίως της διαδικασία σχετικά με την κατάρτιση και την εκτέλεση του προϋπολογισμού και την απόδοση και εξέλεξη των λογαριασμών. Η Επιτροπή είναι αρμόδια για την εκτέλεση του προϋπολογισμού σύμφωνα με τις διατάξεις του κανονισμού που εκδίδεται σε εκτέλεση του άρθρου 279. συνεπώς η εκτέλεση και κατάρτιση του κοινοτικού προϋπολογισμού, διέπονται αφενός από τις διατάξεις των άρθρων 272, 274 και 279 ΣυνθΕΚ αφετέρου από τις διατάξεις του Δημοσιονομικού Κανονισμού και των τροποποιήσεών του.

και αποτελεσματικότητας (χρηστή δημοσιονομική διαχείριση). Η κατάρτιση του προϋπολογισμού, η εκτέλεσή του και η απόδοση των λογαριασμών πραγματοποιούνται με τήρηση της αρχής της διαφάνειας (διαφάνεια). Στις βασικές αυτές αρχές γίνονται μερικές μόνο ήσσονος σημασίας εξαιρέσεις»⁶.

Η αρχή της ενότητας του προϋπολογισμού συνεπάγεται ότι όλα τα έσοδα και όλες οι δαπάνες των Κοινοτήτων καθώς και της ένωσης (όταν βαρύνουν τον προϋπολογισμό) πρέπει να εγγράφονται στον προϋπολογισμό. Αυτός περιλαμβάνει τα έσοδα και τις δαπάνες της ΕΚ και της Ευρωπαϊκής Κοινοτήτων Ατομικής Ενέργειας καθώς και τις επιχειρησιακές δαπάνες που αφορούν την εφαρμογή των διατάξεων της συνθήκης ΕΕ σχετικά με την κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας καθώς και τις δαπάνες που αφορούν την αστυνομική και δικαστική συνεργασία στον ποινικό τομέα, όταν οι σχετικές δαπάνες βαρύνουν τον προϋπολογισμό.

Η αρχή της καθολικότητας στο κοινοτικό δημοσιονομικό σύστημα συνεπάγεται ότι το σύνολο των εσόδων του κοινοτικού προϋπολογισμού καλύπτει το σύνολο των δαπανών. Η αρχή αυτή εμπεριέχει δύο θεμελιώδεις κανόνες : της μη διάθεσης και του μη συμψηφισμού. Κατά τον πρώτο κανόνα, ένα ειδικό έσοδο δεν επιτρέπεται να χρηματοδοτήσει μια ειδική δαπάνη, ενώ σύμφωνα με τον δεύτερο κανόνα ο συμψηφισμός εσόδων και δαπανών μπορεί να γίνει μόνο με σκοπό την διεξοδική και πλήρη παρουσίαση του προϋπολογισμού. Σ' αυτό το πλαίσιο έσοδα και δαπάνες εγγράφονται με ολόκληρο το ποσό τους, ενώ γίνονται δεκτές μόνο οι εξαιρέσεις που αναγνωρίζονται από το Δημοσιονομικό Κανονισμό ή από τους κανόνες εφαρμογής του.

Η αρχή της ετήσιας βάσης ή αυτοτέλειας των χρήσεων στο κοινοτικό δημοσιονομικό σύστημα συνεπάγεται την ένταξη των δημοσιονομικών πράξεων σε ένα συγκεκριμένο οικονομικό έτος. Σκοπός της, είναι η διευκόλυνση του ελέγχου της δραστηριότητας του αρμοδίου εκτελεστικού οργάνου της Κοινότητας. Ουσιαστικά όμως ο τρόπος με τον οποίο διευθετείται

⁶ Ετήσια Έκθεση Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου για το οικονομικό έτος 2005 «Βασικές πληροφορίες για τον προϋπολογισμό, 3 – Αρχές του κοινοτικού προϋπολογισμού που διατυπώνονται στις συνθήκες και στο Δημοσιονομικό Κανονισμό»

η αρχή είναι που καθιστά δυνατή τη διενέργεια των δαπανών, δημιουργεί το πεδίο πραγματοποίησής τους εντός και εκτός (παρεκκλίσεις ή εξαιρέσεις) του οικονομικού έτους. Για το λόγο αυτό η αρχή συνδέεται στενά και περιλαμβάνει στην ανάπτυξή της τον χαρακτηρισμό και τις κατηγορίες των πιστώσεων⁷.

Η αρχή της ισοσκέλισης είναι ιδιαίτερα σημαντική για τον κοινοτικό προϋπολογισμό λόγω της ιδιαιτερότητας της δημοσιονομικής αυτονομίας της ΕΕ. Η αρχή αυτή συνιστά τον βασικό κανόνα του κοινοτικού προϋπολογισμού. Ο κανόνας της ισοσκέλισης εφαρμόζεται κατά τα στάδια της κατάρτισης, παρουσίασης και ψήφισης του προϋπολογισμού και συνεπάγεται ότι ο προϋπολογισμός περιέχει το ίδιο ύψος εσόδων και δαπανών⁸.

Η αρχή της ειδικότητας των δαπανών είναι ταυτόσημη με την έννοια που έχει η αρχή αυτή στα πλαίσια των εθνικών δημοσιονομικών συστημάτων, ήτοι ο δηλούμενος και εγκεκριμένος με τον προϋπολογισμό σκοπός της πίστωσης, ο αναγεγραμμένος στον προϋπολογισμό προορισμός δηλ, για την αντιμετώπιση της συγκεκριμένης δαπάνης, οφείλει να τηρείται απαρέγκλιτα. Η αρχή αυτή στο πλαίσιο των πιστώσεων προϋποθέτει την εξειδίκευσή της, η οποία αφορά και τα έσοδα που αναγράφονται στον προϋπολογισμό⁹.

Τέλος οι αρχές της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και διαφάνειας διαμορφώθηκαν κάτω από την επίδραση των εθνικών δημοσιονομικών συστημάτων, στα οποία οι ανωτέρω αρχές τίθενται στο επίκεντρο αυτών. Η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης ορίζεται με αναφορά στις αρχές στις αρχές της οικονομίας, της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας και εξασφαλίζεται η τήρησή της μέσω της παρακολούθησης δεικτών επίδοσης που καθορίζονται ανά δραστηριότητες μετρήσιμων ώστε να εκτιμώνται τα επιτευχθέντα αποτελέσματα. Τα όργανα στο πλαίσιο εφαρμογής αυτής της αρχής πρέπει να προβαίνουν σε εκ των προτέρων και εκ των υστέρων αξιολόγηση σύμφωνα με τους προσανατολισμούς που καθορίζει η

⁷ Βασίλης Κουγέας, *Οι αρχές του Κοινοτικού Προϋπολογισμού και η Εφαρμογή τους*, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2008, σελ. 157

⁸ Βασίλης Κουγέας, *Οι αρχές του Κοινοτικού Προϋπολογισμού και η Εφαρμογή τους*, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2008, σελ. 179-180

⁹ Βασίλης Κουγέας, *Οι αρχές του Κοινοτικού Προϋπολογισμού και η Εφαρμογή τους*, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2008, σελ. 187

Επιτροπή. Η αρχή της διαφάνειας επιβάλλει την καλύτερη πληροφόρηση σχετικά με την εκτέλεση του προϋπολογισμού και τη λογιστική.

3. Ίδιοι πόροι

Τα έσοδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης προέρχονταν αρχικά από εισφορές κρατών μελών με βάση ποσοστά που είχαν συμφωνηθεί μεταξύ τους. Από το 1970 και έπειτα, η Ένωση διαθέτει ίδιους πόρους. Αρχικά περιήλθαν στην Ένωση τα έσοδα από δασμούς και από τα γεωργικά τέλη.

Στην αρχική ευρωπαϊκή οικονομική Κοινότητα οι εισφορές των κρατών μελών καθορίζονται βάσεις του ΑΕΠ των κρατών μελών και άλλων κριτηρίων. Η Συνθήκη ΕΟΚ προέβλεπε την αντικατάσταση των αρχικών εισφορών των κρατών μελών με ίδια έσοδα μετά την εγκαθίδρυση του κοινού τελωνειακού δασμολογίου. Λόγω της τελωνειακής ένωσης η χώρα εισαγωγής ενός εμπορεύματος τρίτης χώρας δεν είναι πάντα η χώρα τελικού προορισμού του εμπορεύματος αυτού. Οι τελωνειακοί δασμοί εισπράττονται έτσι συχνά από χώρα άλλη από εκείνη της τελικής κατανάλωσης του προϊόντος. Η καταβολή των εσόδων από όλους τους τελωνειακούς δασμούς που εισπράττουν τα κράτη μέλη στην Κοινότητα επιτρέπει την εξουδετέρωση αυτών των φαινομένων. Αυτό είναι επιπλέον ένα στοιχείο ομοσπονδιακού τύπου που επίσης διαφοροποιεί μία τελωνειακή ένωση από μια ζώνη ελεύθερων συναλλαγών.

Τα έσοδα από τους δασμούς δικαιολογούνται και περιέρχονται στην Ένωση και να μην αποτελούν εθνικά έσοδα της χώρας εισαγωγής, διότι οι εισαγωγές σε ένα κράτος μέλος μπορεί να κατευθύνονται τελικά σε οποιοδήποτε κράτος μέλος και επομένως να επιβαρύνουν τους τελικούς καταναλωτές. Τα έσοδα αυτά λοιπόν έπρεπε να περιέρχονται στο κράτος μέλος τελικής κατανάλωσης του προϊόντος και όχι στο κράτος μέλος της αρχικής εισαγωγής του στην Ένωση. Επειδή όμως δεν υπάρχουν τελωνειακά σύνορα ανάμεσα στα κράτη μέλη δεν είναι δυνατή η εξακρίβωση του κράτους μέλους στο οποίο καταναλώνεται το προϊόν που περνά τα σύνορα της ΕΕ. Η πηγή αυτή αποτελούσε την κύρια πηγή εσόδων, η σημασία της όμως

μειώνεται σταδιακά και σήμερα πλέον αποφέρει ένα μικρό ποσοστό στο σύνολο των εσόδων της ΕΕ. Η μείωση της συμβολής των δασμών στα συνολικά έσοδα της ΕΕ οφείλεται τόσο στη μείωση των δασμολογικών συντελεστών όσο και στη σχετικά ταχεία αύξηση των εσόδων από τον ΦΠΑ και κυρίως από τον τέταρτο πόρο.

Όμως μετά την πραγματοποίηση της τελωνειακής ένωσης το 1968, η σημασία των τελωνειακών δασμών μειωνόταν συνεχώς, καθώς αυτοί καταργούνταν ή μειώνονταν προοδευτικά στα πλαίσια της Διεθνούς Συμφωνίας Δασμών και Εμπορίου (GATT) και διαφόρων τελωνειακών παραχωρήσεων προς αναπτυσσόμενες χώρες.

Με την απόφαση της 21-04-1970 του Συμβουλίου «περί της αντικατάστασης των χρηματικών συνεισφορών των κρατών μελών από ίδιους πόρους των Κοινοτήτων», καθιερώθηκε ένα νέο σύστημα χρηματοδότησης του γενικού κοινοτικού προϋπολογισμού : το σύστημα των ιδίων πόρων. Οι ίδιοι πόροι αποτελούν έσοδα φορολογικού χαρακτήρα, τα οποία διατίθενται στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα προς χρηματοδότηση του κοινοτικού προϋπολογισμού. Οι ίδιοι πόροι αποτελούν ιδιαίτερο χαρακτηριστικό των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκφράζουν την πρωτοτυπία του ευρωπαϊκού οικοδομήματος και συνιστούν επιβεβαίωση της αυτόνομης προσωπικότητας της ΕΕ έναντι των κρατών μελών της στο μέτρο που με το σύστημα αυτό επιβάλλει δικά της έσοδα χρηματοδότησης, ανεξάρτητα από τα κράτη μέλη¹⁰.

Συνιστούν ιδίους πόρους οι οποίοι εγγράφονται στο γενικό προϋπολογισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης : α) τα έσοδα από εισφορές, πριμοδοτήσεις, συμπληρωματικά ή εξισωτικά ποσά, πρόσθετα ποσά ή συντελεστές, δασμούς του κοινού δασμολογίου και λοιπούς δασμούς που έχουν θεσπιστεί από τα θεσμικά όργανα των Κοινοτήτων επί των συναλλαγών με χώρες μη μέλη, δασμούς που επιβάλλονται στα προϊόντα τα οποία υπάγονται στη συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ανθρακα και Χάλυβα που έληξε, όπως και από εισφορές και άλλα τέλη στο πλαίσιο της

¹⁰ Βασίλης Κουγέας, Οι αρχές του Κοινοτικού Προϋπολογισμού και η Εφαρμογή τους, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2008, σελ. 53 και τις εκεί παραπομπές

κοινής οργάνωσης των αγορών ζάχαρης, β) τα έσοδα από την εφαρμογή του ενιαίου συντελεστή για όλα τα κράτη μέλη στην εναρμονισμένη βάση ΦΠΑ, η οποία καθορίζεται σύμφωνα με τους κοινοτικούς κανόνες. Η βάση υπολογισμού η οποία λαμβάνεται υπόψη προς τούτο δεν υπερβαίνει το 50 % του ΑΕΕ κάθε κράτους μέλους, γ) τα έσοδα από την εφαρμογή ενιαίου συντελεστή – που καθορίζεται στο πλαίσιο της διαδικασίας του προϋπολογισμού βάσει όλων των άλλων εσόδων – στο άθροισμα των ΑΕΕ όλων των κρατών μελών. Ο συντελεστής αυτός υπολογίζεται ως εκατοστιαίο ποσοστό τους αθροίσματος των προβλεπόμενων ακαθάριστων εθνικών εισοδημάτων των κρατών μελών κατά τρόπο που να καλύπτει εξολοκλήρου το μέρος του προϋπολογισμού που δεν χρηματοδοτείται από τα έσοδα που αναφέρονται στα ανωτέρω υπό στοιχεία α και β, από τις χρηματοδοτικές συνεισφορές για τα συμπληρωματικά προγράμματα έρευνας και τεχνολογικής ανάπτυξης και από άλλα έσοδα. Ο συντελεστής αυτός εκφράζεται στον προϋπολογισμό με έναν αριθμό ο οποίος περιλαμβάνει τόσα δεκαδικά ψηφία όσα είναι απαραίτητα για την πλήρη κατανομή μεταξύ των κρατών μελών του πόρου που βασίζεται στο ΑΕΕ¹¹.

Επίσης συνιστούν ιδίους πόρους εγγραφόμενους στο γενικό προϋπολογισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης τα έσοδα από άλλες εισφορές οι οποίες θεσπίζονται στο πλαίσιο κοινής πολιτικής σύμφωνα με τη συνθήκη ΕΚ¹².

Τα έσοδα από γεωργικά τέλη πρέπει επίσης να αποτελούν έσοδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, επειδή μερικά από αυτά προέρχονται από τέλη που είναι ανάλογα με τους δασμούς (λ.χ. από αντισταθμιστικές εισφορές) ενώ άλλα τέλη επιβάλλονται στο πλαίσιο της κοινής γεωργικής πολιτικής στο εσωτερικό. Επειδή η πολιτική αυτή χρηματοδοτείται από τον κοινοτικό προϋπολογισμό είναι λογικό τα έσοδα αυτά να αποτελούν έσοδα του κοινοτικού προϋπολογισμού. Η συμβολή των εσόδων από τα γεωργικά τέλη, η οποία ήταν πάντοτε περιορισμένη, επίσης μειώνεται σταδιακά.

¹¹ Κανονισμός (ΕΚ, Ευρατομ) αριθμ. 105/2009 του Συμβουλίου της 26^{ης} Ιανουαρίου 2009 για την τροποποίηση του Κανονισμού (ΕΚ, Ευρατόμ) αριθμ. 1150/2000 σχετικά με την εφαρμογή της απόφασης 2000/597/ΕΚ, Ευρατομ, για το σύστημα των ιδίων πόρων των Κοινοτήτων

¹² Απόφαση του Συμβουλίου της 7^{ης} Ιουνίου 2007 για το σύστημα των ιδίων πόρων των Ευρωπαϊκών Κενοτήτων (2007/436/ΕΚ, Ευρατομ)

Μία Τρίτη πηγή εσόδων αποτελούν τα έσοδα από τον Φόρο Προστιθέμενης Αξίας (ΦΠΑ). Έσοδα από την πηγή αυτή μεταβιβάστηκαν, καταρχήν στην Ένωση το 1979 και υπολογίζονταν με έναν πολύ μικρό συντελεστή πάνω σε μια εναρμονισμένη βάση ΦΠΑ, η οποία δεν μπορεί να ξεπερνά το 50% του ΑΕΠ κάθε χώρας. Ο περιορισμός αυτός τέθηκε προκειμένου να μειωθεί η αντίστροφη προοδευτικότητα που χαρακτηρίζει τους έμμεσους φόρους, καθώς οι λιγότερο ευπορες χώρες της Ένωσης δαπανούν μεγαλύτερο ποσοστό του εισοδήματός τους για κατανάλωση και επομένως συνεισφέρουν αναλογικά περισσότερα έσοδα στον προϋπολογισμό, σε σχέση με τις πλουσιότερες χώρες που δαπανούν για την κατανάλωση μικρότερο ποσοστό του εισοδήματός τους.

Αυτός ο φόρος του οποίου το αντικείμενο είναι ομοιόμορφο σε όλα τα κράτη μέλη λαμβάνει υπόψη την οικονομική δύναμη των πολιτών των κρατών μελών εφόσον επιβάλλεται στην κατανάλωση. Το ομοιόμορφο φορολογικό αντικείμενο πάνω στο οποίο υπολογίζονται τα μέρη του ΦΠΑ που τα κράτη μέλη πρέπει να εκχωρήσουν στην ΕΕ, αποτελείται από όλες τις πωλήσεις αγαθών ή τις παροχές υπηρεσιών μέσα στην ΕΕ. Ο πόρος αυτός αποτελεί τον κύριο πόρο του κοινοτικού προϋπολογισμού.

Ο ΦΠΑ εισήχθη στην Ελλάδα για πρώτη φορά το 1986, οπότε και ενσωματώνεται ο Οδηγία 6/1977. Η ιδιότητά του ως ίδιος πόρος της Κοινότητας, σημαίνει ότι αφού εισπραχθεί από το Δημόσιο Ταμείο πρέπει ένα μέρος του να αποδοθεί στις Βρυξέλλες, καθώς αποτελεί μέρος του κοινοτικού προϋπολογισμού.

Ο Φόρος Προστιθέμενης Αξίας συνιστά γενικό, έμμεσο φόρο κατανάλωσης, ακριβώς ανάλογο προ την τιμή των προϊόντων και των υπηρεσιών, αλλά ταυτόχρονα ανεξάρτητο από τον αριθμό των συναλλακτικών φάσεων οι οποίες παρεμβάλλονται μέχρι την τελική κατανάλωση του προϊόντος. Ο εν λόγω φόρος οφείλεται από όλους όσους συμμετείχαν ή παρενέβησαν στην παραγωγή ή διανομή ενός αγαθού ή μιας υπηρεσίας. Δεν αποτελεί σωρευτικό φόρο, καθώς δεν είναι στοιχείο του κόστους όλων των ενδιάμεσων προσώπων. Αποτελεί εγγύηση της οικονομικής ουδετερότητας της φορολογικής επιβάρυνσης και συνιστά μέθοδο πίστωσης φόρου, ο οποίος

επιβάλλεται στην χώρα προορισμού του προϊόντος, επιβαρύνοντας τον τελικό καταναλωτή. ΦΠΑ δεν πληρώνει το Δημόσιο όταν ασκεί δημόσια εξουσία (ενεργεί ως *imperium*).

Έναν κύριο πόρο αποτελεί η συνδρομή των κρατών μελών με βάση το εισόδημά τους. Ο πόρος αυτός αποτελεί συμπληρωματικό και αλληλοεξαρτώμενο με τον προηγούμενο πόρο και αποσκοπεί στη μείωση του βαθμού της αντίστροφης προοδευτικότητας του συστήματος των εσόδων της Ένωσης, η οποία προκαλείται από τα έσοδα του ΦΠΑ¹³.

Το γεγονός ότι οι ίδιοι πόροι αποτελούν έσοδα με τα οποία χρηματοδοτείται ο προϋπολογισμός της ΕΕ (και το μεγαλύτερο ποσοστό των ιδίων πόρων προέρχεται από το ΑΕΠ και τις φορολογικές βάσεις ΦΠΑ) συνεπάγεται τακτικές – μηνιαίες μεταβιβάσεις από τα κράτη μέλη της ΕΕ. Το υπόλοιπο των ιδίων πόρων αντιστοιχεί σε δασμούς, γεωργικές εισφορές και εισφορές ζάχαρης, που εισπράττονται από τις διοικητικές υπηρεσίες των κρατών μελών, οι οποίες απαιτείται ταυτόχρονα να διενεργούν τους κατάλληλους ελέγχους προκειμένου να εξασφαλίζεται η πληρότητα και η ακρίβεια των εισπραττόμενων ποσών¹⁴.

Το σύγχρονο σύστημα των ιδίων πόρων λειτουργεί ως οριστική μεταφορά φορολογικής πηγής προς την Ένωση, παρακάμπτοντας τον κρατικό προϋπολογισμό, διαφεύγοντας τον έλεγχο των εθνικών δημοσιονομικών οργάνων. Την είσπραξη αυτών των εσόδων φορολογικού χαρακτήρα από τα κράτη μέλη ακολουθεί η απόδοση προς την Ένωση χωρίς την ανάγκη σύμπραξης των εθνικών αρχών. Σύμφωνα με τον Δημοσιονομικό Κανονισμό, η οριστική ετήσια έγκριση του κοινοτικού προϋπολογισμού προσδιορίζει την υποχρέωση απόδοσης για κάθε κράτος μέλος των οφειλόμενων πληρωμών.

Με αυτόν τον τρόπο αποδίδεται στην πράξη η θεωρία περί της δημοσιονομικής αυτονομίας των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων : με τον αυτόνομο προϋπολογισμό του οργανισμού, διακεκριμένο από τους προϋπολογισμούς

¹³ Θεόδωρος Α. Γεωργακόπουλος, Κοινοτικός Προϋπολογισμός και Δημοσιονομικές Μεταβιβάσεις, Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές Τόμος Β, Οικονομική Ολοκλήρωση και Πολιτικές, επιμέλεια Γ. Δημόπουλος – Ν. Μπαλτας – Ι. Χασσιδ, σελ. 773

¹⁴ Βασίλης Κουγέας, Οι αρχές του Κοινοτικού Προϋπολογισμού και η Εφαρμογή τους, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2008, σελ. 252

των κρατών μελών του. Η (οργανική) δημοσιονομική αυτονομία της ΕΕ στενά συνυφασμένη με την εξουσία της ως προς τα έσοδα και τις δαπάνες της, σημαίνει την ολοκληρωτική κάλυψη των κοινοτικών αναγκών από ίδιους πόρους (έσοδα), την προσαρμογή των τελευταίων στις λειτουργικές ανάγκες των κοινοτήτων και την ανάπτυξη των πολιτικών τους. Η πολιτική σημασία των ιδίων πόρων στην ιστορία του ευρωπαϊκού οικοδομήματος ξεπερνά κατά πολύ αυτό καθ' εαυτό το οικονομικό αντικείμενό τους, στο βαθμό που αναφέρεται στη δημοσιονομική αυτονομία με την οποία προικοδοτήθηκε η Ένωση¹⁵.

4. Οι κοινοτικές Δαπάνες και Πιστώσεις¹⁶

4.1. Κατηγορίες των κοινοτικών δαπανών

Ο γενικός προϋπολογισμός των Κοινοτήτων, όπως αναφέρθηκε και παραπάνω, αποτελεί τον κύριο δημοσιονομικό θεσμό, δυνάμει του οποίου επιδιώκονται και εκπληρώνονται οι κοινοτικοί στόχοι και οι πολιτικές. Ο κοινοτικός προϋπολογισμός καταρτίζεται και ψηφίζεται αποκλειστικά από τα αρμόδια κοινοτικά όργανα, εκτελείται και ελέγχεται με ευθύνη της Επιτροπής, πάντα σε συνεργασία με τα κράτη μέλη σύμφωνα με τα όσα ορίζουν τα άρθρα 268 επόμενα ΣυνθΕκ (Δημοσιονομικές Διατάξεις), καθώς και οι Κανονισμοί που αφορούν την εφαρμογή και εκτέλεση του προϋπολογισμού.

Ο προϋπολογισμός της ΕΕ χρηματοδοτείται μέσω των χρηματικών συνεισφορών των κρατών μελών (με βάση κυρίως το εθνικό ΑΕΕ), όπως και μέσω δασμών και γεωργικών εισφορών. Ο κοινοτικός προϋπολογισμός διατίθεται σε έναν μεγάλο βαθμό και για άλλους σκοπούς από τους εθνικούς προϋπολογισμούς, κυρίως λόγω των διαφορετικών αρμοδιοτήτων. Η Ένωση, παραδείγματος χάρη, δεν είναι αρμόδια για τα συστήματα κοινωνικής

¹⁵ Βασίλης Κουγέας, Οι αρχές του Κοινοτικού Προϋπολογισμού και η Εφαρμογή τους, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2008, σελ. 53-54 και τις εκεί υποσημειώσεις

¹⁶ Πίστωση συνιστά το ποσό ή το Κονδύλιο που αναγράφεται στον προϋπολογισμό και το οποίο προορίζεται να δαπανηθεί για τον προβλεπόμενο, συγκεκριμένο και εξειδικευμένο δημόσιο σκοπό (άρθρο 22 παρ. 1 ΚΔΔ)

ασφάλισης τα οποία αποτελούν συνήθως σημαντικό τμήμα των εθνικών δαπανών.

Από τη δεκαετία του 1960 οι γεωργικές δαπάνες, που αντιστοιχούν συνήθως σε πληρωμές στους γεωργούς στο σύνολο της Ένωσης, αποτελούν το μεγαλύτερο τμήμα του προϋπολογισμού, μολονότι το ποσοστό τους φθίνει επί του παρόντος. Η κοινή αγροτική πολιτική αποτελεί ιστορικά μία από τις πλέον σημαντικές κοινοτικές πολιτικές. Το 2008 λίγο λιγότερο από το ήμισυ του προϋπολογισμού προορίζεται για τη διατήρηση και τη διαχείριση των φυσικών πόρων, κυρίως στον τομέα της γεωργίας και της αγροτικής ανάπτυξης. Όσο κι αν τα τελευταία χρόνια το ποσοστό των δαπανών για γεωργικές δαπάνες έχει μειωθεί, οι δαπάνες για τη γεωργία ανέρχονται σε υψηλά ποσοστά συγκριτικά με τις συνολικές δαπάνες του προϋπολογισμού.

Οι γεωργικές δαπάνες περιλαμβάνουν τις πληρωμές σε κατόχους γεωργικών εκμεταλλεύσεων και πραγματοποιούνται από τους οργανισμούς πληρωμών, οι οποίοι ιδρύονται και χρηματοδοτούνται από τα κράτη μέλη σύμφωνα με κανόνες τους οποίους θεσπίζει η Επιτροπή. Οι οργανισμοί πληρωμών υπόκεινται κάθε χρόνο σε ανεξάρτητο έλεγχο, ο οποίος διενεργείται από οργανισμό πιστοποίησης. Οι οργανισμοί πληρωμών απαιτείται να διενεργούν ορισμένους ελέγχους στο πλαίσιο του ολοκληρωμένου συστήματος διαχείρισης και ελέγχου (ΟΣΔΕ). Το ΟΣΔΕ περιλαμβάνει διοικητικούς ελέγχους των αιτήσεων πληρωμών, αλλά και επιτόπου επιθεωρήσεις σε δικαιούχους. Όσες δαπάνες δεν υπάγονται στο ΟΣΔΕ (οι επιστροφές κατά την εξαγωγή) υπόκεινται σε έλεγχο οι οποίοι διενεργούνται από όργανα του κράτους μέλους βάσει ανάλυσης του κινδύνου και σε συνάρτηση με τα εμπλεκόμενα χρηματικά ποσά. Το κόστος των ελέγχων επιβαρύνει το ίδιο το κράτος μέλος.

Ακολούθως η οικονομική και κοινωνική συνοχή της Ευρωπαϊκής Ένωσης γίνεται ένας από τους κυριότερους στόχους της ευρωπαϊκής οικοδόμησης. Από τα τέλη της δεκαετίας του 1980 ένα σημαντικό τμήμα δαπανών στρέφεται προς τη συνοχή – ήτοι την περιφερειακή και κοινωνική ανάπτυξη- που καθιστά τη συγχρηματοδότηση έργων σε ευρύ φάσμα από έργα οδοποιίας στη Σλοβακία μέχρι μαθήματα προοριζόμενα για τους

ανέργους στη Δανία. Σημαντικές είναι οι παρεμβάσεις του κοινοτικού προϋπολογισμού στον περιφερειακό και τον κοινωνικό τομέα, που επιδιώκουν την σύγκλιση των οικονομιών των κρατών μελών και την εύρυθμη και ισόρροπη ανάπτυξή τους.

Το 2008 οι δαπάνες για τη βιώσιμη ανάπτυξη, των οποίων το μερίδιο του λέοντος διατίθεται για τη συνοχή, αντιπροσωπεύουν το 38% του προϋπολογισμού. Το κονδύλιο αυτό περιλαμβάνει επίσης ένα σημαντικό τμήμα των κοινοτικών κεφαλαίων που διατίθενται για την έρευνα.

Τα τελευταία χρόνια μεγάλη σημασία αποκτά η κατηγορία δαπανών του προϋπολογισμού για τις εξωτερικές δράσεις, καθώς και οι δαπάνες προενταξιακής ενίσχυσης, λόγω της επικείμενης διεύρυνσης. Οι δαπάνες των εξωτερικών δράσεων λαμβάνουν αυξημένες πιστώσεις οι οποίες αναμένεται να συμβάλλουν στην εκκαθάριση των εκκρεμούσαν αναλήψεων υποχρεώσεων.

Επιπλέον η ΕΕ δαπανά σημαντικά κεφάλαια για την αναπτυξιακή και ανθρωπιστική βοήθεια, καθώς και για τη στήριξη σε χώρες που βρίσκονται πλησίον της Ένωσης ή σε χώρες υποψήφιες προς ένταξη. Σχεδόν το 6% του προϋπολογισμού είναι αναγκαίο για τη χρηματοδότηση της διαχείρισης των κοινοτικών θεσμικών οργάνων. Τα τελευταία χρόνια οι δαπάνες στον τομέα της έρευνας και της τεχνολογίας σημειώνουν σημαντική αύξηση, εξακολουθούν όμως να βρίσκονται σε σχετικά χαμηλά επίπεδα. Οι δαπάνες όμως στον τομέα αυτό θα πρέπει να συνεχίσουν να αυξάνονται σε κοινοτικό επίπεδο, καθώς το πεδίο της έρευνας και της τεχνολογίας αποτελούν δραστηριότητες προσφερόμενες για χρηματοδότηση από την Ευρωπαϊκή Ένωση.

Ικανοποιητικές θα μπορούσαν να χαρακτηρισθούν οι παρεμβάσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την προώθηση της έρευνας και της τεχνολογίας στον τομέα της παραγωγής, διανομής και λελογισμένης χρήσης της ενέργειας. Επίσης σημαντικό ποσοστό των κοινοτικών δαπανών στρέφεται στην υποδομή και τον σχεδιασμό χρήσεων γης, αλλά και στη βιομηχανική παραγωγή και τεχνολογία.

Στο κοινοτικό δημοσιονομικό σύστημα, ως προς τις δαπάνες δημιουργείται ένας διαχωρισμός μεταξύ των υποχρεωτικών και μη υποχρεωτικών δαπανών και στο επίπεδο των πιστώσεων που τις καλύπτουν, διάκριση μεταξύ διαχωριζόμενων και μη διαχωριζόμενων πιστώσεων. Το σύμπλεγμα αυτό εμφανίζει σαφείς διαφορές από αντίστοιχες κατηγοριοποιήσεις δαπανών και πιστώσεων στα εθνικά δημοσιονομικά συστήματα.

Σύμφωνα με το άρθρο 272 ΣυνθΕΚ παρ. 4¹⁷, ως υποχρεωτικές ορίζονται οι δαπάνες, οι οποίες απορρέουν από τις Συνθήκες και τις πράξεις - αποφάσεις που έχουν ληφθεί βάσει αυτών (περίπου το 50% των πιστώσεων σχετιζόμενων κυρίως με την κοινή γεωργική πολιτική), ενώ οι μη υποχρεωτικές, σε αντιδιαστολή, δεν απορρέουν αυτόματα από τις κοινοτικές διατάξεις (δαπάνες σχετιζόμενες ιδίως με το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, για την έρευνα και την τεχνολογία), να εκτιμηθεί κατά την κατάρτιση του προϋπολογισμού ο απόλυτα αναγκαίος χαρακτήρας ορισμένων κατηγοριών δαπανών, ή αν αντίθετα υφίσταται διακριτική ευχέρεια ως προς την πραγματοποίησή τους, βάσει δεδομένης νομοθεσίας.

Ως προς τον κοινοτικό προϋπολογισμό, η δυσχέρεια εξαρτάται από το γεγονός ότι αυτό το κριτήριο – αν και τεχνικού χαρακτήρα και όχι σαφώς προσδιορισμένο – προκαλεί σημαντικές θεσμικές επιπτώσεις, καθώς αφενός προσδιορίζει την κατανομή της δημοσιονομικής εξουσίας μεταξύ του

¹⁷ Άρθρο 272 ΣυνθΕΚ παρ. 4: « Το σχέδιο του προϋπολογισμού κατατίθεται στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο το αργότερο της στις 5 Οκτωβρίου του έτους που προηγείται του έτους εκτέλεσης του προϋπολογισμού.

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έχει το δικαίωμα να τροποποιεί με την πλειοψηφία των μελών του το σχέδιο του προϋπολογισμού και να προτείνει στο Συμβούλιο, με απόλυτη πλειοψηφία των ψηφισάντων, τροπολογίες στο σχέδιο του προϋπολογισμού, ως προς τα έξοδα τα οποία υποχρεωτικώς απορρέουν από τη συνθήκη ή από τις πράξεις που εκδίδονται δυνάμει αυτής.

Αν εντός σαράντα πέντε ημερών μετά την κατάθεση του σχεδίου προϋπολογισμού το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δώσει την έγκρισή του, ο προϋπολογισμός καθίσταται οριστικός. Αν εντός της προθεσμίας αυτής το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δεν τροποποιήσει το σχέδιο προϋπολογισμού ούτε προτείνει τροπολογίες στο σχέδιο αυτό, ο προϋπολογισμός θεωρείται οριστικών εγκριθείς. Αν εντός της προθεσμίας αυτής το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο επιφέρει τροποποιήσεις ή προτείνει τροπολογίες, το σχέδιο του προϋπολογισμού, όπως τροποποιήθηκε ή συνοδευόμενο από τις προτάσεις τροπολογιών, διαβιβάζεται στο Συμβούλιο».

Συμβουλίου και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και αφετέρου οριοθετεί τις δημοσιονομικές εξουσίες του ίδιου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου¹⁸.

Όσον αφορά τις υποχρεωτικές δαπάνες το Συμβούλιο διαθέτει την τελική εξουσία λήψης απόφασης, ενώ στις μη υποχρεωτικές δαπάνες το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο λαμβάνει την τελική απόφαση για το ποσό των μη υποχρεωτικών δαπανών. Αλλά ακόμη και στις μη υποχρεωτικές δαπάνες, η εξουσία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για τον τελικό προσδιορισμό τους, είναι περιορισμένη : υπό την επιφύλαξη του περιορισμού που επιβάλλεται από το ύψος των διαθέσιμων ιδίων πόρων και την αυστηρή εξισορρόπηση του προϋπολογισμού, το άρθρο 272 ΣυνθΕΚ παρ. 9¹⁹ καθορίζει ανώτατο ποσό αυξήσεως (ΑΠΑ)²⁰ αυτών των δαπανών σε σχέση προς τα έξοδα της αυτής φύσεως του τρέχοντος οικονομικού έτους.

¹⁸ Βασίλης Κουγέας, Οι αρχές του Κοινοτικού Προϋπολογισμού και η Εφαρμογή τους, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2008, σελ. 58

¹⁹ Άρθρο 272 ΣυνθΕΚ παρ. 9 : «Για το σύνολο των εξόδων που δεν απορρέουν υποχρεωτικώς από τη συνθήκη ή από τις πράξεις που εκδίδονται δυνάμει αυτής, ορίζεται κατ' έτος ανώτατο ποσοστό αυξήσεως σε σχέση προς τα έξοδα της αυτής φύσεως του τρέχοντος οικονομικού έτους.

Η Επιτροπή κατόπιν διαβουλεύσεως με την επιτροπή οικονομικής πολιτικής, ορίζει αυτό το ανώτατο ποσοστό το οποίο προκύπτει : - από την εξέλιξη του μεγέθους του ακαθάριστου εθνικού προϊόντος εντός της Κοινότητας

- από τη μέση διακύμανση των προϋπολογισμών των κρατών μελών και

- από την εξέλιξη του κόστους ζωής κατά τη διάρκεια του τελευταίου οικονομικού έτους.

Το ανώτατο ποσοστό γνωστοποιείται πριν από την 1^η Μαΐου σε όλα τα όργανα της Κοινότητας. Τα όργανα της Κοινότητας υποχρεούνται να συμμορφώνονται προς αυτό κατά τη διαδικασία του προϋπολογισμού με την επιφύλαξη των διατάξεων του τέταρτου και του πέμπτου εδαφίου της παρούσας παραγράφου.

Αν για τα έξοδα που δεν απορρέουν υποχρεωτικώς από τη συνθήκη ή από τις πράξεις που εκδίδονται δυνάμει αυτής, το ποσοστό αυξήσεως που προκύπτει από το σχέδιο προϋπολογισμού το οποίο καταρτίζεται από το Συμβούλιο είναι ανώτερο από το ήμισυ του ανωτάτου ποσοστού, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δύναται κατά την άσκηση του δικαιώματος του τροποποιήσεως, να αυξήσει περαιτέρω το συνολικό ποσό των σχετικών εξόδων εντός του ορίου του ημισεως του ανωτάτου ποσοστού.

Όταν το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο ή η Επιτροπή θεωρούν ότι οι δραστηριότητες των Κοινοτήτων καθιστούν αναγκαία την υπέρβαση του ποσοστού που καθορίζεται κατά τη διαδικασία της παρούσας παραγράφου, είναι δυνατό να ορισθεί νέο ποσοστό κατόπιν συμφωνίας μεταξύ του Συμβουλίου που αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, που αποφασίζει με την πλειοψηφία των μελών του και των τριών πέμπτων των ψηφισάντων».

²⁰ Το ποσό αυτό προσδιορίζεται από την ευρωπαϊκή Επιτροπή, η οποία λαμβάνει υπόψη αντικειμενικές οικονομικές παραμέτρους

4.2 Τα είδη των πιστώσεων

Στο πεδίο των πιστώσεων, αυτές διακρίνονται σε διαχωριζόμενες και μη διαχωριζόμενες. Η διάκριση αυτή οφείλεται κατά κύριο λόγο στον τρόπο χρήσεως του συνδέσμου των πιστώσεων με τον χρόνο ανάληψης και υλοποίησής τους.

Οι διαχωριζόμενες πιστώσεις προορίζονται για τη χρηματοδότηση μακροπρόθεσμων και πολυετών δράσεων και πολιτικών σε ορισμένους δημοσιονομικούς τομείς. Διακρίνονται σε πιστώσεις αναλήψεων και σε πιστώσεις πληρωμών. Οι μεν πρώτες επιτρέπουν τη σύναψη κατά τη διάρκεια του οικονομικού έτους νομικών δεσμεύσεων που αναλαμβάνονται κατά τη διάρκεια του εκάστοτε οικονομικού έτους και εκτείνονται σε περισσότερα οικονομικά έτη, ενώ οι πιστώσεις πληρωμών καλύπτουν τις πληρωμές που απορρέουν από την εκπλήρωση των νομικών δεσμεύσεων που αναλαμβάνονται κατά τη διάρκεια του εκάστοτε οικονομικού έτους ή / και των προγενέστερων οικονομικών ετών.

Οι μη διαχωριζόμενες πιστώσεις αποτελούν τη δεύτερη κατηγορία των πιστώσεων, οι οποίες αποσκοπούν στην ανάληψη και πληρωμή δαπανών για δράσεις με ετήσια διάρκεια, ήτοι κατά τη διάρκεια του εκάστοτε οικονομικού έτους. Τα έσοδα του προϋπολογισμού χρησιμεύουν για την κάλυψη όλων των πιστώσεων για πληρωμές, ενώ οι πιστώσεις ανάληψης υποχρεώσεων δεν απαιτείται να καλύπτονται από έσοδα.

Σημαντική προϋπόθεση λοιπόν για την πραγματοποίηση μιας δαπάνης αποτελεί η ανάληψη υποχρέωσης ή η ανάληψη πίστωσης. Η ανάληψη υποχρέωσης αποτελεί το σημαντικότερο στάδιο για τη διενέργεια μιας δημόσιας δαπάνης, καθώς στο στάδιο αυτό αποφασίζεται η πραγματοποίησής της, προκειμένου να εξυπηρετηθεί το δημόσιο συμφέρον ή να ικανοποιηθεί μια δημόσια ανάγκη. Συνιστά διοικητική πράξη με την οποία αποφασίζεται η διενέργεια μιας δημόσιας δαπάνης η οποία συνιστά τη νομική ή κατ' ουσία έννοια της ανάληψης της δαπάνης και περαιτέρω σημαίνει την εγγραφή του αντίστοιχου με τη δαπάνη ποσού στα οικεία βιβλία των

ανειλημμένων υποχρεώσεων²¹. Βασική προϋπόθεση για την πραγματοποίηση μιας δαπάνης είναι η ύπαρξη ανάλογης πίστωσης και συγκεκριμένα στον κατάλληλο κωδικό αριθμό του οικείου φορέα (αρχή της ειδικότητας) σε βάρος της οποίας πίστωσης εγκρίνεται η δαπάνη

4.3 Η εκτέλεση των δαπανών

Η εκτέλεση των δαπανών εντάσσεται στο πλαίσιο της εκτέλεσης του κοινοτικού προϋπολογισμού και περιλαμβάνει την πραγματοποίηση των δημοσίων δαπανών που προσδιορίζονται με κωδικούς αριθμούς στα κεφάλαια του προϋπολογισμού. Σύμφωνα με το άρθρο 274 ΣυνθΕΚ²² η Επιτροπή είναι το αρμόδιο κοινοτικό όργανο για την εκτέλεση του προϋπολογισμού. Αυτή αποφασίζει για κάθε μεταφορά κεφαλαίου, ζητά από την Αρχή επί του Προϋπολογισμού την έγκριση για τη μεταφορά πιστώσεων από το ένα κεφάλαιο στο άλλο, ενώ καταρτίζει τον απολογισμό διαχείρισεως και δέχεται την απαλλαγή όσον αφορά την εκτέλεση του προϋπολογισμού. Η Επιτροπή εκτελεί τον προϋπολογισμό κατά τα έσοδα και τις δαπάνες σύμφωνα με τον Δημοσιονομικό Κανονισμό με δική της ευθύνη και εντός του ορίου των πιστώσεων που έχουν διατεθεί. Τα κράτη μέλη συνεργάζονται με την Επιτροπή προκειμένου να χρησιμοποιούνται οι πιστώσεις σύμφωνα με την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης.

Οι κοινοτικές δαπάνες δεν αντιπροσωπεύουν παρά λίγο πάνω από το 1% του συνολικού ακαθάριστου εγχώριου εισοδήματος των κρατών μελών. Πάνω από 90% των εσόδων της Ευρωπαϊκής Ένωσης ανακατέμονται στα 27 κράτη μέλη και χρησιμεύουν στη χρηματοδότηση των διαφόρων κοινών πολιτικών (αναδιανεμητική λειτουργία του κοινοτικού προϋπολογισμού).

²¹ Ν. Μηλιώνης, Ο θεσμικός ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, 2006, εκδόσεις Α. Σάκκουλα, σελ 272

²² Άρθρο 274 ΣυνθΕΚ : «Η Επιτροπή εκτελεί τον προϋπολογισμό σύμφωνα με τις διατάξεις του κανονισμού που εκδίδεται σε εκτέλεση του άρθρου 279 ΣυνθΕΚ, με δική της ευθύνη και εντός των ορίων των πιστώσεων που εγκρίθηκαν σύμφωνα με την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης. Τα κράτη μέλη συνεργάζονται με την Επιτροπή προκειμένου να διασφαλίσουν ότι οι πιστώσεις χρησιμοποιούνται σύμφωνα με τις αρχές της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης. Ο κανονισμός αυτός προβλέπει τον ειδικό τρόπο κατά τον οποίο κάθε όργανο συμμετέχει στην εκτέλεση των ιδίων δαπανών. Η Επιτροπή δύναται να προβαίνει εντός των ορίων και υπό τις προϋποθέσεις του κανονισμού που εκδίδεται κατ' εφαρμογή του άρθρου 279 σε μεταφορές πιστώσεων του προϋπολογισμού είτε από κεφάλαιο σε κεφάλαιο είτε από υποδιαίρεση σε υποδιαίρεση»

Ετσι, από ένα σύνολο 129, 1 δισεκατομμυρίων Ευρω σε πιστώσεις υποχρεώσεων του προϋπολογισμού του έτους 2008, οι σημαντικότερες αναλήψεις υποχρεώσεων ήταν : α) 58 δις (45% του συνόλου) για τη βιώσιμη ανάπτυξη, συμπεριλαμβανομένης της ανταγωνιστικότητας, της έρευνας, των δικτύων ενέργειας και μεταφορών, της εκπαίδευσης και της κατάρτισης, β) 46,9 δις (36,3%) για την ανάπτυξη και την απασχόληση σε περιφερειακό επίπεδο, γ) 55 δις (42,6%) για τους φυσικούς πόρους, συμπεριλαμβανομένης της γεωργίας, της αγροτικής ανάπτυξης και του περιβάλλοντος, δ) 1,3 δις (1%) για την ιθαγένεια, την ελευθερία, την ασφάλεια και τη δικαιοσύνη, ε) 7,3 δις (5,7%) διατίθενται σε ενέργειες της ΕΕ εκτός των κρατών μελών, συμπεριλαμβανομένων των ενισχύσεων προέκτασης για υποψήφιες και πιθανές υποψήφιες χώρες, της πολιτικής γειτονίας, της ενίσχυσης στην ανάπτυξη και των ανθρωπιστικών ενεργειών στον κόσμο. Τα διοικητικά έξοδα των θεσμικών οργάνων της ΕΕ ανέρχονταν επίσης σε 7,3 δις (5,7% των συνολικών δαπανών).

Αξιόλογη όμως είναι και η σημασία που προσδίδεται στην προστασία του περιβάλλοντος, καθώς τα διάφορα μέτρα προστασίας του είναι ενσωματωμένα στις διάφορες πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης και προωθούνται με τον κοινοτικό προϋπολογισμό. Οι παρεμβάσεις της Ένωσης στον τομέα αυτό αυξάνονται συνεχώς, επειδή η δραστηριότητα αυτή χαρακτηρίζεται από οικονομίες κλίμακας, η ύπαρξη των οποίων δικαιολογεί την παρέμβαση των κοινοτικών οργάνων.

5. Οι Κοινοτικές Επιδοτήσεις:

Μια αποτελεσματική μορφή παρέμβασης των κοινοτικών οργάνων με τις δημόσιες δαπάνες είναι οι επιδοτήσεις. Οι επιδοτήσεις είναι άμεσες χρηματοδοτικές συνεισφορές εις βάρος του προϋπολογισμού, οι οποίες χορηγούνται ως ελευθεριότητα, προκειμένου να χρηματοδοτηθεί είτε ενέργεια προοριζόμενη να προωθήσει την υλοποίηση ενός στόχου εντασσόμενου στο πλαίσιο των πολιτικών της Ευρωπαϊκής Ένωσης είτε η λειτουργία

οργανισμού ο οποίος επιδιώκει στόχο γενικού ευρωπαϊκού ενδιαφέροντος ή στόχο που εντάσσεται στο πλαίσιο πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Η χορήγηση των επιδοτήσεων υπόκειται στις αρχές της διαφάνειας και της ίσης μεταχείρισης. Δεν είναι δυνατόν να σωρεύονται ούτε να παρέχονται αναδρομικά οι επιδοτήσεις, πρέπει να συμπεριλαμβάνουν συγχρηματοδότηση. Η επιδότηση δεν μπορεί να αποσκοπεί ή να συνεπάγεται κέρδος για τον δικαιούχο²³.

Οι επιδοτήσεις αποτελούν το αντικείμενο ετήσιου προγραμματισμού, ο οποίος δημοσιεύεται στην αρχή του οικονομικού έτους. Αυτό το πρόγραμμα εργασίας υλοποιείται με τη δημοσίευση προσκλήσεων υποβολής προτάσεων, εκτός από επείγουσα περιπτώσεις εξαιρετικού χαρακτήρα και δεόντως αιτιολογημένες ή εκτός εάν τα χαρακτηριστικά του δικαιούχου τον επιβάλλουν ως μόνη επιλογή για τη συγκεκριμένη ενέργεια²⁴.

Οι επιδοτήσεις είναι δυνατόν να λάβουν τη μορφή επιστροφής προσδιοριζόμενου ποσοστού των επιλέξιμων πραγματικών εξόδων είτε την μορφή κατ'αποκοπής ποσού. Επίσης μπορεί να λάβουν τη μορφή χρηματοδότησης ενιαίου ποσοστού.²⁵

Η μορφή με την οποία δίνονται οι επιδοτήσεις αυτές έχει ιδιαίτερη σημασία για τον βαθμό αποτελεσματικότητας τους στην προώθηση του στόχου. Αποτελεσματικότερη μορφή επιδότησης για την προώθηση του στόχου της βελτίωσης της στατικής κατανομής των πόρων είναι οι ενισχύσεις ορισμένου σκοπού, με τη μορφή κάλυψης ενός ορισμένου ποσοστού του συνολικού κόστους της δραστηριότητας ενώ το υπόλοιπο αναλαμβάνεται από

²³ Άρθρο 109. Κανονισμού (ΕΚ, Ευρατομ) αριθμ. 1605/2002 για τη θέσπιση του δημοσιονομικού κανονισμού που εφαρμόζεται στο γενικό προϋπολογισμό των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, όπως αντικαταστάθηκε από τον Κανονισμό (ΕΚ, Ευρατομ) αριθμ. 1995/2006 του Συμβουλίου της 13^{ης} Δεκεμβρίου 2006 για την τροποποίηση του δημοσιονομικού κανονισμού

²⁴ Άρθρο 108 επ. Του Κανονισμού (ΕΚ, Ευρατομ) αριθμ. 1605/2002 του Συμβουλίου της 25^{ης} Ιουνίου 2002 για τη θέσπιση του δημοσιονομικού κανονισμού που εφαρμόζεται στο γενικό προϋπολογισμό των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων

²⁵ Άρθρο 108α. του Κανονισμού (ΕΚ, Ευρατομ) αριθμ. 1995/2006 του Συμβουλίου της 13^{ης} Δεκεμβρίου 2006 για την τροποποίηση του Κανονισμού (ΕΚ, Ευρατομ) αριθμ. 1605/2002 για τη θέσπιση του δημοσιονομικού κανονισμού που εφαρμόζεται στο γενικό προϋπολογισμό των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων

τα κράτη μέλη. Οι ενισχύσεις αυτής της μορφής είναι αποτελεσματικότερες σε σχέση τόσο με τις γενικές ενισχύσεις, όπου δεν υπάρχει υποχρέωση των κρατών μελών να τις χρησιμοποιήσουν για ορισμένο σκοπό, όσο και με τις ενισχύσεις ορισμένου σκοπού, οι οποίες ανέρχονται σε ένα συγκεκριμένο ποσό και δεν αποτελούν ποσοστό του συνολικού κόστους της δραστηριότητας. Αυτό είναι προφανές γιατί όταν η κοινοτική επιδότηση παίρνει τη μορφή της κάλυψης ορισμένου ποσοστού του κόστους της δραστηριότητας η ενίσχυση ασκεί δύο κατηγοριών επιδράσεις : α) εισοδηματικές επιδράσεις, αύξηση δηλαδή των δυνατοτήτων του κράτους μέλους να χρηματοδοτήσει τη δραστηριότητα και β) επιπτώσεις υποκατάστασης λόγω μείωσης του κατά μονάδα κόστους παραγωγής και επομένως της τιμής του προϊόντος της δραστηριότητας αυτής. Για το λόγο αυτό οι κοινοτικές επιχορηγήσεις που γίνονται προς κράτη μέλη της ΕΕ μέσω των διαρθρωτικών ταμείων του κοινοτικού προϋπολογισμού και αποσκοπούν στην προώθηση ορισμένων δραστηριοτήτων, παίρνουν συνήθως τη μορφή κάλυψης ποσοστού του συνολικού κόστους μιας δραστηριότητας.

Η αποτελεσματικότητα των κοινοτικών ενισχύσεων αυξάνεται επίσης όταν τίθεται ως προϋπόθεση χορήγησής τους ο όρος της προθετικότητας, ότι δηλαδή τα κράτη μέλη θα εξακολουθούν να δαπανούν τα ποσά που δαπανούσαν προηγουμένως πάνω στην επιδοτούμενη δραστηριότητα και η κοινοτική επιχορήγηση αποτελεί πρόσθετη δαπάνη. Αυτό είναι επίσης προφανές, διότι όταν η κοινοτική ενίσχυση δίνεται με τον όρο της προθετικότητας, δεν υπάρχει πλέον η δυνατότητα στο κράτος που λαμβάνει την ενίσχυση να υποκαταστήσει εθνικούς πόρους με κοινοτικούς πόρους με συνέπεια να είναι υποχρεωμένο να δαπανήσει ένα τουλάχιστον μέρος της κοινοτικής επιδότησης για την προώθηση της δραστηριότητας που επιχορηγείται από την ένωση.

III. Η προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ευρωπαϊκής Ένωσης

1. Εισαγωγικά

Σύμφωνα με το άρθρο 280 της ΣυνθΕΚ (πρώην 209^Α) τόσο η Κοινότητα όσο και τα κράτη μέλη έχουν την υποχρέωση να καταπολεμούν την απάτη αλλά και οιαδήποτε άλλη παράνομη δραστηριότητα κατά των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, λαμβάνοντας όλα τα αναγκαία μέτρα τα οποία θα συμβάλλουν καταρχήν στην πρόληψη αυτών των δραστηριοτήτων και στη συνέχεια στην αποτελεσματική προστασία τους στα κράτη μέλη.

Η πάλη κατά της απάτης και, συνολικότερα, η διαμόρφωση αξιόπιστων μηχανισμών για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της απέκτησε βαθμιαία μόνο προτεραιότητα για την Κοινότητα. Και τούτο ενώ, ήδη από τη δεκαετία του 1980, οι περιπτώσεις απάτης είχαν καταλάβει ιδιαίτερη έκταση στη δημόσια συζήτηση με τη δίωξή τους να παραμένει όμως στην αρμοδιότητα των κρατών μελών και της τελωνειακής, φορολογικής κ.ο.κ. νομοθεσίας τους με ποινικές όμως προεκτάσεις. Με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ εισήχθησαν κανόνες με τους οποίους ανατέθηκε συντονιστικός ρόλος στην Επιτροπή, σε μια βάση ιδιαίτερης ευθύνης των κρατών μελών να λαμβάνουν μέτρα κατά της απάτης εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας στο ίδιο επίπεδο με τα μέτρα που λαμβάνουν για την προστασία των δικών τους συμφερόντων. Παρατηρείται λοιπόν, μια εξειδίκευση του θεμελιώδους καθήκοντος συνεργασίας και νομιμοφροσύνης των κρατών μελών προς την Κοινότητα, η οποία βαθμιαία ολίσθησε προς την Κοινοτική συντρέχουσα αρμοδιότητα κατ' εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας²⁶.

Η Συνθήκη του Άμστερνταμ οδήγησε στη δημιουργία συντρέχουσας αρμοδιότητας της ΚΟινότητας όσον αφορά τη λήψη μέτρων αποτρεπτικού

²⁶ Ερμηνεία Κατ' άρθρο της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης για την Ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας IV, Άρθρα 189-314, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2005, σελ. 343

χαρακτήρα, αλλά άνοιξε ο δρόμος για τη λήψη μέτρων σε επίπεδο καταστολής – με όριο πάντως την εφαρμογή του ποινικού δικαίου που παραμένει στις εθνικές έννομες τάξεις, αλλά και με στόχο την «αποτελεσματική και ισοδύναμη προστασία», η οποία παραπέμπει στην προσέγγιση της αρχής της αναλογικότητας.

Η διαδικασία λήψεως αποφάσεως είναι εκείνη της συναπόφασης του άρθρου 251 ΣυνθΕΚ, με πρόσθετη την *intuitu materiae* διαβούλευση με το Ελεγκτικό Συνέδριο²⁷, στις αρμοδιότητες του οποίου εντάσσεται η αναφορά οιασδήποτε παρατυπίας, κατά τον έλεγχο της νομιμότητας και κανονικότητας των δαπανών, που ενεργεί.

2. Η προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ε.Ε. ως αποτέλεσμα της προστασίας του κοινοτικού προϋπολογισμού

Οι πολιτικές που εφαρμόζει η Ευρωπαϊκή Ένωση χρηματοδοτούνται μέσω του κοινοτικού προϋπολογισμού, ο οποίος με τη σειρά του χρηματοδοτείται από τα χρήματα των φορολογουμένων πολιτών και κρίνεται μετά από πρόταση της Επιτροπής, από την αρμόδια για τον προϋπολογισμό αρχή (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Συμβούλιο). Οι ευρωπαϊκές πολιτικές, οι οποίες χρηματοδοτούνται κατ' αυτόν τον τρόπο αποβλέπουν στην υλοποίηση σχεδίων γενικού ενδιαφέροντος. Τις «προφυλακτικές» για την κοινοτική διαχείριση αρχές του προϋπολογισμού συμπληρώνει η νομοθεσία για την προστασία του κοινοτικού χρήματος²⁸.

Η αποφυγή καταβολής των δασμών και των φόρων που τροφοδοτούν τον κοινοτικό προϋπολογισμό ή η καταχρηστική χρήση της κοινοτικής χρηματοδότησης αποβαίνουν εις βάρος του ευρωπαϊού φορολογουμένου. Η απάτη κατά των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας συνιστά σημαντικό κίνδυνο : η αποτελεσματική προστασία αυτών κρίνεται επομένως απαραίτητη.

²⁷ Ερμηνεία Κατ' άρθρο της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης για την Ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας IV, Άρθρα 189-314, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2005, ο. π.

²⁸ Βασίλης Κουγέας, Οι αρχές του Κοινοτικού Προϋπολογισμού και η Εφαρμογή τους, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2008, σελ. 4 και τις εκεί παραπομπές

Ως εκ τούτου τα ευρωπαϊκά όργανα έχουν καθήκον να εξασφαλίζουν έναντι του φορολογουμένου, την καλύτερη δυνατή χρήση των χρημάτων του και ιδιαίτερα να καταπολεμούν όσο το δυνατόν πιο αποτελεσματικά την απάτη. Αυτός είναι και ο λόγος για τον οποίο η προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας έχει καταστεί σήμερα μία από τις πιο σημαντικές προτεραιότητες των ευρωπαϊκών οργάνων. Καλύπτει δραστηριότητες που αφορούν τη διερεύνηση και την παρακολούθηση των περιπτώσεων απάτης στον τελωνειακό τομέα, καταχρήσεις επιδοτήσεων και φοροδιαφυγή, στο βαθμό που θίγεται ο κοινοτικός προϋπολογισμός, καθώς και την καταπολέμηση της διαφθοράς και κάθε άλλης παράνομης δραστηριότητας που θίγει τα οικονομικά συμφέροντα της Κοινότητας.

Τόσο τα κοινοτικά όργανα όσο και τα κράτη μέλη προσδίδουν μεγάλη σημασία στην προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Κοινοτήτων, καθώς και στην καταπολέμηση της διεθνικής οργανωμένης εγκληματικότητας, της απάτης και κάθε άλλης παράνομης δραστηριότητας που αποβαίνει εις βάρος του κοινοτικού προϋπολογισμού. Πράγματι οι προσβολές των κοινοτικών πολιτικών στις οποίες προβαίνουν εγκληματικά κυκλώματα και κυκλώματα απάτης θίγουν όχι μόνο τον προϋπολογισμό της Ένωσης αλλά επιπλέον και την αξιοπιστία της. Η προστασία των ευρωπαϊκών οικονομικών συμφερόντων αναπτύχθηκε επί τη βάση αντιμετώπισης της εγκληματικότητας κατά του κοινοτικού προϋπολογισμού, στο πλαίσιο της φύσης και της σημασίας του τελευταίου για την επιτέλεση των λειτουργιών των Κοινοτήτων²⁹.

Σήμερα, η προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Κοινοτήτων και η καταπολέμηση της απάτης αποτελούν έναν τομέα αρμοδιότητα καταμεριζομένης μεταξύ της Κοινότητας και των κρατών μελών. Η Επιτροπή συντάσσει κάθε έτος, στο πλαίσιο της συνεργασίας της με τα κράτη μέλη μια έκθεση όπου παρουσιάζονται οι στατιστικές και τα νέα μέτρα που έχουν ληφθεί προς εκπλήρωση των υποχρεώσεων που προβλέπει το άρθρο 280 ΣυνθΕΚ.

²⁹ Βασίλης Κουγέας – Ευαγγελία ΜΠάλλα, Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Δίκαιο, Οι Πηγές – Πρωτογενές και Παράγωγο Δίκαιο, Νομική Βιβλιοθήκη, Έκδοση 2008, σελ. 497 επ.

3. Παράνομες δραστηριότητες και απάτη εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

3.1 Η έννοια της παρατυπίας και της απάτης στο πλαίσιο του κοινοτικού δικαίου

Παρατυπία³⁰ συνιστά κάθε παράβαση διάταξης του κοινοτικού δικαίου λόγω πράξης ή παράλειψης ενός οικονομικού φορέα, με πραγματικό ή ενδεχόμενο αποτέλεσμα την πρόκληση ζημίας στον γενικό προϋπολογισμό των Κοινοτήτων ή στους προϋπολογισμούς που διαχειρίζονται οι Κοινότητες, είτε με μείωση ή κατάργηση των εσόδων που προέρχονται από τους ίδιους πόρους που εισπράττονται απευθείας για λογαριασμό της Κοινότητας είτε με αδικαιολόγητη δαπάνη. Η απάτη αποτελεί παρατυπία, η οποία διαπράττεται εκ προθέσεως και η οποία συνιστά ποινικό αδίκημα. Τα κράτη μέλη προσδιορίζουν ανάμεσα στις παρατυπίες που κοινοποιούν αυτές οι οποίες συνιστούν υπόνοιες απάτης.

Ως οικονομικοί φορείς θεωρούνται τα φυσικά ή νομικά πρόσωπα, καθώς και οι λοιπές οντότητες στις οποίες το εθνικό δίκαιο αναγνωρίζει ικανότητα δικαίου, τα οποία διέπραξαν την παρατυπία. Οι κυρώσεις των παραβάσεων μπορούν να επιβάλλονται και στα πρόσωπα που έχουν συμπράξει στην πραγμάτωση της παρατυπίας καθώς και σε εκείνα που φέρουν την ευθύνη για την παρατυπία ή όφειλαν να αποτρέψουν τη διάπραξη της.

Ο ορισμός της παρατυπίας καλύπτει όλες τις αντικειμενικές συμπεριφορές (πράξη ή παράλειψη) οικονομικού φορέα, συμπεριλαμβανομένων των μη εκ προθέσεως συμπεριφορών που ενδεχομένως θα μπορούσα να ζημιώσουν τον κοινοτικό προϋπολογισμό. Δεν περιλαμβάνονται στην έννοια τα λάθη ή αμέλειες που ζημιώνουν τον κοινοτικό

³⁰ Άρθρο 1 παρ. 2 του Κανονισμού 2988/1995 (ΕΚ, ΕΥρατομ) του Συμβουλίου της 18^{ης} Δεκεμβρίου 1995 σχετικά με την προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων

προϋπολογισμό οι οποίες διαπράττονται από τις διοικητικές υπηρεσίες των κρατών μελών οι οποίες παρεμβαίνουν στο εθνικό επίπεδο ως δημόσιες αρχές υπό την επιφύλαξη των υποχρεώσεων κοινοποίησης των λαθών αυτών που απορρέουν από τους τομεακούς κανονισμούς.

Η έννοια της παρατυπίας, όπως έχει οριστεί από τον κοινοτικό νομοθέτη δεν περιορίζεται στις πράξεις που συνεπάγονται στην επιβολή κυρώσεων που προβλέπονται στο άρθρο 5 του Κανονισμού 2988/1995 (οι οποίες προϋποθέτουν τη στοιχειοθέτηση λάθους, εκ προθέσεως ή εξ αμελείας) αλλά αφορά και τις πράξεις που δικαιολογούν την εφαρμογή κοινοτικών μέτρων και ελέγχων με σκοπό την προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Κοινοτήτων.

Προκειμένου να ορισθεί μια συμπεριφορά ως παρατυπία, απαιτείται αυτή να συνιστά παράβαση διάταξης του κοινοτικού δικαίου. Συνεπεία τούτου, οι εθνικές διατάξεις που απαιτούνται για να αποκτήσει η κοινοτική νομοθεσία την πλήρη ισχύ της, πρέπει να θεωρούνται ότι προστατεύουν και αυτές τα κοινοτικά οικονομικά συμφέροντα. Στο πλαίσιο της Συγχρηματοδότησης των διαρθρωτικών ταμείων και του Ταμείου Συνοχής, για παράδειγμα, ισχύουν οι εθνικές διατάξεις στον τομέα της διαχείρισης του προϋπολογισμού ή του δημοσιονομικού ελέγχου. Οι διατάξεις αυτές πρέπει να θεωρούνται ότι αποτελούν μέρος του προβλεπόμενου μηχανισμού για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά την έννοια του Κανονισμού 2988/1995. Η συμπληρωματικότητα μεταξύ των εθνικών και κοινοτικών προτύπων για την εξασφάλιση της προστασίας των οικονομικών συμφερόντων περιλαμβάνει στο πλαίσιο των κοινοποιήσεων περιπτώσεων απάτης και παρατυπίας, την ανάγκη να προσδιορίζεται το σχετικό μερίδιο κάθε πηγής χρηματοδότησης .

Επομένως το πεδίο εφαρμογής της έννοιας «παρατυπία» πρέπει να εξετάζεται σε συνάρτηση με το νομοθετικό πλαίσιο των κοινοτικών οικονομικών συμφερόντων τα οποία ενδέχεται να ποικίλλουν ανάλογα με τον υπό εξέταση τομέα.

3.2 Η βαρύνουσα τα κράτη μέλη υποχρέωση κοινοποίησης των παρατυπιών

Τα κράτη μέλη, σύμφωνα με τους προαναφερθέντες όρους της κοινοτικής νομοθεσίας, έχουν την υποχρέωση να κοινοποιούν εντός χρονικού διαστήματος δύο (2) μηνών μετά τη λήξη κάθε τριμήνου τις περιπτώσεις παρατυπίας που αποτέλεσαν αντικείμενο «μιας πρώτης διοικητικής ή δικαστικής διαπίστωσης». Η πρώτη πράξη διαπίστωσης δεν ταυτίζεται με την επίσημη πράξη ολοκλήρωσης της διοικητικής ή δικαστικής διαδικασίας για την οποία καταρτίστηκε η ύπαρξη παρατυπίας. Τα κράτη μέλη πρέπει να διαβιβάζουν μεταγενέστερα τις πληροφορίες σχετικά με τις περιπτώσεις παρατυπίας που δεν ήταν διαθέσιμες κατά την πρώτη κοινοποίηση. Επίσης στη συνέχεια ενημερώνουν την Επιτροπή για τις διαδικασίες που έχουν κινηθεί μετά την πρώτη κοινοποίηση και για τις διοικητικές ή δικαστικές αποφάσεις που εκδόθηκαν κατά τη διάρκεια της διαδικασίας.

Από όλα τα παραπάνω συνεπάγεται ότι η υποχρέωση κοινοποίησης ανά κράτος μέλος υφίσταται πριν από τη συγκέντρωση όλων των στοιχείων σχετικά με την στοιχειοθέτηση παρατυπίας. Η υποχρέωση αυτή ισχύει ήδη από το στάδιο της διαπίστωσης. Το χαρακτηριστικό αυτό είναι αναπόσπαστα συνδεδεμένο με το στόχο του συστήματος κοινοποίησης που έχει θεσπίσει η κοινοτική νομοθεσία για να καταστήσει δυνατή την ταχεία επέμβαση της Επιτροπής και των άλλων ενδιαφερομένων κρατών μελών.

4. Τα αρμόδια για την προστασία των οικονομικών ευρωπαϊκών συμφερόντων κοινοτικά όργανα

4.1 Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο

4.1.1 Γενικά

Το Ελεγκτικό Συνέδριο συστήθηκε το 1975 και εδρεύει στο Λουξεμβούργο. Έργο του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου είναι να ελέγχει εάν οι πόροι της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που προέρχονται από τους φορολογούμενους συγκεντρώνονται σωστά και δαπανώνται νόμιμα, με φειδώ και για τον προβλεπόμενο σκοπό, ενώ στόχος του είναι να εξασφαλίζει την καλύτερη σχέση κόστους – απόδοσης για τα χρήματα των φορολογουμένων, και έχει το δικαίωμα να ελέγχει κάθε πρόσωπο ή οργανισμό που χειρίζεται τους πόρους της Ένωσης.

Το Ελεγκτικό Συνέδριο αποτελείται από ένα μέλος για κάθε χώρα της ΕΕ. Τα μέλη του διορίζονται από το Συμβούλιο για περίοδο έξι ετών που μπορεί να ανανεωθεί. Τα μέλη εκλέγουν μεταξύ τους τον πρόεδρο για περίοδο τριών ετών που επίσης μπορεί να ανανεωθεί.

4.1.2. Ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου

Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο αποτελεί θεσμικό όργανο εξωτερικού ελέγχου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Με τη συνεισφορά του στη βελτίωση όλων των πτυχών δημοσιονομικής διαχείρισης των κεφαλαίων της Ένωσης το Συνέδριο επιτελεί ρόλο ζωτικής σημασίας για τους πολίτες της Ένωσης.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή είναι υπεύθυνη για την εκτέλεση του προϋπολογισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης και για τη διασφάλιση ότι τα κεφάλαια της Ε.Ε αναλώνονται σωστά και σύμφωνα με τους σχετικούς κανόνες και κανονισμούς. Για το μεγαλύτερο ποσοστό των δαπανών της ΕΕ

το οποίο αντιπροσωπεύουν γεωργικές και διαρθρωτικές ενέργειες, η διαχείριση και ο έλεγχος των κεφαλαίων πραγματοποιούνται σε συνεργασία με τα κράτη μέλη. Συνεπώς οι δαπάνες της Ευρωπαϊκής Ένωσης υπόκεινται σε πολλά επίπεδα ελέγχου στο εσωτερικό της Επιτροπής καθώς και από τα κράτη μέλη.

Η ευρωπαϊκή ένωση όμως όπως και τα κράτη μέλη της διαθέτει έναν εξωτερικό ελεγκτή ως ανεξάρτητο θεματοφύλακα των οικονομικών συμφερόντων των πολιτών της. Ως εξωτερικός ελεγκτής, λοιπόν της ΕΕ, το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο ελέγχει αν τα κοινοτικά κεφάλαια καταχωρίζονται σωστά και δαπανώνται σύμφωνα με τους κανόνες και τη νομοθεσία με τη δέουσα προσοχή για την επίτευξη της βέλτιστης χρησιμοποίησης των πόρων, ανεξαρτήτως των τομέων όπου δαπανώνται τα κεφάλαια. Ο ρόλος του Συνεδρίου ως εξωτερικού ελεγκτή, συνίσταται στο να εκτιμά τη δημοσιονομική διαχείριση όλου του προϋπολογισμού.

4.1.3. Η Αποστολή και το Έργο του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου

Η κύρια αποστολή του Ελεγκτικού Συνεδρίου είναι να ελέγχει την κανονική εκτέλεση του προϋπολογισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ήτοι να ελέγχει τη νομιμότητα και την κανονικότητα των εσόδων και των δαπανών της Ένωσης και τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση. Με αυτόν τον τρόπο βοηθά να εξασφαλιστεί η αποτελεσματική και ανοικτή λειτουργία του συστήματος της ΕΕ.

Για την εκτέλεση των καθηκόντων του το Ελεγκτικό Συνέδριο ελέγχει τα έγγραφα κάθε προσώπου ή οργανισμού που διαχειρίζεται έσοδα ή έξοδα για λογαριασμό της Ένωσης. Εφόσον κρίνεται απαραίτητο, το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο δύναται να ενεργεί επιτόπιους ελέγχους, ενώ οι διαπιστώσεις του δημοσιεύονται υπό μορφή εκθέσεων που εφιστούν την προσοχή της Επιτροπής και των κρατών μελών σε τυχόν προβλήματα.

Η θεσμική ανεξαρτησία του Συνεδρίου αποτελεί την κύρια προϋπόθεση για την αποτελεσματική εκπλήρωση του έργου του, παράλληλα όμως είναι σε συχνή επαφή με τα υπόλοιπα θεσμικά όργανα.

Το Ευρωπαϊκό ελεγκτικό Συνέδριο διενεργεί τρία διαφορετικά είδη ελέγχων : δημοσιονομικούς ελέγχους, ελέγχους συμμόρφωσης και επιδόσεων. Οι περισσότεροι από τους δημοσιονομικούς ελέγχους και ελέγχους συμμόρφωσης του Συνεδρίου διενεργούνται στα πλαίσια της ετήσιας δήλωσης αξιοπιστίας η οποία παρουσιάζεται στην ετήσια έκθεση σχετικά με την εκτέλεση του προϋπολογισμού της ΕΕ. Το Συνέδριο καλείται από την Συνθήκη των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων να παράσχει μια τέτοια δήλωση – γνώμη – σχετικά με την αξιοπιστία των λογαριασμών και τη νομιμότητα και κανονικότητα των υποκειμένων πράξεων. Στα πλαίσια αυτά οι υποκείμενες πράξεις είναι γενικά πληρωμές από τον κοινοτικό προϋπολογισμό σε τελικούς δικαιούχους. Η ετήσια δήλωση αξιοπιστίας είναι συνήθως γνωστή από το γαλλικό ακρωνύμιό της DAS (Declaration d' assurance)

4.2 Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF)

4.2.1. Γενικά

Η Επιτροπή συνέστησε την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF) με την απόφαση της 1999/352/EK, ΕΚΑΧ της 28^{ης} Απριλίου 1999 με κύριο στόχο να ενισχυθεί η καταπολέμηση της απάτης. Η Υπηρεσία άρχισε να λειτουργεί την 01 Ιουνίου 1999, ημερομηνία έναρξης ισχύος του Κανονισμού (ΕΚ) αρ. 1073/1999 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 25^{ης} Μαΐου 1999 και του Κανονισμού (Ευρατομ) αρ. 1074/1999 του Συμβουλίου της 25^{ης} Μαΐου 1999, σχετικά με τις έρευνες που πραγματοποιούνται από την OLAF. Η Υπηρεσία αυτή διαδέχθηκε την Task Force «Συντονισμός της Καταπολέμησης της Απάτης» (UCLAF) της Γενικής Γραμματείας της Επιτροπής που δημιουργήθηκε το 1988.

Η OLAF, ενώ απολαμβάνει ειδικού καθεστώτος ανεξαρτησίας για την εκπλήρωση της αποστολής της συνεχίζει να αποτελεί μέρος της Ευρωπαϊκής

Επιτροπής. Ασκεί όλες τις αρμοδιότητες διενέργειας ερευνών που ανατίθενται στην Επιτροπή από την Κοινοτική Νομοθεσία και τις συμφωνίες που ισχύουν με τρίτες χώρες, προκειμένου να ενισχύσει την καταπολέμηση της απάτης, της διαφθοράς και κάθε άλλης παράνομης δραστηριότητας που θίγει τα οικονομικά συμφέροντα της Ευρωπαϊκής Κοινότητας.

Η OLAF κατά κάποιο τρόπο αποτελεί τον κινητήρα της «Ευρώπης της νομιμότητας» για την καταπολέμηση του «διεθνώς οργανομένου εγκλήματος» που ζημιώνει τα κοινοτικά συμφέροντα.

4.2.2. Αποστολή της OLAF

Η αποστολή της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF) έγκειται στην προστασία τόσο των οικονομικών συμφερόντων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ως εκ τούτου και των πολιτών της, όσο και της καλής φήμης των ευρωπαϊκών οργάνων. Η OLAF διεξάγει τις δραστηριότητές της με ακεραιότητα, αμεροληψία και επαγγελματισμό, σεβόμενη τα δικαιώματα και τις ελευθερίες των πολιτών.

Ο γενικός στόχος της OLAF είναι «η προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ευρωπαϊκής Ένωσης από την απάτη, τη διαφθορά και κάθε άλλη παράνομη δραστηριότητα καθώς και η προστασία της καλής φήμης των ευρωπαϊκών οργάνων». Πέραν όμως της προστασίας των οικονομικών συμφερόντων, η αρμοδιότητα της Υπηρεσίας αφορά το σύνολο των δραστηριοτήτων που συνδέονται με την προάσπιση των οικονομικών συμφερόντων έναντι παράνομων συμπεριφορών που μπορούν να επισύρουν διοικητικές ή ποινικές κυρώσεις.

Προκειμένου δε να συντονίσει τη δράση των κρατών μελών όσον αφορά την καταπολέμηση της απάτης που διαπράττεται εις βάρος των συμφερόντων των Κοινοτήτων, η OLAF παρέχει στα Κράτη Μέλη τη συνδρομή της Επιτροπής για να οργανώσουν στενή και τακτική συνεργασία μεταξύ των αρμοδίων αρχών τους. Η Υπηρεσία αποτελώντας τμήμα των

Υπηρεσιών της Επιτροπής συμβάλλει και στο σχεδιασμό και στην ανάπτυξη των μεθόδων πρόληψης και καταπολέμησης της απάτης

Η επίτευξη των στόχων της επιτυγχάνεται με τη διενέργεια ερευνών για περιπτώσεις απάτης, διαφθοράς και κάθε άλλης παράνομης δραστηριότητας που θίγει τα εν λόγω συμφέροντα, καθώς και για παράτυπες συμπεριφορές εντός των ευρωπαϊκών οργάνων παρέχοντας βοήθεια στις κοινοτικές και εθνικές αρχές για την καταπολέμηση της απάτης και καθιστώντας δυσχερέστερη την εμφάνιση περιπτώσεων απάτης και παρατυπιών μέσω της αποτρεπτικής, προληπτικής και ενισχυμένης νομοθεσίας συμβάλλοντας με τον τρόπο αυτό στην εξασφάλιση της εμπιστοσύνης του κοινού στο ευρωπαϊκό σχέδιο.

4.2.3. Ο ρόλος και οι κύριες αρμοδιότητες της OLAF στο σύγχρονο ευρωπαϊκό πλαίσιο

Οι ετήσιες εκθέσεις της OLAF σχετικά με το έργο της καταδεικνύουν τη συνεχώς αυξανόμενη δραστηριοποίηση της OLAF στο σύγχρονο ευρωπαϊκό χώρο. Παρατηρείται συνεχής αύξηση του όγκου και της ποιότητας των λαμβανόμενων πληροφοριών, γεγονός τα οποία υποδηλώνουν μια πιο αισθητή παρουσία της OLAF και τη μεγαλύτερη εμπιστοσύνη του κοινού προς αυτήν. Συνεχώς αυξάνεται το ποσοστό υποθέσεων με σημαντικές συστάσεις για παρακολούθηση, ενώ χάριν των εργασιών της OLAF επιτυγχάνεται η ανάκτηση ποσών που ανήκουν στους φορολογούμενους και τα οποία είναι πολλαπλάσια του ετήσιου κόστους λειτουργίας της OLAF.

Η OLAF εστιάζεται όλο και περισσότερο στις έρευνές της, αντί να παρέχει απλώς συνδρομή στις εθνικές αρχές. Η πολιτική της «μηδενικής ανοχής» στην απάτη και τη διαφθορά δε σημαίνει απαραίτητως ότι η OLAF αναλαμβάνει όλες τις υποθέσεις τη στιγμή που υφίστανται άλλοι μηχανισμοί οι οποίοι μπορούν να επιληφθούν των λιγότερο σημαντικών υποθέσεων. Η Υπηρεσία για την Καταπολέμηση της Απάτης εξετάζει κατά προτεραιότητα τις πληροφορίες που αφορούν τομείς για τους οποίους έχει σαφή εντολή, ενώ ο

συνολικός φόρτος υποθέσεων της Υπηρεσίας τελεί υπό έλεγχο ούτως ώστε να αποφευχθεί η συσσώρευση υποθέσεων.

Ειδικά το έτος 2007 χαρακτηρίστηκε από την ανάπτυξη της επιχειρησιακής συνεργασίας μεταξύ της OLAF και άλλων υπηρεσιών της Επιτροπής υπό τη μορφή βελτιωμένου φάσματος υπηρεσιών παρεχομένων από της OLAF σε τομείς όπως η δημοσιονομική παρακολούθηση, η πρόληψη της απάτης και η ευαισθητοποίηση³¹.

Η OLAF έχει τη δικαιοδοσία να διενεργεί με πλήρη ανεξαρτησία: α) εσωτερικές έρευνες, ήτοι έρευνες σε κάθε ευρωπαϊκό όργανο ή οργανισμό που χρηματοδοτείται από τον προϋπολογισμό της ΕΕ, και β) εξωτερικές έρευνες, ήτοι έρευνες σε εθνικό επίπεδο, οπουδήποτε εμφανίζεται κίνδυνος για τον κοινοτικό προϋπολογισμό. Προς το σκοπό αυτό η OLAF δύναται να ενεργεί επιτόπιους ελέγχους και επιθεωρήσεις στις εγκαταστάσεις των οικονομικών φορέων, σε στενή συνεργασία με τις αρμόδιες αρχές των κρατών μελών και των τρίτων χωρών.

Η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF) κινεί και διεξάγει διοικητικές έρευνες κατά της απάτης εντός των θεσμικών οργάνων, οργάνων και οργανισμών, που έχουν ιδρυθεί με τις συνθήκες ΕΚ και Ευρατόμ ή δυνάμει αυτών, με σκοπό την καταπολέμηση της απάτης, της δωροδοκίας και κάθε άλλης παράνομης δραστηριότητας επιζήμιας για τα οικονομικά συμφέροντα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Σύμφωνα με τον κανονισμό περί OLAF, οι εσωτερικές έρευνες δύναται να αφορούν σοβαρές πράξεις συνδεδεμένες με την άσκηση επαγγελματικών δραστηριοτήτων, που μπορεί να συνιστούν παράλειψη των υποχρεώσεων των μελών του προσωπικού των εν λόγω θεσμικών οργάνων, οργάνων και οργανισμών, δυνάμενη να επισύρει πειθαρχική ή ενδεχομένως ποινική δίωξη, ή παράλειψη των ανάλογων υποχρεώσεων των μελών των θεσμικών οργάνων, των διευθυντικών στελεχών των οργανισμών ή των μελών του προσωπικού των εν λόγω θεσμικών οργάνων, οργάνων και οργανισμών, που δεν υπόκεινται στον κανονισμό επιχειρησιακής κατάστασης των υπαλλήλων των Ευρωπαϊκών

³¹ Βλ. Ογδοη Έκθεση Δραστηριοτήτων της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας για την Καταπολέμηση της Απάτης για την περίοδο 01-01-2007 έως 31-12-2007

Κοινοτήτων και στο καθεστώς που εφαρμόζεται στο λοιπό προσωπικό των Κοινοτήτων αυτών. Σύμφωνα με την κοινοτική νομολογία, η OLAF δύναται να αρχίσει έρευνα μόνο επί τη βάσει αρκούντως σοβαρών υπονοιών³².

Οι εσωτερικές έρευνες θα πρέπει να διεξάγονται σύμφωνα με τους κανόνες των συνθηκών, και ιδίως του πρωτοκόλλου περί των προνομίων και ασυλιών των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, καθώς και του κανονισμού της υπηρεσιακής κατάστασης. Οι εσωτερικές έρευνες που διεξάγονται από την OLAF υπόκεινται επίσης στο άρθρο 6 παρ. 2 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκής Ένωση, καθώς και στις λοιπές αρχές και θεμελιώδη δικαιώματα που είναι κοινά στα κράτη μέλη και αναγνωρίζονται από το Δικαστήριο, όπως για παράδειγμα ο εμπιστευτικός χαρακτήρας της νομικής συμβουλής («επαγγελματικό απόρρητο»). Επίσης οι εσωτερικές έρευνες διεξάγονται σύμφωνα με τις διαδικασίες που καθορίζονται στον κανονισμό περί OLAF και στις αποφάσεις που εκδίδει προς εφαρμογή τούτου κάθε θεσμικό όργανο, όργανο ή οργανισμός.

Η OLAF σε συνεργασία με τους εθνικούς εταίρους της (υπηρεσίες διεξαγωγής ερευνών, αστυνομικές, δικαστικές και διοικητικές αρχές κλπ) καταβάλλει κάθε δυνατή προσπάθεια για να αντιμετωπίσει τα εγκληματικά κυκλώματα και τα κυκλώματα απάτης.

Προκειμένου λοιπόν να ενισχυθεί η καταπολέμηση της απάτης, η Υπηρεσία ασκεί την αρμοδιότητα διεξαγωγής εξωτερικής έρευνας που ανατίθεται με τον κανονισμό για την πραγματοποίηση επιτόπιων ελέγχων και εξακριβώσεων στα κράτη μέλη για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων έναντι της απάτης και άλλων παρατυπιών³³. Αν υπάρχουν συμφωνίες συνεργασίας, η OLAF δύναται να ασκεί εξίσου αυτήν την αρμοδιότητα σε τρίτες χώρες.

³² Υπόθεση C – 11/00, Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας, Συλλογή 2003, σ. I-7147, Απόφαση της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας της 03 Ιουνίου 2004 (ΕΚΤ 2004/11)

³³ Κανονισμός 2185/1996 του Συμβουλίου, της 11^{ης} Νοεμβρίου 1996, σχετικά με τους ελέγχους και εξακριβώσεις που διεξάγει επιτοπίως η Επιτροπή με σκοπό την προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων από απάτες και λοιπές παρατυπίες

Στο πλαίσιο των καθηκόντων της διεξαγωγής έρευνας, η Υπηρεσία πραγματοποιεί επίσης τους ελέγχους και τις εξακριβώσεις που προβλέπονται από τον Κανονισμό για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων³⁴ και από κάθε άλλη τομεακή ρύθμιση. Στην πράξη οι απάτες και άλλες παρατυπίες εξακριβώνονται σχεδόν πάντα σε στενή συνεργασία μεταξύ της OLAF και των εθνικών υπηρεσιών διεξαγωγής ερευνών. Επισημαίνεται δε ότι η κύρια υποχρέωση στο συγκεκριμένο τομέα ανατίθεται στα Κράτη Μέλη, επειδή συγκεντρώνουν τους παραδοσιακούς ίδιους πόρους (δηλαδή τα έσοδα του προϋπολογισμού της ΕΕ) για λογαριασμό της Κοινότητας και διαχειρίζονται περίπου το 80% των δαπανών του κοινοτικού προϋπολογισμού.

Προκειμένου να εκπληρώσει την αποστολής, η OLAF διαθέτει δημοσιονομική και διοικητική αυτονομία με στόχο να καταστεί ανεξάρτητη επιχειρησιακά. Το νομικό πλαίσιο προβλέπει εγγυήσεις όσον αφορά τη θέση του γενικού διευθυντή και μια επιτροπή εποπτείας αποτελούμενη από πέντε εξωτερικούς εμπειρογνώμονες που εξασφαλίζουν τον ανεξάρτητο έλεγχο των επιχειρησιακών δραστηριοτήτων της OLAF.

Η εκτέλεση των καθηκόντων διεξαγωγής ερευνών της OLAF (εσωτερικών και εξωτερικών) διευθύνεται από το Γενικό Διευθυντή, ο οποίος διορίζεται από την Επιτροπή για περίοδο πέντε ετών (η οποία μπορεί να ανανεωθεί μία φορά) μετά από ευνοϊκή γνώμη της επιτροπής εποπτείας και διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο.

Προκειμένου να εξασφαλίσει την ανεξαρτησία της η OLAF κατά τη διεξαγωγή ερευνών , ο νομοθετής όρισε ότι ο Διευθυντής δε ζητά ούτε δέχεται εντολές από οιαδήποτε Κυβέρνηση και οιοδήποτε θεσμικό όργανο (συμπεριλαμβανομένης της Επιτροπής). Εάν ο Διευθυντής κρίνει ότι κάποιο μέτρο που έλαβε η Επιτροπή θέτει σε κίνδυνο την ανεξαρτησία του, έχει δικαίωμα προσφυγής κατά της Επιτροπής ενώπιον του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

³⁴ Κανονισμός 2988/1995 (ΕΚ, ΕΥρατομ) του Συμβουλίου της 18^{ης} Δεκεμβρίου 1995 σχετικά με την προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων

Για την ενίσχυση αυτής της ανεξαρτησίας, η Υπηρεσία υποβάλλεται σε τακτικό έλεγχο όσον αφορά την εκτέλεση των καθηκόντων διεξαγωγής ερευνών από μια επιτροπή εποπτείας, η οποία αποτελείται από πέντε εξωτερικές από τα κοινοτικά όργανα προσωπικότητες, ανεξάρτητες και ιδιαίτερα εξειδικευμένες στους τομείς δραστηριότητας της Υπηρεσίας. Κατόπιν αιτήσεως του Διευθυντή ή με δική της πρωτοβουλία, η επιτροπή εποπτείας παρέχει γνωμοδοτήσεις στον διευθυντή όσον αφορά τις δραστηριότητες της Υπηρεσίας, χωρίς εντούτοις να παρεμβάλλεται στη διεξαγωγή ερευνών.

Αν και η OLAF διαθέτει επιχειρησιακή ανεξαρτησία, τα μέλη του προσωπικού της είναι επίσης υπάλληλοι της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και υπόκεινται στον εσωτερικό της κανονισμό και τη δικαιοδοσία της όσον αφορά δραστηριότητες, όπως η γενική διοίκηση, η συμμετοχή σε πρωτοβουλίες της Επιτροπής στο νομοθετικό τομέα και στον τομέα των πολιτικών και η διεθνής συνεργασία.

4.2.4. Η προστασία των οικονομικών συμφερόντων – στατιστικά στοιχεία που αφορούν σε περιπτώσεις απάτης και παρατυπίες³⁵

Η OLAF περιβάλλεται όλο και περισσότερο από αναγνώριση και εμπιστοσύνη όσον αφορά την αποτελεσματικότητα των δράσεών της. σύμφωνα με στοιχεία που έχουν δοθεί στη δημοσιότητα, ο αριθμός των κοινοποιούμενων παρατυπιών έχει μειωθεί σε όλους τους τομείς εκτός από αυτόν των διαρθρωτικών ενεργειών.

Ειδικά στον τομέα των παραδοσιακών ιδίων πόρων, ο αριθμός των κοινοποιηθεισών περιπτώσεων παρατυπιών μειώθηκε το έτος 2007 κατά ποσοστό 7%, ενώ οι υπόνοιες απάτης αντιπροσώπευαν περίπου το 23% των κοινοποιηθεισών περιπτώσεων παρατυπιών με κατ'εκτίμηση δημοσιονομικές

³⁵ Δυνάμει της Ογδοής Έκθεσης Δραστηριοτήτων της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας για την Καταπολέμηση της Απάτης για την περίοδο 01-01-2007 έως 31-12-2007 και της Εκθέσεως της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, COM (2008) 475 τελικό

επιπτώσεις 106,57 εκατομμύρια ευρώ, δηλαδή περίπου 0,62% του συνολικού ποσού των ιδίων πόρων το έτος 2007³⁶.

Τα προϊόντα που επηρεάστηκαν περισσότερο ήταν, όπως και τα προηγούμενα έτη, τα ηλεκτρονικά και τα προϊόντα πολυμέσων, ιδίως τηλεοράσεις και οθόνες. Οι πιο συχνές παρατυπίες ήταν η κακή ταξινόμηση του προϊόντος και η εσφαλμένη περιγραφή της προελευσεως. Το δεύτερο προϊόν που επηρεάστηκε περισσότερο ήταν ο καπνός. Η σημασία του τομέα των λαχανικών (και ιδίως του σκόρδου) αυξήθηκε, όπως εξάλλου και αυτή των τομέων των υποδημάτων, των εξαρτημάτων για αυτοκίνητα και μοτοσυκλέτες και των ρούχων, ενώ η σημασία των τομέων του κρέατος, των προϊόντων από σίδερο και χάλυβα και των δημητριακών μειώθηκε. Είναι σημαντικό να ληφθεί υπόψη ότι η ημερομηνία κατά την οποία ανακαλύφθηκε και κοινοποιήθηκε στην Επιτροπή η απάτη ή η παρατυπία δεν συμπίπτει απαραίτητα με αυτήν κατά την οποία προέκυψε.

Στο πεδίο των γεωργικών δαπανών ο αριθμός των κοινοποιηθεισών παρατυπιών μειώθηκε κατά 53%. Η μείωση αυτή ήταν αναμενόμενη και οφειλόταν στην εφαρμογή από την 1^η Ιανουαρίου 2007 ενός νέου κανονισμού που θέσπισε η Επιτροπή το 2006³⁷, ο οποίος ανέβασε από τα 4.000 στα 10.000 ευρώ το όριο πάνω από το οποίο τα κράτη μέλη υποχρεούνται να κοινοποιούν τις παρατυπίες στην Επιτροπή.

Στο χώρο των διαρθρωτικών ταμείων, ο αριθμός των κοινοποιηθεισών παρατυπιών αυξήθηκε κατά ποσοστό 19,2 %, ενώ οι κατ' εκτίμηση δημοσιονομικές επιπτώσεις των παρατυπιών αυξήθηκαν κατά ποσοστό 17,7%. Αντιθέτως στο χώρο των προενταξιακών ταμείων, ο αριθμός των κοινοποιηθεισών παρατυπιών σχετικά με τους πορους PHARE, SAPARD ISPA μειώθηκε κατά ποσοστό 13%.

³⁶ Βλ. Ογδοη Έκθεση Δραστηριοτήτων της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας για την Καταπολέμηση της Απάτης για την περίοδο 01-01-2007 έως 31-12-2007

³⁷ Κανονισμός (ΕΚ) αριθμ. 1848/2006 της 14-12-2006 σχετικά με τις παρατυπίες και την ανάκτηση των αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών στα πλαίσια της χρηματοδότησης της κοινής γεωργικής πολιτικής και της οργάνωσης συστήματος πληροφόρησης στον τομέα αυτό καθώς και την κατάργηση του Κανονισμού (ΕΟΚ) αριθμ. 595/91

Οι κατ' εκτίμηση επιπτώσεις των περιπτώσεων με υπόνοιες απάτης παραμένουν σταθερές για τις δαπάνες και εμφανίζουν ελαφρά πτώση για τους ίδιους πόρους. Πρόκειται δε για υπόνοιες απάτης οι οποίες κοινοποιούνται και όχι για περιπτώσεις που έχουν επιβεβαιωθεί ενώπιον των δικαστηρίων και ότι οι πραγματικές οικονομικές επιπτώσεις μετά την ανάκτηση και τη δημοσιονομική διόρθωση, δεν μπορούν να προσδιοριστούν παρά μόνο στο τέλος των δικαστικών και διοικητικών διαδικασιών.

Παρά το γεγονός ότι το μεγαλύτερο μέρος των παρατυπιών κοινοποιείται στην Επιτροπή εντός των προβλεπόμενων προθεσμιών πρέπει ακόμη να καταβληθούν προσπάθειες: η μέση προθεσμία κοινοποίησης στον γεωργικό τομέα είναι 1,2 έτη ενώ σε αυτόν των διαρθρωτικών ενεργειών είναι 0,9 έτη. Πολύ συχνά ορισμένα κράτη μέλη πραγματοποιούν κοινοποιήσεις με σημαντική καθυστέρηση. Η γρήγορη κοινοποίηση είναι απαραίτητη για μια αποτελεσματική παρακολούθηση.

Το ποσοστό των κρατών μελών που πραγματοποιούν κοινοποιήσεις δια της ηλεκτρονικής οδού και, ιδίως μέσω των ηλεκτρονικών μονάδων AFIS/ECR³⁸, τις οποίες έχει προτείνει η Επιτροπή για τον γεωργικό τομέα και για τα διαρθρωτικά ταμεία, αυξάνεται. Η χρήση των μονάδων απλοποιεί την επεξεργασία των δεδομένων και βελτιώνει την ποιότητα και τη δυνατότητα σύγκρισής τους. Ορισμένα κράτη μέλη συνεχίζουν να πραγματοποιούν κοινοποιήσεις μέσω εντύπων ή δια της ηλεκτρονικής οδού χωρίς να χρησιμοποιούν τις μονάδες ECR.

Χάρη στις προσπάθειες των εθνικών αρχών (οδηγίες, εκπαιδεύσεις για το προσωπικό που είναι υπεύθυνο για τις κοινοποιήσεις) και στην αυξανόμενη χρήση των μονάδων ECR, η ποιότητα των κοινοποιήσεων σε όλους τους τομείς βελτιώνεται. Το γεγονός αυτό επιτρέπει καλύτερη παρακολούθηση και διευκολύνει τη στρατηγική ανάλυση των δεδομένων. Ορισμένα κράτη μέλη οφείλουν ακόμη να καταβάλουν προσπάθειες ιδίως στο επίπεδο της ταξινόμησης των διαφόρων τύπων παρατυπιών.

³⁸ Anti Fraud Information System / External Communications Registry

IV. Συμπερασματικές παρατηρήσεις

Η προστασία των οικονομικών συμφερόντων επιβάλλει την συμβολή και των κρατών μελών κατά τη διαχείριση των κοινοτικών κεφαλαίων. Τα κράτη μέλη οφείλουν να λαμβάνουν όλα τα αναγκαία μέτρα, από την πλευρά τους ώστε να εξασφαλίζεται η ορθή εκτέλεση του κοινοτικού προϋπολογισμού μέσα από την οποία επιτυγχάνεται η προάσπιση των οικονομικών συμφερόντων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Το σχετικά μικρό μέγεθος του κοινοτικού προϋπολογισμού δεν του επιτρέπει να επηρεάσει σημαντικά την κατανομή των πόρων στα κράτη μέλη. Παρά όμως το μικρό του μέγεθος, η δυναμική του είναι αρκετά μεγάλη και οι επιδράσεις αυτού δεν είναι αμελητέες.

Η λειτουργία της ενιαίας εσωτερικής αγοράς και η διεύρυνση της Ευρωπαϊκής Ένωσης απαιτούν την αύξηση των παρεμβάσεων της Ένωσης για τη βελτίωση της κατανομής των πόρων. Η προστασία των οικονομικών δημοσιονομικών συμφερόντων της Ευρωπαϊκής Ένωσης απαιτεί παρεμβάσεις τόσο σε τομείς όπου υπάρχουν εξωτερικές διακρατικές επιδράσεις όσο και σε δραστηριότητες που χαρακτηρίζονται από οικονομικές κλίμακας.

Η έννοια της δημοσιονομικής διαχείρισης και του αυστηρού δημοσιονομικού ελέγχου των δαπανών του κοινοτικού προϋπολογισμού με στόχο την προάσπιση των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ, αποτελούν αναπόσπαστο στοιχείο της δημοσιονομικής πειθαρχίας, η οποία μετά τη Συνθήκη του Μάαστριχτ αποτελεί κοινοτικό δόγμα, το οποίο όλα τα κράτη μέλη πρέπει να τηρούν κατά τη χάραξη και την άσκηση της εθνικής δημοσιονομικής πολιτικής. Υπό το φως της εκτεταμένης διεύρυνσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η προστασία των οικονομικών – δημοσιονομικών συμφερόντων της ΕΕ αναγορεύεται σε κύριο στόχο των κοινοτικών οργάνων.

V. ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Θεόδωρος ΓΕΩΡΓΑΚΟΠΟΥΛΟΣ – Ευκλείδης ΤΣΑΚΑΛΩΤΟΣ, Οικονομικές Πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εκδόσεις Α. Σταμούλης, Αθήνα 1996

Γιώργος Α. ΓΕΩΡΓΙΟΥ, Το Δημοσιονομικό Σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ο Κοινοτικός Προϋπολογισμός, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 2002

Π. Δ. ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ, Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο II, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1998

Βασίλης ΚΟΥΓΕΑΣ – Ευαγγελία Μπάλτα, Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Δίκαιο, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2008

Βασίλης ΚΟΥΓΕΑΣ, Οι Αρχές του Κοινοτικού Προϋπολογισμού και η Εφαρμογή τους, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2008

Βασίλης ΚΟΥΓΕΑΣ, Στοιχεία ελέγχου εφαρμογής Κοινοτικού Δικαίου, Διαδικασίες – Παραβάσεις & Αντιμετώπισή τους, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2007

Βασίλης ΚΟΥΓΕΑΣ , Νομιμοποιητικές διαδικασίες του κρατικού προϋπολογισμού στο σύγχρονο κράτος. Πρακτικά Συνεδρίου «Το Κράτος στον 21^ο αιώνα – Παγκοσμιοποίηση και Κοινωνία της Γνώσης», μνήμη Ονούφριου Φαρμακίδη, Αντ. Σάκκουλας 2002

Δημήτριος ΚΟΥΛΟΥΣΗΣ Γεώργιος ΚΡΕΜΛΗΣ Αντώνης ΠΑΠΑΓΙΑΝΝΙΔΗΣ Σπύρος ΠΑΠΠΑΣ Νίκος ΦΡΑΓΚΑΚΗΣ Νάσος ΧΡΙΣΤΟΓΙΑΝΝΟΠΟΥΛΟΣ, Ερμηνεία κατ' άρθρο της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 2005

Γ. ΔΗΜΟΠΟΥΛΟΣ – Ν. ΜΠΑΛΤΑΣ – Ι. ΧΑΣΣΙΔ (επιμέλεια), Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές, Οικονομική Ολοκλήρωση και Πολιτικές, Οικονομική Ολοκλήρωση και Πολιτικές, Τόμος Β, Εκδόσεις Ι Σιδέρης.

Νικόλαος ΜΗΛΙΩΝΗΣ, Στοιχεία διεθνούς και ευρωπαϊκού φορολογικού και δημοσιονομικού δικαίου, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2004

Νικόλαος ΜΗΛΙΩΝΗΣ Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2006

Νικόλαος ΜΗΛΙΩΝΗΣ, Η απάτη εις βάρος των συμφερόντων της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και το Ελεγκτικό Συνέδριο, στον τομ, Καταπολέμηση της Διαφθοράς των Κρατικών Λειτουργιών και Υπαλλήλων, Αντ. Σάκκουλας, 2001

Γρηγόρης Μ. ΜΙΧΑΗΛΙΔΗΣ, Εναρμόνιση της Φορολογίας Εισοδήματος των Επιχειρήσεων στην ΕΕ, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2006

Ν. ΜΟΥΣΗΣ , Ευρωπαϊκή Ένωση, Δίκαιο – Οικονομία – Πολιτική, Παπαζήσης 2001

Νικόλαος ΜΠΑΡΜΠΑΣ, Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου, Προϋπολογισμός, Ελεγκτικό Συνέδριο, Δημόσια Οικονομικά της Ευρώπης, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2005

Νικόλαος ΜΠΑΡΜΠΑΣ, Άμεσοι Φόροι και Κοινοτικό Δίκαιο, Εμπόδια στη λειτουργία των κανόνων της εσωτερικής αγοράς, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2005

Νίκος ΣΚΑΝΔΑΜΗΣ, Ευρωπαϊκό Δίκαιο – Θεσμοί και Ενωμες Τάξεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 1997,

Ολγα ΤΣΟΛΚΑ, Απάτη σε βάρος των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Άρθρο τέταρτο του Νόμου 2803/2000, Άρθρο στα Ποινικά Χρονικά ΝΑ/2001, σελ. 750-758

Κωνσταντίνος Δ. ΦΙΝΟΚΑΛΙΩΤΗΣ, Η εναρμόνιση της φορολογίας εισοδήματος συνδεδεμένων επιχειρήσεων στα πλαίσια της ενιαίας αγοράς, εκδόσεις Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη 1995

Tony PROSSER, Services of general Economic Interest in Community Law From Single Market to Citizenship Rights

Paul DE GRAUWE, Τα Οικονομικά της Νομισματικής Ένωσης, Τέταρτη Διεθνής Έκδοση. Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2001.