**Ιστορία, θεωρίες και θεσμοί της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης**

**Σημειώσεις του μαθήματος**

**Οι ίδιοι πόροι της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ο προϋπολογισμός της Ένωσης**

**Α. Ίδιοι πόροι**

**Ο όρος «ίδιοι πόροι» στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής ενοποίησης αναφέρεται στους πόρους, δηλαδή τα έσοδα, από τα οποία χρηματοδοτείται ο προϋπολογισμός της Ευρωπαϊκής Ένωσης.**

Οι ίδιοι πόροι είναι ο βασικός τρόπος χρηματοδότησης του προϋπολογισμού της ΕΕ κάθε χρόνο: για παράδειγμα, το 2018, το 97% των συνολικών εσόδων της Ένωσης (ύψους 144.8 δις ευρώ) προέρχονταν από τους ίδιους πόρους της, ενώ το υπόλοιπο μέρος προέρχονταν από άλλους πόρους της Ένωσης: τα αχρησιμοποίητα υπόλοιπα του προϋπολογισμού του προηγούμενου έτους, τη φορολογία του προσωπικού της Ε.Ε[[1]](#footnote-1) συνεισφορές κρατών που δεν είναι κράτη μέλη της ΕΕ σε ενωσιακά προγράμματα ή δράσεις (πχ. η συμμετοχή της Νορβηγίας ή της Τουρκίας στο πρόγραμμα Erasmus+) πρόστιμα που επιβάλλει η Επιτροπή σε επιχειρήσεις για παραβίαση των κανόνων του ανταγωνισμού κλπ.

**Το ιστορικό πλαίσιο – η περίοδος των εθνικών συνεισφορών**

Η πλειονότητα των διεθνών οργανισμών χρηματοδοτείται απευθείας από τα κράτη μέλη που μετέχουν σε αυτούς μέσω εθνικών συνεισφορών. Τούτο δεν συνέβη με την πρώτη ευρωπαϊκή κοινότητα, την Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακα και Χάλυβα (ΕΚΑΧ). Η ΕΚΑΧ, γεγονός πρωτοφανές τότε για έναν διακρατικό οργανισμό, παρουσίαζε δύο ιδιαίτερα χαρακτηριστικά: αφενός η δημοσιονομική αρμοδιότητα ανήκε σε ένα υπερεθνικό όργανο (την Ανώτατη Αρχή) και αφετέρου διέθετε μια σχετική ανεξαρτησία πόρων. **Η χρηματοδότησή της βασιζόταν σε μια υποχρεωτική εισφορά επί της παραγωγής του άνθρακα και του χάλυβα.**

H εισφορά αυτή ήταν άμεση, εισπράττονταν απευθείας από την ΕΚΑΧ και δεν περνούσε από τον προϋπολογισμό των κρατών μελών, γεγονός που εξασφάλιζε δημοσιονομική αυτονομία στην ΕΚΑΧ. Παράλληλα η Ανώτατη Αρχή μπορούσε να συνάπτει και δάνεια για να δανειοδοτεί, με τη σειρά της, επιχειρήσεις των δύο κλάδων που χρειάζονταν ενίσχυση.

Η δημοσιονομική αυτή αυτονομία δεν διατηρήθηκε στις δύο νέες συνθήκες της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (ΕΟΚ) και της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας (ΕΚΑΕ ή Ευρατόμ). Η συνθήκη ΕΟΚ προέβλεπε στο άρθρο 200 ότι τα έσοδα της ΕΟΚ προέρχονται από «*συνεισφορές των κρατών μελών***»** με βάση μια κλείδα κατανομής (28% για τις 3 μεγάλες χώρες, 7,9% για το Βέλγιο και την Ολλανδία και 0,2% για το Λουξεμβούργο)[[2]](#footnote-2) που μπορούσε να αλλάξει με ομόφωνη απόφαση των κρατών μελών[[3]](#footnote-3). Οι συντάκτες των Συνθηκών ωστόσο, προέβλεπαν ότι η κατάσταση αυτή θα ήταν παροδική: το άρθρο 201 της Συνθήκης ΕΟΚ[[4]](#footnote-4) προέβλεπε ότι *η «Επιτροπή θα μελετήσει και θα προτείνει στο Συμβούλιο πώς θα μπορούσε να αντικατασταθεί το σύστημα των εθνικών συνεισφορών με ένα σύστημα ίδιων πόρων, κυρίως από τα έσοδα του κοινού εξωτερικού δασμολογίου».* Η απόφαση για την αλλαγή αυτή θα λαμβανόταν από το Συμβούλιο με ομοφωνία.

Όταν το 1962 ξεκίνησε η κοινή γεωργική πολιτική της ΕΟΚ (Κανονισμός αριθ. 25 περί της χρηματοδοτήσεως της κοινής γεωργικής πολιτικής), το Συμβούλιο αποφάσισε ότι τα έσοδα από τις εισφορές επί των γεωργικών εισαγωγών από τρίτες χώρες θα επιστρέφονται στην Κοινότητα για να αποτελέσουν δικούς της πόρους. Παράλληλα, η Επιτροπή, είχε υποβάλει πολλές σχετικές προτάσεις για την πλήρη αντικατάσταση των εθνικών συνεισφορών με ίδιους πόρους της Κοινότητας. Η προσπάθεια αυτή κορυφώθηκε το 1965, όταν η Επιτροπή πρότεινε την χρησιμοποίηση των δασμών και γεωργικών εισφορών ως ιδίων πόρων. Ωστόσο η πρόταση απέτυχε εξαιτίας της σθεναρής αντίθεσης της γαλλικής κυβέρνησης. Η σύγκρουση της Γαλλίας με την Επιτροπή έμεινε γνωστή ως κρίση της «κενής έδρας» και έληξε με τον «Συμβιβασμό του Λουξεμβούργου» τον Ιανουάριο του 1966 που πάγωσε τις σχετικές συζητήσεις για το κατοπινό διάστημα.

1. **Η πρώτη απόφαση για τους ιδίους πόρους (1970-1985)**

Το ζήτημα των ιδίων πόρων επανήλθε στο προσκήνιο μετά την παραίτηση του Σαρλ Ντε Γκωλ από την προεδρία της Γαλλίας, το 1968. Η Σύνοδος Κορυφής των αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων στη Χάγη (1-2 Δεκεμβρίου 1969) αποφάσισε την αντικατάσταση των εθνικών συνεισφορών με ένα σύστημα ιδίων πόρων.

Η πολιτική αυτή επιλογή επικυρώθηκε με την τροποποίηση των συνθηκών: η Συνθήκη του Λουξεμβούργου (22 Απριλίου 1970) τροποποίησε τη διαδικασία χρηματοδότησης των Κοινοτήτων εισάγοντας τους ίδιους πόρους και έδωσε στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (που τότε ονομαζόταν Ευρωπαϊκή Συνέλευση) δημοσιονομικές αρμοδιότητες, δηλαδή το δικαίωμα να συμμετέχει στην διαδικασία έγκρισης του προϋπολογισμού των Κοινοτήτων. Η απόφαση 70/243 του Συμβουλίου, τον Απρίλιο του 1970, εισήγαγε το νομικό πλαίσιο για την σταδιακή μετάβαση της χρηματοδότησης των Κοινοτήτων από τις συνεισφορές των κρατών μελών στην αυτόνομη χρηματοδότηση από δικούς τους πόρους (ίδιοι πόροι).

Η Απόφαση διέκρινε δύο κατηγορίες ιδίων πόρων:

* Τους **«παραδοσιακούς» ίδιους πόρους** (γεωργικές εισφορές, τελωνειακοί δασμοί) και
* Ένα πόρο που βασίζεται στο **φόρο προστιθέμενης αξίας (ΦΠΑ).**

**Οι παραδοσιακοί ίδιοι πόροι**

Ο πρώτος καθαρός πόρος της Κοινότητας ήταν **οι γεωργικές εισφορές** που θεσπίστηκαν για πρώτη φορά το 1962[[5]](#footnote-5).

Ο πόρος αυτός περιλαμβάνει δύο υποκατηγορίες: τις «*εισπραττόμενες εισφορές επί των εισαγωγών προελεύσεως τρίτων χωρών*» που «*επιστρέφονται στην Κοινότητα και διατίθενται για κοινοτικές δαπάνες»* και αφετέρου, τις εισφορές στην παραγωγή και την αποθήκευση ζάχαρης και ισογλυκόζης (ο πόρος αυτός ήταν εσωτερικός φόρος στην Κοινότητα, σε αντίθεση με τους φόρους επί των γεωργικών εισαγωγών που ήταν δασμολογικού χαρακτήρα).

Ο δεύτερος πόρος, που εισήγαγε η Aπόφαση του 1970 αφορούσε στους **τελωνειακούς δασμούς**.

Σύμφωνα με την Απόφαση, «*δασμοί του κοινού́ δασμολογίου και λοιποί δασμοί που έχουν θεσπισθεί́ ή θα θεσπισθούν από́ τα θεσμικά́ όργανα των Κοινοτήτων επί των συναλλαγών με τρίτες χώρες*» συνιστούν ίδιο πόρο των Κοινοτήτων (και πάλι από την 1.1.1971).

Οι δύο αυτοί ίδιοι πόροι (που ονομάζονται **παραδοσιακοί** γιατί αποτελούσαν τη βάση της χρηματοδότησης των Κοινοτήτων) θεωρούνται από τη φύσητους ίδιοι πόροι, διότι πρόκειται για έσοδα που εισπράττονται στο πλαίσιο των πολιτικών της ΕΕ (εμπορική πολιτική και γεωργική πολιτική) και όχι έσοδα από τα κράτη μέλη.

Η Απόφαση προέβλεπε επίσης μια μεταβατική περίοδο κατά την οποία τα κράτη μέλη θα συνέχιζαν να καταβάλλουν εθνικές συνεισφορές ώστε να καλύψουν τις επιπλέον ανάγκες του προϋπολογισμού των Κοινοτήτων. Ταυτόχρονα, προέβλεπε και το δικαίωμα των κρατών μελών να παρακρατούν ως **τέλη είσπραξης** το 10 % του ποσού των παραδοσιακών ιδίων πόρων που εισέπρατταν (τα τέλη είσπραξης υπάρχουν μέχρι τώρα αλλά το ποσοστό αυτό σήμερα έχει ανέλθει στο 20%).

**Ο πόρος βάσει του ΦΠΑ**

Η ίδια Απόφαση του 1970 προέβλεπε και την εισαγωγή, από το 1975, ενός τρίτου ίδιου πόρου, που ήταν ένα **ποσοστό (όχι ανώτερο του 1%) στον Φόρο Προστιθέμενης Αξίας (ΦΠΑ).**

Ο ΦΠΑ ήταν ο πρώτος φόρος που εναρμονίσθηκε στην ΕΟΚ, ήδη από το 1977, με την εφαρμογή σταδιακά ενιαίων συντελεστών ΦΠΑ. Η Απόφαση προέβλεπε ότι ο πόρος θα βασιζόταν σε μια εναρμονισμένη φορολογητέα βάση για τα κράτη μέλη και περιλάμβανε και διατάξεις για την θέση ενός ανώτατου ορίου ανά κράτος μέλος. Ο πόρος αυτός ήταν το αποτέλεσμα της εφαρμογής ενός κοινοτικού συντελεστή σε φορολογητέα ύλη και διαφέρει από τους υπόλοιπους, διότι αντικατοπτρίζει τον όγκο της οικονομικής δραστηριότητας στα κράτη μέλη. Με άλλα λόγια, πρόκειται για εισφορά επί των εσόδων ΦΠΑ που εισπράττεται από κάθε κράτος μέλος.

Η Απόφαση του 1970 προέβλεπε ότι από την 1.1.1975 οι Κοινότητες θα χρηματοδοτούνταν αποκλειστικά από ίδιους πόρους, ωστόσο ο πόρος ΦΠΑ, λόγω καθυστερήσεων στην εφαρμογή του, άρχισε να καταβάλλεται πλήρως στα τέλη της δεκαετίας του 1970 και ο προϋπολογισμός χρηματοδοτήθηκε εξ ολοκλήρου μόνο με ίδιους πόρους για πρώτη φορά από το οικονομικό έτος 1980.

Σταδιακά ο πόρος ΦΠΑ μετατράπηκε σε **συμπληρωματικό**, δηλαδή καταβαλλόταν από τα κράτη μέλη για να καλύψει τις ανάγκες σε χρηματοδότηση των Κοινοτήτων μόνο στο βαθμό που οι ανάγκες αυτές δεν καλύπτονταν από τους παραδοσιακούς ίδιους πόρους. Οι πόροι αυτοί βέβαια δεν συνιστούσαν κοινοτική φορολογία και σε μεγάλο βαθμό δεν γίνονταν αντιληπτοί ως κοινοτικοί πόροι. Ο δασμός στα εισαγόμενα προϊόντα δεν άλλαξε – απλώς άλλαξε ο δικαιούχος του δασμού (η Κοινότητα και όχι πια ένα κράτος μέλος). Το ίδιο συνέβη και με τον ΦΠΑ: οι πολίτες που κατέβαλαν ΦΠΑ σε ένα αγαθό δεν ήξεραν (και δεν ξέρουν ακόμα και σήμερα) ότι ένα μικρό ποσοστό του δεν καταλήγει στα έσοδα του κράτους αλλά στον προϋπολογισμό της Ένωσης. Για το λόγο αυτό, οι ίδιοι πόροι είναι «ίδιοι» της Κοινότητας χωρίς ωστόσο την επίγνωση που δημιουργεί η εθνική φορολογία.

1. **Η δεύτερη απόφαση για τους ιδίους πόρους (1985-1988) και η βρετανική έκπτωση**

Στις αρχές της δεκαετίας του 1980 τα κράτη μέλη διαπιστώνουν σταδιακά ότι οι υφιστάμενοι ίδιοι πόροι μειώνονταν ενώ οι δαπάνες των Κοινοτήτων αυξάνονταν. Σε ό, τι αφορά το σκέλος των εσόδων οι διεθνείς εμπορικές διαπραγματεύσεις στο πλαίσιο της GATT οδήγησαν σταδιακά σε μείωση των εμπορικών δασμών σε διεθνές επίπεδο – και άρα και στην Κοινότητα - και, συνακόλουθα σε μείωση των κοινοτικών εσόδων από το κοινό εξωτερικό δασμολόγιο. Σε ό, τι αφορά το σκέλος των δαπανών, οι πόροι της Κοινότητας αποδεικνύονταν ανεπαρκείς για να καλύψουν το επιπλέον χρηματοδοτικό κόστος που πρόκυπτε από την έκρηξη των δαπανών της Κοινής Γεωργικής Πολιτικής, την προσχώρηση της Ελλάδας το 1981 και την προοπτική της διεύρυνσης προς την Ισπανία και την Πορτογαλία.

Επιπλέον, στα τέλη της δεκαετίας του 1970 και τις αρχές της δεκαετίας του 1980 εμφανίζεται ένα νέο πρόβλημα χρηματοδοτικού χαρακτήρα: **η βρετανική συμμετοχή στον κοινοτικό προϋπολογισμό**. Το Ηνωμένο Βασίλειο είχε προσχωρήσει στις Κοινότητες το 1973 και είχε αποδεχθεί την δομή των ιδίων πόρων αλλά και τις κοινοτικές πολιτικές όπως είχαν ήδη διαμορφωθεί. Ωστόσο, όπως ήταν ήδη γνωστό και διαπιστώθηκε και στην πράξη, η συνεισφορά του στον κοινοτικό προϋπολογισμό ήταν δυσανάλογη σε σχέση με τους πόρους που ελάμβανε. Τούτο είχε δύο βασικές αιτίες:

* Αφενός η Βρετανία είχε μεγάλες (μεγαλύτερες από τον μέσο όρο των άλλων κρατών μελών) εισαγωγές από τρίτες χώρες, ιδίως τις χώρες της Κοινοπολιτείας, και ως εκ τούτου κατέβαλλε μεγαλύτερα ποσά σε δασμούς.
* Αφετέρου, η γεωργική παραγωγή της Βρετανίας ήταν περιορισμένη (σε σχέση με τις άλλες χώρες της Κοινότητας) και άρα, δεδομένου ότι το μεγαλύτερο μέρος του κοινοτικού προϋπολογισμού κάλυπτε δαπάνες της Κοινής Γεωργικής Πολιτικής, εισέπραττε σχετικά λίγα κονδύλια.

Η μόνιμη αυτή ανισορροπία είχε συζητηθεί ήδη κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων για την προσχώρηση της Βρετανίας, και από το 1975 τα κράτη είχαν συμφωνήσει να εφαρμόζουν, κάθε χρόνο, ένα διορθωτικό μηχανισμό για τη μείωση των υπέρογκων ανισορροπιών (για όλα τα κράτη μέλη, όχι μόνο για τη Βρετανία). Ωστόσο ο μηχανισμός αυτός περιείχε πολλές και αυστηρές προϋποθέσεις[[6]](#footnote-6) και εν τέλει δεν μπορούσε να εφαρμοσθεί. Η άνοδος των Συντηρητικών στην κυβέρνηση στο Ηνωμένο Βασίλειο το 1979 υπό την ηγεσία της Μάργκαρετ Θάτσερ ενίσχυσε τις βρετανικές διαμαρτυρίες που στις αρχές της δεκαετίας του 1980 κινδύνευαν να οδηγήσουν σε νέα σύγκρουση στην Κοινότητα[[7]](#footnote-7). Η Βρετανία ζητούσε μια «δίκαιη επιστροφή» κοινοτικών πόρων (που έμεινε γνωστό από την -υποθετική- φράση της Μάργκαρετ Θάτσερ «I want my money back”.

Τελικά, στην σύνοδο κορυφής του Φονταινεμπλώ τον Ιούνιο του 1984, τα κράτη μέλη συμφώνησαν για την υιοθέτηση μιας δεύτερης απόφασης για τους ιδίους πόρους που, χωρίς να αλλάζει τη δομή τους, εισήγαγε μόνιμα ένα **διορθωτικό μηχανισμό (μηχανισμό χρηματοδοτικής αντιστάθμισης**) υπέρ του Ην. Βασιλείου. Ο μηχανισμός αυτός, γνωστός ως **βρετανική έκπτωση (British rebate) ή βρετανικό τσεκ**, επέτρεψε την επιστροφή στο Ηνωμένο Βασίλειο ενός ποσοστού από τις καταβολές της χώρας για τον πόρο ΦΠΑ*.*

Η έκπτωση αυτή αντιστοιχούσε στο 66% του καθαρού υπολοίπου μεταξύ των καταβολών και των εισπράξεων από τον πόρο ΦΠΑ. Η «οικονομική τρύπα» από την μείωση των πόρων της Κοινότητας λόγω της έκπτωσης αυτής καλύπτεται από μια συμπληρωματική συνεισφορά των άλλων κρατών μελών κατ' αναλογία της συμμετοχής τους στα έσοδα από τον ΦΠΑ (με εξαίρεση τη Γερμανία*,* το μερίδιο της οποίας σε αυτή την αντιστάθμιση ήταν μειωμένο κατά το ένα τρίτο για να περιορισθεί η πιθανολογούμενη διπλή επιβάρυνση της χώρας αυτής τόσο λόγω της μεγάλης συνεισφοράς της στο ΑΕΠ όσο και του ύψους της εισφοράς της ως πόρο του ΦΠΑ) .

Παράλληλα, με την ίδια απόφαση, τα κράτη μέλη αποφάσισαν να αυξήσουν το ποσοστό του ΦΠΑ που αποτελεί πόρο της Κοινότητας από 1% σε 1,4% από το 1986. Ωστόσο η αύξηση αυτή δεν ήταν επαρκής για τις αυξανόμενες ανάγκες της Κοινότητας, ιδίως ενόψει των συζητήσεων για την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη και την αύξηση των κοινοτικών αρμοδιοτήτων και τομέων δράσης που προέβλεπαν οι σχετικές προτάσεις της Επιτροπής υπό την προεδρία του Ζακ Ντελόρ.

Παράλληλα είχε καταστεί σαφές ότι ο πόρος ΦΠΑ δεν ήταν επαρκής αφενός και δίκαιος αφετέρου (ο πόρος ΦΠΑ θεωρείται ότι είναι άδικος εις βάρος των φτωχότερων χωρών γιατί είναι φόρος επί της κατανάλωσης, και άρα επιβαρύνει περισσότερο τις κοινωνίες όπου η κατανάλωση αποτελεί μεγαλύτερο ποσοστό στις δαπάνες της χώρας). Για το λόγο αυτό, η Επιτροπή πρότεινε μια αναμόρφωση της λογικής των ιδίων πόρων ώστε να μπορεί η Κοινότητα να διαθέτει ένα επαρκές σύστημα ιδίων πόρων που να μπορεί να εξασφαλίσει μια αρκετά μακρά περίοδο «δημοσιονομικής ασφάλειας».

1. **Η τρίτη απόφαση για τους ιδίους πόρους (1988-1994)**

Μετά από σχετική συμφωνία των κρατών μελών στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Φεβρουαρίου 1988, μια νέα Απόφαση του Συμβουλίου (της 24ης Ιουνίου 1988) θέσπισε ένα νέο καθεστώς χρηματοδότησης του κοινοτικού προϋπολογισμού που εισήγαγε έναν τέταρτο πόρο με βάση το ακαθάριστο εθνικό προϊόν των κρατών μελών (ΑΕΠ): **τον πόρο ΑΕΠ.** Το ποσό του πόρου αυτού υπολογίζεται με την εφαρμογή ενός ποσοστού που καθορίζεται κάθε χρόνο στο πλαίσιο της δημοσιονομικής διαδικασίας, σε μία βάση που αντιπροσωπεύει **το άθροισμα του ΑΕΠ όλων των κρατών μελών**. Ο στόχος του πόρου ΑΕΠ ήταν ο ισοσκελισμός του προϋπολογισμού και ως εκ τούτου ο πόρος αυτός χαρακτηρίζεται ως **συμπληρωματικός ή εναπομένων πόρος** γιατί υπολογίζεται με βάση τη διαφορά μεταξύ των δαπανών και των εσόδων από τους άλλους ιδίους πόρους.

Η ίδια απόφαση καθορίζει **ένα ανώτατο όριο για το συνολικό ποσό των ιδίων πόρων** ως ποσοστό του κοινοτικού ΑΕΠ. Έτσι εισάγεται για πρώτη φορά στην Κοινότητα η αρχή ότι το συνολικό ποσό των ιδίων πόρων της Κοινότητας δεν θα ξεπερνά ένα ποσοστό του συνολικού ΑΕΠ της Κοινότητας. Το ανώτατο αυτό όριο, που καθορίστηκε το 1988 στο 1,15%, αυξήθηκε σταδιακά και το 1992 έφθασε το 1,20% του συνολικού ΑΕΠ της Κοινότητας. Ό τέταρτος αυτός πόρος επέτρεψε στην Κοινότητα να αναπροσαρμόζει τον ευρωπαϊκό προϋπολογισμό ανάλογα με την πορεία του πλούτου της οικονομίας των κρατών μελών.

Η νέα Απόφαση, παράλληλα, μείωσε το ποσό που τα κράτη μέλη κατέβαλλαν βάσει του πόρου ΦΠΑ: ο συντελεστής του πόρου ΦΠΑ διατηρείται στο 1,4%, αλλά η βάση που πρέπει να λαμβάνεται υπόψη για κάθε κράτος μέλος δεν μπορεί να υπερβαίνει το 55% του ΑΕΠ του (αυτό ονομάζεται ‘οροφή’ ή ‘capping’). Διατηρείται επίσης ο μηχανισμός αντιστάθμισης που χορηγείται στο Ηνωμένο Βασίλειο και η μείωσητου μεριδίου της Γερμανίας στη χρηματοδότηση αυτής της αντιστάθμισης.

Ένα σημαντικό νέο στοιχείο που προέκυψε από την συμφωνία αυτή αφορά την χρησιμοποίηση, για πρώτη φορά, της έννοιας του **πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου** (ΠΔΠ. Στα αγγλικά multiannual financial framework ή MFF)[[8]](#footnote-8). Το ΠΔΠ είναι ένας προγραμματισμός του συνόλου των εσόδων της Κοινότητας (και αργότερα της Ένωσης) για ένα μεγαλύτερο χρονικό ορίζοντα (αρχικά μια πενταετία, σήμερα το ΠΔΠ αφορούν μια επταετία). Αντίθετα από τον ετήσιο προϋπολογισμό, ο καθορισμός του πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου παραμένει σχεδόν αποκλειστική αρμοδιότητα των κρατών μελών που αποφασίζουν με ομοφωνία για το ύψος του. Η σημασία του έγκειται στο ότι δεσμεύει συνολικά την Κοινότητα για τη συγκεκριμένη περίοδο, πράγμα που σημαίνει ότι οι ετήσιοι προϋπολογισμοί της ίδιας περιόδου πρέπει να σέβονται το συνολικό όριο του ΠΔΠ.

**Διαφορές μεταξύ Ακαθάριστου Εθνικού και Εγχώριου Προϊόντος και Ακαθάριστου Εθνικού Εισοδήματος**

Τόσο το ΑΕΠ όσο και το ΑΕγχΠ αντικατοπτρίζουν την εθνική παραγωγή και το εισόδημα μιας οικονομίας. Η κύρια διαφορά τους είναι ότι το ΑΕΠ (Ακαθάριστο Εθνικό Προϊόν) λαμβάνει υπόψη και τις καθαρές εισροές από το εξωτερικό.

Το **ΑΕγχΠ (Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν)** μετρά το εθνικό εισόδημα που παράγεται σε μια συγκεκριμένη χώρα (ανεξάρτητα από την εθνική προέλευση του πολίτη που παράγει το ΑεγχΠ). Στο ΑεγχΠ μιας χώρας για παράδειγμα περιλαμβάνεται το εισόδημα που παράγει μια πολυεθνική στη χώρα αυτή (παρότι μέρος του εισοδήματος αυτού εξάγεται).

Το **ΑΕΠ (Ακαθάριστο Εθνικό Προϊόν**) περιλαμβάνει το ΑΕΠ μίας χώρας συν τα καθαρά έσοδα από το ενεργητικό της εθνικής οικονομίας που προέρχεται από το εξωτερικό. Τέτοια καθαρά έσοδα από το εξωτερικό είναι για παράδειγμα μερίσματα, τόκοι και κέρδη επιχειρήσεων. Στο ΑΕΠ μιας χώρας δεν περιλαμβάνεται, για παράδειγμα, το εισόδημα που παράγει μια πολυεθνική στη χώρα αυτή και το επανεξάγει (το εισόδημα αυτό αποτελεί μέρος του ΑΕΠ της χώρας προς την οποία γίνεται η επανεξαγωγή) αλλά περιλαμβάνεται το εισόδημα που παράγει μια πολυεθνική σε τρίτη χώρα και το εισάγει στην πρώτη χώρα.

Το **ΑΕΕ (Ακαθάριστο Εθνικό Εισόδημα)** είναι παρόμοιο με το ΑΕΠ: περιλαμβάνει την αξία όλων των αγαθών και υπηρεσιών που παράγονται από τους πολίτες της χώρας - είτε παράγονται στο εσωτερικό της είτε όχι. Σύμφωνα με τον ορισμό της Παγκόσμιας Τράπεζας που χρησιμοποιεί πλέον ως μονάδα μέτρησης του εθνικού πλούτου το ΑΕΕ και όχι το ΑΕΠ το «*ΑΕΕ είναι το άθροισμα της αξίας που παράγεται από όλους τους μόνιμους κάτοικους μίας χώρας συν τυχόν φόρους προϊόντων (μείον τις επιδοτήσεις σε αυτά) που δεν περιλαμβάνονται στην αποτίμηση της παραγωγής συν τα καθαρά έσοδα πρωτογενούς εισοδήματος (αμοιβές υπαλλήλων και εισόδημα από περιουσιακά στοιχεία) από το εξωτερικό*».

Για να καταλάβουμε τις διαφορές των τριών εννοιών, εάν μια ιαπωνική πολυεθνική παράγει αυτοκίνητα στο Ηνωμένο Βασίλειο, η παραγωγή αυτή θα προσμετράται στο ΑΕγχΠ του Ηνωμένου Βασιλείου. Ωστόσο, εάν η ιαπωνική εταιρεία στείλει 50 εκατομμύρια λίρες κέρδη πίσω στους μετόχους της στην Ιαπωνία, τότε αυτή η εκροή κέρδους αφαιρείται από το ΑΕΠ της Βρετανίας γιατί οι Βρετανοί πολίτες δεν επωφελούνται από αυτό το κέρδος που γίνεται αισθητό στην Ιαπωνία. Από την άλλη, αν μια ιταλική εταιρεία εισπράξει έσοδα από δραστηριότητές της στην Αίγυπτο και τα επαναπατρίσει, αυτό το εισόδημα θα υπολογισθεί στο ΑεγχΠ της Αιγύπτου (αλλά όχι στο ΑΕΠ της) και στο ΑΕΠ της Ιταλίας (αλλά όχι στο ΑεγχΠ της).

* Μια χώρα που έχει πολλές εισροές εσόδων και αντίστοιχα πολλές εκροές εσόδων, θα έχει παρόμοιο ΑΕγχΠ και ΑΕΠ.
* Μία χώρα όπου είναι εγκατεστημένες πολλές ξένες εταιρείες που επαναπατρίζουν έσοδα από την τοπική παραγωγή (π.χ. το Λουξεμβούργο ή η Ιρλανδία) θα έχει ένα ΑΕΠ πολύ χαμηλότερο από το ΑΕγχΠ.
* Μια χώρα που εταιρείες της έχουν σημαντικές δραστηριότητες στο εξωτερικό που επιτρέπουν την εισαγωγή εισοδήματος (όπως η Ιαπωνία) έχει μεγαλύτερο ΑΕΠ από ΑεγχΠ γιατί σημαντικό μέρος του πλούτου της χώρας παράγεται στο εξωτερικό.

1. **Η τέταρτη απόφαση για τους ιδίους πόρους (1994-2000)**

Η περίοδος από το 1988 έως το 1993 ήταν ίσως η πλέον ταραγμένη για την Κοινότητα με την κατάρρευση του υπαρκτού σοσιαλισμού και τις τεράστιες αλλαγές σε παγκόσμιο και ευρωπαϊκό επίπεδο. Οι εξελίξεις αυτές επηρέασαν και την Κοινότητα που, με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, μετασχηματίστηκε σε Ευρωπαϊκή Ένωση.

Παράλληλα, είχαν και δημοσιονομικές συνέπειες: για τη χρηματοδότηση των νέων πολιτικών και στόχων της Ένωσης απαιτείται αύξηση των κοινοτικών (πλέον ενωσιακών) πόρων. Έτσι αναδεικνύεται και η σημασία του τέταρτου πόρου, που θεωρείται πιο δίκαιος αντίθετα από τον πόρο ΦΠΑ ο οποίος πλήττει δυσανάλογα τα λιγότερο ευημερούντα κράτη μέλη που αφιερώνουν γενικά μεγάλο μέρος του ΑΕΠ τους στην κατανάλωση. Η Επιτροπή πρότεινε, στο πλαίσιο αυτό, στο Συμβούλιο τη μείωση του μεριδίου του πόρου ΦΠΑ στον προϋπολογισμό της Ένωσης και την αντιστοίχιση των πόρων που καταβάλλει κάθε κράτος μέλος με την ικανότητα συνεισφοράς του. Η πρόταση αυτή έγινε δεκτή στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Εδιμβούργου (11-12 Δεκεμβρίου 1992), και η σχετική Απόφαση εγκρίθηκε τον Οκτώβριο 1994.

Η Απόφαση του 1994 μειώνει το μερίδιο των εσόδων ΦΠΑ στη χρηματοδότηση της ΕΕ: μεταξύ 1995 και 1999 το ποσοστό του πόρου ΦΠΑ μειώνεται σταδιακά από 1,4% σε 1% για κάθε κράτος μέλος, ενώ το ανώτατο όριο της βάσης ΦΠΑκαθορίζεται στο 50% του ΑΕΠ τους (αρχικά μόνο για τα κράτη μέλη των οποίων το κατά κεφαλήν ΑΕΠ το 1991 ήταν μικρότερο από το 90% του μέσου όρου της ΕΕ και κατόπιν για όλα τα κράτη μέλη). Από την άλλη, το **ανώτατο όριο του συνολικού ποσού των ιδίων πόρων** αναθεωρείται προς τα άνω για να υπάρξει αύξηση των κοινοτικών εσόδων: από 1,21% γίνεται 1,27% του συνολικού ΑΕΠ των κρατών μελών.

1. **Η πέμπτη απόφαση για τους ιδίους πόρους (2000-2006)**

Ο λόγος της πέμπτης αυτής απόφασης είναι η προοπτική της διεύρυνσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης προς τις χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης. Παρότι η δομή των πόρων δεν χρειάζεται σοβαρές αλλαγές, τα κράτη μέλη θέλουν να λάβουν υπόψη τόσο τη μείωση του μεριδίου του πόρου ΦΠΑ στον προϋπολογισμό όσο και τον περιορισμό των παραδοσιακών ιδίων πόρων μειώνεται ως αποτέλεσμα της απελευθέρωσης του διεθνούς εμπορίου. Ως εκ τούτου, το μερίδιο των πόρων του ΑΕΠ στον προϋπολογισμό έχει αυξηθεί σημαντικά.

Μετά από σχετική έκθεση της Επιτροπής, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Βερολίνου (24-25/3/1999) συμφωνεί με τις προτάσεις για προσαρμογές στο σύστημα χρηματοδότησης της ΕΕ, αλλά αποφεύγει να εισαγάγει νέους ίδιους πόρους ή να αυξήσει τους κοινοτικούς πόρους ως ανώτατο ποσοστό του ΑΕΠ (το ποσοστό αυτό παραμένει στο 1.27% του ΑΕΠ).

Η απόφαση του 2000 (29/9/2000), η οποία τέθηκε σε ισχύ 1.1.2002, μειώνει τον πόρο ΦΠΑ, το ανώτατο ποσοστό του οποίου μειώνεται σε 0,75% το 2002 και 0,50% το 2004 του ΦΠΑ για κάθε κράτος μέλος, ενώ **το ανώτατο όριο της βάσης ΦΠΑ** που χρησιμοποιείται για τον υπολογισμό αυτό παραμένει στο 50% του ΑΕΠ κάθε κράτους μέλους (επίσης αύξησε τα τέλη είσπραξης για τους παραδοσιακούς ίδιους πόρους από 10% σε 25%). Τέλος, για στατιστικούς λόγους αντικαταστάθηκε η χρήση του ΑΕΠ (Ακαθάριστο Εθνικό Προϊόν) με το ΑΕΕ (Ακαθάριστο Εθνικό Εισόδημα).

1. **Η έκτη απόφαση για τους ιδίους πόρους (2007-2014)**

Κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 2000, η διεύρυνση σε 25 και στη συνέχεια σε 27 κράτη μέλη απαιτούσε περαιτέρω ενίσχυση της κοινοτικής αλληλεγγύης. Ήδη από το 2004, η Επιτροπή είχε προτείνει νέες δημοσιονομικές προοπτικές για την περίοδο 2007-2013, με αύξηση των πιστώσεων και οδηγεί εκ νέου σε σκληρές αντιπαραθέσεις ανάμεσα στα κράτη μέλη. Η τελική συμφωνία επιτεύχθηκε στη σύνοδο κορυφής του Δεκεμβρίου 2005 επέτρεψε την έγκριση, τον Ιούνιο του 2007, της έκτης απόφασης για τους ίδιους πόρους.

Με την Απόφαση αυτή, δεν άλλαξε η δομή των πόρων, ωστόσο, για πρώτη φορά μειώνεται το ανώτατο όριο των ιδίων πόρων (1,24 % του συνόλου των ΑΕΕ των κρατών μελών).

Παράλληλα, υπήρξαν κάποιες συμπληρωματικές αλλαγές. Απαλείφθηκε η ιστορική διάκριση μεταξύ γεωργικών εισφορών και τελωνειακών δασμών στον προϋπολογισμό της ΕΕ (με την ολοκλήρωση των πολυμερών εμπορικών διαπραγματεύσεων του γύρου της Ουρουγουάης, δεν υπάρχει πλέον ουσιαστική διαφορά μεταξύ τους). Ο ενιαίος συντελεστής καταβολής του Φόρου προστιθεμένης αξίας (ΦΠΑ) μειώθηκε στο 0,30 % ενώ η Αυστρία, η Γερμανία, οι Κάτω Χώρες και η Σουηδία θα κατέβαλλαν μειωμένους συντελεστών καταβολής ΦΠΑ[[9]](#footnote-9). Ωστόσο, το Ηνωμένο Βασίλειο δέχθηκε να μειωθεί η βρετανική έκπτωση κατά 20% για να καλύψει μέρος του κόστους της διεύρυνσης.

1. **Η έβδομη απόφαση για τους ιδίους πόρους (2014-20)**

Η οικονομική κρίση και στη συνέχεια η κρίση της Ευρωζώνης επηρέασε σημαντικά τον δημοσιονομικό προγραμματισμό της ΕΕ. Οι διαπραγματεύσεις για το νέο ΠΔΠ (2014-20) ήταν ιδιαίτερα επίπονες και κατέληξαν σε περαιτέρω μείωση του ανώτατου ορίου των ιδίων πόρων. Το 2013, συμφωνήθηκε ένα μειωμένο πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο: ο προϋπολογισμός 2014-2020 είναι 3,5% μικρότερος από ό,τι την προηγούμενη περίοδο.

Η Απόφαση για τους ίδιους πόρους δεν αλλάζει κάτι ουσιαστικό στην διαδικασία των ιδίων πόρων. Ο πόρος ΦΠΑ παραμένει στο 0.3% (αλλά μειώνονται τα τέλη είσπραξης για τα κράτη μέλη από 25% σε 20%). Διατηρείται η βρετανική έκπτωση ενώ, επιπλέον. παρέχεται μια μείωση των συνεισφορών και για την Σουηδία, Ολλανδία και Δανία (καθώς και για την Αυστρία για κάποια έτη της περιόδου).

**Β. Το πολυετές δημοσιονομικό́ πλαίσιο (ΠΔΠ)**

Η λογική του πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίουγεννήθηκε το 1988 ως απλή πολιτική συμφωνία μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής. Το πρώτο ΠΔΠ αφορούσε το λεγόμενο «πακέτο Ντελόρ I» για την περίοδο 1988-1992. Ακολούθησαν άλλες αντίστοιχες συμφωνίες. Το τελευταίο ΠΔΠ έχει επταετή διάρκεια και ισχύει για την περίοδο 2014-2020.

Το πολυετέςA screenshot of a cell phone

Description automatically generated δημοσιονομικό πλαίσιο 2014-20

Κατανομή ανά κατηγορία δαπανών

Η Συνθήκη της Λισαβόνας, η οποία τέθηκε σε ισχύ το 2009, επισημοποίησε αυτήν την πρακτική και έκτοτε, το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο αποτελείται από διάφορες νομικά δεσμευτικές πράξεις.

Σύμφωνα με τη συνθήκη (άρθρο 312 ΣΛΕΕ) «*το πολυετές δημοσιονομικό́ πλαίσιο έχει ως στόχο να εξασφαλίζει την ομαλή́ εξέλιξη των δαπανών της Ένωσης εντός των ορίων των ιδίων της πόρων*». Θεσπίζεται για περίοδο τουλάχιστον πέντε ετών (σήμερα η περίοδος αυτή είναι επταετής). *«Ο ετήσιος προϋπολογισμός της Ένωσης καταρτίζεται τηρουμένου του πολυετούς δημοσιονομικού́ πλαισίου*».

Πιο συγκεκριμένα, το ΠΔΠ διαχωρίζει τις δαπάνες της ΕΕ σε ευρύτερες κατηγορίες - «τομείς» - που αντιστοιχούν στις προτεραιότητες και τους τομείς δράσης της ΕΕ και καθορίζει τα ανώτατα ποσά που θα είναι σε θέση να δεσμεύσει και να καταβάλει η Ευρωπαϊκή Ένωση κατά τη διάρκεια της σχετικής περιόδου. Δεδομένου ότι ο ευρωπαϊκός προϋπολογισμός πρέπει να παραμένει ισοσκελισμένος, το συνολικό ποσό των δαπανών αυτών δεν μπορεί να υπερβαίνει το συνολικό ποσό των εσόδων της ΕΕ. Στην πράξη, οι αναλήψεις υποχρεώσεων και οι πληρωμές που εγγράφονται στον προϋπολογισμό δεν υπερβαίνουν τα αντίστοιχα ανώτατα όρια του ΠΔΠ.

**Πιστώσεις πληρωμών και πιστώσεις υποχρεώσεων**

Η αρχή της ενιαυσιότητας πρέπει να συμβιβάζεται με την ανάγκη διαχείρισης πολυετών δράσεων, η σημασία των οποίων έχει αυξηθεί στον προϋπολογισμό. Συνεπώς, ο προϋπολογισμός περιλαμβάνει διαφοροποιημένες πιστώσεις που συνίστανται σε:

* **πιστώσεις ανάληψης υποχρεώσεων**. Πρόκειται για ποσά τα οποία η Ένωση δεσμεύτηκε (και για τα οποία υπέχει νομική υποχρέωση) να δαπανήσει είτε κατά τη διάρκεια του τρέχοντος οικονομικού έτους είτε σε επόμενα (για δραστηριότητες των οποίων η υλοποίηση εκτείνεται σε περισσότερα από ένα έτη). ·
* **πιστώσεις πληρωμών**. Πρόκειται για δαπάνες που θα καταβληθούν κατά τη διάρκεια του τρέχοντος οικονομικού έτους που σχετίζονται με την εκτέλεση υποχρεώσεων που αναλήφθηκαν κατά τη διάρκεια είτε του τρέχοντος οικονομικού έτους ή προηγούμενων οικονομικών ετών.

Το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο αποτελείται μια δέσμη νομοθετικών κειμένων που περιλαμβάνει κυρίως έναν κανονισμό για το ΠΔΠ ο οποίος καθορίζει τα ποσά που μπορεί να δαπανήσει η ΕΕ για την υποστήριξη των πολιτικών και των προγραμμάτων της και μια απόφαση περί ιδίων πόρων η οποία καθορίζει τις πηγές των εσόδων της ΕΕ. Το ΠΔΠ προβλέπει δύο τύπους ανώτατων ορίων:

* συνολικό ανώτατο όριο των πιστώσεων για πληρωμές (για όλες οι δαπάνες συνολικά)·
* ανώτατο όριο των πιστώσεων για αναλήψεις υποχρεώσεων ανά́ κατηγορία δαπανών (ενιαία αγορά, συνοχή, περιβάλλον, μετανάστευση, ασφάλεια κοκ).

**Η διαδικασία έγκρισης του ΠΔΠ είναι συνοπτικά η ακόλουθη:**

* **Κεντρικό ρόλο στην όλη διαδικασία παίζει το Συμβούλιο (ακόμα δε περισσότερο το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο γιατί το θέμα συνήθως καταλήγει στο επίπεδο αυτό).**
* **Πριν τη λήξη του τρέχοντος ΠΔΠ, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υποβάλλει πρόταση για ένα νέο ΠΔΠ. Η πρόταση αυτή χρησιμοποιείται ως βάση για τις διαπραγματεύσεις στο πλαίσιο του Συμβουλίου.**
* **Η τυπική απόφαση λαμβάνεται από το Συμβούλιο με ομοφωνία.**
* **Για να ολοκληρωθεί η διαδικασία, απαιτείται η έγκριση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Στην πράξη, αυτό σημαίνει ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο μπορεί να εγκρίνει ή να απορρίψει τη θέση του Συμβουλίου αλλά δεν μπορεί να την τροποποιήσει.**

Το ΠΔΠ για την περίοδο 2014-2020 αντιπροσωπεύει το [1,02% του](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2018/625148/EPRS_IDA(2018)625148_FR.pdf) ΑΕΕ της ΕΕ των 28, ή περίπου 960 δισεκατομμύρια ευρώ σε διάστημα επτά ετών (οι ομοσπονδιακές δαπάνες στις ΗΠΑ ξεπέρασαν τα 3.500 δισεκατομμύρια ευρώ μόνο το 2018).

**Οι διαπραγματεύσεις για το επόμενο ΠΔΠ**

Οι διαπραγματεύσεις για το επόμενο ΠΔΠ, για την περίοδο 2021-2027, επηρεάζονται από πολλές παραμέτρους:

* Αφενός τις αυξανόμενες εντάσεις μεταξύ των χωρών που θεωρούν ότι συμβάλλουν υπερβολικά στον προϋπολογισμό (Γερμανία, Φινλανδία, Ολλανδία, Αυστρία) που ζητούν μείωση και καλύτερη χρήση των πόρων της ΕΕ (και εμμέσως περιορισμό των παραδοσιακών πολιτικών – γεωργία, περιφερειακή ανάπτυξη – προς όφελος των νέων πολιτικών – ψηφιακή οικονομία, έρευνα, εξωτερική πολιτική) και των χωρών που επωφελούνται από τις υφιστάμενες πολιτικές και δεν θέλουν να μειωθούν αλλά αντιλαμβάνονται την ανάγκη για την ενίσχυση των νέων πολιτικών και ζητούν αύξηση του προϋπολογισμού (Γαλλία, Πολωνία, Ισπανία).
* Τις επιπτώσεις του Brexit. **Το Ηνωμένο Βασίλειο συνέβαλε κατά περίπου 15% στον προϋπολογισμό της Ένωσης** και παρά την «βρετανική έκπτωση ήταν καθαρός πληρωτής». Η αποχώρηση του Ηνωμένου Βασιλείου θα αφήσει **μια μόνιμη «τρύπα» 10-10,5 δις ευρώ ανά έτος** στον προϋπολογισμό της Ένωσης που θα καλυφθεί είτε με μείωση δαπανών (πολιτικά δύσκολο) είτε με αύξηση των συνεισφορών των κρατών μελών (ακόμα δυσκολότερο) είτε, ενδεχομένως με νέους πόρους για την Ένωση (π.χ. φόρος ενέργειας).

Εν όψει των διαπραγματεύσεων. η Ευρωπαϊκή Επιτροπή πρότεινε να ανέλθει το ποσό του ΠΔΠ στο [1,11%](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018PC0322&from=EN) του ΑΕΕ της ΕΕ των 27, ή 1.135 δισεκατομμύρια ευρώ ενώ η πρόταση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ήταν 1,30 % του ΑΕΕ δηλαδή 1.324 δισεκατομμύρια ευρώ. Οι σχετικές διαπραγματεύσεις ακόμα δεν έχουν ολοκληρωθεί στο Συμβούλιο.

**Γ. Ο προϋπολογισμός της ΕΕ (άρθρα 310 κ.ε. της Συνθήκης Λειτουργίας της ΕΕ)**

1. **Αρχές και δομή**

Οι λειτουργικές δαπάνες της ΕΕ κατανέμονται ανά θεσμικό όργανο (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Δικαστήριο της Ένωσης, Ελεγκτικό Συνέδριο, Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, Επιτροπή Περιφερειών, Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής, Ευρωπαίος Επόπτης Προστασίας δεδομένων). Οι επιχειρησιακές δαπάνες, οι δαπάνες δηλαδή που σχετίζονται με την εφαρμογή των πολιτικών της ΕΕ, βρίσκονται όλες στο τμήμα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

**Προϋπολογισμός 2020**

Κατανομή των πιστώσεων ανάληψης υποχρεώσεων σύμφωνα με τις κατηγορίες του ΠΔΠ

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Τομέας του ΠΔΠ** | **Εκατομμύρια ευρώ** | **%** |
| Ανταγωνιστικότητα για την ανάπτυξη και την απασχόληση | 25 284,8 | 15,0% |
| Οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή | 58 645,8 | 34,8% |
| Βιώσιμη ανάπτυξη: φυσικοί πόροι | 59 907,0 | 35,5% |
| Ασφάλεια και ιθαγένεια | 3 729,1 | 2,2% |
| Η Ευρώπη ως παγκόσμιος παράγοντας | 10 261,6 | 6,1% |
| Διοίκηση | 10 272,1 | 6,1% |
| Λοιπά | 587,8 | 0,3% |
| Σύνολο | 168 688,1 | 100,0% |

Ο προϋπολογισμός της ΕΕ ακολουθεί τις ακόλουθες γενικές αρχές:

* **Της ενότητας και της ακρίβειας του προϋπολογισμού**: Ο προϋπολογισμός αποτελείται από ένα ενιαίο κείμενο που περιλαμβάνει το σύνολο των εσόδων και εξόδων της ΕΕ. Κάθε έσοδο και κάθε δαπάνη πρέπει να απεικονίζεται στον προϋπολογισμό. Υπάρχουν ωστόσο εξαιρέσεις: το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ανάπτυξης (η αναπτυξιακή βοήθεια που παρέχει η ΕΕ σε τρίτες χώρες δεν περιλαμβάνεται στον προϋπολογισμό της ΕΕ) όπως δεν περιλαμβάνονται και οι δαπάνες των ευρωπαϊκών δράσεων στον τομέα της άμυνας (που παραμένουν εθνικές δαπάνες).
* **Της ενιαυσιότητας**: ο προϋπολογισμός ψηφίζεται για ένα έτος (το οικονομικό έτος αρχίζει την 1η Ιανουαρίου και λήγει στις 31 Δεκεμβρίου) αν και πρέπει να λαμβάνει υπόψη ότι θα χρηματοδοτεί προγράμματα που προβλέπονται για περισσότερα έτη. Κατ' αρχήν, οι πιστώσεις που δεν χρησιμοποιούνται έως το τέλος ενός οικονομικού έτους ακυρώνονται. Ωστόσο, προβλέπονται προϋποθέσεις κάτω από τις οποίες, πιστώσεις μπορούν να μεταφερθούν για το επόμενο οικονομικό έτος.
* **Της ισοσκέλισης:** Ο προϋπολογισμός της ΕΕ πρέπει να είναι πάντα ισοσκελισμένος ως προς τα έσοδα και τα έξοδα. Συνεπώς δεν είναι ποτέ ελλειμματικός, δεν συσσωρεύει ποτέ χρέη και οι δαπάνες του δεν ξεπερνούν ποτέ τα έσοδα.
* **Της καθολικότητας**: αφενός δεν επιτρέπεται να υπάγονται έσοδα σε συγκεκριμένες δαπάνες. Αφετέρου, τα ποσά των εσόδων και των δαπανών πρέπει να αναφέρονται λεπτομερώς.
* **Της ενιαίας λογιστικής μονάδας (ευρώ)**: ο προϋπολογισμός αναγράφεται και εκτελείται σε ευρώ. Άρα πληρωμές σε κράτη μέλη της ΕΕ που δεν χρησιμοποιούν το ευρώ υπολογίζονται με την ισοτιμία του νομίσματός της σε σχέση με το ευρώ την 1.1. του έτους αναφοράς.
* **Της ειδικότητας (των δαπανών)**: Κάθε πίστωση διατίθεται σε δαπάνη καθορισμένης φύσεως και δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί για άλλους σκοπούς. Ο προϋπολογισμός είναι διαρθρωμένος σε κατηγορίες, τίτλους, κεφάλαια, άρθρα και θέσεις και οι πιστώσεις περιγράφονται σε κάθε μια με ακρίβεια. Επιτρέπεται ωστόσο η ευελιξία στη διαχείριση των κονδυλίων από τα διάφορα θεσμικά όργανα.
* **Της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης**: Τα όργανα πρέπει να θέτουν επαληθεύσιμους στόχους και να τους υλοποιούν με βάση τις αρχές της αποτελεσματικότητας, της οικονομίας και της βέλτιστης απόδοσης. Στη συνέχεια, τα θεσμικά όργανα πρέπει να διενεργούν εκ των προτέρων και εκ των υστέρων αξιολογήσεις σύμφωνα με τις κατευθυντήριες γραμμές που καθορίζει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή.
* **Της διαφάνειας**: η έγκριση, η εκτέλεση και η λογοδοσία για τον προϋπολογισμό πρέπει να σέβονται τις αρχές της διαφάνειας. Τούτο σημαίνει, μεταξύ άλλων, την δημοσίευση του προϋπολογισμού και τυχόν διορθωτικών προϋπολογισμών στην Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

1. **Βασικοί κανόνες**

**Δημοσιονομική αρχή** (ή αρμόδια αρχή για τον προϋπολογισμό) της ΕΕ είναι το Ευρωπαϊκό́ Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο. Μαζί ψηφίζουν τον ετήσιο προϋπολογισμό́ της ΕΕ.

**Συμμόρφωση με το ΠΔΠ:** Οι ετήσιοι προϋπολογισμοί οφείλουν επίσης να συμμορφώνονται με το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο (ΠΔΠ).

**Νομική βάση για όλες τις δαπάνες:** Η εκτέλεση των εγγεγραμμένων στον προϋπολογισμό́ δαπανών απαιτεί́ την προηγουμένη έκδοση νομικά́ δεσμευτικής πράξης της Ένωσης που να παρέχει τη νομική́ βάση για τη δράση της και την εκτέλεση των αντίστοιχων δαπανών.

**Εγγύηση χρηματοδότησης μεγάλων δαπανών:** Η Ένωση δεν εκδίδει αποφάσεις που ενδέχεται να έχουν σημαντικές επιπτώσεις στον προϋπολογισμό́ χωρίς την **εγγύηση χρηματοδότησής** τους από τους πόρους της ΕΕ.

**Ομοφωνία για αλλαγή των ιδίων πόρων**: Κάθε απόφαση για αλλαγή στους ίδιους πόρους της Ένωσης λαμβάνεται **από το Συμβούλιο** που αποφασίζει **ομόφωνα**, μετά από́ **διαβούλευση** με το Ευρωπαϊκό́ Κοινοβούλιο. Η απόφαση αυτή́ τίθεται σε ισχύ́ μόνο μετά́ την έγκρισή της από́ τα κράτη μέλη, σύμφωνα με τους αντίστοιχους συνταγματικούς κανόνες τους.

1. **Η διαδικασία έγκρισης του ετήσιου προϋπολογισμού της ΕΕ (άρθρο 313 ΣΛΕΕ)**

Η διαδικασία έγκρισης του ετήσιου προϋπολογισμού της ΕΕ ακολουθεί την εξής διαδικασία

1. Κάθε θεσμικό́ όργανο, πλην της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας, καταρτίζει, πριν την 1η Ιουλίου κάθε έτους, κατάσταση των προβλεπόμενων δαπανών του για το επόμενο οικονομικό́ εκτός.
2. Η Επιτροπή́ συγκεντρώνει τις καταστάσεις αυτές σε ένα ενιαίο σχέδιο προϋπολογισμού́ της ΕΕ που περιλαμβάνει πρόβλεψη των εσοδών και των δαπανών.
3. Κατόπιν, η Επιτροπή́ καταθέτει πρόταση που περιέχει το σχέδιο προϋπολογισμού́ στο Ευρωπαϊκό́ Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο το αργότερο την 1η Σεπτέμβριου.
4. Το Συμβούλιο καθορίζει τη θέση του σχετικά́ με το σχέδιο προϋπολογισμού́ και την διαβιβάζει στο Ευρωπαϊκό́ Κοινοβούλιο το αργότερο την 1η Οκτωβρίου. Το Συμβούλιο μπορεί να αλλάξει τις προτάσεις της Επιτροπής (προς τα άνω ή προς τα κάτω) ή να τις εγκρίνει. Ενημερώνει πλήρως το Ευρωπαϊκό́ Κοινοβούλιο για τους λόγους που το οδηγήσαν στον καθορισμό́ της θέσης του.
5. Αφότου λάβει την θέση του Συμβουλίου, το Ευρωπαϊκό́ Κοινοβούλιο μπορεί, μέσα σε 42 ημέρες:
   1. Να εγκρίνει τη θέση του Συμβουλίου, οπότε εκδίδεται ο προϋπολογισμός,
   2. Να μην λάβει καμία θέση, οπότε ο προϋπολογισμός θεωρείται εκδοθείς,
   3. Να τροποποιήσει την θέση που έχει εγκρίνει το Συμβούλιο (εγκρίνοντας άλλες τροπολογίες).
6. Σε αυτή την περίπτωση (δηλαδή όταν υπάρχει διαφωνία ανάμεσα στο Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο για τον προϋπολογισμό) συγκαλείται μια επιτροπή συνδιαλλαγής (που περιλαμβάνει τα μέλη του Συμβουλίου και ισάριθμους ευρωβουλευτές, δηλαδή σήμερα 27 εκπροσώπους του Συμβουλίου – ένα για κάθε κράτος μέλος και 27 ευρωβουλευτές κατ’ αναλογία της δύναμης κάθε ομάδας). Η επιτροπή αυτή έχει ως αποστολή́ την επίτευξη συμφωνίας για το κοινό σχέδιο μέσα σε 21 ημέρες από́ τη σύγκλησή́ της.
   * 1. Εάν, μέσα στις 21 αυτές ημέρες δεν υπάρξει συμφωνία μεταξύ των δύο πλευρών, η Επιτροπή πρέπει να υποβάλει νέο σχέδιο προϋπολογισμού.
     2. Εάν, μέσα στις 21 αυτές ημέρες υπάρξει συμφωνία, τα δύο μέρη έχουν προθεσμία 14 ημερών το καθένα για να εγκρίνουν το κοινό σχέδιο.
        1. Αν μέσα στις 14 μέρες το σχέδιο εγκριθεί και από τα δύο σώματα, ή μόνο από ένα από τα δύο χωρίς το άλλο να λάβει απόφαση, ο προϋπολογισμός θεωρείται ότι έχει εκδοθεί́ οριστικά́ σύμφωνα με το κοινό σχέδιο.
        2. Αν μέσα στις 14 μέρες το σχέδιο απορριφθεί και από τα δύο σώματα, ή μόνο από ένα από τα δύο χωρίς το άλλο να λάβει απόφαση, η Επιτροπή πρέπει να υποβάλει νέο σχέδιο προϋπολογισμού.
        3. Αν τέλος μέσα στις 14 αυτές μέρες το Ευρωπαϊκό́ Κοινοβούλιο εγκρίνει το κοινό́ σχέδιο ενώ́ το Συμβούλιο το απορρίψει, το Ευρωπαϊκό́ Κοινοβούλιο μπορεί́, με την πλειοψηφία των μελών που το απαρτίζουν και των τριών πέμπτων των ψηφισάντων, εντός 14 ημερών από́ την απόρριψη του σχεδίου από́ το Συμβούλιο, να αποφασίσει να επιβεβαιώσει όλες ή μερικές από́ τις τροπολογίες που είχε ψηφίσει στο αρχικό σχέδιο προϋπολογισμού (όπως αναφέρεται στο σημείο 5c πιο πάνω. Αν δεν κατορθώσει να εγκρίνει με την απαιτούμενη πλειοψηφία μια τροπολογία του, ισχύει η θέση που συμφωνήθηκε στην επιτροπή́ συνδιαλλαγής ως προς τη γραμμή́ του προϋπολογισμού́ για την οποία υποβλήθηκε η τροπολογία. Ο προϋπολογισμός θεωρείται ότι εκδόθηκε οριστικά πάνω σε αυτή τη βάση.

Σε κανονικά ελληνικά, η διαδικασία απαιτεί την εμπλοκή όλων των οργάνων της Ένωσης: η Επιτροπή προτείνει το σχέδιο προϋπολογισμού και τα δύο όργανα που αποτελούν τη δημοσιονομική αρχή πρέπει να συμφωνήσουν σε ένα κοινό σχέδιο (ίδιο ή διαφορετικό από το σχέδιο που συντάσσει η Επιτροπή). Στην πράξη, το Συμβούλιο τείνει να περιορίζει τις δαπάνες που καταθέτει η Επιτροπή και το Κοινοβούλιο να τις αυξάνει. Σε περίπτωση που τα δύο όργανα δεν συμφωνήσουν, συγκαλούν μια επιτροπή συνδιαλλαγής που προσπαθεί (μέσα σε συγκεκριμένη προθεσμία 21 ημερών) να φέρει τις θέσεις των δύο πλευρών σε συμφωνία. Αν δεν υπάρχει συμφωνία, η Επιτροπή πρέπει να υποβάλει νέο σχέδιο προϋπολογισμού και η διαδικασία ξαναρχίζει (τούτο δεν έχει συμβεί στην πράξη ποτέ). Εφόσον συμφωνήσουν οι δύο πλευρές σε ένα κοινό σχέδιο, έχουν συγκεκριμένη προθεσμία (14 ημέρες) για να εγκρίνουν το σχέδιο αυτό. Η μη απόρριψη από ένα από τα δύο όργανα σημαίνει την σιωπηρή αποδοχή του (εφόσον εγκρίνεται από το άλλο). Η Συνθήκη δίνει τέλος ένα σχετικό πλεονέκτημα στο Ευρωπαϊκό́ Κοινοβούλιο: αν το Κοινοβούλιο εγκρίνει το κοινό σχέδιο, αλλά το Συμβούλιο το απορρίψει, το Κοινοβούλιο μπορεί, με αυξημένη πλειοψηφία, να περάσει τις δικές του θέσεις. Στην πραγματικότητα, η διαπραγμάτευση για τον προϋπολογισμό ποτέ δεν οδηγεί σε τόσο δραματικά αποτελέσματα: και τα δύο όργανα έχουν επίγνωση των ορίων της διαδικασίας.

**Συμπερασματικά: Ο «μύθος» των ιδίων πόρων και οι προτάσεις για την ουσιαστική δημοσιονομική αυτονομία της Ένωσης**

Εδώ και αρκετά χρόνια, η χρηματοδότηση του ευρωπαϊκού προϋπολογισμού αμφισβητείται: θεωρείται αδιαφανής και δυσνόητη ( ο πολίτης δεν γνωρίζει ούτε πώς διαμορφώνεται ο προϋπολογισμός της ΕΕ ούτε πόσα καταβάλλει ο ίδιος για αυτό) και υπερβολικά εξαρτημένη από τα κράτη.

A close up of a map

Description automatically generated

Παρότι τυπικά οι πόροι της Ένωσης είναι «ίδιοι», στην πράξη δεν υπάρχει διαφορά μεταξύ των εθνικών εισφορών, που προέρχονται από τα φορολογικά έσοδα των κρατών μελών, και των αποκαλούμενων "ιδίων πόρων" της Ένωσης που προβλέπονται από τις Συνθήκες. Αν εξαιρεθούν οι παραδοσιακοί ίδιοι πόροι (δασμοί και εισφορές) που μπορούν να χαρακτηρισθούν ως πραγματικός κοινοτικός φόρος (και που σήμερα καλύπτει λιγότερο από το 14% των εσόδων της Ένωσης) τα υπόλοιπα ποσά που εισρέουν στον προϋπολογισμό της ΕΕ (πόρος ΦΠΑ και ποσοστό ΑΕΕ) στην πράξη προέρχονται από τους εθνικούς προϋπολογισμούς και για το λόγο αυτό αποτελούν αντικείμενο σοβαρών αντιπαραθέσεων μεταξύ των κρατών μελών που θεωρούν ότι είναι καθαροί πληρωτές και εκείνων που ελπίζουν ότι είναι καθαροί δικαιούχοι.

Η υπερβολική εξάρτηση του ενωσιακού προϋπολογισμού από τους εθνικούς ευνοεί τους υπολογισμούς με βάση την απόδοση -πόσα δίνει ένα κράτος και πόσα λαμβάνει από την Ένωση - και ενισχύει την εθνική ανάγνωση της χρηματοδότησης της Ένωσης, παραμερίζοντας ή αγνοώντας την προστιθέμενη αξία μιας κοινοτικής δαπάνης αλλά και τυχόν έμμεσα οφέλη της: τα κράτη πληρωτές αντιδρούν αρνητικά σε κάθε πρόταση αύξησης της χρηματοδότησης γιατί θεωρούν ότι θα επιβαρύνει κυρίως αυτά, ενώ τα κράτη δικαιούχοι τείνουν να ζητούν άκριτα αύξηση των ευρωπαϊκών δαπανών επειδή ελπίζουν σε καθαρή εισροή πόρων. Παράλληλα το σύστημα είναι προβληματικό αλλά και παράλογο ως προς τη δημοκρατική του νομιμοποίηση: οι δαπάνες της Ένωσης ψηφίζονται από την αρμόδια για τον προϋπολογισμό αρχή (το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο), αλλά τα έσοδα εγκρίνονται από το κάθε εθνικό κοινοβούλιο ως προς το μέρος που αφορά το κάθε κράτος μέλος χωριστά, αλλά, συνολικά, δεν ψηφίζονται τυπικά από κανέναν.

Η ανάγκη αναπροσαρμογής του συστήματος αυτού και εισαγωγής νέων πραγματικά «ίδιων» πόρων συζητείται εδώ και πολλά χρόνια: η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, και ιδίως το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, υπογραμμίζουν την ανάγκη να αποκτήσει η Ένωση την χαμένη αυτονομία του ευρωπαϊκού προϋπολογισμού χωρίς αποτέλεσμα μέχρι τώρα - η ανεξάρτητη χρηματοδότηση της Ένωσης θεωρούνταν πάντα βασικό στοιχείο της συζήτησης για την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Οι προτάσεις που έχουν τεθεί περιλαμβάνουν πιο φιλόδοξους πόρους, που εκφεύγουν του εθνικού πλαισίου: για παράδειγμα ο επί μακρόν συζητούμενος φόρος επί των χρηματοπιστωτικών συναλλαγών (ΦΧΣ), μεγάλο μέρος του οποίου θα χρησιμοποιηθεί για τη χρηματοδότηση του ευρωπαϊκού προϋπολογισμού. Πιο πρόσφατα προτάθηκε η επιβολή ενός φόρου στην ενέργεια για τη χρηματοδότηση της ενεργειακής μετάβασης (της σταδιακής «αποανθρακοποίησης» της οικονομίας). Η απευθείας είσπραξη ενός ποσοστού του ΦΠΑ υπήρξε μια άλλη πρόταση. Καμία πρόταση δεν έχει δώσει αποτελέσματα μέχρι τώρα: η χρηματοδότηση της Ένωσης είναι κατ’ εξοχήν αρμοδιότητα των κρατών μελών και κάθε αλλαγή απαιτεί τη συναίνεση όλων.

1. Το προσωπικό (μόνιμοι ή έκτακτοι υπάλληλοι) των θεσμικών οργάνων της ΕΕ αμείβονται από την τελευταία και φορολογούνται μόνο από αυτή. Τα έσοδα της φορολογίας τους είναι μέρος των εσόδων της ΕΕ κάθε έτος. [↑](#footnote-ref-1)
2. Υπήρχε μια διαφορετική κλείδα κατανομής για τους πόρους που αφορούσαν στο Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο. [↑](#footnote-ref-2)
3. Αντίστοιχη ρύθμιση υπήρχε και στην Συνθήκη Ευρατόμ (άρθρο 172). [↑](#footnote-ref-3)
4. Και το άρθρο 173 της Συνθήκης Ευρατόμ. [↑](#footnote-ref-4)
5. Το άρθρο 2 της Απόφασης προέβλεπε ότι «εισφορές, πριμοδοτήσεις, συμπληρωματικά́ ή εξισωτικά́ ποσά́, πρόσθετα ποσά́ ή συντελεστές που έχουν θεσπισθεί́ ή θα θεσπισθούν από́ τα θεσμικά́ όργανα των Κοινοτήτων επί των συναλλαγών με τρίτες χώρες, και εισφορές και άλλα τέλη στο πλαίσιο της κοινής οργάνωσης των αγορών ζάχαρης , που καλούνται εφεξής «γεωργικές εισφορές» θα αποτελούν ίδιους πόρους της Κοινότητας. [↑](#footnote-ref-5)
6. Ένα κράτος μέλος για να μπορούσε να επικαλεσθεί την εφαρμογή του διορθωτικού μηχανισμού έπρεπε να πληροί σωρευτικά τα παρακάτω κριτήρια: κατά κεφαλήν ΑΕΠ μικρότερο από το 85% του μέσου όρου της Κοινότητας, ποσοστό οικονομικής ανάπτυξης κάτω του 120% του μέσου όρου της Κοινότητας και συμμετοχή στους ίδιους πόρους υψηλότερο του 10% πάνω από το μερίδιό του στο ΑΕΠ της Κοινότητας. [↑](#footnote-ref-6)
7. Το 1979 οι εισροές πόρων από το Ηνωμένο Βασίλειο στην Κοινότητα ανήλθαν στο 20% των συνολικών εισροών ενώ ταυτόχρονα οι εκροές προς το Ην. Βασίλειο ήταν μόνο 10% του συνόλου των εκροών του κοινοτικού προϋπολογισμού. [↑](#footnote-ref-7)
8. Ή πολυετείς δημοσιονομικές προοπτικές. [↑](#footnote-ref-8)
9. Η μείωση στις χώρες αυτές παραχωρήθηκε για τον ίδιο λόγο που είχε δοθεί αντίστοιχη μείωση στη Γερμανία με την δεύτερη απόφαση για τους ίδιους πόρους το 1985: αποφυγή υπερβολικής επιβάρυνσης λόγω μεγάλης συμμετοχής των χωρών αυτών στον πόρο ΑΕΕ και στην αντιστάθμιση του βρετανικού ΦΠΑ. [↑](#footnote-ref-9)