



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
Εθνικόν και Καποδιστριακόν
Πανεπιστήμιον Αθηνών
— ΙΔΡΥΘΕΝ ΤΟ 1837 —

ΝΟΜΙΚΗ ΣΧΟΛΗ

ΕΝΙΑΙΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ: ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΑΚΟ ΕΤΟΣ: 2017-2018

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

της **ΜΑΓΔΑΛΗΝΗΣ ΣΟΥΛΗ ΤΟΥ ΙΩΑΝΝΗ**

A.M.: 7340011217021

ΤΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΙΔΙΩΝ ΠΟΡΩΝ ΤΗΣ

ΕΥΡΩΠΑΙΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

Επιβλέποντες:

ΑΝΔΡΕΑΣ ΤΣΟΥΡΟΥΦΛΗΣ

Αθήνα, 2018

Copyright © Σούλη Μαγδαληνή, 2018

Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος. All rights reserved.

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας εργασίας, εξ ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα.

Οι απόψεις και θέσεις που περιέχονται σε αυτήν την εργασία εκφράζουν την συγγραφέα και δεν πρέπει να ερμηνευθεί ότι αντιπροσωπεύουν τις επίσημες θέσεις του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών.

Πρόλογος

Η παρούσα εργασία αποτελεί μια προσπάθεια ανάλυσης του συστήματος των ιδίων πόρων, ένα σύστημα το οποίο αποτελεί το τμήμα των εσόδων του ευρωπαϊκού προϋπολογισμού και θεσμοθετήθηκε για πρώτη φορά την 21^η Απριλίου 1970, με την υπ' αρ. 70/243 Απόφαση του Συμβουλίου (ΕΕ, Ευρατόμ), αντικαθιστώντας το έως τότε σύστημα της χρηματοδότησης του ευρωπαϊκού προϋπολογισμού με απευθείας εισφορές των κρατών μελών.

Το σύστημα αυτό αποτέλεσε σταθμό για την πορεία προς μια ευρωπαϊκή δημοσιονομική ολοκλήρωση. Ενώ, η διαμόρφωση και η εξέλιξη του συστήματος κατά την πάροδο των χρόνων αντικατοπτρίζει τις πολιτικές και οικονομικές εξελίξεις της Ένωσης και των κρατών μελών της.

Τις τελευταίες δεκαετίες έχει γίνει αντιληπτό ότι μια εις βάθος μεταρρύθμιση του συστήματος είναι αναγκαία, προκειμένου να μπορέσει η Ένωση να αποκτήσει οικονομική αυτοτέλεια έναντι των κρατών μελών της, θωρακίζοντας το σκέλος του προϋπολογισμού της. Ωστόσο, η δημοσιονομική αυτοτέλεια της Ένωσης προϋποθέτει την ομόφωνη συναίνεση των κρατών μελών, τα οποία παρότι αναγνωρίζουν τη σημασία και την αναγκαιότητα για ευρωπαϊκό δημοσιονομικό εκσυγχρονισμό, αντιστέκονται σθεναρά σε κάθε μέτρο, το οποίο θα επιβάρυνε τα ίδια οικονομικά.

Μια ευρωπαϊκή δημοσιονομική ολοκλήρωση προϋποθέτει την ύπαρξη κοινής ευρωπαϊκής πολιτικής και οικονομικής συνείδησης των κρατών μελών.

Πίνακας περιεχομένων

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ	5
1.1. Ευρωπαϊκή Ένωση – φύση - σκοπός	5
1.2. Ιστορική αναδρομή στη δημοσιονομική λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.....	6
2. Ο ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΙΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ	8
2.1. Οι αρχές που διέπουν τον ευρωπαϊκό προϋπολογισμό	8
2.2. Διαδικασία κατάρτισης και έγκρισης του ευρωπαϊκού προϋπολογισμού	13
3. ΤΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΤΩΝ ΙΔΙΩΝ ΠΟΡΩΝ	14
3.1. Εισαγωγή	14
3.2. Ιστορική εξέλιξη	15
3.3. Νομικό πλαίσιο	20
3.4. Απόφαση 2014/335/ΕΕ, Ευρατόμ του Συμβουλίου	21
3.5. Κριτική αξιολόγηση του ισχύοντος συστήματος ιδίων πόρων	24
4. ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ ΤΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΙΔΙΩΝ ΠΟΡΩΝ	27
4.1. Εισαγωγή	27
4.2. Ομάδα Υψηλού Επιπέδου- πρόταση για εισαγωγή νέων ιδίων πόρων	29
4.3. Η θέση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.....	37
4.4. Η πρόταση της Επιτροπής	40
4.5. Η πρόταση του Συμβουλίου για το σύστημα των ιδίων πόρων της ΕΕ (2018/0135)	44
5. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	47
ΠΗΓΕΣ	50

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1.1. Ευρωπαϊκή Ένωση – φύση - σκοπός

Την 18^η Απριλίου 1951, υπεγράφη η Συνθήκη των Παρισίων για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα (ΕΚΑΧ), που αποσκοπούσε στην εγκαθίδρυση της ειρήνης στις ευρωπαϊκές χώρες, με τη δημιουργία μιας κοινής αγοράς για τις κύριες πρώτες ύλες της πολεμικής βιομηχανίας, τον άνθρακα και το χάλυβα. Χώρες, οι οποίες κατά τη διάρκεια του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου ήταν αντίπαλες, κλήθηκαν με τη συνθήκη αυτή, να συνδιαχειρίζονται την παραγωγή του άνθρακα και χάλυβα, προωθώντας κατά αυτόν τον τρόπο την ιδέα για εγκαθίδρυση ειρήνης αλλά και την οικονομική ανάπτυξη των συμβληθέντων χωρών κυρίως στον τομέα της ενέργειας.

Την 25^η Μαρτίου 1957, υπεγράφησαν από το Βέλγιο, τη Δυτική Γερμανία, τη Γαλλία, την Ιταλία, το Λουξεμβούργο και τις Κάτω Χώρες δύο συνθήκες (Συνθήκες της Ρώμης) με τις οποίες ιδρύθηκαν η Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα (ΕΟΚ) και η Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας (Ευρατόμ). Οι Συνθήκες αυτές τέθηκαν σε ισχύ την 1^η Ιανουαρίου του 1958, ενώ, η ημερομηνία υπογραφής τους θεωρείται ως η επίσημη ημερομηνία γέννησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Έκτοτε, ακολούθησε σειρά τροποποιήσεων των ως άνω συνθηκών δυνάμει των οποίων διευρύνθηκε ο σκοπός και η δράση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, μ' αποτέλεσμα η Ένωση ως ζωντανός οργανισμός να εξελιχθεί μέσω αυτών.

Την 1^η Ιουλίου 1967, τέθηκε σε ισχύ η Συνθήκη των Βρυξελλών που περιέχει διατάξεις σχετικά με τη διαδικασία συγχώνευσης των τριών Κοινοτήτων (ΕΟΚ, ΕΚΑΧ, Ευρατόμ). Την 1^η Ιουλίου 1987, τέθηκε σε ισχύ η Ευρωπαϊκή Ενιαία Πράξη (ημερομηνία υπογραφής 17.02.1986 Λουξεμβούργο και 28.02.1986 Χάγη), με την οποία θεσμοθετήθηκαν οι αναγκαίες ρυθμίσεις για την εγκαθίδρυση της ενιαίας αγοράς, παραχωρώντας παράλληλα περισσότερες εξουσίες στα κοινοτικά όργανα για τη διαμόρφωση της ενιαίας πολιτικής. Με την πράξη αυτή ουσιαστικά αποσκοπούσαν στην αναθεώρηση των Συνθηκών της Ρώμης (ΕΟΚ και Ευρατόμ), προκειμένου να προωθηθεί η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και η ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς κάτι

άλλωστε που αποτελούσε τον πρωταρχικό σκοπό της ίδρυσης της Κοινότητας. Η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση θα επιτυγχανόταν με την δημιουργία ενός ενιαίου χώρου, χωρίς σύνορα, στον οποίο θα διασφαλιζόταν η ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, των ατόμων, των υπηρεσιών και των κεφαλαίων. Ουσιαστικά, τέθηκαν οι βασικοί στόχοι για την υλοποίηση της ιδέας της ολοκλήρωσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι οποίοι επικυρώθηκαν την 7^η Οκτωβρίου 1992 με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ (Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση) που τέθηκε σε ισχύ την 1^η Νοεμβρίου 1993. Η συνθήκη αυτή περιλαμβάνει τους γνωστούς τρεις πυλώνες της Ένωσης, δηλαδή τις Ευρωπαϊκές Κοινότητες, την κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας καθώς και τη συνεργασία μεταξύ κυβερνήσεως της ΕΕ στον τομέα της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων. Ακόμη, έθεσε τα θεμέλια για την οικονομική και νομισματική ένωση, αφού οι χώρες της ΕΕ οφείλουν να συντονίζουν τις οικονομικές πολιτικές τους, να παρέχουν πολυμερή εποπτεία του μηχανισμού αυτού και να σέβονται τη δημοσιονομική πειθαρχία, ενώ, εισάγει τους όρους και τους κανόνες για την εφαρμογή του ενιαίου νομίσματος (ευρώ) της Ένωσης. Την 2^α Οκτωβρίου 1997, υπεγράφη η Συνθήκη του Άμστερνταμ, η οποία τέθηκε σε ισχύ την 1^η Μαΐου 1999 και αποσκοπούσε στην ενίσχυση των οικονομικών δικαιωμάτων των πολιτών, την ανάπτυξη της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας και τη βελτίωση της λειτουργίας των θεσμικών οργάνων. Την 26^η Φεβρουαρίου 2001, υπεγράφη η Συνθήκη της Νίκαιας, η οποία τέθηκε σε ισχύ την 1^η Φεβρουαρίου 2003, ενώ την 13^η Δεκεμβρίου 2007, υπεγράφη η Συνθήκη της Λισαβόνας, η οποία τέθηκε σε ισχύ την 1^η Δεκεμβρίου 2009 και με την οποία τροποποιήθηκαν η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση και η Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Κοινότητας.

Το νομοθετικό πλαίσιο που διέπει σήμερα τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης και τις αρμοδιότητες αυτής, καθορίζεται από τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ) και τη Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ).

1.2. Ιστορική αναδρομή στη δημοσιονομική λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Από την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα, τέθηκαν κοινοί στόχοι μεταξύ των συμβληθέντων κρατών, συνεπώς -ήδη από το πρώιμο στάδιο της ίδρυσης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας- τέθηκε το ζήτημα της εξεύρεσης πόρων για τη χρηματοδότηση των δράσεων αυτών. Δράσεις, οι οποίες γίνονταν σε συλλογικό, Κοινοτικό και όχι εθνικό επίπεδο και αποσκοπούσαν

στην εξυπηρέτηση κοινών στόχων πλειόνων κρατών. Τα κράτη κατέληξαν στο σύστημα της από κοινού (έμμεσης) χρηματοδότησης ενός Ευρωπαϊκού προϋπολογισμού, για την οικονομική ενίσχυση των κοινοτικών δράσεων. Ακολούθως, το σύστημα αυτό επεκτάθηκε με τη Συνθήκη της Ρώμης, στη χρηματοδότηση του προϋπολογισμού της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (ΕΟΚ) και του προϋπολογισμού της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας (Ευρατόμ).

Αρχικά, οι δράσεις των ως άνω Κοινοτήτων εξυπηρετούνταν από τους προαναφερθέντες τρεις διαφορετικούς προϋπολογισμούς, οι οποίοι χρηματοδοτούνταν εξ ολοκλήρου από χρηματικές εισφορές των κρατών μελών και ουσιαστικά κάλυπταν τα διοικητικά και λειτουργικά έξοδα καθώς και τα έξοδα έρευνας, ανάπτυξης και επένδυσης ανά τομέα δράσης κάθε Κοινότητας.

Το 1965, οι προϋπολογισμοί της ΕΚΑΧ και της Ευρατόμ, ενσωματώθηκαν στον προϋπολογισμό της ΕΟΚ και έκτοτε το σύστημα του ευρωπαϊκού προϋπολογισμού αποτελείται μόνον από έναν, ενοποιημένο ευρωπαϊκό προϋπολογισμό, τον «Γενικό Προϋπολογισμό των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων».

Την 21^η Απριλίου 1970, με την υπ' αρ. 70/243 Απόφαση του Συμβουλίου (ΕΕ, Ευρατόμ) αντικαταστάθηκε το έως τότε σύστημα της οικονομικής συνεισφοράς των κρατών μελών του ευρωπαϊκού προϋπολογισμού, από το σύστημα της χρηματοδότησης αυτού μέσω του συστήματος των ιδίων πόρων. Νομοθετική βάση για την εισαγωγή του νέου συστήματος χρηματοδότησης του ευρωπαϊκού προϋπολογισμού αποτέλεσαν τα άρθρα 173 της Συνθήκης ΕΚΑΕ- Ευρατόμ (1957) και 201 Συνθήκης ΕΟΚ (1957).

Το άρθρο 173 της Συνθήκης ΕΚΑΕ- Ευρατόμ (1957) όριζε ότι: *«Οι χρηματικές συνεισφορές των Κρατών μελών που προβλέπονται στο άρθρο 172 δύνανται να αντικατασταθούν ολικώς ή μερικώς από το προϊόν εισφορών που εισπράττονται από την Κοινότητα εντός των κρατών μελών.*

Προς τούτο η Επιτροπή υποβάλλει προτάσεις στο Συμβούλιο σχετικά με τη φορολογική βάση, τον τρόπο καθορισμού του συντελεστού και τον τρόπο εισπράξεως των εισφορών αυτών.

Το Συμβούλιο δύναται, κατόπιν διαβουλεύσεως με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο επί των προτάσεων αυτών, να θεσπίζει διατάξεις, των οποίων συνιστά την αποδοχή από τα Κράτη μέλη σύμφωνα με τους συνταγματικούς τους κανόνες.».

Το άρθρο 201 Συνθήκης ΕΟΚ (1957), όριζε το εξής: *«Η Επιτροπή εξετάζει υπό ποιους όρους οι χρηματικές συνεισφορές των Κρατών μελών που προβλέπονται στο άρθρο 200 θα ήταν δυνατό*

να αντικατασταθούν από ιδίους πόρους, ιδίως από έσοδα που προέρχονται από το Κοινό Δασμολόγιο μετά την οριστική του εισαγωγή.

Η Επιτροπή υποβάλλει σχετικές προτάσεις στο Συμβούλιο.

Το Συμβούλιο δύναται, κατόπιν διαβουλεύσεως με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο επί των προτάσεων αυτών, να θεσπίσει ομοφώνως διατάξεις, των οποίων συνιστά την αποδοχή από τα Κράτη μέλη συμφώνως προς τους συνταγματικούς τους κανόνες.».

Με την ως άνω απόφαση θεσμοθετήθηκε ένα σύστημα, δυνάμει του οποίου οι δράσεις των Κοινοτήτων, θα χρηματοδοτούνται εξ ολοκλήρου από ιδίους πόρους, παρέχοντας κατ' αυτόν τον τρόπο μια σχετική οικονομική ανεξαρτησία στις Κοινότητες. Οι ίδιοι πόροι που καθορίστηκαν με την προαναφερθείσα απόφαση θεωρούνται ως «εκ φύσεως» ίδιοι πόροι (γνήσιοι ίδιοι πόροι), διότι, αποτελούν έσοδα τα οποία έχουν Κοινοτική προέλευση, υπό την έννοια ότι είναι έσοδα θεσμοθετημένα στο πλαίσιο κοινοτικών πολιτικών και όχι έσοδα προερχόμενα από τις δημοσιονομικές πολιτικές που ασκούν τα επί μέρους κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας.

Οι αρχικοί ίδιοι πόροι εντάσσονταν σε τρεις κατηγορίες και συγκεκριμένα στους τελωνειακούς δασμούς, στις γεωργικές εισφορές και στον ΦΠΑ, ο οποίος εφαρμόστηκε για πρώτη φορά το 1980 παρότι είχε καθιερωθεί με την ως άνω απόφαση του 1970.

2. Ο ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΙΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

2.1.Οι αρχές που διέπουν τον ευρωπαϊκό προϋπολογισμό

Τη διαδικασία κατάρτισης και εκτέλεσης του ευρωπαϊκού προϋπολογισμού διέπουν οι διατάξεις της ΣΛΕΕ και του Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Κανονισμού 966/2012 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 25^{ης} Οκτωβρίου 2012¹ (με ισχύ έως 31.12.2018). Από τις διατάξεις που διέπουν την διαδικασία κατάρτισης, έγκρισης και εκτέλεσης του προϋπολογισμού απορρέουν οι κάτωθι αρχές:

¹Ο οποίος την 1^η.01.2019 καταργείται και αντικαθίσταται από τον Κανονισμό 2018/1046 (ΕΕ, Ευρατόμ) του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 18ης Ιουλίου 2018, σχετικά με τους δημοσιονομικούς κανόνες που εφαρμόζονται στον γενικό προϋπολογισμό της Ένωσης.

Αρχή της ενότητας [άρθρο 310 ΣΛΕΕ και άρθρο 7 του ΔημΚαν- principle of unity]

Σύμφωνα με την αρχή της ενότητας, όλα τα έσοδα και τα έξοδα της Ένωσης, πρέπει να προβλέπονται για κάθε οικονομικό έτος και να εγγράφονται στον προϋπολογισμό (άρθρο 310 ΣΛΕΕ), δηλαδή σε ένα ενιαίο έγγραφο. Στην περίπτωση που δεν περιλαμβάνονται στον προϋπολογισμό τότε δεν μπορούν να εκτελεστούν.

Από την ως άνω αρχή υπάρχουν και εξαιρέσεις, αφού δαπάνες που γίνονται σε σχέση με την Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφαλείας, την Αστυνομική και Δικαστική Συνεργασία σε Ποινικές Υποθέσεις καθώς και δαπάνες που σχετίζονται με δανειοληπτικές και δανειοδοτικές δράσεις της Ένωσης, δεν εγγράφονται στον προϋπολογισμό. Ο γενικός προϋπολογισμός όμως, περιλαμβάνει την εγγραφή των εγγυήσεων των δανειοδοτικών και δανειοληπτικών πράξεων που συνάπτει η Ένωση (άρθρο 7§2 ΔημΚαν²).

Αρχή της ακρίβειας [άρθρο 8 ΔημΚαν - principle of accuracy]

Τόσο η αρχή της ενότητας όσο και η αρχή της ακρίβειας, διέπονται από επιμέρους κανόνες που καθορίζονται στο Δημοσιονομικό Κανονισμό. Ειδικότερα, στο Δημοσιονομικό Κανονισμό ορίζεται ότι κανένα έσοδο δεν μπορεί να εισπραχθεί και καμία δαπάνη δεν μπορεί να πραγματοποιηθεί εάν δεν καταλογισθεί σε γραμμή του προϋπολογισμού (με την επιφύλαξη του άρθρου 83³). Περαιτέρω, ορίζεται ότι καμία δαπάνη δεν μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο ανάληψης ή εντολής πέραν των εγκεκριμένων πιστώσεων, που εγγράφονται στον προϋπολογισμό και έχουν εγκριθεί, ενώ καμία πίστωση δεν μπορεί να εγγραφεί στον προϋπολογισμό, αν δεν αντιστοιχεί σε δαπάνη που εκτιμάται ως αναγκαία.

Αρχή της καθολικότητας [άρθρο 20 ΔημΚαν]

Σύμφωνα με την αρχή της καθολικότητας, η οποία απορρέει από την αρχή της ενότητας, το σύνολο των εσόδων πρέπει να καλύπτει το σύνολο των πιστώσεων. Δηλαδή, το σύνολο των εσόδων του προϋπολογισμού αποτελούν ένα ενιαίο κεφάλαιο για τη χρηματοδότηση του συνόλου των πιστώσεων χωρίς να γίνεται διάκριση.

Από την αρχή αυτή απορρέουν δύο ειδικότεροι κανόνες και συγκεκριμένα ο κανόνας του μη ειδικού προορισμού των εσόδων, σύμφωνα με τον οποίο ένα έσοδο του προϋπολογισμού δεν

²Άρθρο 209 του Κανονισμού 2018/1046(ΕΕ, Ευρατόμ) του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 18ης Ιουλίου 2018.

³Άρθρο 210 του Κανονισμού 2018/1046(ΕΕ, Ευρατόμ) του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 18ης Ιουλίου 2018.

διατίθεται εκ των προτέρων για την κάλυψη συγκεκριμένης πίστωσης και ο κανόνας του μη συμψηφισμού εσόδων και εξόδων, αφού τα έσοδα και τα έξοδα πρέπει να εγγράφονται και να εμφανίζονται στον προϋπολογισμό στο ακέραιο και ξεχωριστά, χωρίς να γίνεται συμψηφισμός αυτών.

Συνεπώς, στον προϋπολογισμό εγγράφεται το συνολικό ποσό των εσόδων, τα οποία χρησιμοποιούνται αδιακρίτως για την κάλυψη των δαπανών. Άλλωστε, μια δαπάνη δεν μπορεί να εξαρτάται από συγκεκριμένη πηγή εσόδων δεδομένου ότι τα έσοδα δεν προορίζονται για την κάλυψη συγκεκριμένων δαπανών.

Αρχή του ενιαυσίου [άρθρο 310 ΣΛΕΕ - principle of annuality]

Τα έσοδα και τα έξοδα της Ένωσης προβλέπονται για κάθε οικονομικό έτος και η έγκριση εκτέλεσης των δαπανών δίνεται για ένα οικονομικό έτος, το οποίο ταυτίζεται με το ημερολογιακό έτος (1^η Ιανουαρίου έως 31 Δεκεμβρίου). Με την εν λόγω αρχή, καθίσταται πιο εύκολος ο έλεγχος του προϋπολογισμού.

Ωστόσο, αρκετές από τις χρηματοδοτούμενες, μέσω του ευρωπαϊκού προϋπολογισμού, δράσεις, οι οποίες αναλαμβάνονται εντός ενός οικονομικού έτους, στην πραγματικότητα ολοκληρώνονται σε διάστημα το οποίο υπερβαίνει το έτος αυτό. Προκειμένου, να είναι δυνατή η απεικόνιση των πραγματικών ετήσιων εξόδων που σχετίζονται με τις πολυετείς δράσεις, ο προϋπολογισμός περιλαμβάνει τις λεγόμενες διαχωριζόμενες πιστώσεις, οι οποίες συνίστανται σε πιστώσεις αναλήψεων υποχρεώσεων και πιστώσεις πληρωμών. Οι πιστώσεις αναλήψεων υποχρεώσεων καλύπτουν το συνολικό κόστος των νομικών δεσμεύσεων που αναλαμβάνονται κατά τη διάρκεια του εκάστοτε οικονομικού έτους, ενώ, οι πιστώσεις πληρωμών καλύπτουν τις πληρωμές που απορρέουν από την εκπλήρωση των νομικών δεσμεύσεων που αναλαμβάνονται κατά τη διάρκεια του εκάστοτε οικονομικού έτους ή προηγούμενων ετών (άρθρο 10 ΔημΚαν).

Παρεκκλίσεις από την αρχή του ενιαυσίου αποτελούν και οι μεταφερόμενες πιστώσεις, η υιοθέτηση των οποίων ήταν αναγκαία προκειμένου να καταστεί πιο ευέλικτος και αποτελεσματικός ο προϋπολογισμός.

Οι πιστώσεις, οι οποίες δεν έχουν χρησιμοποιηθούν έως το τέλος του οικονομικού έτους στο οποίο είχαν εγγραφεί ακυρώνονται, κατ' εξαίρεση μπορούν να μεταφερθούν στο επόμενο οικονομικό έτος είτε κατόπιν έκδοσης απόφασης μεταφοράς είτε αυτομάτως, σύμφωνα με τους

ειδικότερους οριζόμενους κανόνες στο άρθρο 13 του ΔημΚαν⁴. Οι μη διαχωριζόμενες πιστώσεις που αντιστοιχούν σε υποχρεώσεις, οι οποίες έχουν αναληφθεί κανονικά, κατά το τέλος του οικονομικού έτους, μεταφέρονται αυτομάτως μόνο στο επόμενο οικονομικό έτος.

Αν κατά το τέλος του οικονομικού έτους και μετά την κάλυψη του συνόλου των διενεργηθέντων δαπανών, προκύψει πλεόνασμα εσόδων, τότε αυτό μεταφέρεται στο επόμενο οικονομικό έτος.

Αρχή της ισοσκελίσης [άρθρο 310 ΣΛΕΕ και 17 ΔημΚαν - principle of equilibrium]

Σύμφωνα με την υπό κρίση αρχή, ο προϋπολογισμός πρέπει να είναι ισοσκελισμένος ως προς τα έσοδα και τα έξοδα, δηλαδή ο προϋπολογισμός πρέπει να περιλαμβάνει το ίδιο ποσό εσόδων και εξόδων.

Δεδομένου ότι, η Ένωση στο πλαίσιο του προϋπολογισμού δε μπορεί να συνάπτει δάνεια, η αρχή αυτή παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον, διότι, το σύνολο των εξόδων της πρέπει να αντικατοπτρίζει το ακριβές σύνολο των εσόδων της, συνεπώς το ύψος του συνόλου των ιδίων πόρων της Ένωσης όχι μόνον καθορίζει αλλά και περιορίζει τα έξοδα αυτής. Κατ' αυτόν τον τρόπο τα κράτη μέλη είναι σε θέση να ελέγχουν απόλυτα τον ευρωπαϊκό προϋπολογισμό⁵.

Αρχή της ειδικότητας [άρθρο 316 ΣΛΕΕ - principle of specification]

Σύμφωνα με την αρχή της ειδικότητας άρθρο 21 ΔημΚαν⁶, οι εγγραφόμενες πιστώσεις εξειδικεύονται κατά κεφάλαια, στα οποία περιλαμβάνονται τα έξοδα αναλόγως της φύσεως ή του προορισμού τους. Συνεπώς κάθε πίστωση πρέπει να έχει καθορισμένο σκοπό και να ανάγεται σε συγκεκριμένη δραστηριότητα προκειμένου να αποφεύγεται η σύγχυση μεταξύ των διαφόρων πιστώσεων τόσο κατά την κατάρτιση του προϋπολογισμού όσο και κατά την εκτέλεση αυτού.

Η αρχή της ειδικότητας καταλαμβάνει και τα έσοδα του προϋπολογισμού, αφού οι διάφορες πηγές εσόδων, πρέπει να είναι σαφώς προσδιορισμένες και τα έσοδα πρέπει να μπορούν να προβλεφθούν με ακρίβεια.

⁴Άρθρα 12 και 13 του Κανονισμού 2018/1046(ΕΕ, Ευρατόμ) του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 18ης Ιουλίου 2018.

⁵Ανάλογα με τα έσοδα που θα εισπραχθούν, μπορούν να εγκριθούν τροποποιητικοί προϋπολογισμοί σύμφωνα με το άρθρο 44 του Κανονισμού 2018/1046(ΕΕ, Ευρατόμ) του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 18ης Ιουλίου 2018.

⁶Άρθρο 28 του Κανονισμού 2018/1046(ΕΕ, Ευρατόμ) του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 18ης Ιουλίου 2018.

Η Επιτροπή δύναται να προβαίνει σε μεταφορές πιστώσεων του προϋπολογισμού είτε από κεφάλαιο σε κεφάλαιο είτε από υποδιαίρεση σε υποδιαίρεση, προκειμένου να διορθώνονται ανακρίβειες των προβλέψεων του προϋπολογισμού, αλλά και να επιτυγχάνεται καλύτερη διαχείριση των εγκριθέντων πιστώσεων ενός οικονομικού έτους.

Αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης [άρθρα 310, 317 ΣΛΕΕ - principle of sound financial management]

Το αρμόδιο για την εκτέλεση του προϋπολογισμού όργανο, δηλαδή η Επιτροπή εκτελεί τον προϋπολογισμό σε συνεργασία με τα κράτη μέλη, εντός των ορίων των πιστώσεων που εγκρίθηκαν και σύμφωνα με τις αρχές της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης. Συγκεκριμένα, κατά την εκτέλεση του προϋπολογισμού πρέπει να τηρείται η αρχή της αποδοτικότητας, της οικονομικότητας και της αποτελεσματικότητας, άρθρα 27, 28, 28α ΔημΚαν⁷.

Αρχή της διαφάνειας [principle of transparency]

Σύμφωνα με την αρχή της διαφάνειας, η οποία κατοχυρώνεται στο άρθρο 15 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ), τα θεσμικά όργανα της Ένωσης πρέπει να διεξάγουν τις εργασίες τους με όσο το δυνατόν μεγαλύτερη διαφάνεια. Όσον αφορά στην εκτέλεση του προϋπολογισμού, η εφαρμογή της εν λόγω αρχής συνεπάγεται ότι οι πολίτες θα πρέπει να γνωρίζουν πού και για ποιον σκοπό δαπανώνται κονδύλια από την Ένωση. Η πληροφόρηση αυτή προωθεί τον δημοκρατικό διάλογο, συμβάλλει στη συμμετοχή των πολιτών στη διαδικασία λήψης αποφάσεων της Ένωσης, ενισχύει τον θεσμικό έλεγχο σχετικά με τις δαπάνες της Ένωσης και συμβάλλει στην τόνωση της αξιοπιστίας της (σημείο 11 Δημοσιονομικού Κανονισμού 1046/2018).

Η εν λόγω αρχή διέπει τα στάδια κατάρτισης του προϋπολογισμού κατά τα οποία τηρείται η δημοσιότητα, όπως ορίζεται στα άρθρα 29 και 30 του ΔημΚαν⁸, σύμφωνα με τα οποία ο προϋπολογισμός, οι διορθωτικοί προϋπολογισμοί, οι ενοποιημένοι ετήσιοι λογαριασμοί και η έκθεση για τη δημοσιονομική και χρηματοοικονομική διαχείριση δημοσιεύονται στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

⁷ Άρθρα 33,34,35 και 36 του Κανονισμού 2018/1046(ΕΕ, Ευρατόμ) του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 18ης Ιουλίου 2018.

⁸ Άρθρα 37 και 38 του Κανονισμού 2018/1046(ΕΕ, Ευρατόμ) του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 18ης Ιουλίου 2018.

2.2. Διαδικασία κατάρτισης και έγκρισης του ευρωπαϊκού προϋπολογισμού

Ο ετήσιος προϋπολογισμός της Ένωσης αποφασίζεται από κοινού από το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, βάσει του σχεδίου του ετήσιου ευρωπαϊκού προϋπολογισμού που καταθέτει η Επιτροπή, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 314 ΣΛΕΕ. Το σχέδιο της Επιτροπής τίθεται προς συζήτηση κατά τη διάρκεια της οποίας μπορούν να προταθούν αλλαγές. Ακολούθως, το σχέδιο είτε εγκρίνεται στην αρχική του μορφή είτε τροποποιημένο από το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

Το Συμβούλιο διαβιβάζει το σχέδιο του προϋπολογισμού στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο καθορίζοντας τη θέση του. Στην περίπτωση που υπάρξει διαφωνία μεταξύ του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, συγκαλείται ειδική επιτροπή συνδιαλλαγής, με σκοπό την επίτευξη συμφωνίας επί ενός κοινού σχεδίου εντός είκοσι μία (21) ημερών (άρθρο 314§5 ΣΛΕΕ).

Ουσιαστικά, κατά την έγκριση του ευρωπαϊκού προϋπολογισμού, το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αποφασίζουν από κοινού. Βέβαια, το άρθρο 314§7δ' επιφυλάσσει τη δυνατότητα στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο να εκδώσει τον προϋπολογισμό βάσει του κοινού σχεδίου ακόμη και αν αυτό έχει απορριφθεί από το Συμβούλιο, εάν έχει απαρτία και ειδική πλειοψηφία. Στην αντίθετη περίπτωση, όπου το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο απορρίψει το κοινό σχέδιο του προϋπολογισμού, παρότι το Συμβούλιο το έχει εγκρίνει, τότε η Επιτροπή υποχρεούται να υποβάλει νέο σχέδιο προϋπολογισμού, δίνοντας κατ' αυτόν τον τρόπο στο άμεσα εκλεγμένο από τους πολίτες της Ένωσης όργανο, δηλαδή στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, υπερισχύουσα θέση επί του προϋπολογισμού.

Στην περίπτωση που ο προϋπολογισμός δεν έχει εγκριθεί έως την έναρξη του νέου έτους, τότε μπορεί να δαπανάται κάθε μήνα, υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις, το ένα δωδεκατημόριο του προϋπολογισμού του προηγούμενου έτους έως την οριστική έγκριση του νέου προϋπολογισμού.

Κατά τη διαδικασία κατάρτισης και έγκρισης του προϋπολογισμού, πρέπει να λαμβάνονται υπόψιν οι περιορισμοί που τίθενται από το Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο (Multiannual Financial Framework), δυνάμει του οποίου καθορίζονται τα ανώτατα όρια των ποσών που μπορεί να δαπανήσει η ΕΕ, σε διάφορους τομείς πολιτικής σε συγκεκριμένη χρονική περίοδο, η οποία συνήθως ορίζεται στα επτά έτη (το τρέχον Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο αφορά τα έτη 2014-2020), άρθρο 312 ΣΛΕΕ.

Το Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο, ουσιαστικά αποτελεί προϊόν διαπραγμάτευσης μεταξύ των κρατών μελών, αφού βάσει αυτού καθορίζεται η πολιτική που θα ασκήσει η Ευρωπαϊκή Ένωση τα επόμενα έτη, χαράσσεται η στρατηγική που θα ακολουθήσει και επί της ουσίας οι τομείς στους οποίους θα επενδύσει.

Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 312§2 ΣΛΕΕ, το Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο εκδίδεται με ομόφωνη απόφαση του Συμβουλίου μετά από την έγκριση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και ακολούθως εγκρίνεται από τα κράτη μέλη σύμφωνα με τους κανόνες της εσωτερικής νομοθεσίας τους.

Τέλος, αρμόδιο όργανο για την εκτέλεση του ευρωπαϊκού προϋπολογισμού είναι η Επιτροπή (και για επί μέρους κονδύλια αυτού μπορεί να ορίζονται ως αρμόδια και άλλα όργανα της ΕΕ). Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, ως άμεσα εκλεγμένο όργανο από τον ευρωπαϊκό λαό, είναι αρμόδιο για να ελέγχει την Επιτροπή για τη σωστή διαχείριση των Ευρωπαϊκών κονδυλίων, απαλλάσσοντας την (για την ετήσια εφαρμογή του ευρωπαϊκού προϋπολογισμού) κατόπιν γνώμης του Συμβουλίου, της Επιτροπής Ελέγχου του Προϋπολογισμού και του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου.

3. ΤΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΤΩΝ ΙΔΙΩΝ ΠΟΡΩΝ

3.1.Εισαγωγή

Μια από τις ιδιαιτερότητες του ευρωπαϊκού προϋπολογισμού αποτελεί ο τρόπος εξεύρεσης των αναγκαίων πόρων για την κάλυψη των ετήσιων εξόδων. Σε εθνικό επίπεδο, κάθε κράτος μέλος χρηματοδοτεί τον προϋπολογισμό του, μέσω της εκάστοτε επιβαλλόμενης εθνικής φορολογίας, η οποία παραδοσιακά αποτελεί την κύρια πηγή εσόδων ενός κράτους.

Όμως, σε ενωσιακό επίπεδο, η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει αρμοδιότητα μόνο επί της έμμεσης φορολογίας, αφού, η δυνατότητα επιβολής άμεσης φορολογίας δεδομένου ότι αποτελεί ουσιώδες στοιχείο της εθνικής κυριαρχίας κάθε κράτους μέλους, εξακολουθεί να υπάγεται στην αποκλειστική αρμοδιότητα τους.

Το ζήτημα αυτό, αρχικά είχε αντιμετωπισθεί με τις άμεσες οικονομικές εισφορές των κρατών μελών προς τις Κοινότητες. Ουσιαστικά, τα κράτη μέλη χρηματοδοτούσαν με χρηματικές

εισφορές τον προϋπολογισμό των Κοινοτήτων. Ήδη, από το 1970, καθιερώθηκε το σύστημα των ιδίων πόρων, το οποίο έκτοτε αποτελεί την πηγή εσόδων του ευρωπαϊκού προϋπολογισμού.

Οι ίδιοι πόροι, ουσιαστικά αποτελούν ίδια μέσα της Ένωσης που χρησιμοποιούνται για τη χρηματοδότηση του προϋπολογισμού. Μέσα, τα οποία είναι ανεξάρτητα των κρατών μελών προσδίδοντας μια δημοσιονομική αυτονομία στην ΕΕ. Οι ίδιοι πόροι, αποτελούν έσοδα φορολογικού χαρακτήρα, τα οποία προορίζονται για την ΕΕ και αποδίδονται αμετάκλητα και αυτοδίκαια σ' αυτήν, χωρίς να απαιτείται καμία απόφαση των κρατών μελών.

Σύμφωνα με το άρθρο 311§1 και 2 ορίζεται ότι: *«Η Ένωση προικίζεται με επαρκή μέσα για την επίτευξη των στόχων της και την επιτυχή εφαρμογή των πολιτικών της. Ο προϋπολογισμός χρηματοδοτείται στο ακέραιο, υπό την επιφύλαξη των άλλων εσόδων, από ίδιους πόρους».*

Ακόμη, στην πρώτη παράγραφο του άρθρου 310 της ΣΛΕΕ, ορίζεται ότι: *«Όλα τα έσοδα και τα έξοδα της Ένωσης, πρέπει να προβλέπονται για κάθε οικονομικό έτος και να εγγράφονται στον προϋπολογισμό. Ο ετήσιος προϋπολογισμός της Ένωσης καταρτίζεται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο σύμφωνα με το άρθρο 314. Ο προϋπολογισμός πρέπει να είναι ισοσκελισμένος ως προς τα έσοδα και τα έξοδα»,* ενώ, στην παράγραφο 4 ορίζεται ότι *«Προκειμένου να εξασφαλίζεται η δημοσιονομική πειθαρχία, η Ένωση δεν εκδίδει πράξεις που δύνανται να έχουν σημαντικές επιπτώσεις στον προϋπολογισμό, χωρίς να παρέχει την εγγύηση ότι οι δαπάνες που απορρέουν από τις πράξεις αυτές δύνανται να χρηματοδοτηθούν στο πλαίσιο των ιδίων πόρων της Ένωσης και τηρούμενου του πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου του άρθρου 312».*

Από τα ως άνω άρθρα συνάγεται ότι, η ΕΕ πρέπει να βασίζεται αποκλειστικά στους ίδιους πόρους για την κατάρτιση και την εκτέλεση του προϋπολογισμού, ο οποίος χρηματοδοτείται στο ακέραιο από αυτούς.

3.2.Ιστορική εξέλιξη

Το πρώτο σύστημα των ιδίων πόρων εισήχθη την 21^η Απριλίου 1970, με την υπ' αρ. 70/243 Απόφαση του Συμβουλίου (ΕΕ, Ευρατόμ), δυνάμει της οποίας καθιερώθηκαν οι ίδιοι πόροι ως πηγή εσόδων προοριζόμενων για τη χρηματοδότηση του ευρωπαϊκού προϋπολογισμού, εισάγοντας ουσιαστικά δύο κατηγορίες εσόδων. Στην πρώτη κατηγορία εντάσσονται οι εκ φύσεως ίδιοι πόροι, οι οποίοι σήμερα χαρακτηρίζονται ως παραδοσιακοί ίδιοι πόροι και στη

δεύτερη κατηγορία, ο πόρος επί της εναρμονισμένης και προσαρμοσμένης φορολογικής βάσης ΦΠΑ (άρθρο 4 της υπ' αρ. 70/243 Απόφαση).

Οι **παραδοσιακοί ίδιοι πόροι** αποτελούνται από τους τελωνειακούς δασμούς και τις γεωργικές εισφορές. Οι **τελωνειακοί δασμοί** αποτελούν έσοδα του καθιερωμένου, από το 1968, Κοινού Τελωνειακού Δασμολογίου (και των υπολοίπων δασμών όπως αντιντάμπιγκ) και εισπράττονται από τα κράτη μέλη στο όνομα και για λογαριασμό της Ένωσης. Οι τελωνειακοί δασμοί, ήδη, από τη Συνθήκη της Ρώμης (1957) θεσπίστηκαν με σκοπό να αποδίδονται στην Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα για την ενίσχυση των δαπανών της⁹, ενισχύοντας την εσωτερική διακίνηση των αγαθών, αφού, δασμοί επιβάλλονται και εισπράττονται μόνο στα εξωτερικά σύνορα της Κοινότητας επί των εισαγωγών.

Οι **γεωργικές εισφορές**, είναι αποτέλεσμα της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής της Ένωσης, η οποία εισήχθη το 1962 (σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στη Συνθήκη της Ρώμης) μετά από πολυετείς συζητήσεις και διαπραγματεύσεις. Πρωταρχικός στόχος της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής, ήταν η προστασία των προϊόντων και των καλλιεργητών της εσωτερικής αγροτικής παραγωγής από τα εισαγόμενα προϊόντα προελεύσεως τρίτων χωρών. Προκειμένου, να μπορέσουν οι Κοινότητες να προστατεύσουν την εσωτερική παραγωγή των προϊόντων αλλά και να την ενισχύσουν, εισήγαγαν το σύστημα των γεωργικών εισφορών.

Σύμφωνα με το σύστημα αυτό, όταν οι τιμές των κοινοτικών γεωργικών προϊόντων είναι υψηλότερες των ομοειδών εισαγόμενων, επιβάλλονται εισφορές στα τελευταία προκειμένου να εξισωθούν οι τιμές τους με τα κοινοτικά. Οι εισφορές αυτές αποτελούν απευθείας έσοδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης και όχι των κρατών μελών, τα οποία απλώς καλούνται να εισπράξουν τα χρήματα αυτά για λογαριασμό της Ένωσης.

Με την απόφαση 2007/436/ΕΚ, Ευρατόμ, η κατηγορία των πόρων από δασμούς έπαψε να είναι αυτοτελής και εντάχθηκε στην κατηγορία των γεωργικών εισφορών. Ο λόγος που συνέβαλε στην κατάργηση της αυτοτέλειας της κατηγορίας των εσόδων από δασμούς συνίσταται στο γεγονός ότι μετά την εφαρμογή στο δίκαιο της ΕΕ των συμφωνιών που συνάφθηκαν κατά την διάρκεια των πολυμερών εμπορικών διαπραγματεύσεων στον γύρο της Ουραγουάης, δεν υπάρχει πλέον ουσιαστική διαφορά μεταξύ των γεωργικών εισφορών και τελωνειακών δασμών κατά συνέπεια

⁹Οι τελωνειακοί δασμοί της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα (ΕΚΑΧ) ενσωματώθηκαν στον πόρο (τελωνειακών δασμών) το 1988.

κρίθηκε ότι είναι σκόπιμη η κατάργηση της κατηγορίας αυτής ως αυτοτελούς στον γενικό προϋπολογισμό¹⁰.

Τέλος, η ως άνω απόφαση όριζε ότι στην περίπτωση που τα έσοδα από τους τελωνειακούς δασμούς και τις γεωργικές εισφορές δεν θα επαρκούσαν για την ισοσκέλιση του προϋπολογισμού, θα έπρεπε να δοθεί στην Κοινότητα μέρος φορολογικών εσόδων των κρατών μελών, το οποίο θα προερχόταν από τον **φόρο προστιθέμενης αξίας** (1% επί της φορολογητέας βάσης), προκειμένου να επιτευχθεί ο αναγκαίος ισοσκελισμός εσόδων και εξόδων. Ο εν λόγω ίδιος πόρος εφαρμόστηκε για πρώτη φορά το 1980.

Η υπ' αρ. 70/243 Απόφαση του Συμβουλίου (ΕΕ, Ευρατόμ) αποτέλεσε σταθμό για την καθιέρωση του συστήματος των ιδίων πόρων καθώς και για την πορεία προς την ευρωπαϊκή δημοσιονομική ολοκλήρωση.

Από το 1970 έως και σήμερα, το σύστημα των ιδίων πόρων έχει τροποποιηθεί και εξελιχθεί, ακολουθώντας την εξέλιξη της πορείας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και της οικονομίας. Αποτελεί συχνά αντικείμενο οικονομικών και κυρίως πολιτικών αντιπαραθέσεων και διαπραγματεύσεων μεταξύ των κρατών μελών, με έντονες κριτικές και αντιδράσεις.

Κατωτέρω περιγράφονται συνοπτικά τα βασικά σημεία της ιστορικής εξέλιξης του συστήματος των ιδίων πόρων κυρίως μέσω των σχετικών αποφάσεων του Συμβουλίου¹¹.

Κατά την περίοδο 1985-1987, αυξήθηκε το ποσοστό επί της φορολογητέας βάσης ΦΠΑ από το 1% στο 1,4% και εισήχθη για πρώτη φορά η έννοια του διορθωτικού μηχανισμού (correction mechanism), ως αποτέλεσμα της ιδιαίτερης κατάστασης στην οποία βρισκόταν το Ηνωμένο Βασίλειο, του οποίου η αγροτική παραγωγή ήταν σε πάρα πολύ χαμηλά επίπεδα και συνεπώς οι δράσεις της Κοινότητας προς ενίσχυση της αγροτικής παραγωγής και ανάπτυξης, δεν επρόκειτο να το ευνοήσουν, παρότι το ίδιο καλείτο να καλύψει ένα μεγάλο μέρος της χρηματοδότησης του ευρωπαϊκού προϋπολογισμού.

Το Ηνωμένο Βασίλειο, βρισκόταν σε άσχημη οικονομική κατάσταση, αφού συγκαταλεγόταν μεταξύ των τριών πρώτων φτωχότερων κρατών της Κοινότητας και διαμαρτυρόταν, διότι, ενώ αποτελούσε έναν από τους μεγαλύτερους «χρηματοδότες» του προϋπολογισμού (δεύτερος

¹⁰Σελ. 292, Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου, Νικόλαος Μπάρμας, Ζ' έκδοση, 2018.

¹¹Απόφαση 85/257/ΕΟΚ, Ευρατόμ του Συμβουλίου, Απόφαση 88/379/ΕΟΚ, Ευρατόμ του Συμβουλίου, Απόφαση 94/728/ΕΚ, Ευρατόμ του Συμβουλίου, Απόφαση 2000/597/ΕΚ, Ευρατόμ του Συμβουλίου, Απόφαση 2007/436/ΕΚ, Ευρατόμ του Συμβουλίου.

μετά τη Γερμανία), το ίδιο δεν θα απολάμβανε οικονομικά οφέλη από την εκτέλεση αυτού. Έτσι, την 30^η Μαΐου 1979, με τη συμφωνία του Δουβλίνου, αποφασίστηκε από το Συμβούλιο να καθιερωθεί ο μηχανισμός αποζημίωσης, σύμφωνα με τον οποίο κάθε κράτος το οποίο θα βρισκόταν σε δεινή οικονομική κατάσταση έπρεπε να αποζημιώνεται από τον Κοινοτικό προϋπολογισμό μέσω του μηχανισμού της εν μέρει επιστροφής χρηματικών εισφορών.

Ακολούθως, το 1984 με τη συμφωνία του Φονταινεμπλώ εισήχθη το σύστημα του διορθωτικού μηχανισμού¹², ένα σύστημα το οποίο υιοθετήθηκε για λόγους δίκαιης μεταχείρισης των κρατών μελών και αποσκοπούσε στη διόρθωση των δημοσιονομικών ανισορροπιών μεταξύ των εισφορών των κρατών μελών. Όπως αναφέρεται στα συμπεράσματα της ευρωπαϊκής συνόδου κορυφής του Φονταινεμπλώ τον Ιούνιο του 1984 *«Οποιοδήποτε κράτος μέλος επιβαρύνεται υπερβολικά από δημοσιονομική άποψη συγκριτικά με τη σχετική ευημερία του, μπορεί, σε εύθετο χρόνο, να τύχει διόρθωσης»*.

Σύμφωνα με το σύστημα αυτό, η διόρθωση υπέρ του Ηνωμένου Βασιλείου συνίστατο σε μείωση των εισφορών για το ίδιο, ίση με τα δύο τρίτα της διαφοράς μεταξύ της συνεισφοράς του στα προερχόμενα από τον ΦΠΑ έσοδα (εξαιρούμενων των παραδοσιακών ιδίων πόρων) και του ποσού το οποίο ανακτά από τον προϋπολογισμό. Η διόρθωση αυτή θα χρηματοδοτείτο από τα υπόλοιπα κράτη μέλη, πλην της Γερμανίας, η οποία ως βασικός χρηματοδότης του προϋπολογισμού, θα συμμετείχε στο διορθωτικό μηχανισμό με μειωμένο ποσοστό 33% του αρχικού μεριδίου που της αναλογούσε, ενώ το υπόλοιπο θα επιβάρυνε τα εναπομείναντα κράτη μέλη.

Την περίοδο 1988-1994, εισήχθη η αρχή του πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου, το οποίο αποτελεί μηχανισμό πρόβλεψης για την καλύτερη και αποτελεσματικότερη κατάρτιση των ετήσιων προϋπολογισμών. Ακόμη, τέθηκαν ανώτατα όρια στο ποσό των πόρων που θα εισέφεραν τα κράτη μέλη, τα οποία εκφράζονταν ως ποσοστό επί του συνόλου του εθνικού ακαθάριστου προϊόντος των κρατών μελών, το οποίο το 1988 ορίστηκε στο 1,15%. Περαιτέρω, εισήχθη και ένας νέος ίδιος πόρος, ο οποίος υπολογίζεται ως ποσοστό επί του ΑΕΠ κάθε κράτους μέλους. Ο πόρος αυτός, αποτελούσε επικουρικό και συμπληρωματικό ίδιο πόρο και υιοθετήθηκε προκειμένου να εξασφαλισθεί ότι η χρηματοδότηση του ευρωπαϊκού προϋπολογισμού μέσω του συστήματος των ιδίων πόρων θα ήταν επαρκής για την κάλυψη των αναγκών της Ένωσης. Τέλος, τέθηκε περιορισμός στα προερχόμενα από τον ΦΠΑ έσοδα, αφού

¹²Ο οποίος τέθηκε σε ισχύ με την Απόφαση 85/257.

αποφασίσθηκε ότι για κάθε κράτος μέλος, η βάση υπολογισμού του ΦΠΑ που θα λαμβάνεται υπόψη δεν θα υπερβαίνει το 55% του ακαθάριστου εθνικού εισοδήματος κάθε κράτους μέλους. Με τον τρόπο αυτό επιδιώχθηκε η προστασία των οικονομικών συμφερόντων των ασθενέστερων οικονομικά κρατών μελών της Κοινότητας.

Κατά την περίοδο 1995-1999, το ανώτατο όριο των ιδίων πόρων αυξήθηκε στο 1,21% επί του ΑΕΠ των κρατών μελών της Ένωσης για το 1995 και 1,27% για το 1999. Η βάση υπολογισμού του ΦΠΑ περιορίστηκε στο 55% του ακαθάριστου εθνικού προϊόντος κάθε κράτους μέλους, ενώ, ο συντελεστής μειώθηκε από το 1,32% το 1995 στο 1% το 1999.

Την εξαετία 2000-2006, το Ακαθάριστο Εθνικό Προϊόν αντικαταστάθηκε από το Ακαθάριστο Εθνικό Εισόδημα. Το ανώτατο όριο των ιδίων πόρων μειώθηκε στο 1,07% επί του ΑΕΕ το 2000 και 1,06% το 2006. Ο ανώτατος συντελεστής επί της βάσης ΦΠΑ μειώθηκε από το 1% στο 0,75% το 2002 και 2003 και στο 0,5% από το 2004 και έπειτα. Το ποσοστό που παρακρατούσαν τα κράτη μέλη για τα έξοδα είσπραξης των παραδοσιακών πόρων αυξήθηκε από 10% που ισχύει από τον πρώτο χρόνο εισαγωγής του συστήματος των ιδίων πόρων σε 25%. Κατά την περίοδο αυτή, η Αυστρία, Γερμανία, οι Κάτω Χώρες και η Σουηδία πέτυχαν τη μειωμένη συμμετοχή τους στον διορθωτικό μηχανισμό της Μεγάλης Βρετανίας, η οποία περιορίστηκε στο $\frac{1}{4}$ του ποσού που τους αναλογεί¹³. Ουσιαστικά, με την παροχή των μειώσεων αυτών το σύστημα του διορθωτικού μηχανισμού άρχισε να επεκτείνεται και σε άλλες χώρες, λαμβάνοντας διαφορετική μορφή.

Κατά την περίοδο 2007-2013, το ανώτατο όριο των ιδίων πόρων μειώθηκε στο 1,23% επί του ΑΕΕ. Ακόμη, ο ενιαίος συντελεστής των εσόδων επί της βάσης του ΦΠΑ, μειώθηκε στο 0,30%, με εξαίρεση την Αυστρία που ο συντελεστής ορίστηκε στο 0,225%, τη Γερμανία με συντελεστή στο 0,15% και τις Κάτω Χώρες και Σουηδία με συντελεστή στο 0,10%. Ακόμη, η μειωμένη συμμετοχή των κρατών αυτών στην επιστροφή που ελάμβανε το Ηνωμένο Βασίλειο συνέχιζε να εφαρμόζεται. Επιπλέον, αποφασίστηκε ότι οι Κάτω Χώρες και η Σουηδία θα είχαν μειώσεις στην ετήσια εισφορά επί του πόρου ΑΕΕ. Συγκεκριμένα, οι Κάτω Χώρες θα είχαν μείωση ποσού €605εκ και η Σουηδία €150 εκ. Ουσιαστικά, με τις μειώσεις που είχαν πετύχει η Αυστρία, η Γερμανία, οι Κάτω Χώρες και η Σουηδία, ο διορθωτικός μηχανισμός είχε λάβει τέσσερις διαφορετικές μορφές, 1. επιστροφή υπερ του Ηνωμένου Βασιλείου, 2. μειωμένη συμμετοχή τεσσάρων κρατών μελών στην επιστροφή του Ηνωμένου Βασιλείου, 3. μειωμένους συντελεστές

¹³Η Γερμανία είχε ήδη μειωμένη συμμετοχή στο μηχανισμό αυτό κατά 2/3 του κανονικό της μεριδίου, διότι αποτελούσε το μεγαλύτερο χρηματοδότη του προϋπολογισμού.

υπολογισμού εισφοράς με βάση τον ΦΠΑ και 4. κατά αποκοπή μειώσεις στην εισφορά με βάση το ΑΕΕ.

3.3.Νομικό πλαίσιο

Στο άρθρο 311 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθορίζεται ο τρόπος με τον οποίο υιοθετούνται οι ίδιοι πόροι καθώς και ο τρόπος με τον οποίο καθορίζεται η διαδικασία που διέπει το σύστημα των ιδίων πόρων.

Σύμφωνα με την τρίτη παράγραφο του ως άνω άρθρου, το Συμβούλιο αποφασίζει σύμφωνα με ειδική νομοθετική διαδικασία ομοφώνως και μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και εκδίδει απόφαση που καθορίζει τις διατάξεις που διέπουν το σύστημα των ιδίων πόρων της Ένωσης. Στο πλαίσιο αυτό, μπορεί να καθιερώνει νέες κατηγορίες ιδίων πόρων ή να καταργεί υπάρχουσα κατηγορία. Η απόφαση αυτή τίθεται σε ισχύ μόνο μετά την έγκριση της από τα κράτη μέλη, σύμφωνα με τους αντίστοιχους συνταγματικούς κανόνες τους.

Σύμφωνα δε με το τέταρτο εδάφιο του ως άνω άρθρου, το Συμβούλιο, αποφασίζοντας μέσω κανονισμών σύμφωνα με ειδική νομοθετική διαδικασία καθορίζει τα μέτρα εφαρμογής του συστήματος των ιδίων πόρων της Ένωσης, εφόσον αυτό προβλέπεται από την απόφαση που εκδίδεται βάσει του τρίτου εδαφίου. Το Συμβούλιο αποφασίζει μετά από την έγκριση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

Με την ως άνω διαδικασία για την υιοθέτηση των ιδίων πόρων, επιτυγχάνεται η οικονομική επάρκεια του ευρωπαϊκού προϋπολογισμού αλλά και η εξασφάλιση της εθνικής φορολογικής κυριαρχίας των κρατών μελών, αφού η απόφαση του Συμβουλίου περί των ιδίων πόρων υιοθετείται ομόφωνα από όλα τα κράτη μέλη και επικυρώνεται από τα εθνικά κοινοβούλια.

Κάθε απόφαση του Συμβουλίου αναφορικά με τους ίδιους πόρους πρέπει να καθορίζει: τις κατηγορίες ιδίων πόρων που πρέπει να εγγραφούν στον προϋπολογισμό της Ένωσης, τους ανώτατους συντελεστές καταβολής που εφαρμόζονται, τα ανώτατα όρια ιδίων πόρων, τους διορθωτικούς μηχανισμούς (εφόσον κρίνεται απαραίτητο), τη μορφή αυτών και τον τρόπο χρηματοδότησης τους καθώς και ορισμένες δημοσιονομικές αρχές. Η απόφαση πρέπει να

απαριθμεί τις διατάξεις που μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο εκτελεστικών μέτρων και τέλος πρέπει να ορίζει τα μεταβατικά μέτρα¹⁴.

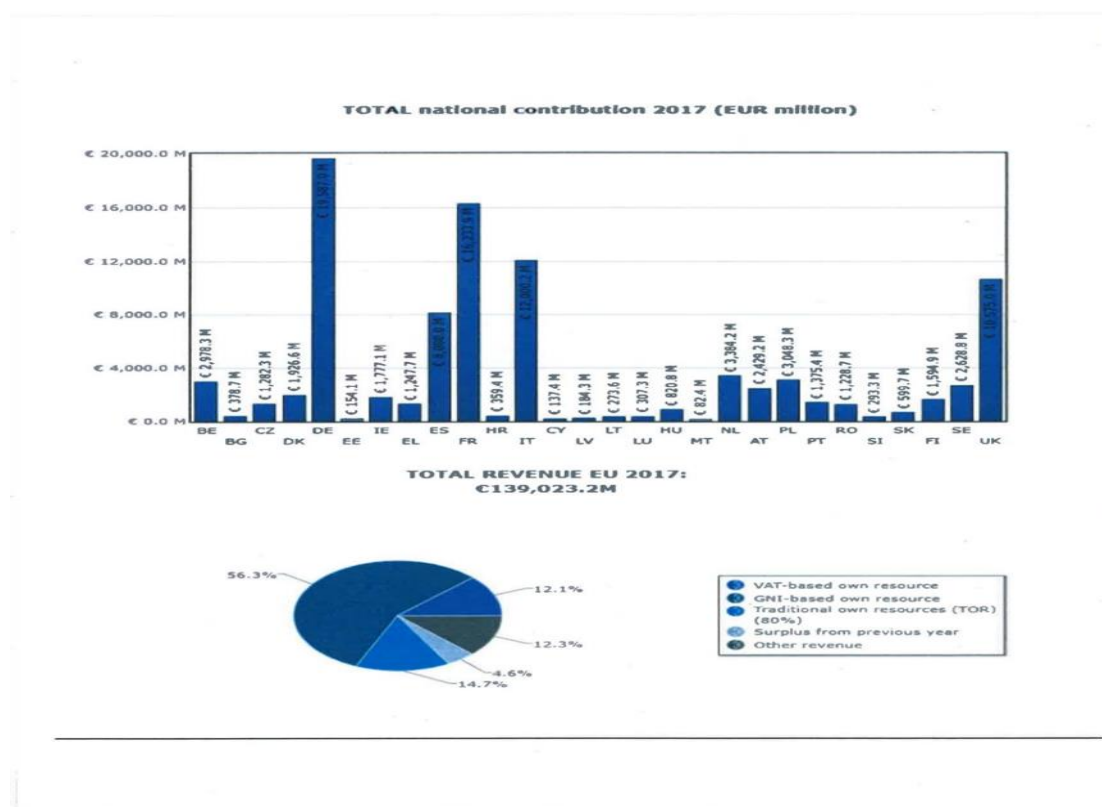
3.4.Απόφαση 2014/335/ΕΕ, Ευρατόμ του Συμβουλίου

Το ισχύον ευρωπαϊκό νομοθετικό πλαίσιο του συστήματος των ιδίων πόρων καθορίζεται από την απόφαση 2014/335/ΕΕ, Ευρατόμ του Συμβουλίου, η οποία συνδέεται με το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο της ΕΕ- το σχέδιο δαπανών της ΕΕ για την περίοδο 2014-2020- η απόφαση των ιδίων πόρων δεν έχει ημερομηνία λήξης αλλά ισχύει εωσότου εκδοθεί νέα που την καταργεί και την αντικαθιστά. Οι δύο άλλες πράξεις, που περιλαμβάνονται στο νομοθετικό πλαίσιο των ιδίων πόρων είναι ο Κανονισμός (ΕΕ, Ευρατόμ) αριθ. 609/2014 για τις μεθόδους και τη διαδικασία απόδοσης των παραδοσιακών ιδίων πόρων και των ιδίων πόρων που βασίζονται στον ΦΠΑ και το ΑΕΕ, για τα μέτρα αντιμετώπισης των ταμειακών αναγκών καθώς και ο Κανονισμός (ΕΕ, Ευρατόμ) αριθ. 608/2014, της 26ης Μαΐου 2014, σχετικά με τη θέσπιση εκτελεστικών μέτρων για το σύστημα των ιδίων πόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Σύμφωνα με την ως άνω απόφαση του Συμβουλίου, το ισχύον σύστημα των ιδίων πόρων αποτελείται από τους παραδοσιακούς ίδιους πόρους (τελωνειακοί δασμοί, γεωργικές εισφορές και ζάχαρης, ισογλυκόζης), τους ίδιους πόρους που βασίζονται στον φόρο προστιθέμενης αξίας και στο ακαθάριστο εθνικό εισόδημα καθώς και από διάφορες άλλες πηγές εσόδων. Στην τελευταία κατηγορία εντάσσονται τα έσοδα της Ένωσης από τους εισπραττόμενους φόρους επί των εισοδημάτων του προσωπικού της ΕΕ, από συνεισφορές τρίτων κρατών σε κοινοτικά προγράμματα, από επιστροφές κοινοτικών ενισχύσεων καθώς και από πρόστιμα και χρηματικές ποινές που επιβάλλει η Επιτροπή και τα οποία έχουν αναδειχθεί σε σημαντική πηγή εσόδων της Ένωσης.

¹⁴Σελ. 14 Πρόταση, Απόφαση του Συμβουλίου για το σύστημα των ιδίων πόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Βρυξέλλες 2.5.2018 (COM 2018. 325 final).

Στο κατωτέρω γράφημα απεικονίζεται η συνολική εισφορά κάθε κράτους μέλους στον ευρωπαϊκό προϋπολογισμό μέσω του συστήματος των ιδίων πόρων για το έτος 2017.

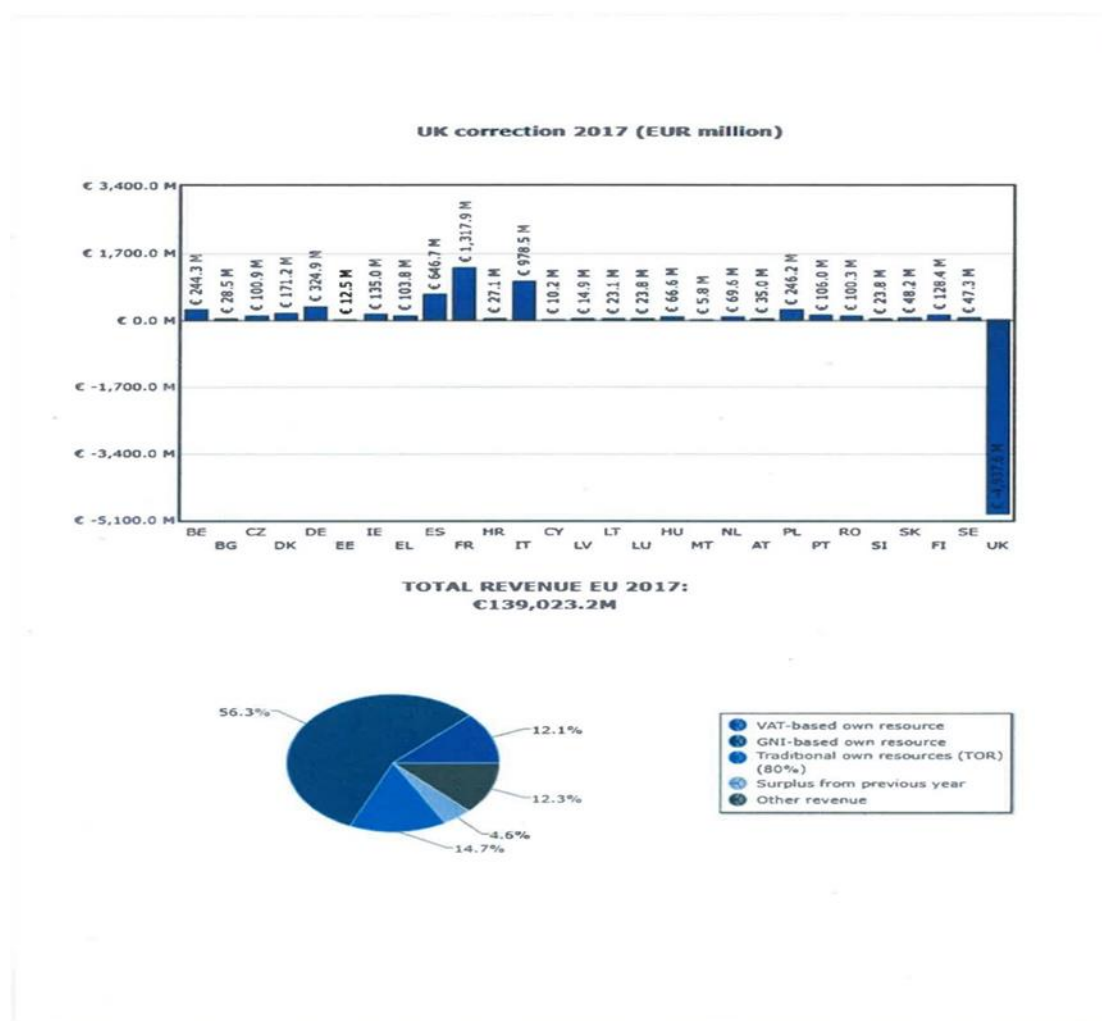


Το ποσοστό που παρακρατούν τα κράτη μέλη για τα έξοδα είσπραξης των παραδοσιακών πόρων για την τρέχουσα περίοδο, μειώθηκε από 25% σε 20%.

Ο μηχανισμός διόρθωσης, πλέον έχει καταστεί αρκετά πολύπλοκος και καταλαμβάνει σημαντικό μέρος του προϋπολογισμού, αφού εφαρμόζεται με διαφορετικούς τρόπους υπερ διαφόρων κρατών μελών, για τα οποία η δημοσιονομική επιβάρυνση θεωρήθηκε υπερβολική.

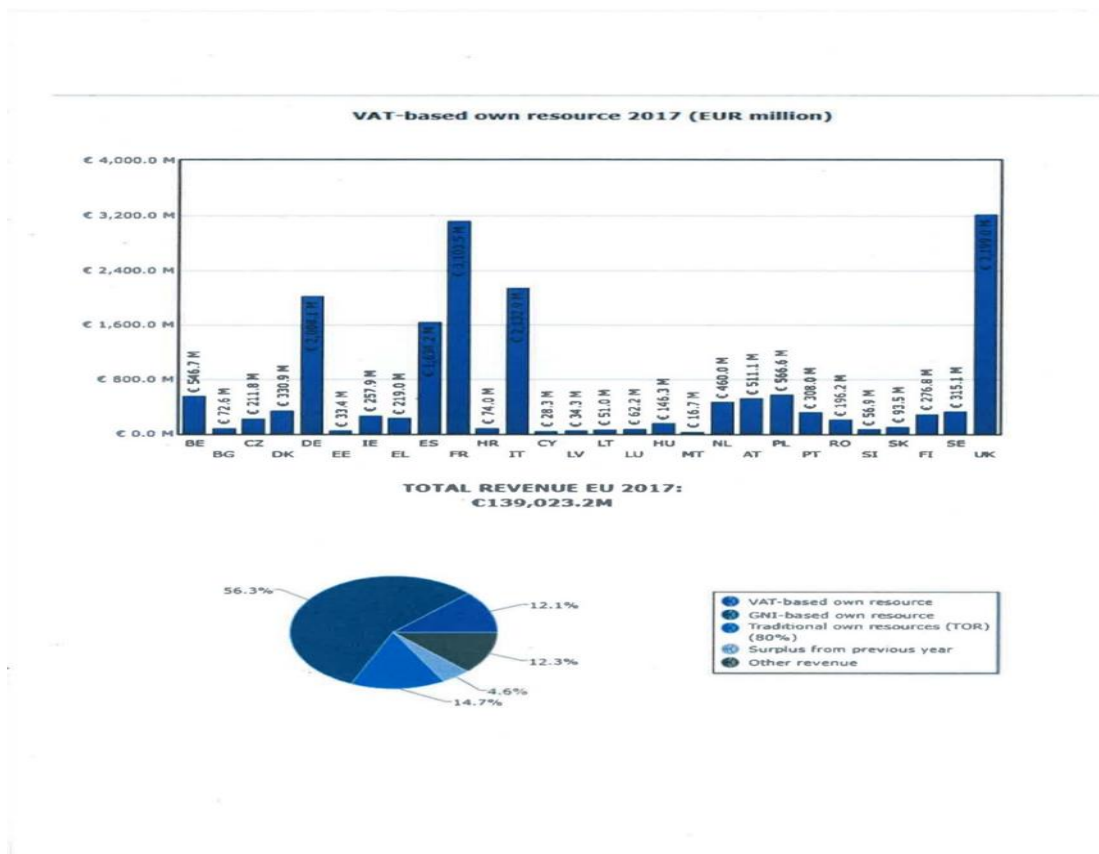
Συγκεκριμένα, η Αυστρία, η Γερμανία, οι Κάτω Χώρες και η Σουηδία έχουν μόνιμη μείωση κατά 75% του ποσοστού του μεριδίου που τους αναλογεί στη συνεισφορά τους υπερ της χρηματοδότησης του μηχανισμού διόρθωσης του Ηνωμένου Βασιλείου, ο οποίος συνεχίζεται να εφαρμόζεται.

Στο κατωτέρω γράφημα απεικονίζεται η συμμετοχή των κρατών μελών για το 2017 στο διορθωτικό μηχανισμό του Ηνωμένου Βασιλείου



Περαιτέρω, η Αυστρία, η Δανία, οι Κάτω Χώρες και η Σουηδία επωφελούνται από μια κατ' αποκοπή μείωση στις συνεισφορές με βάση το ακαθάριστο εθνικό εισόδημα. Η Δανία, οι Κάτω Χώρες και η Σουηδία θα έχουν μειωμένη εισφορά βάσει του ΑΕΕ τους, €130 εκ, €695 εκ €185 αντίστοιχα, ενώ η ετήσια εισφορά της Αυστρίας θα είναι μειωμένη κατά €30 εκ το 2014, €20 εκ το 2015 και €10 εκ το 2016.

Ακόμη, η Γερμανία, η Σουηδία και οι Κάτω Χώρες έχουν λάβει προσωρινούς μειωμένους συντελεστές καταβολής ΦΠΑ, ο συντελεστής που εφαρμόζεται στα κράτη αυτά ορίζεται στο 0,15% αντί του 0,30% που υπολογίζεται για τα υπόλοιπα κράτη μέλη.



Αξίζει να σημειωθεί ότι, με τους διορθωτικούς μηχανισμούς τα ποσά των διορθώσεων και των επιστροφών αυξήθηκαν και υπερβαίνουν, ακόμη και αν δεν ληφθεί υπόψη η επιστροφή για το ίδιο το Ηνωμένο Βασίλειο, το ποσό των πέντε (5) δισεκατομμυρίων ευρώ ετησίως για το τρέχον πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο. Το γεγονός αυτό έχει καταστήσει το σύστημα χρηματοδότησης του προϋπολογισμού της ΕΕ εξαιρετικά πολύπλοκο και όλο και λιγότερο διαφανές¹⁵.

3.5.Κριτική αξιολόγηση του ισχύοντος συστήματος ιδίων πόρων

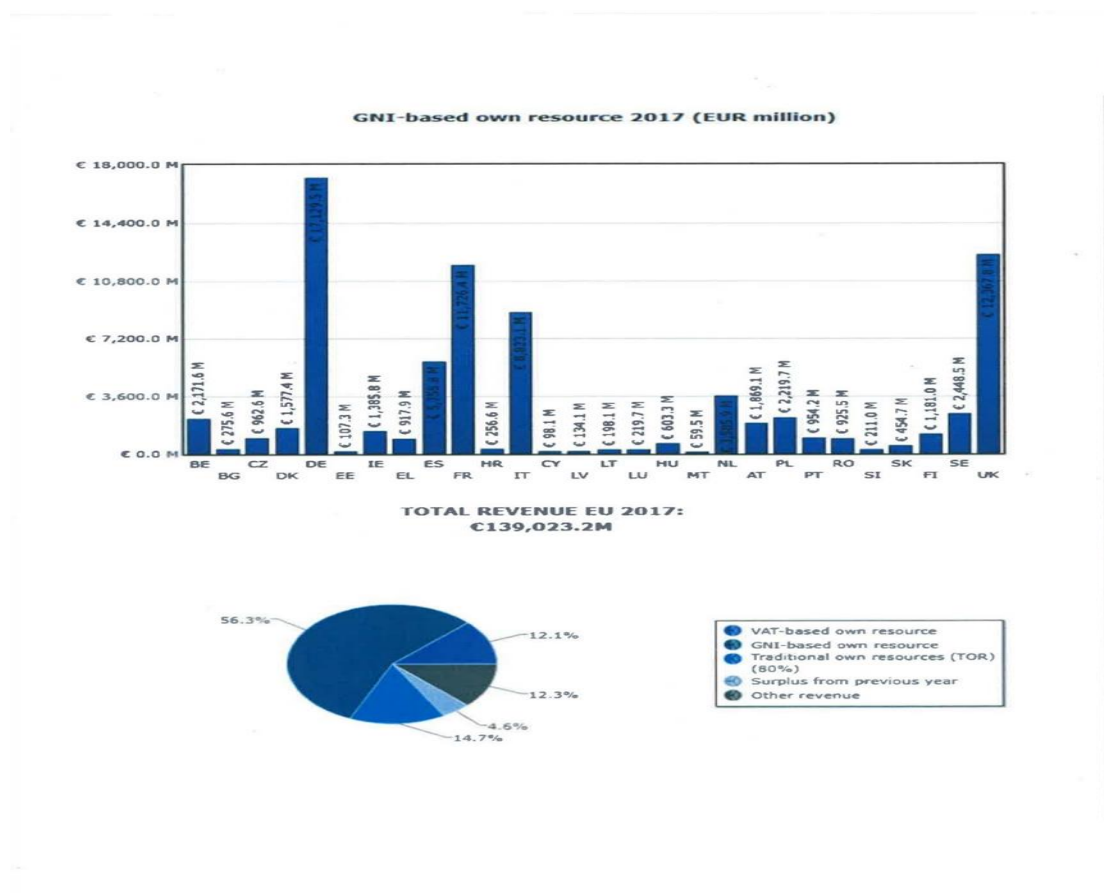
Μολοντί η Επιτροπή είχε προτείνει ουσιώδεις αλλαγές στο ισχύον σύστημα των ιδίων πόρων και παρά το γεγονός ότι τα περισσότερα κράτη μέλη αντιλαμβάνονταν την αναγκαιότητα για μεταρρύθμιση του συστήματος, προκειμένου αυτό να καταστεί πιο αποτελεσματικό, οι διαπραγματεύσεις που έλαβαν χώρα πριν την υιοθέτηση της απόφασης του Συμβουλίου 2014/335/ΕΕ, Ευρατόμ κατέληξαν σε μικρές μόνον αλλαγές.

¹⁵ Σελ. 12 Πρόταση, Απόφαση του Συμβουλίου για το σύστημα των ιδίων πόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Βρυξέλλες 2.5.2018 (COM 2018. 325 final).

Το ισχύον σύστημα είναι αρκετά πολύπλοκο και σε αρκετές περιπτώσεις έρχεται σε αντίθεση με τα όσα ορίζει η αρχή της διαφάνειας, που διέπει τον ευρωπαϊκό προϋπολογισμό, αφού σε κάποιες περιπτώσεις τα στοιχεία βάσει του οποίου υπολογίζονται οι ίδιοι πόροι ελέγχονται μόνον από τα ίδια τα κράτη μέλη, όπως για παράδειγμα στην περίπτωση του πόρου που στηρίζεται στον ΦΠΑ.

Το μεγαλύτερο μέρος των εσόδων του ευρωπαϊκού προϋπολογισμού καλύπτεται από τον πόρο του ΑΕΕ, έναν πόρο ο οποίος εισήχθη ως επικουρικός και συμπληρωματικός προκειμένου να χρησιμοποιείται για την ισοσκέλιση του προϋπολογισμού και όχι για την εξ ολοκλήρου χρηματοδότηση αυτού. Σήμερα, το 56,3% των εσόδων του προϋπολογισμού αποτελείται από τον πόρο ΑΕΕ¹⁶, εξομοιώνοντας το σύστημα των ιδίων πόρων με το αρχικό σύστημα της απευθείας χρηματοδότηση του ευρωπαϊκού προϋπολογισμού από τις εισφορές των κρατών μελών.

Στο κατωτέρω γράφημα απεικονίζεται η συνολική εισφορά για το έτος 2017κάθε κράτους μέλους που βασίζεται στον πόρο ΑΕΕ.



¹⁶ Στατιστικά στοιχεία πηγή http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index_en.cfm

Το σύστημα των ιδίων πόρων και η μεταρρύθμιση αυτού, αποτελούν αντικείμενο συζήτησης και διαπραγμάτευσης μεταξύ των κρατών μελών εδώ και αρκετές δεκαετίες. Γίνονται προσπάθειες για ουσιαστική μεταρρύθμιση του συστήματος αυτού, ωστόσο, οι προσπάθειες αυτές έχουν αποβεί άκαρπες, αφού το σύστημα για τη χρηματοδότηση του ευρωπαϊκού προϋπολογισμού δεν έχει υποστεί καμία αξιολογη μεταβολή τα τελευταία τριάντα χρόνια.

Το ισχύον σύστημα έχει σταδιακά μεταβληθεί στο αρχικό σύστημα χρηματοδότησης του ευρωπαϊκού προϋπολογισμού, αφού το μεγαλύτερο μέρος των εσόδων ουσιαστικά προέρχεται από εθνικές εισφορές των κρατών μελών και ένα μόνον μικρό ποσοστό των εσόδων προέρχεται από τους παραδοσιακούς ιδίους πόρους.

Η αναγκαιότητα για άμεση αναθεώρηση του συστήματος των ιδίων πόρων έγινε έντονα αντιληπτή τα χρόνια της οικονομικής κρίσης, όπου διαπιστώθηκε ότι ο τρόπος με τον οποίο χρηματοδοτείται ο ευρωπαϊκός προϋπολογισμός δεν επαρκή για την εξασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας της Ένωσης.

Στο πλαίσιο των συζητήσεων για την αναθεώρηση του συστήματος, εντάσσεται και η ανάγκη για αναμόρφωση του συστήματος του πόρου ΦΠΑ, ένα σύστημα το οποίο τις τελευταίες δεκαετίες δέχεται έντονη κριτική τόσο από το Ελεγκτικό Συνέδριο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο όσο και από τα κράτη μέλη, ιδίως για την πολυπλοκότητα του.

Προτάσεις για την αναμόρφωση του συστήματος και την υιοθέτηση νέων πηγών εσόδων, έχουν γίνει κατά το παρελθόν τόσο από την Επιτροπή όσο και από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, σε μια προσπάθεια εξασφάλισης επαρκών οικονομικών πόρων, για την εύρυθμη λειτουργία της οικονομίας της Ένωσης αλλά και σε μια προσπάθεια να μειωθεί ο πόρος του ΑΕΕ, ένας πόρος ο οποίος επιβαρύνει άμεσα την οικονομία των ιδίων των κρατών μελών, μολονότι κατά τη θέσπιση του αποτελούσε υποβοηθητικό πόρο προοριζόμενο να λειτουργεί ως εξισορροπητικός παράγοντας κατά την ισοσκέλιση του ευρωπαϊκού προϋπολογισμού.

Το 2011, η Επιτροπή πρότεινε την εισαγωγή νέων ιδίων πόρων, οι οποίοι θα συνέβαλαν στις προσπάθειες δημοσιονομικής εξυγίανσης των κρατών μελών, σε συνθήκες χρηματοπιστωτικής κρίσης. Πρότεινε την απλούστευση του ιδίου πόρου που στηρίζεται στον ΦΠΑ και τη δημιουργία νέων ιδίων πόρων βάσει ενός φόρου επί των χρηματοπιστωτικών συναλλαγών. Όμως, παρότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στήριξε τις προτάσεις της Επιτροπής, δεν ήταν δυνατόν να επιτευχθεί η απαραίτητη ομοφωνία μεταξύ των κρατών μελών. Παρόλα αυτά, επισημάνθηκε η

ανάγκη για μεταρρύθμιση του συστήματος και υπήρξε ευρεία συναίνεση των κρατών μελών ως προς την αναγκαιότητα αυτή.

Νομοθετική βάση για την εισαγωγή νέων ιδίων πόρων αλλά και την κατάργηση υφιστάμενων αποτελεί το άρθρο 311 εδ. 3 της ΣΛΕΕ, σύμφωνα με το οποίο το Συμβούλιο μπορεί με ομόφωνη απόφαση του και κατόπιν διαβούλευσης με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, να καθιερώνει νέες κατηγορίες ιδίων πόρων ή να καταργεί υπάρχουσα κατηγορία.

Σύμφωνα με το άρθρο 311 της ΣΛΕΕ, η αναμόρφωση του συστήματος των ιδίων πόρων απαιτεί την ύπαρξη συμφωνίας μεταξύ και των 27 κρατών μελών¹⁷, τα οποία πρέπει να αποδεχτούν οποιαδήποτε προτεινόμενη αλλαγή στο σύστημα και τις κατηγορίες των ιδίων πόρων, γεγονός που καθιστά την αναθεώρηση του συστήματος των ιδίων πόρων δύσκολη, διότι, η επίτευξη ομοφωνίας προϋποθέτει την επίτευξη πολιτικής και οικονομικής συναίνεσης των κρατών μελών τόσο σε ενωσιακό επίπεδο όσο και εθνικό επίπεδο.

4. ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ ΤΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΙΔΙΩΝ ΠΟΡΩΝ

4.1.Εισαγωγή

Το ισχύον σύστημα των ιδίων πόρων έχει επικριθεί τόσο για την πολυπλοκότητα του και τη μη διαφάνεια όσο και για το γεγονός ότι αντίκειται στην ιδέα για έναν αυτόνομο προϋπολογισμό χρηματοδοτούμενο από τα ίδια μέσα της Ένωσης. Πλέον ο ευρωπαϊκός προϋπολογισμός, χρηματοδοτείται κατά το μεγαλύτερο του μέρος από τις εισφορές των κρατών μελών, μ' αποτέλεσμα να δημιουργούνται έντονες πολιτικές αντιπαραθέσεις μεταξύ των κρατών μελών, τα οποία διαμαρτύρονται, διότι, με το ισχύον σύστημα θεωρούν ότι διακρίνονται δύο κατηγορίες κρατών οι «χρηματοδότες» (net contributors) και οι «επωφελούμενοι» (net beneficiaries).

Η εισαγωγή νέων ιδίων πόρων, οι οποίοι θα είναι επαρκείς για τη χρηματοδότηση του ευρωπαϊκού προϋπολογισμού και ικανοί να οδηγήσουν σταδιακά σε μείωση του ποσοστού

¹⁷Τα κράτη μέλη είναι 27 λαμβανομένου υπόψη ότι το Ηνωμένο Βασίλειο κοινοποίησε την πρόθεση του για αποχώρηση από την Ευρωπαϊκή Ένωση και την Ευρατόμ, βάσει του άρθρου 50 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, που ελήφθη από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στις 29 Μαρτίου 2017.

συμμετοχής του πόρου ΑΕΕ στα έσοδα του προϋπολογισμού είναι επιβεβλημένη, προκειμένου να διασφαλιστεί η ορθή λειτουργία του μηχανισμού των ιδίων πόρων, ως ένα σύστημα το οποίο είναι ικανό να χρηματοδοτεί τον προϋπολογισμό της Ένωσης με ίδια μέσα.

Η θέσπιση εναλλακτικών πηγών ιδίων πόρων είναι αναγκαία, προκειμένου να εξασφαλιστεί η δυνατότητα της Ένωσης να είναι οικονομικά αυτόνομη και ευέλικτη έτσι ώστε να μπορεί να εφαρμόζει νέες πολιτικές δράσεις και να θέτει στόχους, οι οποίοι θα μπορούν να υλοποιηθούν εξολοκλήρου από τον προϋπολογισμό της. Με τον τρόπο αυτό η Ένωση, θα θωρακίσει την οικονομία της και θα είναι σε ετοιμότητα να αντιμετωπίσει μια ενδεχόμενη μελλοντική οικονομική κρίση, χωρίς να εξαρτάται από τα ίδια τα κράτη μέλη, αφού έχοντας τους αναγκαίους πόρους θα μπορεί να υιοθετήσει μέτρα ανάπτυξης και ανάκαμψης και να ενισχύσει τις επενδύσεις.

Η ένταξη μιας νέας πηγής εσόδων στο σύστημα των ιδίων πόρων πρέπει να πληροί διάφορα κριτήρια, τα οποία εξασφαλίζουν την επάρκεια της κατηγορίας αυτής για την μακροπρόθεσμη κάλυψη των εξόδων του προϋπολογισμού, της σταθερότητας υπό την έννοια ότι θα επιφέρει σταθερά έσοδα στον προϋπολογισμό, ακόμη πρέπει να διασφαλίζεται ότι με την εφαρμογή του νέου πόρου θα τηρείται η αρχή της ισότητας και της δίκαιης μεταχείρισης των κρατών μελών. Ενώ, πρέπει να λαμβάνονται υπόψιν τα διοικητικά έξοδα που τυχόν θα απαιτούνται για την είσπραξη του. Τέλος, η υιοθέτηση μιας νέας πηγής εσόδων θα πρέπει να γίνεται σύμφωνα με τους κανόνες λειτουργίας της Ένωσης αλλά και τις πολιτικές ισορροπίες μεταξύ των κρατών μελών.

Η μεταρρύθμιση του συστήματος των ιδίων πόρων πρέπει να γίνει με την εισαγωγή περισσότερων νέων κατηγοριών και όχι ενός και μόνον νέου πόρου. Τούτου είναι επιβεβλημένο, διότι, κάθε ίδιος πόρος παρουσιάζει πάντοτε πλεονεκτήματα αλλά και μειονεκτήματα, γι' αυτό σε μια προσπάθεια μεταρρύθμισης του συστήματος, θα πρέπει να εισαχθούν πλείονες κατηγορίες ιδίων πόρων, προκειμένου αυτοί να λειτουργήσουν συνδυαστικά και να εξισορροπήσουν/εξουδετερώσουν τα όποια μειονέκτημα τυχόν αναδειχθούν κατά την εφαρμογή τους.

4.2.Ομάδα Υψηλού Επιπέδου- πρόταση για εισαγωγή νέων ιδίων πόρων

Διάφορες προτάσεις έχουν κατατεθεί αναφορικά με την δημιουργία εναλλακτικών πηγών εσόδων και τη θέσπιση νέων ιδίων πόρων. Από τις πιο πρόσφατες προσπάθειες σχετικά με την αντιμετώπιση του ζητήματος των ευρωπαϊκών εσόδων, αποτελεί η έκθεση της Ομάδας Υψηλού Επιπέδου για τους Ιδίους Πόρους, που συγκροτήθηκε μετά την περίοδο των διαπραγματεύσεων για το ΠΔΠ 2014-2020. Η ομάδα αυτή περιελάβανε εκπροσώπους των τριών βασικών θεσμικών οργάνων της ΕΕ (Επιτροπής, Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου) και προέδρευε ο Mario Monti. Τον Δεκέμβριο του 2016, παρουσίασε την τελική έκθεσή της καθώς και τις συστάσεις για την επίλυση του ευρωπαϊκού δημοσιονομικού προβλήματος.

Σύμφωνα με την έκθεση της Ομάδας αυτής, η προσπάθεια μεταρρύθμισης του συστήματος και οι προτάσεις για εισαγωγή νέων ιδίων πόρων θα πρέπει να διέπονται από τις παρακάτω αρχές¹⁸:

«Ευρωπαϊκή προστιθέμενη αξία: Σε καιρούς ανεπαρκών δημοσίων πόρων αλλά αυξανόμενων χρηματοπιστωτικών αναγκών, ο προϋπολογισμός της ΕΕ πρέπει να επικεντρωθεί σε τομείς που αποφέρουν την υψηλότερη «ευρωπαϊκή προστιθέμενη αξία» ή σε ευρωπαϊκά δημόσια αγαθά για τα οποία η δράση σε επίπεδο ΕΕ είναι όχι απλά συναφής, αλλά απαραίτητη ή σε περιπτώσεις όπου οι δυνατότητες χρηματοδότησης σε εθνικό επίπεδο είναι ανεπαρκείς για την επίτευξη των ευρωπαϊκών στόχων. Η Επιτροπή θα πρέπει να καταδείξει με συγκεκριμένα παραδείγματα ότι η στοχευμένη, επιλεκτική χρήση ενός κεντρικού προϋπολογισμού μπορεί να οδηγήσει σε οικονομίες κλίμακας, σε βελτίωση της αποτελεσματικότητας και σε ορθότερη αντιμετώπιση των εξωτερικών ζητημάτων.

Επικουρικότητα: Οι αλλαγές στη σύνθεση των ιδίων πόρων της ΕΕ θα πρέπει να σέβονται τις εξουσίες των εθνικών αρχών να λαμβάνουν τις σχετικές αποφάσεις· όσον αφορά τις δαπάνες, οποιαδήποτε μεταρρύθμιση θα πρέπει να περιλαμβάνει έλεγχο της επικουρικότητας για τον προσδιορισμό του επιπέδου στο οποίο είναι ορθότερο να πραγματοποιούνται οι δαπάνες: υποεθνικό, εθνικό ή ευρωπαϊκό.

Δημοσιονομική ουδετερότητα: Το μέγεθος του προϋπολογισμού προσδιορίζεται πρωτίστως από το ανώτατο όριο των ιδίων πόρων και δευτερευόντως από το ΠΔΠ, ήτοι όσον αφορά τις δαπάνες. Η διάρθρωση της χρηματοδότησης της ΕΕ δεν έχει, αφ' εαυτής, αντίκτυπο στον όγκο

¹⁸ Ομάδα Υψηλού Επιπέδου για τους Ιδίους Πόρους, Σύνοψη και Συστάσεις.

του προϋπολογισμού της ΕΕ. Επομένως, η θέσπιση νέων ιδίων πόρων ή άλλων τύπων εσόδων — εφόσον οι υπόλοιποι παράγοντες παραμείνουν αμετάβλητοι— οδηγεί σε μειώσεις των συνεισφορών βάσει του ΑΕΕ και μπορεί, ως εκ τούτου, να δημιουργήσει κάποιο περιθώριο χειρισμών για τους εθνικούς προϋπολογισμούς ή την εθνική δημοσιονομική πολιτική.

Συνολική φορολογική επιβάρυνση: Οι νέοι ίδιοι πόροι δεν έχουν ως στόχο να αυξήσουν τη φορολογική επιβάρυνση του φορολογούμενου πολίτη στην ΕΕ. Αντιθέτως, η μείωση των εθνικών συνεισφορών, σε συνδυασμό με δαπάνες της ΕΕ που είναι ορθότερα προσανατολισμένες προς πολιτικές με υψηλότερη προστιθέμενη αξία, όπως η ασφάλεια των εξωτερικών συνόρων ή η άμυνα, στοχεύουν επίσης σε καλύτερη ευρωπαϊκή διακυβέρνηση και μπορούν να εξοικονομήσουν πόρους για τους προϋπολογισμούς των κρατών μελών.

Συνέργειες: Δεδομένων των περιορισμών όσον αφορά τον προϋπολογισμό της ΕΕ και της πίεσης σχετικά με τις δημόσιες δαπάνες εν γένει, η πλειονότητα των ευρωπαϊκών στόχων θα πρέπει να επιδιώκονται μέσω συμπληρωματικότητας μεταξύ ευρωπαϊκού και εθνικού επιπέδου. Θα πρέπει να δοθεί περισσότερη προσοχή στις συνέργειες μεταξύ του προϋπολογισμού της ΕΕ και της εθνικής χρηματοδότησης για τομείς με υψηλή ευρωπαϊκή προστιθέμενη αξία ή σε περιπτώσεις όπου οι δυνατότητες χρηματοδότησης σε εθνικό επίπεδο είναι ανεπαρκείς για την εκπλήρωση ευρωπαϊκού δημόσιου συμφέροντος. Η εν λόγω προσέγγιση είναι αναγκαία για την αποκατάσταση της νομιμότητας στην ΕΕ και για τις δημόσιες δαπάνες εν γένει.

Ενότητα του προϋπολογισμού: Η ενότητα του προϋπολογισμού της ΕΕ θα πρέπει να επεξηγείται και να προστατεύεται και οι προϋπολογισμοί «δορυφόροι» θα πρέπει να περιορίζονται σε απολύτως δικαιολογημένες περιπτώσεις και να υπόκεινται σε κατάλληλο κοινοβουλευτικό έλεγχο.

Ο προϋπολογισμός της ΕΕ και η χρηματοδότησή του θα πρέπει να είναι πιο διαφανή και κατανοητά για τους πολίτες, προκειμένου τα οφέλη της ΕΕ, και όχι μόνο τα έξοδά της, να καθίστανται ορατά. Έτσι, θα βελτιωθεί η συνολική λογοδοσία του προϋπολογισμού της ΕΕ.

Οι ίδιοι πόροι δεν θα πρέπει να χρησιμοποιούνται μόνο για τη χρηματοδότηση του προϋπολογισμού της ΕΕ με επαρκή, σταθερό και δίκαιο τρόπο. Θα πρέπει επίσης να είναι κατάλληλα σχεδιασμένοι ώστε να υποστηρίζουν τις πολιτικές της ΕΕ σε βασικούς τομείς αρμοδιότητας της ΕΕ: ενίσχυση της ενιαίας αγοράς, δράση για την προστασία του περιβάλλοντος και το κλίμα, ενεργειακή ένωση και μείωση της δημοσιονομικής ετερογένειας στην ενιαία αγορά.

Μια μεταρρύθμιση που εδράζεται στις εν λόγω κατευθυντήριες αρχές θα είναι όχι μόνο πλήρως αιτιολογημένη, αλλά θα έχει και το πλεονέκτημα της εξασφάλισης μιας ορατής σύνδεσης με τις πολιτικές και προτεραιότητες της ΕΕ, της βελτίωσης της συνολικής δημοσιονομικής συνοχής σε επίπεδο ΕΕ και σε εθνικό επίπεδο, και της προώθησης ενός βιώσιμου συστήματος χρηματοδότησης.».

Η έκθεση αυτή επιβεβαιώνει την ανάγκη για άμεση θέσπιση νέων κατηγοριών ιδίων πόρων και διατυπώνει τις απόψεις της σχετικά με τη δυνατότητα εύρεσης νέων καινοτόμων πηγών εσόδων, απαριθμώντας διάφορες κατηγορίες νέων ιδίων πόρων. Σύμφωνα με τις προτάσεις της Ομάδας Υψηλού Επιπέδου, η Ένωση πρέπει να στραφεί στην εύρεση πόρων, οι οποίοι θα είναι συνδεδεμένοι και προσανατολισμένοι με τις δράσεις και τις πολιτικές της Ένωσης.

Η Ομάδα Υψηλού Επιπέδου «θεωρεί ότι ο στόχος μιας μελλοντικής μεταρρύθμισης θα πρέπει να είναι η χρηματοδότηση της πλειονότητας των δαπανών της ΕΕ μέσω αυθεντικά ιδίων πόρων. Η ομάδα διαπίστωσε ότι οι ίδιοι πόροι της ΕΕ ερμηνεύονται στους εθνικούς προϋπολογισμούς ποικιλοτρόπως, γεγονός που καθιστά τις συγκρίσεις μεταξύ των κρατών μελών σχεδόν αδύνατες και καταλήγει σε μια εννοιολογική παρανόηση σύμφωνα με την οποία κάποιοι από τους ίδιους πόρους στην πραγματικότητα θεωρούνται εθνική μεταφορά ή «κόστος», και όχι ένας πόρος που «ανήκει» στην ΕΕ.

Η Ευρωπαϊκή προστιθέμενη αξία αγνοείται παντελώς, όπως επισημαίνει η έκθεση. Προς το παρόν, οι δημοσιονομικές ισορροπίες υπολογίζονται απλά συμψηφίζοντας αυτών που έχουν κατανεμηθεί σε ένα κράτος στο σκέλος των δαπανών με τις εθνικές συνεισφορές του. Η έκθεση υποστηρίζει ότι θα πρέπει να αναζητηθεί μια ευρύτερη μέτρηση προς όφελος των πολιτικών της ΕΕ»¹⁹.

Η έκθεση αυτή καταλήγει προτείνοντας την θέσπιση συγκεκριμένων νέων ιδίων πόρων. Ειδικότερα, πρότειναν την υιοθέτηση των κάτωθι πόρων:

1. Εισφορά επί του διοξειδίου του άνθρακα

Με την υιοθέτηση φορολογικών μέτρων αναφορικά με το διοξείδιο του άνθρακα, επιδιώκεται η επιβολή φορολογίας κατά το στάδιο της κατανάλωσης (και όχι της παραγωγής), η οποία θα υπολογίζεται ανάλογα με το ποσό του διοξειδίου του άνθρακα που θα εκπέμπεται κατά τη

¹⁹«Νέες προτάσεις από ομάδα Μόντι για τον προϋπολογισμό της ΕΕ», 11.01.2017, <https://www.euractiv.gr/section/oikonomia/news/nees-protasis-apo-tin-omada-monti-gia-ton-proypologismo-tis-ee/>

διάρκεια της παραγωγικής διαδικασίας συγκεκριμένων αγαθών, ανεξαρτήτως του αν αυτά παράγονται εντός ή εκτός της ΕΕ.

Με το μέτρο αυτό επιτυγχάνεται η καταπολέμηση της κλιματικής αλλαγής και η ενίσχυση της παρουσίας της Ένωσης, ως παγκόσμιου ηγέτη, στον τομέα της περιβαλλοντικής προστασίας. Σύμφωνα με την έκθεση της Ομάδας Υψηλού Επιπέδου, η υπό κρίση φορολογία δε θα εφαρμόζεται στις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας, παρέχοντας τους κατά αυτό τον τρόπο ένα συγκριτικό πλεονέκτημα εν συγκρίσει με τις συμβατικές πηγές ενέργειας, με τις οποίες καλούνται να ανταγωνιστούν.

Με την εισαγωγή του φόρου αυτού, η Ένωση θα επιτύχει τόσο τη χρηματοδότηση του προϋπολογισμού της όσο και την επίτευξη της καταπολέμησης της κλιματικής αλλαγής, που αποτελεί έναν από τους βασικούς στόχους της ΕΕ.

Βέβαια, επιτυγχάνοντας την καταπολέμηση της κλιματικής αλλαγής αυτό θα σήμαινε ότι τα έσοδα από την υπό κρίση πηγή θα έβαιναν συνεχώς μειούμενα, διότι, ο φόρος αυτός θα αποτελούσε αντικίνητρο για τη χρήση και την κατανάλωση άνθρακα και εκπομπών CO₂. Δεδομένου όμως ότι, μέσω αυτού του πόρου, μπορεί να επιδιωχθεί ο πρωταρχικός στόχος της Ένωσης, δηλαδή η καταπολέμηση της κλιματικής αλλαγής και θα είναι σε θέση η Ένωση να ανταποκριθεί στις παγκόσμιες δεσμεύσεις της για μείωση κατά 40% των εκπομπών κατά το έτος 2030 σε σχέση μ' αυτές του 1990, η σταδιακή μείωση των εσόδων από την εν λόγω πηγή αποτελεί ζήτημα ελάσσοнос σημασίας.

2. Ένταξη των πόρων του ευρωπαϊκού συστήματος εμπορίας ρύπων/ εκπομπών της ΕΕ

Το ευρωπαϊκό σύστημα εμπορίας ρύπων είχε δημιουργηθεί ως μέτρο αντιμετώπισης της κλιματικής αλλαγής. Σύμφωνα με το σύστημα αυτό, η Ένωση θέτει το ανώτατο επιτρεπτό όριο εκπομπών ρύπων για κάθε κράτος μέλος. Τα κράτη μέλη είναι ελεύθερα να εμπορεύονται και να μεταπωλούν το διαθέσιμο όριο των εκπομπών ρύπων τους σε άλλα κράτη μέλη.

Στην περίπτωση που η ως άνω κατηγορία ενταχθεί στο σύστημα των ιδίων πόρων, το γεγονός αυτό θα προκαλέσει αντιδράσεις από τα κράτη μέλη, διότι, με το υφιστάμενο καθεστώς ένα μέρος των εσόδων από το σύστημα της εμπορίας των ρύπων αποδίδεται στα κράτη μέλη και το υπόλοιπο αποδίδεται στην Ένωση για τη χρηματοδότηση δράσεων σχετικών με την κλιματική αλλαγή. Συνεπώς, τα κράτη μέλη πρέπει να συναινέσουν στην μεταφορά «εθνικών εσόδων» προς την Ένωση, βέβαια, η λογική για τη μεταφορά του συνόλου των εσόδων αυτών προς την Ένωση εδράζεται στην φύση και το σκοπό υιοθέτησης του συστήματος εμπορίας ρύπων, ήτοι

της καταπολέμησης της κλιματικής αλλαγής, με συντονισμένες δράσεις οι οποίες θα λαμβάνονται σε ενωσιακό επίπεδο.

3. Εισφορά καυσίμων κίνησης (φόροι επί των ορυκτών καυσίμων / ειδικών φόρων κατανάλωσης)

Η επιβολή φορολογίας επί των καυσίμων κίνησης αποφασίζεται σε εθνικό επίπεδο από τα κράτη μέλη- εντός των πλαισίων που τίθενται από την Οδηγία 2003/96/ΕΕ- και αποτελεί το πλέον σημαντικό τμήμα των εθνικών φορολογικών εσόδων που προέρχονται από τον τομέα των μεταφορών.

Με τη μετατόπιση της φορολογίας των καυσίμων κίνησης από εθνικό σε ενωσιακό επίπεδο, τα οφέλη για τους πολίτες της Ένωσης, θα ήταν πολλαπλά αφενός διότι η αγορά των καυσίμων θα εντασσόταν στο πλαίσιο και στα οφέλη της ενιαίας αγοράς, αποτρέποντας τις ανισορροπίες που διαμορφώνονται στην τιμή των καυσίμων μεταξύ των κρατών μελών, αφού η φορολόγηση θα γινόταν με ενιαίο ενωσιακό συντελεστή αφετέρου θα αποτελούσε ένα σημαντικό εργαλείο για τη χρηματοδότηση και την ανάληψη συλλογικών-ενωσιακών δράσεων προστασίας του περιβάλλοντος.

Παρ' όλα αυτά, η πρόταση της Ομάδας Υψηλού Επιπέδου για την ένταξη των εσόδων αυτών στον ευρωπαϊκό προϋπολογισμό, συνεπάγεται απώλεια των εθνικών φορολογικών εσόδων των κρατών μελών, γεγονός στο οποίο θα εναντιωθούν τα κράτη μέλη.

Σύμφωνα με την έκθεση της Ομάδας, τα εν λόγω έσοδα θα μπορούσαν είτε να αποδίδονται μερικώς προς την Ένωση είτε στο σύνολο τους, θέτοντας σε λειτουργία τον μηχανισμό που προβλέπεται στα άρθρα 192 και 194 της ΣΛΕΕ, σύμφωνα με τα οποία η Ένωση μπορεί να υιοθετεί φορολογικά μέτρα για περιβαλλοντικούς σκοπούς και σκοπούς που σχετίζονται με τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας. Βέβαια, μια τέτοια απόφαση θα απαιτούσε την ομόφωνη απόφαση του Συμβουλίου, συνεπώς τα κράτη μέλη θα μπορούσαν να εναντιωθούν καταψηφίζοντας το μέτρο αυτό ακόμη και αν υιοθετηθεί μ' αυτήν τη διαδικασία.

4. Φόρος ηλεκτρικής ενέργειας

Η φορολογία της ηλεκτρικής ενέργειας αποτελεί μέρος των εθνικών φορολογικών εσόδων όλων των κρατών μελών, τα οποία έχουν θεσμοθετήσει διάφορους φόρους σχετιζόμενους με την ενέργεια.

Επί της ηλεκτρικής ενέργειας μπορούν να επιβληθούν διάφοροι φόροι, όπως φόρος στην παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας, φόρος στη μεταφορά της ηλεκτρικής ενέργειας και φόρος κατά την πώληση αυτής, δηλαδή φόρος στην κατανάλωση της ηλεκτρικής ενέργειας.

Η επιβολή ενός κοινού φόρου ηλεκτρικής ενέργειας ή ενός τέλους, σε ενωσιακό επίπεδο, θα μπορούσε να οδηγήσει σε οικονομίες κλίμακας, οι οποίες θα ωφελούσαν τον τομέα παραγωγής και κατ' επέκταση τους ίδιους του καταναλωτές.

Με την υιοθέτηση ενός ευρωπαϊκού φόρου επί της ηλεκτρικής ενέργειας, οι πολίτες της Ένωσης θα μπορούν να αντιληφθούν άμεσα τη συμμετοχή τους στον ευρωπαϊκό προϋπολογισμό και κατ' επέκταση στις δράσεις της Ένωσης. Σύμφωνα με την έκθεση της Ομάδας Υψηλού Επιπέδου, ο εν λόγω φόρος θα μπορούσε να επιβάλλεται διακριτά από τον αντίστοιχο εθνικό φόρο επί της κατανάλωσης ηλεκτρικής ενέργειας μέσω των λογαριασμών κατανάλωσης. Μ' αυτόν τον τρόπο, όχι μόνον θα μειωθούν τα διοικητικά έξοδα είσπραξης του φόρου αυτού, αλλά θα είναι άμεσα ορατή η οικονομική ενίσχυση των πολιτών στην οικονομία της Ένωσης.

Η ενσωμάτωση της φορολογίας επί της κατανάλωσης της ηλεκτρικής ενέργειας στο σύστημα των ιδίων πόρων, θα αποτελέσει μια σταθερή πηγή εσόδων της Ένωσης, με την οποία αφενός θα ενισχυθεί η χρηματοδότηση του προϋπολογισμού και αφετέρου μέσω της χρηματοδότησης αυτής, θα προωθηθούν οι περιβαλλοντικές πολιτικές δράσεις αυτής. Βέβαια όπως και στην περίπτωση της εισφοράς καυσίμων κίνησης, η ένταξη του φόρου αυτού στο σύστημα των ιδίων πόρων, συνεπάγεται είτε άμεση είτε έμμεση μείωση των εθνικών φορολογικών εσόδων των κρατών μελών, γεγονός το οποίο θα προκαλέσει αντιδράσεις από τα ίδια τα κράτη μέλη.

5. Ευρωπαϊκός φόρος εισοδήματος νομικών προσώπων

Η αναγκαιότητα εισαγωγής ενός κοινού ευρωπαϊκού εταιρικού φόρου υποστηρίζεται ήδη από τη δεκαετία του 1990, ως ένα μέσο για τη δημιουργία ενός δίκαιου, ανταγωνιστικού και σταθερού κοινού φορολογικού συστήματος που θα διέπει τις εταιρείες που δραστηριοποιούνται εντός των ευρωπαϊκών συνόρων.

Αν και η ιδέα για τη δημιουργία μιας κοινής ενοποιημένης φορολογικής εταιρικής βάσης αποσκοπεί πρωτίστως στην καταπολέμηση της φοροαποφυγής, μέρος των εσόδων που μπορούν να εισπραχθούν μέσω της επιβολής ευρωπαϊκής εταιρικής φορολογίας, θα μπορούσαν να ενταχθούν στα έσοδα του ευρωπαϊκού προϋπολογισμού.

6. Φόρος επί των χρηματοπιστωτικών συναλλαγών (ΦΧΣ)

Η ιδέα για την υιοθέτηση του φόρου επί των χρηματοπιστωτικών συναλλαγών προέρχεται από την αντίληψη ότι θα πρέπει να επιβληθεί κάποιου είδους φορολογία και στο χρηματοπιστωτικού τομέα. Μεταξύ των φόρων που θα μπορούσαν να επιβληθούν στον τομέα αυτό συγκαταλέγονται οι φόροι επί των χρηματοπιστωτικών συναλλαγών, οι οποίοι μπορούν να επιβληθούν τόσο στις χρηματαγορές όσο και επί των συναλλαγών μετοχών, ομολόγων και παραγώγων.

Με την επιβολή φόρου επί των χρηματοπιστωτικών συναλλαγών, επιτυγχάνεται η εύρυθμη λειτουργία της ενιαίας αγοράς και η αποφυγή της στρέβλωσης του ανταγωνισμού, ενώ, ταυτόχρονα αποδίδει και οικονομικά οφέλη. Δεδομένου όμως ότι δεν δραστηριοποιούνται όλα τα κράτη μέλη στον χρηματοπιστωτικό τομέα, η υιοθέτηση του φόρου αυτού, με την προοπτική, μέρος των εσόδων να αποδίδονται στον ευρωπαϊκό προϋπολογισμό ως ίδιοι πόροι, θα έθετε ζητήματα άνισης μεταχείρισης μεταξύ των κρατών μελών. Για την εξισορρόπηση των ανισοτήτων, θα έπρεπε να υιοθετηθεί και ένας διορθωτικός μηχανισμός, με τον οποίο θα αποκαθίσταντο τα κράτη που δεν εμφανίζουν έντονη δραστηριοποίηση στον χρηματοπιστωτικό τομέα.

Ωστόσο, σύμφωνα με την Ομάδα Υψηλού Επιπέδου, η Ένωση θα πρέπει σταδιακά να καταργήσει όλους τους διορθωτικούς μηχανισμούς. Συνεπώς, τα ενδεχόμενα έσοδα που θα εισρέουν στον ευρωπαϊκό προϋπολογισμό μέσω του φόρου αυτού, θα πρέπει να ενταχθούν στην κατηγορία των εσόδων από άλλες πηγές και όχι σε αυτοτελή κατηγορία ιδίων πόρων προς αποφυγή δημιουργίας νέων μηχανισμών διόρθωσης.

7. Τραπεζικό τέλος ή φόρος χρηματοπιστωτικών δραστηριοτήτων

Οι διενεργούμενες συναλλαγές του τραπεζικού τομέα, έχουν εξαιρεθεί από την επιβολή φορολογίας, όμως η επιβολή φορολογίας επί της προστιθέμενης αξίας των τραπεζικών συναλλαγών, θα μπορούσε να αποτελέσει μια νέα σημαντική πηγή εσόδων. Τα έσοδα από το φόρο προστιθέμενης αξίας επί των τραπεζικών συναλλαγών, θα μπορούσαν να προορίζονται είτε για την ενίσχυση του τραπεζικού τομέα είτε για την ενίσχυση του ευρωπαϊκού προϋπολογισμού. Στην τελευταία περίπτωση, η υιοθέτηση ενός νέου ιδίου πόρου βασιζόμενου στις τραπεζικές συναλλαγές, θα μπορούσε να ακολουθήσει το πρότυπο του πόρου που στηρίζεται στον ΦΠΑ.

8. Αναμόρφωση του ιδίου πόρου που βασίζεται στον ΦΠΑ

Ο υπό κρίση πόρος έχει πολλάκις επικριθεί από το Ελεγκτικό Συνέδριο, από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αλλά και από την Επιτροπή αφενός για την πολυπλοκότητα του και αφετέρου διότι ο τρόπος με τον οποίο υπολογίζεται η εισφορά των κρατών μελών και εφαρμόζεται στον προϋπολογισμό δε διασφαλίζει την τήρηση της αρχής της διαφάνειας.

Ο πόρος που στηρίζεται στον ΦΠΑ, αποτέλεσε τη βάση για την εισαγωγή και την εφαρμογή των διορθωτικών μηχανισμών, μηχανισμοί οι οποίοι αρχικώς υιοθετήθηκαν για την αποκατάσταση των ανισορροπιών και τέθηκαν σε εφαρμογή υπέρ του Ηνωμένου Βασιλείου.

Με την πάροδο των χρόνων όμως, η εφαρμογή του συστήματος των διορθωτικών μηχανισμών επεκτάθηκε και σε άλλες χώρες και έλαβε διαφορετικές μορφές. Ο πρώτος διορθωτικός μηχανισμός αναφερόταν σε ένα σύστημα υπολογισμού των επιστροφών που θα ελάμβανε το Ηνωμένο Βασίλειο και το οποίο θα υπολογιζόταν με βάση τον πόρο ΦΠΑ. Το ποσό που επιστρέφεται στο Ηνωμένο Βασίλειο επιβαρύνει αναλογικά τα υπόλοιπα κράτη μέλη της Ένωσης, με εξαίρεση τη Γερμανία, την Αυστρία, τις Κάτω Χώρες και τη Σουηδία των οποίων η συμμετοχή τους στην επιστροφή του Ηνωμένου Βασιλείου είναι μειωμένη. Πλέον, στην κατηγορία των διορθωτικών μηχανισμών εντάσσεται και ο μειωμένος συντελεστής υπολογισμού της εισφοράς τους που βασίζεται στον πόρο ΦΠΑ και εφαρμόζεται για την Αυστρία, τη Γερμανία, τις Κάτω Χώρες και τη Σουηδία (0,15% αντί 0,30%), αλλά και οι κατ' αποκοπή μειώσεις στην εισφορά βάση του ΑΕΕ που λαμβάνουν κάποια κράτη μέλη.

Δεδομένου ότι, δεν υπάρχει ομοιογένεια στον τρόπο με τον οποίο κάθε κράτος μέλος εφαρμόζει τον φόρο προστιθέμενης αξίας, για την εύρεση του ποσού που αναλογεί σε κάθε κράτος μέλος να καταβάλει με βάση τον πόρο ΦΠΑ, εφαρμόζεται ένα πολύπλοκο στατιστικό σύστημα υπολογισμού της εναρμονισμένης βάσης ΦΠΑ.

Περαιτέρω, τα έσοδα που προκύπτουν από την εφαρμογή του εν λόγω πόρου είναι έσοδα του ίδιου του ευρωπαϊκού προϋπολογισμού και όχι των κρατών μελών, τα οποία απλώς τα εισπράττουν για λογαριασμό της Ένωσης. Ωστόσο, πολλά από τα κράτη μέλη εγγράφουν το ποσό της εισφοράς που τους αναλογεί στον εθνικό προϋπολογισμό τους, ως μέρος των εξόδων τους. Με την εγγραφή των ποσών αυτών στον εθνικό προϋπολογισμό δίνεται η εντύπωση ότι τα ποσά αυτά αποτελούν «έξοδα», που πρέπει να εγκριθούν από τα εθνικά κοινοβούλια, γεγονός που αντιβαίνει στη βασική αρχή των ιδίων πόρων δυνάμει της οποίας τα έσοδα που προέρχονται από το σύστημα αυτό αποδίδονται αυτοδίκαια και αμετάκλητα στην Ένωση.

Σύμφωνα με την έκθεση της Ομάδας Υψηλού Επιπέδου, ο πόρος που βασίζεται στο ΦΠΑ πρέπει να αναθεωρηθεί με τέτοιο τρόπο ώστε η εφαρμογή του να είναι απλή, δίκαιη και αποτελεσματική. Ένας απλουστευμένος πόρος με βάση τον ΦΠΑ πρέπει να εδράζεται στην εφαρμογή ενός ενιαίου φορολογικού συντελεστή επί των εσόδων από τον αναθεωρημένο ΦΠΑ (πάγια εναρμονισμένη φορολογική βάση σε ολόκληρη την ΕΕ, η οποία θα βασίζεται στην ενιαία αγορά), τα οποία θα εισπράττονται εξ ολοκλήρου από τις διοικήσεις των κρατών μελών ως ίδιος πόρος της Ένωσης.

9. Έσοδα από τη νομισματοκοπή

Τα έσοδα από τη νομισματοκοπή είναι έσοδα της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας από την έκδοση ευρώ και τα οποία καταβάλλονται στα εθνικά δημόσια ταμεία. Μέρος αυτών των εσόδων θα μπορούσε να διατεθεί για τη χρηματοδότηση του ευρωπαϊκού προϋπολογισμού.

Αξίζει να σημειωθεί ότι, η τελική έκθεσή καθώς και οι συστάσεις της Ομάδας Υψηλού Επιπέδου για τους Ιδίους Πόρους, αποτέλεσε τη βάση για τη διαμόρφωση της σημερινής θέσης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου όπως εκτίθεται αμέσως κατωτέρω.

4.3.Η θέση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με διάφορα ψηφίσματα κατά τα τελευταία έτη αναφορικά με το σύστημα των ιδίων πόρων, έχει επισημάνει τα προβλήματα του συστήματος και κυρίως εκείνα που οφείλονται στον υπερβολικά περίπλοκο χαρακτήρα του. Έχει υποβάλει προτάσεις προκειμένου να εξασφαλιστεί η δημοσιονομική ανεξαρτησία της Ένωσης και έχει ασκήσει πιέσεις προς μια μεταρρύθμιση που θα καταστήσει την είσπραξη των εσόδων απλούστερη, διαφανέστερη και δημοκρατικότερη, ζητώντας επανειλημμένα την μεταρρύθμιση του συστήματος των ιδίων πόρων.

Επανειλημμένα έχει τόνισε την ανάγκη να μειωθεί το μερίδιο των εισφορών βάσει του ΑΕΕ και έχει ζητήσει την ουσιαστική μεταρρύθμιση ή την πλήρη κατάργηση του πόρου που στηρίζεται στον ΦΠΑ. Ακόμη, το Κοινοβούλιο έχει προτείνει την καθιέρωση ενός ή περισσότερων νέων ιδίων πόρων, καθώς και την προοδευτική κατάργηση κάθε μορφής επιστροφών μέσω των διορθωτικών μηχανισμών.

Στο ψήφισμά της 14ης Μαρτίου 2018 σχετικά με τη μεταρρύθμιση του συστήματος ιδίων πόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το Κοινοβούλιο ανέφερε τους λόγους υπέρ της μεταρρύθμισης του σημερινού συστήματος ιδίων πόρων, συμπεριλαμβανομένης της ανάγκης για αντιμετώπιση των ελλείψεων του υφιστάμενου συστήματος προκειμένου να μπορούν να χρηματοδοτηθούν οι πολιτικές της ΕΕ και να αντιμετωπισθούν νέες προκλήσεις.

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έχοντας λάβει υπόψιν του την τελική έκθεση και τις συστάσεις που υπέβαλε η Ομάδα Υψηλού Επιπέδου για τους Ιδίους Πόρους, με το από 14 Μαρτίου 2018 ψήφισμά του σχετικά με τη μεταρρύθμιση του συστήματος των ιδίων πόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, πρότεινε την εισαγωγή νέων κατηγοριών ιδίων πόρων για την ενίσχυση του ευρωπαϊκού προϋπολογισμού.

Μεταξύ των αλλαγών που πρότεινε το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αναφορικά με το ισχύον σύστημα, πρότεινε και την υιοθέτηση νέων πόρων που θα απορρέουν από έσοδα από τη νομισματοκοπή, από την εισαγωγή φόρου επί των χρηματοπιστωτικών συναλλαγών σε ευρωπαϊκό επίπεδο, από τη φορολόγηση των εταιρειών στον ψηφιακό τομέα καθώς και από την εισαγωγή περιβαλλοντικού φόρου και περιβαλλοντικών εισφορών. Συγκεκριμένα το Κοινοβούλιο πρότεινε:

1. Τα έσοδα από τη νομισματοκοπή, δηλαδή τα έσοδα που προέρχονται από τα κέρδη της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας από την έκδοση νομίσματος, να αποτελέσουν τη βάση για έναν νέο ίδιο πόρο αντί να καταβάλλονται στα εθνικά δημόσια ταμεία, δεδομένου ότι τα έσοδα αυτά συνδέονται άμεσα με τη νομισματική ένωση της ΕΕ.
2. Τη δημιουργία ενός φόρου επί των χρηματοπιστωτικών συναλλαγών (ΦΧΣ) σε ευρωπαϊκό επίπεδο, ο οποίος θα αποτελέσει τη βάση για τη δημιουργία ενός νέου ιδίου πόρου.
3. Τη φορολόγηση των εταιρειών στον ψηφιακό τομέα και τη δημιουργία ενός νέου ιδίου πόρου για τον προϋπολογισμό της Ένωσης που θα εισπράττεται από τις συναλλαγές στην ψηφιακή οικονομία. Η φορολόγηση αυτή μπορεί να επιτευχθεί μέσα από τη δημιουργία ενός φορολογικού πλαισίου, το οποίο θα συντελέσει στην αντιμετώπιση των φορολογικών στρεβλώσεων που δημιουργούνται από τη δράση των εταιρειών εντός της ενιαίας αγοράς μέσω του ψηφιακού «επιχειρείν».

Με την εισαγωγή ενός νέου ψηφιακού φόρου θα αντιμετωπισθεί το ζήτημα της δημιουργίας φορολογικών παραδείσων (μέσω της ψηφιακής αγοράς) και της φοροαποφυγής που επιτυγχάνεται μέσω της ψηφιακής οικονομίας. Ενώ, ταυτόχρονα θα αποκατασταθούν και οι

ισορροπίες που επιτάσσει ο υγιής ανταγωνισμός εντός των ευρωπαϊκών συνόρων, αφού οι επιχειρήσεις θα καταβάλλουν τους φόρους που τους αναλογούν στον τόπο όπου παράγεται το κέρδος.

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με το ψήφισμά του, τόνισε τη σημασία της λήψης φορολογικών μέτρων για την ψηφιακή αγορά αναφέροντας ότι *«η λήψη των φορολογικών μέτρων αποσκοπεί στον περιορισμό της φοροδιαφυγής και των στρεβλώσεων, του επιθετικού φορολογικού σχεδιασμού ή σχεδίων δημοσιονομικής βελτιστοποίησης και της κατάχρησης ευρωπαϊκών μηχανισμών για την αποφυγή της φορολογίας»*, πρακτικές οι οποίες *«στρεβλώνουν τον ανταγωνισμό στην ενιαία αγορά και στερούν από τα κράτη μέλη νόμιμα φορολογικά έσοδα»*²⁰.

4. Τη δημιουργία περιβαλλοντικών φόρων και την εισαγωγή περιβαλλοντικών εισφορών, ως έναν τρόπο καταπολέμησης της υπερθέρμανσης του πλανήτη και προώθησης της ενεργειακής μετάβασης. Δεδομένου ότι ένας από τους κύριους στόχους των πολιτικών της ΕΕ είναι τόσο η καταπολέμηση της κλιματικής αλλαγής όσο και η μετάβαση προς μια βιώσιμη, κυκλική οικονομία χαμηλών εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα, η υιοθέτηση μέτρων που βοηθούν την επίτευξη των στόχων αυτών είναι επιβεβλημένη.

Σύμφωνα με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, οι ως άνω στόχοι μπορούν να επιτευχθούν μόνο με την υιοθέτηση σε επίπεδο ΕΕ φόρων στην κατανάλωση ενέργειας ή περιβαλλοντικών φόρων, οι οποίοι σύμφωνα με τη γνώμη του Κοινοβουλίου *«μπορούν να διασφαλίσουν τον θεμιτό ανταγωνισμό μεταξύ των επιχειρήσεων και την ορθή λειτουργία της ενιαίας αγοράς και, κατά συνέπεια, να λειτουργήσουν ως κινητήρια δύναμη για τη μετάβαση σε ένα πιο προοδευτικό και βιώσιμο μοντέλο ανάπτυξης»*. Ακόμη, το Κοινοβούλιο τόνισε τη σημασία της πράσινης φορολογίας αναφέροντας ότι αυτή αποτελεί έναν μηχανισμό *«ο οποίος είναι ιδιαίτερα κατάλληλος να συμβάλει στους ευρωπαϊκούς ιδίους πόρους»* και κάλεσε την Επιτροπή *«να ενσωματώσει περαιτέρω τις προτάσεις για πρόσθετους οικολογικούς ιδίους πόρους, όπως περιγράφονται στην έκθεση της Ομάδας Υψηλού Επιπέδου για τους Ιδίους Πόρους και από τον αρμόδιο για τον προϋπολογισμό της ΕΕ επίτροπο, οι οποίες συνάδουν με ορισμένες πολιτικές της Ένωσης, μεταξύ άλλων στους τομείς της ενέργειας (φόρος ενέργειας), του περιβάλλοντος και του κλίματος (μηχανισμός συνοριακής προσαρμογής άνθρακα, φόρος για το πλαστικό και σύστημα εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπών (ΣΕΔΕ)) και των μεταφορών (φόροι οδικών*

²⁰Παράγραφος 49 του από 14 Μαρτίου 2018 ψηφίσματος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

καυσίμων και αεροπορικών εισιτηρίων) με σκοπό την προώθηση πρόσθετων μελλοντικών ιδίων πόρων της Ένωσης»²¹.

Τέλος, το Κοινοβούλιο πρότεινε τη θέσπιση σε ενωσιακό επίπεδο μιας εισφοράς για τα πλαστικά και τα είδη μιας χρήσης, με στόχο την ενθάρρυνση της χρήσης περισσότερο βιώσιμων εναλλακτικών λύσεων²².

4.4.Η πρόταση της Επιτροπής

Η Επιτροπή πρότεινε στο Συμβούλιο τόσο των εκσυγχρονισμό και την απλούστευση των υφιστάμενων ιδίων πόρων όσο και την υιοθέτηση νέων κατηγοριών ιδίων πόρων προκειμένου να καταστεί βιώσιμος ο ευρωπαϊκός προϋπολογισμός και υπέβαλε τις κάτωθι προτάσεις:

1. Τη **διατήρηση των παραδοσιακών πόρων**, η οποία όμως πρέπει να συνοδεύεται με μείωση του ποσοστού που παρακρατείται από τα κράτη μέλη ως έξοδα είσπραξης από 20% στο 10%, διότι, σύμφωνα με την Επιτροπή το υφιστάμενο ποσοστό (20%) είναι υψηλότερο από ό,τι θα ήταν πράγματι αναγκαίο ως κατάλληλο κίνητρο για την επιμελή είσπραξη των τελωνειακών δασμών από τις εθνικές αρχές για λογαριασμό της Ένωσης.

Σύμφωνα με την Επιτροπή, η μείωση του ποσοστού των εξόδων είσπραξης, δικαιολογείται αφενός λόγω του ότι πλέον εφαρμόζονται απλουστευμένες και αυτοματοποιημένες διαδικασίες στους τελωνειακούς ελέγχους, οι οποίες συμβάλλουν στη βελτίωση της σχέσης κόστους-αποτελεσματικότητας των ελέγχων αυτών και αφετέρου διότι σύμφωνα με τα τελευταία στοιχεία σχετικά με τις επιδόσεις της Τελωνειακής Ένωσης, εμφανίζεται πτωτική τάση των ποσοστών ελέγχου κατά τα τελευταία έτη²³. Ουσιαστικά, η Επιτροπή στήριξε την πρόταση της στο γεγονός ότι το ποσοστό που παρακρατούν τα κράτη μέλη είναι αυξημένο σε σχέση με τα πραγματικά έξοδα που διενεργούν για τον τελωνειακό έλεγχο και επεσήμανε ότι μόνον ένα περιορισμένο μέρος των διαθέσιμων πόρων αφιερώνεται σε τελωνειακές δραστηριότητες και στις επιθεωρήσεις των τελωνειακών δασμών αφού τα παρακρατηθέντα από τα κράτη μέλη ποσά δεν στηρίζουν πάντοτε άμεσα μόνον τελωνειακές δραστηριότητες, άλλωστε σύμφωνα με

²¹Παράγραφος 53 και 54 του από 14 Μαρτίου 2018 ψηφίσματος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

²²Παράγραφος 58 του από 14 Μαρτίου 2018 ψηφίσματος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

²³Σε ενωσιακό επίπεδο το 2,1 % των εισαγόμενων ειδών αποτέλεσαν αντικείμενο ελέγχων κατά τον εκτελωνισμό το 2016.

την Επιτροπή, οι εθνικές διοικήσεις έχουν πλέον στη διάθεσή τους λιγότερους ανθρώπινους πόρους για τη διενέργεια ελέγχων.

2. Τη διατήρηση του πόρου που βασίζεται στη **συνεισφορά με βάση το ακαθάριστο εθνικό εισόδημα**, διότι, αποτελεί αναγκαίος παράγοντας προκειμένου να διατηρηθεί η επάρκεια, η σταθερότητα και η προβλεψιμότητα των εσόδων. Η Επιτροπή θεωρεί ότι, η συνεισφορά με βάση το ακαθάριστο εθνικό εισόδημα θα παραμείνει ο «εξισορροπητικός» πόρος, διότι μέσω του εν λόγω πόρου εξασφαλίζεται εκ των προτέρων ότι ο γενικός προϋπολογισμός της Ένωσης είναι πάντοτε ισοσκελισμένος.

3. Την διατήρηση του πόρου που βασίζεται στον **φόρο προστιθέμενης αξίας**, διενεργώντας όμως ουσιώδεις αλλαγές στον τρόπο υπολογισμού αυτού, προκειμένου να εκσυγχρονιστεί και να απλουστευτεί ο μηχανισμός λειτουργίας του. Συγκεκριμένα, η Επιτροπή ανέφερε ότι: *«Η βασιζόμενη στον φόρο προστιθέμενης αξίας συνιστώσα υπήρξε αναπόσπαστο τμήμα της απόφασης για τους ιδίους πόρους από το 1980 και εξασφαλίζει ότι ο προϋπολογισμός της ΕΕ συνδέεται με την Ενιαία Αγορά και τη φορολογική εναρμόνιση. Η φορολογική βάση είναι αρκούντως ευρεία ώστε να παρέχει σταθερές και προβλέψιμες ροές εσόδων. Στο πλαίσιο του ισχύοντος συστήματος, οι βάσεις του Φόρου Προστιθέμενης Αξίας όλων των κρατών μελών έχουν εναρμονιστεί σύμφωνα με τους κανόνες της ΕΕ. Αυτό απαιτεί πολλές διορθώσεις και αντισταθμίσεις, καθώς και περίπλοκο υπολογισμό ενός σταθμισμένου μέσου συντελεστή. Στη συνέχεια, οι βάσεις αυτές υπόκεινται σε ανώτατο όριο το 50 % της βάσης του Ακαθάριστου Εθνικού Εισοδήματος προκειμένου να διορθώνονται τα φθίνοντα στοιχεία του ιδίου πόρου βάσει του Φόρου Προστιθέμενης Αξίας. Τέλος, εφαρμόζεται ενιαίος συντελεστής 0,3 % που εισπράττεται επί της εναρμονισμένης βάσης ΦΠΑ κάθε κράτους μέλους, με εξαίρεση τη Γερμανία, τις Κάτω Χώρες και τη Σουηδία στις οποίες εφαρμόζεται μειωμένος συντελεστής (0,15%).*

Η προτεινόμενη απλούστευση διέπεται από τις ακόλουθες αρχές: i) έμφαση στις παραδόσεις αγαθών και τις παροχές υπηρεσιών που υπόκεινται σε κανονικό συντελεστή· ii) εξορθολογισμός της διαδικασίας για τον υπολογισμό της βάσης ΦΠΑ· και iii) εφαρμογή ενιαίου συντελεστή καταβολής στην υποκείμενη στον κανονικό συντελεστή βάση. Η νέα αυτή προσέγγιση ανταποκρίνεται στο αίτημα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου για προσέγγιση του ιδίου πόρου στην πραγματική βάση του ΦΠΑ και τη σημαντική απλοποίηση των υπολογισμών. Αυτό θα οδηγήσει σε μεγαλύτερη διαφάνεια και λογοδοσία. Ο απλουστευμένος ίδιος πόρος με βάση τον Φόρο Προστιθέμενης Αξίας θα είναι πλήρως

συμβατός με την πρόταση της Επιτροπής για ένα σχέδιο δράσης σχετικά με τον Φόρο Προστιθέμενης Αξίας και τις επακόλουθες προτάσεις²⁴.».

Ακόμη, η Επιτροπή πρότεινε την καθιέρωση της αρχής που ορίζει ότι τα μελλοντικά έσοδα που προκύπτουν άμεσα από τις πολιτικές της ΕΕ θα πρέπει να εισρέουν στον προϋπολογισμό αυτής.

4. Τη **σταδιακή κατάργηση των διορθώσεων**, πρόταση την οποία είχε υποβάλει ήδη από το 2004. Η πρόταση αυτή στηρίζεται στο γεγονός ότι ο μηχανισμός αυτός πλέον έχει καταστεί πολύπλοκος και λιγότερο διαφανής, ενώ έχει διαστρεβλωθεί ο λόγος για τον οποίο εισήχθη, διότι ενώ εισήχθη για λόγους δίκαιης μεταχείρισης μεταξύ των ασθενέστερων οικονομικά κρατών μελών, με την πάροδο των χρόνων εξελίχθηκε και εφαρμόζεται σε κράτη προκειμένου να αντιμετωπισθούν και να ικανοποιηθούν πολιτικά αιτήματα.

5. Την **αύξηση των ανωτάτων ορίων των ιδίων πόρων** για πληρωμές και αναλήψεις υποχρεώσεων σε 1,29 % και 1,35 % αντιστοίχως επί του ακαθάριστου εθνικού εισοδήματος της ΕΕ των 27 κρατών μελών. Η αύξηση αυτή είναι επιβεβλημένη προκειμένου να καλυφθεί το κενό που θα δημιουργηθεί από την αποχώρηση του Ηνωμένου Βασιλείου από την Ευρωπαϊκή Ένωση και για να διασφαλιστεί η ικανότητα της να εκπληρώνει τις οικονομικές της υποχρεώσεις, ακόμα και σε περιόδους οικονομικών υφέσεων λαμβανομένης υπόψιν της ενσωμάτωσης του Ευρωπαϊκού Ταμείου Ανάπτυξης στον προϋπολογισμό της ΕΕ.

Η Επιτροπή πρότεινε την εισαγωγή τριών νέων κατηγοριών ιδίων πόρων, οι οποίοι συνδέονται με βασικές πολιτικές της ΕΕ και εξ αυτού του λόγου θα μπορούσαν να χαρακτηριστούν ως γνήσιοι ίδιοι πόροι. Η εισαγωγή νέων ιδίων πόρων είναι επιβεβλημένη προκειμένου να υπάρξει εισροή νέων εσόδων στον ευρωπαϊκό προϋπολογισμό και να αντιμετωπισθεί τόσο το κενό που θα δημιουργηθεί από την αποχώρηση του Ηνωμένου Βασιλείου όσο και το ζήτημα του πόρου ΑΕΕ. Οι νέοι ίδιοι πόροι που πρότεινε η Επιτροπή εντάσσονται στις ακόλουθες κατηγορίες:

1. Ίδιος πόρος βασισμένος στην κοινή ενοποιημένη βάση φορολογίας εταιρειών

Η Επιτροπή το 2016 είχε υποβάλει πρόταση για τη δημιουργία μιας κοινής βάσης φορολογίας εταιρειών²⁵ και για μια κοινή ενοποιημένη βάση φορολογίας εταιρειών²⁶, σε μια προσπάθεια δημιουργίας ενός εναρμονισμένου συστήματος φορολογίας εταιρειών, η οποία έγινε δεκτή. Η

²⁴Σελ. 7 Πρόταση, Απόφαση του Συμβουλίου για το σύστημα των ιδίων πόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Βρυξέλλες 2.5.2018 (COM 2018. 325 final).

²⁵COM(2016) 685 final.

²⁶COM(2016) 683 final.

ενοποίηση και ο επιμερισμός της ενοποιημένης φορολογικής βάσης μπορούν να αποτελέσουν τη βάση για την εισαγωγή ενός νέου ιδίου πόρου.

Η Επιτροπή ουσιαστικά προτείνει μια συνεισφορά, η οποία θα υπολογίζεται επί της κοινής ενοποιημένης βάσης φορολογίας εταιρειών, δηλαδή επί των εταιρικών κερδών που αποδίδονται σε εθνικό επίπεδο, μέρος αυτών, θα αποδίδεται στην Ένωση. Τα εταιρικά κέρδη που θα αποδίδονται στην Ένωση θα υπολογίζονται βάσει ενός κοινού συντελεστή καταβολής. Με τον τρόπο αυτό η Ένωση δεν θα παρεμβαίνει στις δημοσιονομικές αρμοδιότητες των κρατών μελών, ενώ, ταυτόχρονα θα επιτυγχάνεται η χρηματοδότηση του προϋπολογισμού της ΕΕ απευθείας με τα οφέλη που απολαμβάνουν οι εταιρείες που δραστηριοποιούνται στην ενιαία αγορά²⁷.

2. Ίδιος πόρος βασιζόμενος στο σύστημα εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής της ΕΕ

Η Ένωση δημιούργησε το σύστημα εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπών της ΕΕ προκειμένου να καταπολεμήσει την κλιματική αλλαγή και να επιτύχει τη μείωση των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου με αποδοτικό τρόπο. Το σύστημα εμπορίας εκπομπών της ΕΕ είναι εναρμονισμένο σε ενωσιακό επίπεδο και στηρίζεται σε κοινούς στόχους για το κλίμα, κοινές στρατηγικές μετριασμού και διεθνείς δεσμεύσεις. Τα έσοδα που αποφέρει το σύστημα αυτό αποδίδονται στους εθνικούς προϋπολογισμούς, ωστόσο, η Επιτροπή προτείνει ότι επί των εσόδων αυτών πρέπει να εφαρμόζεται ένας κοινός συντελεστής προκειμένου μέρος των εσόδων αυτών να αποδίδονται στην Ένωση προς ενίσχυση του ευρωπαϊκού προϋπολογισμού.

3. Ίδιος πόρος βάσει των απορριμμάτων πλαστικών συσκευασιών

Η Επιτροπή πρότεινε την εισαγωγή του ως άνω πόρου, όπου οι συνεισφορές των κρατών μελών στον ίδιο πόρο θα υπολογίζονται με την εφαρμογή ενός συντελεστή καταβολής 0,80 EUR/kg επί της ποσότητας των μη ανακυκλωμένων απορριμμάτων πλαστικών συσκευασιών που αναφέρονται κάθε χρόνο στη Eurostat. Η συνεισφορά θα είναι ευθέως ανάλογη προς την ποσότητα των μη ανακυκλωμένων απορριμμάτων πλαστικών συσκευασιών που παράγεται σε κάθε κράτος μέλος και θα αποτελεί κίνητρο για τα κράτη μέλη να περιορίσουν τις ροές αποβλήτων.

²⁷Σελ. 8 Πρόταση, Απόφαση του Συμβουλίου για το σύστημα των ιδίων πόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Βρυξέλλες 2.5.2018 (COM 2018. 325 final): «Ένας ίδιος πόρος βασιζόμενος στην φορολογία των εταιρειών θα είναι δικαιολογημένος στο βαθμό που οι πολυεθνικές επιχειρήσεις επωφελούνται από τις ελευθερίες της ενιαίας αγοράς. Η κοινή ενοποιημένη βάση φορολογίας εταιρειών θα βοηθήσει τις προσπάθειες της Ένωσης για την καταπολέμηση της φοροαποφυγής».

4.5. Η πρόταση του Συμβουλίου για το σύστημα των ιδίων πόρων της ΕΕ (2018/0135)

Βάσει των προτάσεων της Επιτροπής καταρτίστηκε η πρόταση της υπ' αρ. 2018/0135 απόφασης του Συμβουλίου, σύμφωνα με την οποία η θέση της Επιτροπής για αναμόρφωση του συστήματος γίνεται δεκτή.

Στην πρόταση του Συμβουλίου για το σύστημα των ιδίων πόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης αναφέρεται ότι η Ένωση βρίσκεται αντιμέτωπη με την ανάγκη χρηματοδότησης νέων προτεραιοτήτων της Ένωσης και των ευρωπαϊκών δημόσιων αγαθών. Ταυτόχρονα, οι οικονομικές αλλαγές και η παγκοσμιοποίηση θέτουν νέες προκλήσεις για τα εθνικά φορολογικά συστήματα, και υπάρχουν νέες πολιτικές οι οποίες είναι δυνατόν να ενισχυθούν μέσω της παροχής οικονομικών κινήτρων για αυτές σε ενωσιακό επίπεδο. Επιπλέον, αναφέρεται ότι πολλοί έχουν ζητήσει μεταρρύθμιση του σκέλους των εσόδων του προϋπολογισμού προκειμένου να αυξηθεί η σαφήνεια, η δικαιοσύνη και η διαφάνεια²⁸.

Με την πρόταση του, το Συμβούλιο επιδιώκει την απλούστευση βασικών στοιχείων του ισχύοντος συστήματος χρηματοδότησης της ΕΕ καθώς και να το καταστήσει περισσότερο διαφανές. Επιδιώκει την τροποποίηση και τον εκσυγχρονισμό των υφιστάμενων ιδίων πόρων.

Σύμφωνα με την ως άνω πρόταση, τα έξοδα είσπραξης που παρακρατούνται από τα κράτη μέλη θα μειωθούν από το 20 % στο αρχικό τους επίπεδο δηλαδή στο 10 %. Ακόμη, οι διορθώσεις θα καταργηθούν σταδιακά μέσω ενός μεταβατικού μηχανισμού (Σημείο 1.3 αιτιολογικής έκθεσης).

Ειδικότερα, σύμφωνα με το άρθρο 2 της ως άνω πρότασης απόφασης του Συμβουλίου, συνιστούν ιδίους πόρους εγγραφόμενους στον προϋπολογισμό της Ένωσης τα έσοδα από:

α) τους **παραδοσιακούς ιδίους πόρους** από εισφορές, πριμοδοτήσεις, συμπληρωματικά ή εξισωτικά ποσά, πρόσθετα ποσά ή συντελεστές, δασμούς του κοινού δασμολογίου και λοιπούς δασμούς που έχουν θεσπισθεί ή θα θεσπισθούν από τα θεσμικά όργανα της Ένωσης επί των συναλλαγών με τρίτες χώρες, τελωνειακούς δασμούς που επιβάλλονται στα προϊόντα τα οποία υπάγονται στη Συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα που

²⁸ Στο σημείο 1.1 της αιτιολογικής έκθεσης της πρότασης απόφασης του Συμβουλίου, Βρυξέλλες 2.05.2018, COM 2018/325 final.

έχει λήξει, όπως και από εισφορές και άλλα τέλη στο πλαίσιο της κοινής οργάνωσης των αγορών ζάχαρης·

β) την **εφαρμογή ενιαίου συντελεστή καταβολής σε ποσοστό επί των εσόδων του φόρου προστιθέμενης αξίας** που εισπράττονται από τις φορολογητέες με βάση τον κανονικό συντελεστή παραδόσεις αγαθών και παροχές υπηρεσιών διαιρούμενου δια του εθνικού κανονικού συντελεστή του φόρου προστιθέμενης αξίας· ο πραγματικός συντελεστής καταβολής δεν υπερβαίνει το 2 %·

γ) την **εφαρμογή ενιαίου συντελεστή καταβολής στο ποσοστό των φορολογητέων κερδών** που αποδίδονται σε κάθε κράτος μέλος σύμφωνα με τους κανόνες της Ένωσης σχετικά με την **κοινή ενοποιημένη βάση φορολογίας εταιρειών**· ο πραγματικός συντελεστής καταβολής δεν υπερβαίνει το 6 %·

δ) την **εφαρμογή ενιαίου συντελεστή καταβολής του ποσού που αντιπροσωπεύει τα έσοδα από τα δικαιώματα προς πλειστηριασμό** που αναφέρεται στο άρθρο 10 παράγραφος 2 στοιχείο α) της οδηγία 2003/87/EK και της αγοραίας αξίας των μεταβατικών δωρεάν δικαιωμάτων για τον εκσυγχρονισμό του ενεργειακού τομέα, όπως ορίζεται στο άρθρο 10γ παράγραφος 3 της εν λόγω οδηγίας· ο πραγματικός συντελεστής καταβολής δεν υπερβαίνει το 30 %·

ε) την **εφαρμογή ενιαίου συντελεστή καταβολής στο βάρος των απορριμμάτων πλαστικών συσκευασιών που δεν ανακυκλώνονται**· ο πραγματικός συντελεστής καταβολής δεν υπερβαίνει το 1,00 EUR ανά χιλιόγραμμο·

στ) την **εφαρμογή ενιαίου συντελεστή καταβολής**, που θα καθοριστεί στο πλαίσιο της διαδικασίας του προϋπολογισμού βάσει του συνόλου όλων των άλλων εσόδων, στο **άθροισμα των ακαθάριστων εθνικών εισοδημάτων των κρατών μελών**.

Για τους σκοπούς του στοιχείου γ) του πρώτου εδαφίου, ο ενιαίος συντελεστής καταβολής εφαρμόζεται μόνο στα κέρδη των φορολογουμένων για τους οποίους οι ενωσιακοί κανόνες σχετικά με την κοινή ενοποιημένη βάση φορολογίας εταιρειών είναι υποχρεωτικοί.

Για τους σκοπούς του στοιχείου στ) του πρώτου εδαφίου, ο ενιαίος συντελεστής καταβολής εφαρμόζεται στο Ακαθάριστο Εθνικό Εισόδημα εκάστου κράτους μέλους.

Περαιτέρω, σύμφωνα με την πρόταση απόφασης του Συμβουλίου, η κατάργηση των διορθωτικών μηχανισμών θα πρέπει να γίνει σταδιακά έως το τέλος του 2025. Έως τότε θα

υπάρχει μεταβατική περίοδος, με την πρόβλεψη προσωρινών διορθώσεων υπέρ της Αυστρίας, της Δανίας, της Γερμανίας, των Κάτω Χωρών και της Σουηδίας υπό μορφήν κατ' αποκοπήν μειώσεων των εισφορών τους βάσει του ακαθάριστου εθνικού εισοδήματος, προκειμένου να αποφευχθεί σημαντική και ξαφνική αύξηση των εθνικών συνεισφορών για τα κράτη μέλη αυτά.

Σύμφωνα με την πρόταση απόφασης του Συμβουλίου, η Αυστρία θα ωφεληθεί από ακαθάριστη μείωση της ετήσιας συνεισφοράς της βάσει του Ακαθάριστου Εθνικού Εισοδήματος κατά 110 εκατ. EUR το 2021, 88 εκατ. EUR το 2022, 66 εκατ. EUR το 2023, 44 εκατ. EUR το 2024 και 22 εκατ. EUR το 2025. Η Δανία θα ωφεληθεί από ακαθάριστη μείωση της ετήσιας συνεισφοράς της βάσει του Ακαθάριστου Εθνικού Εισοδήματος κατά 118 εκατ. EUR το 2021, 94 εκατ. EUR το 2022, 71 εκατ. EUR το 2023, 47 εκατ. EUR το 2024 και 24 εκατ. EUR το 2025. Η Γερμανία θα ωφεληθεί από ακαθάριστη μείωση της ετήσιας συνεισφοράς της βάσει του Ακαθάριστου Εθνικού Εισοδήματος κατά 2 799 εκατ. EUR το 2021, 2 239 εκατ. EUR το 2022, 1 679 εκατ. EUR το 2023, 1 119 εκατ. EUR το 2024 και 560 εκατ. EUR το 2025. Οι Κάτω Χώρες θα ωφεληθούν από ακαθάριστη μείωση της ετήσιας συνεισφοράς τους βάσει του Ακαθάριστου Εθνικού Εισοδήματος κατά 1 259 εκατ. EUR το 2021, 1 007 εκατ. EUR το 2022, 755 εκατ. EUR το 2023, 503 εκατ. EUR το 2024 και 252 εκατ. EUR το 2025. Η Σουηδία θα ωφεληθεί από ακαθάριστη μείωση της ετήσιας συνεισφοράς της βάσει του Ακαθάριστου Εθνικού Εισοδήματος κατά 578 εκατ. EUR το 2021, 462 εκατ. EUR το 2022, 347 εκατ. EUR το 2023, 231 εκατ. EUR το 2024 και 116 εκατ. EUR το 2025. Όλα αυτά τα ποσά μετρώνται σε τιμές του 2018 και προσαρμόζονται στις τρέχουσες τιμές με την εφαρμογή του πλέον πρόσφατου αποπληθωριστή Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος για την Ένωση, εκφρασμένου σε ευρώ, όπως προβλέπεται από την Επιτροπή, που είναι διαθέσιμος κατά την κατάρτιση του σχεδίου προϋπολογισμού. Οι εν λόγω ακαθάριστες μειώσεις χρηματοδοτούνται από όλα τα κράτη μέλη.

Περαιτέρω, σύμφωνα με το άρθρο 2 § 2, **συνιστούν ιδίους πόρους** εγγραφόμενους στον προϋπολογισμό της Ένωσης τα **έσοδα από άλλες νέες εισφορές** οι οποίες θεσπίζονται στο πλαίσιο κοινής πολιτικής, σύμφωνα με τη Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εφόσον έχει τηρηθεί η διαδικασία του άρθρου 311 της εν λόγω Συνθήκης.

Περαιτέρω, σύμφωνα με το άρθρο 3 το συνολικό ποσό των ιδίων πόρων που θα χορηγείται στην Ένωση για την **κάλυψη των ετήσιων πιστώσεων για πληρωμές δεν θα υπερβαίνει το 1,29% του αθροίσματος των Ακαθάριστων Εθνικών Εισοδημάτων** των κρατών μελών και το **συνολικό ετήσιο ποσό των πιστώσεων για αναλήψεις υποχρεώσεων** που θα εγγράφονται στον

προϋπολογισμό της Ένωσης **δεν θα υπερβαίνει το 1,35%** του αθροίσματος των Ακαθάριστων Εθνικών Εισοδημάτων των κρατών μελών.

Σύμφωνα δε με το άρθρο 6, το ποσοστό της **παρακράτησης των κρατών μελών για τα έξοδα είσπραξης των παραδοσιακών ιδίων πόρων μειώνεται στο 10 %** των εισπραττόμενων ποσών (από 20% που οριζόταν με την απόφαση 2014/335/ΕΕ, Ευρατόμ).

Σημειώνεται ότι, η προαναφερθείσα πρόταση απόφασης του Συμβουλίου, έχει λάβει υπόψιν της το γεγονός ότι το Ηνωμένο Βασίλειο κατά το έτος 2021, θα έχει ήδη αποχωρήσει από την Ένωση. Εξ αυτού του λόγου, ο διορθωτικός μηχανισμός υπέρ του Ηνωμένου Βασιλείου και η διαδικασία εφαρμογής αυτού, δεν αναφέρεται στα άρθρα της ως άνω απόφασης.

5. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Σύμφωνα με το άρθρο 311 της ΣΛΕΕ, η Ένωση προικίζεται με επαρκή μέσα για την επίτευξη των στόχων της και την επιτυχή εφαρμογή των πολιτικών της.

Κύριο μέσο για την εφαρμογή των πολιτικών δράσεων της Ένωσης αποτελούν οι ίδιοι πόροι, δηλαδή η πηγή εσόδων του ευρωπαϊκού προϋπολογισμού. Κατά τα πρώτα χρόνια εφαρμογής του συστήματος αυτού, τα έσοδα που προορίζονταν για τη χρηματοδότηση του προϋπολογισμού της Ένωσης, προέρχονταν από πηγές που συνδέονταν άμεσα με τις δράσεις της αλλά και την ιδέα της ενιαίας αγοράς.

Κατά την εξέλιξη του συστήματος αυτού, εμφιλοχώρησαν πολιτικές αντιθέσεις και παραχωρήσεις, οι οποίες παρέκκλιναν από τη λογική της ευρωπαϊκής δημοσιονομικής ολοκλήρωσης και διαστρέβλωσαν τη λειτουργία του συστήματος, ως σύστημα που προσπορίζεται έσοδα από γνήσιους πόρους της ίδιας της Ένωσης.

Σήμερα, ο προϋπολογισμός χρηματοδοτείται από τους παραδοσιακούς πόρους (τελωνειακούς δασμούς και γεωργικές εισφορές), από την εισφορά που στηρίζεται στο ΦΠΑ, από τον πόρο ΑΕΕ και από διάφορα άλλα έσοδα της Ένωσης (επιβολή προστίμων, φορολογία εισοδήματος του προσωπικού της Ένωσης).

Η εύρυθμη λειτουργία της Ένωσης προϋποθέτει την ύπαρξη επαρκών πόρων που θα στηρίζουν τις δράσεις. Η οικονομική αυτοτέλεια της, αποτελεί βασική προϋπόθεση για τη χάραξη

ανεξάρτητης ευρωπαϊκής πολιτικής. Ωστόσο, με το ισχύον σύστημα των ιδίων πόρων η Ένωση εξαρτάται άμεσα από τα κράτη μέλη, αφού το μεγαλύτερο μέρος των εσόδων της προέρχονται από τον πόρο ΑΕΕ, ο οποίος το έτος 2017 κάλυψε το 56,3% του προϋπολογισμού.

Η οικονομική εξάρτηση της Ένωσης από τα κράτη μέλη, συνεπάγεται περιχαράκωση των ορίων εντός των οποίων μπορεί να δρα και των πολιτικών δράσεων που αναπτύσσει, διότι, αν δεν είναι οικονομικά αυτόνομη επηρεάζεται από τις πολιτικές αποφάσεις των κρατών μελών, που αποτελούν τους χρηματοδότες των δράσεων της.

Η ανάγκη για μεταρρύθμιση του συστήματος των ιδίων πόρων έχει επισημανθεί από τα θεσμικά όργανα της Ένωσης εδώ και πολλά χρόνια και έχουν υποβάλει προτάσεις για την αναθεώρηση του συστήματος αυτού.

Τα κράτη μέλη, μολονότι έχουν αποδεχτεί την ανάγκη μεταρρύθμισης του συστήματος, δεν έχουν αποδεχτεί το ρόλο που τους επιφυλάσσουν οι Συνθήκες, δηλαδή το ρόλο τους ως ρυθμιστές της πορείας της ευρωπαϊκής δημοσιονομικής ολοκλήρωσης, γιατί μια τέτοια αποδοχή συνεπάγεται την απώλεια μέρους των εθνικών εσόδων υπέρ της Ένωσης.

Η κοινοποίηση της απόφασης αποχώρησης του Ηνωμένου Βασιλείου από την Ευρωπαϊκή Ένωση, αποτελεί μοναδική ευκαιρία για την κατάργηση του συστήματος των διορθωτικών μηχανισμών, το οποίο, ενώ, είχε εισαχθεί για την αντιμετώπιση διαφόρων δημοσιονομικών ανισορροπιών, κατέληξε να αποτελεί το ρυθμιστικό παράγοντα των πολιτικών αντιπαραθέσεων που εδράζονταν στη συνεισφορά των κρατών στα έσοδα του ευρωπαϊκού προϋπολογισμού.

Η έξοδος του Ηνωμένου Βασιλείου από την Ένωση, εντείνει την ανάγκη για άμεση εξεύρεση νέων πηγών εσόδων προκειμένου να καλυφθεί το κενό που θα δημιουργηθεί στον ευρωπαϊκό προϋπολογισμό.

Έχουν υποβληθεί διάφορες προτάσεις για την υιοθέτηση νέων πηγών εσόδων, προσανατολισμένες στις πολιτικές δράσεις της ίδιας της Ένωσης. Μεταξύ των νέων κατηγοριών ιδίων πόρων που έχουν προταθεί, συγκαταλέγονται και οι κάτωθι: α. Εισφορά επί του διοξειδίου του άνθρακα, β. ένταξη των πόρων του ευρωπαϊκού συστήματος εμπορίας ρύπων/εκπομπών της ΕΕ, γ. εισφορά καυσίμων κίνησης (φόροι επί των ορυκτών καυσίμων / ειδικών φόρων κατανάλωσης), δ. φόρος ηλεκτρικής ενέργειας, ε. ευρωπαϊκός φόρος εισοδήματος νομικών προσώπων, στ. φόρος επί των χρηματοπιστωτικών συναλλαγών (ΦΧΣ), ζ. τραπεζικό τέλος ή φόρος χρηματοπιστωτικών δραστηριοτήτων, η. αναμόρφωση του ίδιου πόρου που βασίζεται στον ΦΠΑ καθώς και θ. έσοδα από τη νομισματοκοπή.

Το κοινό χαρακτηριστικό των προτεινόμενων νέων κατηγοριών προς ένταξη στο σύστημα των ιδίων πόρων είναι ο ευρωπαϊκός προσανατολισμός τους και η σύνδεση τους με τις πολιτικές της Ένωσης.

Σύμφωνα με τις προτάσεις της Επιτροπής, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, η μεταρρύθμιση του συστήματος και η υιοθέτηση νέων ιδίων πόρων πρέπει να συμπεριληφθεί στην επόμενη απόφαση του Συμβουλίου και να υιοθετηθεί από όλα τα κράτη μέλη.

Οι προτάσεις που υπέβαλαν τα θεσμικά όργανα της Ένωσης σχετικά με την αναμόρφωση των ιδίων πόρων αποτελούν μια προσπάθεια επαναφοράς του συστήματος στην αρχική του λειτουργία, όπου τα έσοδα από τις πολιτικές δράσεις της Ένωσης θα πρέπει να προορίζονται για την ενίσχυση και τη χρηματοδότηση του προϋπολογισμού της. Παρότι οι προτάσεις αυτές συνιστούν μια αξιόλογη προσπάθεια για μεταρρύθμιση του συστήματος, δε μπορούν να χαρακτηριστούν ως ρηξικέλευθες αλλαγές.

Η απουσία ουσιαστικού πρόοδου στο πεδίο των μεταρρυθμίσεων οφείλεται στο γεγονός ότι τα ίδια τα κράτη μέλη αντίκεινται στην δημιουργία νέων πηγών εσόδων του ευρωπαϊκού προϋπολογισμού, διότι, έχουν τη λανθασμένη πεποίθηση ότι αυτό θα συνεπαγόταν μείωση εθνικών εσόδων.

Ακόμη και αν υποθεθεί ότι η υιοθέτηση ενός νέου πόρου συνεπάγεται την απώλεια υφιστάμενων φορολογικών εθνικών εσόδων, τα κράτη μέλη πρέπει να κατανοήσουν ότι ο αποχωρισμός μέρους των εθνικών τους εσόδων, αποτελεί μια θυσία που εκπορεύεται από την φύση τους ως μέλη της Ένωσης. Άλλωστε, τα έσοδα της Ένωσης προορίζονται για την εξυπηρέτηση των δράσεων, με τις οποίες ωφελούνται τα ίδια τα κράτη μέλη.

ΠΗΓΕΣ

1. Margit Schratzenstaller, The EU own resources system — Reform needs and options, *Intereconomics*, Σεπτέμβριος 2013, τόμος 48, έκδοση 5, σελ. 303–313
2. Patomäki, Heikki Olavi, A new approach to EU convergence, *The Progressive Post*, Φεβρουάριος 2018, τεύχος 7 σελ. 70-71
3. Jörg Haas, Eulalia Rubio, Brexit and the eu budget: threat or opportunity?, μέρος του ερευνητικού έργου “Repair and Prepare: Strengthen the euro” του «Bertelsmann Stiftung» και του «Jacques Delors Institut», 16.01.2017, <https://www.delorsinstitut.de/2015/wp-content/uploads/2017/01/BrexitEUBudget-HaasRubio-JDI-JDIB-Jan17.pdf>
4. Dirk Foremny, Sub-national deficits in European countries: The impact of fiscal rules and tax autonomy, *European Journal of Political Economy*, τόμος 34, Ιούνιος 2014, σελίδες 86-110
5. Clemens FuestFriedrich, HeinemannMartin Ungerer, Reforming the Financing of the European Union: A Proposal, *Intereconomics*, Σεπτέμβριος 2015, τόμος 50, τεύχος 5, σελ. 288–293
6. Margit Schratzenstalle, Alexander Krenek, Danuše Nerudová, Marian Dobranschi, EU taxes as genuine own resources to finance the EU budget – Pros, cons and sustainability- oriented criteria to evaluate potential tax candidates, *Fair Tax Working Paper No. 3*, Ιούνιος 2016, <http://ec.europa.eu/budget/mff/Library/hlgor/selected-readings/40-DOC-COMM-EuTaxes-Schratzenstalle.pdf>
7. Thies Buettner, Michael Thöne, The Future of EU-Finances, Working Papers for the Brussels Symposium on 14 January 2016, FiFo Institute for Public Economics at the University of Cologne, 2016, http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Downloads/2016-01-14-final-report-future-eu-finances.pdf?__blob=publicationFile&v=4
8. Cottarelli, C., A European fiscal union: the case for a larger central budget, (2016), *Economia Politica*, τεύχος 33(1), σελ. 1–8
9. Monti, Mario, Daniel Daianu, Clemens Fuest, Kristalina Georgieva, Ivailo Kalfin, Alain Lamassoure, Pierre Moscovici, Ingrida Simonyte, Frans Timmermans and Guy Verhofstadt, ‘Future Financing of the EU – Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources’, (2016) http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/library/reports-communication/hlgor-report_20170104.pdf

10. Alexander Hudetz, Ann Mumford, Danuse Nerudova, Margit Schratzenstaller, Reform needs and options in the EU system of own resources, Published online: 17 October 2017, Springer Science+Business Media, LLC 2017, <https://link.springer.com/article/10.1007/s10663-017-9393-3>
11. Pierre Boulanger, George Philippidis, The EU budget battle: Assessing the trade and welfare impacts of CAP budgetary reform, 11.02.2015, Elsevier
12. Gabriele Cipriani, Financing the EU budget moving forward or backwards?, 2014, Published by Rowman & Littlefield International, Ltd.
13. Jacques Le Cacheux, Funding the EU Budget with a Genuine Own Resource: The Case for a European Tax, Springer link, https://link.springer.com/chapter/10.1057/9780230276130_7
14. Simona Piattoni και Laura Polverari, Handbook on Cohesion Policy in the Eu, 2016, Edward Elgar publishing,
15. Arnold, Jens Matthias, Brys, Bert, Heady, Christopher, Johansson, Asa, Schwellnus, Cyrille και Vartia, Laura, Tax Policy for Economic Recovery and Growth, The Economic Journal, 2011, τεύχος 121, σελ. 59-80,
16. Barrios, Salvador, Nicodème, Gaëtan, και Sanchez Fuentes, Antonio Jesus, Effective Corporate Taxation, Tax Incidence and Tax Reforms: Evidence from OECD Countries, 2014, European Commission Taxation Paper 45,
17. Begg, Ian and Heinemann, Friedrich, New Budget, Old Dilemmas, 2006, Centre for European Reform Briefing Note,
18. Begg, Ian, Enderlein, Henrik, Le Cacheux, Jacques and Mrak, Mojmir, Financing of the European Union Budget: Study for European Commission, Final Report, 2008, Brussels: Directorate General for Budget,
19. Cannas, Giuseppina, Cariboni, Jessica, Marchesi, Massimo, Nicodème, Gaëtan, Petracco Giudici, Marco και Zedda, Stefano, Financial Activities Taxes, Bank Levies and Systemic Risk, 2014, European Commission Taxation Paper 43,
20. Cattoir, Philippe, Tax-based EU Own Resources: An Assessment, 2004, European Commission Directorate-General Taxation & Customs Union Working Paper 1/2004
21. Νικόλαος Μπάρμπας, Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου, 7^η έκδοση, 2018, Εκδόσεις Σάκκουλα