

Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Τροποποιημένη πρόταση απόφασης του Συμβουλίου σχετικά με το σύστημα των ιδίων πόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης»

COM(2011) 739 final — 2011/0183 (CNS)

και «Τροποποιημένη πρόταση κανονισμού του Συμβουλίου σχετικά με τη θέσπιση εκτελεστικών μέτρων για το σύστημα των ιδίων πόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης»

COM(2011) 740 final — 2011/0184 (APP)

(2012/C 181/09)

Εισηγητής: ο κ. Gérard DANTIN

Στις 19 Οκτωβρίου 2011, και σύμφωνα με το άρθρο 311 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το Συμβούλιο αποφάσισε να ζητήσει τη γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής για την:

«Πρόταση απόφασης του Συμβουλίου σχετικά με το σύστημα των ιδίων πόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης»

COM(2011) 510 τελικό — 2011/0183 (CNS)

και την

«Πρόταση κανονισμού του Συμβουλίου σχετικά με τη θέσπιση εκτελεστικών μέτρων για το σύστημα των ιδίων πόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης»

COM(2011) 511 τελικό.

Στις 9 Νοεμβρίου 2011, η Επιτροπή ενέκρινε τις ακόλουθες τροποποιημένες προτάσεις. Στις 15 Δεκεμβρίου 2011, και σύμφωνα με το άρθρο 311 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το Συμβούλιο αποφάσισε να ζητήσει τη γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής σχετικά με την

«Τροποποιημένη πρόταση απόφασης του Συμβουλίου σχετικά με το σύστημα των ιδίων πόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης»

COM(2011) 739 τελικό — 2011/0183 (CNS)

και την

«Τροποποιημένη πρόταση κανονισμού του Συμβουλίου σχετικά με τη θέσπιση εκτελεστικών μέτρων για το σύστημα των ιδίων πόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης»

COM(2011) 740 τελικό — 2011/0184 (APP),

οι οποίες αντικαθιστούν τις προαναφερθείσες προτάσεις.

Το ειδικευμένο τμήμα «Οικονομική και νομισματική ένωση, οικονομική και κοινωνική συνοχή», στο οποίο ανατέθηκε η προετοιμασία των σχετικών εργασιών της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής, υιοθέτησε τη γνωμοδότησή του στις 7 Μαρτίου 2012.

Κατά την 479η σύνοδο ολομέλειας, της 28ης και 29ης Μαρτίου 2012 (συνεδρίαση της 29ης Μαρτίου 2012), η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή υιοθέτησε την ακόλουθη γνωμοδότηση με 165 ψήφους υπέρ, 21 κατά και 11 αποχές.

1. Συμπεράσματα και συστάσεις

1.1 Ένα σύστημα σύμφωνα με το οποίο το 75 % περίπου των πόρων της Ένωσης προέρχεται άμεσα από τους εθνικούς προϋπολογισμούς αντιβαίνει και στο γράμμα και στο πνεύμα της Συνθήκης της Ρώμης ⁽¹⁾.

1.2 Με την παρούσα κατάσταση, η οποία βασίζεται κυρίως σε μια «εισφορά Ακαθάριστου Εθνικού Εισοδήματος (ΑΕΕ)», ευνοούνται οι κοντόφθαλμες δημοσιονομικές προσεγγίσεις σχετικά με τους

καθαρούς χρηματοδότες και οι αντισταθμιστικοί μηχανισμοί χωρίς όμως να λαμβάνονται υπόψη τα πλεονεκτήματα που προσφέρει η Ένωση κυρίως στους τομείς της ειρήνης, της ελευθερίας, της ευημερίας, της ανάπτυξης και της ασφάλειας.

1.3 Μέσα σε αυτό το περίγραμμα, η ΕΟΚΕ επικροτεί τις νομοθετικές προτάσεις του Συμβουλίου που υπέβαλε η Επιτροπή. Πιστεύει, μάλιστα, ότι αποτελούν βήμα προς τη σωστή κατεύθυνση, ιδίως, διότι περιορίζουν κατά το ήμισυ την εισφορά ΑΕΕ και θεσπίζουν, ως αντιστάθμιση, δύο νέους ίδιους πόρους, τον πρώτο με βάση το ΦΠΑ και τον δεύτερο με βάση έναν φόρο επί των χρηματοπιστωτικών συναλλαγών. Αυτή η αύξηση της αναλογίας των

⁽¹⁾ Άρθρο 201.

πραγματικών ιδίων πόρων θα συμβάλλει ώστε η δημοσιονομική λειτουργία της ΕΕ να προσεγγίσει το γράμμα και το πνεύμα της Συνθήκης της Ρώμης και, παράλληλα, θα βοηθήσει στην αύξηση της πραγματικής δημοσιονομικής αυτονομίας της ΕΕ και θα στηρίξει τις μεγάλες δημοσιονομικές προσπάθειες των κρατών μελών.

1.4 Επίσης, επικροτεί ότι, παράλληλα με τη θέσπιση νέων πόρων, στο υπό εξέταση έγγραφο προτείνεται ένα νέο σύστημα κατ' αποκοπή ποσών προς αντικατάσταση όλων των υφιστάμενων διορθωτικών μηχανισμών, αν και θεωρεί ότι η προβλεπόμενη προσέγγιση δεν είναι επαρκής.

1.5 Ωστόσο, παρά τη συμφωνία της σε γενικές γραμμές με το περιεχόμενο των υπό εξέταση αποφάσεων, η ΕΟΚΕ επιθυμεί να επισημάνει τα εξής:

1.5.1 Σε πολλές γνωμοδοτήσεις της, η ΕΟΚΕ έχει επιστήσει την προσοχή στο γεγονός ότι ο ενδοκοινοτικός ΦΠΑ αποτελεί σημαντική πηγή διαφυγής εσόδων. Ως εκ τούτου, θεωρεί απαραίτητο η θέσπιση των νέων ιδίων πόρων να συνοδεύεται από διατάξεις για τον περιορισμό, αν όχι την εξάλειψη, της απάτης. Επομένως, αναμένει με μεγάλο ενδιαφέρον τις νομοθετικές προτάσεις που θα υποβληθούν με βάση την «Πράσινη βίβλο για το μέλλον του ΦΠΑ».

1.5.2 Στην ανακοίνωσή της με τίτλο «Η επανεξέταση του προϋπολογισμού της ΕΕ», η Επιτροπή κατάρτισε ενδεικτικό κατάλογο με τα κατάλληλα μέσα χρηματοδότησης που θα μπορούσαν, δικαίως, να αποτελέσουν νέους ιδίους πόρους. Με εξαίρεση το νέο φόρο ΦΠΑ και το φόρο επί των χρηματοπιστωτικών συναλλαγών, οι προτάσεις δεν έγιναν δεκτές χωρίς να γίνουν γνωστοί, πέρα από τα πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματα της καθεμίας, οι πολιτικοί λόγοι των επιλογών αυτών.

Η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι έπρεπε να είχε ζητηθεί η γνώμη της πριν να λάβει τις αποφάσεις της η Επιτροπή.

1.5.3 Όπως ανέφερε και στη γνωμοδότησή της με τίτλο «Η επανεξέταση του προϋπολογισμού της ΕΕ», η ΕΟΚΕ κρίνει ότι η αύξηση του ευρωπαϊκού προϋπολογισμού είναι όχι μόνον επιθυμητή αλλά και αναγκαία, ενόψει του μεγέθους των νέων προκλήσεων που απαιτούν από κοινού αντιμετώπιση. Η ΕΟΚΕ εκφράζει τη λύπη της διότι το υπό εξέταση έγγραφο περιορίζει την ανάλυσή του στην εσωτερική δομή και στο ποιοτικό περιεχόμενο του προϋπολογισμού, χωρίς να στηρίζεται στους νέους ιδίους πόρους για την εξέταση του βασικού ζητήματος του μεγέθους του. Χωρίς να υποτιμώνται οι παράμετροι που αναλύονται στα υπό εξέταση έγγραφα, η ΕΟΚΕ εκτιμά ότι ο προϋπολογισμός δεν εξαντλείται σε ένα σύνολο αριθμών ή επιλογών εσωτερικής οργάνωσης· πρόκειται πρωτίστως για ένα μέσο στην υπηρεσία ενός πολιτικού σχεδίου, των φιλοδοξιών δηλαδή της ΕΕ. Ως εκ τούτου, θα πρέπει να διέπεται από συνέπεια και αντιστοιχία των πολιτικών επιλογών της ΕΕ με τα μέσα που αυτή μετέρχεται για την υλοποίησή τους. Επίσης, η ΕΟΚΕ παρατηρεί ότι, δυστυχώς, η Επιτροπή δεν εκμεταλλεύτηκε την παρούσα ευκαιρία για να διευκολύνει μέσω χρηματοδοτήσεων την εφαρμογή των υποχρεώσεων που απορρέουν από τη Συνθήκη της Λισαβόνας, τη στρατηγική «Ευρώπη 2020» ή από την ανάγκη λήψης μέτρων για την τόνωση της ανάπτυξης.

2. Εισαγωγή: η παρούσα κατάσταση

2.1 Η υπό εξέταση πρόταση απόφασης αποτελεί μία από τις έξι νομοθετικές πρωτοβουλίες που συνοδεύουν την ανακοίνωση με τίτλο «Προϋπολογισμός για την “Ευρώπη 2020”» (COM(2011) 500 τελικό (?)). Καθεμία από αυτές πρέπει να αποτελέσει αντικείμενο χωριστής εξέτασης (?).

2.2 Το ζήτημα των ιδίων πόρων είναι σημαντικό από διαρθρωτική και πολιτική άποψη. Πράγματι, η προέλευση των πόρων καθορίζει τη σχέση μεταξύ των πολιτών, των κρατών μελών και των θεσμικών οργάνων της ΕΕ, ενώ περιλαμβάνει το ζήτημα της οικονομικής αυτονομίας της Ένωσης. Η συζήτηση για τους ίδιους πόρους της ΕΕ συνδέεται με τη γενική συζήτηση για το μέλλον της ολοκλήρωσης για την οποία κυριαρχούν δύο οράματα: η ομοσπονδοποίηση και ο διακυβερνητισμός.

2.2.1 Ήδη από το 2008, η ΕΟΚΕ θεώρησε ότι «[η] χάραξη των δημοσιονομικών πολιτικών απαιτεί μια βασική επιλογή: ομοσπονδία (?) ή διακυβερνητικό σύστημα. Είναι σαφές ότι ο βαθμός πρόοδου της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης υπολογίζεται και με βάση τον τρόπο χρηματοδότησης του προϋπολογισμού» (?).

2.3 Αν και η Συνθήκη της Ρώμης της 25ης Μαρτίου 1957 προέβλεπε μεταβατική περίοδο με εθνικές εισφορές, το άρθρο 201 ορίζει ότι «[ο] προϋπολογισμός χρηματοδοτείται στο **ακέραιο, υπό την επιφύλαξη των άλλων εσόδων, από ίδιους πόρους**».

(?) «Πρόταση κανονισμού του Συμβουλίου για τον καθορισμό του πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου για την περίοδο 2014-2020», COM(2011) 398 final, «Σχέδιο διοργανικής συμφωνίας μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής για τη συνεργασία σε δημοσιονομικά θέματα και τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση», COM(2011) 403 final, «Τροποποιημένη πρόταση απόφασης του Συμβουλίου για το σύστημα των ιδίων πόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης», COM(2011) 739 final, «Τροποποιημένη πρόταση κανονισμού του Συμβουλίου σχετικά με τη θέσπιση εκτελεστικών μέτρων για το σύστημα των ιδίων πόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης», COM(2011) 740 final, «Τροποποιημένη πρόταση κανονισμού του Συμβουλίου για τις μεθόδους και τη διαδικασία απόδοσης των παραδοσιακών ιδίων πόρων και του ίδιου πόρου που βασίζεται στο ΑΕΕ και για τα μέτρα αντιμετώπισης των ταμειακών αναγκών (αναδιάρθρωση)», COM(2011) 742 final, «Πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου για ένα κοινό σύστημα φόρου επί των χρηματοπιστωτικών συναλλαγών και για την τροποποίηση της οδηγίας 2008/7/ΕΚ», COM(2011) 594 final.

(?) Βλ. συγκεκριμένα: γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ με θέμα «Ένα κοινό σύστημα φόρου επί των χρηματοπιστωτικών συναλλαγών» (βλέπε σελίδα 55 της παρούσας Επίσημης Εφημερίδας) και τη γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ με θέμα «Προϋπολογισμός 2014-2020» (δεν έχει δημοσιευθεί ακόμα στην ΕΕ).

(?) Το ομοσπονδιακό σύστημα μπορεί να διέπεται από τις εξής αρχές: α) η αρχή της επαλληλίας (οι κρατικές αρμοδιότητες κατανέμονται μεταξύ της ομοσπονδιακής και των ομόσπονδων κυβερνήσεων), β) η αρχή της αυτονομίας (κάθε διοικητικό επίπεδο είναι αυτόνομο ή “κυρίαρχο” στους τομείς της δικαιοδοσίας του) και γ) η αρχή της συμμετοχής (οι ομόσπονδες αρχές εκπροσωπούνται και συμμετέχουν στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων ομόσπονδου χαρακτήρα σε ομοσπονδιακό επίπεδο).

Ο τρόπος εφαρμογής αυτών των αρχών μπορεί να ποικίλλει, αλλά ένα επίσημο ομοσπονδιακό σύστημα δεν προδικάζει απαραίτητα στην πράξη τον βαθμό συγκέντρωσης εξουσιών ή δημοκρατίας.

Πηγή: <http://fr.wikipedia.org/wiki/F%C3%A9d%C3%A9ralisme>.

(?) Βλ. Γνωμοδότηση ΕΟΚΕ «Η μεταρρύθμιση του προϋπολογισμού της ΕΕ και η μελλοντική του χρηματοδότηση», ΕΕ C 204, της 9.8.2008, σ. 113.

2.4 Επί του παρόντος, οι πόροι της Ένωσης αποτελούνται από τους λεγόμενους παραδοσιακούς ίδιους πόρους που προέρχονται από τελωνειακούς δασμούς, γεωργικούς δασμούς, εισφορές ζάχαρης και από τους λεγόμενους νέους πόρους που προέρχονται από ένα ποσοστό του εναρμονισμένου φόρου προστιθέμενης αξίας (ΦΠΑ) και από ένα ποσοστό του ΑΕΕ. Οι πόροι από τον ΦΠΑ και το ΑΕΕ δεν είναι πραγματικοί ίδιοι πόροι διότι συλλέγονται από τα έσοδα των κρατών μελών. Θεωρούνται ίδιοι πόροι μόνο επειδή προορίζονται για τον προϋπολογισμό της ΕΕ, ο οποίος, για το 2011, ανέρχεται σε 126,5 δισ. ευρώ, ή 1,13 % του ΑΕγχΠ της ΕΕ-27.

2.4.1 Η έκθεση σχετικά με τη λειτουργία του συστήματος ιδίων πόρων⁽⁶⁾ που κατάρτισαν οι υπηρεσίες της Επιτροπής, αποδεικνύει ότι το ισχύον σύστημα χρηματοδότησης δεν λειτουργεί ικανοποιητικά σε σχέση με τα περισσότερα κριτήρια αξιολόγησης. Επίσης, ο μηχανισμός αυτός είναι αδιαφανής και πολύπλοκος, κατανοητός μόνο στους ειδικούς, περιορίζοντας έτσι την εξοικείωση του κοινού και υπονομεύοντας τον δημοκρατικό έλεγχο.

Εξάλλου, ο τρόπος χρηματοδότησης του προϋπολογισμού της ΕΕ οδηγεί πολλά κράτη μέλη να θεωρούν τη συμβολή τους στην Ένωση μόνο ως δαπάνη, προκαλώντας έτσι αναπόφευκτα εντάσεις σε κάθε συζήτηση για τον προϋπολογισμό.

2.4.2 Η κατάσταση αυτή ώθησε την Επιτροπή να υποβάλλει στο Συμβούλιο πρόταση για την τροποποίηση του συστήματος ιδίων πόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η πρόταση αυτή λαμβάνει υπόψη το νέο νομικό πλαίσιο της Συνθήκης της Λισαβόνας και αποτελεί συνέχεια της προηγούμενης ανακοίνωσης της με τίτλο «Η επανεξέταση του προϋπολογισμού της ΕΕ»⁽⁷⁾.

2.5 Μέσα σε αυτό περίγραμμα, το έγγραφο θα καταρτιστεί σε πλήρη αρμονία με την σχετική γνωμοδότηση που υιοθέτησε η ΕΟΚΕ στην ολομέλεια της τον Ιούνιο του 2011⁽⁸⁾.

3. Ένα νέο νομικό πλαίσιο

3.1 Η Συνθήκη της Λισαβόνας δημιουργεί ένα νέο νομικό πλαίσιο. Επίσης, εισάγει σημαντικές μεταβολές, όχι μόνο στη διαδικασία του προϋπολογισμού της ΕΕ, αλλά και στον τρόπο με τον οποίο χρηματοδοτείται ο προϋπολογισμός της ΕΕ.

Συγκεκριμένα, το άρθρο 311 προβλέπει ότι η ΕΕ «μπορεί να καθιερώνει νέες κατηγορίες ιδίων πόρων ή να καταργεί υπάρχουσα κατηγορία». Επίσης, ορίζει ότι «το Συμβούλιο καθορίζει τα μέτρα εφαρμογής του συστήματος ιδίων πόρων της Ένωσης». Αυτό ανοίγει τον δρόμο για τη μείωση του αριθμού των υφιστάμενων ιδίων πόρων και για τη δημιουργία νέων για τους οποίους τα μέτρα εφαρμογής καθορίζονται μέσω κανονισμού.

4. Περιεχόμενο της πρότασης απόφασης του Συμβουλίου

4.1 Η πρόταση απόφασης για τους ίδιους πόρους περιλαμβάνει τα εξής τρία βασικά στοιχεία: την απλούστευση των συνεισφορών

των κρατών μελών, τη θέσπιση νέων ιδίων πόρων και τη μεταρρύθμιση των διορθωτικών μηχανισμών. Πρόκειται για τρεις προτάσεις προς εξέταση προκειμένου να ληφθεί μία μόνο απόφαση.

4.1.1 Απλούστευση των συνεισφορών των κρατών μελών

Η Επιτροπή προτείνει την **κατάργηση του ίδιου πόρου ΦΠΑ** διότι είναι περίπλοκος και παρουσιάζει ελάχιστη προστιθέμενη αξία σε σύγκριση με τον ίδιο πόρο ΑΕΕ. Ως εκ τούτου προτείνεται η κατάργηση αυτού του πόρου στις 31 Δεκεμβρίου 2013.

4.1.2 Εισαγωγή νέων ιδίων πόρων

Στην ανακοίνωση με τίτλο «Επανεξέταση του προϋπολογισμού της ΕΕ», η Επιτροπή επισήμανε έξι δυνητικούς υποψήφιους ίδιους πόρους. Στο υπό εξέταση έγγραφο αναφέρονται μόνο δύο. Η Επιτροπή προτείνει να θεσπιστούν ίδιοι πόροι με τη μορφή, αφενός, **φόρου επί των χρηματοπιστωτικών συναλλαγών** το αργότερο έως την 1η Ιανουαρίου 2014 και, αφετέρου, **φόρου επί του ΦΠΑ** επίσης το αργότερο έως την 1η Ιανουαρίου 2014. Οι νέοι αυτοί ίδιοι πόροι υπολογίζεται να χρηματοδοτήσουν περίπου το 51,4 % των δαπανών της ΕΕ, οι παραδοσιακοί ίδιοι πόροι θα καλύπτουν περίπου το 20 % του συνόλου και ο ίδιος πόρος ΑΕΕ περίπου το 30 % μειούμενος από το 74,2 % στο 29,7 %⁽⁹⁾.

4.1.3 Μεταρρύθμιση των διορθωτικών μηχανισμών

4.1.3.1 Επί του παρόντος, ισχύουν προσωρινοί διορθωτικοί μηχανισμοί. Τούτοι προβλέπονται να λήξουν το 2013. Η διόρθωση υπέρ του Ηνωμένου Βασιλείου και οι εκπτώσεις σχετικά με τη χρηματοδότησή της που αφορούν τέσσερα κράτη μέλη (Γερμανία, Κάτω Χώρες, Αυστρία και Σουηδία), καθώς και οι κρυφές διορθώσεις οι οποίες συνίστανται στην παρακράτηση, ως εξόδων εισπραξής, του 25 % των ποσών που εισπράττονται από τα κράτη μέλη για παραδοσιακούς ίδιους πόρους, θα συνεχίσουν να ισχύουν μέχρις ότου τεθεί σε ισχύ η απόφαση για τους ίδιους πόρους.

4.1.3.2 Επειδή διαπιστώνει ότι η αντικειμενική κατάσταση ορισμένων κρατών μελών έχει εξελιχθεί σε μεγάλο βαθμό, ότι από το 1984 (Συμφωνία του Φονταϊνεμπλώ) οι συνθήκες στις οποίες βασίζονται οι διορθωτικοί μηχανισμοί έχουν επίσης εξελιχθεί (το μερίδιο της ΚΓΠ στον προϋπολογισμό της ΕΕ, η χρηματοδότηση βάσει του πόρου ΦΠΑ μειώθηκαν σημαντικά και το Ηνωμένο Βασίλειο είναι ένα από τα πιο πλούσια κράτη της Ένωσης⁽¹⁰⁾) **η Επιτροπή επισημαίνει ότι η διόρθωση υπέρ του ΗΒ θα πρέπει να επανεξεταστεί.**

4.1.3.3 Η υπό εξέταση απόφαση προτείνει τη **θέσπιση προσωρινών διορθώσεων** υπέρ της Γερμανίας, των Κάτω Χωρών, της Σουηδίας και του Ηνωμένου Βασιλείου. Στη συνέχεια, **ένα νέο σύστημα κατ' αποκοπή ποσών**, προς αντικατάσταση όλων των υφιστάμενων διορθωτικών μηχανισμών, θα εφαρμόζεται από την 1η Ιανουαρίου 2014. Επίσης, η Επιτροπή προτείνει τη **μείωση του ποσού της κρυφής διόρθωσης από 25 σε 10 %.**

⁽⁶⁾ Έγγραφο Εργασίας της Επιτροπής: «Έκθεση της Επιτροπής για τη λειτουργία του συστήματος ιδίων πόρων», SEC(2011) 876 τελικό της 29.6.2011.

⁽⁷⁾ COM(2010) 700 τελικό.

⁽⁸⁾ Βλέπε τη γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ: «Η επανεξέταση του προϋπολογισμού της ΕΕ», ΕΕ C 248 της 25.8.2011, σ. 75.

⁽⁹⁾ Βλ. παράρτημα I.

⁽¹⁰⁾ Βλ. Παράρτημα II.

5. Γενικές παρατηρήσεις

5.1 Ένα σύστημα στο οποίο περίπου το 75 % των εσόδων της Ένωσης δεν προέρχεται από ίδιους πόρους, αλλά άμεσα από τους εθνικούς προϋπολογισμούς μέσω εισφορών βάσει του ΑΕΕ, και το 15 % προέρχεται από πηγές όπως το ποσοστό του συντελεστή του ΦΠΑ, το οποίο δεν μπορεί να θεωρηθεί καθ' οιονδήποτε τρόπο ίδιος πόρος της ΕΕ (λόγω του τρόπου καθορισμού του), αντιβαίνει στις διατάξεις και το πνεύμα της Συνθήκης της Ρώμης.

5.2 Η ΕΟΚΕ τονίζει ότι με το επιχείρημα για τις «εισφορές» αυτές ευνοούνται οι κοντόφθαλμες προσεγγίσεις σχετικά με τους καθαρούς χρηματοδότες χωρίς όμως να λαμβάνονται υπόψη τα πλεονεκτήματα που προσφέρει η Ένωση κυρίως στους τομείς της ειρήνης, της ελευθερίας, της ευημερίας, της ανάπτυξης και της ασφάλειας.

5.2.1 Η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι το σκεπτικό της «δίκαιης ανταπόδοσης» με βάση τις εισφορές ΑΕΕ ενδείκνυται σήμερα ακόμη λιγότερο απ' ό,τι στην αρχή της ευρωπαϊκής οικοδόμησης. Το σκεπτικό αυτό, που πολύ συχνά υπονόμει τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης και διαστρέβλωσε τις σχετικές συζητήσεις, ευθύνεται σε μεγάλο βαθμό για τις ανεπάρκειες, τις καθυστερήσεις και τις αποτυχίες της. Είναι αντίθετο προς το πνεύμα μιας Ένωσης κρατών και λαών, καθώς και προς οποιαδήποτε λογική οικονομική επιχειρηματολογία. Σε μια οικονομική, νομισματική και πολιτική Ένωση, τα πλεονεκτήματα και η προστιθέμενη αξία της πρέπει να είναι εξ ορισμού προς όφελος όλων. Η πρόοδος που έχει σημειώσει η Ευρωπαϊκή Ένωση οφείλεται στο πολλαπλασιαστικό αποτέλεσμα της συνένωσης, που είναι διαμετρικά αντίθετη προς την έννοια της «δίκαιης ανταπόδοσης»⁽¹¹⁾.

5.3 Το σημερινό σύστημα ιδίων πόρων που βασίζεται στις εισφορές των κρατών μελών είναι αδιαφανές και περίπλοκο με αποτέλεσμα να δυσχεραίνεται ο δημοκρατικός του έλεγχος και να μην προβάλλεται καταλλήλως η προσηλωση στον στόχο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης: επιπλέον, ένα τέτοιο σύστημα, το οποίο οδηγεί στο να γίνεται αντιληπτή η συνεισφορά στην Ευρωπαϊκή Ένωση ως πρόσθετη επιβάρυνση των εθνικών προϋπολογισμών, δεν προσφέρει στην Ένωση επαρκείς πόρους για όλες τις πολιτικές της.

5.3.1 Ακόμη, το σημερινό σύστημα, το οποίο περιλαμβάνει ποικίλους μηχανισμούς διορθώσεων ή επιστροφών, είτε γενικές επιστροφές υπέρ κάποιου κράτους μέλους όπως η βρετανική διόρθωση, είτε ειδικές επιστροφές όπως η χρηματοδότηση άλλων επιστροφών, είναι υπερβολικά περίπλοκο, πάσχει από έλλειψη διαφάνειας και είναι εντελώς ακατανόητο για τους ευρωπαίους πολίτες. Συνεπώς, δεν συμβάλλει καθόλου στην ικανοποίηση του αιτήματος για άμεση σύνδεση μεταξύ της Ένωσης και των πολιτών της.

5.4 Σύμφωνα με τις ανωτέρω γενικές παρατηρήσεις, η **ΕΟΚΕ επικροτεί τις προτάσεις απόφασης του Συμβουλίου που υπέβαλε η Επιτροπή**. Θεωρεί ότι κινούνται προς τη σωστή κατεύθυνση, καθώς απλοποιούν τη δομή του προϋπολογισμού και μειώνουν, μεταξύ άλλων, τις υφιστάμενες εθνικές εισφορές στον προϋπολογισμό της ΕΕ από το 85,3 % (ήτοι 111,8 δισ. ευρώ) στο 29,7 % (ήτοι 48,3 δισ. ευρώ) εκ των οποίων οι εισφορές βάσει του ΑΕΕ θα μειωθούν από το 74,2 % (ήτοι 97,3 δισ. ευρώ) στο 29,7 % (48,3 δισ. ευρώ), πλησιάζοντας έτσι στο πνεύμα και στο γράμμα της

Συνθήκης της Ρώμης. Αυτή η αύξηση της αναλογίας των ιδίων πόρων θα βοηθήσει στην αύξηση της πραγματικής δημοσιονομικής αυτονομίας της ΕΕ και, παράλληλα, θα στηρίξει τις μεγάλες δημοσιονομικές προσπάθειες των κρατών μελών.

6. Ειδικές παρατηρήσεις

6.1 Στην ανακοίνωσή της με τίτλο «Η επανεξέταση του προϋπολογισμού της ΕΕ», η Επιτροπή κατάρτισε ενδεικτικό κατάλογο με τα μέσα που θα μπορούσαν να αποτελέσουν νέους ίδιους πόρους: φορολογία της ΕΕ για τις χρηματοοικονομικές δραστηριότητες, έσοδα ΕΕ από τους πλειστηριασμούς στο πλαίσιο του συστήματος εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής αερίων θερμοκηπίου, τέλη της ΕΕ σχετικά με τις αερομεταφορές, ευρωπαϊκός ΦΠΑ, ενεργειακός φόρος της ΕΕ και φόρος της ΕΕ επί των εισοδημάτων εταιρειών.

6.1.1 Κάθε ένα από αυτά τα πιθανά μέσα εξετάζεται⁽¹²⁾ από την Επιτροπή, η οποία επισημαίνει τα πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματα που παρουσιάζουν, χωρίς να αποκαλύπτονται οι πολιτικοί λόγοι παραγκωνισμού ορισμένων από αυτά και που οδήγησαν στην επιλογή ενός νέου φόρου ΦΠΑ και ενός φόρου επί των χρηματοοικονομικών συναλλαγών.

6.1.2 Η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι οι πολιτικοί λόγοι που οδήγησαν στην απόρριψη ορισμένων εναλλακτικών λύσεων πρέπει να δημοσιοποιηθούν και ότι **έπρεπε να είχε ζητηθεί η γνώμη της πριν από τη λήψη αποφάσεων**.

6.2 Περιεχόμενο των προτάσεων τροποποίησης

6.2.1 Κατάργηση του υφιστάμενου ίδιου πόρου ΦΠΑ. Απλούστευση των συνεισφορών των κρατών μελών

Αυτός ο υποτιθέμενος ίδιος πόρος, που καταβάλλεται από τα κράτη μέλη με βάση τα ίδια έσοδα είναι πλέον παρωχημένος. Απλώς αποτελεί μαθηματική βάση για τον υπολογισμό των εθνικών εισφορών. Είναι πολύπλοκος, απαιτεί πολλή διοικητική εργασία για να φθάσει σε ομοιόμορφη βάση, και προσφέρει ελάχιστη προστιθέμενη αξία. **Η ΕΟΚΕ συμφωνεί με την απλούστευση αυτή**.

6.2.2 Θέσπιση νέου πόρου ΦΠΑ

Πρόκειται για μία από τις πτυχές ενός εις βάθος αναθεωρημένου καθεστώτος ΦΠΑ που εφαρμόζεται στην Ένωση. Το 2020 θα αντιπροσωπεύει το 18,1 % των νέων ιδίων πόρων (βλ. Παράρτημα Ι).

Το μέσο αυτό θα εντάσσεται εν μέρει στην Πράσινη Βίβλο για το μέλλον του ΦΠΑ⁽¹³⁾. Η ΕΟΚΕ έχει εκφράσει τη σύμφωνη γνώμη της με τις πρωτοβουλίες που προτίθεται να αναλάβει η Επιτροπή.

⁽¹²⁾ SEC (2011)876 τελικό - Έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής «Χρηματοδότηση του προϋπολογισμού της ΕΕ: Έκθεση για τη λειτουργία του συστήματος ιδίων πόρων» που συνοδεύει το έγγραφο με τίτλο: «Πρόταση απόφασης του Συμβουλίου για το σύστημα των ιδίων πόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης»

⁽¹³⁾ Βλ. τη γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ με θέμα «Πράσινη Βίβλος σχετικά με το μέλλον του ΦΠΑ - Προς ένα απλούστερο, ισχυρότερο και αποτελεσματικότερο σύστημα ΦΠΑ» ΕΕ C 318 της 29.10.2011, σ. 87.

⁽¹¹⁾ Βλ. υποσημείωση 5.

Το μερίδιο του ΦΠΑ σχετικά με τις παραδόσεις αγαθών και τις παροχές υπηρεσιών, τις ενδοκοινοτικές αποκτήσεις αγαθών και τις εισαγωγές εμπορευμάτων που υπόκεινται σε κανονικό συντελεστή ΦΠΑ σε κάθε κράτος μέλος, σύμφωνα με την οδηγία 2006/112/ΕΚ του Συμβουλίου ⁽¹⁴⁾, δεν πρέπει να υπερβαίνει τις δυο ποσοστιαίες μονάδες του κανονικού συντελεστή· ο δε εκτελεστικός κανονισμός προβλέπει μία ποσοστιαία μονάδα.

Η ΕΟΚΕ συμφωνεί με τη δημιουργία αυτού του νέου πόρου ΦΠΑ που αντικαθιστά τον υφιστάμενο, δεδομένου ότι η ανάλυση έχει αποδείξει τον παρωχημένο χαρακτήρα. Μάλιστα, πιστεύει ότι ο προϋπολογισμός της ΕΕ - και οι πόροι που τον συναποτελούν - πρέπει να θεωρείται ως ένα μέσο το οποίο τίθεται στην υπηρεσία των κοινών στόχων.

Εντούτοις, θα ήταν ευκολότερο να αξιολογηθεί πιο εμπειριστικά η ουσία και η μορφή αυτής της πρότασης, αν στα υπό εξέταση έγγραφα παρατίθεντο συγκεκριμένα στοιχεία σχετικά με τις αλλαγές στη δομή του ΦΠΑ και προσδιορίζονταν –κατόπιν μελέτης– οι διαφοροποιήσεις στα οικονομικά μεγέθη που επηρεάζουν κάθε κράτος μέλος λόγω αυτών των αλλαγών.

Εξάλλου, όπως και σε αρκετά άλλα σημεία της παρούσας γνωμοδότησης, επιστάται η προσοχή στο γεγονός ότι ο ενδοκοινοτικός ΦΠΑ αποτελεί κατά κόρον αντικείμενο φοροδιαφυγής. Ως εκ τούτου, η ΕΟΚΕ θεωρεί σημαντικό να θεσπιστεί αυτός ο νέος ίδιος πόρος παράλληλα με τις διατάξεις για τον περιορισμό, αν όχι την πλήρη απαλοιφή, φαινομένων απάτης. Υπό αυτό το πρίσμα, η ΕΟΚΕ αναμένει με μεγάλο ενδιαφέρον τις νομοθετικές προτάσεις που θα υποβληθούν με βάση την «Πράσινη βίβλο για το μέλλον του ΦΠΑ».

6.2.3 Θέσπιση φόρου επί των χρηματοπιστωτικών συναλλαγών

Σε πολλές γνωμοδοτήσεις της ⁽¹⁵⁾, η ΕΟΚΕ τάχθηκε, υπό προϋποθέσεις, υπέρ της θέσπισης φόρου επί των χρηματοπιστωτικών συναλλαγών (ΦΧΣ). Συγκεκριμένα, επισήμανε τα εξής:

— Θα ήταν σκόπιμο ο ΦΧΣ να επιβληθεί σε παγκόσμια κλίμακα για λόγους αποφυγής τάσεων μετεγκατάστασης επιχειρήσεων. Εφόσον αυτό αποδειχθεί ανέφικτο, **θα ήταν ευκαίριο να καθιερωθεί ένας τέτοιος φόρος ανά την ΕΕ**, λαμβανομένων υπόψη των πορισμάτων της εκτίμησης αντικτύπου που διεξήγαγε η Επιτροπή.

— Εκτός από το ό,τι ο ΦΧΣ μπορεί να ενισχύσει τη σταθερότητα και την αποτελεσματικότητα των χρηματοπιστωτικών αγορών με τον περιορισμό της αστάθειάς τους, **είναι απαραίτητος προκειμένου τόσο τα κράτη μέλη όσο και η ΕΕ να αποκτήσουν έσοδα που θα διοχετευθούν στον περιορισμό των δημοσιονομικών ανισορροπιών.**

Πράγματι, όπως επισημαίνεται στην πρόταση απόφασης της Επιτροπής, ο φόρος αυτός θα μπορούσε να αποτελέσει νέα πηγή εσόδων

⁽¹⁴⁾ ΕΕ L 347 της 11.12.2006, σ. 1.

⁽¹⁵⁾ Βλ. τη γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ με θέμα την «Έκθεση de Larosière» ΕΕ C 318, της 23.12.2009, σ. 57, σ. 57, τη γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ με θέμα «Φόρος επί των χρηματοπιστωτικών συναλλαγών» ΕΕ C 44, της 11.2.2011, σ. 81, *Σύνοψη και συμπεράσματα*, σημείο 1.10, τη γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ με θέμα «Δημοσιονομική πολιτική: ανάπτυξη και δημοσιονομική εξυγίανση» ΕΕ C 248, της 25.8.2011, σ. 8, σημεία 4.4.2, 1.5.3 και 1.5.4, καθώς και τη γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ με θέμα την «Φορολόγηση του χρηματοπιστωτικού τομέα» ΕΕ C 248, της 25.8.2011, σ. 64.

που συλλέγονται σε επίπεδο Ένωσης. Ακόμη, θα μειώσει τις συνεισφορές των κρατών μελών, θα προσδώσει στις εθνικές κυβερνήσεις μεγαλύτερη ελευθερία κινήσεων και θα συμβάλλει έτσι στη συνολική προσπάθεια δημοσιονομικής εξυγίανσης. Εξάλλου, η πρωτοβουλία της ΕΕ θα αποτελέσει ένα πρώτο βήμα για την εφαρμογή της ΦΧΣ σε παγκόσμιο επίπεδο, δεδομένου ότι η έννοια του ΦΧΣ εξετάζεται επί του παρόντος σε επίπεδο Ομάδας των 20 (G20).

Με βάση τα ανωτέρω καθώς και προηγούμενες γνωμοδοτήσεις της, η ΕΟΚΕ τάσσεται υπέρ της εισαγωγής ενός φόρου επί των χρηματοπιστωτικών συναλλαγών, ο οποίος θα χρησιμεύσει ως ίδιος πόρος για τον προϋπολογισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Το 2020 θα ανέρχεται στο 33,3 % των ιδίων πόρων της Ένωσης (βλ. Παράρτημα Ι), και σε ποσό ύψους 54,2 δισ. ευρώ, το οποίο θα διατίθεται στον προϋπολογισμό ενώ, σύμφωνα με τις αρχικές εκτιμήσεις, θα δημιουργεί ετησίως, ανάλογα με την αντίδραση των αγορών, έσοδα που θα ανέρχονται σε 57 δισ. ευρώ ⁽¹⁶⁾.

Οι φορολογικοί συντελεστές σε % της φορολογητέας βάσης δεν θα είναι μικρότεροι από 0,1 % για οικονομικές συναλλαγές άλλες από εκείνες που αφορούν συμβάσεις παραγωγών και 0,01 % για τις χρηματοοικονομικές συναλλαγές για παράγωγα συμβόλαια ⁽¹⁷⁾.

6.2.4 Μεταρρύθμιση των διορθωτικών μηχανισμών

Η ΕΟΚΕ εκφράζει την ικανοποίησή της διότι στο υπό εξέταση σχέδιο απόφασης προτείνεται να αξιολογηθεί εκ νέου η επιστροφή υπέρ του ΗΒ και να θεσπιστεί νέο σύστημα κατ' αποκοπή ποσών, προς αντικατάσταση όλων των υφιστάμενων διορθωτικών μηχανισμών, το οποίο θα εφαρμόζεται από την 1η Ιανουαρίου 2014. Το ίδιο ισχύει και για τη μείωση του ποσού της κρυφής διόρθωσης από 25 σε 10 %. (βλέπε σημείο 4.1.3).

Οι προτάσεις αυτές αποτελούν βήμα προς τη σωστή κατεύθυνση αλλά δεν επαρκούν διότι δεν λαμβάνουν υπόψη όλες τις συνέπειες ενός προϋπολογισμού που βασίζεται ως επί το πλείστον σε ίδιους πόρους.

Πράγματι, η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι σε έναν προϋπολογισμό που βασίζεται σε ίδιους πόρους σε ποσοστό άνω του 66 %, το σκεπτικό της «δίκαιης ανταπόδοσης» πρέπει να παραγκωνιστεί διότι αντιβαίνει στις αρχές της αλληλεγγύης και του αμοιβαίου οφέλους της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης (βλ. σημείο 5.2.1). Η ΕΟΚΕ υποστηρίζει την πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σχετικά με την υπεροχή ενός συστήματος που βασίζεται στους ίδιους πόρους επειδή αναμένει ότι αυτή η μεταρρύθμιση θα διαγράψει με την πάροδο του χρόνου τις εθνικές διορθωτικές διευθετήσεις, οι οποίες πλέον δεν θα αιτιολογούνται σε ένα νέο ευρωπαϊκό προϋπολογισμό που θα διασφαλίζει μεγαλύτερη προστιθέμενη αξία για όλα τα κράτη μέλη ⁽¹⁸⁾.

⁽¹⁶⁾ Βλ. COM(2011) 594 τελικό: «Οδηγία του Συμβουλίου για ένα κοινό σύστημα φόρου επί των χρηματοπιστωτικών συναλλαγών και για την τροποποίηση της οδηγίας 2008/7/ΕΚ»

⁽¹⁷⁾ Το αυτό με την υποσημείωση 10.

⁽¹⁸⁾ Βλ. τη γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ με τίτλο «Η επανεξέταση του προϋπολογισμού της ΕΕ», ΕΕ C 248 της 25.8.2011, σ. 75, σημείο 4.4.

Ωστόσο, η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι είναι δύσκολο να αξιολογηθούν με ακρίβεια οι υπό εξέταση προτάσεις δεδομένου ότι δεν συνοδεύονται από τεκμηρίωση σχετικά με τα μεγέθη των προτεινόμενων διορθώσεων ή των συγκρίσεων με τη σημερινή κατάσταση.

6.3 Όπως είχε ήδη επισημάνει η Επιτροπή και στην ανακοίνωσή της με θέμα «Η επανεξέταση του προϋπολογισμού της ΕΕ»⁽¹⁹⁾, το υπό εξέταση έγγραφο υπενθυμίζει ότι «η εισαγωγή νέων ιδίων πόρων αποτελεί επιχείρημα που δεν αφορά το μέγεθος του προϋπολογισμού (...)». **Η ΕΟΚΕ δεν συμφωνεί με αυτή την άποψη.** Πράγματι, όταν πραγματοποιείται «αναθεώρηση του προϋπολογισμού της ΕΕ» και αναδιοργάνωσή του με την εισαγωγή ιδίων πόρων και τη μεταρρύθμιση των μηχανισμών διόρθωσης, είναι θεμιτό να τεθεί το ερώτημα των επιπτώσεων των αλλαγών αυτών στο μέγεθος του προϋπολογισμού και στον προσδιορισμό τους ανάλογα με τις πολιτικές επιλογές που αποφασίστηκαν ή θα αποφασιστούν.

Βρυξέλλες, 29 Μαρτίου 2012.

Ο Πρόεδρος
της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής
Staffan NILSSON

6.3.1 Από την άποψη αυτή, η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι ο προϋπολογισμός της ΕΕ δεν είναι μόνο ζήτημα αριθμών, επιλογών ή εσωτερικής οργάνωσης των διαφόρων στοιχείων που τον απαρτίζουν. Είναι πρωτίστως ένα εργαλείο στην υπηρεσία ενός πολιτικού σχεδίου και στην υπηρεσία των φιλοδοξιών της Ένωσης. Σε αυτό το πλαίσιο, πρέπει να υπάρχει συνέπεια και ισορροπία μεταξύ των πολιτικών φιλοδοξιών της ΕΕ και των μέσων που διαθέτει για την υλοποίησή τους. Όμως σήμερα, η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν διαθέτει επαρκή δημοσιονομικά μέσα για να υλοποιήσει την στρατηγική πολιτική της, τη στρατηγική Ευρώπη 2020, ούτε για να ανταποκριθεί στις υποχρεώσεις που απορρέουν από τη νέα Συνθήκη της Λισαβόνας.

Η ΕΟΚΕ κρίνει ότι η αύξηση του ευρωπαϊκού προϋπολογισμού είναι όχι μόνον επιθυμητή αλλά και αναγκαία, ενόψει του μεγέθους των νέων προκλήσεων που απαιτούν από κοινού αντιμετώπιση⁽²⁰⁾.

⁽¹⁹⁾ COM(2010) 700 τελικό.

⁽²⁰⁾ Βλ. τη γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ με τίτλο «Η επανεξέταση του προϋπολογισμού της ΕΕ», ΕΕ C 248 της 25.8.2011, σ. 75, σημείο 1.1 και 4.1.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι

Εκτιμώμενη εξέλιξη της δομής της χρηματοδότησης της ΕΕ (2012-2020)

	Σχέδιο προϋπολογισμού 2012		2020	
	δισ. ευρώ	% ιδίων πόρων	δισ. ευρώ	% ιδίων πόρων
Παραδοσιακοί ίδιοι πόροι	19,3	14,7	30,7	18,9
Υφιστάμενες εθνικές συνεισφορές εκ των οποίων	111,8	85,3	48,3	29,7
Ίδιος πόρος βάσει του ΦΠΑ	14,5	11,1	—	—
Ίδιος πόρος βάσει του ΑΕΕ	97,3	74,2	48,3	29,7
Νέοι ίδιοι πόροι εκ των οποίων	—	—	83,6	51,4
Νέος πόρος ΦΠΑ	—	—	29,4	18,1
Φόρος της ΕΕ επί των χρηματοπιστωτικών συναλλαγών	—	—	54,2	33,3
Σύνολο ιδίων πόρων	131,1	100,0	162,7	100,0

Πηγή: υπολογισμοί της Ευρωπαϊκής Επιτροπής βάσει του εγγράφου COM(211) 510 [επικαιροποιημένο βάσει του COM(2011)738]

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙ

Εξέλιξη βασικών παραμέτρων (1984-2011)

	1984	2005	2011
Μερίδιο της ΚΓΠ στον προϋπολογισμό (% του συνόλου)	69 %	50 %	44 %
Συνεισφορά βάσει του ΦΠΑ (% του συνόλου)	57 %	16 %	11 %
Ευημερία του ΗΒ (κατά κεφαλήν ΑΕΕ σε ΜΑΔ)	93 % της ΕΕ-10	117 % της ΕΕ-25	111 % της ΕΕ-27

Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ΓΔ Προϋπολογισμού.