

ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

**ΤΜΗΜΑ: ΔΙΕΘΝΩΝ, ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
ΠΜΣ: ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ**



*Δημοσιονομική Αυτόνομια της Ευρωπαϊκής
Ένωσης: Από τις εθνικές εισφορές στους ίδιους
πόρους*

ΟΝΟΜΑ: ΕΛΙΝΑ ΠΑΡΑΣΚΕΥΑ

Α.Μ.: 1213Μ046

ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ: ΑΝΑΣΤΑΣΙΟΣ ΜΑΣΤΡΟΓΙΑΝΝΗΣ

ΑΘΗΝΑ, ΜΑΙΟΣ, 2016

Περιεχόμενα

Εισαγωγή.....	2 -
Κεφάλαιο 1ο: Η Δημοσιονομική Πολιτική στην Ευρωπαϊκή Ένωση	3 -
1.1. Ορισμός Δημοσιονομικής Πολιτικής	3 -
1.2. Βασικές Οικονομικές Εξελίξεις στην Ευρώπη	8 -
1.3. Οικονομική και Νομισματική Ένωση	11 -
Κεφάλαιο 2 ^ο : Βασικοί Άξονες Δημοσιονομικής Πολιτικής.....	14 -
2.1.Κανόνες Δημοσιονομικής Πολιτικής στην ΕΕ –Δημοσιονομικό Σύμφωνο.....	14 -
2.2. Φορολογική Πολιτική	17 -
2.3. Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης.....	21 -
2.4. Μηχανισμοί EFSF/ESM	22 -
2.5. Προβλήματα Δημοσιονομικής Πολιτικής.....	24 -
Κεφάλαιο 3 ^ο : Ο Μηχανισμός των Ίδιων Πόρων	25 -
3.1. Εθνικές Εισφορές Κρατών Μελών.....	25 -
3.2. Από τις Εθνικές Εισφορές στους Ίδιους Πόρους	27 -
<u>3.2.1. Προέλευση Ιδίων Πόρων</u>	<u>28 -</u>
3.2.2. Η Πρώτη Απόφαση για τους Ίδιους Πόρους 1970-1985.....	32 -
3.2.3 Η Δεύτερη Απόφαση για τους Ίδιους Πόρους 1985-1988	35 -
3.2.4. Η Τρίτη Απόφαση για τους Ίδιους Πόρους 1988-1994.....	37 -
3.2.5. Η Τέταρτη Απόφαση για τους Ίδιους Πόρους 1994-2000	40 -
3.2.6 Η Πέμπτη Απόφαση για τους Ίδιους Πόρους 2000-2006	42 -
3.2.7 Το Σύστημα των Ιδίων Πόρων για την Περίοδο 2014-2020.....	47 -
3.3. Ο ρόλος του Ευρωπαϊκών Θεσμικών Οργάνων στο Ζήτημα των Ιδίων Πόρων: Ο Ρόλος του Κοινοβουλίου.....	49 -
<u>3.4. Ποσοτικά Στοιχεία</u>	<u>50 -</u>
3.5. Διορθωτικοί Μηχανισμοί - Βρετανική Αντιστάθμιση.....	58 -
Συμπεράσματα	63 -
Βιβλιογραφία	65 -

Εισαγωγή

Σκοπός της παρούσας εργασίας είναι η ανάλυση του τρόπου με τον οποίο λειτουργεί ο μηχανισμός ιδίων πόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης στα πλαίσια της δημοσιονομικής πολιτικής που ασκείται. Η παρούσα εργασία δομήθηκε σε τρία συνολικά κεφάλαια το περιεχόμενο των οποίων περιγράφεται παρακάτω.

Στο πρώτο και εισαγωγικό κεφάλαιο παρουσιάζονται οι οικονομικές εξελίξεις στην Ευρωπαϊκή Ένωση τα τελευταία χρόνια, ενώ πραγματοποιείται σύντομη αναφορά στη δημοσιονομική πολιτική που ασκείται.

Στο δεύτερο κεφάλαιο αναλύονται οι βασικοί άξονες της δημοσιονομικής πολιτικής που ακολουθεί η ΕΕ (κανόνες), ενώ ταυτόχρονα δίνεται βάση τόσο στα όργανα όσο και στους μηχανισμούς, που λαμβάνουν μέρος στην διαδικασία αυτή. Στο τέλος του κεφαλαίου παρουσιάζονται τα προβλήματα και τα κενά που έχει η ασκούμενη δημοσιονομική πολιτική στην ΕΕ.

Το τρίτο κεφάλαιο αποτελεί την ανάπτυξη του κυρίως θέματος της εργασίας. Προκειμένου να παρουσιαστεί η μετάβαση της χρηματοδότησης του προϋπολογισμού της ΕΕ από τις εθνικές εισφορές στους ιδίους πόρους, γίνεται μια αναλυτική ιστορική αναδρομή, ξεκινώντας από το 1970, περίοδος κατά την οποία και καθιερώθηκε ο πρώτος ίδιος πόρος, μέχρι και σήμερα. Στη συνέχεια παρατίθενται ποσοτικά στοιχεία που αφορούν στη συνεισφορά κάθε κράτους της Ευρωπαϊκής Ένωσης και σε σχέση με τους μηχανισμούς διόρθωσης οι οποίοι ισχύουν για συγκεκριμένες χώρες και κατά βάση για το Ηνωμένο Βασίλειο.

Κεφάλαιο 1ο: Η Δημοσιονομική Πολιτική στην Ευρωπαϊκή Ένωση

1.1.Ορισμός Δημοσιονομικής Πολιτικής

Η δημοσιονομική πολιτική είναι η χρήση των κρατικών δαπανών και της φορολογίας με τέτοιο τρόπο ώστε να υπάρξει θετική επιρροή στην οικονομία. Ένας πιο συγκεκριμένος ορισμός αναφέρει ότι η δημοσιονομική πολιτική είναι η χρήση των φόρων από την κυβέρνηση, οι μεταβιβάσεις του δημοσίου, και οι κυβερνητικές αγορές αγαθών και υπηρεσιών, ώστε να επηρεαστεί η καμπύλη συνολικής ζήτησης¹.

Οι κυβερνήσεις συνήθως χρησιμοποιούν τη δημοσιονομική πολιτική για την προώθηση της ισχυρής και βιώσιμης ανάπτυξης της οικονομίας και τη μείωση της φτώχειας. Ο ρόλος και οι στόχοι της δημοσιονομικής πολιτικής έχουν αποκτήσει εξέχουσα θέση στην τρέχουσα οικονομική κρίση και οι κυβερνήσεις έχουν λάβει μέτρα για να στηρίξουν τα χρηματοοικονομικά συστήματα, να ενισχύσουν την οικονομική ανάπτυξη και να περιορίσουν τις επιπτώσεις της οικονομικής ύφεσης στις ευάλωτες ομάδες².

Ανάλογα με την οικονομική κατάσταση που επικρατεί σε μια χώρα ή σε μια περιφέρεια, εφαρμόζεται είτε επεκτατική δημοσιονομική πολιτική, είτε περιοριστική δημοσιονομική πολιτική. Η επεκτατική δημοσιονομική πολιτική εφαρμόζεται όταν η οικονομία είναι σε ύφεση και η κυβέρνηση θέλει να αυξήσει τη συνολική ζήτηση³. Λαμβάνονται επίσης μέτρα μείωσης της φορολογίας με σκοπό να αυξηθεί το διαθέσιμο εισόδημα των καταναλωτών. Στην περίπτωση αυτή η συνολική ζήτηση μπορεί να αυξηθεί εφ' όσον δεν αυξάνονται οι δαπάνες για εισαγωγές. Επιπλέον η αύξηση των κρατικών δαπανών μετατοπίζει άμεσα την καμπύλη ζήτησης.

Η περιοριστική δημοσιονομική πολιτική εφαρμόζεται σε χώρες που πλήττονται από τον αύξηση του πληθωρισμού και σε αυτή τη περίπτωση η κυβέρνηση επιθυμεί να

¹ Vaceanu C., Balu P.E, *Fiscal policy Dynamics, Employment and Consumption*, SEA-Practical Applications of Science, 2015, Volume III, Issue 2 (8), σελ. 184

² Benos N., *Fiscal Policy And Economic Growth: Empirical Evidence From Eu Countries*, University of Ioannina, 2009, Ioannina, σελ. 1-2

³ Vaceanu C., Balu P.E, *Fiscal policy Dynamics, Employment and Consumption*, SEA-Practical Applications of Science, 2015, Volume III, Issue 2 (8), σελ. 184

μειώσει τη συνολική ζήτηση. Έτσι λαμβάνονται μέτρα για την αύξηση της φορολογίας, ώστε να μειωθεί το διαθέσιμο εισόδημα των καταναλωτών, και η καμπύλη της ζήτησης να μετατοπιστεί αριστερά. Τα μέτρα αυτά με την σειρά τους συντελούν στην μείωση του πληθωρισμού και του ΑΕΠ. Είναι δυνατόν να υποστηριχθεί πως η μείωση των κρατικών δαπανών μετατοπίζει άμεσα την καμπύλη ζήτησης αριστερά⁴.

Τα εργαλεία που χρησιμοποιούνται από τις δημοσιονομικές πολιτικές των χωρών και τα αποτελέσματα που το κάθε ένα πετυχαίνει παρουσιάζονται συνοπτικά στον πίνακα που ακολουθεί.

⁴Gemmell N., Au J., *Government Size, Fiscal Policy and the Level and Growth of Output: A Review of Recent Evidence*, IMF WORKING PAPER 10/2012, σελ. 7-8

Πίνακας 1: Εργαλεία Δημοσιονομικής Πολιτικής και Οφέλη -Αποτελέσματα

Εργαλεία Δημοσιονομικής Πολιτικής	Αποτελέσματα
Μεταβολές στις Δημόσιες Δαπάνες	<p>[1] Μπορούν να αυξήσουν τις δαπάνες για προγράμματα προϋπολογισμού (π.χ. στην υγεία, στην παιδεία, στην πρόνοια, κλπ).</p> <p>[2] Αύξηση των δαπανών για υποδομές</p> <p>[3] Συγκριτικό πλεονέκτημα στην αύξηση των κεφαλαιουχικών αγαθών στην οικονομία</p>
Φορολογικές Αλλαγές	<p>[1] Αύξηση ή μείωση προσωπικής και επιχειρηματικής φορολογίας και / ή ατομικού και εταιρικού εισοδήματος και των ειδικών φόρων κατανάλωσης.</p> <p>[2] Φορολογικές απαλλαγές και μειώσεις φόρων.</p> <p>[3] Παροχή ειδικών φορολογικών κινήτρων για επενδύσεις.</p>
Αυτοματοποιημένοι Σταθεροποιητές	<p>[1] Ενεργούν στην καμπύλη ζήτησης πριν εμφανιστεί η οικονομική ύφεση ή πληθωριστικές τάσεις.</p> <p>[2] Ασφάλιση της εργασίας και παροχή πρόνοιας. Εδώ έχουμε αύξηση των πληρωμών σε περιόδους οικονομικής ύφεσης με σκοπό να διατηρηθούν τα εισοδήματα κατά τη διάρκεια της ύφεσης και να επιβραδυνθεί ή να περιοριστεί η μετατόπιση της καμπύλης ζήτησης προς τα αριστερά.</p> <p>[3] Προοδευτική φορολογία (όσο αυξάνεται το εισόδημα, να αυξάνεται και η φορολογία). Εδώ έχουμε επιβράδυνση της αύξησης της κατανάλωσης και επιβραδύνεται ή σταματά η απότομη μετατόπιση της καμπύλης ζήτησης προς τα δεξιά.</p>

Πολλαπλασιαστικά Οφέλη⁵	<p>[1] Η δημοσιονομική πολιτική από μόνη της έχει πολλαπλασιαστικά οφέλη για την οικονομία.</p> <p>[2] Η επεκτατική δημοσιονομική πολιτική οδηγεί σε αύξηση του πραγματικού ΑΕΠ μεγαλύτερη από την αρχική αύξηση στις συνολικές δαπάνες που προκαλείται από την πολιτική.</p> <p>[3] Το πολλαπλασιαστικό αποτέλεσμα αναφέρεται στις πρόσθετες αλλαγές στη συνολική ζήτηση που προκύπτουν όταν η επεκτατική δημοσιονομική πολιτική αυξάνει το εισόδημα και, συνεπώς, αυξάνει τις καταναλωτικές δαπάνες.</p> <p>[4] Αντίθετα, η περιοριστική δημοσιονομική πολιτική οδηγεί σε πτώση του πραγματικού ΑΕΠ μεγαλύτερη από την αρχική μείωση στις συνολικές δαπάνες που προκαλούνται από την πολιτική.</p>
---	--

Πηγή⁶: *Horton & El-Ganainy, 2009, IMF, 2015*

Ένα ακόμα σημαντικό θέμα προς συζήτηση είναι η σύνδεση της δημοσιονομικής πολιτικής με τον προϋπολογισμό της κυβέρνησης της χώρας ή της περιφέρειας στην οποία εφαρμόζεται.⁷

Πολλοί οικονομολόγοι υποστηρίζουν την άποψη ότι οι κυβερνήσεις δεν είναι υποχρεωμένες να τρέχουν ένα ισοσκελισμένο προϋπολογισμό ετησίως, σημειώνοντας πως ένα τέτοιο γεγονός, θα υπονόμει τον ρόλο των φόρων και την λειτουργία τους ως αυτόματους σταθεροποιητές. Παρά ταύτα, η ανησυχία των φορέων χάραξης πολιτικής για τα υπερβολικά ελλείμματα είναι εμφανής, ειδικότερα όσον αφορά στη θέσπιση απαγορευτικών ανώτατων ορίων σε ελλείμματα, τα οποία πολλές φορές είναι αναγκαία⁸.

⁵ Pletzki, E., Mendoza, E.G and Vegh, C.A., NBER., *How big (small?) are fiscal multipliers?* 2010, Working Paper No. 16470. Cambridge MA: NBER, σελ. 42

⁶ Horton M., El-Ganainy A., *What is fiscal policy?*, Finance & Development, 2009, IMF, σελ. 25

⁷ Vaceanu C., Balu P.E., *Fiscal policy Dynamics, Employment and Consumption*, SEA-Practical Applications of Science, 2015, Volume III, Issue 2 (8), σελ. 185-186

⁸ Gondor, M., *From total to structural harmonization in the field of European direct taxation.*, Annals of the Stefan cel Mare University of Suceava : Fascicle of the Faculty of Economics and Public Administration, 2011, Vol.11(1(13)), σελ. 269 - 278.

Τέλος αξίζει να σημειωθεί ότι σχετικά με την επίδραση των φόρων, οι κλασικοί υποστηρίζουν πως μείωση του ποσού των φόρων χωρίς ταυτόχρονη μείωση των δαπανών δεν επηρεάζει τη συνολική ζήτηση, διότι οι οικονομικές μονάδες αντιλαμβάνονται ότι θα χρειαστεί να πληρώσουν φόρους στο μέλλον και έτσι δεν αυξάνουν την κατανάλωση τους. Σε γενικότερο πλαίσιο οι κλασικοί, σε αντίθεση με τους κεϋνσιανούς δεν δέχονται τη χρησιμοποίηση της δημοσιονομικής πολιτικής για την εξομάλυνση του επιχειρηματικού κύκλου. Θα πρέπει να αναφερθεί ότι και αρκετοί σύγχρονοι κεϋνσιανοί αναγνωρίζουν πως η άσκηση της δημοσιονομικής πολιτικής συνδέεται με σοβαρά προβλήματα, λόγω χρονικών υστερήσεων που παρατηρούνται, όπως αυτό της δυσκολίας που υπάρχει για να διαπιστωθεί ποιες πρέπει να είναι οι μεταβολές, γι' αυτό και προτείνουν να χρησιμοποιείται η πολιτική αυτή μόνον σε εξαιρετικές περιπτώσεις.

1.2.Βασικές Οικονομικές Εξελίξεις στην Ευρώπη

Η οικονομική ανάπτυξη στην Ευρώπη τα τελευταία χρόνια επιταχύνεται με πολύ αργούς ρυθμούς. Το 2014, οικονομία της Ένωσης σημείωσε προόοδο της τάξης του 1,3%, έπειτα από σχετικά μηδενική ανάπτυξη το 2013, χάρη στην αύξηση της εμπιστοσύνης των καταναλωτών, η οποία ενίσχυσε την κατανάλωση, και δεδομένης μιας μικρής αύξησης των επενδύσεων. Ωστόσο, η ανάκαμψη στην Ευρώπη έχει μείνει σχετικά πίσω από τις άλλες οικονομίες του ΟΟΣΑ κατά τα τελευταία τέσσερα χρόνια (με εξαίρεση την Ιαπωνία), και το επίπεδο του πραγματικού ΑΕΠ είναι μόλις 3% υψηλότερο από ό, τι το 2010⁹.

Οι χώρες της βόρειας Ευρώπης φαίνεται να είναι αυτές οι οποίες συντελούν περισσότερο στην οικονομική ανάπτυξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της ευρύτερης περιοχής. Σημαντική μεγέθυνση της οικονομίας παρατηρείται στη Γερμανία, την Ουγγαρία, την Ιρλανδία, την Πολωνία και το Ηνωμένο Βασίλειο. Οι χώρες της Νότιας Ευρώπης σημείωσαν τελικά ανάπτυξη το 2014, έπειτα από την χρηματοπιστωτική και οικονομική αναδιάρθρωση, παρά τις αυξανόμενες ανησυχίες για την οικονομική ύφεση στην Ελλάδα και για το γενικά αδύναμο παγκόσμιο εμπόριο. Η μέτρια ανάκαμψη αντανακλάται στις αγορές εργασίας, την μεγέθυνση της απασχόλησης, τον χαμηλό πληθωρισμό και την ανάπτυξη πραγματικών μισθών, σε συνδυασμό με την ώθηση από τις χαμηλότερες τιμές του πετρελαίου και των τροφίμων.¹⁰

Το πρόγραμμα ποσοτικής χαλάρωσης (Quantitative Easing - QE) της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας (European Central Bank - ECB) έχει οδηγήσει επίσης τις αποδόσεις των ομολόγων σε χαμηλά επίπεδα, υποστηρίζοντας τις εξαγωγές, και έχει βελτιώσει τους ισολογισμούς των τραπεζών. Οι περισσότερες χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης (EU Central and Eastern European countries, EU-CEE), αναμένεται να συνεχίσουν να παρουσιάζουν οικονομική ανάπτυξη τα επόμενα χρόνια.

⁹ The World Bank, *EU Regular Economic Report Modest Recovery*, Global Risks, Final Report 2015, Europe and Central Asia Region, σελ. 10

¹⁰ IMF (International Monetary Fund), *Fiscal Policy And Long-Term Growth*, , 2015, Διαθέσιμο από: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2015/042015.pdf>, σελ. 4

Η Δημοκρατία της Τσεχίας, η Ουγγαρία, η Πολωνία, η Ρουμανία και η Σλοβακική Δημοκρατία προβλέπεται πως θα είναι μερικές από τις ταχύτερα αναπτυσσόμενες οικονομίες στην Ευρωπαϊκή Ένωση, με αύξηση πάνω από 2,4% στην εγχώρια ζήτηση, και τη συνεχιζόμενη αύξηση των εξαγωγών καθώς η ανάκαμψη της Ένωσης επιταχύνεται ¹¹.

Παρόλο που οι επενδύσεις αναμένεται να αυξηθούν στις εν λόγω χώρες, τα μεγάλα κυβερνητικά χρέη, η συνεχιζόμενη οικονομική απομόχλευση και ο υψηλός αριθμός μη-εξυπηρετούμενων δανείων θα συνεχίζουν να επηρεάζουν αρνητικά τις προοπτικές για ταχεία ανάκαμψη. ¹² Στην Κροατία, η οικονομική δραστηριότητα αναμένεται να ανακάμψει σε μέτριο ρυθμό, με βάση τις εξαγωγές και τις επενδύσεις που χρηματοδοτούνται από την Ευρωπαϊκή Ένωση, μετά από εξαετή ύφεση. Στη Βουλγαρία, η ανάκαμψη περιορίζεται από την ανάγκη για άσκηση αυστηρότερης δημοσιονομικής πολιτικής, καθώς το δημοσιονομικό έλλειμμα διευρύνθηκε λόγω της υπέρβασης των δαπανών σε μεγαλύτερο επίπεδο από ότι ήταν αναμενόμενο για το 2014¹³.

Ενώ οι κίνδυνοι για την οικονομία της Ευρώπης είναι σχετικά ισορροπημένοι, συνεχίζουν να υπάρχουν σημαντικές ανησυχίες. Αυτές συνοψίζονται, στην έξαρση της μεταβλητότητας των χρηματοπιστωτικών αγορών, ο υποτονικός πληθωρισμός και η παρατεταμένη περίοδος χαμηλής ανάπτυξης, η οποία θα συνεχίσει να ασκεί πίεση στα δημόσια οικονομικά των χωρών της Ένωσης. Η πίεση αυτή έγκειται στο ότι τα έσοδα παραμένουν σε χαμηλά επίπεδα και τα επίπεδα του χρέους υψηλά, ενώ ταυτόχρονα η χαμηλή απόδοση των επενδύσεων και οι ελλειπείς μεταρρυθμίσεις στις τράπεζες, προλέπεται να μειώσουν τη διαθεσιμότητα των νέων δανείων για επενδύσεις και τους περιφερειακούς κινδύνους οι οποίοι απορρέουν από τις τρέχουσες οικονομικές πιέσεις στην Ελλάδα, το προγραμματισμένο Ευρωπαϊκό δημοψήφισμα στο Ηνωμένο Βασίλειο, και τις συνεχιζόμενες εντάσεις στην Ουκρανία¹⁴.

¹¹ IMF (International Monetary Fund), *Fiscal Policy And Long-Term Growth*, , 2015, Διαθέσιμο από <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2015/042015.pdf>, σελ. 4

¹² Ibid σελ.6

¹³ Ibid σελ. 6-7

¹⁴ The World Bank, *EU Regular Economic Report Modest Recovery*, Global Risks, Final Report 2015, Europe and Central Asia Region, σελ. 16

Όσον αφορά στις εξαγωγές, αυτές έχουν οδηγήσει την ανάκαμψη της ανάπτυξης σε αρκετές χώρες της EU-CEE. Η Βουλγαρία, η Πολωνία, η Ρουμανία, και σε μικρότερο βαθμό η Κροατία, έχουν δει τις εξαγωγές αυξάνονται σημαντικά και ταχύτερα, σε σχέση με άλλες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στο σημείο αυτό θα πρέπει να αναφερθεί, πως ένας από τους βασικούς παράγοντες που έχει συντελέσει στην αύξηση των εξαγωγών είναι οι άμεσες ξένες επενδύσεις (ΑΞΕ) στις χώρες αυτές¹⁵. Ωστόσο, οι ΑΞΕ έχουν μειωθεί σημαντικά τα τελευταία χρόνια, με αποτέλεσμα να υπάρχει ανάγκη για εκ νέου μεταρρυθμίσεις με σκοπό την προώθηση των άμεσων ξένων επενδύσεων και την στήριξη της αύξησης των εξαγωγών, μέσω της βελτίωσης των δεξιοτήτων, μειώνοντας τα κανονιστικά εμπόδια για τις επιχειρήσεις, που παρέχουν υποστηρικτικές επενδύσεις σε έργα υποδομής και ενθάρρυνσης της καινοτομίας.

Η ανάπτυξη και οι διαρθρωτικές πολιτικές έχουν οδηγήσει σε σημαντικές διαφορές σε αρκετές χώρες της EU-CEE όσο αφορά τις τάσεις στη φτώχεια και την κοινή ευημερία. Στην Πολωνία η φτώχεια συνεχίζει να μειώνεται, καθώς τα επίπεδα ανεργίας έχουν κινηθεί σε χαμηλότερους ρυθμούς σε σχέση με το 2008, οι πραγματικοί μισθοί αυξάνονται και οι καλά στοχευμένες φορολογικές ελαφρύνσεις βοηθούν τις οικογένειες με χαμηλά εισοδήματα. Στη Ρουμανία, η βελτίωση των συνθηκών εργασίας και η υποστήριξη σε ευπαθείς κατηγορίες έχουν οδηγήσει σε σταθερή πτώση στα ποσοστά φτώχειας. Στη Βουλγαρία, η φτώχεια παραμένει πάνω από τα προ-κρίσης επίπεδα, καθώς οι απώλειες θέσεων εργασίας είναι πιο συχνές σε θέσεις εργασίας χαμηλής ειδίκευσης και η δημοσιονομική εξυγίανση έχει μειώσει τα περιθώρια για αύξηση των κοινωνικών μεταβιβάσεων. Η οικονομική ύφεση και τα υψηλά επίπεδα ανεργίας στην Κροατία έχουν ως αποτέλεσμα τη σταθερή αύξηση της φτώχειας, παρά τις προσπάθειες στόχευσης σε παροχές ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος¹⁶.

¹⁵ IMF (International Monetary Fund), *Fiscal Policy And Long-Term Growth*, , 2015, Διαθέσιμο από <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2015/042015.pdf>, σελ. 10

¹⁶ The World Bank, *EU Regular Economic Report Modest Recovery*, Global Risks, Final Report 2015, Europe and Central Asia Region, σελ.16

1.3.Οικονομική και Νομισματική Ένωση

Η Οικονομική και Νομισματική Ένωση (ΟΝΕ) «αντιπροσωπεύει ένα σημαντικό βήμα για την ολοκλήρωση των οικονομιών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Εμπεριέχει το συντονισμό των οικονομιών και δημοσιονομικών πολιτικών, μία ενιαία νομισματική πολιτική και ένα κοινό νόμισμα, το ευρώ. Παρόλο που και τα 28 κράτη μέλη συμμετέχουν στην οικονομική ένωση, ορισμένες χώρες έχουν κάνει ένα επιπλέον βήμα προς την ολοκλήρωση, υιοθετώντας το ευρώ. Οι χώρες αυτές συνιστούν την Ευρωζώνη»¹⁷.

Η ΟΝΕ «θεμελιώνει το πλαίσιο για οικονομική ανάπτυξη και σταθερότητα και υποστηρίζεται από μία ανεξάρτητη κεντρική τράπεζα και νομικές υποχρεώσεις των συμμετεχόντων κρατών μελών σχετικά με την εφαρμογή υγιών οικονομικών πολιτικών και το στενό συντονισμό αυτών των πολιτικών»¹⁸.

Η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Νομισματική Ένωση συγκροτεί οικονομική αναγκαιότητα, το φυσικό συμπλήρωμα της ενιαίας ευρωπαϊκής αγοράς, το οποίο μεταφράζεται στην ελεύθερη κυκλοφορία προσώπων, εμπορευμάτων, υπηρεσιών και κεφαλαίων στο εσωτερικό της Ένωσης. Το νόμισμα του ευρώ εξαλείφει το υψηλό κόστος των συναλλαγών, που αποτελεί προϊόν της μετατροπής των νομισμάτων και την αβεβαιότητα η οποία σχετίζεται με τη συναλλαγματική αστάθεια.

Μια αποτελεσματικότερη ενιαία αγορά θα συνεισφέρει στην ενίσχυση της ανάπτυξης και της απασχόλησης, ενώ το ευρώ θα ενισχύσει τη διεθνή νομισματική σταθερότητα. Εν γένει, το ενιαίο νόμισμα θα θεμελιώσει την ευρωπαϊκή ενότητα και θα απαρτίσει ένα παράγοντα σταθερότητας, ειρήνης και ευημερίας¹⁹. Ωστόσο οι απόψεις πάνω στο θέμα αυτό δίστανται, καθώς από την άλλη πλευρά υποστηρίζεται

¹⁷ Ιστότοπος Ευρωπαϊκής Επιτροπής, διαθέσιμο από:
http://ec.europa.eu/economy_finance/euro/emu/index_el.htm

¹⁸ De Grauwe P., *Τα οικονομικά της Νομισματικής Ένωσης 6η διεθνής έκδοση*, Εκδόσεις Παπαζήσης, 2005, Αθήνα, σελ.7

¹⁹ *ibid*

ότι η ΟΝΕ και η εισαγωγή του ευρώ ήταν η αιτία για την οικονομική ύφεση που βιώνει η Ευρώπη σήμερα.

Η υπογραφή της Συνθήκης του Μάαστριχτ σηματοδότησε μια ριζική μεταμόρφωση του πλαισίου, των στόχων και των μέσων άσκησης μακροοικονομικής πολιτικής στην ΕΕ. Η εισαγωγή του ευρώ σήμανε την οριστική απόσυρση των εθνικών νομισμάτων και την απώλεια της εθνικής νομισματικής αυτονομίας των κρατών-μελών της ΟΝΕ. Σήμερα, η νομισματική πολιτική εφαρμόζεται από μια ενιαία κεντρική τράπεζα, την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, η οποία απολαμβάνει έναν υψηλό βαθμό ανεξαρτησίας και έχει ως βασική αποστολή της νομισματικής της στρατηγικής, τη διασφάλιση ενός περιβάλλοντος νομισματικής σταθερότητας στην Ευρώπη²⁰.

Παράλληλα, η δημοσιονομική πολιτική, το μοναδικό ίσως εργαλείο μακροοικονομικής ρύθμισης και διαχείρισης στη διάθεση των κρατών-μελών, μολονότι, επί της αρχής, παραμένει αρμοδιότητα των εθνικών κυβερνήσεων, ασκείται μέσα στα ασφυκτικά ρυθμιστικά πλαίσια και τους αυστηρούς περιορισμούς του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης (ΣΣΑ).

Το πολιτικό εγχείρημα της δημιουργίας του ευρώ και της νομισματικής ένωσης στην Ευρώπη έχει γίνει αντικείμενο ανάλυσης και έρευνας αρκετών μελετών που αφορούν τόσο την πολιτική όσο και την οικονομική επιστήμη. Οριμένες θεωρήσεις κατανοούν τη δημιουργία της Ευρωζώνης είτε ως το αναμενόμενο αποτέλεσμα μιας διαδικασίας θεσμικής συνέχειας πρότερων σταδίων ολοκλήρωσης, είτε ως την αποτέλεσμα σειράς διακυβερνητικών διαπραγματεύσεων, με βάση το εθνικό συμφέρον κάθε κράτους-μέλους της Ένωσης. Παρά ταύτα οι εν λόγω προσεγγίσεις, παρακάμπτουν το ρόλο των σημαντικών εξελίξεων και αλλαγών που έλαβαν χώρα στο ευρύτερο πλαίσιο της θεσμικής οργάνωσης, αλλά και της λειτουργίας του παγκόσμιου καπιταλισμού τα τελευταία τριάντα χρόνια.²¹

Η προσήλωση της ΟΝΕ σε αξιόπιστες πολιτικές, συχνά αντί να συμβάλλει θετικά, προς στην ενίσχυση της δυναμής της ευρωπαϊκής οικονομίας, έγινε βασική

²⁰ Argitis, G., Koratzanis, A. , *Οικονομική Πολιτική Σταθεροποίησης και Αστάθεια στην ΟΝΕ*, Εκδόσεις Παπαζήση 2011, Αθήνα, σελ. 14

²¹ Ibid

αιτία ενεργοποίησης μιας διαδικασίας «πειθαρχικής χρηματιστικοποίησης», ουσιαστικά δηλαδή, της επιδίωξης για θωράκισης της αξιοπιστίας του ευρώ στις κερδοσκοπικές αγορές χρήματος, που στόχο είχε να καταστήσει το νόμισμα, ως μέσο προώθησης της διεθνούς ανταγωνιστικότητας του ευρωπαϊκού κεφαλαίου²², που τελικά ίσως τη βύθισε στη σημερινή της κρίση²³.

²² Κορατάζης, Αθανάσιος, «Το καθεστώς μακροοικονομικής πολιτικής την ΟΝΕ: μια πολιτικο-οικονομική προσέγγιση, Πανεπιστήμιο Κρήτης, 2013, διαθέσιμο από: <https://core.ac.uk/display/20117120/tab/similar-list>

²³ Argitis, G., Koratzanis, A. , *Οικονομική Πολιτική Σταθεροποίησης και Αστάθεια στην ΟΝΕ*, Εκδόσεις Παπαζήση 2011, Αθήνα, σελ.15-16

Κεφάλαιο 2^ο: Βασικοί Άξονες Δημοσιονομικής Πολιτικής

2.1.Κανόνες Δημοσιονομικής Πολιτικής στην ΕΕ –Δημοσιονομικό Σύμφωνο

Οι δημοσιονομικές πολιτικές έχουν σημαντικό αντίκτυπο στην οικονομική ανάπτυξη, τη μακροοικονομική σταθερότητα και τον πληθωρισμό. Βασικές πτυχές από την άποψη αυτή είναι το επίπεδο και η σύνθεση των δημοσίων δαπανών και των εσόδων, τα δημοσιονομικά ελλείμματα και το δημόσιο χρέος. Η δημοσιονομική πειθαρχία είναι ένα κεντρικό στοιχείο της μακροοικονομικής σταθερότητας. Η ανάγκη για δημοσιονομική πειθαρχία είναι ακόμα ισχυρότερη στη νομισματική ένωση, όπως είναι η ζώνη του ευρώ, η οποία είναι κατασκευασμένη από κυρίαρχα κράτη που διατηρούν την ευθύνη για τις δημοσιονομικές πολιτικές τους. Δεν υπάρχουν πλέον εθνικές πολιτικές νομισματικής και συναλλαγματικής φύσης, οι οποίες ανταποκρίνονται στις οικονομικές κρίσεις που κάποιες χώρες βιώνουν²⁴.

Μια σειρά από θεσμικές ρυθμίσεις που αφορούν στις δημοσιονομικές πολιτικές έχουν συμφωνηθεί σε ευρωπαϊκό επίπεδο, με στόχο τον περιορισμό των κινδύνων για τη σταθερότητα των τιμών. Αυτές περιλαμβάνουν²⁵:

- 1) την απαγόρευση της νομισματικής χρηματοδότησης (αρ. 123 ΣΛΕΕ),
- 2) την απαγόρευση της προνομακικής πρόσβασης στα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα (άρ. 124 ΣΛΕΕ),
- 3) τη ρήτρα no-bail-out (άρθρο 125 ΣΛΕΕ),
- 4) τις φορολογικές διατάξεις για την αποφυγή υπερβολικών δημοσιονομικών ελλειμμάτων (αρ. 126 ΣΛΕΕ, συμπεριλαμβανομένης της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος), και

²⁴ European Central Bank, (ECB), *Fiscal policies*, 2015, Διαθέσιμο από <https://www.ecb.europa.eu/mopo/eaec/fiscal/html/index.en.html>

²⁵ European Central Bank, (ECB), *Fiscal policies*, 2015, Διαθέσιμο από <https://www.ecb.europa.eu/mopo/eaec/fiscal/html/index.en.html>

- 5) το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης (παράγωγο δίκαιο βάσει των άρθρων 121 και 126 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης).

Επιπλέον, το δημοσιονομικό σύμφωνο (ως μέρος της Συνθήκης για τη Σταθερότητα, τον Συντονισμό και τη Διακυβέρνηση στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση) προβλέπει την εφαρμογή μιας ισορροπημένης δημοσιονομικής πολιτικής σε εθνικό επίπεδο και την περαιτέρω ενίσχυση της διαδικασίας του υπερβολικού ελλείμματος εντός του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης.

Ο βασικός κανόνας της δημοσιονομικής πολιτικής που κατοχυρώνεται στη Συνθήκη είναι ότι τα κράτη μέλη αποφεύγουν τα υπερβολικά δημοσιονομικά ελλείμματα. Η συμμόρφωση με τον κανόνα αυτό θα πρέπει να εξεταστεί με βάση τις τιμές αναφοράς για το έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης (3%) και το ακαθάριστο χρέος (60%) σε σχέση με το ΑΕΠ, το οποίο μπορεί να εφαρμοστεί μια σειρά από προσόντα²⁶.

Συγκεκριμένα, μόνο μια έκτακτη και προσωρινή υπέρβαση του ελλείμματος πάνω από την τιμή αναφοράς μπορεί να απαλλαγεί από το να θεωρηθεί υπερβολική, και τότε μόνο αν παραμένει κοντά στην τιμή αναφοράς. Η απόφαση για το κατά πόσον ένα κράτος μέλος βρίσκεται σε κατάσταση υπερβολικού ελλείμματος μελετάται στο Συμβούλιο Οικονομικών και Χρηματοοικονομικών Υποθέσεων- Economic and Financial Affairs Council (ECOFIN), και αποφασίζεται μετά από πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Εάν το Συμβούλιο αποφασίσει ότι ένα κράτος μέλος βρίσκεται σε κατάσταση υπερβολικού ελλείμματος, η διαδικασία προβλέπει αναγκαία μέτρα που πρέπει να ληφθούν. Εάν τα μέτρα που οριστούν δεν ακολουθηθούν από το εκάστοτε κράτος μέλος, είναι δυνατόν να ενεργοποιηθεί η διαδικασία επιβολής κυρώσεων στην οικεία χώρα²⁷.

Σύμφωνα με τον πιο διαδεδομένο ορισμό, οι κανόνες δημοσιονομικής πολιτικής χρησιμοποιούν αριθμητικούς στόχους για δημοσιονομικά μεγέθη. Πιο συγκεκριμένα, οι μεταβολές, αποτελούν μόνιμο εμπόδιο στη δημοσιονομική πολιτική, εκφρασμένες σε

²⁶ European Central Bank, (ECB), *Fiscal policies*, 2015, Διαθέσιμο από <https://www.ecb.europa.eu/mopo/eaec/fiscal/html/index.en.html>

²⁷ European Commission, *Tax Reforms in EU Member States: 2014 Report*, 2014, Διαθέσιμο από http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_papers/taxation_paper_48.pdf, σελ. 7-8

συναπτικούς δείκτες δημοσιονομικών αποτελεσμάτων, όπως οι εξελίξεις στο ισοζύγιο του κρατικού προϋπολογισμού, το δημόσιο χρέος, τις δαπάνες, τα έσοδα. Ενώ ο πρωταρχικός στόχος των δημοσιονομικών κανόνων είναι, να ενισχυθεί η δημοσιονομική πειθαρχία, είναι δυνατόν πέραν αυτού να ενισχυθεί και ο συντονισμός της πολιτικής μεταξύ των διαφόρων επιπέδων διακυβέρνησης ανάλογα με τη θεσμική τους κάλυψη. Επιπρόσθετα, οι δημοσιονομικοί κανόνες μπορούν να συμβάλουν περαιτέρω στη μείωση της αβεβαιότητας σχετικά με τις μελλοντικές εξελίξεις της δημοσιονομικής πολιτικής. Ωστόσο, οι δημοσιονομικοί κανόνες μπορούν να αποδώσουν αυτά τα οφέλη, με την προϋπόθεση να υπάρχουν οι κατάλληλοι μηχανισμοί παρακολούθησης και εφαρμογής.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει συντάξει ένα σύνολο δεδομένων, που αφορούν στους εγγώριους δημοσιονομικούς κανόνες, οι οποίοι ισχύουν από τη δεκαετία του '90 στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με τη συλλογή αυτών των πληροφοριών να προέρχεται απευθείας από τα κράτη μέλη. Το σύνολο δεδομένων καλύπτει όλα τα είδη των αριθμητικών δημοσιονομικών κανόνων (ισοζύγιο προϋπολογισμού, δημόσιο χρέος, δαπάνες, έσοδα και κανόνες) σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης (κεντρικό, περιφερειακό, τοπικό και, γενική κυβέρνηση). Η τελευταία διαθέσιμη ενημέρωση μέχρι σήμερα είναι αυτή του 2013. Τα ερωτηματολόγια των συγκεκριμένων ερευνών, ζητούν πληροφορίες σχετικά με την περιγραφή και τον ορισμό του δημοσιονομικού κανόνα και την κάλυψη του, εκ της νομικής βάσης του, των μηχανισμών παρακολούθησης και επιβολής, καθώς και την εμπειρία με τον σεβασμό του κράτους²⁸.

²⁸ European Commission, *Tax Reforms in EU Member States: 2014 Report*, 2014, Διαθέσιμο από http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_papers/taxation_paper_48.pdf, σελ. 7-8

2.2. Φορολογική Πολιτική

Το ισχύον φορολογικό πλαίσιο της Ένωσης, αφήνει στα κράτη μέλη την ευχέρεια να αποφασίσουν σχετικά με τα φορολογικά τους συστήματα, υπό την προϋπόθεση ότι αυτά συμμορφώνονται με τους κανόνες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Οι κανόνες αυτοί έχουν εγκριθεί ομόφωνα από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή²⁹. Η εξέλιξη των φορολογικών διατάξεων της Ένωσης συνδέεται με την ολοκλήρωση και την εύρυθμη λειτουργία της ενιαίας αγοράς.

Η ευρωπαϊκή φορολογική πολιτική περιστέφεται γύρω από δύο άξονες: την έμμεση φορολογία, που είναι υποχρεωτικό να ρυθμίζεται σε ευρωπαϊκό επίπεδο, ούτως ώστε να υπάρχει εγγύηση για φορολογική ουδετερότητα μεταξύ των εισαγόμενων αγαθών και υπηρεσιών και των εσωτερικά παραγόμενων, και επομένως με τον τρόπο αυτόν να διασφαλίζεται η ελεύθερη κίνηση των αγαθών και παροχή των υπηρεσιών, ελευθερίες απαραίτητες για τη λειτουργία της κοινής αγοράς και την άμεση φορολογία, η οποία δεν έχει επιπτώσεις στο εμπόριο μεταξύ των κρατών μελών και απαιτεί συντονισμό μόνο ως προς τις επιχειρήσεις και σε ό,τι αφορά στη φοροδιαφυγή, ώστε να αποφεύγονται οι στρεβλώσεις το ανταγωνισμού στην εσωτερική αγορά. Οι έμμεσοι φόροι εφαρμόζονται νωρίτερα και περισσότερο σε βάθος, σε σχέση με τους άμεσους φόρους. Η φορολογία προσφέρει έσοδα στους εθνικούς προϋπολογισμούς, που προέρχονται από εθνικούς φόρους, τοπικούς φόρους και κοινωνικές εισφορές που εισπράττονται επί της κατανάλωσης, εργασίας ή κεφαλαίου³⁰.

Οι φόροι έχουν περίπλοκες συνέπειες για πολλαπλές πολιτικές, κυρίως αυτές που εφαρμόζονται στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και πρέπει να στηρίζουν την ομαλή λειτουργία της ενιαίας αγοράς. Τα εθνικά φορολογικά συστήματα αντιμετωπίζουν εντονότερο ανταγωνισμό ως αποτέλεσμα της παγκοσμιοποίησης της

²⁹ De Graaf A., *International tax policy needed to counterbalance the 'excessive' behaviour of multinationals*, EC Tax Review, 2013/2, σελ. 106

³⁰ European Parliament, *Tax policy in the EU, Issues and Challenges*, European Parliamentary Research Service, , 2015, Διαθέσιμο από:

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/549001/EPRS_IDA\(2015\)549001_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/549001/EPRS_IDA(2015)549001_EN.pdf),

σελ. 18

οικονομίας. Ο φορολογικός ανταγωνισμός, ευνοεί ορισμένους φορολογούμενους εις βάρος των άλλων, ειδικότερα όσον αφορά σε κράτη μέλη που είναι ιδιαίτερος ανταγωνιστικά στον τομέα της φορολογίας με σκοπό να προσελκύσουν οικονομική δραστηριότητα ή φορολογικά έσοδα. Η παγκοσμιοποίηση σε συνδυασμό με τη ψηφιοποίηση, έχουν οδηγήσει στην ανάγκη για εκσυγχρονισμό και προσαρμογή των φορολογικών συστημάτων. Προσφέρουν την ευκαιρία στα φορολογικά συστήματα-ιδιαίτερα στα πολύπλοκα- να εκσυγχρονιστούν, παράλληλα όμως δημιουργούν και ανεπιθύμητες δυνατότητες φοροαποφυγής και φοροδιαφυγής. Αυτό έρχεται σε αντίθεση με τον επιτακτικό στόχο να υπάρχουν ευνοϊκές συνθήκες για την ανάπτυξη και την ισότητα³¹.

Στο πλαίσιο της εξυγίανσης των δημοσίων οικονομικών, η φορολογική πολιτική χρησιμοποιείται για την παροχή εσόδων προϋπολογισμού και με σκοπό να πλαισιώσει κοινωνικές και οικονομικές πολιτικές. Η αναδιάρθρωση της φορολογίας πρέπει να χρησιμεύσει για την τόνωση της ανάπτυξης, ιδίως μέσα από τροποποιήσεις των μεθόδων φορολογικής επιβάρυνσης.

Στην πραγματικότητα, οι απαιτήσεις για την εναρμόνιση των φορολογικών συστημάτων θα αυξηθεί σε συνάρτηση με την πρόοδο της οικονομικής ολοκλήρωσης. Ο μακροπρόθεσμος στόχος της ΕΕ είναι να επιτευχθεί ένα φορολογικό πλαίσιο ευνοϊκό για τις επιχειρήσεις, τη δημιουργία θέσεων εργασίας και την προστασία του περιβάλλοντος στην Ένωση³².

Ο στόχος της επίτευξης μιας δίκαιης φορολογίας, αποτελεσματικής και ευνοϊκής για την ανάπτυξη, αντιμετωπίζεται από τα φορολογικά συστήματα ως πρόκληση για την βελτίωση της φορολογικής τους συμμόρφωσης, η οποία θα συμβάλει στην επαναπόκτηση των χαμένων πόρων από την φοροαποφυγή και την φοροδιαφυγή. Η καταπολέμηση της φοροδιαφυγής και της φορολογικής απάτης, καθώς και η σχετική αδιαφάνεια και μυστικότητα, απαιτεί δράσεις τόσο σε ευρωπαϊκό όσο και σε διεθνές επίπεδο. Οι εν λόγω δράσεις στοχεύουν στην αύξηση της διαφάνειας, η οποία μπορεί να

³¹ Garbarino C., *Tax design issues in respect to foreign branches and controlled companies and the feasibility of a consolidation area in the EU*, EC Tax Review, 2014/1, σελ. 16

³² Devereux M., Fuest C., *Corporate Income Tax coordination in the European Union*, Oxford University Centre for Business Taxation, 2009, σελ.6

συμβάλει στη μείωση του διαθέσιμου χώρου για μια τέτοια συμπεριφορά. Ειδικότερα, η ενισχυμένη ανταλλαγή πληροφοριών αποτελεί ένα βήμα προς τα εμπρός για την καταπολέμηση της φορολογικής απάτης και της φοροδιαφυγής³³.

Η αντιμετώπιση του επιβλαβούς φορολογικού ανταγωνισμού και του επιθετικού φορολογικού σχεδιασμού είναι ένας σημαντικός στόχος της συνεργασίας για την Ένωση, ιδίως στον τομέα της φορολογίας των επιχειρήσεων, όπου ο στόχος είναι να μειωθεί ο αριθμός των κενών που προκύπτουν από τους κανόνες, τις βάσεις και τα ποσοστά που ενδέχεται να ισχύουν για την αξιολόγηση μιας ενιαίας εταιρείας. Συνεργασία αναπτύσσεται επίσης στη διεθνή σκηνή, ιδίως μέσω της εργασίας του ΟΟΣΑ για τη φορολογία, σε συνδυασμό με την G20³⁴.

Σύμφωνα με το στόχο, για να καταστεί η φορολογία δίκαιη, αποτελεσματική και ευνοϊκή για την ανάπτυξη, τα φορολογικά συστήματα αντιμετωπίζουν την πρόκληση της βελτίωσης της φορολογικής συμμόρφωσης, η οποία θα συμβάλει στην ανάκτηση των απωλεσθέντων πόρων (European Parliament, 2015). Η καταπολέμηση της φοροδιαφυγής και της φορολογικής απάτης, καθώς και η σχετική αδιαφάνεια και το απόρρητο, απαιτούν δράσεις σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης αλλά και σε διεθνές επίπεδο. Αυτές στοχεύουν στην αύξηση της διαφάνειας, η οποία μπορεί να συμβάλει στη μείωση του διαθέσιμου χώρου για μια τέτοια στροφή³⁵.

Ειδικότερα, η ενισχυμένη ανταλλαγή πληροφοριών αποτελεί ένα σημαντικό βήμα στην καταπολέμηση της φορολογικής απάτης και της φοροδιαφυγής. Η αντιμετώπιση του επιβλαβούς φορολογικού ανταγωνισμού και του «επιθετικού» φορολογικού σχεδιασμού είναι ένας σημαντικός στόχος της συνεργασίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, ιδίως στον τομέα της φορολογίας των επιχειρήσεων, όπου ο στόχος

³³ Kellerman C., Kammer A., *Deadlocked European Tax Policy. Which Way Out of the Competition for the Lowest Taxes?*, IPG2/2009, pp 29

³⁴ European Commission, *Tax Reforms in EU Member States: 2014 Report*, 2014, Διαθέσιμο από http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_papers/taxation_paper_48.pdf

³⁵ Garbarino C., *Tax design issues in respect to foreign branches and controlled companies and the feasibility of a consolidation area in the EU*, EC Tax Review, 2014/1,σελ. 16

είναι να μειωθούν τα κενά που προκύπτουν από το συγκρότημα συστοιχίας των κανόνων αξιολόγησης.³⁶

³⁶ European Parliament, *Tax policy in the EU, Issues and Challenges*, European Parliamentary Research Service, 2015, Διαθέσιμο, από: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/549001/EPRS_IDA\(2015\)549001_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/549001/EPRS_IDA(2015)549001_EN.pdf), σελ. 4

2.3. Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης

Το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης παρέχει μια λειτουργική αποσαφήνιση των δημοσιονομικών κανόνων της συνθήκης. Καθορίζει τις διαδικασίες πολυμερούς δημοσιονομικής εποπτείας (προληπτικό σκέλος), καθώς και τις προϋποθέσεις κάτω από τις οποίες θα εφαρμοστεί η διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος (διορθωτικό σκέλος)³⁷.

Το Σύμφωνο αποτελεί ουσιαστικό τμήμα του μακροοικονομικού πλαισίου της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης και ζητά από τα κράτη μέλη να συντονίσουν τις δημοσιονομικές πολιτικές τους και να αποφεύγουν τα υπερβολικά ελλείμματα. Περαιτέρω συμβάλλει στην επίτευξη μακροοικονομικής σταθερότητας στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Το κύριο σκεπτικό του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης είναι να διασφαλίσει υγιείς δημοσιονομικές πολιτικές σε μόνιμη βάση. Το Σύμφωνο θεσπίζει την υποχρέωση των κρατών μελών να τηρούν τους μεσοπρόθεσμους στόχους για τις δημοσιονομικές τους θέσεις «σχεδόν ισοσκελισμένες ή πλεονασματικές», όπως ορίζεται σύμφωνα με εκτιμήσεις ειδικών ανά χώρα. Η προσαρμογή σε τέτοιες θέσεις, θα επιτρέψει στα κράτη μέλη να αντιμετωπίσουν τις συνήθεις κυκλικές διακυμάνσεις χωρίς υπέρβαση του ορίου 3% του ΑΕΠ για το δημόσιο έλλειμμα.

³⁷ Ιστότοπος Ευρωπαϊκής Επιτροπής, Διαθέσιμο από: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/index_el.htm

2.4. Μηχανισμοί EFSF/ESM

Η παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση αποκάλυψε σημαντικές αδυναμίες στο σχεδιασμό και την υλοποίηση του υπάρχοντος πλαισίου οικονομικής διακυβέρνησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και της ζώνης του ευρώ ειδικότερα. Οι δημοσιονομικοί κανόνες, που προβλέπονται στο Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης, έχουν αποδυναμωθεί με την πάροδο του χρόνου, και οι διαδικασίες και τα μέτρα που έχουν ληφθεί για την επιβολή συντονισμού της οικονομικής πολιτικής δεν έχουν υλοποιηθεί. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της 24 με 25 Μαρτίου 2011 ενέκρινε μια συνολική δέσμη μέτρων για την αντιμετώπιση της συνεχιζόμενης κρίσης, καθώς και την προφύλαξη από τέτοιες κρίσεις στο μέλλον³⁸. Τα κύρια χαρακτηριστικά αυτού του πακέτου αφορούν την ενίσχυση της πρόληψης και διορθωτικών μηχανισμών για την αντιμετώπιση των εσωτερικών και εξωτερικών ανισορροπιών, ιδίως ανισορροπίες δημοσιονομικής φύσης και προβλήματα ανταγωνιστικότητας των επιμέρους κρατών μελών³⁹.

Επιπλέον, το πακέτο περιλαμβάνει τη δημιουργία ενός μόνιμου μηχανισμού διαχείρισης κρίσεων ως διασφάλιση σε περιόδους ανισορροπίας σε μεμονωμένες χώρες. Ο νέος Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας (ESM) τέθηκε σε ισχύ την 1η Ιουλίου 2013, μετά από τροποποίηση της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (η Συνθήκη) και την υπογραφή της Συνθήκης του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας από τις χώρες της ευρωζώνης.

Πιο αναλυτικά κατά τη συνεδρίασή της 29 Οκτωβρίου 2010, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο συμφώνησε να καθιερώσει ένα μόνιμο μηχανισμό διαχείρισης κρίσεων για τη διαφύλαξη της σταθερότητας στη ζώνη του ευρώ, αντικαθιστώντας προσωρινές λύσεις, όπως το ελληνικό δάνειο, ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Χρηματοπιστωτικής Σταθεροποίησης (ESF) και η Ευρωπαϊκή Διευκόλυνση Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (EFSF). Το Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (ETXΣ) θα παραμείνει στη θέση του μετά τον Ιούνιο του 2013 έως το σύνολο των

³⁸ Nomura C, *EFSF 2.0, 3.0 and Beyond*, European Rates, 2011, pp 8

³⁹ Olivares-Caminal R, *The Eu Architecture To Avert A Sovereign Debt Crisis*, OECD Journal Financial Market Trends, Volume 2011-Issue 2, pp 65

ανεξόφλητων απαιτήσεων. Οποιοσδήποτε δόσεις του υφιστάμενου δανείου που παραμένουν μη εκταμιευθείσες και μη χρηματοδοτούμενες κατά τη στιγμή της έναρξης ισχύος του ΕΜΣ, τον Ιούλιο 2013 θα πρέπει να καταβληθούν σύμφωνα με το νέο πλαίσιο.

Μετά από γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ενέκριναν την ακόλουθη διατύπωση: *«Τα κράτη μέλη των οποίων νόμισμα είναι το ευρώ μπορούν να θεσπίσουν μέτρα για τη σταθερότητα, που θα ενεργοποιείται εφόσον κρίνεται απαραίτητο, ώστε να διασφαλιστεί η σταθερότητα της ζώνης του ευρώ. Η παροχή τυχόν απαιτούμενης χρηματοπιστωτικής συνδρομής δυνάμει του μηχανισμού θα υπόκειται σε αυστηρούς όρους»*⁴⁰.

Το πλαίσιο αυτό θέτει ορισμένες σημαντικές προϋποθέσεις για την δημιουργία ενός μόνιμου μηχανισμού. Συγκεκριμένα, υπό την προϋπόθεση ότι ο ΕΜΣ μπορεί να ενεργοποιηθεί μόνο «εφόσον κρίνεται απαραίτητο να διασφαλιστεί η σταθερότητα της ζώνης του ευρώ» και η αυστηρή τήρηση ορισμένων προϋποθέσεων που συνδέονται με την βοήθεια που είναι αναγκαία για τον περιορισμό του κινδύνου που συνεπάγεται η διαχείριση των κρίσεων, για να εξασφαλιστεί ότι η ύπαρξη του ΕΜΣ δεν αποδυναμώνει τα κίνητρα για τις δημοσιονομικές και μακροοικονομικές πολιτικών στην ευρωζώνη χώρες. Ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Στήριξης έχει συσταθεί, για να παρέχει χρηματοπιστωτική βοήθεια, υπό αυστηρούς όρους, σε χώρες της ζώνης του ευρώ που αντιμετωπίζουν σοβαρές δυσχέρειες χρηματοδότησης⁴¹.

⁴⁰ Olivares-Caminal R, *The Eu Architecture To Avert A Sovereign Debt Crisis*, OECD Journal Financial Market Trends, Volume 2011-Issue 2, pp 65

⁴¹ Nomura C, *EFSF 2.0, 3.0 and Beyond*, European Rates, 2011, pp 8

2.5. Προβλήματα Δημοσιονομικής Πολιτικής

Η πρόσφατη χρηματοπιστωτική κρίση προκάλεσε μια μεγάλης κλίμακας αντίδραση για τη δημοσιονομική πολιτική που ασκείται στη ζώνη του ευρώ. Κατά τη συζήτηση της πολιτικής, υποστηρίζεται συχνά ότι η επεκτατική δημοσιονομική πολιτική είχε ουσιαστικό αντίκτυπο στην οικονομική δραστηριότητα. Γι' αυτό είναι φυσικό κανείς να αναρωτιέται πως η δημοσιονομική πολιτική πραγματικότητα συμβάλλει στην αύξηση του πραγματικού ΑΕΠ της ζώνης του ευρώ κατά τη διάρκεια της κρίσης.

Στον απόηχο της χρηματοπιστωτικής κρίσης, οι δημοσιονομικοί πολλαπλασιαστές έχουν γίνει και πάλι το κέντρο των συζητήσεων στο πλαίσιο τόσο ακαδημαϊκών όσο και πολιτικών κύκλων. Οι περισσότερες από αυτές τις συζητήσεις αποσκοπούν στην ποσοτικοποίηση του μεγέθους και της ευαισθησίας των δημοσιονομικών πολλαπλασιαστών που σχετίζονται με την υιοθέτηση μεγάλης κλίμακας πακέτων δημοσιονομικής τόνωσης. Χαρακτηριστικά παραδείγματα είναι το πρόσφατο μοντέλο που βασίζεται στις μελέτες των Cogan et al. (2010)⁴², και Christiano et al (2011)⁴³.

⁴² Cogan, John F., Tobias Cwik, John B. Taylor, and Volker Wieland, *New Keynesian versus Old Keynesian Government Spending Multipliers*, *Journal of Economic Dynamics and Control*, 34 (2010), pp 281–295

⁴³ Christiano, Lawrence. J., Martin Eichenbaum, and Sergio Rebelo, *When Is the Government Spending Multiplier Large?*, *Journal of Political Economy*, 119, 2011, 78–121.

Κεφάλαιο 3^ο : Ο Μηχανισμός των Ίδιων Πόρων

3.1. Εθνικές Εισφορές Κρατών Μελών

Η Συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (ΕΟΚ) (European Economic Community – EEC) και η συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας (European Atomic Energy Community - EAEC ή Euratom), υπογράφηκαν στην Ρώμη στις 25 Μαρτίου 1957, και εισήγαγαν ένα καινούργιο σύστημα σύμφωνα με το οποίο οι Κοινότητες θα έπρεπε να χρηματοδοτούνται από τις εισφορές οι οποίες θα πρέπει να καταβάλλονται από τα μέλη της τότε ΕΟΚ. Οι εισφορές αυτές έπρεπε να καθοριστούν σε μια κλίμακα η οποία θα αντανακλά την ικανότητα του κάθε κράτους μέλους να συμβάλει⁴⁴.

Σύμφωνα με τη Συνθήκη της ΕΟΚ, υπήρχε μια διαφορετική κλίμακα για την κάλυψη των δαπανών του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου⁴⁵, ενώ παράλληλα υπήρχαν διαφορετικές κλίμακες για τις συνεισφορές στον προϋπολογισμό λειτουργίας, την έρευνα και τις επενδύσεις προϋπολογισμού, αντιστοίχως⁴⁶. Έτσι, αυτές οι δύο Κοινότητες έπρεπε να χρηματοδοτηθούν, όπως και οι διεθνείς οργανισμοί, από τις εθνικές εισφορές. Ωστόσο, η κατάσταση αυτή δεν επρόκειτο να είναι μόνιμη, αφού η δυνατότητα μετάβασης σε ένα σύστημα ίδιας χρηματοδότησης, ανεξάρτητο από τα κράτη μέλη, προβλεπόταν από την Συνθήκη της Ρώμης εξ αρχής.

Το άρθρο 201 της Συνθήκης της ΕΟΚ και το άρθρο 173 της Συνθήκης ΕΚΑΕ, όριζαν ότι οι συνεισφορές των κρατών μελών θα μπορούσαν να αντικατασταθούν από ιδίους πόρους της Κοινότητας. Το άρθρο 201 της Συνθήκης ΕΟΚ, προχώρησε ακόμη περισσότερο, καθόσον προέβλεψε την αντικατάσταση των εθνικών συνεισφορών συνεισφορές από μια συγκεκριμένη κατηγορία εσόδων, και συγκεκριμένα τα έσοδα τα οποία προέρχονταν από το κοινό δασμολόγιο.

Μετά τη θέσπιση της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής (ΚΑΠ), το Συμβούλιο αποφάσισε, με τον κανονισμό 25 της 4^{ης} Απριλίου 1962 ότι τα έσοδα από τις εισφορές

⁴⁴ άρθρο 200 (1) της Συνθήκης ΕΟΚ και άρθρο 172 (1) της Συνθήκης ΕΚΑΕ

⁴⁵ (άρθρο 200 (2)) της Συνθήκης ΕΟΚ

⁴⁶ (άρθρο 172 (2)) της Συνθήκης ΕΚΑΕ

κατά την εισαγωγή γεωργικών προϊόντων από τρίτες χώρες θα πήγαιναν στην Κοινότητα με σκοπό να συμπεριληφθούν στον προϋπολογισμό των πόρων της. Στο σημείο αυτό λοιπόν η Κοινότητα μπορούσε να προβλέψει ότι αυτές οι δύο πηγές εσόδων θα μπορούσαν να της προσφέρουν το σημείο από το οποίο θα άρχιζε η αυτόνομη χρηματοδότηση.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, στην οποία ανατέθηκε το έργο της μελέτης της αντικατάστασης των χρηματικών συνεισφορών από τα κράτη μέλη, παρουσίασε μια σειρά προτάσεων προς το Συμβούλιο. Κατά τη σύνοδο κορυφής της Χάγης της 1ης και 2ας Δεκεμβρίου 1969, οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων, επιβεβαίωσαν τελειωτικά την πρόθεσή τους να αντικαταστήσουν τη χρηματοδοτική συνεισφορά των κρατών μελών από ένα σύστημα ιδίων πόρων.

3.2. Από τις Εθνικές Εισφορές στους Ίδιους Πόρους

Οι ίδιοι πόροι είναι ένα άκρως πολιτικό ζήτημα: εκτός από το θέμα της οικονομικής ανεξαρτησίας των Κοινοτήτων, η πηγή τους είναι ένας σημαντικός παράγοντας στη διαμόρφωση της σχέσης μεταξύ τόσο των πολιτών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όσο και των κρατών μελών αλλά και των θεσμικών της οργάνων. Έτσι, η συζήτηση επί των ιδίων πόρων των Κοινοτήτων είναι στενά συνδεδεμένη με την ευρύτερη συζήτηση για το μέλλον της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και την πάλη ανάμεσα σε δύο αντικρουόμενα οράματα, μεταξύ της ομοσπονδιακής και της διακυβερνητικής προσέγγισης. Η απόφαση του 1970 περί ιδίων πόρων διαχωρίζει τις Κοινότητες από τους άλλους διεθνείς οργανισμούς, των οποίων η χρηματοδότηση βασίζεται στις εισφορές των μελών τους.

Σύμφωνα με τη Συνθήκη της Ρώμης, της 25ης Μαρτίου 1957, η Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα έπρεπε να χρηματοδοτείται από εθνικές συνεισφορές για μια μεταβατική περίοδο πριν από τη μετάβαση σε ένα σύστημα ιδίων πόρων. Η αρχή που προβλέπεται στο άρθρο 201 της Συνθήκης, δήλωνε ότι: «με την επιφύλαξη των άλλων εσόδων, ο προϋπολογισμός πρέπει να χρηματοδοτείται εξ ολοκλήρου από ιδίους πόρους». Ο μηχανισμός των ιδίων πόρων μπορεί να θεωρηθεί μια πηγή χρηματοδότησης, ένα είδος εσόδων τα οποία παρέχονται στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα με σκοπό την χρηματοδότηση του προϋπολογισμού και για την κάλυψη οποιασδήποτε περαιτέρω ανάγκης η οποία αποφασιστεί από τις εθνικές αρχές.⁴⁷

⁴⁷ European Union, *Own resources mechanism*, 2015, Διαθέσιμο από <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3A134011>

3.2.1. Προέλευση Ιδίων Πόρων

Οι παραδοσιακοί ίδιοι πόροι είναι έσοδα στο πλαίσιο των κοινοτικών πολιτικών και όχι έσοδα που πηγάζουν από τα κράτη μέλη ως εθνικές συνεισφορές. Τα έσοδα αυτά πηγάζουν στην σύγχρονη εποχή από τους τελωνειακούς δασμούς, τις γεωργικές εισφορές, τις εισφορές ζάχαρης, τις εισφορές τμημάτων του σταθερού συντελεστή φόρου προστιθέμενης αξίας (ΦΠΑ) και την εισφορά με σταθερό επιτόκιο στο ακαθάριστο εθνικό εισόδημα (ΑΕΕ).

Αρχικά οι τελωνειακοί δασμοί εισπράττονται στα εξωτερικά σύνορα επί των εισαγωγών σύμφωνα με το κοινό δασμολόγιο που εισήχθη το 1968. Η Συνθήκη της Ρώμης όριζε επίσης ότι οι τελωνειακοί δασμοί θα χρησιμοποιηθούν ως πόρος που θα διατεθεί για την Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα (ΕΟΚ) και την χρηματοδότηση της κάλυψης των δαπανών της⁴⁸.

Όσο αφορά τους γεωργικούς πόρους, οι πιο σημαντικοί από αυτούς είναι οι γεωργικοί δασμοί προηγουμένως γνωστοί ως γεωργικές εισφορές. Είχαν εισαχθεί το 1962 και έχει ανατεθεί στην Κοινότητα με την απόφαση της 21ης Απριλίου 1970. Αυτοί οι δασμοί αρχικά αφορούσαν επιβαρύνσεις σε ποσότητες γεωργικών προϊόντων, οι οποίες κυμαίνονταν αντίστοιχα με τα επίπεδα τιμών της παγκόσμιας και της ευρωπαϊκής αγοράς. Μετά τη μεταφορά των πολυμερών εμπορικών συμφωνιών (Γύρος της Ουρουγουάης, Απρίλιος 1994) στο κοινοτικό δίκαιο, δεν υπάρχει πλέον καμία διαφορά ανάμεσα στις γεωργικές εισφορές και τους τελωνειακούς δασμούς. Επιπλέον τα γεωργικά τέλη δεν είναι τίποτα περισσότερο από τους εισαγωγικούς δασμούς, οι οποίοι ουσιαστικά επιβαρύνουν τα γεωργικά προϊόντα που εισάγονται από τρίτες χώρες.

Εκτός από τις γεωργικές εισφορές, υπάρχουν επίσης εισφορές επί της παραγωγής ζάχαρης, ισογλυκόζης και του σιροπιού ινουλίνης. Αλλά σε αντίθεση με τις εισφορές επί των εισαγωγών αγροτικών προϊόντων, αυτές οι εισφορές επιβαρύνουν τους κοινοτικούς παραγωγούς ζάχαρης. Το 2000, σχετική απόφαση για τους ίδιους

⁴⁸ European Union, *Own resources mechanism*, 2015, Διαθέσιμο από <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3A134011>

πόρους, έδωσε την δυνατότητα στα κράτη μέλη να παρακρατούν το 25% των «παραδοσιακών» ιδίων πόρων για την κάλυψη των εξόδων εισπραξής⁴⁹.

Οι πόροι από τον φόρο προστιθέμενης αξίας υιοθετήθηκαν επίσης με την απόφαση του 1970, καθώς οι παραδοσιακοί ίδιοι πόροι δεν θεωρούνταν και δεν ήταν στην πράξη επαρκώς ικανοποιητικοί για τη χρηματοδότηση του κοινοτικού προϋπολογισμού. Αλλά η ανάγκη εναρμόνισης της βάσης του ΦΠΑ σήμαινε περισσότερη καθυστέρηση, με αποτέλεσμα αυτή οι σύνθετοι αυτοί πόροι να μην χρησιμοποιούνται μέχρι το 1980. Οι πόροι αυτοί παράγονται με την εφαρμογή συγκεκριμένου ποσοστού σε βάση η οποία καθορίζεται με ομοιόμορφο τρόπο. Μεταξύ των ετών 1988 και 1994, η βάση δεν επιτρεπόταν να ξεπερνάει το 55% του ΑΕΠ των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Αργότερα και συγκεκριμένα μετά το 1995, η φορολογική βάση υποχώρησε στο 50% του ΑΕΠ για τα κράτη μέλη με κατά κεφαλήν ΑΕΠ κάτω του 90% του κοινοτικού μέσου όρου. Ανάμεσα στα έτη 1995 και 1999 το όριο της φορολογικής βάσης εξαπλώθηκε προοδευτικά και πλέον έχει εφαρμογή στο σύνολο των κρατών μελών της ΕΕ⁵⁰.

Η πρώτη απόφαση του 1970 έθετε περιορισμούς όσο αφορά στο μέγιστο συντελεστή απόληψης του ΦΠΑ στο 1% της βάσης. Δεκαπέντε έτη αργότερα, η έκδοση της δεύτερης απόφασης αναφορικά με τους ίδιους πόρους του 1985 αύξησε το ανώτατο όριο στο 1,4% με σκοπό να συμβαδίσει με την ένταξη της Ισπανίας και της Πορτογαλίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Η απόφαση του 2000 για τους ίδιους πόρους επανέφερε τον μέγιστο συντελεστή απόληψης του ΦΠΑ στο 0,5%, και αυτός ισχύει μέχρι και σήμερα (Wild, 2015).

Στην συνέχεια θα δούμε πως το ακαθάριστο εθνικό εισόδημα αποτελεί πηγή ιδίων πόρων. Το 1988, το Συμβούλιο έλαβε την απόφαση να καθιερώσει έναν τέταρτο ίδιο πόρο ο οποίος θα στηριζόταν στο ακαθάριστο εθνικό προϊόν (ΑΕΠ), με σκοπό την αντικατάσταση του ΦΠΑ και με στόχο την εξισορρόπηση του προϋπολογισμού. Η απόφαση της 24ης Ιουνίου 1988 έθεσε το ανώτατο όριο των ιδίων πόρων ως ποσοστό του ΑΕΠ. Το ποσοστό αυτό κυμάνθηκε στο 1,14% για το 1988 και στο 1,27% για το

⁴⁹ European Union, *Own resources mechanism*, 2015, Διαθέσιμο από <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3A134011>

⁵⁰ European Union, *Own resources mechanism*, 2015, Διαθέσιμο από <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3A134011>

1999. Η σημερινή απόφαση περί ιδίων πόρων επεκτείνει την εφαρμογή του Ευρωπαϊκού Συστήματος Λογαριασμών του 1995 (ΕΣΛ 95) στον προϋπολογισμό της Ένωσης. Στο ΕΣΛ 95, η έννοια του ακαθάριστου εθνικού προϊόντος έχει αντικατασταθεί από το ακαθάριστο εθνικό εισόδημα, και η αναφορά στο ΑΕΠ κατά συνέπεια έχει αντικατασταθεί από το ακαθάριστο εθνικό εισόδημα στην απόφαση για τους ιδίους πόρους. Ωστόσο για απαγκιστρωθεί το ποσό των ιδίων πόρων, οι οποίοι τίθενται στη διάθεση των Κοινοτήτων, έχει καθιερωθεί το ανώτατο όριο των ιδίων πόρων ως ποσοστό του ακαθάριστου εθνικού εισοδήματος στο 1,24% ⁵¹.

Ο πόρος ακαθάριστου εθνικού εισοδήματος προκύπτει από την εφαρμογή ενός συντελεστή που καθορίζεται σε ετήσια βάση στο πλαίσιο της διαδικασίας του προϋπολογισμού, σε μια βάση η οποία αντιπροσωπεύει το άθροισμα των ακαθάριστων εθνικών εισοδημάτων σε τιμές αγοράς. Υπολογίζεται με βάση τη διαφορά μεταξύ των δαπανών και την απόδοση όλων των άλλων ιδίων πόρων. Αποτελεί σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή τον πόρο «κλειδί», όχι απλώς επειδή χρηματοδοτεί το μεγαλύτερο μέρος του προϋπολογισμού, αλλά επειδή προσδιορίζει τον περιορισμό στη βάση του ΦΠΑ, του τρόπου με τον οποίο το κόστος της βρετανικής διόρθωσης κατανέμεται, καθώς και το ανώτατο όριο του συνόλου των πόρων που η Κοινότητα μπορεί να λάβει .

Οι ίδιοι πόροι συλλέγονται από τα κράτη μέλη και τίθενται στη διάθεση της Κοινότητας κάθε μήνα, πιστώνονται δε σε ειδικό λογαριασμό «ιδίων πόρων» ο οποίος έχει ανοιχθεί από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, σε κάθε δημόσιο ταμείο ή εθνική τράπεζα. Οι παραδοσιακοί ίδιοι πόροι πιστώνονται σε μηνιαία βάση με τον ίδιο ρυθμό κατά τον οποίο εισπράττονται. Οι ίδιοι πόροι που αφορούν τον φόρο προστιθέμενης αξίας και το ακαθάριστο εθνικό εισόδημα, τίθενται στη διάθεση της Επιτροπής κατά την πρώτη εργάσιμη ημέρα κάθε μήνα, και σε αναλογία στο ένα δωδέκατο των προβλέψεων τους οι οποίες έχουν εγγραφεί στον κοινοτικό προϋπολογισμό. Σε ότι αφορά τις ειδικές ανάγκες καταβολής των γεωργικών δαπανών, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή καλεί τα κράτη μέλη να καταβάλλουν τον ΦΠΑ και το ακαθάριστο εθνικό εισόδημα ένα ή δύο μήνες εκ των προτέρων, κατά το πρώτο τρίμηνο του έτους⁵².

⁵¹ European Union, *Own resources mechanism*, 2015, Διαθέσιμο από <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3A134011>

⁵² *ibid*

Πάρα ταύτα ο προϋπολογισμός δεν χρηματοδοτείται εξ ολοκλήρου από τον μηχανισμό των ιδίων πόρων, αλλά και από τους φόρους και τις κρατήσεις από τις αποδοχές του προσωπικού, των τραπεζικών τόκων, τις εισφορές τρίτων χωρών σε ορισμένα κοινοτικά προγράμματα (όπως παραδείγματος χάριν το προγράμματα έρευνας και ανάπτυξης), την επιστροφή των κοινοτικών επιδοτήσεων που δεν χρησιμοποιήθηκαν, τους τόκους υπερημερίας κλπ.⁵³ Στα αμέσως επόμενα κεφάλαια θα παρουσιαστούν αναλυτικά οι αποφάσεις αρχικά της Κοινότητας και μετέπειτα της Ένωσης που αφορούν το σύστημα των ιδίων πόρων. .

⁵³ European Union, *Own resources mechanism*, 2015, Διαθέσιμο από <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3A134011>

3.2.2. Η Πρώτη Απόφαση για τους Ιδίους Πόρους 1970-1985

Στις 21 Απριλίου 1970, το Συμβούλιο εξέδωσε την απόφαση σχετικά με την αντικατάσταση των χρηματικών συνεισφορών των κρατών μελών από τους ιδίους πόρους των Κοινοτήτων. Η απόφαση αυτή σηματοδότησε τη μετάβαση από τις εθνικές συνεισφορές, μέσω των οποίων τα κράτη μέλη ασκούσαν έλεγχο επί των πολιτικών που εφάρμοζαν οι Κοινότητες, σε ένα αυτόνομο σύστημα χρηματοδότησης, μέσω των «παραδοσιακών» ιδίων πόρων (γεωργικών εισφορών και τελωνειακών δασμών) και σε έναν πόρο ο οποίος βασιζόταν στο φόρο προστιθέμενης αξίας (ΦΠΑ).

Σύμφωνα με την απόφαση της 21^{ης} Απριλίου 1970, τα έσοδα από «εισφορές, πριμοδοτήσεις, συμπληρωματικά ή εξισωτικά ποσά, πρόσθετα ποσά ή συντελεστές και λοιπά τέλη που έχουν θεσπιστεί ή θα θεσπιστούν από τα θεσμικά όργανα της Κοινότητας επί των συναλλαγών με χώρες μη μέλη της ΕΕ, στο πλαίσιο της κοινής αγροτικής πολιτικής, όπως επίσης και εισφορές και λοιπά τέλη που προβλέπονται στο πλαίσιο της οργάνωσης των αγορών στον τομέα της ζάχαρης, στο εξής θα ονομάζονται γεωργικές εισφορές» και θα καταχωρούνται άμεσα στον προϋπολογισμό των Κοινοτήτων από την 1η Ιανουαρίου 1971⁵⁴.

Έτσι ο πρώτος ίδιος πόρος, δηλαδή οι γεωργικές εισφορές καθιερώθηκαν το 1962 με τον κανονισμό του Συμβουλίου Νο 25. Σε αυτές περιλαμβάνονται , αφενός φόροι που θα αποδίδονταν στο εμπόριο γεωργικών προϊόντων με τρίτες χώρες στο πλαίσιο της κοινής γεωργικής πολιτικής, και αφετέρου στις εισφορές από την παραγωγή και αποθήκευση ζάχαρης και ισογλυκόζης. Οι συνεισφορές λάμβαναν χώρα στο εσωτερικό της Κοινότητας, σε αντίθεση με τους φόρους που επιβάλλονται στις εισαγωγές γεωργικών προϊόντων.

Επιπρόσθετα , στο πλαίσιο της απόφασης της 21ης Απριλίου 1970, τα έσοδα από «δασμούς του κοινού δασμολογίου και λοιπούς δασμούς που έχουν θεσπιστεί ή θα θεσπιστούν από τα θεσμικά όργανα των Κοινοτήτων επί των συναλλαγών με τρίτες

⁵⁴ (άρθρο 2 (α))

χώρες, στο εξής θα ονομάζονται δασμοί», και εισήχθησαν σταδιακά στον προϋπολογισμό των Κοινοτήτων από την 1η Ιανουαρίου 1971⁵⁵. Έτσι ο δεύτερος ίδιος πόρος, επιβλήθηκε σε δασμούς στα εξωτερικά σύνορα της Κοινότητας επί των εισαγωγών. Η συνθήκη ΕΟΚ προβλέπει ήδη, ότι τα έσοδα που προέρχονται από το κοινό δασμολόγιο, όταν αυτά εισήχθησαν τελικά, αποτέλεσαν τους πρώτους ίδιους πόρους της Κοινότητας⁵⁶.

Το κοινό δασμολόγιο εισήχθη την 1η Ιουλίου 1968. Η απόφαση του 1970 προέβλεπε επίσης ότι τα κράτη μέλη όφειλαν να λάβουν επιστροφή του 10% των ποσών που κατέβαλλαν σε παραδοσιακούς ίδιους πόρους, προκειμένου να καλύψουν τις δαπάνες για την είσπραξη⁵⁷. Αυτοί οι δύο παραδοσιακοί ίδιοι πόροι (γεωργικές εισφορές και τελωνειακοί δασμοί) νοούνται ως φυσικοί ίδιοι πόροι, διότι αποτελούν τα έσοδα που εισπράχθηκαν βάσει των κοινοτικών πολιτικών και όχι τα έσοδα που λαμβάνονται από τα κράτη μέλη. Ωστόσο οι πόροι αυτοί δεν ήταν επαρκείς για τη χρηματοδότηση του κοινοτικού προϋπολογισμού, και επομένως ήταν απαραίτητα και περαιτέρω έσοδα από άλλες πηγές.

Το άρθρο 4 της απόφασης της 21ης Απριλίου 1970, καθιέρωσε λοιπόν από την 1η Ιανουαρίου του 1975, έναν τρίτο ίδιο πόρο: τους πόρους οι οποίοι προέρχονται από τον ΦΠΑ. Οι συγκεκριμένοι πόροι διαφέρουν από τους υπόλοιπους στο γεγονός ότι αντανακλούν το επίπεδο των οικονομικών δραστηριοτήτων των κρατών μελών. Λαμβάνονται δε με την εφαρμογή συγκεκριμένου ποσοστού σε βάση του ΦΠΑ που καθορίζεται με ομοιόμορφο τρόπο για τα κράτη μέλη, βάσει των κοινοτικών κανόνων. Με άλλα λόγια, πρόκειται για μια εισφορά από τα έσοδα που προέρχονται από τον ΦΠΑ που εισπράττεται από κάθε κράτος μέλος. Τέλος, ο πόρος λαμβάνεται με την εφαρμογή του κοινοτικού συντελεστή στη φορολογητέα ύλη, ο οποίος καθορίζεται σύμφωνα με τους κανόνες της ενιαίας βάσης. Το εν λόγω ποσοστό τότε δεν υπερέβαινε το 1%. Ο πραγματικός συντελεστής καταβολής ΦΠΑ ήταν σαφώς καθορισμένος για κάθε έτος στο τέλος της διαδικασίας του προϋπολογισμού, λαμβανομένων υπόψη των δαπανών που δεν καλύπτονται από τους άλλους ίδιους πόρους. Η λειτουργία λοιπόν αυτού του πόρου ήταν η ισοσκέλιση του προϋπολογισμού.

⁵⁵ (άρθρο 2 (β))

⁵⁶ (άρθρο 201)

⁵⁷ (άρθρο 3 (1) εδάφιο 5)

Μια ενιαία βάση υπολογισμού του ΦΠΑ ορίστηκε από την οδηγία της 17ης Μαΐου 1977. Ωστόσο, ο προϋπολογισμός δεν χρηματοδοτούνταν εξ' ολοκλήρου από τους ιδίους πόρους μέχρι το 1980, εξ αιτίας των καθυστερήσεων σε ορισμένα κράτη μέλη της θέσπισης των αναγκαίων τροποποιήσεων στη νομοθεσία τους για τον ΦΠΑ. Οι Κοινότητες είχαν επίσης και άλλους πόρους στη διάθεσή τους. Το άρθρο 4 της απόφασης του 1970 ορίζει ότι «ο προϋπολογισμός των Κοινοτήτων, με την επιφύλαξη άλλων εσόδων, χρηματοδοτείται εξ ολοκλήρου από τους ιδίους πόρους των Κοινοτήτων». Ως εκ τούτου υπήρχε πλέον και η επίσημη έγκριση των κοινοτικών ιδίων πόρων. Αυτοί περιλαμβάνουν, μεταξύ άλλων, μειώσεις από τους κοινοτικούς μισθούς του προσωπικού, τις αποζημιώσεις, τους τόκους υπερημερίας, τις πληρωμές και τα πρόστιμα, λοιπού φόρους, τα έσοδα από την πώληση των δημοσιεύσεων, τα δάνεια ΕΚΑΕ, κ.λπ.⁵⁸

Στο σημείο αυτό, θα πρέπει να αναφερθεί, πως στη συνθήκη ΕΟΚ δεν υπήρχε πρόβλεψη για τη δυνατότητα της Κοινότητας να δανειστεί ή να δανείσει. Ωστόσο, με βάση το άρθρο 235 της Συνθήκης ΕΟΚ, περιορίζεται αρχικά σε δάνεια για να βοηθήσει τις χώρες σε τυχόν οικονομικές δυσκολίες (δάνεια ισοζυγίου πληρωμών) και στη συνέχεια επεκτάθηκε για να συμπεριλάβει τη χρηματοδότηση των επενδύσεων σε έργα που προτάθηκαν από διάφορες χώρες.

Αυτό το σύστημα των ιδίων πόρων με ανώτατο όριο 1% για τα έσοδα που προέρχονται από τον ΦΠΑ διήρκεσε πάνω από δέκα χρόνια, αλλά η έλλειψη οικονομικών πόρων της Κοινότητας, σε συνδυασμό με την έκρηξη στις δαπάνες της κοινής αγροτικής πολιτικής, την ένταξη της Ελλάδας το 1981 και την προοπτική της διεύρυνσης ώστε να ενταχθούν η Ισπανία και η Πορτογαλία, οδήγησε το Συμβούλιο να τροποποιήσει την απόφαση του 1970 για τους ιδίους πόρους⁵⁹.

⁵⁸ European Union, *Own resources mechanism*, 2015, Διαθέσιμο από <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3A134011>

⁵⁹ D' Alfonso A. , *How the EU budget is financed, The Own Resources System and the Debate on its reform*, EPRS (European Parliamentary Research Service), 2014, pp 16-19

3.2.3 Η Δεύτερη Απόφαση για τους Ιδίους Πόρους 1985-1988

Η απόφαση της 7ης Μαΐου 1985, που εκδόθηκε μετά τη σύνοδο κορυφής του Fontainebleau της 25ης και 26ης Ιουνίου 1984, δεν άλλαξε το σύστημα των ιδίων πόρων. Προκειμένου να αυξηθούν οι ίδιοι πόροι, διατηρώντας ταυτόχρονα τις υφιστάμενες πηγές εσόδων, το ανώτατο ποσοστό κινητοποίησης των ιδίων πόρων ΦΠΑ αυξήθηκε από 1% σε 1,4%, με ισχύ από την 1^η Ιανουαρίου 1986⁶⁰. Η κύρια καινοτομία σε αυτήν την απόφαση ήταν η εισαγωγή ενός συστήματος για τη διόρθωση των δημοσιονομικών ανισορροπιών, με σκοπό να δημιουργηθεί ένας μόνιμος μηχανισμός για την οικονομική αποζημίωση που χορηγείται στο Ηνωμένο Βασίλειο.

Αναλυτικότερα, το Ηνωμένο Βασίλειο, είχε επιστήσει την προσοχή στην ανισορροπία μεταξύ των δαπανών που είχε, ως απόρροια της συμμετοχής στην Κοινότητα και του οικονομικού ανταλλάγματος το οποίο λήφθηκε για την προσχώρηση της. Με την εν λόγω απόφαση χορηγήθηκε μείωση των πληρωμών, για ο Ηνωμένο Βασίλειο της προς την Κοινότητα, όσον αφορά τα έσοδα από τον ΦΠΑ. Η έκπτωση αυτή ισοδυναμούσε στο 66% του καθαρού υπολοίπου της. Το κόστος της χρηματοδότησης αυτής της αποζημίωσης θα κατανέμονταν κατ' αναλογία και στα υπόλοιπα κράτη μέλη, σύμφωνα με τη συμμετοχή τους στα έσοδα από τον ΦΠΑ, με εξαίρεση την Γερμανία, της οποίας το μερίδιο μειώθηκε κατά το ένα τρίτο⁶¹.

Παρά την αύξηση του μέγιστου ποσοστού απόληψης για τον ΦΠΑ από την 1η Ιανουαρίου 1986, έγινε σύντομα προφανές ότι ο κοινοτικός προϋπολογισμός δεν ήταν επαρκής ούτως ώστε να καλύψει τις συνεχώς αυξανόμενες δαπάνες, που σχετίζονταν με την επέκταση των Κοινοτικών δραστηριοτήτων σε νέους τομείς (ως αποτέλεσμα της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης) και την ένταξη των νέων κρατών μελών. Ομοίως, οι παραδοσιακοί ίδιοι πόροι συνέχισαν να περιορίζονται. Η Κοινότητα είχε γίνει όλο και πιο αυτάρκης στον τομέα της γεωργίας και είχε μειώσει τις εισαγωγές της, προκαλώντας έτσι πτώση των εσόδων που προέκυπταν από φόρους εισαγωγής. Πέραν αυτών η Κοινότητα είχε χορηγήσει επιπλέον ένα σημαντικό ποσοστό δασμολογικών

⁶⁰ Άρθρο 3 παρ.2

⁶¹ Άρθρο 3 παρ. 3

μειώσεων στα διάφορα είδη και έτσι τα τελωνειακά έσοδα εξακολουθούσαν να μειώνονται.

Όπως επισημαίνει η Επιτροπή στην ανακοίνωσή της, την 15η Φεβρουαρίου 1987: Για την επιτυχία της «*Ενιαίας Πράξης: Νέοι ορίζοντες για την Ευρώπη*»- ή αλλιώς γνωστή ως «Πακέτο Ντελόρ Ι» (Delors I Package) - το τρέχον σύστημα δεν ήταν εξαντλημένο. Η Κοινότητα έπρεπε να έχει ένα επαρκές σύστημα ιδίων πόρων το οποίο θα της εξασφάλιζε μια μακρά περίοδο «δημοσιονομικής σταθερότητας». Η περαιτέρω αύξηση του ανώτατου συντελεστή πρόσκλησης προς καταβολή του ΦΠΑ, από μόνη της δεν θα μπορούσε να αποτελέσει μόνιμη λύση. Ως εκ τούτου, η Επιτροπή συνέστησε την δημιουργία ενός τέταρτου ίδιου πόρου ένα και έτσι εισήχθη ένα ανώτατο όριο των ιδίων πόρων. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, που συνήλθε στις Βρυξέλλες στις ημερομηνίες 11, 12 και 13 Φεβρουαρίου 1988 έδρασε στην Επιτροπή επικοινωνίας και προετοίμασε την διεξοδική αναθεώρηση του συστήματος των ιδίων πόρων⁶².

⁶² D' Alfonso A. , *How the EU budget is financed, The Own Resources System and the Debate on its reform*, EPRS (European Parliamentary Research Service), 2014, σελ. 16-19

3.2.4. Η Τρίτη Απόφαση για τους Ιδίους Πόρους 1988-1994

Η απόφαση της 24ης Ιουνίου 1988 θέσπισε ένα νέο σύστημα με σκοπό τη χρηματοδότηση του κοινοτικού προϋπολογισμού, ο οποίος εφαρμόστηκε από την 1η Ιανουαρίου 1988. Η παρούσα απόφαση εισήγαγε ένα τέταρτο πόρο ο οποίος βασίστηκε στο ακαθάριστο εθνικό προϊόν (ΑΕΠ) των κρατών μελών: τον πόρο ΑΕΠ. Ο πόρος αυτός επρόκειτο να ληφθεί από την εφαρμογή συντελεστή που καθορίστηκε στα πλαίσια μιας προϋπολογιστικής διαδικασίας, σε μια βάση η οποία θα αντιστοιχούσε στο άθροισμα των ΑΕΠ όλων των κρατών μελών. Σκοπός ήταν η εξισορρόπηση του Κοινοτικού προϋπολογισμού, ποσοστό που υπολογίστηκε με βάση τη διαφορά μεταξύ των δαπανών και την απόδοση όλων των άλλων ιδίων πόρων, εξ ου και ο χαρακτηρισμός του ως ‘συμπληρωματικός πόρος’.

Ο τρόπος χρήσης του πόρου του ΑΕΠ, λάμβανε υπόψιν τη σχετική ευημερία των κρατών μελών, ενώ κάθε μία ανάλογα με το μέγεθος της οικονομικής ευημερίας, θα συντελούσε ανάλογα στην χρηματοδότηση της Κοινότητας. Η ίδια απόφαση προέβλεπε το μέγιστο ποσό των ιδίων πόρων που αντιστοιχούν στο ποσοστό του ΑΕΠ. Ως εκ τούτου, εισήχθη η αρχή του ανώτατου ορίου για το συνολικό ποσό των ιδίων πόρων που θα διατίθεντο προς την Κοινότητα. Το ανώτατο αυτό όριο, καθορίστηκε σε 1,15% το 1988, όπου και στην συνέχεια έλαβε προοδευτικές αυξήσεις φτάνοντας το 1,20% του συνόλου του ΑΕΠ της Κοινότητας το 1992 (για την κάλυψη των πιστώσεων πληρωμών)⁶³. Έτσι, αυτός ο νέος μηχανισμός έδωσε το έναυσμα στον ευρωπαϊκό προϋπολογισμό να αναπροσαρμοσθεί με βάση τις εξελίξεις της οικονομικής ευημερίας της κοινότητας⁶⁴.

Τα έσοδα από τον ΦΠΑ, ο οποίος είχε χάσει τη λειτουργία του ως πόρος εξισορρόπησης, προσαρμόστηκαν ώστε να ληφθούν υπόψη οι ανισότητες μεταξύ των κρατών μελών που συνδέονται με τις διαφορές στις συνήθειες κατανάλωσής τους. Η αναλογία του ΦΠΑ παρέμεινε στο 1,4%, αλλά η βάση που έπρεπε να λαμβάνεται

⁶³) (άρθρο 3)

⁶⁴ D’ Alfonso A. , *How the EU budget is financed, The Own Resources System and the Debate on its reform*, EPRS (European Parliamentary Research Service), 2014, σελ. 9

υπόψη για οποιοδήποτε κράτος μέλος δεν μπορούσε να υπερβαίνει το 55% του ΑΕΠ της. Αυτή είναι και η αρχή του περιορισμού της βάσης του ΦΠΑ⁶⁵.

Ο μηχανισμός της αποζημίωσης που χορηγήθηκε στο Ηνωμένο Βασίλειο ήταν ελαφρώς τροποποιημένος ώστε να λαμβάνει υπόψη του τον περιορισμό της βάσης του ΦΠΑ και την εισαγωγή μιας επιπλέον πηγής εσόδων⁶⁶. Η απόφαση επιβεβαίωσε τη διάταξη, η οποία περιορίστηκε στο μερίδιο της Γερμανίας στη χρηματοδότηση αυτής της αποζημίωσης⁶⁷ και εισήγαγε μια προσωρινή μείωση μέχρι το 1991 για την Ισπανία και την Πορτογαλία⁶⁸. Η απόφαση όρισε επίσης ότι οι τελωνειακοί δασμοί για τα προϊόντα που υπάγονται στη Συνθήκη της ΕΚΑΕ, θα έπρεπε να εγγράφονται στον προϋπολογισμό της Κοινότητας⁶⁹. Στην πραγματικότητα, το κοινό δασμολόγιο δεν εφαρμόστηκε στα ΕΚΑΕ προϊόντα.

Στο τέλος της χρονικής περιόδου κατά την οποία εφαρμόστηκε ο περιορισμός για το συνολικό ποσό των ιδίων πόρων (1992), και προκειμένου να αντιμετωπιστεί η αύξηση των δαπανών της Κοινότητας, που προέκυπταν από την επέκταση των ευθυνών, η Επιτροπή έστρεψε ξανά την προσοχή της στο σύστημα των ιδίων πόρων. Στην ανακοίνωσή της, την 11η Φεβρουαρίου 1992 «*Από την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη στο Μάαστριχτ και πέρα*» ή αλλιώς γνωστή ως «Πακέτο Ντελόρ II» (Delors II Package) -επέστησε την προσοχή στο μειωμένο χαρακτήρα του πόρου ΦΠΑ ο οποίος αφορούσε τα λιγότερο ευημερούντα κράτη μέλη, δεδομένου ότι ένα μεγάλο ποσοστό του ΑΕΠ τους δαπανείται κατα βάσει σε καταναλωτικά αγαθά⁷⁰.

Η Επιτροπή υπέβαλε προτάσεις προς το Συμβούλιο για τις διορθώσεις για να μειωθεί το σχετικό ποσοστό του πόρου ΦΠΑ στους πόρους της Κοινότητας και να ενισχύσει τους πόρους που καταβάλλονται από κάθε κράτος μέλος στο πλαίσιο των δυνατοτήτων της. Οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων σε συνάντηση η οποία συνήλθε στο Εδιμβούργο στις 11 και 12 Δεκεμβρίου 1992, ενέκρινε τις τροποποιήσεις που πρέπει να γίνουν στην «*τρίτη απόφαση*» ιδίων πόρων. Επιπρόσθετα, ενώ η

⁶⁵ (άρθρο 2 (4) (α) και 2 (1) (γ))

⁶⁶ (άρθρο 4)

⁶⁷ (άρθρο 5)

⁶⁸ (άρθρο 9)

⁶⁹ (άρθρο 2 (1) (β))

⁷⁰ D' Alfonso A. , *How the EU budget is financed, The Own Resources System and the Debate on its reform*, EPRS (European Parliamentary Research Service), 2014, σελ. 6-7

απόφαση του 1970 είχε επινοήσει ένα σύστημα κοινοτικής χρηματοδότησης βάσει των ιδίων πόρων, ήταν η Συνθήκη του Μάαστριχτ - η οποία τέθηκε σε ισχύ την 1η Νοεμβρίου 1993 - που τροποποίησε το άρθρο 201 της Συνθήκης ΕΟΚ και το άρθρο 173 της Συνθήκης ΕΚΑΕ, επιβάλλοντας με αυτόν τον τρόπο επίσημες κυρώσεις στο σύστημα αυτόνομης χρηματοδότησης. Ως μέρος της συνολικής αναθεώρησης, η Συνθήκη του Μάαστριχτ κατήργησε επίσης τα άρθρα καθορισμού κλίμακας για την οικονομική συνεισφορά από τα κράτη μέλη⁷¹.

⁷¹ (άρθρο 200 της Συνθήκης ΕΟΚ και το άρθρο 172 (1), (2) και (3) της Συνθήκης ΕΚΑΕ)

3.2.5. Η Τέταρτη Απόφαση για τους Ιδίους Πόρους 1994-2000

Η απόφαση της 31ης Οκτωβρίου 1994 - που εφαρμόστηκε την 1η Ιανουαρίου 1995 - εκδόθηκε στο τέλος της Συνόδου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στο Εδιμβούργο στις 11 και 12 Δεκεμβρίου 1992. Εκεί καθορίστηκε το επίπεδο των κοινοτικών πόρων για την περίοδο 1995-1999, με βάση το ίδιο σύστημα με την προηγούμενη απόφαση, ωστόσο έγιναν ορισμένες αλλαγές. Προκειμένου να μειωθεί ο ρόλος που διαδραματίζουν τα έσοδα από το ΦΠΑ στην κοινοτική χρηματοδότηση και, με τον τρόπο αυτό, να ληφθεί περισσότερο υπόψη η ικανότητα των κρατών μελών να συνεισφέρουν, η παρούσα απόφαση προέβλεπε την προοδευτική μείωση του συντελεστή του πόρου ΦΠΑ από 1,4% σε 1% μεταξύ του 1995 και του 1999⁷².

Από το 1995, το ανώτατο όριο για τη βάση ΦΠΑ καθορίστηκε σε 50% του ΑΕΠ σε σχέση με τα κράτη μέλη των οποίων το κατά κεφαλήν ΑΕΠ το 1991 ήταν κατώτερο του 90% του κοινοτικού μέσου όρου. Η τροπολογία αυτή παρατάθηκε σταδιακά μεταξύ του 1995 και του 1999 σε όλα τα κράτη μέλη. Με τον τρόπο αυτό, τα λιγότερο ευημερούντα κράτη μέλη επωφελήθηκαν περισσότερο από το ανώτατο όριο⁷³. Το ανώτατο όριο για το συνολικό ποσό των ιδίων πόρων (για τις πιστώσεις πληρωμών) αναθεωρήθηκε προς τα πάνω προκειμένου να αυξήσει τα έσοδα της Κοινότητας. Συγκεκριμένα αυξήθηκε από 1,21% σε 1,27% του συνολικού ΑΕΠ των κρατών μελών μεταξύ των ετών 1995 και 1999⁷⁴.

Η Επιτροπή στην ανακοίνωσή της με τίτλο «Ατζέντα 2000: για μια ισχυρότερη και ευρύτερη Ένωση» (Agenda 2000: for a stronger and wider Union), με ημερομηνία 16 Ιουλίου 1997, υπογράμμισε ότι έπρεπε να ληφθούν υπόψη οι οικονομικές επιπτώσεις της μελλοντικής διεύρυνσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης ώστε να συμπεριλαμβάνονται υπόψη οι χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης. Θεώρησε ότι το υφιστάμενο σύστημα των ιδίων πόρων δεν πρέπει να τροποποιηθεί και θα μπορούσε να συνεχίσει να εφαρμόζεται άψογα στην περίοδο 2000- 2006⁷⁵.

⁷² (άρθρο 2 (4) (α))

⁷³ (άρθρο 2 (1) (γ))

⁷⁴ (άρθρο 3 (1))

⁷⁵ Heinemann F., Mohl P., Osterloh F, *Reform Options for the EU Own Resources System*, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, 2008, GmbH, pp 23

Το σύστημα των ιδίων πόρων αξιολογήθηκε από την Επιτροπή σε έκθεση με ημερομηνία 7 Οκτωβρίου 1998. Η έκθεση ανέφερε ότι οι μεταρρυθμίσεις που εισήχθησαν από τις αποφάσεις των ιδίων πόρων του 1988 και του 1994, είχαν ως αποτέλεσμα τη μείωση της σχετικής σημασίας των εισφορών του ΦΠΑ στον προϋπολογισμό. Επιπλέον, ο όγκος των παραδοσιακών ιδίων πόρων μειώθηκε, ως αποτέλεσμα της απελευθέρωσης του εμπορίου. Η σημασία του πόρου ΑΕΠ στον προϋπολογισμό είχε, κατά συνέπεια, αυξηθεί σημαντικά. Η έκθεση αξιολόγησε την λειτουργία του συστήματος χρηματοδότησης με πέντε κριτήρια: την καταλληλότητα, την ισότητα, την οικονομική αυτονομία, τη διαφάνεια και την απλοποίηση της σχέσης κόστους-αποτελεσματικότητας. Μετά από αυτή την ανάλυση, η Επιτροπή παρουσίασε τις επιλογές για μεταρρυθμίσεις οι οποίες αποσκοπούσαν στην απλοποίηση του συστήματος, τη βελτίωση της σχέσης κόστους-αποτελεσματικότητας και της διαφάνειας και την αύξηση της δημοσιονομικής αυτονομίας της ΕΕ. Η έκθεση περιλάμβανε επίσης προτάσεις για την εισαγωγή νέων ιδίων πόρων. Με βάση την έκθεση αυτή, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Βερολίνου, στις 24 και 25 Μαρτίου 1999 καθόρισε τις προσαρμογές που έπρεπε να γίνουν στο σύστημα χρηματοδότησης της Ένωσης, αλλά απέφυγε να εισαγάγει νέους ίδιους πόρους⁷⁶.

⁷⁶ D' Alfonso A. , *How the EU budget is financed, The Own Resources System and the Debate on its reform*, EPRS (European Parliamentary Research Service), 2014, σελ. 6-7

3.2.6 Η Πέμπτη Απόφαση για τους Ιδίους Πόρους 2000-2006

Η απόφαση της 29ης Σεπτεμβρίου 2000, η οποία τέθηκε σε ισχύ την 1η Ιανουαρίου 2002, συνάντησε τις επιθυμίες του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Βερολίνου. Προκειμένου να συνεχιστεί η διαδικασία, λαμβάνοντας υπόψη την ικανότητα κάθε κράτους να συμβάλει και να μειώσει τα έσοδα από τον ΦΠΑ, ο ανώτατος συντελεστής απόληψης του πόρου ΦΠΑ μειώθηκε σε 0,75% το 2002 και σε 0,50% το 2004⁷⁷. Για τους ίδιους λόγους, το ανώτατο όριο για τη βάση ΦΠΑ παρέμεινε στο 50% του ΑΕΠ κάθε κράτους μέλους⁷⁸.

Για να μπορέσει η Ένωση να αναπτύξει τις πολιτικές της και να προετοιμαστεί για την περαιτέρω διεύρυνση, το ανώτατο όριο για τους ιδίους πόρους (για την κάλυψη των πιστώσεων πληρωμών) διατηρήθηκε στο 1,27% του κοινοτικού ΑΕΠ⁷⁹. Η απόφαση του 2000 εισήγαγε επίσης μια τεχνική προσαρμογή για την χρήση των πιο πρόσφατων στατιστικών θεμάτων. Στο Ευρωπαϊκό Σύστημα Ολοκληρωμένων Οικονομικών Λογαριασμών του 1995 (ΕΣΛ 95), η έννοια του ΑΕΠ αντικαταστάθηκε από αυτή του ακαθάριστου εθνικού εισοδήματος (ΑΕΕ). Με την απόφαση αυτή, το ΑΕΠ, κατά συνέπεια, ορίζεται ως ίσο με το ΑΕΕ. Σαν αποτέλεσμα, και προκειμένου να διατηρηθεί το ποσό των κοινοτικών πόρων στο ίδιο επίπεδο, το ανώτατο όριο για τους ιδίους πόρους ως ποσοστό του ΑΕΕ της Ένωσης προσαρμόστηκε στην τιμή του 1,24%⁸⁰.

Όσον αφορά στους παραδοσιακούς ιδίους πόρους, το ποσοστό που είχαν τη δυνατότητα στα κράτη μέλη να διατηρήσουν έτσι ώστε να καλύπτουν τα έξοδα είσπραξης αυξήθηκε από 10% σε 25% από την 1η Ιανουαρίου 2001⁸¹. Η αποζημίωση που χορηγήθηκε στο Ηνωμένο Βασίλειο διατηρήθηκε, με την επιφύλαξη της εφαρμογής των δύο τεχνικών προσαρμογών οι οποίες αποσκοπούσαν στην αντιστάθμιση των απροσδόκητων κερδών που θα προέκυπταν από την αύξηση του ποσοστού των

⁷⁷ (άρθρο 2 (4) (α))

⁷⁸ (Άρθρο 2 (1) (γ))

⁷⁹ (άρθρο 3 (1))

⁸⁰ (άρθρο 2 (7))

⁸¹ (άρθρο 2 (3)).

παραδοσιακών ιδίων πόρων που παρακρατούν τα κράτη μέλη για την κάλυψη των εξόδων είσπραξης και των προενταξιακών δαπανών⁸².

Η Γερμανία, η Ολλανδία, η Αυστρία και η Σουηδία έπρεπε να καταβάλλουν μόνο το ένα τέταρτο του κανονικού μεριδίου τους στην χρηματοδότηση της έκπτωσης για το Ηνωμένο Βασίλειο. Τα υπόλοιπα τρία τέταρτα θα καλύπτονταν από τα υπόλοιπα 10 κράτη μέλη⁸³.

Τέλος, η Επιτροπή όφειλε να προβεί, πριν από την 1η Ιανουαρίου 2006, σε μια γενική επανεξέταση του συστήματος ιδίων πόρων, συμπεριλαμβανομένων των επιπτώσεων της διεύρυνσης για τη χρηματοδότηση του προϋπολογισμού, και να εξετάσει τη δυνατότητα για τη δημιουργία νέων αυτόνομων ιδίων πόρων. Τέλος όφειλε να επανεξετάσει το σύστημα για τη διόρθωση των δημοσιονομικών ανισορροπιών, ιδίως την αποζημίωση που χορηγούνταν στο Ηνωμένο Βασίλειο.

Στις 14 Ιουλίου 2004, η Επιτροπή εξέδωσε την έκθεσή της σχετικά με τη λειτουργία του συστήματος ιδίων πόρων. Αυτή η έκθεση επέστησε την προσοχή στην πολυπλοκότητα και την ανεπαρκή διαφάνεια του συστήματος για τους πολίτες της ΕΕ και για τον περιορισμό της οικονομικής αυτονομίας της Ένωσης. Επέστησε επίσης την προσοχή στην ανάγκη για τη μεταρρύθμιση του μηχανισμού για τη διόρθωση των δημοσιονομικών ανισορροπιών. Υπό το πρίσμα των παρατηρήσεων αυτών, η Επιτροπή επέλεξε ένα σύστημα χρηματοδότησης, που βασίζεται στους παραδοσιακούς ίδιους πόρους, τον πόρο ΑΕΕ, με σκοπό να αντικαταστήσει τον πόρο ΦΠΑ. Στο πλαίσιο αυτό, η Επιτροπή πρότεινε είτε φορολογικούς πόρους με βάση την κατανάλωση ενέργειας (εισφορά επί των καυσίμων που χρησιμοποιούνται για τις οδικές μεταφορές ή αερομεταφορές), είτε πόρους της δημοσιονομικής ΦΠΑ (εφαρμογή του κοινοτικού συντελεστή στις εθνικές βάσεις του ΦΠΑ), είτε πόρους με βάση το εταιρικό εισόδημα (εισφορά για τον εταιρικό φόρο)⁸⁴.

Όσον αφορά στη διόρθωση των δημοσιονομικών ανισορροπιών, η Επιτροπή έκρινε ότι η κατάσταση του Ηνωμένου Βασιλείου δεν ήταν πλέον μοναδική και ως εκ

⁸² (Άρθρο 4 (ε) και (στ))

⁸³ (άρθρο 5 (1))

⁸⁴ Heinemann F., Mohl P., Osterloh F, *Reform Options for the EU Own Resources System*, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, 2008, GmbH, σελ. 17

τούτου, συνέστησε ένα γενικό μηχανισμό διόρθωσης. Οι προτάσεις της Επιτροπής εξετάστηκαν από το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ως μέρος των διαπραγματεύσεων για τις επόμενες δημοσιονομικές προοπτικές για την περίοδο 2007-2013. Η συμφωνία για το δημοσιονομικό πλαίσιο της ΕΕ για τα έτη 2007-2013 δεν περιλάμβανε οποιεσδήποτε εκτεταμένες μεταρρυθμίσεις ούτε από την πλευρά των δαπανών, ούτε από την πλευρά των εσόδων, αν και αναφέρεται στη βιβλιογραφία πως υπήρχε ανάγκη για μεταρρυθμίσεις. Από τη στιγμή που οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων έπρεπε να αναγνωρίσουν τα όρια του προϋπολογισμού, συμφώνησαν σε μια συνολική επανεκτίμηση του δημοσιονομικού πλαισίου.

3.2.7. Το Σύστημα των Ιδίων Πόρων για την περίοδο 2014- 2020

Κάθε φορά το σύστημα άντλησης των ιδίων πόρων αποσκοπούσε στη βελτίωση τόσο των μέσων όσο και του θεσμικού πλαισίου ούτως ώστε να ακολουθεί τις ανάγκες αλλά και τις απαιτήσεις της εποχής. Οι διορθώσεις που πραγματοποιήθηκαν, είχαν σκοπό κυρίως να αντισταθμίσουν ή να διορθώσουν τις δημοσιονομικές ανισορροπίες ορισμένων κρατών μελών. Οι διορθώσεις, είτε αφορούν τα έσοδα είτε τις δαπάνες, έχουν ως βάση δύο αρχές⁸⁵. Αφενός η πολιτική δαπανών αποτελεί το βασικότερο μέσο επίλυσης του που δημιουργεί το τροχοπέδι των δημοσιονομικών ανισορροπιών και αφετέρου, οποιοδήποτε κράτος μέλος επιβαρύνεται υπερβολικά από δημοσιονομικής άποψης και σε σύγκριση με την ευημερία του, θα είναι σε θέση να τύχει διόρθωσης. Για το εν λόγω ζήτημα γίνεται ανάλυση σε επόμενο κεφάλαιο.

Όσον αφορά στις τρέχουσες εργασίες για τους ίδιους πόρους, αυτές εγκρίθηκαν από το Συμβούλιο στις 26 Μαΐου 2014, ενώ η απόφαση του Συμβουλίου για τους ίδιους πόρους, θα τεθεί σε ισχύ μόνον εφόσον εγκριθεί από όλα τα κράτη μέλη της Ένωσης, σύμφωνα με τις αντίστοιχες συνταγματικές τους απαιτήσεις. Μετά την έγκρισή τους από όλα τα κράτη μέλη, οι νέοι κανόνες θα ισχύσουν αναδρομικά από την 1η Ιανουαρίου 2014.

Αναλυτικότερα και βάσει των νέων κανόνων, οι ίδιοι πόροι που θα είναι σε θέση να συγκεντρώνει η Ευρωπαϊκή Ένωση για πιστώσεις πληρωμών, μπορούν να ανέρχονται έως το 1,23% του αθροίσματος των ΑΕΕ όλων των κρατών μελών κατά τη συγκεκριμένη περίοδο. Το συνολικό ποσό των πιστώσεων για αναλήψεις υποχρεώσεων δεν επιτρέπεται να υπερβαίνει το 1,29% του ΑΕΕ της Ένωσης⁸⁶.

Οι κατηγορίες των ιδίων πόρων για τον τρέχοντα επταετή δημοσιονομικό κύκλο,

⁸⁵ Ιστότοπος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου: www.consilium.europa.eu/el/policies/eu-revenue-own-resources/

⁸⁶ Multiannual Financial Framework and EU budget 2014 The Figures, European Union 2013, Διαθέσιμο από τον ιστότοπο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής

διακρίνονται στις εξής: παραδοσιακοί ίδιοι πόροι (τελωνειακοί κατα βάση δασμοί στον τομέα της ζάχαρης), ίδιοι πόροι που βασίζονται στον φόρο προστιθέμενης αξίας (ΦΠΑ) και τέλος πόροι που βασίζονται στο Ακαθάριστο Εθνικό Εισόδημα- ΑΕΕ (σταθερό ποσό το οποίο εισπράττεται από το ΑΕΕ και άλλους πόρους στοχεύοντας στην εξισορόπηση των δαπανών της Ένωσης

Τέλος στο πλαίσιο της πολιτικής συμφωνίας για το νέο πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο 2014-2020 συγκροτήθηκε ομάδα υψηλού επιπέδου, αποστολή της οποίας είναι η αναθεώρηση του υφιστάμενου συστήματος ιδίων πόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης εντός του 2016. Η συγκεκριμένη ομάδα στοχεύει στο να καταστεί το σύστημα απλούστερο, διαφανέστερο, δικαιότερο αλλά και σε μεγαλύτερο βαθμό δημοκρατικά υπόλογο από το 2021 και έπειτα. Η συγκεκριμένη ομάδα συνεδριάζει τουλάχιστον μια φορά το εξάμηνο⁸⁷.

Τα εθνικά κοινοβούλια θα κληθούν σε διοργανική διάσκεψη το 2016, με σκοπό να αξιολογήσουν την έκβαση των εργασιών της ομάδας. Με βάση τα αποτελέσματα αυτών των εργασιών, η Επιτροπή θα αξιολογήσει κατά πόσον είναι σκόπιμο να αναληφθούν νέες πρωτοβουλίες όσον αφορά τους ίδιους πόρους για την περίοδο μετά το 2020.

⁸⁷ Multiannual Financial Framework and EU budget 2014 The Figures, European Union 2013, Διαθέσιμο από τον ιστότοπο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής

3.3. Ο ρόλος του Ευρωπαϊκών Θεσμικών Οργάνων στο Ζήτημα των Ιδίων Πόρων: Ο Ρόλος του Κοινοβουλίου

Πριν γίνει ανάλυση των ποσοτικών στοιχείων που αφορούν τους ίδιους πόρους, κρίνεται σκόπιμο να γίνει αναφορά στο ρόλο που διαδραματίζουν τα Θεσμικά Όργανα της Ένωσης, προκειμένου να καταστεί πλήρως κατανοητή η διαδικασία, η οποία ακολουθείται.

Η Συνθήκη της Λισαβόνας ορίζει ότι ο προϋπολογισμός πρέπει να χρηματοδοτείται εξ ολοκλήρου από ιδίους πόρους, και εξουσιοδοτεί το Συμβούλιο, κατόπιν διαβούλευσης με το Κοινοβούλιο, να εγκρίνει ομόφωνα απόφαση σχετικά με το σύστημα ιδίων πόρων της Ένωσης. Το Συμβούλιο εκδίδει τις νομοθετικές πράξεις που διέπουν τους ιδίους πόρους της Ευρωπαϊκής Ένωσης σύμφωνα με ειδικές νομοθετικές διαδικασίες, οι οποίες διαφέρουν ανάλογα με την κάθε πράξη⁸⁸. Υπάρχει επίσης πρόβλεψη για τη δυνατότητα καθιέρωσης νέων κατηγοριών ιδίων πόρων και κατάργησης υπαρχουσών. Οποιαδήποτε παρόμοια απόφαση θα χρειαστεί να επικυρωθεί από τα κράτη μέλη.

Άλλες πράξεις εκδίδονται από το Συμβούλιο, το οποίο αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία, αφού το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δώσει την έγκρισή του ή μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Ελεγκτικό Συνέδριο⁸⁹. 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 Ένωσης⁹⁰.

Επιπρόσθετα το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο συμμετέχει και παρεμβαίνει δυναμικά σε ότι αφορά το ζήτημα των ιδίων πόρων. Κατά τα τελευταία έτη, σε διάφορα ψηφίσματα (π.χ. το ψήφισμα της 17 Δεκεμβρίου 2014 για το σύστημα των ιδίων πόρων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων), το Κοινοβούλιο επεσήμανε τις αδυναμίες του

⁸⁸ Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης αρ.311

⁸⁹ Ιστότοπος Ευρωπαϊκού Συμβουλίου: <http://www.consilium.europa.eu>

⁹⁰ Ιστότοπος Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου: <http://www.europarl.europa.eu>

συστήματος ιδίων πόρων, δίνοντας κατά κύριο λόγο βάρος σ' εκείνα που οφείλονται στην υπερβολική του πολυπλοκότητά. Το Κοινοβούλιο διατύπωσε προτάσεις που σκοπό είχαν να εξασφαλιστεί η δημοσιονομική ανεξαρτησία της Ένωσης, προκειμένου να καταστεί η είσπραξη των εσόδων απλούστερη, διαφανέστερη και πιο δημοκρατική.

Με βάση τις νέες διατάξεις της Συνθήκης της Λισαβόνας, το Κοινοβούλιο έχει ζητήσει ριζική μεταρρύθμιση σε πολλά ψηφίσματά του. Μάλιστα υπερψήφισε πρόταση προερχόμενη από την Επιτροπή, η οποία αφορούσε τη μεταρρύθμιση του συστήματος ιδίων πόρων από τον ΦΠΑ. Η προτεινόμενη από το Κοινοβούλιο μεταρρύθμιση στοχεύει στην επίτευξη ενός αυτόνομου, δικαιότερου, απλούστερου και διαφανέστερου συστήματος, στο οποίο 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 παραπάνω μεταρρύθμιση προβλέπεται, πως όχι μόνο δεν θα αυξήσει τη συνολική φορολογική επιβάρυνση των πολιτών, αλλά αντιθέτως 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».

Ακόμη το Κοινοβούλιο έχει επισημάνει τη σημασία της ομάδας υψηλού επιπέδου για τους ιδίους πόρους, η οποία συγκροτήθηκε χάρη στην επιμονή του Κοινοβουλίου κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων για το Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο για την περίοδο 2014-2020. Αυτή 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 υψηλού επιπέδου δημοσιεύτηκε στις 17 Δεκεμβρίου 2014. Σύμφωνα με την εντολή της, η ομάδα υψηλού επιπέδου θα έχει ως αφετηρία, τις αρχές της απλότητας, της διαφάνειας, της δικαιοσύνης και της δημοκρατικής

λογοδοσίας. Σε ένα τέτοιο πλαίσιο, θα επικεντρωθεί επίσης, σε προβληματισμούς που άπτονται των οικονομικών και πολιτικών συνθηκών, καθώς και σε θεσμικά και διαδικαστικά ζητήματα. Τα αποτελέσματα των εργασιών της πρέπει να εκτιμηθούν παράλληλα με την αναθεώρηση του ΠΔΠ το 2016, έτσι ώστε οι ενδεχόμενες μεταρρυθμίσεις να μπορούν να τεθούν σε εφαρμογή κατά την περίοδο του προσεχούς ΠΔΠ. Στις 13 και 14 Ιουνίου 2016 θα πραγματοποιηθεί διακοινοβουλευτική συνεδρίαση σχετικά με τους ιδίους πόρους στο κτίριο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στις Βρυξέλλες, προκειμένου να αξιολογηθεί το έργο της ομάδας υψηλού επιπέδου.⁹¹

⁹¹ Ιστότοπος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου: <http://www.europarl.europa.eu>

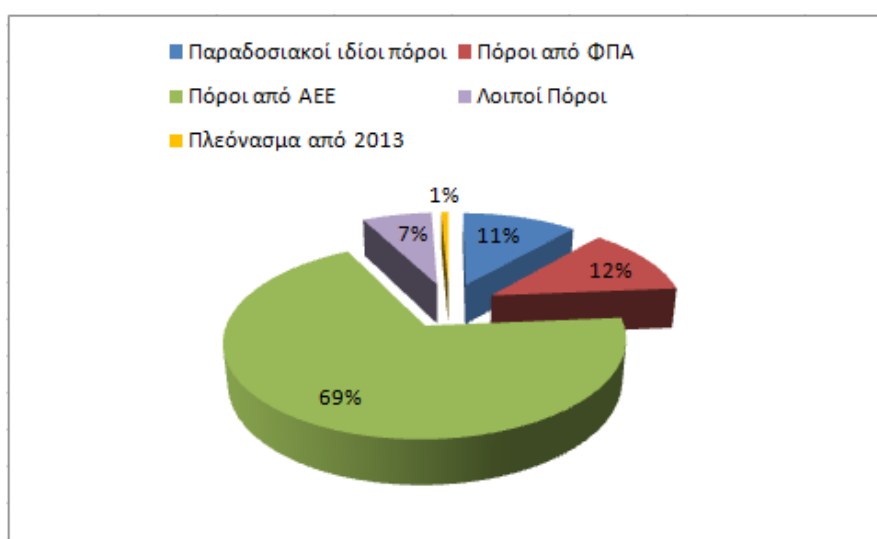
3.4. Ποσοτικά Στοιχεία

Στο κεφάλαιο αυτό θα παρουσιαστούν ποσοτικά στοιχεία, τα οποία αντλήθηκαν από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή (European Commission), ενώ πιο συγκεκριμένα θα εστιάσουμε στο βαθμό συνεισφοράς κάθε κράτους μέλους στον προϋπολογισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Όπως αναφέρθηκε και προηγουμένως ο προϋπολογισμός της ΕΕ χρηματοδοτείται από τις εξής πηγές:

- 1) Τους παραδοσιακούς ιδίους πόρους οι οποίοι περιλαμβάνουν τελωνειακούς δασμούς από εισαγωγές από χώρες εκτός ΕΕ και των εισφορών του εμπορίου ζάχαρης.
- 2) Τους πόρους οι οποίοι βασίζονται στον ΦΠΑ
- 3) Τους πόρους στο Ακαθάριστο Εθνικό Εισόδημα (ΑΕΕ)
- 4) Λοιπούς πόρους στους οποίους συμπεριλαμβάνονται, κρατήσεις από μισθούς του προσωπικού της ΕΕ, τραπεζικοί τόκοι, και πρόστιμα και συνεισφορές από χώρες οι οποίες δεν ανήκουν στα κράτη μέλη.

Στο διάγραμμα που ακολουθεί, μπορούμε να δούμε την συνεισφορά κάθε είδους από τους παραπάνω πόρους στον προϋπολογισμό της ΕΕ για το 2014.

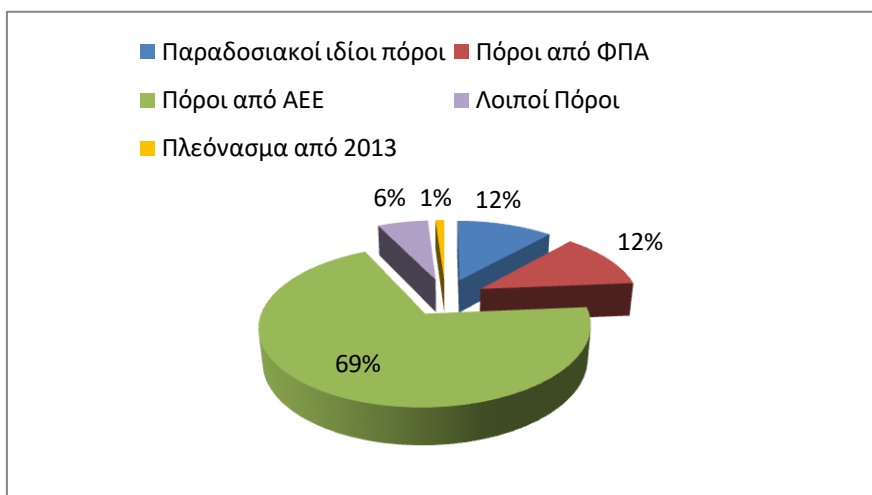
Διάγραμμα 1: Κατανομή Πόρων στον Προϋπολογισμό της ΕΕ, 2014



Πηγή⁹²: European Commission

Παρατηρούμε ότι την μεγαλύτερη συνεισφορά έχουν οι πόροι από το ακαθάριστο εθνικό εισόδημα (69%), ενώ οι λοιποί πόροι έχουν την μικρότερη συνεισφορά. Σε σχέση με τα δεδομένα του 2013, η συνεισφορά των πόρων από το ΑΕΕ έχει μειωθεί κατά περίπου 2,3%, ενώ η συνεισφορά του ΦΠΑ παρουσίασε αύξηση. Τα δεδομένα του 2013 μπορούμε να δούμε στο διάγραμμα που ακολουθεί:

Διάγραμμα 2: Κατανομή Πόρων στον Προϋπολογισμό της ΕΕ, 2013



Πηγή⁹³: European Commission

Όσο αφορά το 2012, οι παραδοσιακοί ίδιοι πόροι, κυρίως από τελωνειακούς δασμούς, αντιπροσώπευαν το 12% των συνολικών εσόδων το 2012. Τα κράτη μέλη παρακρατούν το 25% των ποσών ως έξοδα είσπραξης. Οι πόροι ΦΠΑ για το ίδιο έτος αντιπροσώπευαν το 11% των συνολικών εσόδων. Οι πόροι από το ΑΕΕ, με την σειρά τους αντιπροσώπευαν περίπου το 71% των συνολικών εσόδων. Τέλος οι λοιποί πόροι αντιπροσώπευαν το 6,2%⁹⁴.

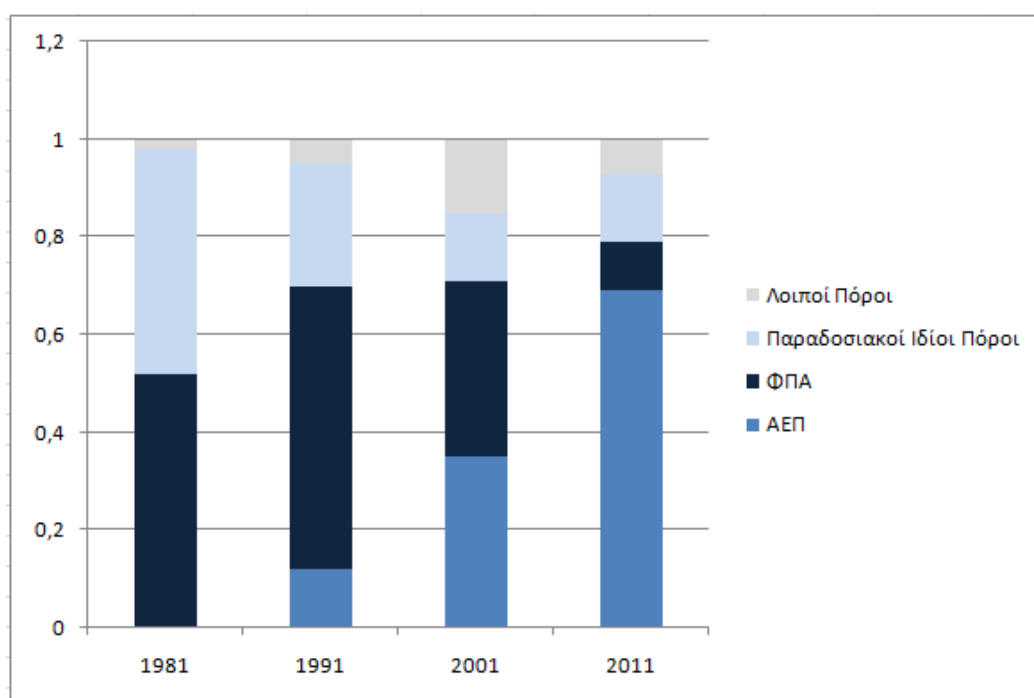
⁹² European Commission, *Tax Reforms in EU Member States: 2014 Report*, 2014, Διαθέσιμο από http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_papers/taxation_paper_48.pdf

⁹³ European Commission, *Tax Reforms in EU Member States: 2014 Report*, 2014, Διαθέσιμο από http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_papers/taxation_paper_48.pdf

⁹⁴ Wild R., *GDP, GNI and the UK's EU budget contributions: an explanatory note*, Office for National Statistics, 2015, Διαθέσιμο από http://www.ons.gov.uk/ons/dcp171776_419919.pdf, pp17-21

Οι παραδοσιακοί ίδιοι πόροι στο παρελθόν συνεισέφεραν σε μεγαλύτερο ποσοστό από ότι σήμερα στον προϋπολογισμό της ΕΕ, όπως επίσης και οι πόροι από τον ΦΠΑ⁹⁵. Το 1991 με την εισαγωγή του ΦΠΑ ως μηχανισμού ιδίων πόρων η συνεισφορά των παραδοσιακών ιδίων πόρων μειώθηκε σημαντικά και με το πέρασμα των ετών ο μηχανισμός αυτός συνεισέφερε όλο και περισσότερο με αποκορύφωμα το έτος 2011 πριν την εισαγωγή του ΑΕΕ. Τα δεδομένα φαίνονται αναλυτικά στο διάγραμμα που ακολουθεί.

Διάγραμμα 3: Κατανομή Πόρων στον Προϋπολογισμό της ΕΕ, 1981-2011



Πηγή⁹⁶: D'Alfonso, 2014

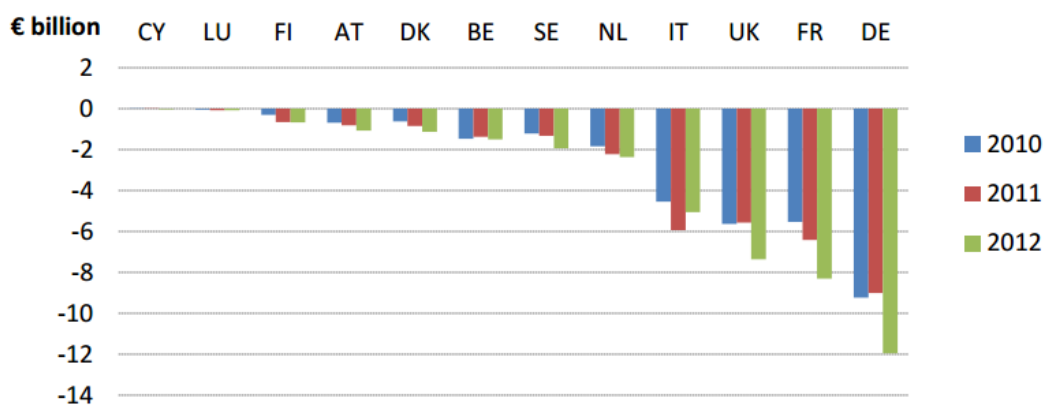
Με την πάροδο των ετών, η συζήτηση για τον προϋπολογισμό της ΕΕ έχει επικεντρωθεί όλο και περισσότερο στους δείκτες δημοσιονομικής ισορροπίας. Οι δείκτες αυτοί μετρούν τη διαφορά μεταξύ των εισφορών και των εσόδων στον

⁹⁵ Wild R., GDP, GNI and the UK's EU budget contributions: an explanatory note, Office for National Statistics, 2015, Διαθέσιμο από http://www.ons.gov.uk/ons/dcp171776_419919.pdf, σελ.17-21

⁹⁶ D' Alfonso A., *How the EU budget is financed, The Own Resources System and the Debate on its reform*, EPRS (European Parliamentary Research Service), 2014, σελ. 8

προϋπολογισμό της ΕΕ για κάθε κράτος μέλος. Οι εκτιμήσεις των κρατών μελών για τα δημοσιονομικά υπόλοιπα αναγκαστικά βασίζονται σε υποθέσεις, στοιχείων τα οποία λαμβάνονται υπόψη για τον υπολογισμό των εσόδων και των δαπανών. Σύμφωνα με την Επιτροπή, «συνδυάζοντας μόνο τις δύο ή τις τρεις πιο σημαντικές υποθέσεις [...] δεν παράγουμε λιγότερο από 30-40 καλούς ορισμούς των δημοσιονομικών ισορροπιών», καθώς κάθε μια από αυτές επιφέρει διαφορετικά αποτελέσματα - μερικές φορές σοβαρά - για τα μικρότερα κράτη μέλη⁹⁷. Στο διάγραμμα που ακολουθεί μπορούμε να δούμε τα κράτη μέλη της ΕΕ με αρνητικές προϋπολογιστικές δαπάνες, για τα έτη 2010-2012.

Διάγραμμα 4: Κράτη – μέλη της ΕΕ με Αρνητικές Προϋπολογιστικές Δαπάνες, 2010-2012



Πηγή⁹⁸: D'Alfonso, 2014

Η ισορροπία της Κύπρου ήταν θετική το 2010 και το 2011 και αρνητική το 2012. Το Λουξεμβούργο έχει αρνητικές ισορροπίες, αλλά αυτοί οι αριθμοί θα είναι ευνοϊκότεροι εάν ληφθούν υπόψη οι διοικητικές δαπάνες, δεδομένου ότι τα μεγαλύτερα θεσμικά όργανα της ΕΕ εντοπίζονται κυρίως στα εδάφη αυτού του κράτους μέλους.

Η υπερβολική έμφαση στα δημοσιονομικά ισοζύγια (επίσης γνωστά ως «συστήματα δίκαιης ανταπόδοσης»), συχνά θεωρούνται ότι είναι μία από τις αιτίες

⁹⁷ Wild R., *GDP, GNI and the UK's EU budget contributions: an explanatory note*, Office for National Statistics, 2015, Διαθέσιμο από http://www.ons.gov.uk/ons/dcp171776_419919.pdf, σελ.17-21

⁹⁸ D' Alfonso A., *How the EU budget is financed, The Own Resources System and the Debate on its reform*, EPRS (European Parliamentary Research Service), 2014, σελ. 8

πολλών ελλείψεων στο ισχύον σύστημα, το οποίο οδηγεί σε αποφάσεις που ευνοούν τα όργανα με γεωγραφικά προ-διατιθέμενα κονδύλια, παρά αυτά με την υψηλότερη προστιθέμενη αξία στην ΕΕ, ενώ αντιπροσωπεύουν ένα εμπόδιο για τις αλλαγές στη δομή των δαπανών. Επιπλέον, οι ad hoc μηχανισμοί διόρθωσης, όπως είναι η αντιστάθμιση της Βρετανίας και άλλοι τους οποίους θα δούμε σε επόμενο κεφάλαιο, καταστούν το σύστημα λιγότερο δίκαιο⁹⁹.

Στην συνέχεια θα δούμε τις συνεισφορές στον προϋπολογισμό της ΕΕ ανα κράτος μέλος. Στον πρώτο πίνακα βλέπουμε συγκεντρωτικά τις εισφορές για τα έτη 2007-2013 και στον δεύτερο πίνακα τις εισφορές για το έτος 2014 .

Πίνακας 1: Συνεισφορές Ανά Κράτος στον Προϋπολογισμό της ΕΕ, 2007-2013

Κράτος Μέλος	Συνολικές Εθνικές Συνεισφορές (σε εκ, €)	Μερίδιο Συνολικής Συνεισφοράς στην ΕΕ (%)*	Μέσος Όρος Καθαρών Εισφορών (σε εκ, €)	Μέσος Όρος Καθαρών Εισφορών (% του ΑΕΕ)
Αυστρία	16,921	2,50	-733	-0,24
Βέλγιο	22,949	3,16	-1,303	-0,35
Βουλγαρία	2,294	0,32	873	2,33
Κύπρος	1,077	0,15	0	0
Δημοκρατία της Τσεχίας	8,995	1,24	1,931	1,32
Δανία	15,246	2,10	-853	-0,34
Εσθονία	1,001	0,14	515	3,3
Φιλανδία	11,995	1,65	-464	-0,24
Γαλλία	128,839	17,76	-5,914	-0,29

⁹⁹ D' Alfonso A., *How the EU budget is financed, The Own Resources System and the Debate on its reform*, EPRS (European Parliamentary Research Service), 2014, pp 8

Γερμανία	144,350	19,90	-9,507	-0,35
Ελλάδα	14,454	1,99	4,706	2,23
Ουγγαρία	5,860	0,81	2,977	3,14
Ιρλανδία	9,205	1,27	474	0,32
Ιταλία	98,475	13,57	-4,356	-0,27
Λετονία	1,323	0,18	651	3,07
Λιθουανία	1,907	0,26	1,269	4,22
Λουξεμβούργο	1,900	0,26	-75	-0,28
Μάλτα	392	0,05	49	0,75
Ολλανδία	27,397	3,78	-2,073	-0,33
Πολωνία	22,249	3,07	8,508	2,42
Πορτογαλία	10,812	1,49	3,166	1,89
Ρουμανία	8,016	1,11	1,820	1,38
Σλοβακία	4,019	0,55	1,040	1,56
Σλοβενία	2,303	0,32	337	0,94
Ισπανία	63,343	9,15	3,114	0,29
Σουηδία	19,464	2,68	-1,318	-0,32
Ηνωμένο Βασίλειο	77,655	10,70	-4,872	-0,25

Πηγή¹⁰⁰: European Commission

¹⁰⁰ D' Alfonso A., *How the EU budget is financed, The Own Resources System and the Debate on its reform*, EPRS (European Parliamentary Research Service), 2014, pp 8

Πίνακας 2: Συνεισφορές Ανά Κράτος και ανα Είδος Συνεισφοράς στον Προϋπολογισμό της ΕΕ, 2014

Κράτος Μέλος	Πόροι ΦΠΑ (σε εκ. €)	Πόροι ΑΕΕ (σε εκ. €)	Αντιστάθμιση Βρετανίας (σε εκ. €)	Συνολικές Εθνικές Εισφορές (σε εκ. €)
Σύνολο ΕΕ	17.667,4	99.075,6	-209,3	116.531,8
Αυστρία	453,0	2.195,9	40,5	2.690,9
Βέλγιο	508,9	2.882,4	287,1	3.680,2
Βουλγαρία	58,7	315,1	29,9	403,9
Κύπρος	23,0	294,6	29,5	387,2
Δημοκρατία της Τσεχίας	183,8	107,6	12,1	142,8
Δανία	279,5	1.022,9	101,4	1.308,8
Εσθονία	25,7	1.743,4	168,3	2.213,4
Φιλανδία	270,5	138,2	14,2	178,2
Γαλλία	2.958,4	1.384,3	141,4	1.777,2
Γερμανία	3.698,7	15.014,0	1.592,2	19.573,6
Ελλάδα	288,0	21.722,9	379,6	25.815,9
Ουγγαρία	118,1	1.410,0	129,7	1.826,6
Ιρλανδία	203,2	700,4	71,3	890,3
Ιταλία	1.760,1	1.111,3	113,9	1.425,1
Λετονία	32,5	11.434,7	1.165,1	14.388,2
Λιθουανία	40,3	192,6	18,9	244,1

Λουξεμβούργο	38,5	253,6	28,3	320,4
Μάλτα	10,6	171,2	22,2	232,1
Ολλανδία	818,6	49,4	5,7	65,7
Πολωνία	445,1	5.490,0	79,1	6.391,0
Πορτογαλία	242,3	2.785,0	294,4	3.526,5
Ρουμανία	161,3	1.270,3	123,4	1.638,9
Σλοβακία	52,8	1.089,7	101,4	1.353,1
Σλοβενία	69,0	247,0	28,7	326,8
Ισπανία	1.382,0	502,3	53,5	625,1
Σουηδία	553,1	7.844,9	745,8	9.978,1
Ηνωμένο Βασίλειο	2.932,9	3.217,4	55,5	3.828,2

Πηγή¹⁰¹: European Commission

¹⁰¹ European Commission, *Numerical fiscal rules in the EU Member States*, 2014, Διαθέσιμο από http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/fiscal_rules/index_en.htm

3.5. Διορθωτικοί Μηχανισμοί - Βρετανική Αντιστάθμιση

Οι υφιστάμενοι μηχανισμοί διόρθωσης, οι οποίοι εφαρμόζονται μόνο σε περιορισμένο αριθμό κρατών μελών, συμβάλλουν σημαντικά στην αδιαφάνεια του συστήματος ιδίων πόρων. Η Συνθήκη δεν κάνει οποιαδήποτε αναφορά σε τέτοιους μηχανισμούς, η οποία στηρίζεται στα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβούλιο που πραγματοποιήθηκε στη Γαλλία το 1984. Σύμφωνα λοιπόν με τις λεγόμενες αρχές του Φοντενεμπλό (Fontainebleau principles), «η πολιτική δαπανών είναι τελικά το βασικό μέσο επίλυσης του θέματος των δημοσιονομικών ανισορροπιών» αλλά κάθε κράτος-μέλος «με δημοσιονομικό βάρος το οποίο είναι υπερβολικό σε σχέση με τη σχετική του ευημερία μπορεί να τύχει διόρθωσης στην κατάλληλη στιγμή.» Οι έννοιες της υπερβολικής δημοσιονομικής επιβάρυνσης και της σχετικής ευημερίας, ωστόσο δεν ορίζονται, με αποτέλεσμα να παραμένουν ανοιχτές σε ερμηνείες¹⁰².

Στο σημείο αυτό κρίνεται σκόπιμο να αναφερθούν, επιγραμματικά οι διορθώσεις που έχουν συντελεστεί ή πρόκειται να πραγματοποιηθούν τα επόμενα χρόνια, προκειμένου να αντισταθμιστούν ή να διορθωθούν οι δημοσιονομικές ανισορροπίες που προκύπτουν. Κυριότερες θεωρούνται¹⁰³ :

Η διόρθωση υπέρ του ΗΒ - περίπου 4,2 δισ. ευρώ για το 2011- και οι διορθώσεις της χρηματοδότησης της διόρθωσης υπέρ του ΗΒ. Επιστρέφεται στο ΗΒ το 66% της διαφοράς μεταξύ της συνεισφοράς του στον προϋπολογισμό της ΕΕ και του ποσού που εισπράττει από τον εν λόγω προϋπολογισμό. Τα κράτη μέλη της ΕΕ μοιράζονται το κόστος της διόρθωσης υπέρ του ΗΒ ανάλογα με το μερίδιό τους στο ΑΕΕ της ΕΕ.

Ωστόσο, η χρηματοδότηση της διόρθωσης υπέρ του ΗΒ τροποποιήθηκε με την πάροδο του χρόνου, με τις γνωστές ως «διορθώσεις της διόρθωσης» για τους παραδοσιακά

¹⁰² Wild R., *GDP, GNI and the UK's EU budget contributions: an explanatory note*, Office for National Statistics, 2015, Διαθέσιμο από http://www.ons.gov.uk/ons/dcp171776_419919.pdf, σελ.14

¹⁰³ Multiannual Financial Framework and EU budget 2014 The Figures, European Union 2013 Διαθέσιμο από τον ιστότοπο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής

μεγαλύτερους καθαρούς συνεισφέροντες στον προϋπολογισμό της Ένωσης . Από το 2001, η Γερμανία, η Αυστρία, οι Κάτω Χώρες και η Σουηδία καταβάλλουν μόνον το 25% του χρηματοδοτικού μεριδίου τους στη διόρθωση υπέρ του ΗΒ.

Στη Δανία, τη Σουηδία, την Αυστρία και τις Κάτω Χώρες, έχουν εφαρμοστεί οι κατ' αποκοπή διορθώσεις, οι οποίες είναι μειώσεις των ετήσιων συνεισφορών βάσει του ΑΕΕ για την περίοδο 2014-2020 για τέσσερα κράτη μέλη (σε τιμές του 2011). Πιο συγκεκριμένα, για τη Δανία 130 εκατ. ευρώ, για τη Σουηδία 185 εκατ. ευρώ, για τις Κάτω Χώρες 695 εκατ. ευρώ, ενώ για την Αυστρία υπάρχει πρόβλεψη για μείωση της ετήσια συνεισφοράς στο ΑΕΕ κατά 30 εκατ. ευρώ το 2014 και 20 εκατ. ευρώ το 2016

Τέλος μειωμένος συντελεστής ΦΠΑ ύψους 0,15% (αντί 0,30%) θα εφαρμοσθεί για τρία κράτη μέλη κατά την περίοδο 2014-2020 για τη Γερμανία, τις χώρες BENELUX και τη Σουηδία. Αυτό δεν αποτελεί «διόρθωση» και μπορεί να εφαρμοστεί σε όλα τα κράτη μέλη.

Το 2011, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή παρουσίασε παραδείγματα δεδομένων χωρών, υποδεικνύοντας ότι αυτά δεν έδειξαν σαφή συσχέτιση μεταξύ των καθαρών εισφορών και της σχετικής ευημερίας σύμφωνα με τις ισχύουσες ρυθμίσεις και σε ένα πλαίσιο που είχε εξελιχθεί σημαντικά από το 1984 (χαμηλότερο μερίδιο προϋπολογισμού της ΕΕ για τη γεωργία δαπανών, αυξημένη σχετική ευημερία του Ηνωμένου Βασιλείου και μειωμένος ρόλος του πόρου ΦΠΑ στην ανακατανομή των πόρων χρηματοδότησης του προϋπολογισμού της ΕΕ¹⁰⁴).

¹⁰⁴ D' Alfonso A., *How the EU budget is financed, The Own Resources System and the Debate on its reform*, EPRS (European Parliamentary Research Service), 2014, σελ. 19

Πίνακας 2: Συνεισφορές Ανά Κράτος και ανα Είδος Συνεισφοράς στον Προϋπολογισμό της ΕΕ, 2014

Κράτος Μέλος	Λειτουργικές Δημοσιονομικές Ανισορροπίες (%ΑΕΕ)	Δείκτης Σχετικής Ευημερίας
Δανία	-0.29%	127.0
Γερμανία	-0.32%	120.2
Γαλλία	-0.23%	108.7
Ιταλία	-0.26%	98.2
Ολλανδία	-0.31%	134.4
Αυστρία	-0.18%	124.7
Φιλανδία	-0.19%	117.3
Σουηδία	-0.27%	125.3
Ηνωμένο Βασίλειο	-0.17%	115.5

Πηγή¹⁰⁵: D'Alfonso, (2014)

Η Επιτροπή έκρινε επίσης ότι οι υπάρχουσες καθαρές συνεισφορές ήταν γενικά χαμηλές. Επιπλέον, η έκπτωση του Ηνωμένου Βασιλείου μπορεί να έχει επίδραση στις δαπάνες του Ηνωμένου Βασιλείου των κονδυλίων της Ευρωπαϊκής Ένωση, και ενδέχεται να κάνουν την χρήση τους λιγότερο ενδιαφέρουσα για τη χώρα. Για παράδειγμα, εάν το Ηνωμένο Βασίλειο λαμβάνει πόρους στο πλαίσιο του Ταμείου Αλληλεγγύης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η οποία παρέχει στήριξη σε περιπτώσεις

¹⁰⁵ D' Alfonso A., *How the EU budget is financed, The Own Resources System and the Debate on its reform*, EPRS (European Parliamentary Research Service), 2014, pp 8

μεγάλων φυσικών καταστροφών, στην πράξη, το πραγματικό ποσό της ενίσχυσης που θα παραληφθεί θα μειωθεί κατά δύο τρίτα λόγω των διορθωτικών μηχανισμών¹⁰⁶.

Οι διορθωτικοί μηχανισμοί αποτελούν εξαιρέσεις στον μηχανισμό ιδίων πόρων της Ένωσης, που ισχύουν πρωτίστως για το Ηνωμένο Βασίλειο και εν συνεχεία και άλλες χώρες. Η διόρθωση των δημοσιονομικών ανισορροπιών ανάμεσα στις εισφορές των κρατών μελών απαρτίζει σημαντικό συστατικό του σημερινού συστήματος των ιδίων πόρων. Η «διόρθωση υπέρ του Ηνωμένου Βασιλείου» (αντιστάθμιση) η οποία ήδη έχει καθιερωθεί από το 1984 αναφέρεται σε περιορισμό των εισφορών οι οποίες καταβάλλονται από το κράτος αυτό. Η μείωση αυτή είναι ίση με τα δύο τρίτα της διαφοράς μεταξύ της συνεισφοράς του (εξαιρουμένων των παραδοσιακών ιδίων πόρων) και του ποσού το οποίο ανακτά από τον προϋπολογισμό. Η διόρθωση υπέρ του Ηνωμένου Βασιλείου τροποποιήθηκε περαιτέρω το 2007 με σκοπό να αποκλεισθούν βαθμηδόν από τον υπολογισμό της οι μη γεωργικές δαπάνες στα κράτη μέλη τα οποία εισήχθησαν στην Ευρωπαϊκή Ένωση το 2004 και μετά (Ισπανία και Πορτογαλία)¹⁰⁷.

Η διόρθωση αυτή χρηματοδοτείται από όλα τα υπόλοιπα κράτη μέλη, εκτός από τη Γερμανία, τις Κάτω Χώρες, την Αυστρία και τη Σουηδία, οι οποίες επίσης επωφελούνται μιας μείωσης των δικών τους εισφορών στη χρηματοδότηση της διόρθωσης υπέρ του Ηνωμένου Βασιλείου. Η Γερμανία, οι Κάτω Χώρες, η Αυστρία και η Σουηδία έτυχαν επιπροσθέτως μειωμένου συντελεστή καταβολής του ΦΠΑ για το διάστημα 2007-2013, ενώ οι Κάτω Χώρες και η Σουηδία είδαν τις εισφορές τους επί του ΑΕΕ να μειώνονται κατά την ίδια περίοδο. Σύμφωνα με τις προτάσεις της Επιτροπής για μια νέα απόφαση επί των ιδίων πόρων το 2011, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Φεβρουαρίου του 2013 ζήτησε να εξακολουθήσουν οι προσπάθειες για την μεταρρύθμιση του πόρου επί του ΦΠΑ και κάλεσε τα κράτη μέλη τα οποία συμμετέχουν στην ενισχυμένη συνεργασία για έναν φόρο χρηματοπιστωτικών

¹⁰⁶ Wild R., *GDP, GNI and the UK's EU budget contributions: an explanatory note*, Office for National Statistics, 2015, Διαθέσιμο από http://www.ons.gov.uk/ons/dcp171776_419919.pdf, σελ 17

¹⁰⁷ D' Alfonso A., *How the EU budget is financed, The Own Resources System and the Debate on its reform*, EPRS (European Parliamentary Research Service), 2014, σελ. 25

συναλλαγών να μελετήσουν τον βαθμό στον οποίο κάτι τέτοιο θα μπορούσε να απαρτίσει τη βάση για έναν καινούργιο ίδιο πόρο¹⁰⁸.

Στον πίνακα που ακολουθεί μπορούμε να δούμε την εθνική συνεισφορά του Ηνωμένου Βασιλείου (σε εκ. €), για τα έτη 2007-2012.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Εθνική Συμμετοχή πριν την διόρθωση	15 961	13 866	13 537	15708	14 869	17 265
Αντιστάθμιση	5 189	6 252	5 658	3 563	3 596	3 804
Εθνική Συμμετοχή μετά την διόρθωση	10 772	7 614	7 880	12 146	11 273	13 461
Αντιστάθμιση	33%	45%	42%	23%	24%	22%

Πηγή¹⁰⁹: European Commission

Η αντιστάθμιση για το Ηνωμένο Βασίλειο θα εξακολουθήσει να υφίσταται και να χρηματοδοτείται, ενώ επιπλέον θα υπάρχουν μειωμένοι συντελεστές καταβολής του ιδίου πόρου ο οποίος στηρίζεται στον ΦΠΑ για την περίοδο 2014-2020 για τη Γερμανία, τις Κάτω Χώρες και τη Σουηδία (0,15%), καθώς και ακαθάριστες μειώσεις των ετήσιων συνεισφορών βάσει του ΑΕΕ για την περίοδο 2014-2020 για τη Δανία (130 εκατ. ευρώ), τις Κάτω Χώρες (695 εκατ. ευρώ), τη Σουηδία (185 εκατ. ευρώ) και, για την περίοδο 2014-2016, για την Αυστρία (30 εκατ. ευρώ το 2014, 20 εκατ. ευρώ το 2015 και 10 εκατ. ευρώ το 2016). Όσον αφορά τις δαπάνες είσπραξης για τους παραδοσιακούς ιδίους πόρους, το ποσοστό που μπορεί να παρακρατηθεί από τα κράτη μέλη θα μειωθεί από το 25% στο 20%¹¹⁰.

108 Ollikainen M., *Τα έσοδα της Ένωσης, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο*, 2015, Διαθέσιμο από http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/el/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.5.1.html

109 European Commission, *Numerical fiscal rules in the EU Member States*, 2014, Διαθέσιμο από http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/fiscal_rules/index_en.htm

110 Ollikainen M., *Τα έσοδα της Ένωσης, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο*, 2015, Διαθέσιμο από http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/el/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.5.1.html

Συμπεράσματα

Ο μηχανισμός ιδίων πόρων εξασφαλίζει ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση είναι σε θέση να χρηματοδοτήσει τις πολιτικές της. Το 2014, τα συνολικά έσοδα της ΕΕ ανήλθαν σε 116.531,8 εκ. €. Οι διαδοχικές μεταρρυθμίσεις έχουν καθορίσει την τρέχουσα διαμόρφωση του συστήματος, το οποίο βασίζεται σε τρεις βασικές κατηγορίες εσόδων: τους παραδοσιακούς ιδίους πόρους (κυρίως δασμοί), τους πόρους που βασίζονται στον φόρο προστιθέμενης αξίας (ΦΠΑ) και τους πόρους που σχετίζονται με το ακαθάριστο εθνικό εισόδημα των κρατών μελών (ΑΕΕ).

Προς το παρόν, το σύστημα παρέχει επαρκείς πόρους για την κάλυψη των προβλεπόμενων δαπανών, η οποία είναι ζωτικής σημασίας, δεδομένου ότι ο προϋπολογισμός της Ένωσης δεν μπορεί να περιλαμβάνει έλλειμμα. Ωστόσο, συχνά επικρίνεται για την πολυπλοκότητα και την αδιαφάνεια του, στην οποία συντελούν οι διορθωτικοί μηχανισμοί, δηλαδή μια σειρά εξαιρέσεων όπως η αντιστάθμιση του Ηνωμένου Βασιλείου. Για την τροποποίηση του συστήματος απαιτείται ομοφωνία στο Συμβούλιο και επικύρωση από κάθε κράτος μέλος.

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο θεωρεί ότι το σύστημα έχει αρκετές ελλείψεις. Για παράδειγμα, αναφέρει ότι οι ισχύουσες ρυθμίσεις δεν ακολουθούν τις διατάξεις των Συνθηκών. Καθώς ενισχύουν την Ένωση με οικονομική αυτονομία, τα περισσότερα έσοδα της Ένωσης εξαρτώνται από τους πόρους που θεωρούνται ως εθνικές συνεισφορές, τις οποίες τα κράτη μέλη επιθυμούν να ελαχιστοποιήσουν. Κατά συνέπεια, ορισμένοι παρατηρητές σημειώνουν ότι οι διαπραγματεύσεις για το 2014-20 στο Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο (ΠΔΠ) φαίνεται να επικεντρώνονται περισσότερο στον περιορισμό του συνολικού ποσού των διαθέσιμων από την ευθυγράμμιση του πολυετούς προγραμματισμού με τις προτεραιότητες της ΕΕ για τους πόρους. Πράγματι, η έμφαση στις λεγόμενες «δημοσιονομικές ισορροπίες» μπορεί να έχει αρνητικό αντίκτυπο στην αποτελεσματικότητα των δαπανών. Επιπλέον, μπορούν να μειώσουν την πιθανότητα των αλλαγών στη δομή των δαπανών, που εμποδίζουν την ικανότητα της Ένωσης να ανταποκριθεί στις μεταβλητές συνθήκες και προτεραιότητες.

Στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ασκούνται εδώ και χρόνια πιέσεις για μεταρρυθμίσεις του συστήματος των ιδίων πόρων, καθώς δύο σημαντικά ψηφίσματα

εγκρίθηκαν το 1999 και το 2007. Το 2011, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υπέβαλε προτάσεις με σκοπό την αναμόρφωση του συστήματος και τη βελτίωση της λειτουργίας του. Τον Φεβρουάριο του 2013, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο συμφώνησε σχετικά με τον περιορισμένο αριθμό τροποποιήσεων. Ωστόσο, στο πλαίσιο της πολιτικής συμφωνίας για το ΠΔΠ 2014-20, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο συναινεί με το Συμβούλιο ότι μια ομάδα υψηλού επιπέδου πρέπει να συσταθεί για να προετοιμάσει μια πιθανή αναμόρφωση του συστήματος.

Οι αναλυτές και τα ενδιαφερόμενα μέρη προβλέπουν δύο αντίθετα μοντέλα για τον εξορθολογισμό του συστήματος, καθώς και ένα ευρύ φάσμα ενδιάμεσων επιλογών, οι οποίες είναι οι εξής:

- 1) τη χρηματοδότηση του συνόλου του προϋπολογισμού με έναν πόρο ΑΕΕ
- 2) τη δημιουργία ενός ή περισσότερων νέων γνήσιων ιδίων πόρων και της κατάργησης ή αναμόρφωσης ορισμένων από τους υφιστάμενους πόρους.

Ενώ η πρώτη επιλογή αποσκοπεί στην προώθηση της απλότητας, η τελευταία θα έχει ως στόχο τη μείωση των ελλείψεων που αναφέρθηκαν παραπάνω, με την αύξηση της οικονομικής αυτονομίας.

Το σύστημα χρηματοδότησης και τα συστατικά του μπορούν να αξιολογηθούν με βάση διάφορα κριτήρια, τα οποία περιλαμβάνουν δημοσιονομικούς, οικονομικούς, πολιτικούς και διοικητικούς παράγοντες, όπως η επάρκεια των εσόδων και η σταθερότητα, η απλότητα, η διαφάνεια, η δικαιοσύνη μεταξύ των κρατών μελών, η ισότητα μεταξύ των πολιτών, η σχέση κόστους-αποτελεσματικότητας και η οικονομική αυτονομία της ΕΕ . Ένα καλό σύστημα θα έχει ως στόχο να επιτύχει τη σωστή ισορροπία μεταξύ των διαφόρων στόχων όλων αυτών των παραγόντων. Ωστόσο, αυτοί οι παράγοντες μπορεί να συγκρούονται εν μέρει ο ένας με το άλλο.

Βιβλιογραφία

Ελληνική

- [1] Argitis G , *Χρεοκοπία και Οικονομική Κρίση: Η Αποτυχία και Κατάρρευση του Ελληνικού Μοντέλου Καπιταλισμού*,. Εκδόσεις Αλεξάνδρεια (2012), Αθήνα
- [2] Argitis, G., Koratzanis, A., *Οικονομική Πολιτική Σταθεροποίησης και Αστάθεια στην ΟΝΕ*, Εκδόσεις Παπαζήση (2011), Αθήνα.
- [3] De Grauwe P., *Τα οικονομικά της Νομισματικής Ένωσης*, 6^η διεθνής έκδοση, Εκδόσεις Παπαζήσης, (2005), Αθήνα

Ξένη

- [1] Benos N., *Fiscal Policy And Economic Growth: Empirical Evidence From Eu Countries*, University of Ioannina, 2009, Ioannina
- [2] Christiano, Lawrence. J., Martin Eichenbaum, and Sergio Rebelo , *When Is the Government Spending Multiplier Large?*, Journal of Political Economy, 119, 2011, 78–121.
- [3] Gunter C., Straub R., Trabandt M., *Fiscal Policy and the Great Recession in the Euro Area*, unpublished, extended version available on authors' webpages, 2011
- [4] Cogan, John F., Tobias Cwik, John B. Taylor, and Volker Wieland, *New Keynesian versus Old Keynesian Government Spending Multipliers*, Journal of Economic Dynamics and Control, 34 (2010), 281–95
- [5] D' Alfonso A , *How the EU budget is financed, The Own Resources System and the Debate on its reform*,. EPRS (European Parliamentary Research Service), 2014
- [6] De Graaf A., *International tax policy needed to counterbalance the 'excessive' behaviour of multinationals*, EC Tax Review, 2013/2, p. 106

- [7] Devereux M., Fuest C., *Corporate Income Tax coordination in the European Union*, Oxford University Centre for Business Taxation, 2009
- [8] Garbarino C., *Tax design issues in respect to foreign branches and controlled companies and the feasibility of a consolidation area in the EU*, , EC Tax Review, 2014/1, p. 16
- [9] Gemmell N., Au J., *Government Size, Fiscal Policy and the Level and Growth of Output: A Review of Recent Evidence*, IMF WORKING PAPER 10/2012
- [10] Gondor, M , *From total to structural harmonization in the field of European direct taxation*. Annals of the Stefan cel Mare University of Suceava : Fascicle of the Faculty of Economics and Public Administration, 2011, Vol.11(1(13)), pp. 269 - 278.
- [11] Heinemann F., Mohl P., Osterloh F., *Reform Options for the EU Own Resources System*, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, 2008, GmbH
- [12] Horton M., El-Ganainy A., *What is fiscal policy?*, Finance & Development, 2009, IMF
- [13] IMF (International Monetary Fund), *World Economic Outlook: Adjusting to Lower Commodity Prices*, 2015, World economic outlook, World Economic and Financial Surveys
- [14] IMF (International Monetary Fund), 2015, *Fiscal Policy And Long-Term Growth*, <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2015/042015.pdf>
- [15] Ilzetzki, E., Mendoza, E.G and Vegh, C.A., NBER, *How big (small?) are fiscal multipliers?*, 2010, Working Paper No. 16470. Cambridge MA: NBER.
- [16] Kellerman C., Kammer A., *Headlocked European Tax Policy, Which Way Out of the Competition for the Lowest Taxes?*, IPG2/2009
- [17] Nomura C., *EFSF 2.0, 3.0 and Beyond*, European Rates, 2011
- [18] Olivares-Caminal R., *The Eu Architecture To Avert A Sovereign Debt Crisis*, OECD Journal Financial Market Trends, Volume 2011-Issue 2

- [19] The World Bank, *EU Regular Economic Report Modest Recovery*, Global Risks, , Final Report 2015, Europe and Central Asia Region
- [20] Vaceanu C., Balu P.E., *Fiscal policy Dynamics, Employment and Consumption*, SEA-Practical Applications of Science, 2015, Volume III, Issue 2 (8)

Ηλεκτρονική

- 1) European Central Bank, (ECB), *Fiscal policies*, 2015, Διαθέσιμο από <https://www.ecb.europa.eu/mopo/eaec/fiscal/html/index.en.html>
- 2) European Commission, *Financing the European Union - Report on the operation of the own resources system*, 1998, Διαθέσιμο από <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:51998DC0560>
- 3) European Commission, *Financing the European Union - Report on the operation of the own resources system*, 2004, Διαθέσιμο από <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52004DC0505>
- 4) European Commission, *Financing the European Union - Report on the operation of the own resources system*, 2011, Διαθέσιμο από [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52011SC0876R\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52011SC0876R(01))
- 5) European Commission, *Numerical fiscal rules in the EU Member States*, 2014, Διαθέσιμο από http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/fiscal_rules/index_en.htm
- 6) European Commission, *Tax Reforms in EU Member States: 2014 Report*, 2014, Διαθέσιμο από http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_papers/taxation_paper_48.pdf
- 7) European Parliament, *Tax policy in the EU, Issues and Challenges*, European Parliamentary Research Service, 2015, Διαθέσιμο από

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/549001/EPRS_IDA\(2015\)549001_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/549001/EPRS_IDA(2015)549001_EN.pdf)

- 8) European Union, *Own resources mechanism*, 2015, Διαθέσιμο από <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3A134011>
- 9) Ollikainen M., *Τα έσοδα της Ένωσης*, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 2015, Διαθέσιμο από http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/el/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.5.1.html
- 10) Wild R., *GDP, GNI and the UK's EU budget contributions: an explanatory note*, Office for National Statistics, 2015, Διαθέσιμο από http://www.ons.gov.uk/ons/dcp171776_419919.pdf