



ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

ΣΧΟΛΗ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών: Δημόσια Διοίκηση

Κατεύθυνση: Εθνική και Ενωσιακή Διοίκηση

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

***«Το αξίωμα της οικονομικής αυτοδυναμίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης και οι
προοπτικές των ιδίων πόρων»***

Επιβλέπων Καθηγητής: Κουγέας Δ. Βασίλειος

Ευτυχία Κοντού

A.M. 7115M126

ΑΘΗΝΑ, Νοέμβριος 2016

Περίληψη

Με τον όρο αξίωμα νοείται μια πρόταση που έχει γίνει δεκτή ως αληθινή και αυταπόδεικτη. Ο κανόνας της δημοσιονομικής αυτονομίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης θα πρέπει να είναι η βάση της κατάλληλης λειτουργίας της καθώς η οικονομική ανεξαρτησία εγγυάται μεγαλύτερη δύναμη στην Ευρωπαϊκή Ένωση σε τομείς πολιτικής με αποκλειστική αρμοδιότητα και στη λήψη αποφάσεων σε υπερεθνικό επίπεδο.

Με την πάροδο των ετών, ο προϋπολογισμός της ΕΕ έχει γίνει περίπλοκος και έχει εκτραπεί από τον αρχικό προβλεπόμενο σχεδιασμό του. Η εξέλιξη αυτή αποτελεί τροχοπέδη τόσο στη δημοκρατική λογοδοσία όσο και στην αυτονομία του προϋπολογισμού της Ένωσης.

Ένα από τα πιο σημαντικά και τρέχοντα προβλήματα στα δημόσια οικονομικά της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) αφορά το σύστημα των ιδίων πόρων. Λαμβάνοντας υπόψη το σημερινό σύστημα των ιδίων πόρων της ΕΕ και το κριτήριο της οικονομικής αυτονομίας, πρέπει να τονιστεί ότι μόνο λίγα από τα έσοδα της ΕΕ πληρούν τα κριτήρια των πραγματικών ιδίων πόρων. Σχεδόν όλοι οι οικονομολόγοι που εμπλέκονται στο θέμα συμφωνούν ότι το παρόν σύστημα χρειάζεται μεταρρύθμιση υπό το πρίσμα της νέας πραγματικότητα της διευρυμένης Ευρωπαϊκής Ένωσης. Εν τούτοις, υφίσταται απόκλιση αναφορικά με τον τρόπο της μεταρρύθμισης αυτής που έγκειται στο εύρος και στις κατευθύνσεις της. Αυτές οι διαφορές προκύπτουν κυρίως από τις ανόμοιες προσεγγίσεις των οικονομολόγων αναφορικά με το κριτήριο της οικονομικής αυτονομίας.

Τα αποτελέσματα της ανάλυσης που ακολουθεί, δείχνουν ότι το σημερινό σύστημα των ιδίων πόρων χρειάζεται μεταρρύθμιση, εάν η Ευρωπαϊκή Ένωση θέλει να αντιμετωπίσει αποτελεσματικά τη διεύρυνση και την επίτευξη των στόχων της Λισαβόνας.

Ο κύριος στόχος αυτής της μελέτης είναι να αξιολογήσει το σημερινό σύστημα των ιδίων πόρων της ΕΕ και τις προτάσεις της μεταρρύθμισής του, επί τη βάση του κριτηρίου της οικονομικής αυτονομίας.

Λέξεις Κλειδιά: Ευρωπαϊκή Ένωση, προϋπολογισμός ΕΕ, Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο (ΠΔΠ), σύστημα ιδίων πόρων, οικονομική αυτονομία, έσοδα ΕΕ, Δημοσιονομική Ένωση

Abstract

An axiom is a statement that is accepted as being true and is taken as self-evident. Meeting a rule of financial autonomy by the European Union should be the base of its adequate functioning, as financial independence would guarantee more political force to the European Union, letting it execute sovereign policy and take free decisions in clearly supranational matter.

Over the years the EU budget has become too complex and has diverted from its original intended design. This development has not only hampered democratic accountability, but also reduced the budget autonomy of the Union.

One of the most important and current problems in the European Union (EU) public finance concerns its system of own resources. Taking the present system of EU own resources and the rule of financial autonomy into consideration, it must be stressed that only few EU revenue resources meet the criteria of real own resources. Almost all economists involved in the subject agree that the present system needs a comprehensive reform, in the light of the new reality of the enlarged European Union. However, there is quite a divergence on how to do the reform, the problem lying in its range and directions. These differences mainly result from dissimilar approaches of economists to the criterion of financial autonomy.

The results of the subsequent analysis demonstrate that the present system of own resources needs a relevant reform if the European Union wants to face effectively the enlargement and accomplish the Lisbon goals.

The main aim of this study is to evaluate the present system of EU own resources and the proposals of its reform based on the criterion of financial autonomy.

Keywords: European Union, EU budget, Multiannual Financial Framework (MFF), system of own resources, financial autonomy, the EU revenue, Fiscal Union

Πίνακας Συντμήσεων

Σύντμηση	Επεξήγηση
ΑΕΠ	Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν
ΑΕΕ	Ακαθάριστο Εθνικό Εισόδημα
ΕΓΤΑΑ	Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης
ΕΓΤΕ	Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Εγγυήσεων
Ε.Ε.	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΚ	Ευρωπαϊκή Κοινότητα
ΕΚΑΕ	Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας
ΕΚΑΧ	Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακα και Χάλυβα
ΕΜΣ	Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας
ΕΟΚ	Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα
ΕΟΚΕ	Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή
ΙΠΠ	Ίδιοι Παραδοσιακοί Πόροι
ΚΓΠ	Κοινή Γεωργική Πολιτική

Σύντμηση	Επεξήγηση
KM	Κράτη Μέλη
ONE	Οικονομική και Νομισματική Ένωση
ΣΕΕ	Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση
ΣΕΚ	Συνθήκη των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
ΣΛΕΕ	Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΦΠΑ	Φόρος Προστιθέμενης Αξίας

ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ

Σύντμηση	Επεξήγηση
ACOR	Advisory Committee on Own Resources
HLGOR	High Level Group on Own Resources
MFF	Multiannual Financial Framework
OLAF	Office européen de la Lutte Antifraude

Πίνακας περιεχομένων

Περίληψη.....	2
Abstract	4
Πίνακας Συντμήσεων	5
Εισαγωγή.....	10
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ	12
Ιστορικοί σταθμοί της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.....	12
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ	16
Βασικές διαστάσεις και πτυχές της λειτουργίας του γενικού προϋπολογισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης.....	16
2.1 Τα χαρακτηριστικά γνωρίσματα του Προϋπολογισμού της ΕΕ.....	16
2.2 Νομική βάση του ενωσιακού Προϋπολογισμού.....	17
2.3 Οι αρχές του ενωσιακού Προϋπολογισμού	19
2.4 Εξουσία επί του Προϋπολογισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης	22
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ.....	25
Το Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο	25
3.1 Τα έξοδα του ενωσιακού Προϋπολογισμού	25
3.2 Το Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο 2014-2020.....	26
3.3 Ενδιάμεση επανεξέταση του Πολυετούς Δημοσιονομικού Πλαισίου 2014-2020	30
3.4 Προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ευρωπαϊκής Ένωσης	33
3.4.1 Η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF).....	34
3.4.2 Τα προγράμματα «Hercule III» και «Pericles 2020»	35
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ	37
Η οικονομική αυτοτέλεια της Ευρωπαϊκής Ένωσης και το σύστημα των ιδίων πόρων	37
4.1 Προς τη δημοσιονομική αυτονομία της ΕΕ: από τις εθνικές εισφορές στους ιδίους πόρους	37
4.2 Το σύστημα των ιδίων πόρων	38
4.3 Η προέλευση των ιδίων πόρων.....	39
4.4 Προβλέψεις ιδίων πόρων για το 2017	43
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΕΜΠΤΟ.....	45
Η προβληματική της οικονομικής αυτονομίας της ΕΕ και των ιδίων πόρων.....	45

5.1 Ο πλασματικός χαρακτήρας της οικονομικής αυτονομίας της ΕΕ.....	45
5.2 «Οι οικονομικές ατέλειες» της ΕΕ	46
5.3 «Οι διαρθρωτικές ατέλειες» της ΕΕ	48
5.4 Η προβληματική των ιδίων πόρων	49
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΚΤΟ	54
Οι προοπτικές του συστήματος των ιδίων πόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης	54
6.1 Προς μια μεταρρύθμιση του συστήματος των ιδίων πόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. 54	
6.2 Ερευνητικό πρόγραμμα για τη μεταρρύθμιση της χρηματοδότησης της ΕΕ-“Fair Tax Project”	57
6.3 Σχέδιο δράσης για τον ΦΠΑ(Action Plan on VAT).....	60
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΒΔΟΜΟ	65
Ένα ολοκληρωμένο πλαίσιο δημοσιονομικών πολιτικών	65
7.1 Η ολοκλήρωση της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης	65
7.2 Προς έναν Προϋπολογισμό της Ευρωζώνης	67
Συμπεράσματα.....	70
Βιβλιογραφία-Πηγές.....	72
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ	81

«Οι προτάσεις ή είναι επαναστατικές ή δεν είναι τίποτα. Η βασική τους αρχή είναι η εκχώρηση κυριαρχικών δικαιωμάτων σε περιορισμένο τομέα, που είναι, όμως, πολύ σημαντικός. Ένα σχέδιο που δεν θα βασίζεται σε αυτή την αρχή δεν μπορεί να παράσχει καμία χρήσιμη συμβουλή στην επίλυση των μεγάλων προβλημάτων που μας ταλαιπωρούν. Η συνεργασία μεταξύ των κρατών, όσο μεγάλη κι αν είναι, δεν επιλύει τίποτα. Αυτό που πρέπει να επιδιωχθεί είναι η συνολική αντιμετώπιση των συμφερόντων των ευρωπαϊκών λαών και όχι μόνο η διατήρηση των ισορροπιών αυτών των συμφερόντων»

Jean Monnet

Mémoires, σελίδα 371

Εισαγωγή

Στην παρούσα εργασία επιχειρείται μια ολιστική και ολοκληρωμένη προσέγγιση του δημοσιονομικού συστήματος της ΕΕ. Αναλύονται οι τρεις συνιστώσες του συστήματος αυτού που είναι ο προϋπολογισμός, το Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο(ΠΔΠ) και το σύστημα των ιδίων πόρων της ΕΕ. Παρουσιάζονται οι αναδυόμενες στρατηγικές και πρωτοβουλίες της ΕΕ τόσο στο σκέλος των δαπανών όσο και στο σκέλος των εσόδων, στην παρούσα χρονική και οικονομική συγκυρία, εστιάζοντας στον τρόπο με τον οποίο η περαιτέρω αξιοποίηση του συστήματος των ιδίων πόρων δύναται να δημιουργήσει οικονομίες κλίμακας, ήτοι να αποτελέσει πραγματικό μοχλό για την οικονομική αυτοτέλεια της ΕΕ .

Σκοπός της εργασίας είναι να μελετηθεί η αρχιτεκτονική και η σκοπιμότητα του υφιστάμενου δημοσιονομικού πλαισίου της ΕΕ στη νέα νομική κατάσταση που δημιούργησε η Μεταρρυθμιστική Συνθήκη της Λισαβόνας. Επιμέρους στόχοι της εργασίας είναι η κατανόηση της λειτουργίας του ενωσιακού προϋπολογισμού. Γίνεται μια προσπάθεια προσδιορισμού και επανεξέτασης των τομέων καίριας σημασίας με σκοπό τον εντοπισμό νέων δράσεων για την ανάπτυξη του πλήρους δυναμικού ανάπτυξης του δημοσιονομικού συστήματος της ΕΕ. Τέλος, αφού εντοπίζονται τα σημεία που χρήζουν επανεξέτασης, παρουσιάζονται οι νέες προκλήσεις και προοπτικές σε έναν από τους πιο ελπιδοφόρους και απαιτητικούς τομείς στον οποίο μπορεί να σημειωθεί πρόοδος, το σύστημα χρηματοδότησης του προϋπολογισμού της ΕΕ.

Προκειμένου να επιτευχθούν οι ανωτέρω στόχοι, εκπονήθηκε δευτερογενής έρευνα της υπάρχουσας βιβλιογραφίας σχετικά με το δημοσιονομικό δίκαιο που διέπει τη δημοσιονομική και οικονομική διακυβέρνηση της ΕΕ. Η έρευνα βασίστηκε τόσο σε δευτερογενείς πηγές πληροφοριών (βιβλία, άρθρα, εκθέσεις, μελέτες), όσο και σε πρωτογενείς (νομοθετικά κείμενα).

Η παρούσα εργασία αποτελείται από επτά μέρη. Στο πρώτο μέρος γίνεται μια ανασκόπηση στα σημαντικά γεγονότα-σταθμούς και στις συνακόλουθες αποφάσεις που συνέβαλαν άμεσα και καθοριστικά στην διαμόρφωση και εξέλιξη του δημοσιονομικού συστήματος της ΕΕ, που είναι άρρηκτα συνδεδεμένο με την πορεία

της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Στη συνέχεια, παρουσιάζονται οι βασικές διαστάσεις και πτυχές της λειτουργίας του ενωσιακού προϋπολογισμού. Στην τρίτη ενότητα παρουσιάζεται το Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο το οποίο παρέχει ένα πλαίσιο για τον οικονομικό προγραμματισμό και τη δημοσιονομική πειθαρχία, διασφαλίζοντας την προβλεψιμότητα των δαπανών της ΕΕ. Επιτρέπει επίσης στην ΕΕ την υλοποίηση κοινών πολιτικών κατά τη διάρκεια μιας περιόδου αρκετά μεγάλης ώστε να διασφαλιστεί η αποτελεσματικότητά τους. Η τέταρτη ενότητα αφιερώνεται στην τρίτη συνιστώσα του δημοσιονομικού συστήματος της ΕΕ, το σύστημα των ιδίων πόρων. Στην πέμπτη ενότητα παρουσιάζεται η προβληματική της οικονομικής αυτονομίας της ΕΕ καθώς είναι συνυφασμένη με το σύστημα των ιδίων πόρων και στην έκτη ενότητα αναλύονται οι προοπτικές του εν λόγω συστήματος μέσα από μια ενδεχόμενη μεταρρύθμιση. Στην έβδομη ενότητα γίνεται μια προσπάθεια αποτύπωσης βαθύτερων αλλαγών στο υπάρχον σύστημα δημοσιονομικής και οικονομικής διακυβέρνησης της ΕΕ.

Η τελευταία ενότητα αφορά τα σημαντικότερα συμπεράσματα και προτάσεις που καταλήγει η μελέτη.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ

Ιστορικοί σταθμοί της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης

«Η διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης συνιστά το διαρκώς εξελισσόμενο πλαίσιο εντός του οποίου το κράτος ως πολιτική οργάνωση μετασχηματίζεται διαμορφώνοντας το πολιτικό σύστημα της Ενωσιακής Ευρώπης και αντιστρόφως» (Πασσάς, 2012).

Η ιδέα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης μετουσιώθηκε σε πρακτικές κινήσεις μετά από τις τεράστιες καταστροφές που προκάλεσε ο Β΄ παγκόσμιος πόλεμος. Η πρόταση του Γάλλου υπουργού εξωτερικών Robert Schuman, βάσει της οποίας τα ευρωπαϊκά κράτη καλούνταν να εκχωρήσουν κυριαρχικά τους δικαιώματα, ανταποκρινόταν στις οικονομικές αλλά κυρίως στις πολιτικές ανάγκες της εποχής. Η Διακήρυξη της 9ης Μαΐου 1950 θέτει την ακόλουθη σειρά αρχών:

- Η Ευρώπη δεν πρόκειται να δημιουργηθεί ξαφνικά αλλά επιτυγχάνοντας συγκεκριμένους στόχους. Πρέπει πρώτα να δημιουργηθεί *de facto* αλληλεγγύη.
- Η προαιώνια αντιπαράθεση μεταξύ της Γαλλίας και της Γερμανίας πρέπει να εξαιρεθεί: η πρόταση πρέπει να γίνει αποδεκτή από τις δυο αυτές χώρες αλλά μπορεί επίσης να περιλάβει όλα τα άλλα ευρωπαϊκά κράτη που συμμερίζονται τους ίδιους στόχους.
- Η άμεση δράση αφορά ένα θέμα «περιορισμένο αλλά συγχρόνως σημαντικό»: τη γαλλο-γερμανική παραγωγή άνθρακα και χάλυβα, που πρέπει να υπαχθεί σε μια κοινή Ανώτατη Αρχή.
- Η συγχώνευση αυτών των οικονομικών συμφερόντων θα συμβάλλει στην άνοδο του βιοτικού επιπέδου και στη δημιουργία μιας οικονομικής κοινότητας.
- Οι αποφάσεις της Ανώτατης Αρχής θα δεσμεύουν τις χώρες που προσχωρούν σε αυτήν. Η Ανώτατη Αρχή θα αποτελείται από ανεξάρτητες προσωπικότητες σε ισότιμη βάση. Οι αποφάσεις της θα είναι εκτελεστές.

Η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακα και Χάλυβα (ΕΚΑΧ) υπογράφηκε από τα 6 ιδρυτικά κράτη μέλη¹ στις 18 Απριλίου 1951. Η συγκυρία ευνοούσε ένα ενοποιητικό βήμα στον τομέα της οικονομίας, που από τη φύση του δεν προκαλούσε άμεσα τις εθνικές ευαισθησίες και το 1957 υπογράφηκαν στη Ρώμη οι Συνθήκες για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας και την Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα (ΕΟΚ). Στην ΕΟΚ ανατέθηκε ένα ευρύτατο φάσμα οικονομικών και άλλων δραστηριοτήτων, με κύριο και πρωταρχικό στόχο τη δημιουργία μιας κοινής αγοράς και την ελεύθερη κυκλοφορία εντός αυτής όλων των συντελεστών παραγωγής. Ιδιαίτερα στο άρθρο 2 της ιδρυτικής Συνθήκης η δημιουργία μίας κοινής αγοράς ορίζεται ως βασικός στόχος της Κοινότητας με σκοπό την αύξηση της οικονομικής ευημερίας και τη συμβολή σε μια «ολοένα στενότερη ένωση των λαών της Ευρώπης».

Η λειτουργία της Ενιαίας Αγοράς αποτελεί θεμέλιο λίθο της προσπάθειας ολοκλήρωσης της Ε.Ε. Η κοινή αγορά αποτελεί το τρίτο από τα επτά στάδια² για την επίτευξη μίας πλήρως ολοκληρωμένης ένωσης (Barnard, 2013). Η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη του 1986 συμπεριέλαβε στη Συνθήκη ΕΟΚ τον στόχο της εσωτερικής αγοράς ορίζοντάς την ως «έναν χώρο χωρίς εσωτερικά σύνορα μέσα στον οποίο εξασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, των προσώπων, των υπηρεσιών και των κεφαλαίων». Η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη τέθηκε σε ισχύ την 1η Ιουλίου 1987, ορίζοντας την 31η Δεκεμβρίου 1992 ως ακριβή προθεσμία για την ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς³. Ισχυροποίησε τον μηχανισμό λήψης

¹ Γαλλία, Γερμανία, Ιταλία, Βέλγιο, Κάτω Χώρες, Λουξεμβούργο

² Τα επτά στάδια ολοκλήρωσης είναι ο χώρος ελεύθερου εμπορίου, η τελωνειακή ένωση, η κοινή αγορά, η νομισματική ένωση, η οικονομική ένωση, η πολιτική ένωση και η πλήρης ένωση (Barnard, 2013).

³ Θα πρέπει να γίνει αποσαφήνιση των όρων «κοινή αγορά», «ενιαία αγορά» και «εσωτερική αγορά», οι οποίοι συχνά χρησιμοποιούνται ως ταυτόσημοι. Ο όρος «κοινή αγορά» χρησιμοποιήθηκε κυρίως στα πρώτα στάδια και δίνει έμφαση στην εξάλειψη των εμποδίων στις ενδοκοινοτικές συναλλαγές. Ο όρος «ενιαία αγορά» επικράτησε από το 1985 και μετά όταν, μετά από μία περίοδο επιβράδυνσης των προσπαθειών για την ολοκλήρωση της κοινής αγοράς, επικρατούσε η άποψη ότι η τελευταία είχε αποτύχει. Το 1985 η Επιτροπή παρουσίασε το Πρόγραμμα για την Ενιαία Αγορά που στόχευε στην εξάλειψη των υπαρχόντων εμποδίων στο ενδοκοινοτικό εμπόριο και των περιορισμών στην ελεύθερη κυκλοφορία εργαζομένων και κεφαλαίων και τη δημιουργία της Ενιαίας Αγοράς το 1992 (Barnard, 2013, Μούσης, 2013). Η Συνθήκη της Λισσαβόνας αντικατέστησε τους όρους κοινή και ενιαία αγορά με τον όρο εσωτερική αγορά. Ο όρος ενιαία αγορά, όμως, έχει επικρατήσει ως πιο δόκιμος, καθώς ο όρος εσωτερική αγορά παραπέμπει στη λειτουργία μίας αγοράς όπου έχουν εξαλειφθεί στην πράξη όλα τα εμπόδια και λειτουργεί με τους ίδιους όρους ισοτιμίας μεταξύ των κρατών – μελών που ισχύουν και σε μία εθνική αγορά. Αυτό προϋποθέτει να έχει επιτευχθεί πλήρης ολοκλήρωση, η οποία δεν υφίσταται.

αποφάσεων για την εσωτερική αγορά, καθιερώνοντας την ψηφοφορία με ειδική πλειοψηφία για το κοινό δασμολόγιο, την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, την ελεύθερη κυκλοφορία κεφαλαίων και τη σύγκλιση των εθνικών νομοθεσιών (Παπαγιάννης, 2016). Μέχρι την ημερομηνία της προθεσμίας, πάνω από το 90% των νομοθετικών πράξεων που απαριθμούνταν στη Λευκή Βίβλο του 1985 είχαν εγκριθεί, κυρίως με τον κανόνα της ειδικής πλειοψηφίας.

Σταθμό στην ιστορία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης αποτέλεσε η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση ή Συνθήκη του Μάαστριχτ που υπογράφηκε το 1992, με την οποία δημιουργήθηκε η ΕΕ, η οποία εδράζεται σε τρεις πυλώνες.⁴ Η σημαντικότερη αλλαγή είναι η δημιουργία της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης (ΟΝΕ) ως κύριου στόχου της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Πρόκειται για ένα από τα σημαντικότερα ορόσημα στην ιστορία της ΕΕ, με το οποίο θεσπίζονται σαφείς κανόνες για το μελλοντικό ενιαίο νόμισμα, την κοινή εξωτερική πολιτική και την πολιτική ασφάλειας, καθώς και τη στενότερη συνεργασία σε θέματα δικαιοσύνης και εσωτερικών υποθέσεων.

Η Συνθήκη που υπογράφηκε στο Άμστερνταμ, στις 17 Ιουνίου 1997, δεν έφερε σημαντικές αλλαγές στη διαδικασία ολοκλήρωσης (Μούσης, 2013). Η πιο σημαντική εξέλιξη ήταν ότι κατέστησε πιο αποτελεσματική τη θεσμική δομή της Ένωσης, ιδίως δια της επέκτασης της διαδικασίας συναπόφασης (Κοινοβουλίου/Συμβουλίου) και της λήψης της απόφασης κατά πλειοψηφία. Ακολούθησε η Συνθήκη που υπογράφηκε στη Νίκαια στις 26 Φεβρουαρίου 2001, η οποία δεν απέβλεπε στο να δώσει νέα ώθηση στη διαδικασία της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, αλλά να προετοιμάσει τα Ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα να λειτουργήσουν με τους εκπροσώπους δέκα νέων κρατών μελών. Η Συνθήκη της Νίκαιας αναθεώρησε τη Συνθήκη του Άμστερνταμ κυρίως ως προς τέσσερα θεσμικά θέματα: την αντικατάσταση της ομοφωνίας από την ειδική πλειοψηφία στις διαδικασίες απόφασης, τις ενισχυμένες συνεργασίες μεταξύ κρατών μελών, τη στάθμιση των ψήφων στο Συμβούλιο και το μέγεθος και τη σύνθεση της Επιτροπής.

Ακολούθησε η Σύνοδος στο Laeken και η σύγκλιση της «Συνέλευσης για το μέλλον της Ευρώπης» από την οποία προέκυψε ένα προσχέδιο με τίτλο «Συνθήκη για το

⁴ Ο πρώτος πυλώνας των Κοινοτήτων, όπου κυριαρχεί η υπερεθνικότητα, ο δεύτερος πυλώνας της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας και ο τρίτος είναι ο πυλώνας των Εσωτερικών Υποθέσεων. Στους δυο νέους πυλώνες κυριαρχεί η διακυβερνητική λογική (Παπαγιάννης, 2016).

Σύνταγμα της Ευρώπης», που υπογράφηκε το 2004 αλλά δεν τέθηκε ποτέ σε ισχύ⁵. Η απόρριψη του προσχεδίου σηματοδότησε την έναρξη μιας περιόδου βαθιάς κρίσης, η οποία υποχώρησε το 2007 όταν το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο κατέληξε σε συμφωνία και υπογράφηκε η Συνθήκη της Λισσαβόνας. Η ισχύς της ξεκίνησε την 1^η Δεκεμβρίου 2009. Η νέα Συνθήκη είναι τροποποιητική των υφιστάμενων συνθηκών και δεν εμφανίζεται ως ένα νέο πολιτικό κείμενο αλλά ως απλή τεχνική προσαρμογή της Ένωσης στις νέες προκλήσεις και πραγματικότητες. Οι ρυθμίσεις της συμβάλλουν στην ενίσχυση της δημοκρατίας και της αποτελεσματικότητας της ΕΕ, χωρίς ωστόσο να δημιουργούν ένα συνεκτικό σύστημα διακυβέρνησης (Ιωακειμίδης, 2008).

Το ξέσπασμα της παγκόσμιας οικονομικής κρίσης, το 2007, ανέδειξε την αδυναμία των ευρωπαϊκών διαχειριστικών αρχών να εκπληρώσουν το σκοπό τους, ιδιαίτερα στην περίπτωση της νομισματικής ένωσης. Μια νομισματική ένωση με χαλαρό δημοσιονομικό συντονισμό και αδύναμη πολιτική βάση δε μπορούσε να ανταποκριθεί στις νέες ανάγκες. Τα κράτη μέλη επέλεξαν να προχωρήσουν στην εγκαθίδρυση της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης (ΟΝΕ) χωρίς να εκχωρήσουν καμιά σταθεροποιητική αρμοδιότητα στον Κοινοτικό Προϋπολογισμό.

Όπως παρατηρεί ο Begg, ο κοινοτικός Προϋπολογισμός έχει μια ιστορία παράλληλη με την εξελικτική πορεία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και σε εκείνον αποτυπώνονται όλα τα στάδια από τα οποία διήλθε το ευρωπαϊκό οικοδόμημα. Είναι άρρηκτα συνδεδεμένος με την εξελικτική της πορεία, τα σημεία σταθμούς στην ιστορική διαδρομή της ολοκλήρωσής της, τόσο αναφορικά με τις αλληπάλληλες διευρύνσεις της όσο και με τις θεσμικές αλλαγές στην αρχιτεκτονική της και στις σχέσεις μεταξύ των θεσμικών οργάνων της και κυρίως με τις επιδιώξεις τους, τη θέση και το ρόλο τους στην κοινοτική πολιτική διαδικασία λήψεως των αποφάσεων.

⁵ Απορρίφθηκε από τη Γαλλία και την Ολλανδία μετά από δημοψηφίσματα.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ

Βασικές διαστάσεις και πτυχές της λειτουργίας του γενικού προϋπολογισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης

«...Η ιστορία του προϋπολογισμού της Κοινότητας είναι η ιστορία του ευρωπαϊκού οικοδομήματος στο σύνολό του...»

Nicolas-Jean Brehon, *Le budget del' Europe*, 1997

2.1 Τα χαρακτηριστικά γνωρίσματα του Προϋπολογισμού της ΕΕ

Ο προϋπολογισμός της Ευρωπαϊκής Ένωσης διαφέρει ριζικά από οποιονδήποτε προϋπολογισμό κράτους, ομοσπονδιακού ή μη, ως προς το ύψος του, την πηγή των εσόδων του, τη δομή των δαπανών του, τις οικονομικές λειτουργίες που καλείται να υπηρετήσει, αλλά και ως προς τα θεσμικά όργανα που αποφασίζουν για αυτόν, τη διαδικασία με την οποία καταρτίζεται και τους κανόνες που τον διέπουν.

Ο προϋπολογισμός της ΕΕ αντιπροσωπεύει ποσοστό περίπου 1% του ακαθάριστου εθνικού εισοδήματος της ΕΕ (ΑΕΕ), και μόλις πάνω από το 2% του συνόλου των δημόσιων δαπανών στην ΕΕ. Συμπληρώνει τους εθνικούς προϋπολογισμούς και την ευρεία δέσμη των μέσων πολιτικής και των κανονιστικών μέσων της ΕΕ, για την εφαρμογή των πολιτικών προτεραιοτήτων, ώστε να καταστεί δυνατό στους Ευρωπαίους πολίτες, ενεργώντας από κοινού, να αντιμετωπίσουν τις προκλήσεις τόσο σε ευρωπαϊκό όσο και σε διεθνές επίπεδο.

Το συγκριτικά μικρό μέγεθος του προϋπολογισμού έχει συνδεθεί με την επέκταση των ρυθμιστικών πολιτικών της ΕΕ η οποία αμβλύνει την ανάγκη για επέκταση των δημοσιονομικών πολιτικών της. Μέχρι και σήμερα αρκετά κράτη, ιδίως δε οι «καθαρά συνεισφέροντες» του προϋπολογισμού, αντιμετωπίζουν με σκεπτικισμό το μερίδιο της συμμετοχής τους σε αυτόν, κάτι που έχει οδηγήσει σε σειρά πολιτικών διαπραγματεύσεων για το μηχανισμό χρηματοδότησης του προϋπολογισμού και συνέβαλε στην περαιτέρω συρρίκνωσή του ως ποσοστό του ΑΕΠ αλλά και σε απόλυτο ύψος, ως αποτέλεσμα της ασυμφωνίας για την κατανομή των συνεισφορών και των δαπανών. Πάντως η απροθυμία σχεδόν όλων των κρατών μελών της Ένωσης

να προχωρήσουν σε στενότερη δημοσιονομική συνεργασία έχει χαρακτηριστεί ενδεικτική του δημοκρατικού ελλείμματος της Ένωσης.

2.2 Νομική βάση του ενωσιακού Προϋπολογισμού

Ο γενικός προϋπολογισμός των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων τέθηκε σε εφαρμογή την 1η Ιανουαρίου του 1968 αντικαθιστώντας τους μέχρι τότε υπάρχοντες προϋπολογισμούς των ΕΚ: τον προϋπολογισμό της ΕΟΚ, το διοικητικό προϋπολογισμό της ΕΚΑΧ, το λειτουργικό προϋπολογισμό της ΕΚΑΕ και τον προϋπολογισμό ερευνών και επενδύσεων της ΕΚΑΕ. Η συγχώνευση των τριών πρώτων πραγματοποιήθηκε σε συνέχεια της απόφασης της 8^{ης} Ιουλίου 1965, με τη Συνθήκη Συγχώνευσης, ενώ ο τέταρτος ενσωματώθηκε στο γενικό προϋπολογισμό το 1971 με τη Συνθήκη του Λουξεμβούργου.

Ο προϋπολογισμός της ΕΕ διέπεται πλέον (Λαζαρίδης, 2009) από τις «Δημοσιονομικές Διατάξεις» του Τίτλου II της ενοποιημένης απόδοσης της Συνθήκης για τη Λειτουργία της ΕΕ (ΣΛΕΕ, άρθρα 310 έως 325) καθώς και από:

- Το Δημοσιονομικό Κανονισμό (ΔΚ)⁶ που καθορίζει τις λεπτομέρειες που αφορούν την κατάρτιση και την εκτέλεση του προϋπολογισμού

⁶ Κατά τα οριζόμενα στην παράγραφο 1 του άρθρου 322 της ΣυνθΛΕΕ εκδόθηκε ο Κανονισμός (ΕΕ, Ευρατόμ) αριθ. 966/2012 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 25ης Οκτωβρίου 2012 (ΕΕ L 298/1/26.10.2012) ο οποίος τροποποιήθηκε με τον Κανονισμό (ΕΕ, Ευρατόμ) αριθ. 547/2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 15ης Μαΐου 2014 (ΕΕ L 163/18/29.05.2014). Με τους πιο πάνω Κανονισμούς ορίστηκαν οι κανόνες για την κατάρτιση και εκτέλεση του γενικού προϋπολογισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης και την παρουσίαση και τον λογιστικό έλεγχο των λογαριασμών.

- Την απόφαση του Συμβουλίου για το σύστημα των Ιδίων Πόρων⁷ που καθορίζει τα έσοδα του προϋπολογισμού και τους σχετικούς εκτελεστικούς κανονισμούς
- Τη Διοργανική Συμφωνία⁸ 2013/C 373/01 της 2ας Δεκεμβρίου 2013, μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής για τη δημοσιονομική πειθαρχία, τη συνεργασία σε δημοσιονομικά θέματα και τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση που εγκρίθηκε σύμφωνα με το άρθρο 295 της ΣΛΕΕ. Σκοπός της Συμφωνίας είναι να εφαρμόσει δημοσιονομική πειθαρχία και να βελτιώσει τη λειτουργία της ετήσιας διαδικασίας του προϋπολογισμού και τη συνεργασία μεταξύ των θεσμικών οργάνων σε δημοσιονομικά θέματα, καθώς και να διασφαλίσει τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση. Η συμφωνία είναι δεσμευτική για όλα τα θεσμικά όργανα καθ' όλη τη διάρκεια ισχύος της.
- Το Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο (ΠΔΠ) που έχει ως στόχο να εξασφαλίζει την ομαλή εξέλιξη των δαπανών της Ένωσης εντός των ορίων των ιδίων της πόρων. Θεσπίζεται για περίοδο τουλάχιστον πέντε ετών και καθορίζει ετήσια ανώτατα όρια ανά τομέα. Οι ετήσιοι προϋπολογισμοί πρέπει να τηρούν αυτά τα ανώτατα όρια. Επομένως, διασφαλίζει τον μακροπρόθεσμο προγραμματισμό των δαπανών, ενώ ταυτόχρονα παρέχει δημοσιονομική ευελιξία. Για την περίοδο 2014-2020 το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο καθορίστηκε με τον Κανονισμό (ΕΕ, Ευρατόμ) αριθ. 1311/2013 του Συμβουλίου της 2ας Δεκεμβρίου 2013⁹.

⁷ Η Απόφαση 2014/335/ΕΕ, Ευρατόμ του Συμβουλίου της 26ης Μαΐου 2014(ΕΕ L 168/105/7.6.2014) θεσπίζει κανόνες για την κατανομή των ιδίων πόρων της Ένωσης προκειμένου να εξασφαλισθεί η χρηματοδότηση του ετήσιου προϋπολογισμού της Ένωσης. Λαμβάνοντας υπόψη τα προβλεπόμενα στο άρθρο 9 της Απόφασης αυτής ο Κανονισμός (ΕΕ, Ευρατόμ) αριθ. 608/2014 (ΕΕ L 168/29/7.6.2014) του Συμβουλίου της 26ης Μαΐου 2014 θεσπίζει εκτελεστικά μέτρα για το σύστημα των ιδίων πόρων της Ε.Ε.

⁸ Οι «διοργανικές συμφωνίες» συνιστούν μια θεσμική πρακτική (άτυπες πράξεις) που πρόσφατα απέκτησε και τυπικό έρεισμα στο άρθρο 295 ΣΛΕΕ, το οποίο και επιτρέπει οι συμφωνίες αυτές να αποκτούν δεσμευτικό χαρακτήρα, εφόσον το επιθυμούν τα συμμετέχοντα κάθε φορά θεσμικά όργανα (Πασσάς, 2012).

⁹ ΕΕ L 347/884/20.12.2013

2.3 Οι αρχές του ενωσιακού Προϋπολογισμού

Ο προϋπολογισμός της ΕΕ κατά τα πρότυπα των εθνικών προϋπολογισμών διέπεται από κανόνες ή αρχές που έχουν τεθεί με διατάξεις του πρωτογενούς και του παράγωγου ενωσιακού δικαίου (Μπάρμπας, 2016).

Οι δημοσιονομικές και οικονομικές αρχές οι οποίες διέπουν τις διατάξεις περί προϋπολογισμού και γενικότερα του δημοσιονομικού συστήματος της ΕΕ, έχουν εισαχθεί στο άρθρο 310 της ΣΛΕΕ, ενώ ορισμένες προέρχονται και έχουν αποτυπωθεί στο δημοσιονομικό κανονισμό.

Ο προϋπολογισμός καταρτίζεται και εκτελείται σύμφωνα με τις αρχές της ενότητας, της ακρίβειας, της ενιασιότητας, της ισοσκελίσης, της ενιαίας λογιστικής μονάδας, της καθολικότητας, της ειδικότητας, της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, που απαιτεί αποτελεσματικό και αποδοτικό εσωτερικό έλεγχο, και της διαφάνειας, όπως αυτές εκτίθενται στον ισχύοντα δημοσιονομικό κανονισμό 966/2012. Αναλυτικότερα:

- *Η αρχή της ενότητας του προϋπολογισμού, γενικά κατά την δημοσιονομική θεωρία, επιτάσσει την εμφάνιση όλων των εσόδων και εξόδων του κράτους σε ένα (ενιαίο κείμενο) προϋπολογισμό για τον οποίο οφείλει να αποφασίσει (εγκρίνει ή όχι) το κοινοβούλιο (Κουγέας, 2008). Στόχος της αρχής, είναι η επίτευξη όχι μόνο της ακριβέστερης και σαφέστερης απεικόνισης συνολικά των εσόδων και των δαπανών, αλλά και της ισορρόπησής τους, όπως και του αποτελεσματικότερου ελέγχου τους. Η αρχή της ενότητας, θεμελιώνεται και εμφανίζεται στο άρθρο 7 του ΔημΚαν 966/2012 ως «Αρχές της ενότητας και της αυθεντικότητας του προϋπολογισμού» (Principes d' unité et de verité budgetaire / Principles of unity and of budget accuracy / Grundsätze der Einheit und der Haushaltswahrheit). Στο άρθρο 8 ορίζονται ειδικοί κανόνες που διέπουν τις αρχές της ενότητας και της ακρίβειας του προϋπολογισμού.*

- *Η αρχή της ενιασιότητας*¹⁰ θεμελιώνεται στο άρθρο 9 του ΔημΚαν 966/2012. Σύμφωνα με αυτήν την αρχή, οι πιστώσεις που εγγράφονται στον προϋπολογισμό εγκρίνονται για τη διάρκεια ενός οικονομικού έτους, το οποίο αρχίζει την 1η Ιανουαρίου και λήγει την 31η Δεκεμβρίου.
- *Η αρχή της καθολικότητας* του ενωσιακού προϋπολογισμού (principe d' universalité / principle of universality / Grundsatz der Gesamtdeckung) (Κουγέας, 2008), απορρέει από την αρχή της ενότητας, δεν προκύπτει άμεσα από διατάξεις των Συνθηκών. Βασίζεται όμως στο άρθρο 20 του ΔημΚαν 966/2012, σύμφωνα με το οποίο «το σύνολο των εσόδων καλύπτει το σύνολο των πιστώσεων πληρωμών, με την επιφύλαξη του άρθρου 21. Τα έσοδα και οι δαπάνες εγγράφονται χωρίς συμψηφισμό μεταξύ τους (“sans contraction entre elles”/ “without any adjustment against each other” / “nach dem Bruttonprinzip ausgewiesen”) με την επιφύλαξη του άρθρου 23.
- *Η αρχή της ισοσκέλισης* (principe d' équilibre / principle of equilibrium / Grundsatz des Haushaltsausgleichs)¹¹ (άρθρα 17 και 18 ΔημΚαν) μεταξύ εσόδων και εξόδων του ίδιου οικονομικού έτους ορίζει ότι οι προβλέψεις των εσόδων του οικονομικού έτους είναι ίσες με τις πιστώσεις πληρωμών του ίδιου οικονομικού έτους. Το υπόλοιπο κάθε οικονομικού έτους εγγράφεται στον προϋπολογισμό του επόμενου είτε στα έσοδα είτε στις πιστώσεις πληρωμών, ανάλογα με το αν πρόκειται για πλεόνασμα ή για έλλειμμα αντιστοίχως.
- *Η αρχή της ειδικότητας των πιστώσεων* (άρθρα 24-29 ΔημΚανον) ορίζει ότι οι πιστώσεις εξειδικεύονται κατά τίτλους και κεφάλαια καθώς και ότι τα κεφάλαια υποδιαιρούνται σε άρθρα και θέσεις. Η έννοια της ειδικότητας των

¹⁰ Στη δημοσιονομική θεωρία αρχή του «ενιασίου του προϋπολογισμού» δηλαδή της ετήσιας ισχύος ή του ετήσιου χαρακτήρα του προϋπολογισμού (annualité, annuality, Jährlichkeit), υπό την έννοια ότι οι δημοσιονομικές πράξεις του προϋπολογισμού αναφέρονται ή πρέπει να αναφέρονται σε ένα οικονομικό έτος (Κουγέας, 2008).

¹¹ Η αρχή της ισοσκέλισης για τον ενωσιακό προϋπολογισμό είναι θεμελιακή, λόγω της ιδιαιτερότητας της δημοσιονομικής αυτονομίας της ΕΕ. Η αρχή της ισοσκέλισης του προϋπολογισμού συνιστά εκ της πραγματικότητας (μη υπερβάσιμες δαπάνες λόγω συγκεκριμένου ύψους εσόδων) τον «χρυσό κανόνα» του δημοσιονομικού συστήματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

δαπανών (principe de spécialité / principle of specification / Grundsatz der Spezialität) συνδέεται με την αρχή της αυτοτέλει των χρήσεων αλλά και την εξειδίκευση των πιστώσεων. Κάθε πίστωση πρέπει να έχει συγκεκριμένο προορισμό και να καλύπτει έναν ειδικό στόχο, έτσι ώστε να αποφεύγεται οποιαδήποτε σύγχυση μιας πίστωσης με μια άλλη, κατά την έγκριση και την εκτέλεση, και επομένως, να καθίσταται έτσι δυνατή αφενός η απαραίτητη διαφάνεια του προϋπολογισμού κατά την κατάρτισή του, και αφετέρου η τήρηση της βούλησης της αρμόδιας για τον προϋπολογισμό αρχής κατά την εκτέλεσή του.

- *Η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης* (άρθρα 30-33 ΔημΚαν) (principle of sound financial management / principe de bonne gestion financière / Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung) ορίζει ότι οι πιστώσεις του προϋπολογισμού χρησιμοποιούνται σύμφωνα με τις αρχές της οικονομίας, (economy / économie / sparsam) της αποδοτικότητας (efficiency/efficience/wirtschaftlich) και της αποτελεσματικότητας (effectiveness / efficacité / wirksam).¹²
- *Η αρχή της διαφάνειας προϋπολογισμού* (principle of transparency / principe de transparence /Grundsatz der Transparenz) προσδιορίζεται από τα άρθρα 34 και 35 του ΔημΚαν. Σύμφωνα με το άρθρο 34, ο προϋπολογισμός καταρτίζεται, εκτελείται και αποτελεί το αντικείμενο απόδοσης λογαριασμών σύμφωνα με την αρχή της διαφάνειας.¹³

¹² Σύμφωνα με την αρχή της οικονομίας, τα μέσα που χρησιμοποιούνται από το όργανο για την υλοποίηση των δραστηριοτήτων του πρέπει να καθίστανται εγκαίρως διαθέσιμα, στην ενδεδειγμένη ποσότητα και ποιότητα και στην καλύτερη τιμή. Η αρχή της αποδοτικότητας αφορά την καλύτερη σχέση μεταξύ χρησιμοποιηθέντων μέσων και επιτευχθέντων αποτελεσμάτων, ενώ η αρχή της αποτελεσματικότητας αφορά την εκπλήρωση των ειδικών στόχων που έχουν οριστεί και την επίτευξη των αναμενόμενων αποτελεσμάτων.

¹³ Κατά τις ρυθμίσεις του ευρωπαϊκού δημοσιονομικού δικαίου, η αρχή της διαφάνειας περιέχει και προσδίδει πρωτεύουσα σημασία στην δημοσιότητα του προϋπολογισμού και των περί αυτόν διαδικασιών.

- Η αρχή της ενιαίας λογιστικής μονάδας¹⁴ (άρθρο 19 ισχύοντος Δημοσιονομικού Κανονισμού), ορίζει ότι το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο και ο προϋπολογισμός καταρτίζονται και εκτελούνται σε ευρώ και αποτελούν αντικείμενο απόδοσης λογαριασμών σε ευρώ.

2.4 Εξουσία επί του Προϋπολογισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Κατά τη διάρκεια των πρώτων δώδεκα ετών ύπαρξης του Κοινοτικού Προϋπολογισμού, το Συμβούλιο είχε την απόλυτη εξουσία ενώ το Κοινοβούλιο διατηρούσε απλώς ένα γνωμοδοτικό ρόλο.¹⁵ Μετά τη Συνθήκη του Λουξεμβούργου (1970) και στη συνέχεια τη Συνθήκη της 22/07/1975, το Κοινοβούλιο απέκτησε το δικαίωμα να εγκρίνει τον Προϋπολογισμό. Επιπροσθέτως, δεδομένου ότι οι δαπάνες διαιρέθηκαν σε υποχρεωτικές και μη υποχρεωτικές, το Συμβούλιο διατηρούσε την εξουσία του επί των υποχρεωτικών δαπανών, ενώ το Κοινοβούλιο είχε τον τελευταίο λόγο στις μη υποχρεωτικές δαπάνες.

Σύμφωνα με την προηγούμενη Συνθήκη το Κοινοβούλιο είχε αποκλειστικά το δικαίωμα να εγκρίνει ή να απορρίψει τον προϋπολογισμό στο σύνολό του, ενώ το Συμβούλιο αποφάσιζε για τις υποχρεωτικές δαπάνες της Ένωσης, για τις οποίες το Κοινοβούλιο μπορούσε να προτείνει τροποποιήσεις, οι οποίες δε δέσμευαν το Συμβούλιο. Το Κοινοβούλιο μπορούσε να τροποποιήσει τις μη υποχρεωτικές δαπάνες εντός ενός ανώτατου ορίου που οριζόταν από την Επιτροπή, αφού λαμβάνονταν υπόψη ορισμένα μακροοικονομικά μεγέθη.

Η ΣΕΚ¹⁶ όριζε ως υποχρεωτικές τις «δαπάνες που απορρέουν υποχρεωτικά από τη Συνθήκη ή από πράξεις που εκδίδονται δυνάμει αυτής», με αποτέλεσμα οι υπόλοιπες δαπάνες να θεωρούνται μη υποχρεωτικές. Η διάκριση αυτή σύμφωνα με την Επιτροπή, ήταν ενδεχομένως χρήσιμη και συναντάται σε αρκετά δημοσιονομικά συστήματα, ωστόσο στην περίπτωση του κοινοτικού προϋπολογισμού η δυσκολία έγκειται στο γεγονός ότι το κριτήριο αυτό, αν και τεχνικού χαρακτήρα και μη σαφώς

¹⁴ Η αρχή της χρησιμοποίησης μιας λογιστικής μονάδας, διαφορετικής από τα εθνικά νομίσματα, θεσπίστηκε από την σύσταση της ΕΚΑΧ με τη γενική απόφαση 3/52 της 23^{ης} Δεκεμβρίου 1952 και για την ΕΟΚ και την ΕΚΑΕ, με τις ίδιες τις Συνθήκες (άρθρα 277 – πρώην 207 - ΣυνθΕΚ και 181 ΣυνθΕυρατόμ).

¹⁵ Σύμφωνα με το άρθρο 203/ΕΟΚ

¹⁶ Παράγραφος 4 του άρθρου 272 της ΣΕΚ

προσδιορισμένο, είχε σημαντικές θεσμικές επιπτώσεις. Πιο συγκεκριμένα, η διάκριση αυτή καθόριζε την κατανομή της δημοσιονομικής εξουσίας μεταξύ του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου αλλά και αποτελούσε τη βάση οριοθέτησης των δημοσιονομικών εξουσιών του ίδιου του Κοινοβουλίου, είχε δηλαδή κατά βάση πολιτικό χαρακτήρα (Λαζαρίδης, 2009).

Η ΣΛΕΕ καταργεί τη διάκριση των υποχρεωτικών και μη υποχρεωτικών δαπανών στον κοινοτικό προϋπολογισμό και ενισχύει τις εξουσίες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για τη διαμόρφωση και έγκριση του προϋπολογισμού της Ένωσης (budgetary powers). Το Κοινοβούλιο έχει πλέον την εξουσία τροποποίησης του συνόλου των δαπανών, η οποία όμως θα ασκείται, όπως ορίζεται από το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο της Ένωσης. Το Κοινοβούλιο διατηρεί την εξουσία της τελικής έγκρισης του προϋπολογισμού, αλλά δεν αποκτά καμία εξουσία στη διαδικασία άντλησης εσόδων του προϋπολογισμού (Ιωακειμίδης, 2008).

Η κατάργηση της διάκρισης κατέστη εφικτή μόνο κατόπιν συμφωνίας για την ενίσχυση της δημοσιονομικής πειθαρχίας μέσω της τυπικής εγγραφής του δημοσιονομικού πλαισίου στη ΣΛΕΕ και ιδιαίτερα της αρχής σύμφωνα με την οποία η αρμόδια για τον προϋπολογισμό αρχή και Επιτροπή «μεριμνούν ώστε να είναι διαθέσιμα τα αναγκαία δημοσιονομικά μέσα που επιτρέπουν στην Ένωση να πληροί τις νομικές της υποχρεώσεις έναντι τρίτων¹⁷». Θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι πρόκειται τελικά για έναν νέο ορισμό των υποχρεωτικών, από νομική άποψη, δαπανών.

Για την εκτέλεση του προϋπολογισμού αρμόδια είναι η Επιτροπή¹⁸. Η Επιτροπή εκτελεί τον προϋπολογισμό με τους ακόλουθους τρόπους:

- α) απευθείας («άμεση διαχείριση») από τα τμήματά της,
- β) υπό καθεστώς επιμερισμένης διαχείρισης με τα κράτη μέλη («επιμερισμένη διαχείριση»),
- γ) έμμεσα («έμμεση διαχείριση»), αναθέτοντας καθήκοντα εκτέλεσης του προϋπολογισμού σε π.χ. τρίτες χώρες ή σε οντότητες που έχουν αυτές ορίσει, διεθνείς οργανισμούς και τις οργανώσεις τους, οργανισμούς δημοσίου δικαίου, κλπ. Η Επιτροπή διατηρεί την ευθύνη για την εκτέλεση του προϋπολογισμού και ενημερώνει

¹⁷ Άρθρο 323 της ΣΛΕΕ

¹⁸ Άρθρα 317-319 της ΣΛΕΕ

το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο σχετικά με τις πράξεις των εντεταλμένων οντοτήτων και προσώπων.

Το Κοινοβούλιο έχει δικαίωμα ελέγχου της Επιτροπής για την πιστή εκτέλεση του ενωσιακού προϋπολογισμού. Ο έλεγχος αφορά την πιστότητα και τη νομιμότητα των σχετικών δημοσιονομικών πράξεων της Επιτροπής αλλά και το αν η Επιτροπή ενήργησε έτσι ώστε να διασφαλίζεται η αποδοτικότητα των κονδυλίων της ΕΕ. Στον ανωτέρω έλεγχο εμπλέκεται άμεσα το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, το οποίο καταρτίζει ετήσια έκθεση μετά το κλείσιμο κάθε οικονομικού έτους¹⁹ και εγχειρίζει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο δήλωση αξιοπιστίας που βεβαιώνει την ακρίβεια των λογαριασμών και τη νομιμότητα και κανονικότητα των σχετικών πράξεων. Βάσει των ανωτέρω στοιχείων το Κοινοβούλιο, μετά από σύσταση του Συμβουλίου, απαλλάσσει την Επιτροπή ως προς την εκτέλεση του προϋπολογισμού, διατυπώνοντας ιδιαίτερα σημαντικές παρατηρήσεις, οι οποίες αποτελούν αναπόσπαστο τμήμα των αποφάσεών του σχετικά με την απαλλαγή, τις οποίες η Επιτροπή δε μπορεί να αγνοήσει²⁰.

¹⁹ Άρθρο 287 της ΣΛΕΕ

²⁰ Άρθρο 319 της ΣΛΕΕ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ

Το Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο

3.1 Τα έξοδα του ενωσιακού Προϋπολογισμού

Οι σημαντικότερες ενωσιακές δαπάνες θα μπορούσαν να ενταχθούν στις κατωτέρω κατηγορίες (Παπαγιάννης, 2016):

- Δαπάνες για σταθερή και διαρκή ανάπτυξη (ανταγωνιστικότητα της ανάπτυξης και της απασχόλησης, συνοχή της οικονομικής ανάπτυξης) που ξεπερνούν το 45%
- Δαπάνες για διατήρηση και διαχείριση των φυσικών πόρων (γεωργικές επιδοτήσεις, ανάπτυξη της υπαίθρου, περιβάλλον, αλιεία) που ανέρχονται στο 39%
- Δαπάνες για την ιθαγένεια και το χώρο ελευθερίας ασφάλειας και δικαιοσύνης σε ποσοστό 1,3%
- Δαπάνες για τις εξωτερικές σχέσεις (αναπτυξιακή βοήθεια σε τρίτες χώρες κ.λ.π.) σε ποσοστό 5,5%
- Διοικητικές δαπάνες, όπως επίσης και δαπάνες για επιστροφές σε κράτη μέλη, που κυμαίνονται στο 6% περίπου του προϋπολογισμού

Πριν τη Συνθήκη της Λισαβόνας ο προϋπολογισμός της Ένωσης εντασσόταν στα πλαίσια ενός προγραμματισμού με επταετή ορίζοντα που έφερε τον τίτλο «Δημοσιονομικές Προοπτικές». Με τη θέση όμως της Συνθήκης της Λισαβόνας σε ισχύ, εντάσσεται στα πλαίσια ενός προγραμματισμού με πενταετή τουλάχιστον ορίζοντα που τιτλοφορείται «Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο». Σαν έννοια, σαν ουσία, αντιστοιχούν στο ίδιο πράγμα, όμως η Συνθήκη της Λισαβόνας κατέστησε το ΠΔΠ από απλή διοργανική συμφωνία νομικά δεσμευτική πράξη. Σύμφωνα με το άρθρο 312 της ΣΛΕΕ, το Συμβούλιο αποφασίζοντας ομόφωνα σύμφωνα με ειδική νομοθετική διαδικασία και μετά από έγκριση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, το

οποίο αποφασίζει με την πλειοψηφία των μελών που το απαρτίζουν, εκδίδει κανονισμό που καθορίζει το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο.

Το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο έχει ως στόχο να εξασφαλίσει την ομαλή εξέλιξη των δαπανών της Ένωσης εντός των ορίων των ιδίων της πόρων. Θεσπίζεται για περίοδο τουλάχιστον πέντε ετών και καθορίζει ετήσια ανώτατα όρια ανά τομέα. Οι ετήσιοι προϋπολογισμοί πρέπει να τηρούν αυτά τα ανώτατα όρια. Επομένως, διασφαλίζει τον μακροπρόθεσμο προγραμματισμό των δαπανών, ενώ ταυτόχρονα παρέχει δημοσιονομική ευελιξία²¹ ώστε να μπορούν να αντιμετωπίζονται απρόβλεπτα δημοσιονομικά προβλήματα και ανάγκες στο πλαίσιο ενός πολύ πιο δεσμευτικού και μακρόπνοου σχεδιασμού (Μποτόπουλος, 2010).

3.2 Το Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο 2014-2020

Για την περίοδο 2014-2020 το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο καθορίστηκε με τον Κανονισμό (ΕΕ, Ευρατόμ) αριθ. 1311/2013 του Συμβουλίου της 2ας Δεκεμβρίου 2013²². Σκοπός του κανονισμού για το ΠΔΠ είναι:

- να διευκολύνει την έγκριση του ετήσιου προϋπολογισμού της ΕΕ
- να εκφράσει τις πολιτικές προτεραιότητες σε αριθμούς για δημοσιονομικό κύκλο τουλάχιστον πέντε ετών
- να εξασφαλίσει τη δημοσιονομική πειθαρχία της ΕΕ
- να καταστήσει πλέον προβλέψιμα τα οικονομικά της ΕΕ

Έως σήμερα εφαρμόστηκαν πέντε πλαίσια προγραμματισμού. Το Ντελόρ Ι (1988 – 1992), το Ντελόρ ΙΙ (1993 – 1999), η Ατζέντα 2000 (2000 – 2006), το ΠΔΠ 2007 – 2013 και το ΠΔΠ 2014 – 2020.

²¹Ευρωπαϊκή Επιτροπή, (2010), «Ο προϋπολογισμός της Ευρωπαϊκής Ένωσης με μια ματιά», Εκδόσεις Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Λουξεμβούργο, σ. 8.

²² ΕΕ L 347/884/20.12.2013

Ως προς το πιο πρόσφατο ΠΔΠ, το ΠΔΠ 2014 – 2020, χωρίζεται σε 6 τομείς δαπανών:²³

- 1) Έξυπνη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη
 - 1α. Ανταγωνιστικότητα για την ανάπτυξη και την απασχόληση : έρευνα και καινοτομία, εκπαίδευση και κατάρτιση, δίκτυα ενέργειας, μεταφορών και τηλεπικοινωνιών, κοινωνική πολιτική, ανάπτυξη επιχειρήσεων κλπ.
 - 1β. Οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή : περιφερειακή πολιτική, στόχος της οποίας είναι να βοηθήσει τις λιγότερο αναπτυγμένες χώρες και περιφέρειες της ΕΕ να μειώσουν τη διαφορά τους από τις υπόλοιπες, μέσα από την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας όλων των περιφερειών και την ανάπτυξη της μεταξύ τους συνεργασίας.
- 2) Βιώσιμη ανάπτυξη – Φυσικοί πόροι: κοινή γεωργική πολιτική, κοινή αλιευτική πολιτική, ανάπτυξη της υπαίθρου, περιβαλλοντικά μέτρα. Ειδικότερα, αναφορικά με την κοινή αγροτική πολιτική , αυτή αποτελεί έναν από τους ελάχιστους τομείς όπου εφαρμόζεται κοινή πολιτική εξ ολοκλήρου χρηματοδοτούμενη από τον προϋπολογισμό της Ένωσης . Ως ποσοστό επί του προϋπολογισμού της ΕΕ, ο προϋπολογισμός της ΚΓΠ, έχει μειωθεί κατά πολύ τα τελευταία 30 χρόνια , διολισθαίνοντας από το 66% περίπου των αρχών της δεκαετίας του '80, στο 37,8% της περιόδου 2014-2020 (Παπακωνσταντής, 2016).
- 3) Ασφάλεια και Ιθαγένεια : δικαιοσύνη, εσωτερικές υποθέσεις, προστασία των συνόρων, πολιτική για τη μετανάστευση και το άσυλο, δημόσια υγεία, προστασία των καταναλωτών, πολιτισμός, νεολαία, ενημέρωση, διάλογος με τους πολίτες.
- 4) Η Ευρώπη στον κόσμο : εξωτερική δράση («εξωτερική πολιτική») της ΕΕ.
- 5) Διοίκηση : διοικητικές δαπάνες όλων των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων, των συνταξιοδοτικών ταμείων και των ευρωπαϊκών σχολείων.

²³Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ενημερωτικό σημείωμα – Το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο 2014-2020 – Συχνές ερωτήσεις. Διαθέσιμο στο : [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-13-1004_el.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-1004_el.htm)

- 6) Αποζημιώσεις : προσωρινός μηχανισμός ταμειακών ροών ο οποίος έχει σχεδιαστεί προκειμένου να διασφαλιστεί ότι η Κροατία, η οποία προσχώρησε στην ΕΕ τον Ιούλιο του 2013, δεν συνεισφέρει στον προϋπολογισμό της ΕΕ σε μεγαλύτερο βαθμό από ό,τι ωφελείται από αυτόν κατά το πρώτο έτος μετά την προσχώρησή της.

Στον Πίνακα 1 παρατίθενται αναλυτικά για κάθε μία από τις παραπάνω κατηγορίες τα αριθμητικά στοιχεία που προβλέπονται για κάθε έτος του ΠΔΠ και συνολικά:

ΠΟΛΥΕΤΕΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ (ΕΕ-28)
Τεχνική προσαρμογή για το 2016

(σε εκατ. ευρώ - σε τρέχουσες τιμές)

ΠΙΣΤΩΣΕΙΣ ΑΝΑΛΗΨΗΣ ΥΠΟΧΡΕΩΣΕΩΝ	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Σύνολο 2014-2020
1. Έξυπνη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη	52 756	77 986	69 304	72 386	75 271	78 752	82 466	508 921
1α: Ανταγωνιστικότητα για τη ανάπτυξη και την απασχόληση	16 560	17 666	18 467	19 925	21 239	23 082	25 191	142 130
1β: Οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή	36 196	60 320	50 837	52 461	54 032	55 670	57 275	366 791
2. Βιώσιμη ανάπτυξη: Φυσικοί πόροι	49 857	64 692	64 262	60 191	60 267	60 344	60 421	420 034
εκ των οποίων: Δαπάνες σχετικές με την αγορά και άμεσες ενισχύσεις	43 779	44 190	43 950	44 145	44 162	44 240	44 263	308 729
3. Ασφάλεια και ιθαγένεια	1 737	2 456	2 546	2 578	2 656	2 801	2 951	17 725
4. Η Ευρώπη στον κόσμο	8 335	8 749	9 143	9 432	9 825	10 268	10 510	66 262
5. Διοίκηση	8 721	9 076	9 483	9 918	10 346	10 786	11 254	69 584
εκ των οποίων: Διοικητικές δαπάνες των θεσμικών οργάνων	7 056	7 351	7 679	8 007	8 360	8 700	9 071	56 224
6. Αντισταθμίσεις	29	0	0	0	0	0	0	29
ΣΥΝΟΛΟ ΠΙΣΤΩΣΕΩΝ ΑΝΑΛΗΨΗΣ ΥΠΟΧΡΕΩΣΕΩΝ	121 435	162 959	154 738	154 505	158 365	162 951	167 602	1 082 555
ως ποσοστό του ΑΕΕ	0,9%	1,17%	1,05%	1,01%	1,01%	1,00%	1,00%	1,02%

ΣΥΝΟΛΟ ΠΙΣΤΩΣΕΩΝ ΠΛΗΡΩΜΩΝ	135 762	142 007	144 685	142 771	149 074	153 362	156 295	1 023 956
ως ποσοστό του ΑΕΕ	0,01%	1,02%	0,98%	0,98%	0,95%	0,94%	0,93%	0,97%
Διαθέσιμο περιθώριο	0,22%	0,21%	0,25%	0,29%	0,28%	0,29%	0,30%	0,26%
Ανώτατο όριο ιδίων πόρων ως ποσοστό του ΑΕΕ	1,23%	1,23%	1,23%	1,23%	1,23%	1,23%	1,23%	1,23%

Πίνακας 1: Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο 2014-2020

Πηγή:

http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/el/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.5.3.html (τελευταία επίσκεψη 31/10/2016)

3.3 Ενδιάμεση επανεξέταση του Πολυετούς Δημοσιονομικού Πλαισίου 2014-2020

Το Σεπτέμβριο του 2016, η Επιτροπή ανακοίνωσε την ενδιάμεση επανεξέταση/αναθεώρηση του πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου 2014-2020.²⁴ Στις 23 Ιουνίου 2016, ο βρετανικός λαός εξέφρασε την επιθυμία του να αποχωρήσει από την Ευρωπαϊκή Ένωση. Όπως ανέφερε ο πρόεδρος Juncker στην κοινή του δήλωση με τον πρόεδρο Schulz, τον πρόεδρο Tusk και τον πρωθυπουργό Rutte, το ενωσιακό δίκαιο εξακολουθεί να εφαρμόζεται πλήρως έως ότου το Ηνωμένο Βασίλειο παύσει να είναι μέλος της ΕΕ²⁵. Το παρόν σχέδιο προϋπολογισμού έχει καταρτιστεί αναλόγως. Η Επιτροπή αξιολόγησε τον τρόπο με τον οποίο λειτούργησαν στην πράξη τα μέτρα που θεσπίστηκαν βάσει της τρέχουσας νομοθεσίας με σκοπό την απλούστευση της εφαρμογής των κονδυλίων της ΕΕ και διαπίστωσε ότι υπάρχει περιθώριο για περαιτέρω βελτιώσεις. Επί της βάσεως αυτής, η Επιτροπή κατέθεσε φιλόδοξη αναθεώρηση των γενικών δημοσιονομικών κανόνων από κοινού με τις αντίστοιχες αλλαγές των τομεακών δημοσιονομικών κανόνων.

Η συμπληρωματική χρηματοδότηση που προτείνεται έως το 2020 αντιστοιχεί στις δύο μεγάλες προτεραιότητες δηλαδή στις επενδύσεις και τη μετανάστευση. Κατανέμεται ως εξής:

- Ποσό 2,4 δισ. EUR θα διατεθεί για την περαιτέρω ενίσχυση **της ανάπτυξης και της απασχόλησης** μέσω περισσότερων χρημάτων για προγράμματα υψηλής απόδοσης όπως το διευρυμένο Ευρωπαϊκό Ταμείο Στρατηγικών Επενδύσεων (ΕΤΣΕ), η πρωτοβουλία για την απασχόληση των νέων, το πρόγραμμα για την έρευνα και την καινοτομία «Ορίζοντας 2020», το πρόγραμμα της ΕΕ για την ανταγωνιστικότητα των επιχειρήσεων και τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις (COSME), το πρόγραμμα Erasmus, καθώς και η διευκόλυνση «Συνδέοντας την Ευρώπη» (ΔΣΕ), η οποία υποστηρίζει την ανάπτυξη των διευρωπαϊκών δικτύων στους τομείς των μεταφορών, της ενέργειας και των ψηφιακών υπηρεσιών. Το ποσό αυτό περιλαμβάνει 50 εκατ. EUR για το WiFi4EU, με σκοπό την παροχή συνδρομής στις τοπικές

²⁴ COM(2016) 603 final/14.09.2016

²⁵ Άρθρο 50 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση : «Κάθε κράτος μέλος μπορεί να αποφασίσει να αποχωρήσει από την Ένωση, σύμφωνα με τους εσωτερικούς συνταγματικούς του κανόνες».

κοινότητες της Ευρώπης ώστε να παρέχουν σημεία δωρεάν WiFi πρόσβασης σε κάθε πολίτη, και θα οδηγήσει σε συνολικά κονδύλια ύψους 120 εκατ. EUR.

- Ποσό 2,5 δισ. EUR θα υποστηρίζει τις εν εξελίξει εργασίες στους τομείς **της μετανάστευσης, της ασφάλειας και του ελέγχου των εξωτερικών συνόρων**, όπου περιλαμβάνονται η δημιουργία Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής, ο οργανισμός της ΕΕ για το άσυλο και η μεταρρύθμιση του κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου. Η χρηματοδότηση από τον ενωσιακό προϋπολογισμό της ανάπτυξης της κοινής πολιτικής της Ένωσης σε θέματα ασύλου και μετανάστευσης και της ενίσχυσης του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης επιφέρει προστιθέμενη αξία στην Ένωση και συνιστά απτή απόδειξη αλληλεγγύης και επιμερισμού των ευθυνών, στοιχεία απαραίτητα για την αντιμετώπιση των κοινών προκλήσεων (Παπακωνσταντής, 2016).
- Ποσό 1,4 δισ. EUR για το Ευρωπαϊκό Ταμείο για την αειφόρο ανάπτυξη, στο πλαίσιο του «**εξωτερικού επενδυτικού σχεδίου**», το οποίο θα υποστηρίζει την πραγματοποίηση επενδύσεων σε περιοχές εκτός της ΕΕ και θα αναζητά ιδιωτικούς εταίρους για την αντιμετώπιση των βαθύτερων αιτιών της μετανάστευσης, ενώ παράλληλα θα συμβάλλει στην επίτευξη άλλων αναπτυξιακών στόχων· για εταιρικές σχέσεις για τη μετανάστευση, για μακροοικονομική χρηματοδοτική συνδρομή και για εξωτερικά δάνεια προκειμένου να σταθεροποιηθούν οι γειτονικές χώρες.

Μαζί με τις ενισχύσεις στο σχέδιο προϋπολογισμού του 2017 (1,8 δισ. EUR) και την τεχνική προσαρμογή των κονδυλίων για τη συνοχή που θα διαθέσουν συμπληρωματικά ποσά για αυτές τις προτεραιότητες (4,6 δισ. EUR), η ενδιάμεση επανεξέταση περιλαμβάνει δημοσιονομική δέσμη μέτρων ύψους σχεδόν 13 δισ. EUR.

Τα κράτη μέλη δεν θα κληθούν να καταβάλλουν μεγαλύτερα ποσά από αυτά για τα οποία έχουν ήδη αναλάβει δεσμεύσεις στο πλαίσιο του πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου 2014-2020. Τα χρήματα θα προέρχονται από ορισμένα από τα αποθεματικά του προϋπολογισμού, όπως τα αδιάθετα περιθώρια και τους ειδικούς μηχανισμούς.

Μαζί με την ενδιάμεση επανεξέταση, η Επιτροπή προτείνει την απλούστευση των κανόνων σύμφωνα με τους οποίους τα κράτη μέλη και άλλοι δικαιούχοι λαμβάνουν χρήματα της ΕΕ. Η Επιτροπή υποβάλλει επίσης προτάσεις για να βελτιώσει την

ικανότητα ταχείας και αποτελεσματικής αντίδρασης του προϋπολογισμού της ΕΕ σε απρόβλεπτα γεγονότα, μεταξύ των οποίων συγκαταλέγονται:

- η δημιουργία νέου αποθεματικού κρίσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης που προορίζεται για τις δαπάνες σχετικά με προτεραιότητες και το οποίο θα χρηματοδοτείται από μη χρησιμοποιηθέντα χρήματα
- ο διπλασιασμός του μεγέθους του μηχανισμού ευελιξίας (σε 1 δισ. EUR) και του αποθεματικού επείγουσας βοήθειας (σε 0,5 δισ. EUR)
- η θέσπιση, για πρώτη φορά, ενός «ευέλικτου αποθεματικού» για υποστήριξη εκτός της ΕΕ μέσω αποθεματικού ύψους έως 10 % των ετήσιων πιστώσεων ανάληψης υποχρεώσεων
- η πρόβλεψη καταπιστευματικών ταμείων για δράσεις έκτακτης ανάγκης ή για συγκεκριμένες δράσεις εντός της ΕΕ (επί του παρόντος επιτρέπονται μόνο εκτός της ΕΕ)

Η ενδιάμεση επανεξέταση καταγράφει τα κυριότερα επιτεύγματα του τρέχοντος επταετούς κύκλου του προϋπολογισμού κατά τη διάρκεια του οποίου ο προϋπολογισμός της ΕΕ είχε ήδη καθοριστική σημασία για την υποστήριξη των υψηλότερων πολιτικών προτεραιοτήτων:

- Η χρηματοδότηση για την υποστήριξη της ενσωμάτωσης των προσφύγων, της ασφάλειας, των συνοριακών ελέγχων και της διαχείρισης της μετανάστευσης σχεδόν διπλασιάστηκε, και ανέρχεται σε ποσό άνω των 15 δισ. EUR για την περίοδο 2015-2017.
- Έως σήμερα, περισσότερα από 1,4 εκατομμύρια άτομα έχουν επωφεληθεί από δράσεις που υποστηρίζονται από την πρωτοβουλία για την απασχόληση των νέων, αριθμός ο οποίος υπερβαίνει τις αρχικές εκτιμήσεις.
- Περίπου 200 δισ. EUR προορίζονται για μέτρα σε διάφορες πολιτικές για τον μετριασμό και την προσαρμογή στην κλιματική αλλαγή κατά την περίοδο 2014-2020.
- Κατά το πρώτο έτος εφαρμογής του Ευρωπαϊκού Ταμείου Στρατηγικών Επενδύσεων (ΕΤΣΕ) κινητοποιήθηκε ποσό περίπου 115 δισ. EUR για επενδύσεις με στόχο την προώθηση της απασχόλησης και της ανάπτυξης.

Λαμβανομένων υπόψη των επιτευχθέντων αποτελεσμάτων, η Επιτροπή προτείνει την παράταση της διάρκειας του ΕΤΣΕ έως το 2020 και τον διπλασιασμό της χρηματοδοτικής του ικανότητας.

Η Επιτροπή θα συνεργαστεί στενά με τα άλλα θεσμικά όργανα για να εξασφαλίσει συμφωνία σχετικά με όσο το δυνατόν μεγαλύτερο τμήμα της δέσμης μέτρων μέχρι το τέλος του 2016.

3.4 Προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Η γιγάντωση του ενωσιακού προϋπολογισμού και ο πολλαπλασιασμός των ενωσιακών χρηματοδοτήσεων οδήγησε σε αύξηση των φαινομένων απάτης σε βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης (Παπαγιάννης, 2016). Η προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποτελεί θεμελιώδες στοιχείο του πολιτικού προγράμματος της Ένωσης για την εμπέδωση και την αύξηση της εμπιστοσύνης των πολιτών και για τη διασφάλιση της ενδεδειγμένης χρήσης των χρημάτων τους. Η Συνθήκη της Λισαβόνας έχει ενισχύσει σημαντικά τα μέσα που υπάρχουν για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης και υποχρεώνει τόσο την Ένωση όσο και τα κράτη μέλη της να καταπολεμούν όλες τις μορφές παράνομης δραστηριότητας που θίγουν τα οικονομικά συμφέροντα της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Το άρθρο 325 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποτελεί τη νομική βάση για την καταπολέμηση της απάτης. Σύμφωνα με αυτό, η Ένωση και τα κράτη μέλη καταπολεμούν την απάτη ή όποια άλλη παράνομη δραστηριότητα κατά των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης και υποχρεούνται να λαμβάνουν τα κατάλληλα μέτρα που θα έχουν αποτρεπτικό χαρακτήρα και θα προσφέρουν αποτελεσματική προστασία στα κράτη μέλη καθώς και στα ενωσιακά όργανα και οργανισμούς της Ένωσης.

3.4.1 Η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF)

Η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (Office européen de la Lutte Antifraude - OLAF)²⁶ διερευνά τη διαφθορά και σοβαρά παραπτώματα στα θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) καθώς επίσης και την απάτη σε βάρος του προϋπολογισμού της ΕΕ. Επίσης, βοηθά στην ανάπτυξη της πολιτικής της ΕΕ για την καταπολέμηση της απάτης. Η αρχική απόφαση (1999/352/EK, EKAX, Ευρατόμ) δημιούργησε την OLAF το 1999. Καθορίζει τα καθήκοντα, τις ευθύνες, τη δομή και τον τρόπο λειτουργίας της OLAF. Μια μεταγενέστερη αναθεώρηση το 2013²⁷ της έδωσε τη δυνατότητα να λειτουργεί αποδοτικότερα και αποτελεσματικότερα, ιδίως συνεργαζόμενη με εξωτερικές οργανώσεις. Η απάτη είναι μια εσκεμμένη πράξη εξαπάτησης με σκοπό το προσωπικό όφελος ή την πρόκληση ζημιάς σε τρίτο. Σε επίπεδο ΕΕ, η ζημιά αυτή μπορεί να προκύψει από παράνομη καταβολή χρηματικών ποσών από τον προϋπολογισμό της ΕΕ ή λόγω αποτυχίας να περάσουν έσοδα στον προϋπολογισμό της ΕΕ, όπως τελωνειακοί και γεωργικοί δασμοί και εισφορές ζάχαρης.

Η OLAF ξεκινά έρευνες που διενεργούνται αφενός στο εσωτερικό των θεσμικών οργάνων και οργανισμών της ΕΕ με σκοπό τον εντοπισμό απάτης, διαφθοράς και κάθε άλλης παράνομης δραστηριότητας που θίγει τα οικονομικά συμφέροντα της ΕΕ καθώς και για τον εντοπισμό σοβαρών ζητημάτων που συνδέονται με την άσκηση των επαγγελματικών καθηκόντων που δεν θίγουν τα οικονομικά συμφέροντα της ΕΕ και αφετέρου εκτός των θεσμικών οργάνων και οργανισμών της ΕΕ για τον εντοπισμό της απάτης ή άλλης παράνομης συμπεριφοράς ανθρώπων ή οργανώσεων.

Βάσει του άρθρου 325 της ΣΛΕΕ, στα κράτη μέλη διατηρήθηκε η στενή και τακτική συνεργασία μεταξύ των επιφορτισμένων με την πρόληψη της απάτης αρχών. Είχαν την υποστήριξη της Επιτροπής, συμπεριλαμβανομένης της Συμβουλευτικής

²⁶ Απόφαση [1999/352/EK, EKAX, Ευρατόμ](#) της Επιτροπής, της 28ης Απριλίου 1999, για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Καταπολέμησης της Απάτης.

²⁷ Απόφαση της Επιτροπής της 27ης Σεπτεμβρίου 2013 σχετικά με την τροποποίηση της απόφασης 1999/352/EK, EKAX, Ευρατόμ για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Καταπολέμησης της Απάτης (2013/478/ΕΕ)

Επιτροπής για τον συντονισμό της πρόληψης της απάτης (COCOLAF), η οποία αποτελεί σημαντικό φόρουμ για τις δραστηριότητες συντονισμού στα κράτη μέλη και της οποίας οι συναντήσεις διοργανώνονται από την OLAF.

3.4.2 Τα προγράμματα «Hercule III» και «Pericles 2020»

Η Ευρωπαϊκή Ένωση θέσπισε το πρόγραμμα «Hercule III»²⁸, το οποίο χρηματοδοτεί έργα για την καταπολέμηση της απάτης, της διαφθοράς και κάθε άλλης παράνομης δραστηριότητας που αντιβαίνει στα οικονομικά συμφέροντα της ΕΕ.

Κύριος στόχος του προγράμματος «Hercule III» είναι η καταπολέμηση διάφορων δραστηριοτήτων απάτης και διαφθοράς (όπως το λαθρεμπόριο και η παραποίηση τσιγάρων) εις βάρος του προϋπολογισμού της ΕΕ, προστατεύοντας έτσι τα χρήματα των φορολογουμένων της ΕΕ. Το πρόγραμμα διαχειρίζεται η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης.

Το πρόγραμμα επικεντρώνεται στην ανάπτυξη νέων δράσεων τόσο στο επίπεδο της ΕΕ όσο και στο επίπεδο χωρών της ΕΕ για την καταπολέμηση της απάτης και των δραστηριοτήτων παραποίησης, στην ενίσχυση της συνεργασίας και του συντονισμού μεταξύ των χωρών της ΕΕ, της Επιτροπής και της OLAF καθώς και στην κατάρτιση του προσωπικού των διοικητικών αρχών, των δικαστηρίων και των αρμόδιων για την επιβολή του νόμου συστημάτων, των εκπαιδευτικών και ερευνητικών ιδρυμάτων κλπ. στις χώρες της ΕΕ και σε χώρες που δεν ανήκουν στην ΕΕ, με σκοπό την καταπολέμηση της απάτης.

Ο προϋπολογισμός του προγράμματος «Hercule III» είναι 104,9 εκατομμύρια € για την περίοδο 2014-2020. Τουλάχιστον ένα ποσοστό 70 % διατίθεται για τεχνική βοήθεια και μέγιστα ποσοστά 25 % και 5 % αντιστοίχως διατίθενται για κατάρτιση και άλλες δράσεις για την επίτευξη των στόχων του προγράμματος «Hercule III». Μέσω της συλλογικής προμήθειας ειδικού εξοπλισμού και βάσεων δεδομένων, το πρόγραμμα «Hercule III» επιτυγχάνει την εξοικονόμηση πόρων για όλα τα μέρη που εμπλέκονται στην προστασία των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ.

²⁸ [Κανονισμός \(ΕΕ\) αριθ. 250/2014](#) του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 2014, σχετικά με πρόγραμμα για την προώθηση δραστηριοτήτων στον τομέα της προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (πρόγραμμα «Hercule III») και την κατάργηση της απόφασης αριθ. 804/2004/ΕΚ.

Αναφορικά με το πρόγραμμα «Pericles 2020», αυτό θεσπίστηκε την 11η Μαρτίου 2014 με τον Κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 331/2014²⁹. Σκοπός του προγράμματος αυτού είναι να διευκολύνει τη συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών και ανάμεσα στην Επιτροπή και τα κράτη μέλη, με στόχο την προστασία του ευρώ από την παραχάραξη και την κιβδηλεία, χωρίς να θίγονται οι αρμοδιότητες των κρατών μελών, με αποτελεσματικότερη χρησιμοποίηση των πόρων σε σχέση με το αποτέλεσμα που θα μπορούσε να επιτευχθεί σε εθνικό επίπεδο. Η δράση στο επίπεδο της Ένωσης είναι αναγκαία και δικαιολογημένη, διότι βοηθά σαφώς τα κράτη μέλη να προστατεύουν συλλογικά το ευρώ και ενθαρρύνει τη χρήση κοινών μηχανισμών της Ένωσης για την καλύτερη συνεργασία και ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των αρμόδιων αρχών.

Το πρόγραμμα «Pericles 2020» θα πρέπει να εφαρμοστεί για περίοδο επτά ετών, ώστε η διάρκειά του να συμπίπτει με αυτήν του πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου που ορίζεται στον κανονισμό (ΕΕ, Ευρατόμ) αριθ. 1311/2013 του Συμβουλίου. Ο προϋπολογισμός για την εκτέλεση του προγράμματος για την περίοδο από την 1η Ιανουαρίου 2014 έως την 31η Δεκεμβρίου 2020 ορίζεται σε 7.344.000€.

²⁹ Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 331/2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 11ης Μαρτίου 2014 περί προγράμματος ανταλλαγών, συνδρομής και κατάρτισης για την προστασία του ευρώ από την παραχάραξη και την κιβδηλεία (πρόγραμμα «Pericles 2020»)

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ

Η οικονομική αυτοτέλεια της Ευρωπαϊκής Ένωσης και το σύστημα των ιδίων πόρων

«...lorsqu'on cherche à définir le terme d'autonomie financière, on a l'impression de s'aventurer dans les sables mouvants » (Jean –Claude Maitrot)³⁰

4.1 Προς τη δημοσιονομική αυτονομία της ΕΕ: από τις εθνικές εισφορές στους ιδίους πόρους

Στα πρώτα χρόνια της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, ο κοινοτικός προϋπολογισμός παρέμενε ένα εντελώς δευτερεύον θέμα. Ήταν το τελικό αποτέλεσμα αποφάσεων που λαμβάνονταν σχεδόν ανεξάρτητα η μια από την άλλη, χωρίς συντονισμό, από τα διάφορα Συμβούλια Υπουργών, που καλούνταν να χαράζουν πολιτική σε επιμέρους τομείς. Οι συνολικές δαπάνες που προέκυπταν χρηματοδοτούνταν μέσω εθνικών εισφορών, όπως αυτές υπολογίζονταν με βάση τη Συνθήκη της Ρώμης. Ο Κοινοτικός Προϋπολογισμός δεν αντιμετωπιζόταν ως εργαλείο αναδιανομής πόρων μεταξύ των κρατών μελών.

Όσον αφορά τη χρηματοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας, η Συνθήκη της Ρώμης, της 25ης Μαρτίου 1957, προέβλεπε μια μεταβατική περίοδο με εισφορές εκ μέρους των κρατών μελών και στη συνέχεια το πέρασμα σε ένα σύστημα ιδίων πόρων. Η αρχή των ιδίων πόρων περιλαμβανόταν ήδη στο άρθρο 201 της Συνθήκης: «Ο προϋπολογισμός χρηματοδοτείται στο ακέραιο, υπό την επιφύλαξη των άλλων εσόδων, από ίδιους πόρους». Οι εθνικές εισφορές καθορίζονταν σύμφωνα με συγκεκριμένες ποσοστώσεις επί του συνολικού μεγέθους του προϋπολογισμού και χρησιμοποιήθηκαν για τη χρηματοδότηση μόνο των προϋπολογισμών ΕΟΚ και ΕΚΑΕ, ενώ για την ΕΚΑΧ χρησιμοποιήθηκε από την αρχή ένα σύστημα ιδίων πόρων.

³⁰ Maitrot J., *Recherche sur la notion d'autonomie financière en droit public*, thèse, Paris I, 1972

4.2 Το σύστημα των ιδίων πόρων

Σύμφωνα με το νέο πρώτο εδάφιο του άρθρου 311 ΣΛΕΕ, που προστέθηκε με τη Συνθήκη της Λισαβόνας, «*η Ένωση προικίζεται με επαρκή μέσα για την επίτευξη των στόχων της και την επιτυχή εφαρμογή των πολιτικών της*». Αλλά, και με τις υπόλοιπες, τροποποιημένες διατάξεις του άρθρου 311 ΣΛΕΕ, επήλθαν ουσιώδεις αλλαγές στη διαδικασία της εγκρίσεως των ιδίων πόρων (Μπάρμπας, 2016).

Η ύπαρξη των ιδίων πόρων αποτελεί ένα από τα κύρια χαρακτηριστικά της Ευρωπαϊκής Ένωσης και κατακυρώνει στον δημοσιονομικό τομέα την πρωτοτυπία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης: η υλοποίηση της εσωτερικής αγοράς, η εφαρμογή κοινών πολιτικών και η επιβεβαίωση της αυτόνομης προσωπικότητας των Κοινοτήτων έναντι τρίτων χωρών επιβάλλει την εξεύρεση δικών της μέσων χρηματοδότησης, ανεξάρτητων από τα κράτη μέλη (Κουγέας, 2008). Οι ίδιοι πόροι μπορούν να ορισθούν ως τα ίδια μέσα χρηματοδότησης, τα οποία είναι ανεξάρτητα των κρατών μελών. Πρόκειται για έσοδα φορολογικού χαρακτήρα, τα οποία προορίζονται άπαξ και δια παντός για την Κοινότητα, με σκοπό τη χρηματοδότηση του προϋπολογισμού της, της αποδίδονται δε αυτοδικαίως, χωρίς να απαιτείται κάθε φορά σχετική απόφαση των οικείων εθνικών αρχών. Έτσι, τα κράτη μέλη είναι υποχρεωμένα να αποδίδουν στην Κοινότητα τα προβλεπόμενα για τη χρηματοδότηση του προϋπολογισμού της ποσά, «*παρακάμπτοντας τον κρατικό προϋπολογισμό και διαφεύγοντας τον έλεγχο των εθνικών δημοσιονομικών οργάνων*» (Κουγέας, 2015).

Μια πρώτη απόπειρα μεταφοράς των «εκ φύσεως» ιδίων πόρων, δηλαδή των τελωνειακών δασμών και των γεωργικών εισφορών, που προκύπτουν από τις κοινοτικές πολιτικές (Τελωνειακή Ένωση και Κοινή Γεωργική Πολιτική) απέτυχε το 1965, λόγω της αντίδρασης της Γαλλίας που οδήγησε στο συμβιβασμό του Λουξεμβούργου. Η μεταβατική περίοδος, η οποία έπρεπε να προηγηθεί της μετάβασης, το 1966, σ' ένα σύστημα χρηματοδότησης που να εγγυάται μια σχετική αυτάρκεια για την Κοινότητα, δεν τηρήθηκε. Η απόφαση για τη μετάβαση αυτή είχε ληφθεί από τους αρχηγούς κρατών ή κυβερνήσεων κατά τη διάσκεψη κορυφής της Χάγης το 1969, με στόχο τη νέα ώθηση της Κοινότητας μετά από μια περίοδο δυσχερειών. Στη συνέχεια, το Συμβούλιο εξέδωσε μια απόφαση η οποία αποδίδει στις

Κοινότητες (βάσει της συνθήκης συγχώνευσης της 2ας Απριλίου 1965) τους ιδίους πόρους που απαιτούνται για την κάλυψη όλων των δαπανών τους. Έτσι, η απόφαση της 21ης Απριλίου 1970 θέσπισε τη μετάβαση από το σύστημα των εθνικών εισφορών, μέσω του οποίου τα κράτη μέλη εξασφάλιζαν τον έλεγχο των κοινοτικών πολιτικών, σε ένα αυτόνομο σύστημα χρηματοδότησης, μέσω των «παραδοσιακών» ιδίων πόρων (γεωργικών εισφορών και τελωνειακών δασμών) και ενός πόρου βασιζόμενου στη φορολόγηση της προστιθέμενης αξίας, δηλαδή στον ΦΠΑ.

4.3 Η προέλευση των ιδίων πόρων

Οι ίδιοι παραδοσιακοί πόροι (ΙΠΠ) θεωρούνται ως ίδιοι πόροι «εκ φύσεως», και τούτο διότι πρόκειται για έσοδα στο πλαίσιο των κοινοτικών πολιτικών, και όχι για έσοδα προερχόμενα από τα κράτη μέλη με τη μορφή εθνικών εισφορών. Οι σημερινοί ίδιοι πόροι προέρχονται από τελωνειακούς δασμούς, γεωργικούς δασμούς, εισφορές ζάχαρης και ενός συντελεστή που εφαρμόζεται στην εναρμονισμένη βάση του φόρου προστιθέμενης αξίας (ΦΠΑ) καθώς και έναν συντελεστή που εφαρμόζεται στο ακαθάριστο εθνικό εισόδημα (ΑΕΕ). Αναλυτικότερα:

- **Τελωνειακοί δασμοί:** Οι τελωνειακοί δασμοί εισπράττονται στα εξωτερικά σύνορα επί των εισαγωγών. Το εφαρμοζόμενο δασμολόγιο έγινε κοινό το 1968. Οι δε τελωνειακοί δασμοί είχαν περιληφθεί στη Συνθήκη της Ρώμης ως πόρος αποδοτέος κατά πρώτον στην Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα (ΕΟΚ) για τη χρηματοδότηση των δαπανών της. Οι τελωνειακοί δασμοί της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα (ΕΚΑΧ) ενσωματώθηκαν στον πόρο αυτόν το 1988.
- **Γεωργικές εισφορές:** Οι σημαντικότερες εισφορές της κατηγορίας αυτής είναι οι γεωργικοί δασμοί που ονομάζονταν γεωργικές εισφορές. Οι γεωργικές εισφορές καθιερώθηκαν το 1962 και ενσωματώθηκαν στους πόρους της Κοινότητας με την απόφαση της 21ης Απριλίου 1970. Επρόκειτο αρχικά για φόρους που ποίκιλλαν ανάλογα με τις τιμές της παγκόσμιας και της ευρωπαϊκής αγοράς. Μετά τη μεταφορά των πολυμερών συμφωνιών στον τομέα του εμπορίου (Γύρος της Ουρουγουάης, Απρίλιος 1994) στο ευρωπαϊκό δίκαιο δεν υφίσταται πλέον διαφορά μεταξύ των γεωργικών και των

τελωνειακών δασμών. Οι γεωργικοί δασμοί είναι απλώς δασμοί εισαγωγής που εισπράττονται για τα εισαγόμενα από τρίτες χώρες γεωργικά προϊόντα. Στους φόρους αυτούς προστίθενται οι εισφορές για την παραγωγή ζάχαρης και ισογλυκόζης. Οι εισφορές αυτές εισπράττονται από τους παραγωγούς ζάχαρης στο εσωτερικό της Κοινότητας, σε αντίθεση με τους φόρους επί των εισαγωγών αγροτικών προϊόντων.

- Φόρος προστιθεμένης αξίας (ΦΠΑ):** Οι πόροι ΦΠΑ καθιερώθηκαν με την απόφαση της 21ης Απριλίου 1970, και τούτο διότι οι παραδοσιακοί ίδιοι πόροι δεν θα επαρκούσαν πλέον για τη χρηματοδότηση του κοινοτικού προϋπολογισμού. Μετά τον καθορισμό επιπλέον διοριών για την εναρμόνιση του πόρου αυτού, ο περίπλοκος αυτός πόρος εφαρμόστηκε για πρώτη φορά μόλις το 1980. Παράγεται δε με την εφαρμογή ενός συντελεστή επί φορολογικής βάσης που προσδιορίζεται κατά τρόπο ομοιόμορφο. Από το 1988 έως το 1994, αυτή η φορολογική βάση δεν μπορούσε να υπερβαίνει το 55% του ΑΕΠ των κρατών μελών. Από το 1995 και μετά, το όριο αυτό καθορίστηκε στο 50% του ΑΕΠ για τα κράτη μέλη των οποίων το κατά κεφαλή ΑΕΠ ήταν κατώτερο του 90% του κοινοτικού μέσου όρου. Μεταξύ 1995 και 1999, η υπέρβαση αυτή επεκτάθηκε προοδευτικά και εφαρμόζεται πλέον σε όλα τα κράτη μέλη. Η απόφαση του 1970 περιόριζε τον μέγιστο συντελεστή απόληψης του πόρου ΦΠΑ στο 1% της προκαθορισμένης φορολογικής βάσης. Η δεύτερη απόφαση περί ιδίων πόρων, της 7ης Μαΐου 1985, αύξησε τον συντελεστή αυτόν στο 1,4%, με ισχύ από την 1η Ιανουαρίου 1986, ημερομηνία ένταξης των χωρών της Ιβηρικής Χερσονήσου. Η αύξηση αυτή αναμενόταν να καλύψει τα έξοδα της τότε διεύρυνσης. Ωστόσο, η τέταρτη απόφαση περί ιδίων πόρων, της 31ης Οκτωβρίου 1994, προέβλεπε τη σταδιακή επιστροφή στον μέγιστο συντελεστή 1%, μεταξύ 1995 και 1999, και τούτο για λόγους κυρίως δίκαιης κατανομής των βαρών. Η απόφαση του 2000 περί ιδίων πόρων επανέφερε τον μέγιστο συντελεστή απόληψης στο επίπεδο του 0,5% της εναρμονισμένης και προσαρμοσμένης φορολογικής βάσης του ΦΠΑ. Από το 2007 και μετά, μέχρι και σήμερα, ο μέγιστος συντελεστής καταβολής του ΦΠΑ ορίζεται στο 0,30 %.

- Ακαθάριστο εθνικό εισόδημα (ΑΕΕ):** Το 1988, το Συμβούλιο αποφάσισε να θεσπίσει και έναν τέταρτο ίδιο πόρο, με βάση υπολογισμού, την εποχή εκείνη, το ακαθάριστο εθνικό προϊόν (ΑΕΠ). Ο πόρος αυτός προοριζόταν να αντικαταστήσει τον πόρο ΦΠΑ στο ρόλο του δημοσιονομικού εξισορροπιστή. Με την ίδια αυτή απόφαση, της 24ης Ιουνίου 1988, καθιερώθηκε ανώτατο όριο για τους ίδιους πόρους, στο σύνολό τους, ως ποσοστό επί του ΑΕΠ, το οποίο ανερχόταν σε 1,14% το 1988 και σε 1,27% το 1999. Η έννοια του ακαθαρίστου εθνικού προϊόντος (ΑΕΠ) αντικαταστάθηκε από εκείνη του ακαθαρίστου εθνικού εισοδήματος (ΑΕΕ). Επομένως στη νέα απόφαση, το ΑΕΠ αντικαθίσταται από το ΑΕΕ όσον αφορά τους ίδιους πόρους. Ωστόσο, προκειμένου να μην αλλαχθεί το ποσό των δημοσιονομικών πόρων που τίθενται στη διάθεση των Κοινοτήτων, προσαρμόστηκε το ανώτατο όριο των ιδίων πόρων ως ποσοστό του ΑΕΕ της ΕΕ. Το νέο ανώτατο όριο ισοδυναμεί με 1,23% του ΑΕΕ της ΕΕ (2014/335/ΕΕ). Ο πόρος ΑΕΕ προκύπτει με την εφαρμογή ενός συντελεστή, ο οποίος καθορίζεται για κάθε οικονομικό έτος στο πλαίσιο της διαδικασίας του προϋπολογισμού, σε μια φορολογική βάση, η οποία αντιστοιχεί στο άθροισμα των ΑΕΕ των κρατών μελών στην τιμή της αγοράς. Ο εν λόγω πόρος υπολογίζεται ως η διαφορά μεταξύ των δαπανών και του αθροίσματος όλων των άλλων δημοσίων πόρων. Αποτελεί δε έναν πόρο-«κλειδί», δεδομένου ότι χρηματοδοτεί όχι μόνον το μεγαλύτερο μέρος του προϋπολογισμού, αλλά και προσδιορίζει τον περιορισμό προς τα άνω της φορολογικής βάσης ΦΠΑ, την κατανομή της χρηματοδότησης της βρετανικής αντιστάθμισης και το ανώτατο όριο του συνολικού ποσού των πόρων τους οποίους μπορεί να εισπράξει η ΕΕ.

Οι ίδιοι πόροι τίθενται στη διάθεση της Ένωσης μηνιαίως από τα κράτη μέλη πιστώνοντας το λογαριασμό «ίδιοι πόροι» που έχει ανοιχθεί από την Επιτροπή, συνήθως στην εθνική κεντρική τράπεζα. Οι παραδοσιακοί ίδιοι πόροι εγγράφονται κάθε μήνα με το ρυθμό που εισπράττονται. Ως προς τους πόρους ΦΠΑ και ΑΕΕ, αυτοί αποδίδονται στην Επιτροπή την πρώτη εργάσιμη ημέρα κάθε μήνα, και τούτο κατά το ένα δωδέκατο του προβλεπόμενου ύψους τους που εμφανίζεται στον κοινοτικό προϋπολογισμό. Όσον αφορά τις ειδικές ανάγκες πληρωμής των γεωργικών δαπανών, είναι δυνατό, ωστόσο, να κληθούν τα κράτη μέλη από την Επιτροπή να

προκαταβάλλουν έναν ή δύο μήνες κατά το πρώτο τρίμηνο εγγραφής των προβλεπομένων ποσών ως πόρους του ΦΠΑ και/ή του ΑΕΕ.

Ο προϋπολογισμός δεν χρηματοδοτείται εξ ολοκλήρου από τους ίδιους πόρους αλλά και από τους φόρους και τις εισφορές που κατακρατούνται επί των εισοδημάτων του προσωπικού, τα τραπεζικά επιτόκια, τις συνεισφορές των τρίτων χωρών σε ορισμένα κοινοτικά προγράμματα (π.χ. στον τομέα της έρευνας), τις επιστροφές κοινοτικών ενισχύσεων που δεν χρησιμοποιήθηκαν, τα επιτόκια υπερημερίας καθώς και το υπόλοιπο του προηγούμενου οικονομικού έτους.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Fontainebleau, το 1984, αποφάσισε να εισάγει τη βρετανική αντιστάθμιση. Σύμφωνα με τον μηχανισμό αυτό, επιστρέφεται στο Ηνωμένο Βασίλειο το ισοδύναμο του 0,66% του καθαρού αρνητικού δημοσιονομικού υπολοίπου του. Η χρηματοδότηση της βρετανικής αντιστάθμισης κατανέμεται μεταξύ των υπολοίπων κρατών μελών κατά αναλογία προς το μερίδιό τους στο ΑΕΕ της ΕΕ, με εξαίρεση τη Γερμανία, την Αυστρία, τις Κάτω Χώρες και τη Σουηδία, το μερίδιο των οποίων μειώνεται κατά τα τρία τέταρτα. Το οικονομικό αυτό βάρος ανακατανέμεται μεταξύ των είκοσι δύο άλλων κρατών μελών.

Η Απόφαση για το σύστημα ιδίων πόρων της Ε.Ε. λαμβάνεται κατ' εφαρμογή του τρίτου εδαφίου του άρθρου 311 της ΣΛΕΕ, από το Συμβούλιο που αποφασίζει σύμφωνα με ειδική νομοθετική διαδικασία ομοφώνως και μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Περαιτέρω, σύμφωνα με το τέταρτο εδάφιο του άρθρου 311 της ΣΛΕΕ, τα μέτρα εφαρμογής του συστήματος ιδίων πόρων της Ένωσης αποφασίζονται μέσω κανονισμών, από το Συμβούλιο, μετά από την έγκριση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σύμφωνα με ειδική νομοθετική διαδικασία, εφόσον αυτό προβλέπεται στην προαναφερόμενη Απόφαση.

Με βάση τα ανωτέρω η Απόφαση 2014/335/ΕΕ, Ευρατόμ του Συμβουλίου της 26ης Μαΐου 2014³¹ θεσπίζει κανόνες για την κατανομή των ιδίων πόρων της Ένωσης προκειμένου να εξασφαλισθεί η χρηματοδότηση του ετήσιου προϋπολογισμού της Ένωσης. Περαιτέρω και λαμβάνοντας υπόψη τα προβλεπόμενα στο άρθρο 9 της Απόφασης αυτής ο Κανονισμός (ΕΕ, Ευρατόμ) αριθ. 608/2014 του Συμβουλίου της

³¹ ΕΕ L 168/105/7.6.2014

26ης Μαΐου 2014³² θεσπίζει εκτελεστικά μέτρα για το σύστημα των ιδίων πόρων της Ε.Ε.

Επιπλέον, σύμφωνα με τα οριζόμενα στην παράγραφο 2 του άρθρου 322 της ΣΛΕΕ, με τον Κανονισμό (ΕΕ, Ευρατόμ) αριθ. 609/2014 του Συμβουλίου της 26ης Μαΐου 2014³³ το Συμβούλιο, αποφάσισε, προτάσσει της Επιτροπής και μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Ελεγκτικό Συνέδριο, για τις μεθόδους και τη διαδικασία απόδοσης στην Επιτροπή των ιδίων πόρων της Ένωσης και για τα μέτρα αντιμετώπισης των ταμειακών αναγκών.

4.4 Προβλέψεις ιδίων πόρων για το 2017

Οι προβλέψεις για τους παραδοσιακούς ιδίους πόρους που πρέπει να εισπραχθούν το 2017, καθώς και για τις βάσεις ΦΠΑ και ΑΕΕ εγκρίθηκαν σε συνεδρίαση της συμβουλευτικής επιτροπής ιδίων πόρων (Advisory Committee on Own Resources/ACOR) στις 18 Μαΐου 2016 και συμπεριλήφθηκαν στο Σχέδιο Προϋπολογισμού (ΣΠ) του 2017. Στη συνεδρίαση εκείνη συμμετείχαν εκπρόσωποι των 28 κρατών μελών, της Επιτροπής και του Συμβουλίου. Ωστόσο, οι τελικές προβλέψεις που εγκρίθηκαν για τις βάσεις ΦΠΑ και ΑΕΕ είναι αποτέλεσμα συμβιβασμού μεταξύ των προβλέψεων της Επιτροπής και των παρεχόμενων από τα κράτη μέλη προβλέψεων. Αναλυτικότερα:

- Το προβλεπόμενο ποσό αναφορικά με τις εισφορές του τομέα της ζάχαρης αντιστοιχεί στο συνολικό τέλος παραγωγής ζάχαρης της ΕΕ που πρέπει να εισπραχθεί το 2017 και εκτιμάται σε 124,7 εκατ. EUR (μετά την παρακράτηση του 25% από τα κράτη μέλη για τα έξοδα είσπραξης).
- Το προβλεπόμενο ποσό των συνολικών τελωνειακών δασμών της ΕΕ που πρέπει να εισπραχθούν το 2017 ανέρχεται σε 20 000,5 εκατ. EUR (μετά την παρακράτηση του 25 % από τα κράτη μέλη για έξοδα είσπραξης).
- Η χωρίς προσαρμογή βάση ΦΠΑ της ΕΕ για το 2017 θα ανέλθει σύμφωνα με τις προβλέψεις, σε 6.477.447,9 εκατ. EUR.

³² ΕΕ L 168/29/7.6.2014

³³ ΕΕ L 168/39/7.6.2014

- Η βάση του ΑΕΕ της ΕΕ για το 2017 ανέρχεται, σύμφωνα με τις προβλέψεις, σε 15.033.319,9 εκατ. EUR.
- Το ποσό που θα εγγραφεί στον προϋπολογισμό του 2017 για τη «διόρθωση των δημοσιονομικών ανισορροπιών υπέρ του Ηνωμένου Βασιλείου» (διόρθωση υπέρ του ΗΒ) εκτιμάται σε 4.858.668.851 EUR.

Στο Παράρτημα 1 παρουσιάζονται τα αριθμητικά στοιχεία της χρηματοδότησης του σχεδίου προϋπολογισμού, της κατανομής ανά είδος εσόδων, της διορθώσεως υπέρ του ΗΒ καθώς και της χρηματοδότησης του γενικού προϋπολογισμού ανά κατηγορία ιδίων πόρων και ανά κράτος μέλος (ΣΠ του 2017).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΕΜΠΤΟ

Η προβληματική της οικονομικής αυτονομίας της ΕΕ και των ιδίων πόρων

5.1 Ο πλασματικός χαρακτήρας της οικονομικής αυτονομίας της ΕΕ

Η ιστορία του προϋπολογισμού της ΕΕ στιγματίζεται από οικονομικές και πολιτικές κρίσεις μεταξύ των κρατών μελών, τα κράτη μέλη και τα θεσμικά όργανα της Ένωσης, ακόμη και μεταξύ των τελευταίων. Η αρχή της οικονομικής αυτονομίας βρίσκεται συχνά στο επίκεντρο αυτών των αντιπαραθέσεων καθώς η πρόκληση για την ΕΕ είναι να διαθέτει επαρκείς πόρους για την εκτέλεση των πολιτικών και την επίτευξη των στόχων που θέτουν οι Συνθήκες. Υπό αυτήν την έννοια, η αρχή της οικονομικής αυτονομίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι συνυφασμένη με το σύστημα «των ιδίων πόρων». Το ζήτημα των ιδίων πόρων είναι σημαντικό από διαρθρωτική και πολιτική άποψη. Πράγματι, η προέλευση των πόρων καθορίζει τη σχέση μεταξύ των πολιτών, των κρατών μελών και των θεσμικών οργάνων της ΕΕ, ενώ περιλαμβάνει το ζήτημα της οικονομικής αυτονομίας της Ένωσης. Εν τούτοις, η πραγματικότητα της σχέσης των κρατών μελών και των οικονομικών της ΕΕ δεν αντανακλάται στην αρχή αυτή.

Ο προϋπολογισμός της ΕΕ αντιπροσωπεύει ποσοστό περίπου 1% του ακαθάριστου εθνικού εισοδήματος της ΕΕ (ΑΕΕ), και μόλις πάνω από το 2% του συνόλου των δημόσιων δαπανών στην ΕΕ. Τα στατιστικά αυτά στοιχεία δεν δύνανται να ενισχύσουν την ιδέα του «εξευρωπαϊσμού» των εθνικών δημόσιων οικονομικών καθώς παραμένει στην δικαιοδοσία των κρατών μελών η οικονομική λειτουργία της ΕΕ.

Σύμφωνα με την αρχή της δημοσιονομικής αυτονομίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι ίδιοι πόροι μεταφέρονται *ab initio*, χωρίς να απαιτείται καμία κοινοβουλευτική έγκριση³⁴. Εν τούτοις, η οικονομική αυτονομία της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν ξεφεύγει από τα όρια των διακρατικών θεμελίων αυτής της *sui generis* οντότητας. Σύμφωνα με

³⁴ Beligh Nabi(2007), “Du caractère fictif del’ autonomie financière del’ Union Européenne”, *Revue française d’administration publique*

τη βούληση των κρατών μελών της, η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν έχει δημοσιονομικούς πόρους συγκρίσιμους με εκείνους ενός κυρίαρχου κράτους, ούτε το δικαίωμα να επιβάλλει και να συλλέγει φόρους.

Η αρχή της οικονομικής αυτονομίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης βρίσκεται αντιμέτωπη με μια πραγματικότητα: το δικαίωμα των κρατών μελών να εκφράσουν τη θέλησή τους και να ενεργήσουν για τη χρηματοδότηση και τη διαχείριση των οικονομικών της Ένωσης. Η «πανταχού παρουσία» του κράτους μέλους αποκαλύπτει την οικονομική και διαρθρωτική ατέλεια της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τον πλασματικό χαρακτήρα της αυτονομίας της.

5.2 «Οι οικονομικές ατέλειες» της ΕΕ

Η Συνθήκη της 8ης Απριλίου 1965 καθιέρωσε ένα ενιαίο προϋπολογισμό των Κοινοτήτων, ωστόσο τα διακρατικά θεμέλια της Ευρωπαϊκής Ένωσης παρεμποδίζουν την αρχή της αυτονομίας. Η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν έχει την «αρμοδιότητα της αρμοδιότητας»³⁵ (Kompetenz Kompetenz) για να καθορίσει τις λεπτομέρειες της δικής της χρηματοδότησης. Η δημιουργία των ιδίων πόρων προκύπτει από την κυρίαρχη βούληση των κρατών μελών. Η διαδικασία της δημιουργίας των ιδίων πόρων που αναφέρεται στο άρθρο 311 ΣΛΕΕ, οδηγείται από μια λογική διακυβερνητισμού, που επιτρέπει στα κράτη μέλη να επωφεληθούν από το τεκμήριο αρμοδιότητας. Σύμφωνα με το τρίτο εδάφιο του εν λόγω άρθρου: *«Το Συμβούλιο, αποφασίζοντας σύμφωνα με ειδική νομοθετική διαδικασία ομοφώνως και μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, εκδίδει απόφαση που καθορίζει τις διατάξεις που διέπουν το σύστημα των ιδίων πόρων της Ένωσης. Στο πλαίσιο αυτό, μπορεί να καθιερώνει νέες κατηγορίες ιδίων πόρων ή να καταργεί υπάρχουσα κατηγορία. Η απόφαση αυτή τίθεται σε ισχύ μόνο μετά την έγκρισή της από τα κράτη*

³⁵ Στη Συνθήκη της Λισαβόνας διευκρινίζεται η κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ της ΕΕ και των χωρών μελών της. Παράλληλα με τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, κατοχυρώνεται η αρχή της δοτής αρμοδιότητας [άρθρο 5 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ)]. Σύμφωνα με την αρχή αυτή, η ΕΕ μπορεί να ενεργεί μόνον εντός των ορίων των αρμοδιοτήτων που της έχουν ανατεθεί με τις συνθήκες της ΕΕ. Οι αρμοδιότητες αυτές ορίζονται στα άρθρα 2 - 6 της Συνθήκης για τη λειτουργία της ΕΕ (ΣΛΕΕ).

μέλη, σύμφωνα με τους αντίστοιχους συνταγματικούς κανόνες τους». Πρόκειται για μια διαδικασία ιδιαιτέρως «βαριά», αντίστοιχης αυτής για την αναθεώρηση των Συνθηκών.

Τα κράτη μέλη έχουν την εξουσία λήψης αποφάσεων για τα οικονομικά της Ένωσης. Επιπροσθέτως, ο γενικός προϋπολογισμός της ΕΕ χρηματοδοτείται σε μεγάλο βαθμό από τα κράτη μέλη. Στο πλαίσιο αυτό, ο τρόπος της χρηματοδότησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, την τοποθετεί σε μια «παθολογική» μορφή οικονομικής εξάρτησης (Potteau, 2004). Ο αρχικός μύθος ενός αυτόνομου και ανεξάρτητου ενωσιακού προϋπολογισμού από τα κράτη μέλη υπονομεύεται από μια διαδικασία προοδευτικής «επανεθνικοποίησης» των ιδίων πόρων.

Η φιλοδοξία των Κοινοτήτων για την οικονομική αυτονομία αντανάκλαται στην απόφαση της 21^{ης} Απριλίου 1970. Η απόφαση αυτή αντικατέστησε τις κρατικές συνεισφορές, οι οποίες αποτελούσαν ένα μέσο ελέγχου για τα κράτη μέλη επί των πολιτικών που επιχειρούνταν από τις Κοινότητες, με την αυτόματη χρηματοδότηση που επιτυγχάνει το σύστημα των ιδίων πόρων. Πρόκειται για ένα ιστορικό βήμα προς την «οικονομική ωριμότητα» της τότε Κοινότητας.

Ωστόσο, οι διαδικασίες που περιγράφονται στο άρθρο 311 ΣΛΕΕ (πρώην 269 ΣΕΚ) συγκλίνουν σε ένα θεμελιώδες χαρακτηριστικό: κυριαρχούνται από ένα διακρατικό στάδιο ανάλογο με τις διεθνείς διαπραγματεύσεις και υπακούουν στον κανόνα της ομοφωνίας. Η προϋπόθεση της ομοφωνίας για αποφάσεις περί «ιδίων πόρων» και «δημοσιονομικών πλαισίων» έχει ως συνέπεια κάθε αποτέλεσμα διαπραγματεύσεων σε αυτούς τους τομείς να εξαρτάται από την καλή θέληση και τις οικονομικές δυνατότητες ακόμη και των πιο επιφυλακτικών κρατών μελών, πλούσιων ή φτωχών και τούτο έχει συχνά απογοητευτικά αποτελέσματα. Ο κανόνας της ομοφωνίας επιτρέπει σε ένα κράτος μέλος να εμποδίσει την έκδοση της απόφασης για τους «ιδίους πόρους». Υπό το πρίσμα αυτό, η λογική της ολοκλήρωσης φαίνεται να παραχωρεί τη θέση της στον διακρατισμό. Η Επιτροπή, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο καλούνται να εκφράσουν τη θέση τους αλλά η βούληση των κρατών μελών είναι καθοριστική. Μόλις ληφθεί η απόφαση, η διαδικασία εισέρχεται σε αμιγώς κρατική φάση. Η έναρξη ισχύος της απόφασης για τους ίδιους πόρους υπόκειται στην πραγματικότητα σε έγκριση από τα κράτη μέλη σύμφωνα με τους αντίστοιχους συνταγματικούς κανόνες τους.

5.3 «Οι διαρθρωτικές ατέλειες» της ΕΕ

Οι οικονομικές ατέλειες της Ένωσης, που περιγράφηκαν ανωτέρω, ενισχύονται από τις διαρθρωτικές ατέλειες που αναδεικνύουν την πλασματική φύση της αρχής της δημοσιονομικής αυτονομίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στο πλαίσιο του συστήματος των ιδίων πόρων, η Ένωση δεν διαθέτει επαρκείς τεχνικές και οργανωτικές ικανότητες για την πραγματική διαχείριση των οικονομικών της. Η οικονομική διαχείριση της Ένωσης πάσχει από μια οργανική εξάρτηση από τα κράτη μέλη. Μια ολιστική προσέγγιση των οικονομικών σχέσεων μεταξύ της Ένωσης και των κρατών μελών αναδεικνύει την εξάρτηση της πρώτης σε σχέση με τις εθνικές διοικήσεις για την πραγματική διαχείριση των εσόδων και των δαπανών της. Τα εθνικά ελεγκτικά όργανα είναι υπεύθυνα για την επίβλεψη όλων των εργασιών ελέγχου και την ανάκτηση των αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών. Ο αρχικός έλεγχος των εσόδων και των δαπανών ασκείται κατά μεγάλο μέρος από τις εθνικές αρχές. Οι αρχές αυτές διατηρούν την αρμοδιότητά τους κυρίως όσον αφορά τους παραδοσιακούς ιδίους πόρους, τομέας στον οποίο διαθέτουν τις αναγκαίες διαδικασίες ελέγχου και είσπραξης των ποσών. Τα κράτη μέλη κρατούν το 25% των παραδοσιακών ιδίων πόρων για την κάλυψη των εξόδων είσπραξης. Οι επιχειρησιακές δαπάνες του Ευρωπαϊκού Γεωργικού Ταμείου Εγγυήσεων (ΕΓΤΕ), του Ευρωπαϊκού Γεωργικού Ταμείου Αγροτικής Ανάπτυξης (ΕΓΤΑΑ) και των διαρθρωτικών ταμείων ελέγχονται επίσης στο αρχικό στάδιο από τις αρχές των κρατών μελών.

Η αντικατάσταση των χρηματοδοτικών συνεισφορών με τους ίδιους πόρους των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων δεν συνοδεύτηκε από τη δημιουργία μιας πολιτικής για την κοινοτική διοίκηση. Η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν συλλέγει η ίδια τους ίδιους πόρους που διατίθενται σε αυτήν και οι οποίοι τροφοδοτούν τον προϋπολογισμό της. Εναπόκειται στα κράτη μέλη να διασφαλίσουν την είσπραξη των ιδίων πόρων, επί τη βάση της αρχής της θεσμικής αυτονομίας. Φυσικά, η εξουσία διάθεσης των εν λόγω εσόδων ανήκει στην Ευρωπαϊκή Ένωση, αλλά «η οικονομική διοίκηση είναι στα χέρια των κρατών μελών».

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αναλαμβάνει το μεγαλύτερο μέρος της υλοποίησης του ευρωπαϊκού προϋπολογισμού, αλλά πάνω από το 80% των δαπανών υλοποιείται σε

εθνικό επίπεδο μέσω των κρατών μελών. Ως εκ τούτου, οι σχεδιαζόμενες δαπάνες από τον προϋπολογισμό της ΕΕ εξαρτώνται σε μεγάλο βαθμό από τη δράση των διοικήσεων των κρατών μελών. Η εφαρμογή του εθνικού οικονομικού δικαίου στο σκέλος των δαπανών της ΕΕ προκύπτει από την απουσία ενός ενωσιακού συστήματος διοίκησης.

Το «έλλειμμα της οικονομικής αυτονομίας» της Ευρωπαϊκής Ένωσης, έχει άμεση σχέση με τις διακρατικές βάσεις αυτής της οντότητας. Τα οικονομικά της Ένωσης σχετίζονται με την προθυμία των κρατών μελών και των δράσεων των κρατικών φορέων. Επίσης, η προβληματική των οικονομικών της ΕΕ αντιμετωπίζεται άμεσα με τη λογική των εθνικών συμφερόντων του κάθε κράτους μέλους. Οι εθνικές συνεισφορές τροφοδοτούν τη σύγκρουση καθώς τα κράτη μέλη καταλήγουν να συμμετέχουν σε υπολογισμούς για τη συμβολή τους στη χρηματοδότηση του προϋπολογισμού της ΕΕ, γεγονός που δε συνάδει με τη λογική της αυτονομίας. Ωστόσο, η εξουσία των κρατών μελών να συλλέγουν φόρους και να κατανέμουν τις δαπάνες είναι ένα από τα χαρακτηριστικά της κρατικής κυριαρχίας. Αυτή η δικαιοδοσία του κράτους δεν έχει μεταφερθεί στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Ως εκ τούτου, η πραγματική οικονομική αυτονομία βρίσκεται αντιμέτωπη με μια νομική πραγματικότητα: τη φορολογική κυριαρχία των κρατών μελών.

5.4 Η προβληματική των ιδίων πόρων

Ο όρος «ίδιοι πόροι» δεν είναι ακριβής (Παπαγιάννης, 2016). Δεν πρόκειται για έσοδα τα οποία προέρχονται από κάποια ιδιαίτερη ενωσιακή πηγή, αλλά για έσοδα που ουσιαστικά προέρχονται από τους εθνικούς προϋπολογισμούς σε ένα ποσοστό περίπου 75%. Ως πραγματικά «ίδιοι πόροι» μπορούν να θεωρηθούν τα έσοδα από τους δασμούς και τις γεωργικές εισφορές που επιβάλλει η ίδια η Ένωση στα προϊόντα τρίτων χωρών.

Υπό αυτήν την έννοια τα κράτη μέλη παραμένουν οι «κύριοι της Ένωσης» που προσδιορίζουν τη χρηματοδότησή της και φέρουν τη δημοσιονομική ευθύνη όχι μόνο για την πρόβλεψη των όποιων εσόδων της αλλά και για την είσπραξη τους και την εν συνεχεία μεταβίβασή τους στα ενωσιακά ταμεία. Η Ένωση δε διαθέτει καμία αρμοδιότητα επιβολής φόρων ούτε ανάληψης δανείων, πέραν μιας περιορισμένης

δυνατότητας βάσει του άρθρου 352 ΣΛΕΕ. Άλλωστε, οι αρχές του «δημοσιονομικού φεντεραλισμού» (“fiscal federalism”)³⁶ δεν αποτελούν παρά μια μεταφορά στο δημοσιονομικό τομέα της θεμελιώδους για την ΕΕ αρχής της επικουρικότητας³⁷, σύμφωνα με την οποία θα πρέπει να εκχωρούνται στο κοινοτικό επίπεδο εκείνες και μόνο εκείνες οι πολιτικές που ασκούνται αποδοτικότερα στο κεντρικό επίπεδο. Η άσκηση των πολιτικών πρέπει να γίνεται αποκεντρωμένα, όσο γίνεται πλησιέστερα στον πολίτη, διότι έτσι εξασφαλίζεται ικανοποίηση των αναγκών του, και πρέπει να μεταφέρεται στο κεντρικότερο, «ομοσπονδιακό» επίπεδο μόνο όταν αποδεικνύεται η ύπαρξη σημαντικών διασυννοριακών επιπτώσεων ή/και μεγάλων οικονομικών κλίμακας. Η μόνη σχετική αυτονομία περιορίζεται στην επιβολή δασμών και εισφορών επί προϊόντων τρίτων χωρών, όπως επίσης και στις κρατήσεις επί των υπαλλήλων της ή των διαφόρων χρηματικών κυρώσεων που επιβάλλει τόσο σε ιδιώτες όσο και στα κράτη μέλη.

Η συζήτηση για τη μετατροπή του συστήματος των ιδίων πόρων είναι μεγάλη, αναζωπυρώνεται κάθε φορά όταν πρόκειται να αποφασιστεί το σύστημα που θα εφαρμοστεί στην περίοδο που καλύπτει το νέο μακροχρόνιο δημοσιονομικό πλαίσιο, αλλά σπάνια υπερβαίνει την ακαδημαϊκή ανάλυση, έστω και αν συμμετέχουν ενεργά σε αυτή οι υπερεθνικοί θεσμοί – η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Τα βασικά επιχειρήματα υπέρ του ενός ή του άλλου εναλλακτικού πόρου κινούνται συνήθως γύρω από έναν από τους δύο άξονες: τη μέγιστη αποδοτικότητα, που συνδέεται με την ανάγκη εσωτερίκευσης των εξωτερικών επιδράσεων (αν το όφελος από μια υπηρεσία ξεπερνά τα εθνικά σύνορα, τότε θα πρέπει και η χρηματοδότηση της υπηρεσίας αυτής να ανατίθεται σε «ανώτερα» επίπεδα διακυβέρνησης), ή τις αρχές δικαιοσύνης, είτε της «οριζόντιας δικαιοσύνης», σύμφωνα με την οποία το καθοριστικό στοιχείο είναι η ικανότητα πληρωμής (ο

³⁶ Οι αρχές του «δημοσιονομικού φεντεραλισμού» παραπέμπουν στην ύπαρξη ανώτερων (κεντρικότερων) και κατώτερων κυβερνήσεων, ενώ η ΕΕ αποτελεί ξεχωριστή πολιτική οντότητα.

³⁷ Η αρχή της επικουρικότητας ορίζεται στο άρθρο 5 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Στόχος της είναι να εξασφαλίζει ότι οι αποφάσεις λαμβάνονται όσο το δυνατό πλησιέστερα στους πολίτες, και ότι διενεργούνται διαρκείς έλεγχοι ώστε να εξακριβώνεται ότι η δράση σε επίπεδο Ένωσης είναι δικαιολογημένη υπό το φως των διαθέσιμων δυνατοτήτων σε εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο. Πιο συγκεκριμένα, είναι η αρχή δυνάμει της οποίας η ΕΕ δεν αναλαμβάνει δράση (εκτός από τους τομείς που εμπίπτουν στην αποκλειστική της αρμοδιότητα), παρά μόνο εφόσον η δράση αυτή είναι πιο αποτελεσματική από την αντίστοιχη δράση σε εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο. Είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με την αρχή της αναλογικότητας, η οποία απαιτεί να μην υπερβαίνει τα απαραίτητα για την επίτευξη των στόχων της συνθήκης όρια.

καθένας να πληρώνει ανάλογα με τα μέσα που διαθέτει), είτε με την προσθήκη στοιχείων προοδευτικότητας σε αυτήν.

Ο αριθμός των προτάσεων για μεταβολή του δημοσιονομικού καθεστώτος της ΕΕ είναι μεγάλος και αυξανόμενος. Οι περισσότερες προτάσεις αναζητούν τη δομή του προϋπολογισμού που θα μεγιστοποιεί την «ευρωπαϊκή προστιθέμενη αξία», είτε με κάλυψη των οικονομικών λειτουργιών που δεν καλύπτονται (κυρίως της μακροοικονομικής σταθεροποιητικής πολιτικής), είτε μέσω μιας καλύτερης ισορροπίας μεταξύ δημοσιονομικών και ρυθμιστικών εργαλείων άσκησης της πολιτικής, μέσω δηλαδή μεγαλύτερης δημοσιονομικής έμφασης στην παροχή των «ευρωπαϊκών δημόσιων αγαθών».

Ακόμη πάντως και στο πλαίσιο αυτών των ακαδημαϊκών διεργασιών και συζητήσεων, η διάσταση της κατανομής των βαρών μεταξύ των κρατών-μελών είναι πάντοτε παρούσα, συχνά κάπως σιωπηρά και συγκεκριμένα. Το καθαρό δημοσιονομικό όφελος δεν αναφέρεται ρητά, ούτε η περίφημη “juste retour” («δίκαιη επιστροφή»). Οι χρησιμοποιούμενοι όροι είναι η «ισόρροπη κατανομή οφέλους-βάρους» ή και η «δίκαιη αναδιανομή». Οι προτάσεις αφορούν τη δομή των εσόδων του προϋπολογισμού, αλλά και τη δομή των δαπανών.

Το τρέχον σύστημα των ιδίων πόρων απέδωσε ικανοποιητικά, τόσο από άποψη επάρκειας όσο και από άποψη της δίκαιης κατανομής των ακαθάριστων εισφορών. Εν τούτοις, επί τη βάση των κριτηρίων της οικονομικής αυτονομίας, το παρόν σύστημα παρουσιάζει ορισμένες ατέλειες. Τα όργανα της Ένωσης ολοένα και περισσότερο εντοπίζουν και επισημαίνουν τα προβλήματα του όλου συστήματος και κυρίως εκείνα που σχετίζονται με την υπερβολική πολυπλοκότητά του και διατυπώνουν προτάσεις σε μία προσπάθεια να καταστεί η είσπραξη των εσόδων πιο απλή, πιο διαφανής και πιο δημοκρατική. Όπως εύστοχα αναφέρεται σε έκθεση της Επιτροπής³⁸: «Το ισχύον σύστημα ανταποκρίθηκε ικανοποιητικά στα κριτήρια της επάρκειας και της σταθερότητας αλλά είναι σαφές ότι υστερεί όσον αφορά το κριτήριο της ευκρίνειας και απλότητας και ότι δεν συμβάλλει σημαντικά στην αποτελεσματικότερη κατανομή των οικονομικών πόρων στην ΕΕ. Με την πάροδο του χρόνου, το σύστημα χρηματοδότησης έγινε πολυπλοκότερο, πράγμα το οποίο δυσκολεύει τον

³⁸ Έκθεση της Επιτροπής της 6/9/2004 για τη λειτουργία του συστήματος των ιδίων πόρων. Διαθέσιμη στο: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52004DC0505:EL:HTML>

ενδιαφερόμενο πολίτη να κατανοήσει τη λειτουργία του. Επιπλέον, η δημοσιονομική αυτονομία περιορίζεται όλο και περισσότερο. Μολονότι η χρηματοδότηση του προϋπολογισμού εξασφαλίζεται με κανόνες δεσμευτικούς για όλα τα κράτη μέλη, δεν υπάρχει σχεδόν κανένας άμεσος δεσμός με τους πολίτες ή τους φορολογούμενους. Αντ' αυτού, η χρηματοδότηση του προϋπολογισμού βασίζεται σε μεταφορές από τα εθνικά δημόσια ταμεία».

Στις 29 Ιουνίου 2011, η Επιτροπή³⁹ πρότεινε την αντικατάσταση του τρέχοντος συστήματος χρηματοδότησης του προϋπολογισμού της ΕΕ με ένα νέο σύστημα που αξιοποιεί πλήρως τις δυνατότητες που παρέχει η Συνθήκη της Λισαβόνας. Οι προτάσεις περιελάμβαναν τρία κύρια στοιχεία που αλληλοσυμπληρώνονται: την απλούστευση των συνεισφορών των κρατών μελών, τη θέσπιση νέων ιδίων πόρων και τη μεταρρύθμιση των διορθωτικών μηχανισμών. Πιο συγκεκριμένα οι αλλαγές που προτάθηκαν από την Επιτροπή αφορούσαν:

- Την απλοποίηση της συνεισφοράς των κρατών μελών καταργώντας τους περίπλοκους ίδιους πόρους με βάση τον ΦΠΑ από το 2014, με σκοπό τη διαφάνεια και την απλότητα του συστήματος των συνεισφορών.
- Την εισαγωγή δύο νέων ιδίων πόρων: φόρος επί των χρηματοπιστωτικών συναλλαγών (ΦΧΣ)⁴⁰ και εκσυγχρονισμένος ΦΠΑ. Αυτό θα διευκόλυνε τη δημοσιονομική εξυγίανση στα κράτη μέλη, μειώνοντας τις συνεισφορές τους στον προϋπολογισμό της ΕΕ και θα έδινε νέα ώθηση στην ανάπτυξη της εσωτερικής αγοράς στους τομείς του ΦΠΑ και της φορολόγησης του δημοσιονομικού τομέα.
- Τη μεταρρύθμιση των μηχανισμών διόρθωσης αντικαθιστώντας όλες τις υπάρχουσες διορθώσεις με ένα απλό και διαφανές σύστημα κατ' αποκοπή ποσών κατ' αναλογία με την ευημερία των κρατών μελών.

Η ανωτέρω πρόταση της Επιτροπής δε συγκέντρωσε τη γενική συγκατάθεση έτσι ώστε να προωθηθεί προς νομοθέτηση. Εξαίρεση επί των ανωτέρω προτάσεων

³⁹ COM(2011)510, COM(2011)511, COM(2011)512 και SEC(2011)876 της 29ης Ιουνίου 2011

⁴⁰ Γνωστός στη βιβλιογραφία ως φόρος Tobin, μια μορφή φόρου Pigou. Η διεθνής χρηματοοικονομική αστάθεια έχει πυκνώσει τις φωνές που καλούν για μια νέα χρηματοοικονομική αρχιτεκτονική. Στις προτεινόμενες πολιτικές για αυτή την νέα αρχιτεκτονική είναι ο φόρος στις διεθνείς συναλλαγές συναλλάγματος αποκαλούμενος και ως φόρος Tobin. Οι υπέρμαχοι αυτού του φόρου υποστηρίζουν ότι ο φόρος μπορεί να εφαρμοστεί και ότι θα βοηθήσει να μειωθεί η χρηματοοικονομική αστάθεια. Όσοι ασκούν κριτική στον φόρο Tobin ισχυρίζονται ότι θα ενισχύσει την διακύμανση της αγοράς λόγω αποθάρρυνσης των συναλλαγών, η οποία θα οδηγήσει σε μείωση της ρευστότητας της αγοράς.

αποτελεί μόνο η απόφαση του Συμβουλίου της 22ας Ιανουαρίου 2013 (2013/52/ΕΕ) περί ενισχυμένης συνεργασίας στη φορολόγηση των χρηματοπιστωτικών συναλλαγών. Η απόφαση αυτή αφορά 11 κράτη μέλη⁴¹ που διατύπωσαν την επιθυμία τους να εγκαθιδρύσουν ενισχυμένη συνεργασία⁴² μεταξύ τους στον τομέα του ΦΧΣ. Δυστυχώς, οι σχετικές διαπραγματεύσεις κινούνται πολύ αργά και δεν προβλέπεται ένα άμεσο αίσιο τέλος (Παπαγιάννης, 2016).

⁴¹ Βέλγιο, Γερμανία, Εσθονία, Ελλάδα, Ισπανία, Γαλλία, Ιταλία, Αυστρία, Πορτογαλία, Σλοβενία και Σλοβακία

⁴² Άρθρο 20 ΣΕΕ και 326 ΣΛΕΕ

Η ενισχυμένη συνεργασία στον σχετικό τομέα σέβεται τις Συνθήκες και το δίκαιο της Ένωσης σύμφωνα με το άρθρο 326 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ. Σύμφωνα με το άρθρο 326 δεύτερη παράγραφος της ΣΛΕΕ, οι εν λόγω συνεργασίες δεν θίγουν την εσωτερική αγορά ούτε την οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή· δεν συνιστούν διάκριση ή φραγμό στις συναλλαγές μεταξύ των κρατών μελών ούτε προκαλούν στρεβλώσεις του ανταγωνισμού μεταξύ τους.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΚΤΟ

Οι προοπτικές του συστήματος των ιδίων πόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης

6.1 Προς μια μεταρρύθμιση του συστήματος των ιδίων πόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Το ζήτημα των «ιδίων πόρων» αποτελεί σημαντική συνιστώσα της επανεξέτασης του προϋπολογισμού. Από την αρχή της δεκαετίας του 1970, η ΕΕ εισέπραττε ιδίους πόρους που προέρχονταν από κοινές πολιτικές, όπως οι δασμοί του κοινού δασμολογίου. Η αυτονομία αυτών των ιδίων πόρων υπονομεύθηκε σταδιακά, και το ισχύον σύστημα χρηματοδότησης της ΕΕ εξελίχθηκε αργά αλλά σταθερά σε ένα δυσνόητο και αδιαφανές μείγμα εισφορών από τους εθνικούς προϋπολογισμούς, διορθώσεων και επιστροφών. Δεν είναι πλέον σαφές πώς συνδέονται οι αρχικοί ίδιοι πόροι με τις κοινές πολιτικές της ΕΕ, γεγονός που καθιστά το σύστημα λιγότερο διαφανές και αυξάνει τις αμφιβολίες για το κατά πόσον είναι δίκαιο. Είναι αναγκαίο να εξευρεθεί μια νέα προσέγγιση ώστε να ευθυγραμμιστεί εκ νέου η χρηματοδότηση της ΕΕ με τις αρχές της αυτονομίας, της διαφάνειας και της δικαιοσύνης.

Σε διάφορα ψηφίσματα κατά τα τελευταία έτη (π.χ. το ψήφισμα της 17ης Δεκεμβρίου 2014 για το σύστημα των ιδίων πόρων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων⁴³), το Κοινοβούλιο επεσήμανε τα προβλήματα του συστήματος ιδίων πόρων, και κυρίως εκείνα που οφείλονται στον υπερβολικά περίπλοκο χαρακτήρα του. Το Κοινοβούλιο διατύπωσε προτάσεις προκειμένου να εξασφαλιστεί η δημοσιονομική ανεξαρτησία της Ένωσης και προκειμένου να καταστεί η είσπραξη των εσόδων απλούστερη, διαφανέστερη και πιο δημοκρατική.

Η Συνθήκη της Λισαβόνας ορίζει ότι ο προϋπολογισμός πρέπει να χρηματοδοτείται στο ακέραιο από ιδίους πόρους, και εξουσιοδοτεί το Συμβούλιο, κατόπιν διαβούλευσης με το Κοινοβούλιο, να εγκρίνει ομόφωνα απόφαση σχετικά με το

⁴³ Νομοθετικό ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 17ης Δεκεμβρίου 2014 σχετικά με την πρόταση κανονισμού του Συμβουλίου που αφορά την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ, Ευρατόμ) αριθ. 1150/2000 σχετικά με την εφαρμογή της απόφασης 2007/436/ΕΚ, Ευρατόμ για το σύστημα των ιδίων πόρων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

σύστημα ιδίων πόρων της Ένωσης, στην οποία θα προβλέπεται επίσης η δυνατότητα καθιέρωσης νέων κατηγοριών ιδίων πόρων και κατάργησης υπαρχουσών. Οποιαδήποτε παρόμοια απόφαση θα χρειαστεί να επικυρωθεί από τα κράτη μέλη. Ωστόσο, το Συμβούλιο μπορεί πλέον να εγκρίνει τα μέτρα εφαρμογής μιας τέτοιας απόφασης μόνο με τη συγκατάθεση του Κοινοβουλίου. Το γεγονός αυτό μπορεί να θεωρηθεί ότι αποτελεί βήμα προς την κατεύθυνση επέκτασης της κοινοτικής μεθόδου και στον τομέα των ιδίων πόρων της Ένωσης.

Με βάση τις νέες διατάξεις της Συνθήκης της Λισαβόνας, το Κοινοβούλιο έχει ζητήσει ριζική μεταρρύθμιση, σε πολλά ψηφίσματά του. Στο ψήφισμα της 13ης Μαρτίου 2013⁴⁴ υπερψήφισε την πρόταση της Επιτροπής για μεταρρύθμιση του συστήματος ιδίων πόρων από τον ΦΠΑ. Η προτεινόμενη από το Κοινοβούλιο μεταρρύθμιση στοχεύει στην επίτευξη ενός αυτόνομου, δικαιότερου, απλούστερου και διαφανέστερου συστήματος, όπου το μερίδιο των εσόδων από το ΑΕΕ θα μειωθεί σε ένα μέγιστο ποσοστό της τάξεως του 40% και θα αντικατασταθεί από έναν ή περισσότερους γνήσιους ιδίους πόρους. Οι διορθώσεις υπέρ χωρών και οι διορθωτικοί μηχανισμοί θα καταργηθούν προοδευτικά. Η μεταρρύθμιση όχι μόνο δεν θα αυξήσει τη συνολική φορολογική επιβάρυνση των πολιτών αλλά επιπλέον θα μειώσει την επιβάρυνση των εθνικών ταμείων. Το Κοινοβούλιο επανέλαβε την έκκλησή του για μεταρρύθμιση με το ψήφισμά του, της 15ης Απριλίου 2014, σχετικά με τις «διαπραγματεύσεις για το ΠΔΠ 2014-2020: διδάγματα που πρέπει να αντληθούν και μελλοντικές προοπτικές».

Στο νομοθετικό ψήφισμά του της 16ης Απριλίου 2014 επί του σχεδίου απόφασης του Συμβουλίου για το σύστημα ιδίων πόρων, το Κοινοβούλιο επεσήμανε τη σημασία της Ομάδας Υψηλού Επιπέδου (High Level Group on Own Resources/HLGOR) για τους ιδίους πόρους, η οποία συγκροτήθηκε χάρη στην επιμονή του Κοινοβουλίου κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων για το Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο (ΠΔΠ) για την περίοδο 2014-2020. Η Ομάδα Υψηλού Επιπέδου, που απαρτίζεται από εκπροσώπους του Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής και έχει πρόεδρο τον Mario Monti, θα αναλάβει μια γενική επανεξέταση του συστήματος ιδίων πόρων, σε διάλογο με τα εθνικά κοινοβούλια. Η πρώτη έκθεση αξιολόγησης της εν λόγω ομάδας δημοσιεύτηκε στις 17 Δεκεμβρίου 2014. Σύμφωνα με την εντολή

⁴⁴ Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 13ης Μαρτίου 2013 σχετικά με τα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 7ης και 8ης Φεβρουαρίου 2013 για το Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο (ΠΔΠ)

της, η ομάδα υψηλού επιπέδου θα βασίσει την εκ μέρους της αναθεώρηση στις αρχές της απλότητας, της διαφάνειας, της δικαιοσύνης και της δημοκρατικής λογοδοσίας. Στο πλαίσιο αυτό θα επικεντρωθεί σε προβληματισμούς που άπτονται των οικονομικών και πολιτικών συνθηκών, καθώς και σε θεσμικά και διαδικαστικά ζητήματα. Τα αποτελέσματα των εργασιών της αξιολογούνται το 2016, παράλληλα με την αναθεώρηση του ΠΔΠ, έτσι ώστε οι ενδεχόμενες μεταρρυθμίσεις να μπορούν να τεθούν σε εφαρμογή κατά την περίοδο του προσεχούς ΠΔΠ.

Σύμφωνα με τη Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής (ΕΟΚΕ) με θέμα «Βελτίωση της λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης με βάση τις δυνατότητες της Συνθήκης της Λισαβόνας» και «Δυναμικές εξελίξεις και προσαρμογές της τρέχουσας θεσμικής δομής της Ευρωπαϊκής Ένωσης» στις 15 Ιανουαρίου 2016,⁴⁵ απτή συμβολή στην επίτευξη οικονομιών κλίμακας και στην υλοποίηση των πολιτικών στόχων της ΕΕ θα μπορούσε να έχει η μεταρρύθμιση του συστήματος ιδίων πόρων της ΕΕ, μέσω της απλούστευσης του ισχύοντος συστήματος συνεισφορών και πληρωμών για τα κράτη μέλη, καθώς και μέσω του σχεδιασμού ενός νέου συστήματος ιδίων πόρων και της μεταρρύθμισης του καθεστώτος διορθώσεων. Η τροποποίηση του συστήματος ιδίων πόρων σημαίνει ότι για πρώτη φορά θα γίνει ορθή και πλήρης εφαρμογή του αρχικού άρθρου 201 της Συνθήκης της Ρώμης, και νυν άρθρου 311 της ΣΛΕΕ. Η ΕΟΚΕ εκτιμά ότι έχει καθοριστική σημασία να πληροί το σύστημα ιδίων πόρων μια σειρά κριτηρίων. Τα κριτήρια αυτά θα πρέπει να συμπεριλαμβάνουν τη δικαιοσύνη, την αποτελεσματικότητα, τη σταθερότητα, τη διαφάνεια, την απλότητα, τη λογοδοσία, τη δημοσιονομική πειθαρχία, την έμφαση στην ευρωπαϊκή προστιθέμενη αξία, την επικουρικότητα και τη φορολογική κυριαρχία. Για την επίτευξη αυτών των στόχων, προτείνεται να αξιοποιηθεί η ευκαιρία της επόμενης ενδιάμεσης αναθεώρησης του προϋπολογισμού της ΕΕ, προκειμένου να εγκριθούν οι σχετικές προτάσεις της ομάδας υψηλού επιπέδου υπό την προεδρία του Mario Monti. Πρώτιστος στόχος πρέπει να είναι η ενίσχυση της αυτονομίας του προϋπολογισμού της ΕΕ ούτως ώστε να αποκτήσει πολλαπλασιαστική ισχύ και μεγαλύτερη συμπληρωματικότητα με τους εθνικούς προϋπολογισμούς. Με τον τρόπο αυτόν, θα συμβάλει άμεσα στην επίτευξη οικονομιών κλίμακας και στην υλοποίηση των πολιτικών στόχων της ΕΕ.

⁴⁵ 2016/C 013/27

6.2 Ερευνητικό πρόγραμμα για τη μεταρρύθμιση της χρηματοδότησης της ΕΕ- “Fair Tax Project”

Η διαβούλευση σχετικά με την επανεξέταση του προϋπολογισμού κατέδειξε ότι τα ενδιαφερόμενα μέρη επικρίνουν ιδιαίτερα το σημερινό σύστημα χρηματοδότησης του προϋπολογισμού της ΕΕ. Το σύστημα αυτό θεωρείται αδιαφανές και ιδιαίτερα πολύπλοκο, άδικο – ιδίως όσον αφορά τις διορθώσεις – και βασιζόμενο υπερβολικά σε πόρους που θεωρούνται ως δαπάνες που πρέπει να μειώσουν όσο το δυνατό περισσότερο τα κράτη μέλη. Με εξαίρεση τους δασμούς που απορρέουν από την τελωνειακή ένωση, ο υφιστάμενος πόροι δεν παρουσιάζουν σαφώς καθορισμένους δεσμούς με τις πολιτικές της ΕΕ.

Θα πρέπει να υπογραμμιστεί ότι το επιχείρημα αυτό δεν αφορά το μέγεθος του προϋπολογισμού, αλλά τον κατάλληλο συνδυασμό των πόρων. Η σταδιακή εισαγωγή ενός νέου πόρου θα δώσει το πράσινο φως για τη μείωση, τη σταδιακή κατάργηση ή την εγκατάλειψη άλλων πόρων. Έχουν διατυπωθεί προτάσεις για τη μεταρρύθμιση της χρηματοδότησης του προϋπολογισμού από πανεπιστημιακούς κύκλους, δημόσιες αρχές, μη κυβερνητικές οργανώσεις και από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

Υπό το πρίσμα αυτό, το Fair Tax Project έχει τετραετή διάρκεια (2015-2020) και χρηματοδοτείται από το πρόγραμμα «Ορίζοντας 2020» (Horizon 2020)⁴⁶, το χρηματοδοτικό πλαίσιο της ΕΕ για την Έρευνα και την Καινοτομία που θα καλύψει την περίοδο 2014-2020, με προϋπολογισμό περίπου 80 δισ. ευρώ. Το πρόγραμμα υποστηρίζει τη στρατηγική «Ευρώπη 2020» που αναδεικνύει την έρευνα και την καινοτομία ως κεντρικούς μοχλούς για την έξυπνη, βιώσιμη και ολοκληρωμένη

⁴⁶ Οι τρεις κύριοι βασικοί άξονες του προγράμματος είναι:

- **Επιστημονική Αριστεία** (Excellent Science): Επιστημονική έρευνα παγκόσμιου επιπέδου με στόχο την προσέλκυση στην ΕΕ των καλύτερων επιστημόνων.
- **Βιομηχανική Υπεροχή** (Industrial Leadership): Στρατηγική επένδυση σε τεχνολογίες-κλειδιά, όπως νανοτεχνολογία-μικροηλεκτρονική, συμμετοχή ιδιωτικού τομέα, δημιουργία καινοτόμων επιχειρήσεων.
- **Κοινωνικές Προκλήσεις** (Societal Challenges): Αντιμετώπιση σημαντικών κοινωνικών προκλήσεων, όπως η γήρανση πληθυσμού, εξάντληση ενεργειακών πόρων, αντιμετώπιση κλιματικής αλλαγής.

ανάπτυξη, στοχεύοντας παράλληλα στην αποτελεσματική αντιμετώπιση σημαντικών κοινωνικών προκλήσεων.

Ένας από τους κινητήριους μοχλούς της στρατηγικής «Ευρώπη 2020» είναι η ανάγκη να υπάρχει μια συνολική θεώρηση για την οικονομία και την κοινωνία της ΕΕ, στο πλαίσιο της οποίας οι στόχοι θα αλληλοενισχύονται και οι δράσεις θα μπορούν να εξυπηρετούν συγχρόνως διαφορετικούς σκοπούς. Προς τον σκοπό αυτό δεν απαιτείται ένα ενιαίο ταμείο –απαιτείται όμως υψηλός βαθμός συντονισμού για την εξασφάλιση έξυπνης, βιώσιμης και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξης.

Η Ομάδα Υψηλού Επιπέδου για τους ίδιους πόρους της ΕΕ σε συνεργασία με τους συμμετέχοντες στο Fair Tax Project⁴⁷, έδωσε τις κατευθυντήριες για τη μεταρρύθμιση της χρηματοδότησης της ΕΕ στο Συνέδριο που έλαβε χώρα στη Βιέννη, στις 19 Σεπτεμβρίου 2016 με τίτλο «Options for an EU Tax as an EU Own Resource». Η εισαγωγή νέας φάσης στην εξέλιξη της χρηματοδότησης της ΕΕ θα μπορούσε να συμπεριλάβει τρεις στενά συνδεδεμένες διαστάσεις – την απλούστευση των συνεισφορών των κρατών μελών, την εισαγωγή ενός ή περισσότερων νέων ιδίων πόρων και τη σταδιακή κατάργηση όλων των διορθωτικών μηχανισμών. Δεδομένου ότι είχαν επέλθει τροποποιήσεις σταδιακά, θα πρέπει να διατηρηθούν ορισμένα βασικά στοιχεία του συστήματος χρηματοδότησης της ΕΕ: σταθερή και ικανοποιητική χρηματοδότηση του προϋπολογισμού της ΕΕ, τήρηση της δημοσιονομικής πειθαρχίας και μηχανισμός διασφάλισης ισόρροπου προϋπολογισμού.

⁴⁷ Η κοινοπραξία FairTax αποτελείται από 11 συνεργαζόμενα πανεπιστήμια από 9 χώρες:

1. Åsa Gunnarsson, Umeå University Sweden
2. Lotta Björklund Larsen, Linköping University Sweden
3. Benedicte Brögger, Handelshøyskolen BI Norway
4. Karen Boll, Copenhagen Business School Denmark
5. Ann Mumford, King's College London UK
6. Lynne Oates, University of Exeter UK
7. Emer Mulligan, National University of Ireland, Galway Ireland
8. Margit Schratzenstaller, WIFO Austria
9. Dana Nerudová, Mendel University Czech Republic
10. Kathleen Lahey, Queen's University at Kingston Canada
11. Leonel Cesarino Pessôa, Getulio Vargas Foundation Law School Brazil

Η εισαγωγή νέων ιδίων πόρων θα εκφράζει τη σταδιακή μετατόπιση της δομής του προϋπολογισμού σε πολιτικές που προσεγγίζουν περισσότερο τους πολίτες και φιλοδοξούν να παράσχουν ευρωπαϊκά δημόσια αγαθά και υψηλότερη προστιθέμενη αξία. Θα μπορούσε να υποστηρίξει – και να είναι στενά συνδεδεμένη με – την επίτευξη σημαντικών ενωσιακών ή διεθνών στόχων πολιτικής όσον αφορά, επί παραδείγματι, την ανάπτυξη, την κλιματική αλλαγή ή τις χρηματοπιστωτικές αγορές.

Οι πόροι αυτοί θα πρέπει να είναι περισσότερο συνδεδεμένοι με το κεκτημένο και τους στόχους της ΕΕ σχετικά με την ενίσχυση της συνοχής και την αποτελεσματικότητα του συνόλου του προϋπολογισμού στην εκπλήρωση των προτεραιοτήτων πολιτικής της ΕΕ. Σύμφωνα με το άρθρο 2 παράγραφος 2 της απόφασης της 26^{ης} Μαΐου 2014 για τους ίδιους πόρους ⁴⁸«Επίσης, συνιστούν ιδίους πόρους εγγραφόμενους στον γενικό προϋπολογισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης τα έσοδα από άλλες εισφορές οι οποίες θεσπίζονται ενδεχομένως στο πλαίσιο κοινής πολιτικής».

Επιπροσθέτως, στο πλαίσιο του προγράμματος Fair Tax, εκπονήθηκε τον Ιούνιο του 2016 αναλυτική μελέτη με τίτλο «EU Taxes as genuine own resource to finance the EU budget»⁴⁹. Στη μελέτη αυτή αναλύθηκαν τα κριτήρια αξιολόγησης για τη χρήση των φόρων σε ενωσιακό επίπεδο ως εν δυνάμει νέων γενήσιων ιδίων πόρων. Μια πηγή των φορολογικών εσόδων που αντιπροσωπεύει μια βιώσιμη ΕΕ συμβάλλει στην αειφόρο ανάπτυξη των κρατών μελών της ΕΕ και των πολιτών τους. Για να είναι βιώσιμος ένας ευρωπαϊκός φόρος θα πρέπει να υποστηρίζει ένα είδος ανάπτυξης που ικανοποιεί τις ανάγκες της παρούσας γενιάς χωρίς να θέτει σε κίνδυνο τις δυνατότητες των μελλοντικών γενεών να καλύψουν τις δικές τους ανάγκες. Αυτό το πολύ γενικό κριτήριο αξιολόγησης είναι στην πραγματικότητα ένα σύνθετο κριτήριο που θα πρέπει να καλύπτει ταυτόχρονα τους τέσσερις πυλώνες της αειφόρου ανάπτυξης: τον οικονομικό, τον κοινωνικό, τον περιβαλλοντικό και την πολιτιστικό πυλώνα.

⁴⁸ (2014/335/ΕΕ, Ευρατόμ)

⁴⁹ Διαθέσιμη στην ιστοσελίδα: <http://ec.europa.eu/budget/mff/Library/hlgor/selected-readings/40-DOC-COMM-EuTaxes-Schratzenstalle.pdf>

Επιπροσθέτως, οι εν δυνάμει νέοι ίδιοι πόροι θα πρέπει:

- να έχουν διασυνοριακό χαρακτήρα και να βασίζονται σε ένα σύστημα που καλύπτει το σύνολο της εσωτερικής αγοράς
- να υπολογίζονται με εναρμονισμένη βάση, ούτως ώστε να διασφαλίζουν ενιαία εφαρμογή του πόρου σε ολόκληρη την Ένωση
- να εισπράττονται ενδεχομένως απευθείας από την ΕΕ εκτός του πλαισίου των εθνικών προϋπολογισμών
- να εφαρμόζονται με δίκαιο και ισότιμο τρόπο, χωρίς να επιδεινώνουν το ζήτημα των διορθώσεων
- να λαμβάνεται υπόψη ο σωρευτικός τους αντίκτυπος σε συγκεκριμένους τομείς καθώς και
- να αποφεύγουν την επιβολή νέας και δύσκαμπτης διοικητικής ευθύνης στην ΕΕ στον τομέα της είσπραξης

Στο πλαίσιο αυτό, η φορολογία της ΕΕ για τις χρηματοοικονομικές δραστηριότητες, τα τέλη της ΕΕ σχετικά με τις αερομεταφορές, ο ΦΠΑ της ΕΕ καθώς και ο ενεργειακός φόρος της ΕΕ, βρίσκονται στον προτεινόμενο κατάλογο των υποψήφιων νέων ιδίων πόρων.

6.3 Σχέδιο δράσης για τον ΦΠΑ(Action Plan on VAT)

Στις 6 Απριλίου 2016⁵⁰ η Επιτροπή παρουσίασε ένα σχέδιο δράσης⁵¹ στο οποίο παρατίθενται τρόποι για την επανεκκίνηση του ισχύοντος ενωσιακού συστήματος ΦΠΑ ώστε να απλουστευτεί, να θωρακιστεί έναντι της απάτης και να καταστεί φιλικότερο προς τις επιχειρήσεις. Η Επιτροπή υπογράμμισε ότι οι ισχύοντες κανόνες για τον ΦΠΑ πρέπει επείγοντως να επικαιροποιηθούν ώστε να παρέχουν καλύτερη στήριξη στην ενιαία αγορά, να διευκολύνουν το διασυνοριακό εμπόριο και να συμβαδίζουν με τις επιταγές της σημερινής οικονομίας η οποία χαρακτηρίζεται από την ψηφιοποίηση και την κινητικότητα.

⁵⁰ COM(2016) 148 final

⁵¹ Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: http://ec.europa.eu/taxation_customs/business/vat/action-plan-vat_en

Αναλυτικότερα, η «υστέρηση ΦΠΑ», ήτοι η απόκλιση μεταξύ των αναμενόμενων και των εισπραχθέντων εσόδων από τον ΦΠΑ στα κράτη μέλη, ανήλθε το 2013 περίπου σε 170 δισεκατομμύρια ευρώ. Η καθαυτή διασυνοριακή απάτη εκτιμάται ότι επιφέρει απώλεια εσόδων ΦΠΑ ύψους περίπου 50 δισεκατομμυρίων ευρώ ετησίως στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Ταυτόχρονα, το ισχύον σύστημα ΦΠΑ εξακολουθεί να είναι κατακερματισμένο και δημιουργεί σημαντικό διοικητικό φόρτο, ιδίως για τις ΜΜΕ και τις επιχειρήσεις διαδικτυακού εμπορίου.

Το σχέδιο δράσης καθορίζει την πορεία που πρέπει να ακολουθηθεί για τον εκσυγχρονισμό των ισχυόντων κανόνων περί ΦΠΑ της ΕΕ, συμπεριλαμβανομένων

- των βασικών αρχών για ένα μελλοντικό ενιαίο ευρωπαϊκό σύστημα ΦΠΑ,
- των βραχυπρόθεσμων μέτρων για την αντιμετώπιση της απάτης στον τομέα του ΦΠΑ,
- του εκσυγχρονισμού του πλαισίου των συντελεστών ΦΠΑ και του καθορισμού επιλογών προκειμένου να δοθεί στα κράτη μέλη μεγαλύτερη ευελιξία όσον αφορά τον καθορισμό των συντελεστών αυτών,
- των σχεδίων για την απλούστευση των κανόνων ΦΠΑ για το ηλεκτρονικό εμπόριο στο πλαίσιο της στρατηγικής για την ψηφιακή ενιαία αγορά (DSM), καθώς και για μια συνολική δέσμη μέτρων για τον ΦΠΑ ώστε να διευκολυνθεί η λειτουργία των ΜΜΕ.

Τα κύρια στοιχεία του προτεινόμενου σχεδίου αφορούν:

- Ένα μελλοντικό οριστικό σύστημα ΦΠΑ στην ΕΕ για το διασυνοριακό εμπόριο, προκειμένου να περιοριστούν οι δυνατότητες απάτης

Το ισχύον σύστημα ΦΠΑ πρέπει να εκσυγχρονιστεί ώστε να συμβαδίζει με τις προκλήσεις της σημερινής οικονομίας, που χαρακτηρίζεται από την παγκοσμιοποίηση, την ψηφιοποίηση και την κινητικότητα. Το ισχύον σύστημα ΦΠΑ στις διασυνοριακές συναλλαγές, το οποίο τέθηκε σε ισχύ το 1993 με προοπτική να αποτελέσει ένα μεταβατικό καθεστώς, αφήνει περιθώρια για διάπραξη απάτης. Ως εκ τούτου, η Επιτροπή σκοπεύει να υποβάλει το 2017 πρόταση για την θέσπιση οριστικών κανόνων για έναν Ενιαίο Ευρωπαϊκό Χώρο ΦΠΑ. Σύμφωνα με τους νέους κανόνες, οι διασυνοριακές συναλλαγές θα εξακολουθήσουν να φορολογούνται βάσει των συντελεστών του κράτους μέλους

προορισμού («αρχή της χώρας προορισμού»),όπως και τώρα, αλλά ο τρόπος είσπραξης των φόρων θα αλλάξει σταδιακά προς ένα σύστημα που θα προσφέρει μεγαλύτερη προστασία έναντι της απάτης. Ταυτόχρονα, θα τεθεί σε εφαρμογή μια δικτυακή πύλη σε επίπεδο ΕΕ που θα διασφαλίζει ένα απλό σύστημα είσπραξης του ΦΠΑ για τις επιχειρήσεις και ένα αρτιότερο σύστημα συλλογής εσόδων για τα κράτη μέλη.

- Άμεσα μέτρα για την αντιμετώπιση της απάτης στον τομέα του ΦΠΑ σύμφωνα με τους ισχύοντες κανόνες

Η διασυνοριακή απάτη στον τομέα του ΦΠΑ στερεί από τα κράτη μέλη σημαντικά έσοδα. Οι εκτιμήσεις δείχνουν ότι με το μελλοντικό σύστημα ΦΠΑ θα μπορούσε να μειώσει τη διασυνοριακή απάτη κατά περίπου 40 δισεκατομμύρια ευρώ (ή κατά 80%) ετησίως. Αργότερα, εντός του έτους, η Επιτροπή θα προτείνει μέτρα για την ενίσχυση των υφιστάμενων μέσων που χρησιμοποιούνται από τα κράτη μέλη για την ανταλλαγή πληροφοριών σχετικά με την απάτη στον τομέα του ΦΠΑ, τους μηχανισμούς διάπραξης της απάτης και τις ορθές πρακτικές.

- Μεγαλύτερη αυτονομία των κρατών μελών στην επιλογή της εθνικής πολιτικής καθορισμού συντελεστών

Σύμφωνα με τους ισχύοντες κανόνες, τα κράτη μέλη πρέπει να συμμορφώνονται με έναν προκαθορισμένο κατάλογο αγαθών και υπηρεσιών όταν πρόκειται να εφαρμόσουν μηδενικούς ή μειωμένους συντελεστές ΦΠΑ. Η Επιτροπή σκοπεύει να εκσυγχρονίσει το πλαίσιο για τους συντελεστές και να παραχωρήσει στα κράτη μέλη μεγαλύτερη ευελιξία στο μέλλον. Προτείνει δύο επιλογές: η μία θα ήταν να διατηρηθεί ο κατώτατος κανονικός συντελεστής του 15% και να επανεξετάζεται τακτικά ο κατάλογος αγαθών και υπηρεσιών που μπορούν να επωφεληθούν από μειωμένους συντελεστές, με βάση τις εισηγήσεις των κρατών μελών. Η δεύτερη επιλογή θα ήταν η κατάργηση του καταλόγου αγαθών και υπηρεσιών που μπορούν να επωφεληθούν από μειωμένους συντελεστές. Αυτό, ωστόσο, θα απαιτούσε την ύπαρξη διασφαλίσεων για την πρόληψη της απάτης, την αποφυγή του αθέμιτου φορολογικού ανταγωνισμού εντός της ενιαίας αγοράς και θα μπορούσε επίσης να αυξήσει το κόστος συμμόρφωσης για τις επιχειρήσεις. Σε αμφότερες τις επιλογές διατηρούνται οι ισχύοντες μηδενικοί συντελεστές και οι μειωμένοι συντελεστές.

- Στήριξη για το ηλεκτρονικό εμπόριο και τις ΜΜΕ

Το ισχύον σύστημα ΦΠΑ για το διασυνοριακό ηλεκτρονικό εμπόριο είναι πολύπλοκο και δαπανηρό για τα κράτη μέλη και τις επιχειρήσεις. Οι επιχειρήσεις της ΕΕ βρίσκονται σε μειονεκτική θέση από πλευράς ανταγωνισμού, διότι ορισμένοι μη ενωσιακοί επιχειρηματίες μπορούν να προβαίνουν σε εισαγωγές εμπορευμάτων χωρίς ΦΠΑ στην ΕΕ. Επιπλέον, η πολυπλοκότητα του συστήματος καθιστά δύσκολο για τα κράτη μέλη να διασφαλίσουν τη συμμόρφωση. Η Επιτροπή θα υποβάλει μέχρι το τέλος του 2016 νομοθετική πρόταση για τον εκσυγχρονισμό και την απλούστευση του ΦΠΑ για το διασυνοριακό ηλεκτρονικό εμπόριο ως μέρος της στρατηγικής για την ψηφιακή ενιαία αγορά. Θα περιλαμβάνει διάταξη που να διασφαλίζει ότι οι ηλεκτρονικές δημοσιεύσεις μπορούν να επωφελούνται από τους ίδιους μειωμένους συντελεστές όπως και οι έντυπες δημοσιεύσεις. Στη συνέχεια, η Επιτροπή θα παρουσιάσει το 2017 δέσμη μέτρων απλούστευσης του ΦΠΑ για τη στήριξη της ανάπτυξης των ΜΜΕ και για τη διευκόλυνση της διενέργειας διασυνοριακών συναλλαγών από αυτές.

Το κοινό σύστημα φόρου προστιθέμενης αξίας (ΦΠΑ) διαδραματίζει σημαντικό ρόλο στην ενιαία αγορά της Ευρώπης. Αρχικά τέθηκε σε εφαρμογή για να αντικαταστήσει τους φόρους κύκλου εργασιών οι οποίοι νόθευαν τον ανταγωνισμό και παρεμπόδιζαν την ελεύθερη κυκλοφορία των αγαθών και για να εξαλειφθούν οι φορολογικοί έλεγχοι και οι διατυπώσεις στα εσωτερικά σύνορα. Αποτελεί σημαντική και αυξανόμενη πηγή εσόδων στην ΕΕ, το ύψος των οποίων ανήλθε σχεδόν σε 1 τρισεκατομμύριο ευρώ το 2014, ήτοι 7% του ΑΕΠ της ΕΕ. Ένας από τους ίδιους πόρους της ΕΕ βασίζεται επίσης στον ΦΠΑ. Ως φόρος κατανάλωσης, είναι μία από τις περισσότερο φιλοαναπτυξιακές μορφές φορολόγησης.

Ωστόσο, το σύστημα ΦΠΑ δεν κατόρθωσε να παρακολουθήσει τις προκλήσεις της σημερινής οικονομίας, που χαρακτηρίζεται από την παγκοσμιοποίηση, την ψηφιοποίηση και την κινητικότητα. Το ισχύον σύστημα ΦΠΑ, το οποίο προοριζόταν να αποτελέσει ένα μεταβατικό σύστημα, είναι κατακερματισμένο, πολύπλοκο για τον αυξανόμενο αριθμό των επιχειρήσεων που δραστηριοποιούνται σε διασυνοριακό επίπεδο και αφήνει περιθώρια για απάτη: οι εγχώριες και διασυνοριακές συναλλαγές

αντιμετωπίζονται διαφορετικά, ενώ προϊόντα ή υπηρεσίες μπορούν να αγοραστούν χωρίς ΦΠΑ εντός της ενιαίας αγοράς.

Η Επιτροπή θα ζητήσει από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, με τη στήριξη της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής, να παράσχουν σαφή πολιτική καθοδήγηση σχετικά με τις επιλογές που παρουσιάζονται στο παρόν σχέδιο δράσης και να επιβεβαιώσουν την υποστήριξή τους για τις μεταρρυθμίσεις που προβλέπονται στη σχετική ανακοίνωση.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΒΔΟΜΟ

Ένα ολοκληρωμένο πλαίσιο δημοσιονομικών πολιτικών

7.1 Η ολοκλήρωση της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης

«Η παγκόσμια οικονομική κρίση κατέστησε επιτακτική την ανάγκη της ολοκλήρωσης της διαδικασίας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης» (Κανελλόπουλος, 2010). Η Δημοσιονομική Ένωση αποτελεί έναν από τους βασικούς πυλώνες της εμβάθυνσης της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης. Σε έκθεσή τους οι πέντε Πρόεδροι⁵² με τίτλο: «Η ολοκλήρωση της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης»⁵³ παρέχουν έναν οδικό χάρτη για την «εμβάθυνση» και «ολοκλήρωση» της ONE. Με βάση τα μέτρα που έχουν θεσπιστεί για την αντιμετώπιση της κρίσης, η έκθεση των πέντε Προέδρων κάνει μια πληθώρα από προτάσεις για την ενίσχυση του πλαισίου διακυβέρνησης της ONE και την εμβάθυνση της οικονομικής ολοκλήρωσης στη ζώνη του ευρώ. Οι πρόεδροι προτείνουν μέτρα προς την κατεύθυνση μιας πραγματικής οικονομικής, δημοσιονομικής, χρηματοοικονομικής και πολιτικής ένωσης.

Στο Παράρτημα 2 παρουσιάζεται ο χάρτης πορείας προς μια πλήρη Οικονομική και Νομισματική Ένωση.

Όσον αφορά την προτεινόμενη δημοσιονομική ένωση, προβάλλονται δύο προτάσεις. Πρώτον, η δημιουργία ενός ευρωπαϊκού συμβουλευτικού δημοσιονομικού συμβουλίου. Αυτό το σώμα θα συντονίζει και θα συμπληρώνει τα εθνικά δημοσιονομικά συμβούλια που έχουν συσταθεί σύμφωνα με τον Κανονισμό 473/2013. Το ευρωπαϊκό δημοσιονομικό συμβούλιο θα παρέχει μια δημόσια και

⁵² Ο Πρόεδρος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής **Jean-Claude Juncker**, ο Πρόεδρος της Συνόδου Κορυφής για το ευρώ, **Donald Tusk**, ο Πρόεδρος της Ευρωμάδας, **Jeroen Dijsselbloem**, ο Πρόεδρος της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας **Mario Draghi** και ο Πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, **Martin Schulz**.

⁵³ Διαθέσιμη στην ιστοσελίδα:

https://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/5-presidents-report_el.pdf

ανεξάρτητη αξιολόγηση, σε ευρωπαϊκό επίπεδο, των προϋπολογισμών - και της εκτέλεσής τους - προσθέτοντας έτσι επιπλέον πίεση στις κυβερνήσεις να λάβουν σοβαρά υπόψη τους δημοσιονομικούς κανόνες της ΕΕ. «Ένα τέτοιο ευρωπαϊκό δημοσιονομικό συμβούλιο θα πρέπει να οδηγήσει σε καλύτερη συμμόρφωση προς τους κοινούς δημοσιονομικούς κανόνες και σε έναν ισχυρότερο συντονισμό των εθνικών δημοσιονομικών πολιτικών».

Δεύτερον, η έκθεση προτείνει τη δημιουργία μιας λειτουργίας δημοσιονομικής σταθεροποίησης για τη ζώνη του ευρώ, ώστε να αντιμετωπίζονται καλύτερα οι κρίσεις που δεν μπορούν να αντιμετωπιστούν αποκλειστικά σε εθνικό επίπεδο.

Αυτό συνιστά την λογική εξέλιξη για τη ζώνη του ευρώ μακροπρόθεσμα και υπό την προϋπόθεση ότι θα έχει προχωρήσει η ολοκλήρωση της σύγκλισης και περαιτέρω συλλογικότητας στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων σχετικά με τους εθνικούς προϋπολογισμούς. Ωστόσο αυτή η λειτουργία, δεν θα πρέπει να συνεπάγεται μόνιμες μεταβιβάσεις μεταξύ χωρών ή μεταβιβάσεις προς μία μόνο κατεύθυνση, για αυτό και η σύγκλιση προς την Οικονομική Ένωση αποτελεί προϋπόθεση συμμετοχής. Επίσης, δεν θα πρέπει να θεωρηθεί ως τρόπος εξίσωσης των εισοδημάτων μεταξύ των κρατών μελών. Και δεν θα πρέπει να υπονομεύει τα κίνητρα για τη διαμόρφωση υγιούς δημοσιονομικής πολιτικής σε εθνικό επίπεδο.

Οι συνέπειες προφανώς μιας τέτοιας μεταμόρφωσης απαιτούν τη μεταφορά κρίσιμων εθνικών αρμοδιοτήτων στα ευρωπαϊκά πλέον όργανα. Αυτό όμως, θα πρέπει να γίνει με όρους δημοκρατικής νομιμοποίησης, ώστε να αποτελεί συνέχεια και όχι οπισθοδρόμηση στην μακρά πορεία εκδημοκρατισμού της κοινοτικής πορείας. «Ένωση», άλλωστε, σημαίνει ένταξη σε ένα πλέγμα συλλογικών επιδιώξεων και θεσμοθετημένη συμμετοχή των μερών στην κοινή διαπραγμάτευση μιας πολλαπλότητας, εντός της οποίας και με την οποία συνεξελίσσονται. «Το μωσαϊκό πάνω στο οποίο εκτείνονται οι ψηφίδες της πολλαπλότητας της προσδίδουν μια, καίτοι ελλειπτική, εικόνα του όλου, η οποία αξίζει να ερμηνευθεί και να τεθεί σε τροχιά διαλεκτικής συναρμογής. Μια τέτοια εικόνα επιδέχεται μεν πολλαπλές θεάσεις, όπως αρμόζει σε μια πολλαπλότητα, αλλά επενδύει στο ιδεώδες μιας πολιτείας, την οποία εγγράφει στην έλλογη συμπίεση των συστατικών δημόσιων πολιτισμών» (Χρυσόχου, 2015).

7.2 Προς έναν Προϋπολογισμό της Ευρωζώνης

Η οικονομική κρίση κατέδειξε την αλληλεξάρτηση των οικονομιών της ΕΕ και την ανάγκη ενίσχυσης των κοινών κανόνων. Καταρχάς, η χρήση του προϋπολογισμού ως πρόσθετη ασφάλεια για την υποστήριξη του ευρωπαϊκού μηχανισμού σταθεροποίησης αποτέλεσε καινοτόμο χρήση του προϋπολογισμού για την εξυπηρέτηση μιας επείγουσας πολιτικής ανάγκης, παρά τον αυστηρό περιορισμό που συνεπάγεται το ανώτατο επίπεδο ιδίων πόρων. Επιπλέον, υποστηρίχθηκε ότι η διάθεση πόρων της ΕΕ θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί για την ενίσχυση τόσο προληπτικών όσο και διορθωτικών μέτρων για την υποστήριξη του συμφώνου σταθερότητας και ανάπτυξης.

Δεδομένου ότι το ευρώ είναι το νόμισμα της ΕΕ, τα κράτη μέλη που ανήκουν στη ζώνη του ευρώ πρέπει να επιταχύνουν και να εμβαθύνουν την εναρμόνιση μέσω της ολοκλήρωσης της ΟΝΕ, διαδικασίας που πρέπει να παραμείνει ανοικτή σε όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ. Αυτό θα μπορούσε να επιτευχθεί με ισχυρή διακυβέρνηση και ενίσχυση του θεσμικού πλαισίου της ζώνης του ευρώ, χρησιμοποιώντας ως βάση:

- έναν **νομισματικό και δημοσιονομικό πυλώνα**, που έχει ήδη σε μεγάλο μέρος τεθεί σε εφαρμογή και που θα περιλαμβάνει την υλοποίηση μιας πλήρως λειτουργούσας Τραπεζικής Ένωσης, καθοδηγούμενης από την ΕΕ, με στόχο τη δημιουργία πανευρωπαϊκής κεφαλαιαγοράς με παράλληλη προστασία των φορολογουμένων από την ανάληψη υπερβολικών κινδύνων και την άτακτη αθέτηση υποχρεώσεων
- έναν **οικονομικό πυλώνα**, για την ενίσχυση της διαδικασίας λήψης αποφάσεων στον τομέα της οικονομικής πολιτικής και, ως εκ τούτου, την περαιτέρω εδραίωση της ανάπτυξης, της απασχόλησης, της ανταγωνιστικότητας, της σύγκλισης και της ευρωπαϊκής αλληλεγγύης
- έναν **κοινωνικό πυλώνα**, άρρηκτα συνδεδεμένο με την οικονομική πρόοδο και αποδοτικότητα, προκειμένου να διασφαλιστεί η πλήρης εφαρμογή των ευρωπαϊκών Συνθηκών, υπό το φως του άρθρου 3 της ΣΕΕ, και να βελτιωθεί η κοινωνική και η εδαφική συνοχή

- έναν **πολιτικό πυλώνα**, συμπεριλαμβανομένης μεγαλύτερης λογοδοσίας και δημοκρατικής νομιμότητας, με στόχο να ενισχυθεί η αξιοπιστία και η εμπιστοσύνη

Παρά την έκταση και τη σημασία των νέων ρυθμίσεων, που είναι ένα μεγάλο βήμα προς την κατεύθυνση της «στενότερης ένωσης», δεν επιτεύχθηκε προς το παρόν η «δημοσιονομική ένωση» (Fiscal Union). Επί παραδείγματι, δεν προβλέπεται η έκδοση κοινού χρέους για τη ζώνη του ευρώ, ούτε ο «κοινός προϋπολογισμός». Κατά τις διαπραγματεύσεις επικράτησε η προσέγγιση της «σταθερότητας» ενώ απορρίφθηκαν όλες οι προτάσεις για «αμοιβαιοποίηση των υποχρεώσεων».

Κεντρικό στοιχείο για τη δημιουργία ενός σχήματος που θα προσέγγιζε τη δημοσιονομική ένωση θεωρείται η ύπαρξη κοινού προϋπολογισμού για τη ζώνη του ευρώ και η δυνατότητα μεταβιβαστικών πληρωμών. Ο κοινός προϋπολογισμός θα βοηθά στην καλύτερη αντιμετώπιση των ασύμμετρων διαταραχών (κάτι που είναι αδύνατον να γίνει με τη νομισματική πολιτική) με τη μεταφορά κονδυλίων στο κράτος μέλος που έχει το πρόβλημα. Ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Στήριξης (ΕΜΣ) είναι μόνο για την αντιμετώπιση κρίσεων ενώ ο κοινός προϋπολογισμός θα βοηθήσει στην αντιμετώπιση μακροοικονομικών διαταραχών και στην πρόληψη των κρίσεων. Επίσης, θα βελτιώσει τον συντονισμό των μακροοικονομικών πολιτικών των κρατών μελών.

Στο πλαίσιο του υψηλού βαθμού αλληλεξάρτησης και αλληλεπίδρασης των οικονομιών της ευρωζώνης και των δημοσιονομικών πολιτικών, καθίσταται απαραίτητη η ανάπτυξη δημοσιονομικού δυναμικού το οποίο θα διευκολύνει την απορρόφηση των οικονομικών κραδασμών εντός ενός ενοποιημένου δημοσιονομικού πλαισίου σε επίπεδο ΕΕ.

Για την εφαρμογή μιας πραγματικής ONE και μιας απτής οικονομικής και δημοσιονομικής πολιτικής, χρειάζεται η δημιουργία μιας κοινής ευρωπαϊκής φορολογίας και νέα εργαλεία αντιμετώπισης του ευρωπαϊκού χρέους συνολικά. Για την επίτευξη αυτού του στόχου, η δημιουργία μιας δημοσιονομικής ένωσης για την Ευρωζώνη, ήτοι προϋπολογισμός της Ευρωζώνης, αποτελεί θεμελιώδες βήμα, έστω και αν στην αρχή η χρηματοδότησή της εξασφαλίζεται από τις εθνικές συνεισφορές μόνο. Ένας τέτοιος προϋπολογισμός της Ευρωζώνης θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί

για την αντιμετώπιση ασύμμετρων σοκ, ακόμα και με άμεσες ευρωπαϊκές επενδύσεις και μεταφορές κεφαλαίου.

Σύμφωνα με την πρόσφατη μελέτη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής με τίτλο “Potential and Limitations of Reforming the Financing of the EU Budget”⁵⁴ (Ιούνιος 2016), ο προϋπολογισμός της ΕΕ εξακολουθεί να μην είναι σχεδιασμένος για την αντιμετώπιση τέτοιου είδους κρίσεων ακόμη και αν έχουν εισαχθεί μια σειρά από ad hoc μέτρα. Με το ξέσπασμα της οικονομικής κρίσης στην Ευρώπη, ο σχεδιασμός και η ανελαστικότητα του προϋπολογισμού τον κατέστησαν αναποτελεσματικό ως μηχανισμό αντιμετώπισης των ανισορροπιών στην ευρωζώνη.

Σε κάθε περίπτωση, η δημιουργία ενός προϋπολογισμού της ευρωζώνης δεν αποτελεί ένα εύκολο εγχείρημα και προφανώς θα απαιτήσει σημαντικές πολιτικές και θεσμικές αλλαγές στην ευρωζώνη, ειδικά εάν ο προϋπολογισμός της ευρωζώνης αναμένεται να έχει μια λειτουργία μακροοικονομικής σταθεροποίησης.

⁵⁴ Διαθέσιμη στην ιστοσελίδα:

http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/highlights/highlight_en.cfm?id=21

Συμπεράσματα

Η μελέτη της εξέλιξης του προϋπολογισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η εξέλιξη του συστήματος των ιδίων πόρων και των δαπανών της ΕΕ, αναδεικνύουν ορισμένες κρίσιμες επισημάνσεις οι οποίες είναι καθοριστικές για την κατανόηση του δημοσιονομικού συστήματος της ΕΕ, τη θέση των κρατών μελών, τις σχέσεις μεταξύ των θεσμικών οργάνων και τις επιδιώξεις τους αλλά και για το μέλλον της διαδικασίας της ευρωπαϊκής ενοποίησης.

Ο ενωσιακός προϋπολογισμός παρά την αναμόρφωση που υπέστη κατά τα τελευταία τριάντα έτη δεν έχει καταστεί μέχρι σήμερα ένα ολοκληρωμένο εργαλείο δημοσιονομικής πολιτικής σε κοινή ευρωπαϊκή κλίμακα, συγκρίσιμο σε εμβέλεια με τους αντίστοιχους εθνικούς δημοσιονομικούς θεσμούς. Ακόμη και μετά την έναρξη του τρίτου σταδίου της ΟΝΕ με την εισαγωγή του ευρώ ο κοινοτικός προϋπολογισμός δεν προήχθη σε ένα εργαλείο άσκησης δημοσιονομικής πολιτικής.

«Η οικονομική κρίση της τελευταίας δεκαετίας ανέδειξε τη δομική ανισότητα των δημοσιονομικών συστημάτων των κρατών μελών της ΕΕ, την παθογένεια ορισμένων εξ αυτών αλλά και την ανεπάρκεια του ευρωπαϊκού δημοσιονομικού συστήματος να αντιμετωπίσει αποτελεσματικά την κρίση αυτή» (Κουγέας, 2015). Σε μια εποχή δημοσιονομικών περιορισμών, είναι δυνατό να χρησιμοποιηθούν πιο καινοτόμα χρηματοπιστωτικά μέσα για να αξιοποιηθεί περισσότερο ο προϋπολογισμός και να αυξηθεί ο αντίκτυπος και το πεδίο δράσης των έργων υψηλής προτεραιότητας της ΕΕ που μπορούν να υλοποιηθούν.

Υπό αυτό το πρίσμα, η μεταρρύθμιση του συστήματος των ιδίων πόρων της ΕΕ προβάλλεται όσο ποτέ άλλοτε ως μείζον ζήτημα σε μια περίοδο έντονων πιέσεων στα δημόσια οικονομικά. Απτή συμβολή στην επίτευξη οικονομικών κλίμακας και στην υλοποίηση των πολιτικών στόχων της ΕΕ θα μπορούσε να έχει η μεταρρύθμιση του συστήματος ιδίων πόρων της ΕΕ, μέσω της απλούστευσης του ισχύοντος συστήματος συνεισφορών και πληρωμών για τα κράτη μέλη, καθώς και μέσω του σχεδιασμού ενός νέου συστήματος ιδίων πόρων και της μεταρρύθμισης του καθεστώτος διορθώσεων. Αναμφισβήτητα, έχει καθοριστική σημασία να πληροί το

σύστημα ιδίων πόρων μια σειρά κριτηρίων. Τα κριτήρια αυτά θα πρέπει να συμπεριλαμβάνουν τη δικαιοσύνη, την αποτελεσματικότητα, τη σταθερότητα, τη διαφάνεια, την απλότητα, τη λογοδοσία, τη δημοσιονομική πειθαρχία, την έμφαση στην ευρωπαϊκή προστιθέμενη αξία, την επικουρικότητα και τη φορολογική κυριαρχία. Για την επίτευξη αυτών των στόχων, προτείνεται να αξιοποιηθούν οι σχετικές προτάσεις της τελικής έκθεσης της Ομάδας Υψηλού Επιπέδου τον Δεκέμβριο του 2016. Πρώτιστος στόχος πρέπει να είναι η ενίσχυση της αυτονομίας του προϋπολογισμού της ΕΕ ούτως ώστε να αποκτήσει πολλαπλασιαστική ισχύ και μεγαλύτερη συμπληρωματικότητα με τους εθνικούς προϋπολογισμούς. Με τον τρόπο αυτόν, θα συμβάλει άμεσα στην επίτευξη οικονομιών κλίμακας και στην υλοποίηση των πολιτικών στόχων της ΕΕ.

Παράλληλα, η ΕΕ βρίσκεται σε σημείο καμπής από πολιτική άποψη, ειδικά μετά τη βρετανική αποχώρηση από την ΕΕ μέσω δημοψηφίσματος τον Ιούνιο του 2016. Θα μπορούσε μάλιστα να υποστηριχθεί ότι η Ευρώπη έχει χάσει τον προσανατολισμό της όσον αφορά την εμβάθυνση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και ότι υπάρχουν σημαντικά ερωτηματικά σχετικά με την τρέχουσα και τη μελλοντική της εξέλιξη και ταυτότητα. Ενώ στο παρελθόν η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση είχε όραμα (ειρήνη, συμφιλίωση, ευημερία κ.λπ.), σήμερα βλέπουμε μια ΕΕ που «αντιδρά» στις απειλές και τις προκλήσεις. Είναι αδήριτη η ανάγκη για ριζικές αλλαγές στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα.

Η ευρωπαϊκή ενοποίηση πρέπει να ικανοποιεί τις προσδοκίες, τις ανησυχίες και τις ανάγκες ευρύτερων κοινωνικών και πολιτικών δυνάμεων, την πλειοψηφία του ευρωπαϊκού «δήμου». Η ευρωπαϊκή πορεία προς την περαιτέρω ενοποίηση πρέπει να συνιστά εγγύηση και υπόβαθρο ασφάλειας, αλληλεγγύης και δημοκρατίας. Πρέπει να σηματοδοτεί ένα δίκαιο μέλλον για όλους.

Βάσει της προηγηθείσας ανάλυσης, αποδεικνύεται επίκαιρη, πολλώ δε μάλλον αναγκαία, τη δεδομένη χρονική συγκυρία, μια ενιαία δημοσιονομική πολιτική για να καταστεί η Ένωση δημοσιονομικά ανεξάρτητη ενώ ταυτόχρονα πρέπει να ξεκινήσει η εξισορρόπηση των φορολογικών επιβαρύνσεων στην κοινή νομισματική περιοχή, μέσα από μια πιο ολοκληρωμένη μεταρρύθμιση του θεσμικού συστήματος της ΕΕ για να καταστεί πιο αποτελεσματική, αντιπροσωπευτική και υπόλογη.

Βιβλιογραφία-Πηγές

1)Πρωτογενείς Πηγές:

Ενοποιημένη Απόδοση της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Σ.Λ.Ε.Ε), 26.10.2012, C 326/47

Κανονισμοί:

Κανονισμός (ΕΕ, Ευρατόμ) αριθ. 966/2012 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 25ης Οκτωβρίου 2012 (ΕΕ L 298/1/26.10.2012).

Κανονισμός (ΕΕ, Ευρατόμ) αριθ. 1311/2013 του Συμβουλίου της 2ας Δεκεμβρίου 2013(ΕΕ L 347/884/20.12.2013)

Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1290/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Δεκεμβρίου 2013 σχετικά με τη θέσπιση των κανόνων συμμετοχής και διάδοσης του “Ορίζων 2020 – Πρόγραμμα-πλαίσιο έρευνας και καινοτομίας (2014-2020)” και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1906/2006

Κανονισμός (ΕΕ, Ευρατόμ) αριθ. 547/2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 15ης Μαΐου 2014 (ΕΕ L 163/18/29.05.2014).

Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 250/2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 2014, σχετικά με πρόγραμμα για την προώθηση δραστηριοτήτων στον τομέα της προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (πρόγραμμα «Hercule III») και την κατάργηση της απόφασης αριθ. 804/2004/ΕΚ.

Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 331/2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 11ης Μαρτίου 2014 περί προγράμματος ανταλλαγών, συνδρομής και κατάρτισης για την προστασία του ευρώ από την παραχάραξη και την κιβδηλεία (πρόγραμμα «Pericles 2020»)

Κανονισμός (ΕΕ, Ευρατόμ) αριθ. 608/2014 του Συμβουλίου της 26ης Μαΐου 2014 ΕΕ L 168/29/7.6.2014

Κανονισμός (ΕΕ, Ευρατόμ) αριθ. 609/2014 του Συμβουλίου της 26ης Μαΐου 2014 ΕΕ L 168/39/7.6.2014

Αποφάσεις:

Απόφαση της Επιτροπής, 1999/352/ΕΚ, ΕΚΑΧ, Ευρατόμ της 28ης Απριλίου 1999, για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Καταπολέμησης της Απάτης.

Απόφαση της Επιτροπής της 27ης Σεπτεμβρίου 2013 σχετικά με την τροποποίηση της απόφασης 1999/352/ΕΚ, ΕΚΑΧ, Ευρατόμ για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Καταπολέμησης της Απάτης (2013/478/ΕΕ)

Απόφαση του Συμβουλίου της 22ας Ιανουαρίου 2013 (2013/52/ΕΕ) περί ενισχυμένης συνεργασίας στη φορολόγηση των χρηματοπιστωτικών συναλλαγών.

Απόφαση 2014/335/ΕΕ, Ευρατόμ του Συμβουλίου της 26ης Μαΐου 2014(ΕΕ L 168/105/7.6.2014) για το σύστημα των ιδίων πόρων.

2) Βιβλία:

Barnard K. (2013). *The Substantive Law of the EU: The Four Freedoms*, Oxford: Oxford University Press (τέταρτη ενημερωμένη έκδοση)

European Commission,(2009). “*Economic and Financial Affairs: Economic crisis in Europe: Causes, consequences and response.*” European Economy, Brussels. Pp.1-87

Ιωακειμίδης Π.Κ. (2008). *Η Συνθήκη της Λισαβόνας*, Αθήνα, Εκδόσεις Θεμέλιο

Κανελλόπουλος Ι.(2010). *Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης*. Αθήνα- Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα (5^η Έκδοση)

Κουγέας Β. (2015). *Οι αρχές του προϋπολογισμού και η θέσπιση αρχών δημόσιας διαχείρισης υπό την επίδραση του ενωσιακού δικαίου*, Τιμητικός Τόμος για τον καθηγητή Π. Κανελλόπουλο, Πανεπιστήμιο Πειραιώς

Κουγέας Β. (2008). *Οι αρχές του κοινοτικού προϋπολογισμού και η εφαρμογή τους στα στάδια της κατάρτισης, της έγκρισης, της εκτέλεσης και του ελέγχου*, Νομική Βιβλιοθήκη

Κουγέας Β. (2008). *Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Δίκαιο*, Νομική Βιβλιοθήκη

Maitrot J., *Recherche sur la notion d'autonomie financière en droit public*, thèse, Paris I, 1972

Μηλιώνης Ν. (2007), *Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και εθνική δημοσιονομική κυριαρχία, Διοικητική Θεωρία και Πράξη – Διοίκηση και Κοινωνία*. Εκδόσεις Σάκκουλα, 2008

Μηλιώνης Ν.(2008) *Στοιχεία ευρωπαϊκού δημοσιονομικού δικαίου*. Εκδόσεις Σάκκουλα, 2008

Μούσης Ν. (2013). *Ευρωπαϊκή Ένωση: Δίκαιο, Οικονομία, Πολιτική*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση (δέκατη τέταρτη ενημερωμένη έκδοση)

Μπάρμπας Ν. (2016). *Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου*. Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα (ΣΤ' Έκδοση)

Μποτόπουλος Κ. (2010) *Οδηγός για τη Λισαβόνα, Ταξίδι στο νέο θεσμικό τοπίο της Ευρωπαϊκής Ένωσης*. Αθήνα-Κομοτηνή : Εκδόσεις Σάκκουλα

Nugent N.(2004). *Πολιτική και Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση*. Αθήνα: Εκδόσεις Σαββάλας

Παπαγιάννης Δ. (2016). *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*. Αθήνα-Κομοτηνή: Εκδόσεις Σάκκουλα(Πέμπτη Έκδοση)

Παπακωνσταντής Μ.(2016). *Οι πολιτικές της ΕΕ: Εξωτερική, Γεωργική, Μεταναστευτική*. Αθήνα –Θεσσαλονίκη : Εκδόσεις Σάκκουλα

Πασσάς Α. (2012). *Η εθνική δημόσια διοίκηση στην Ευρωπαϊκή Ενωσιακή πολιτική διαδικασία*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση

Potteau A.(2004). *Recherces sur l' autonomie financière de l' Union européenne*, Nouvelle Bibliothèque de Thèses, Dalloz, Paris

Χρυσόχου Δ. (2015). *Θεωρία της ευρωπαϊκής ενοποίησης*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση (Δεύτερη Έκδοση)

3) Εκθέσεις-Μελέτες-Προγράμματα:

Έκθεση της Επιτροπής της 6/9/2004 για τη λειτουργία του συστήματος των ιδίων πόρων.

Διαθέσιμη στο: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52004DC0505:EL:HTML>

(τελευταία επίσκεψη: 31/10/2016)

«Η επανεξέταση του προϋπολογισμού της ΕΕ», Ανακοίνωση, COM(2010)700, Οκτώβριος 2010.

European Commission (2011α), “Proposal for a Council Decision on the System of Own Resources of the European Union”, COM(2011)510, June 29.

European Commission (2011β), “The Added Value of the EU Budget”, SEC(2011)867.

«Για το σύστημα των ιδίων πόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης», Πρόταση Απόφασης, COM(2011)510, Ιούνιος 2011.

«Για ένα κοινό σύστημα φόρου επί των χρηματοπιστωτικών συναλλαγών και για την τροποποίηση της οδηγίας 2008/7/EK», Πρόταση Οδηγίας, COM(2011)594, Σεπτέμβριος 2011.

«Ορίζων 2020» - Πρόγραμμα-πλαίσιο έρευνας και καινοτομίας», Ανακοίνωση, COM(2011)808, Νοέμβριος 2011.

European Commission (2012), “A Blueprint for a deep and genuine economic and monetary union. Launching a European debate”, COM(2012)777, Nov. 28.

European Commission (2013), “Towards a deep and genuine economic and monetary union. Ex ante coordination of plans for major economic policy reforms”, COM(2013)166, Mar. 20.

European Council 7/8 February 2013, “Conclusions (Multiannual Financial Framework)”, EUCO 37/13, Brussels, 8 February 2013.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2014), COM(2014) 902 final, Annual Growth Survey 2015, διαθέσιμη μέσω: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2015/ags2015_en.pdf

(τελευταία επίσκεψη: 31/10/2016)

Έκθεση των Πέντε Προέδρων: Σχέδιο για την ενίσχυση της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης από την 1η Ιουλίου 2015, διαθέσιμη μέσω:

http://ec.europa.eu/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetaryunion_en

(τελευταία επίσκεψη: 31/10/2016)

Páleník, V., Miklošovič, T. (2015) “*Environmental tax as the Possible Part of EU Own Resources*”, Working Paper of the Economic Institute of the Slovak Academy of Sciences, 72, Bratislava

Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής (ΕΟΚΕ) με θέμα «Βελτίωση της λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης με βάση τις δυνατότητες της Συνθήκης της Λισαβόνας» και «Δυνητικές εξελίξεις και προσαρμογές της τρέχουσας θεσμικής δομής της Ευρωπαϊκής Ένωσης» (2016/C 013/27)

“EU Taxes as genuine own resource to finance the EU budget”

Διαθέσιμη στην ιστοσελίδα: <http://ec.europa.eu/budget/mff/Library/hlgor/selected-readings/40-DOC-COMM-EuTaxes-Schratzenstalle.pdf>

(τελευταία επίσκεψη: 31/10/2016)

Páleník V., Miklošovič T. (2016) CGE “*Modelling of Macroeconomic Effects of Environmental taxes as an EU Own Resource – case of Slovakia*” Working Paper of the Economic Institute of the Slovak Academy of Sciences, 82, Bratislava

Luptáčík M., Luptáčík P. (2016) “*Analysis and quantification of a new fiscally neutral European tax*”, study was carried out by Industriewissenschaftliches Institut (IWI) for the European Economic and Social Committee

Schratzenstaller, M., Krenek (2016), “*Sustainability-oriented EU Taxes: The Example of a European Carbon-based Flight Ticket Tax*”, Umeå: Umeå Universitet

Σχέδιο δράσης για τον ΦΠΑ(Action Plan on VAT)(COM(2016) 148 final) .Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: http://ec.europa.eu/taxation_customs/business/vat/action-plan-vat_en(τελευταία επίσκεψη: 31/10/2016)

Μελέτη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής με τίτλο “Potential and Limitations of Reforming the Financing of the EU Budget”(June 2016)

Διαθέσιμη στην ιστοσελίδα:

http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/highlights/highlight_en.cfm?id=21

(τελευταία επίσκεψη: 31/10/2016)

4) Ανακοινώσεις:

Ανακοίνωση της Επιτροπής «Προϋπολογισμός για την «Ευρώπη 2020», COM(2011)500/29.06.2011.Ιούνιος 2011.

Ανακοίνωση της Επιτροπής για την ενδιάμεση επανεξέταση/αναθεώρηση του πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου 2014-2020, COM(2016) 603 final/14.09.2016.

5) Άρθρα:

I.Begg (2000). “Reshaping the EU budget another missed opportunity?” *European and Regional Studies*,7, pp. 51-62

Beligh Nabi(2007), “Du caractère fictif del’ autonomie financière del’ Union Européenne”, *Revue française d'administration publique*, pp. 353-371

Λαζαρίδης Ν.(2009). «Το δημοσιονομικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Βασικές διαστάσεις και πυχές λειτουργίας του γενικού προϋπολογισμού της ΕΕ», *Διεθνής και Ευρωπαϊκή Πολιτική, τριμηνιαία πολιτική και οικονομική επιθεώρηση*, (τ. 16)

I. Begg (2011), “Rethinking How to Pay for Europe”, *SIEPS 2010: 2*

I. Begg (2011) “An EU Tax Overdue Reform or Federalist Fantasy?”, *FES*

Kamerling Josina,(2014), “European financial reform Post- Crisis” Weighing the costs”, *CFA Institute*, διαθέσιμο μέσω:

<http://blogs.cfainstitute.org/marketintegrity/2014/05/28/european-financial-reform-post-crisis-weighing-the-costs/>(τελευταία επίσκεψη: 31/10/2016)

Susan Christopherson,(2015), “The Euro Crisis and the future of Europe”, *Research gate* (professional network for scientists and researchers)

6) Διαδικτυακοί τόποι – πηγές:

Ευρωπαϊκό Συμβούλιο – Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Έσοδα της ΕΕ: ίδιοι πόροι

<http://www.consilium.europa.eu/el/policies/eu-revenue-own-resources/>

(τελευταία επίσκεψη: 31/10/2016)

Ευρωπαϊκό Συμβούλιο – Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Ετήσιος προϋπολογισμός της ΕΕ

<http://www.consilium.europa.eu/el/policies/eu-annual-budget/>

(τελευταία επίσκεψη: 31/10/2016)

Europa, Προϋπολογισμός on line

<http://eur-lex.europa.eu/budget/www/index-el.htm>(τελευταία επίσκεψη: 31/10/2016)

Ευρωπαϊκό Συμβούλιο – Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Ίδιοι πόροι της ΕΕ για την περίοδο 2014 – 2020.

<http://www.consilium.europa.eu/el/policies/eu-revenue-own-resources/2014-2020/>

(τελευταία επίσκεψη: 31/10/2016)

Ευρωπαϊκή Επιτροπή-Ομάδα Υψηλού Επιπέδου

http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/index_en.cfm(τελευταία επίσκεψη: 31/10/2016)

EUR-Lex – Πρόσβαση στο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης

<http://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=el>(τελευταία επίσκεψη: 31/10/2016)

Επίσημη ιστοσελίδα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την οικονομική κρίση:

http://ec.europa.eu/economy_finance/crisis/index_en.htm

(τελευταία επίσκεψη: 31/10/2016)

Επίσημη ιστοσελίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης για βιβλία και εκδόσεις:

<https://bookshop.europa.eu/en/home/>(τελευταία επίσκεψη: 31/10/2016)

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 1

Χρηματοδότηση του σχεδίου προϋπολογισμού (ΣΠ) του 2017

Ονομασ ία	Έσοδα	ΣΔΠ 3/2016	ΣΠ 2017	Ποσοστιαία μεταβολή 2016-2017
1	Ίδιοι πόροι:			
-	εισφορές του τομέα της ζάχαρης (1)	124 700 000	124 700 000	0,0%
-	τελωνειακοί δασμοί (1)	18 465 300 000	20 000 500 000	8,3%
-	ΦΠΑ (2)	18 812 783 576	19 376 814 450	3,0%
-	ΑΕΕ (3)	103 516 693 721	93 686 520 505	-9,5%
	Υποσύνολο (Τίτλος 1)	140 919 477 297	133 188 534 955	-5,5%
3	Πλεονάσματα, υπόλοιπα και αναπροσαρμογές	1 349 116 814	p.m.	ά.α.
4	Έσοδα προερχόμενα από πρόσωπα που συνδέονται με τα κοινοτικά όργανα και τους λοιπούς οργανισμούς της Ένωσης	1 348 027 707	1 429 672 742	6,1%
5	Έσοδα από τη διοικητική λειτουργία των οργάνων	55 455 129	70 240 866	26,7%
6	Εισφορές και επιστροφές στο πλαίσιο των συμφωνιών και προγραμμάτων της Ένωσης	60 000 000	60 000 000	0,0%
7	Τόκοι υπερημερίας και πρόστιμα	123 000 000	120 000 000	-2,4%
8	Δανειοληπτικές και δανειοδοτικές πράξεις	5 217 537	5 192 000	-0,5%
9	Διάφορα έσοδα	25 001 000	25 001 000	0,0%
	Υποσύνολο (Τίτλοι 3-9)	2 965 818 187	1 710 106 608	-42,3%
	Γενικό σύνολο	143 885 295 484	134 898 641 563	-6,3%
(1) Ποσά μετά την παρακράτηση του 25% από τα κράτη μέλη για έσοδα είσπραξης.				
(2) Ενιαίος συντελεστής 0,30%.				
(3) Ενιαίος συντελεστής (στρογγυλοποιημένος) 0,7043% το 2016 και 0,6232% το 2017.				

Κατανομή ανά είδος εσόδων (σε εκατ. EUR)

Είδος εσόδων	ΣΔΠ 3/2016		ΣΠ 2017		Διαφορά (ΣΠ 2017-ΣΔΠ 3/2016)	
	εκατ. EUR	%	εκατ. EUR	%	εκατ. EUR	%
Τελωνειακοί δασμοί & εισφορές ζάχαρης	18 590,0	12,9	20 125,2	14,9	1 535,2	8,3
Πόρος που βασίζεται στον ΦΠΑ	18 812,8	13,1	19 376,8	14,4	564,0	3,0
Πόρος που βασίζεται στο ΑΕΕ	103 516,7	71,9	93 686,5	69,4	-9 830,2	-9,5
Άλλα έσοδα	2 965,8	2,1	1 710,1	1,3	-1 255,7	-42,3
Σύνολο	143 885,3	100,0	134 898,6	100,0	-8 986,7	- 6,2

Διόρθωση υπέρ του HB για το 2016		Προσωρινό ποσό ΣΠ 2017
(1)	Μερίδιο του HB επί της συνολικής βάσης ΦΠΑ χωρίς προσαρμογή	18,01%
(2)	Μερίδιο HB στο σύνολο των κατανεμημένων δαπανών προσαρμοσμένων βάσει της διεύρυνσης	7,30%
(3)	= (1) - (2)	10,71%
(4)	Σύνολο κατανεμημένων δαπανών	129 383 323 229
(5)	Δαπάνες σχετικές με τη διεύρυνση = (5α) + (5β)	34 414 600 712
(5α)	Προενταξιακές δαπάνες	0
(5β)	Δαπάνες σχετικά με το άρθρο 4(1)(ζ)	34 414 600 712
(6)	Σύνολο κατανεμημένων δαπανών προσαρμοσμένων βάσει της διεύρυνσης = (4) - (5)	94 968 722 517
(7)	Αρχικό ποσό διόρθωσης HB = (3) x (6) x 0.66	6 712 622 123
(8)	Πλεονέκτημα HB	1 928 682 063
(9)	Βασική διόρθωση HB = (7) - (8)	4 783 940 060
(10)	Εκτακτα κέρδη παραδοσιακών ιδίων πόρων (ΠΠΙ)	- 74 728 791
(11)	Διόρθωση υπέρ του HB = (9) - (10)	4 858 668 851

Σύνοψη χρηματοδότησης του γενικού προϋπολογισμού ανά κατηγορία ιδίων πόρων και ανά κράτος μέλος – ΣΠ του 2017
(σε EUR)

Κράτος μέλος	Παραδοσιακοί ίδιοι πόροι (ΠΠΠ)				Ίδιοι πόροι ΦΠΑ και ΑΕΕ					
	Καθαρές εισφορές στον τομέα της ζάχαρης (75%)	Καθαροί τελωνειακοί δασμοί (75%)	Σύνολο καθαρών παραδοσιακών ιδίων πόρων (75%)	p.m. Έξοδα είσπραξης (25% ακαθάριστων ΠΠΠ)	Ίδιος πόρος βάσει του ΦΠΑ	Ίδιος πόρος βάσει του ΑΕΕ	Διόρθωση υπέρ του ΗΒ	Σύνολο «εθνικών συνεισφορών»	Μερίδιο στο σύνολο των «εθνικών συνεισφορών» (%)	Σύνολο ιδίων πόρων ⁵
	(1)	(2)	(3)=(1)+(2)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)=(5)+(6)+(7)	(9)	(10) = (3) + (8)
Βέλγιο	6 600 000	1 981 700 000	1 988 300 000	662 766 667	530 323 200	2 649 833 160	239 756 495	3 419 912 855	3.02%	5 408 212 855
Βουλγαρία	400 000	63 700 000	64 100 000	21 366 667	64 650 300	278 754 624	25 221 675	368 626 599	0.33%	432 726 599
Τσεχική Δημοκρατία	3 400 000	249 100 000	252 500 000	84 166 667	212 455 800	987 879 125	89 383 151	1 289 718 076	1.14%	1 542 218 076
Δανία	3 400 000	389 800 000	393 200 000	131 066 667	318 802 500	1 765 444 496	159 737 145	2 243 984 141	1.98%	2 637 184 141
Γερμανία	26 300 000	4 139 800 000	4 166 100 000	1 388 699 996	4 051 855 800	20 024 866 647	310 883 192	24 387 605 639	21.57%	28 553 705 639
Εσθονία	0	28 100 000	28 100 000	9 366 667	32 394 000	134 584 650	12 177 198	179 155 848	0.16%	207 255 848
Ιρλανδία	0	312 700 000	312 700 000	104 233 333	251 320 200	1 143 500 261	103 463 727	1 498 284 188	1.33%	1 810 984 188
Ελλάδα	1 400 000	145 700 000	147 100 000	49 033 334	233 254 800	1 122 338 514	101 549 015	1 457 142 329	1.29%	1 604 242 329
Ισπανία	4 700 000	1 407 500 000	1 412 200 000	470 733 334	1 470 944 400	7 104 899 164	642 850 178	9 218 693 742	8.15%	10 630 893 742
Γαλλία	30 900 000	1 634 100 000	1 665 000 000	555 000 000	2 984 214 000	14 207 657 038	1 285 506 613	18 477 377 651	16.34%	20 142 377 651
Κροατία	1 700 000	44 400 000	46 100 000	15 366 667	68 425 350	284 281 095	25 721 710	378 428 155	0.33%	424 528 155
Ιταλία	4 700 000	1 830 000 000	1 834 700 000	611 566 667	1 872 447 000	10 489 838 343	949 118 952	13 311 404 295	11.77%	15 146 104 295
Κύπρος	0	18 300 000	18 300 000	6 100 000	26 676 300	110 829 799	10 027 863	147 533 962	0.13%	165 833 962
Λετονία	0	31 900 000	31 900 000	10 633 333	31 362 900	166 378 061	15 053 861	212 794 822	0.19%	244 694 822
Λιθουανία	800 000	80 500 000	81 300 000	27 100 000	48 017 700	248 147 771	22 452 372	318 617 843	0.28 %	399 917 843
Λουξεμβούργο	0	17 800 000	17 800 000	5 933 333	54 304 350	225 613 754	20 413 498	300 331 602	0.27%	318 131 602
Ουγγαρία	2 100 000	140 700 000	142 800 000	47 600 000	140 130 000	706 503 977	63 924 371	910 558 348	0.81%	1 053 358 348
Μάλτα	0	12 400 000	12 400 000	4 133 333	14 429 250	59 948 002	5 424 086	79 801 338	0.07%	92 201 338
Κάτω Χώρες	7 200 000	2 396 000 000	2 403 200 000	801 066 667	865 377 000	4 422 661 240	68 661 184	5 356 699 424	4.74%	7 759 899 424
Αυστρία	3 200 000	209 600 000	212 800 000	70 933 334	482 235 600	2 119 772 426	32 909 164	2 634 917 190	2.33%	2 847 717 190
Πολωνία	12 800 000	565 000 000	577 800 000	192 600 000	566 854 800	2 666 144 600	241 232 351	3 474 231 751	3.07%	4 052 031 751
Πορτογαλία	100 000	128 300 000	128 400 000	42 800 000	268 796 700	1 145 129 909	103 611 177	1 517 537 786	1.34%	1 645 937 786
Ρουμανία	900 000	132 100 000	133 000 000	44 333 333	178 125 900	1 084 401 671	98 116 496	1 360 644 067	1.20%	1 493 644 067
Σλοβενία	0	69 000 000	69 000 000	23 000 000	55 640 700	246 779 240	22 328 548	324 748 488	0.29%	393 748 488
Σλοβακία	1 300 000	94 300 000	95 600 000	31 866 667	82 906 200	497 332 534	44 998 571	625 237 305	0.55%	720 837 305
Φινλανδία	700 000	129 000 000	129 700 000	43 233 333	279 193 200	1 289 645 755	116 686 949	1 685 525 904	1.49%	1 815 225 904
Σουηδία	2 600 000	539 100 000	541 700 000	180 566 667	640 014 600	3 056 988 495	47 459 309	3 744 462 404	3.31%	4 286 162 404
Ηνωμένο Βασίλειο	9 500 000	3 209 900 000	3 219 400 000	1 073 133 334	3 551 661 900	15 446 366 154	- 4 858 668 851	14 139 359 203	12.51%	17 358 759 203
Σύνολο	124 700 000	20 000 500 000	20 125 200 000	6 708 400 000	19 376 814 450	93 686 520 505	0	113 063 334 955	100.00%	133 188 534 955

Πηγή: <http://eur-lex.europa.eu/budget/www/index-el.htm> (τελευταία επίσκεψη: 31/10/2016)

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 2

Χάρτης πορείας προς μια πλήρη Οικονομική και Νομισματική Ένωση

ΣΤΑΔΙΟ 1 : 1 ΙΟΥΛΙΟΥ 2015 - 30 ΙΟΥΝΙΟΥ 2017

ΑΜΕΣΑ ΜΕΤΡΑ

Οικονομική Ένωση

- Μια νέα ώθηση στη σύγκλιση, την απασχόληση και την ανάπτυξη
- Δημιουργία ενός συστήματος αρχών ανταγωνιστικότητας της ζώνης του ευρώ.
- Αυστηρότερη εφαρμογή της διαδικασίας μακροοικονομικών ανισορροπιών.
- Μεγαλύτερη έμφαση στην απασχόληση και τις κοινωνικές επιδόσεις.
- Ενίσχυση του συντονισμού των οικονομικών πολιτικών στο πλαίσιο ενός ανανεωμένου Ευρωπαϊκού Εξαμήνου.

Χρηματοοικονομική Ένωση

- Ολοκλήρωση της Τραπεζικής Ένωσης
- Θέσπιση ενός μηχανισμού ενδιάμεσης χρηματοδότησης για το Ενιαίο Ταμείο Εξυγίανσης (SRF).
- Ενισχυμένη εφαρμογή της διαδικασίας μακροοικονομικών ανισορροπιών.

- Συμφωνία σχετικά με ένα κοινό σύστημα εγγύησης των καταθέσεων.
- Βελτίωση της αποτελεσματικότητας του μέσου για την άμεση ανακεφαλαιοποίηση των τραπεζών στον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας (ΕΜΣ).
- Δρομολόγηση της Ένωσης Κεφαλαιαγορών. Ενίσχυση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου Συστημικού Κινδύνου

Δημοσιονομική Ένωση

Ένα νέο συμβουλευτικό Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Συμβούλιο

- Το συμβούλιο θα προβαίνει σε δημόσια και ανεξάρτητη αξιολόγηση, σε ευρωπαϊκό επίπεδο, του τρόπου με τον οποίο οι προϋπολογισμοί — και η εκτέλεσή τους — ανταποκρίνονται στους οικονομικούς στόχους και τις συστάσεις που περιλαμβάνονται στο δημοσιονομικό πλαίσιο της ΕΕ. Οι συστάσεις του θα πρέπει να τροφοδοτούν τις αποφάσεις που λαμβάνει η Επιτροπή στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου.

Δημοκρατική λογοδοσία, νομιμοποίηση και ενίσχυση των θεσμών

Ανανέωση του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου

- Αναδιοργάνωση του Εξαμήνου σε δύο διαδοχικά στάδια, όπου το 1ο στάδιο θα αφορά τη ζώνη του ευρώ, ως σύνολο, πριν συζητηθούν ειδικά ανά χώρα ζητήματα κατά το 2ο στάδιο.

Ενίσχυση του κοινοβουλευτικού ελέγχου ως μέρους του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου

- Συζήτηση στην ολομέλεια του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με την ετήσια επισκόπηση της ανάπτυξης, τόσο πριν όσο και μετά την έκδοσή της από την Επιτροπή, την οποία θα ακολουθεί συζήτηση στην ολομέλεια σχετικά με τις ειδικές ανά χώρα συστάσεις.

- Συστηματικότερη συνεργασία μεταξύ Επιτρόπων και εθνικών κοινοβουλίων τόσο για τις ειδικές ανά χώρα συστάσεις όσο και για τους εθνικούς προϋπολογισμούς.
- Συστηματικότερη διαβούλευση και συμμετοχή των κυβερνήσεων, των εθνικών κοινοβουλίων και των κοινωνικών εταίρων πριν από την ετήσια υποβολή των εθνικών προγραμμάτων μεταρρυθμίσεων και σταθερότητας
- Ενίσχυση της συνεργασίας μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και των εθνικών κοινοβουλίων.
- Ενίσχυση της καθοδήγησης από την Ευρωομάδα.
- Λήψη μέτρων για ενοποιημένη εξωτερική εκπροσώπηση της ζώνης του ευρώ.
- Ενσωμάτωση στο νομικό πλαίσιο της ΕΕ της Συνθήκης για τη σταθερότητα, τον συντονισμό και τη διακυβέρνηση των σχετικών τμημάτων του Συμφώνου για το ευρώ +· και της διακυβερνητικής συμφωνίας για το ενιαίο ταμείο εξυγίανσης.

ΣΤΑΔΙΟ 2**ΟΛΟΚΛΗΡΩΣΗ ΤΟΥ ΟΙΚΟΔΟΜΗΜΑΤΟΣ ΤΗΣ ΟΝΕ****Οικονομική Ένωση**

- Διαμόρφωση της διαδικασίας σύγκλισης η οποία πρέπει επίσης να καταστεί περισσότερο δεσμευτική

Δημοσιονομική Ένωση

- Δημιουργία ενός μηχανισμού μακροοικονομικής σταθεροποίησης για τη ζώνη του ευρώ
- Η σύγκλιση προς εθνικές οικονομικές δομές οι οποίες θα είναι εξίσου ανθεκτικές θα πρέπει να αποτελεί προϋπόθεση για την πρόσβαση σε αυτόν τον μηχανισμό.

Δημοκρατική λογοδοσία, νομιμοποίηση και ενίσχυση των θεσμών

- Ενσωμάτωση του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας (ΕΜΣ) στο νομικό πλαίσιο της ΕΕ. Δημιουργία ταμείου της ζώνης του ευρώ με λογοδοσία σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

ΤΕΛΙΚΟ ΣΤΑΔΙΟ ΤΟ ΑΡΓΟΤΕΡΟ ΕΩΣ ΤΟ 2025

Πηγή: https://ec.europa.eu/priorities/publications/five-presidents-report-completing-europes-economic-and-monetary-union_en (τελευταία επίσκεψη: 31/10/2016)