



ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

Βρυξέλλες, 14.7.2004
COM(2004) 505 τελικό

Τόμος I

Έκθεση από την Επιτροπή

Η χρηματοδότηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Έκθεση της Επιτροπής

σχετικά με τη λειτουργία του συστήματος ιδίων πόρων

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Το άρθρο 9 της ισχύουσας απόφασης¹ για τους ίδιους πόρους καλεί την Επιτροπή να

«πραγματοποιήσει, μέχρι την 1η Ιανουαρίου 2006, μια γενική επανεξέταση του συστήματος ιδίων πόρων που θα συνοδεύεται ενδεχομένως από κατάλληλες προτάσεις, βάσει όλων των σχετικών παραγόντων, οι οποίες θα καλύπτουν, μεταξύ άλλων, τις επιπτώσεις διεύρυνσης στη χρηματοδότηση του προϋπολογισμού, τις δυνατότητες τροποποίησης της δομής των ιδίων πόρων δια της δημιουργίας ενός νέου αυτόνομου ίδιου πόρου, τη διόρθωση των δημοσιονομικών ανισορροπιών που παραχωρείται στο Ηνωμένο Βασίλειο, καθώς και τη μείωση που χορηγείται στην Αυστρία, τη Γερμανία, τις Κάτω Χώρες και τη Σουηδία, βάσει του άρθρου 5 παράγραφος 1».

Ανταποκρινόμενη σε αίτημα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και σε συμφωνία με το Συμβούλιο, η Επιτροπή ανέλαβε τη δέσμευση να υποβάλει την προαναφερόμενη επανεξέταση της λειτουργίας του συστήματος χρηματοδότησης πριν από τα τέλη του 2004.

Στις 10 Φεβρουαρίου 2004 η Επιτροπή εξέδωσε ανακοίνωση² σχετικά με τις δημοσιονομικές προοπτικές για την περίοδο 2007-2013. Η ανακοίνωση επισημαίνει δύο κύρια στοιχεία του ισχύοντος συστήματος ιδίων πόρων που απαιτούν ιδιαίτερη προσοχή: πρώτον, την ανεπαρκή διαφάνεια του συστήματος για τους πολίτες της ΕΕ σε συνδυασμό με την περιορισμένη αυτονομία του από τα εθνικά δημόσια ταμεία και, δεύτερον, την ανάγκη μεταρρύθμισης του υφιστάμενου μηχανισμού διόρθωσης των αρνητικών δημοσιονομικών ανισορροπιών.

Με βάση τις κατευθύνσεις αυτές, η παρούσα έκθεση εξετάζει το ισχύον σύστημα και τα κυριότερα μειονεκτήματά του, προτείνει έναν γενικευμένο διορθωτικό μηχανισμό για την βραχυπρόθεσμη αντιμετώπιση του κυριότερου προβλήματος και εισηγείται μια αποτελεσματική, διαφανή και δημοκρατική διάρθρωση ιδίων πόρων, για τον μακροπρόθεσμο ορίζοντα.

Λεπτομερέστερη ανάλυση των θεμάτων αυτών περιλαμβάνεται στο έγγραφο εργασίας που επισυνάπτεται στην παρούσα έκθεση.

1. ΤΟ ΙΣΧΥΟΝ ΣΥΣΤΗΜΑ ΙΔΙΩΝ ΠΟΡΩΝ

Το ισχύον σύστημα ιδίων πόρων είναι αποτέλεσμα διαδοχικών τροποποιήσεων του αρχικού συστήματος, που τέθηκε σε εφαρμογή το 1970. Το σύστημα μπορεί να διαιρεθεί στις εξής τρεις κατηγορίες:

- (1) Παραδοσιακοί ίδιοι πόροι (ΠΠΠ). Πρόκειται κυρίως για τελωνειακούς δασμούς που εισπράττουν τα κράτη μέλη εξ ονόματος της ΕΕ.
- (2) Πόρος βασιζόμενος στον φόρο προστιθέμενης αξίας (ΦΠΑ). Ο πόρος ΦΠΑ απορρέει από τις στατιστικές «θεωρητικές» εναρμονισμένες βάσεις ΦΠΑ των κρατών μελών, που υπολογίζονται βάσει των εθνικών εισπράξεων ΦΠΑ.

¹ Απόφαση 2000/597/ΕΚ, Ευρατόμ του Συμβουλίου σχετικά με το σύστημα των ιδίων πόρων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, ΕΕ L 253 της 7.10.2000, σ. 42.

² COM(2004) 101 τελικό της 10ης Φεβρουαρίου 2004.

Επιπλέον, όσον αφορά τη θεωρητική βάση ΦΠΑ σε ορισμένες περιπτώσεις εφαρμόζεται ανώτατο όριο ίσο προς το 50% του ακαθάριστου εθνικού εισοδήματος (ΑΕΕ) κάθε κράτους μέλους ώστε να αντισταθμίζεται η ελαφρά «φθίνουσα» τάση του ΦΠΑ. Έτσι ο βασιζόμενος στον ΦΠΑ ίδιος πόρος μετατρέπεται στην πράξη σε πόρο βασιζόμενο στο ΑΕΕ για τις χώρες για τις οποίες ισχύει το ανώτατο όριο.

Ο συντελεστής επί του ΦΠΑ δεν δύναται να υπερβαίνει το 0,5% της βάσης.

- (3) Πόρος βασιζόμενος στο ΑΕΕ. Πρόκειται για συμπληρωματικό πόρο που χρησιμεύει για την εξισορρόπηση του προϋπολογισμού. Επιβάλλεται ως ενιαίος συντελεστής σε συνάρτηση με το ΑΕΕ εκάστου κράτους μέλους. Δεν υπάρχει συγκεκριμένο όριο για τον συντελεστή αυτόν πλην του ανώτατου ορίου των ιδίων πόρων που περιορίζει το συνολικό ύψος όλων των ιδίων πόρων στο 1,24% του ΑΕΕ της ΕΕ.

Τέλος, μέρος του συστήματος ιδίων πόρων αποτελεί και ένας ειδικός μηχανισμός διόρθωσης της δημοσιονομικής ανισορροπίας του Ηνωμένου Βασιλείου (βλ. ενότητα 3). Ο μηχανισμός αυτός τροποποιήθηκε επανειλημμένα με αποτέλεσμα να καταστεί πολύπλοκος και αδιαφανής.

Οι τελευταίες αλλαγές στο σύστημα ιδίων πόρων αποφασίστηκαν από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Βερολίνου το 1999. Οι αλλαγές αυτές επέτειναν ακόμη περισσότερο την φθίνουσα τάση τόσο των παραδοσιακών όσο και των βάσει του ΦΠΑ ιδίων πόρων, καθώς και την αντίστοιχη αύξηση του μεριδίου των συνεισφορών βάσει του ΑΕΠ³/ΑΕΕ.

Πίνακας 1 - Σύνθεση των ιδίων πόρων της ΕΕ
(ως ποσοστό του συνόλου των ιδίων πόρων, ταμειακή βάση)

ΙΔΙΟΙ ΠΟΡΟΙ 1996-2005										
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002¹	2003	2004²	2005³
ΠΠΠ	19,1%	18,8%	17,2%	16,8%	17,4%	18,1%	11,9%	13,0%	12,0%	11,4%
ΦΠΑ	51,3%	45,5%	40,3%	37,8%	39,9%	38,7%	28,8%	25,4%	14,6%	14,1%
ΑΕΠ/ΑΕΕ	29,6%	35,7%	42,5%	45,4%	42,7%	43,2%	59,3%	61,6%	73,4%	74,5%
Σύνολο ιδίων πόρων (δισ. ευρώ)	71,1	75,3	82,2	82,5	88,0	80,7	77,7	83,6	93,3	108,5

¹ Από το 2002 το ποσοστό των ΠΠΠ που κρατούν τα κράτη μέλη ως αντιστάθμισμα για το κόστος είσπραξης αυξήθηκε από 10% σε 25%. Η διαφορά αυτή αντιστοιχούσε περίπου σε 2,2 δισ. ευρώ το 2002, καθώς και το 2003.

² Προσχέδιο διορθωτικού προϋπολογισμού αριθ. 8/2004 (EU-25).

³ Προσχέδιο του προϋπολογισμού 2005.

³ Προ του 2002, πόρος βάσει του ΑΕΠ (ακαθάριστου εθνικού προϊόντος).

2. ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΩΝ ΕΠΙΔΟΣΕΩΝ ΤΟΥ ΙΣΧΥΟΝΤΟΣ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΙΔΙΩΝ ΠΟΡΩΝ

2.1. Κριτήρια αξιολόγησης

Το σύστημα των ιδίων πόρων και οι μεμονωμένοι ίδιοι πόροι μπορούν να αξιολογηθούν με βάση συγκεκριμένα κριτήρια. Είναι σχεδόν αδύνατο να ικανοποιούν οι μεμονωμένοι ίδιοι πόροι όλα τα κριτήρια αξιολόγησης. Ωστόσο, ένα σύστημα βασιζόμενο σε έναν συνδυασμό πόρων διαφορετικής προέλευσης δύναται να ανταποκρίνεται σε λογικό βαθμό στα κυριότερα συναφή κριτήρια.

Στην παρούσα έκθεση συναφή θεωρούνται τα ακόλουθα επτά κριτήρια αξιολόγησης:

- *Ευκρίνεια και απλότητα,*
- *Δημοσιονομική αυτονομία,*
- *Αποτελεσματικότερη κατανομή των οικονομικών πόρων,*
- *Επάρκεια,*
- *Διοικητική αποτελεσματικότητα κόστους,*
- *Σταθερότητα εσόδων,*
- *Δίκαιη κατανομή των ακαθάριστων συνεισφορών.*

2.2. Αξιολόγηση

Το ισχύον σύστημα ανταποκρίθηκε ικανοποιητικά στα κριτήρια της επάρκειας και της σταθερότητας αλλά είναι σαφές ότι υστερεί όσον αφορά το κριτήριο της ευκρίνειας και απλότητας και ότι δεν συμβάλλει σημαντικά στην αποτελεσματικότερη κατανομή των οικονομικών πόρων στην ΕΕ. Με την πάροδο του χρόνου, το σύστημα χρηματοδότησης έγινε πολυπλοκότερο, πράγμα το οποίο δυσκολεύει τον ενδιαφερόμενο πολίτη να κατανοήσει τη λειτουργία του. Επιπλέον, η δημοσιονομική αυτονομία περιορίζεται όλο και περισσότερο. Μολονότι η χρηματοδότηση του προϋπολογισμού εξασφαλίζεται με κανόνες δεσμευτικούς για όλα τα κράτη μέλη, δεν υπάρχει σχεδόν κανένας άμεσος δεσμός με τους πολίτες ή τους φορολογούμενους. Αντ' αυτού, η χρηματοδότηση του προϋπολογισμού βασίζεται σε μεταφορές από τα εθνικά δημόσια ταμεία. Όσον αφορά τα υπόλοιπα κριτήρια, το ισχύον σύστημα χρηματοδότησης παρουσιάζει διάφορες ελλείψεις, που εξετάζονται αναλυτικότερα στο έγγραφο εργασίας της Επιτροπής που επισυνάπτεται στην παρούσα έκθεση.

3. ΠΡΟΛΗΨΗ ΤΩΝ ΥΠΕΡΒΟΛΙΚΩΝ ΑΡΝΗΤΙΚΩΝ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΩΝ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΩΝ

3.1. Το ζήτημα των δημοσιονομικών ανισορροπιών

Η Ευρωπαϊκή Ένωση είναι μια κοινότητα αλληλεγγύης στην οποία ορισμένα μέρη του προϋπολογισμού της υπηρετούν έναν σαφή στόχο αλληλεγγύης ενώ άλλα χρησιμεύουν για τη χρηματοδότηση της επίτευξης συγκεκριμένων στόχων στο πλαίσιο προγραμμάτων συμφωνημένων σε επίπεδο ΕΕ. Αυτό οδηγεί σε καθαρά δημοσιονομικά οφέλη από τον προϋπολογισμό και σε καθαρές συνεισφορές σε αυτόν, μολονότι τα οφέλη ευνοούν την Ένωση ως σύνολο.

Τα καθαρά δημοσιονομικά αποτελέσματα, μετρούμενα με βάση τη διαφορά μεταξύ συνεισφορών στον προϋπολογισμό της ΕΕ και εισπράξεων από αυτόν, είναι φανερό ότι δεν εξηγούν πλήρως τα οφέλη που απορρέουν από τη συμμετοχή στην ΕΕ.

Ωστόσο, το μέγεθος ορισμένων από τις ανισοροπίες αυτές, αποτέλεσε το επίκεντρο πολιτικών συζητήσεων. Το 1984, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Fontainebleau εισήγαγε τον υφιστάμενο διορθωτικό μηχανισμό για την καθαρή συνεισφορά ενός κράτους μέλους, του Ηνωμένου Βασιλείου. Με τον μηχανισμό αυτόν επιστρέφονται στο Ηνωμένο Βασίλειο τα 2/3 των καθαρών συνεισφορών του σύμφωνα με την αρχή της κατανομής των δαπανών. Η εισαγωγή βασίστηκε στη γενική αρχή που υπαγορεύει ότι

"οποιοδήποτε κράτος μέλος με δημοσιονομικό βάρος το οποίο είναι υπερβολικό σε σχέση με τη σχετική του ευημερία μπορεί να τύχει διόρθωσης σε κατάλληλο χρόνο".

Μολονότι η διόρθωση αποφασίστηκε μόνον για την περίπτωση του Ηνωμένου Βασιλείου, η αρχή μιας γενικευμένης διόρθωσης είχε ήδη αναγνωριστεί στο Fontainebleau («οποιοδήποτε κράτος μέλος») και η διόρθωση θα βασιζόταν στο μέγεθος της δημοσιονομικής ανισοροπίας («υπερβολικό») και στην ευημερία ενός κράτους μέλους σε σχέση με το σύνολο της ΕΕ («σχετική ευημερία»).

Την τελευταία 20ετία, οι οικονομικές εξελίξεις, η διεύρυνση και οι αλλαγές στη δομή του κοινοτικού προϋπολογισμού τροποποίησαν σημαντικά το πλαίσιο στο οποίο εφαρμόζεται ο υφιστάμενος διορθωτικός μηχανισμός για το Ηνωμένο Βασίλειο.

Ο πίνακας που ακολουθεί δείχνει την εξέλιξη του κατά κεφαλή ακαθάριστου εθνικού εισοδήματος (ΑΕΕ) εκφρασμένου σε πρότυπα αγοραστικής δύναμης (ΠΑΔ)⁴, μεταξύ 1984 και 2003, για όλα τα κράτη μέλη που δεν ήταν καθαροί συνεισφέροντες στον προϋπολογισμό της ΕΕ το 2002⁵.

ΑΕΕ κατά κεφαλή των καθαρών συνεισφερόντων		
(σε ΠΑΔ) (μέσος όρος ΕΕ-15=100)		
	2003	1984
Ηνωμένο Βασίλειο	111.2	90.6
Δανία	111.1	104.0
Αυστρία	109.8	--
Κάτω Χώρες	106.6	95.0
Σουηδία	104.6	--
Γαλλία	104.2	104.0
Γερμανία	98.6	109.6
Ιταλία	97.3	92.9

⁴ Τα ΠΑΔ αποτελούν ένα τεχνητό νόμισμα που αντικατοπτρίζει τις διαφορές στα εθνικά επίπεδα τιμών που δεν λαμβάνονται υπόψη στις συναλλαγματικές ισοτιμίες. Η μονάδα αυτή επιτρέπει ουσιαστικές συγκρίσεις μεταξύ οικονομικών μεγεθών διαφόρων χωρών.

⁵ Στα καθαρά αποτελέσματα που παρουσιάζονται στο παρόν έγγραφο, όπως και σε εκείνα που χρησιμοποιούνται για τη διόρθωση του Ηνωμένου Βασιλείου, συνυπολογίζονται οι διοικητικές δαπάνες. Για τον λόγο αυτόν, το Βέλγιο και το Λουξεμβούργο δεν συγκαταλέγονται στους καθαρούς συνεισφέροντες. Δεδομένου ότι η διόρθωση καταβάλλεται μετά ένα έτος, η διόρθωση για το 2007 θα καταβληθεί το 2008.

Λαμβάνοντας υπόψη τη θεαματική εξέλιξη της θέσης του Ηνωμένου Βασιλείου σε σχέση με άλλους καθαρούς συνεισφέροντες και κατ' εφαρμογή της αρχής του Fontainebleau, η χορήγηση διόρθωσης σε αποκλειστική βάση στο Ηνωμένο Βασίλειο πρέπει να επανεξεταστεί. Συνεπώς, ο υφιστάμενος μηχανισμός πρέπει να μετατραπεί σε γενικευμένο διορθωτικό μηχανισμό, τηρουμένων των δύο στόχων της

- πρόληψης των υπερβολικών αρνητικών δημοσιονομικών αποτελεσμάτων σε συνδυασμό με μείωση των διαφορών μεταξύ καθαρών συνεισφερόντων με παρόμοια επίπεδα ευημερίας, και
- διατήρησης του κόστους χρηματοδότησης του μηχανισμού σε λογικά επίπεδα.

3.2. Αντίκτυπος του υφιστάμενου διορθωτικού μηχανισμού στα καθαρά αποτελέσματα των κρατών μελών

Βάσει του υφιστάμενου μηχανισμού, στο Ηνωμένο Βασίλειο επιστρέφεται το 66% της καθαρής συνεισφοράς του. Ο μηχανισμός χρηματοδοτείται από όλα τα κράτη μέλη αναλόγως του μεριδίου τους στο ΑΕΕ με τις ακόλουθες εξαιρέσεις:

- Το Ηνωμένο Βασίλειο δεν συμμετέχει στη χρηματοδότηση της έκπτωσης που λαμβάνει το ίδιο
- το μερίδιο της Γερμανίας, των Κάτω Χωρών, της Αυστρίας και της Σουηδίας περιορίζεται στο 25% του κανονικού τους μεριδίου.

Μολονότι η καθαρή θέση του Ηνωμένου Βασιλείου προ της διόρθωσης έχει αλλάξει πολύ λίγο από την εισαγωγή του μηχανισμού αυτού μέχρι σήμερα (-0,48% του ΑΕΕ το 1985 έναντι -0,47% του ΑΕΕ την περίοδο 1996-2002), η τελική καθαρή θέση της χώρας αυτής έχει βελτιωθεί σημαντικά σε σχέση με άλλα κράτη μέλη που παρουσιάζουν ανάλογα ή ακόμη και χαμηλότερα επίπεδα ευημερίας, όπως οι Κάτω Χώρες και η Γερμανία (-0,47% και -0,44%, αντίστοιχα).

Σημαντικότερος παράγοντας αξιολόγησης του υφιστάμενου διορθωτικού μηχανισμού είναι ο αντίκτυπος της διεύρυνσης. Με την ένταξη νέων καθαρών αποδεκτών, τα καθαρά αποτελέσματα όλων των παλαιών κρατών μελών θα επιδεινωθούν εξαιτίας της αύξησης του μεριδίου δαπανών που διοχετεύεται στα νέα κράτη μέλη. Χάρη στον ισχύοντα μηχανισμό, όμως, το μέγεθος της διόρθωσης θα αυξηθεί πάρα πολύ για το Ηνωμένο Βασίλειο με αποτέλεσμα να αυξηθεί το κόστος για τα υπόλοιπα κράτη μέλη, περιλαμβανομένων όλων των νέων κρατών μελών. Σε περίπτωση που εξακολουθήσει να ισχύει ο υφιστάμενος διορθωτικός μηχανισμός, σύμφωνα με εκτιμήσεις της Επιτροπής βάσει της πρότασής της για τις δημοσιονομικές προοπτικές της περιόδου 2007-2013, η διόρθωση για το Ηνωμένο Βασίλειο θα αυξηθεί κατά περισσότερο από 50%.

3.3. Ο προτεινόμενος γενικευμένος διορθωτικός μηχανισμός

Η Επιτροπή προτείνει τη γενίκευση του διορθωτικού μηχανισμού προκειμένου να πλησιάσει το σύστημα περισσότερο τον αρχικό στόχο της πρόληψης της εμφάνισης

υπερβολικών δημοσιονομικών επιβαρύνσεων. Η εισαγωγή ενός «δικτύου ασφαλείας» για τους μεγάλους καθαρούς συνεισφέροντες των οποίων η καθαρή συνεισφορά υπερβαίνει ένα δεδομένο επίπεδο μπορεί επίσης να διευκολύνει μια πιο εποικοδομητική προσέγγιση όσον αφορά την εξασφάλιση των δημοσιονομικών μέσων που θα επιτρέψουν την αντιμετώπιση των πολιτικών προκλήσεων της διευρυμένης Ένωσης.

Η μελλοντική διόρθωση πρέπει να υπολογίζεται βάσει του καθαρού δημοσιονομικού αποτελέσματος εκάστου κράτους μέλους σε σχέση με τον προϋπολογισμό της ΕΕ. Ο μηχανισμός πρέπει να ενεργοποιείται όταν οι καθαρές συνεισφορές υπερβαίνουν ένα δεδομένο όριο, εκφρασμένο ως ποσοστό του ΑΕΕ κάθε κράτους μέλους, το οποίο αντικατοπτρίζει το ελάχιστο αποδεκτό επίπεδο απεριόριστης δημοσιονομικής αλληλεγγύης μεταξύ κρατών μελών. Οι καθαρές θέσεις πάνω από το όριο αυτό θα είναι επιλέξιμες για διόρθωση (μερική επιστροφή), πράγμα το οποίο θα προσφέρει κάποια προστασία κατά των υπερβολικών καθαρών συνεισφορών. Σε αντιδιαστολή, ο συνολικός όγκος των διορθώσεων (όγκος των επιστροφών) θα περιορίζεται σε ένα ανώτατο ποσό και με τον τρόπο αυτό θα προστατεύονται από το υπερβολικό κόστος του μηχανισμού αυτού όσοι δεν λαμβάνουν διόρθωση. Όταν το άθροισμα όλων των διορθώσεων υπερβαίνει τον συνολικό προκαθορισμένο όγκο, ο συντελεστής επιστροφής θα μειώνεται αναλόγως.

Όλοι οι διορθωτικοί μηχανισμοί συνεπάγονται επιπλοκές στη χρηματοδότηση του προϋπολογισμού. Επομένως, η βασική πρόταση πρέπει να είναι σχετικά απλή και επαρκώς διαφανής. Από την άποψη αυτή, οι τρέχουσες παράμετροι που εφαρμόζονται στον υπολογισμό της διόρθωσης του Ηνωμένου Βασιλείου πρέπει να τροποποιηθούν μόνον όπου είναι απαραίτητο και να απλουστευθούν στις περιπτώσεις που αυτό είναι εφικτό.

Ο νέος μηχανισμός που προτείνει η Επιτροπή περιλαμβάνει τα ακόλουθα:

- τον καθορισμό κατωφλίου ως ποσοστού του ΑΕΕ,
- τον καθορισμό ανώτατου ορίου για τον συνολικό όγκο των διορθώσεων,
- την απλούστευση της χρηματοδότησης των διορθώσεων λαμβάνοντας ως βάση τα μερίδια στο ΑΕΕ· με τη μέθοδο αυτή όλα τα κράτη μέλη θα συμμετέχουν στη χρηματοδότηση του συνολικού ποσού των διορθώσεων ανάλογα με το επίπεδο της ευημερίας τους,
- τη διατήρηση, ως έχει, της αρχής της κατανομής των δαπανών και του συντελεστή επιστροφής μέχρι το ανώτατο όριο.

Σύμφωνα με την πρόταση αυτή, το Ηνωμένο Βασίλειο θα ήταν, με απόσταση, ο μεγαλύτερος αποδέκτης του γενικευμένου διορθωτικού μηχανισμού. Σύμφωνα με την πρόταση της Επιτροπής για τις επόμενες δημοσιονομικές προοπτικές και την πρόταση για τη θέσπιση γενικευμένου διορθωτικού μηχανισμού, το Ηνωμένο Βασίλειο θα λαμβάνει κατά μέσο όρο καθαρή αντιστάθμιση περίπου διπλάσια εκείνης που θα λαμβάνει η Γερμανία.

Πίνακας 6. Εκτιμώμενα καθαρά δημοσιονομικά αποτελέσματα (μέσος όρος της περιόδου 2008-2013)			
	σε % του ΑΕΕ		
	ΓΔΜ	Ισχύουσα απόφαση περί ιδίων πόρων	Χωρίς διόρθωση
Ηνωμένο Βασίλειο	-0,51%	-0,25%	-0,62%
Κάτω Χώρες	-0,48%	-0,56%	-0,55%
Γερμανία	-0,48%	-0,54%	-0,52%
Σουηδία	-0,45%	-0,50%	-0,47%
Αυστρία	-0,41%	-0,38%	-0,37%
Ιταλία	-0,35%	-0,41%	-0,29%
Γαλλία	-0,33%	-0,37%	-0,27%
Κύπρος ⁶	-0,33%	-0,37%	-0,28%
Δανία	-0,25%	-0,31%	-0,20%
Φινλανδία	-0,19%	-0,25%	-0,14%
Ισπανία	0,26%	0,23%	0,32%
Ιρλανδία	0,51%	0,47%	0,56%
Μάλτα	1,10%	1,06%	1,16%
Βέλγιο ⁷	1,27%	1,21%	1,32%
Σλοβενία	1,34%	1,31%	1,40%
Πορτογαλία	1,54%	1,50%	1,60%
Ελλάδα	2,20%	2,16%	2,25%
Ουγγαρία	3,09%	3,06%	3,15%
Τσεχική Δημοκρατία	3,21%	3,17%	3,26%
Σλοβακία	3,31%	3,27%	3,36%
Εσθονία	3,79%	3,76%	3,85%
Πολωνία	3,80%	3,76%	3,85%
Λιθουανία	4,44%	4,41%	4,50%
Λετονία	4,45%	4,40%	4,51%
Λουξεμβούργο ⁷	5,84%	5,80%	5,89%

Ο ανωτέρω πίνακας περιλαμβάνει τους εκτιμώμενους μέσους όρους των καθαρών δημοσιονομικών αποτελεσμάτων βάσει του προτεινόμενου γενικευμένου διορθωτικού μηχανισμού για την περίοδο μέχρι το 2013 και τους συγκρίνει με τα αντίστοιχα μεγέθη που θα προέκυπταν τόσο σε περίπτωση διατήρησης του ισχύοντος μηχανισμού όσο και σε περίπτωση έλλειψης διορθωτικού μηχανισμού.

Ο γενικευμένος διορθωτικός μηχανισμός θα περιορίσει τα αρνητικά καθαρά αποτελέσματα και θα μειώσει το άνοιγμα μεταξύ καθαρών συνεισφερόντων, ενώ θα ελαττώσει το χρηματοδοτικό βάρος για εκείνους που δεν έχουν λαμβάνειν από τον μηχανισμό⁸.

Η Επιτροπή υποβάλλει χωριστά ειδική πρόταση για την τροποποίηση της ισχύουσας απόφασης περί ιδίων πόρων ενόψει της εισαγωγής του προτεινόμενου γενικευμένου διορθωτικού μηχανισμού.

⁶ Εκτιμήσεις βάσει των περιοχών που ελέγχονται από την Κυπριακή Δημοκρατία.

⁷ Αν δεν ληφθούν υπόψη οι διοικητικές δαπάνες, το Βέλγιο και το Λουξεμβούργο εμφανίζονται ως καθαροί συνεισφέροντες.

⁸ Βλ. συνημμένο τεχνικό παράρτημα για περισσότερες λεπτομέρειες.

4. Η ΔΙΑΡΘΡΩΣΗ ΤΩΝ ΙΔΙΩΝ ΠΟΡΩΝ

4.1. Εξεύρεση της βέλτιστης διάρθρωσης για τους ίδιους πόρους

Κατωτέρω εξετάζονται τρεις βασικές εναλλακτικές δυνατότητες για τη χρηματοδότηση του προϋπολογισμού της ΕΕ. Και στις τρεις περιπτώσεις διατηρούνται οι παραδοσιακοί ίδιοι πόροι (ΠΠ) δεδομένου ότι η είσπραξη δασμών αποτελεί μηχανισμό της εμπορικής πολιτικής της Ένωσης του οποίου το προϊόν «εκ φύσεως» περιέρχεται στην Ένωση.

(1) *Διατήρηση του υφιστάμενου χρηματοδοτικού συστήματος ως έχει*

Με το υφιστάμενο χρηματοδοτικό σύστημα έχει εξασφαλιστεί η ομαλή χρηματοδότηση του προϋπολογισμού της ΕΕ. Ωστόσο, στην τρέχουσα μορφή του το σύστημα αυτό δεν παρέχει άμεση σύνδεση με τους πολίτες. Οι προσαρμογές του παρελθόντος για την εξυπηρέτηση ειδικών συμφερόντων έκαναν το σύστημα αδιαφανέστερο. Ως εκ τούτου, οι δημοσιονομικές συνέπειες των πολιτικών της Ένωσης παραμένουν ανεπαίσθητες για το ευρύ κοινό. Εξαιτίας του υπέρμετρου βάρους του πόρου ΑΕΕ, τα κράτη μέλη και, ειδικότερα, οι καθαροί συνεισφέροντες τείνουν να αξιολογούν τις πολιτικές και πρωτοβουλίες της ΕΕ αποκλειστικά βάσει του εθνικού τους μεριδίου σε αυτές χωρίς να δίνουν σημασία στην ουσία των πολιτικών αυτών, με κίνδυνο να επισκιάζεται έτσι η προστιθέμενη αξία τους.

Λόγω της ανυπαρξίας ενός άμεσου δεσμού με τους πολίτες της ΕΕ και της έλλειψης ευκρίνειας των πολιτικών, αφενός, και των αυξανόμενων κινήτρων για στενή ερμηνεία της έννοιας 'juste retour' στο δημοσιονομικό πλαίσιο, αφετέρου, το υφιστάμενο σύστημα πρέπει να υποστεί μεταρρύθμιση.

(2) *Ένα χρηματοδοτικό σύστημα βασιζόμενο αποκλειστικά στο ΑΕΕ*

Εάν εφαρμόζε ένα χρηματοδοτικό σύστημα βασιζόμενο αποκλειστικά στην κλείδα του ΑΕΕ, η Ευρωπαϊκή Ένωση θα εξαρτάτο εντελώς από τις «συνεισφορές» των κρατών μελών. Το πλεονέκτημα ενός τέτοιου συστήματος συνίσταται στο ότι θα ήταν απλό και εύκολο να κατανοηθεί. Βάσει αυτού οι «συνεισφορές» υπολογίζονται σε συνάρτηση με τη σχετική ευημερία των κρατών μελών. Η μέθοδος της χρηματοδότησης του προϋπολογισμού με συνεισφορές από τα κράτη μέλη ενδεχομένως να είναι κατάλληλη για έναν διεθνή οργανισμό όπως τα Ηνωμένα Έθνη, αλλά δεν ανταποκρίνεται στα δεδομένα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η υιοθέτησή της θα έδινε την εντύπωση μιας Ένωσης στην οποία οι πολίτες εκπροσωπούνται μόνον έμμεσα, από τα κράτη μέλη. Θα σήμαινε, επίσης, την εγκατάλειψη της έννοιας της ΕΕ ως Ένωσης κρατών μελών και πολιτών, όπως αντικατοπτρίζεται σήμερα στη Συνθήκη, από πλευράς χρηματοδότησης του προϋπολογισμού, και θα συνεπαγόταν την κατάργηση της έννοιας των «ιδίων πόρων» που αποτελεί ακρογωνιαίο λίθο των οικονομικών της ΕΕ από τότε που εκδόθηκε η πρώτη απόφαση περί ιδίων πόρων, το 1970. Η Επιτροπή απορρίπτει τη λύση αυτή.

(3) Ένα χρηματοδοτικό σύστημα βασιζόμενο σε φορολογικούς ίδιους πόρους

Ένα σύστημα βασιζόμενο κατά μεγάλο μέρος σε φορολογικής προέλευσης ίδιους πόρους μπορεί να αυξήσει τη δημοσιονομική αυτονομία του προϋπολογισμού της ΕΕ με τη δημιουργία αμεσότερης σχέσης μεταξύ προϋπολογισμού και πολιτών της ΕΕ. Η στροφή προς μεμονωμένα άτομα και οικονομικούς φορείς για τη χρηματοδότηση του προϋπολογισμού της ΕΕ και η αντίστοιχη μείωση των συνεισφορών των κρατών μελών θα έχει ως αποτέλεσμα να καταστεί ευκρινέστερη η δράση της ΕΕ στους πολίτες και, κατ' επέκταση, να αυξηθεί η πολιτική ευθύνη της αρμόδιας για τον προϋπολογισμό αρχής για τις αποφάσεις που λαμβάνει στον τομέα των δαπανών. Θα συνέβαλλε, επίσης, στην μεταστροφή του πολιτικού διαλόγου από το στενό πεδίο των εθνικών συνεισφορών προς τις αρετές των πολιτικών της ΕΕ και το γενικότερο ευρωπαϊκό συμφέρον. Τέλος, η μεγαλύτερη ευκρίνεια θα ενίσχυε την εμπιστοσύνη στα οικονομικά της ΕΕ, που μολονότι καταλαμβάνουν λιγότερο από το 2,5% των συνολικών δημόσιων δαπανών της ΕΕ συχνά αποτελούν αντικείμενο υπερβολικών εκτιμήσεων.

Ωστόσο, ούτε η χρηματοδότηση του προϋπολογισμού της ΕΕ αποκλειστικά με φορολογικά έσοδα κρίνεται σκόπιμη. Δεδομένου ότι η υποχρέωση της ισοσκελίσης του προϋπολογισμού που επιβάλλει το άρθρο 268 της Συνθήκης δεν τίθεται ούτε πρέπει να τεθεί υπό αμφισβήτηση, ένας φορολογικός πόρος που θα ανελάμβανε τον τρέχοντα ρόλο του ΑΕΕ ως «συμπληρωματικός» εξισορροπητικός πόρος θα έπρεπε είτε να περιλαμβάνει έναν μεταβλητό φορολογικό συντελεστή σύμφωνα με τις δημοσιονομικές απαιτήσεις είτε να απαιτεί μεγαλύτερη ευελιξία στις δαπάνες από εκείνη που παρέχει το ισχύον πλαίσιο των δημοσιονομικών προοπτικών. Όμως στην πράξη, η συχνή τροποποίηση του φορολογικού συντελεστή δεν θα ήταν επιθυμητή από τους φορολογούμενους (νομική ανασφάλεια, πολύπλοκες από τεχνική και διοικητική άποψη διαδικασίες) και, ενδεχομένως, θα ερχόταν σε σύγκρουση με τους καθοριζόμενους σε εθνικό επίπεδο φορολογικούς συντελεστές. Προτιμότερη φαίνεται μια προοδευτική προσέγγιση που συνίσταται στη διατήρηση ενός περιορισμένου πόρου βάσει του ΑΕΕ και στην αύξηση του μεριδίου των βασιζόμενων σε φόρους πόρων.

Ως εκ τούτου, η μεταρρύθμιση της διάρθρωσης των ιδίων πόρων πρέπει να εστιαστεί στην ουδέτερη από δημοσιονομική άποψη εισαγωγή ενός νέου ιδίου πόρου βασιζόμενου στη φορολογία που θα αντιπροσωπεύει περίπου το ήμισυ του προϋπολογισμού.

5. ΠΡΟΣ ΕΝΑ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΒΑΣΙΖΟΜΕΝΟ ΣΕ ΣΥΝΕΙΣΦΟΡΕΣ ΑΠΟ ΤΑ ΚΡΑΤΗ ΜΕΛΗ ΚΑΙ ΤΟΥΣ ΠΟΛΙΤΕΣ

5.1. Αύξηση του μεριδίου των βασιζόμενων στη φορολογία ιδίων πόρων

Η μεταρρύθμιση του χρηματοδοτικού συστήματος πρέπει να εξαλείψει τα μειονεκτήματα του τρέχοντος συστήματος, δηλαδή την έλλειψη άμεσης σχέσης με τους πολίτες της ΕΕ, την εξάρτηση από μεταφορές από εθνικά δημόσια ταμεία και την αδικαιολόγητη πολυπλοκότητα, καθώς και να συμβάλει κατά το μέγιστο δυνατό

στην αποτελεσματική κατανομή των πόρων. Άλλα κριτήρια αποκτούν μικρότερη σημασία για τους νέους πόρους, εφόσον το γενικότερο σύστημα επιτρέπει την ικανοποίησή τους σε λογικό βαθμό.

Για λόγους ισότιμης μεταχείρισης των πολιτών των διαφόρων κρατών μελών, η εισαγωγή νέων φορολογικών πόρων απαιτεί προηγουμένως την επαρκή εναρμόνιση της φορολογικής βάσης. Ο πραγματικός βαθμός εναρμόνισης της φορολογικής βάσης αποτελεί κρίσιμο στοιχείο για την επιλογή του καταλληλότερου φορολογικού πόρου.

Η ύπαρξη περιφερειακής αοριστίας⁹ ή η παρουσία διασυνοριακών εξωτερικών παραγόντων αποτελούν ισχυρά επιχειρήματα για την εναρμόνιση των φορολογικών βάσεων και συντελεστών που μπορούν επίσης να δικαιολογήσουν τη διάθεση του συνόλου ή ενός μέρους των αντίστοιχων φορολογικών εσόδων σε επίπεδο ΕΕ. Αυτό μπορεί να συμβάλει στη μείωση της αναποτελεσματικότητας στην κατανομή των οικονομικών πόρων.

Η αύξηση του μεριδίου των ιδίων πόρων που προέρχονται από φόρους στον προϋπολογισμό της ΕΕ δεν απαιτεί την επιβολή νέων φόρων. Σημαίνει, όμως, ότι πρέπει να αποφασιστεί ο καταμερισμός των εσόδων ή των φορολογικών συντελεστών μεταξύ κοινοτικού και εθνικού επιπέδου. Το μερίδιο της ΕΕ θα αποτελεί μέρος του εθνικού φορολογικού συντελεστή που επιβάλλεται στους φορολογούμενους. Ο συνολικός κοινοτικός προϋπολογισμός, που ούτως ή άλλως περιορίζεται από το όριο του 1,24% του ΑΕΕ της ΕΕ όσον αφορά το ύψος των ιδίων πόρων, δεν πρόκειται να αυξηθεί, δεδομένου ότι τα έσοδα από τον προερχόμενο από φόρους πόρο θα αντισταθμίζονται από αντίστοιχη μείωση του τρέχοντος πόρου βάσει του ΑΕΕ.

Παρακάτω εξετάζονται οι τρεις κυριότερες εναλλακτικές λύσεις για τη βελτίωση της λειτουργίας του συστήματος χρηματοδότησης της ΕΕ. Και οι τρεις διατηρούν τον τρέχοντα πόρο βάσει του ΑΕΕ ως συμπληρωματικό εξισορροπητικό πόρο καθώς και τους παραδοσιακούς ίδιους πόρους, αλλά δέχονται ότι μέχρι το ήμισυ του προϋπολογισμού θα χρηματοδοτείται με έναν νέο φορολογικό πόρο, ο οποίος θα αντικαταστήσει τον τρέχοντα στατιστικό ΦΠΑ.

5.2. Περίπτωση 1 - Ένα σύστημα ιδίων πόρων με φορολογικούς πόρους βασιζόμενους στην κατανάλωση ενέργειας

Βάσει της νέας οδηγίας για την φορολόγηση της ενέργειας¹⁰ τα περισσότερα ενεργειακά προϊόντα υπόκεινται σε κοινοτικό φόρο. Μολονότι η εκδοθείσα οδηγία για την φορολόγηση της ενέργειας δεν καταρτίστηκε με σκοπό την εισαγωγή νέων

⁹ Περιφερειακή αοριστία υπάρχει στην περίπτωση που είναι δύσκολο να προσδιοριστεί το ακριβές μερίδιο μιας φορολογικής βάσης που πρόκειται να κατανεμηθεί σε κάθε κράτος μέλος ή στην περίπτωση που υπάρχει μεγάλη (δυνητική) αναντιστοιχία μεταξύ της χώρας που εισπράττει τους φόρους και τη χώρας όπου είναι εγκατεστημένοι οι οικονομικοί φορείς που επιβαρύνονται με τον φόρο.

¹⁰ Οδηγία 2003/96/ΕΚ του Συμβουλίου, της 27ης Οκτωβρίου 2003, σχετικά με την αναδιάρθρωση του κοινοτικού πλαισίου φορολογίας των ενεργειακών προϊόντων και της ηλεκτρικής ενέργειας (ΕΕ L 283 της 31.10.2003).

ιδίων πόρων, ωστόσο, δημιουργεί τις κατάλληλες συνθήκες προς τούτο, μέσω της εναρμόνισης των φορολογικών βάσεων και της θέσπισης ελάχιστων συντελεστών.

Αλλά ένας φορολογικός πόρος επί των ενεργειακών προϊόντων δεν είναι ανάγκη να βασίζεται σε όλα τα προϊόντα που καλύπτει η οδηγία. Ένας κοινοτικός φόρος μπορεί να περιορίζεται στη φορολογική βάση που αφορά τα καύσιμα αυτοκινήτων για οδικές μεταφορές (κανονική και αμόλυβδη βενζίνη, ντίζελ, LPG και φυσικό αέριο χρησιμοποιούμενο για μεταφορές). Αυτό θα ήταν σχετικά απλό από διοικητική άποψη δεδομένου ότι η φορολογική βάση είναι ήδη εναρμονισμένη σε επίπεδο ΕΕ, διότι οι περισσότερες δυνατότητες φορολογικής διαφοροποίησης που επιτρέπει η οδηγία ισχύουν και για άλλα ενεργειακά προϊόντα. Κοινοτικοί συντελεστές της ΕΕ, ίσοι με λιγότερο από το μισό των ελάχιστων συντελεστών που καθορίζει η οδηγία για την φορολόγηση της ενέργειας, θα αρκούσαν για τη χρηματοδότηση του μισού κοινοτικού προϋπολογισμού. Αποφάσεις θα πρέπει να ληφθούν κυρίως όσον αφορά τους εφαρμοστέους συντελεστές και τις δυνατές παραλλαγές ανά προϊόν και χρήση.

Ένας κοινοτικός φόρος στα αεροπορικά καύσιμα ή στις συναφείς εκπομπές ρύπων θα αποτελούσε χρήσιμο συμπλήρωμα ενός τέλους επί των καυσίμων που χρησιμοποιούνται στις οδικές μεταφορές. Το ευρωπαϊκό σύστημα αερομεταφορών χαρακτηρίζεται από μεγάλο βαθμό ολοκλήρωσης ενώ οι εκπομπές ρύπων της αεροπορίας ξεπερνούν τα εθνικά σύνορα. Υπάρχουν, συνεπώς, ισχυρά επιχειρήματα υπέρ της φορολόγησης των εκπομπών αυτών σε επίπεδο ΕΕ, ως μέσου συμπερίληψης στην τιμή των αερομεταφορών του εξωτερικού κοινωνικοοικονομικού κόστους που συνεπάγεται η αλλαγή των κλιματικών συνθηκών και οι άλλες περιβαλλοντικές συνέπειες της αεροπορίας. Ωστόσο, τα αεροπορικά καύσιμα (κηροζίνη) απαλλάσσονται, σήμερα, από το φόρο για διασυνοριακές πτήσεις.

Από τεχνική άποψη, η εισαγωγή ενός φορολογικού πόρου βασιζόμενου στα καύσιμα που χρησιμοποιούνται στις οδικές μεταφορές θα ήταν δυνατή σε σχετικά σύντομο χρονικό διάστημα (περίπου 3 έως 6 έτη).

5.3. Περίπτωση 2 - Ένα σύστημα ιδίων πόρων με φορολογικό πόρο βασιζόμενο στον ΦΠΑ

Εξαιτίας της άμεσης σχέσης με την καθημερινή κατανάλωση και σε αντίθεση με τον σημερινό πόρο βάσει του στατιστικού ΦΠΑ, η εφαρμογή ενός συντελεστή ΕΕ στις εθνικές βάσεις ΦΠΑ θα δημιουργούσε έναν σαφή και άμεσο δεσμό μεταξύ της χρηματοδότησης του προϋπολογισμού της ΕΕ και του πολίτη, που θα αποκτούσε καλύτερη εικόνα του κόστους που συνεπάγεται η Ένωση.

Ένας πραγματικά φορολογικός πόρος ΦΠΑ θα μπορούσε να εφαρμοστεί μέσω ενός κοινοτικού συντελεστή ως μέρος του εθνικού συντελεστή που επιβάλλεται στους φορολογούμενους. Ο συντελεστής θα μπορούσε να επιβάλλεται μαζί με τον εθνικό συντελεστή πάνω στην ίδια φορολογητέα βάση. Οι πολίτες δεν θα έφεραν πρόσθετο φορολογικό βάρος δεδομένου ότι ο κοινοτικός συντελεστής θα αντισταθμιζόταν με ισόποση μείωση του εθνικού συντελεστή ΦΠΑ. Για παράδειγμα, εάν ο εθνικός συντελεστής ΦΠΑ ήταν 21% και ο κοινοτικός συντελεστής 1%, ο εθνικός συντελεστής θα μειωνόταν σε 20%. Ο συνολικός συντελεστής ΦΠΑ θα είχε μείνει αμετάβλητος σε 21%.

Για λόγους ευκρίνειας, ο κοινοτικός και ο εθνικός συντελεστής ΦΠΑ θα πρέπει να εμφανίζονται χωριστά στο τιμολόγιο ή στην απόδειξη που ένα φορολογητέο πρόσωπο χορηγεί στον πελάτη του.

Ένας κοινοτικός συντελεστής της τάξεως του 1% θα επαρκούσε για την κάλυψη περίπου των μισών χρηματοδοτικών αναγκών του προϋπολογισμού της ΕΕ.

Τα προβλήματα που μπορούν να παρουσιαστούν στην περίπτωση αυτή σχετίζονται με την ατελή εναρμόνιση των συστημάτων ΦΠΑ των κρατών μελών, που συνδέεται κυρίως με τα αγαθά μηδενικού συντελεστή. Άλλο δυνητικό πρόβλημα είναι το διαφορετικό μερίδιο της βάσης ΦΠΑ στο εθνικό εισόδημα κάθε κράτους μέλους (η λεγόμενη φθίνουσα τάση του ΦΠΑ), που από το 1988 αναγκάζει τα κράτη μέλη να μειώσουν το μερίδιό του στους ίδιους πόρους. Από την άλλη πλευρά, ο κοινοτικός συντελεστής θα είχε τον ίδιο αντίκτυπο σε παρόμοιες κατηγορίες φορολογουμένων σε ολόκληρη την Ένωση¹¹.

Από τεχνικής πλευράς, η εισαγωγή ενός κοινοτικού συντελεστή ΦΠΑ μπορεί να γίνει σε σχετικά σύντομο χρονικό διάστημα (το πολύ 6 έτη).

5.4. Περίπτωση 3 - Ένα σύστημα ιδίων πόρων με φορολογικό πόρο βασιζόμενο στα εισοδήματα των εταιρειών

Σε σχέση με τις δύο πρώτες περιπτώσεις, ένας φορολογικός πόρος της ΕΕ βασιζόμενος στα εισοδήματα των εταιρειών θα απαιτούσε, επίσης, να προσδιοριστεί πρώτα μια κοινή (ενοποιημένη) φορολογική βάση, η οποία θα μπορούσε να εφαρμοστεί στις επιχειρήσεις. Μια τέτοια εναρμόνιση θα συνέβαλλε στην ομαλή λειτουργία της εσωτερικής αγοράς και στην αποτελεσματικότερη κατανομή των οικονομικών πόρων που, επί του παρόντος, νοθεύονται από διασυνοριακούς εξωτερικούς παράγοντες. Σήμερα υπάρχουν 25 διαφορετικά εθνικά φορολογικά συστήματα και πολυάριθμες νομοθεσίες, συμφωνίες και πρακτικές φορολογικού περιεχομένου, που αποτελούν φραγμό για την ανάπτυξη διασυνοριακής οικονομικής δραστηριότητας. Η κατάσταση αυτή, αφενός, δημιουργεί σημαντικό κόστος συμμόρφωσης για τις επιχειρήσεις που αναπτύσσουν διασυνοριακή δραστηριότητα στην ΕΕ και, αφετέρου, αφήνει πολλά κενά στο φορολογικό σύστημα.

Οι τρέχουσες εργασίες για την ολοκληρωμένη μεταρρύθμιση της φορολογίας επιχειρήσεων εστιάζονται στην ιδέα μιας κοινής (ενοποιημένης) φορολογικής βάσης κατά πάσα πιθανότητα για μια υποκατηγορία ενδιαφερόμενων κρατών μελών, με σκοπό την άρση των φορολογικών εμποδίων στην εσωτερική αγορά. Οι εργασίες αυτές δεν προβλέπουν ενέργειες σχετικά με τους φορολογικούς συντελεστές ούτε αποτελούν μεθόδευση για την συγκέντρωση εσόδων για τον προϋπολογισμό της ΕΕ.

Η περίπτωση ενός φόρου εισοδήματος εταιρειών συνεπάγεται τον καθορισμό ενός ελάχιστου φορολογικού συντελεστή για την εναρμονισμένη φορολογική βάση.

Στην ΕΕ τα έσοδα από την φορολόγηση των εισοδημάτων των εταιρειών είναι σημαντικά και συνολικά αντιπροσωπεύουν, σήμερα, κατά μέσο όρο το 2,6% του

¹¹ Υποθέτοντας ότι εξουδετερώνεται ο αντίκτυπος των μηδενικών συντελεστών (βλ. επίσης, το παράρτημα της παρούσας έκθεσης).

συνολικού ΑΕΕ της ΕΕ. Συνεπώς, για τις ανάγκες του κοινοτικού προϋπολογισμού θα έπρεπε να αποδοθεί στην ΕΕ λιγότερο από το ένα τέταρτο των εσόδων αυτών.

Λαμβάνοντας υπόψη την τρέχουσα κατάσταση, η εφαρμογή της λύσης αυτής θα ήταν η πλέον χρονοβόρα τόσο από πολιτική όσο και από διοικητική άποψη.

6. ΣΥΝΟΨΗ ΚΑΙ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η εισαγωγή ενός νέου πόρου βασιζόμενου στη φορολογία, ο οποίος θα αντικαθιστούσε τον τρέχοντα πόρο βάσει του στατιστικού ΦΠΑ και θα χρηματοδοτούσε ένα σημαντικό μέρος του προϋπολογισμού της ΕΕ θα κατασττούσε δυνατή την εξάλειψη των βασικότερων μειονεκτημάτων του ισχύοντος συστήματος, δηλαδή την έλλειψη άμεσου δεσμού με τους πολίτες της ΕΕ, την υπερβολική εξάρτηση από μεταφορές από τα εθνικά δημόσια ταμεία και την αδικαιολόγητη πολυπλοκότητα. Θα συνέβαλλε επίσης στην καλύτερη κατανομή των οικονομικών πόρων στην ΕΕ. Ακόμη και αν λαμβανόταν ως βάση ένα μικρότερο μερίδιο επί των συνολικών ιδίων πόρων σε σχέση με το τρέχον σύστημα, ο βασιζόμενος στο ΑΕΕ πόρος θα έπρεπε να συνεχίσει να διαδραματίζει σημαντικό ρόλο και να εξασφαλίζει ότι το σύστημα ικανοποιεί, σε λογικά πλαίσια, όλα τα συναφή κριτήρια.

Η Επιτροπή προτείνει τρεις λύσεις ως πιθανούς φορολογικούς ίδιους πόρους στο μέλλον: 1) έναν πόρο βασιζόμενο στην κατανάλωση ενέργειας, 2) έναν πόρο βασιζόμενο στις εθνικές βάσεις του ΦΠΑ και 3) έναν πόρο βασιζόμενο στα εισοδήματα των εταιρειών.

Ένας πόρος βασιζόμενος στην κατανάλωση ενέργειας υπό μορφή κοινοτικού τέλους επί των καυσίμων που χρησιμοποιούνται στις οδικές μεταφορές θα αποτελούσε επαρκή και σταθερό χρηματοδοτικό πόρο για τον προϋπολογισμό της ΕΕ και θα δημιουργούσε έναν άμεσο δεσμό με τους πολίτες. Η φορολογική βάση είναι ήδη εναρμονισμένη σε επίπεδο ΕΕ. Ο εν λόγω πόρος μπορεί να συμπληρωθεί με ένα κοινοτικό τέλος στα αεροπορικά καύσιμα ή στις συναφείς εκπομπές ρύπων, το οποίο θα σήμανε το τέλος της τρέχουσας απαλλαγής των αεροπορικών καυσίμων από φόρους και τον καθορισμό μιας τιμής για το περιβαλλοντικό κόστος της αεροπορίας.

Η εναρμόνιση της φορολογικής βάσης όσον αφορά τον ΦΠΑ έχει ήδη προχωρήσει αρκετά και προσφέρει μια επαρκή και σταθερή πηγή εσόδων. Ένας φορολογικός πόρος βάσει του ΦΠΑ θα καθιστούσε τη χρηματοδότηση της ΕΕ εξαιρετικά ευκρινή στους πολίτες. Θα είχε επίσης εξελικτικό χαρακτήρα, δεδομένου ότι θα απαιτούσε τη μεταρρύθμιση των υφιστάμενων διατάξεων αντί για την εισαγωγή ενός εντελώς νέου πόρου. Από διοικητική πλευρά, η εισαγωγή του δεν παρουσιάζει ανυπέρβλητες δυσκολίες.

Εξαιτίας του δεσμού με μια κοινή πολιτική της ΕΕ και της παρουσίας διασυννοριακών εξωτερικών παραγόντων, τα έσοδα από μια εναρμονισμένη βάση φορολόγησης του εισοδήματος των εταιρειών θα αποτελούσαν εξίσου κατάλληλο χρηματοδοτικό πόρο για τον προϋπολογισμό της ΕΕ.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση αποτελεί Ένωση κρατών μελών και πολιτών. Οποιαδήποτε από τις τρεις υποψήφιες λύσεις για ίδιους πόρους φορολογικής προέλευσης που εξετάζονται ανωτέρω θα αποτελούσε πραγμάτωση της ιδέας αυτής στον τομέα της

χρηματοδότησης του προϋπολογισμού της ΕΕ. Η ενίσχυση της άμεσης σύνδεσης των πολιτών με τον προϋπολογισμό θα συνέβαλλε επίσης στην εστίαση των διαβουλεύσεων για τις δαπάνες περισσότερο στην ουσία παρά στις αμιγώς «εθνικές» δημοσιονομικές «καθαρές θέσεις».

Είναι σαφές ότι η σύσταση ενός νέου πόρου στον προϋπολογισμό της ΕΕ, εκτός από ομόφωνη απόφαση στους κόλπους του Συμβουλίου, απαιτεί και επικύρωση από τα κοινοβούλια όλων των κρατών μελών.

Η εφαρμογή ενός πόρου με βάση την κατανάλωση ενέργειας ή τον ΦΠΑ θα ήταν εφικτή μεσοπρόθεσμα ενώ ένας πόρος με βάση τα εισοδήματα των εταιρειών θα αποτελούσε μια πιο μακροπρόθεσμη επιλογή. Αυτό που απαιτείται τώρα είναι ένας πολιτικός προσανατολισμός για την προπαρασκευή της μεταρρύθμισης της διάρθρωσης των υφιστάμενων ιδίων πόρων. Στο πλαίσιο αυτό, η Επιτροπή καλεί το Συμβούλιο:

- να συζητήσει τις εναλλακτικές λύσεις που προτείνονται στην παρούσα έκθεση·
- να σημειώσει την πρόθεση της Επιτροπής να ετοιμάσει έναν χάρτη πορείας με σκοπό την αντικατάσταση, κατόπιν προτάσεως της Επιτροπής, του τρέχοντος πόρου ΦΠΑ με έναν αυθεντικό ίδιο πόρο βασιζόμενο στη φορολογία μέχρι το 2014.

Προκειμένου να λυθεί προσωρινά το θέμα των υπερβολικών δημοσιονομικών ανισορροπιών με την έναρξη της εφαρμογής των επόμενων δημοσιονομικών προοπτικών, η Επιτροπή προτείνει

- την εισαγωγή ενός γενικευμένου διορθωτικού μηχανισμού για τη διόρθωση των υπερβολικών δημοσιονομικών ανισορροπιών με βάση την πρόταση απόφασης του Συμβουλίου σχετικά με το σύστημα ιδίων πόρων και τα προτεινόμενα συνοδευτικά μέτρα εφαρμογής.