

Προϋπολογισμός

Το πιο σημαντικό ζήτημα σχετικά με τον προϋπολογισμό είναι ότι αντικατοπτρίζει τις πολιτικές προτεραιότητες, οι οποίες είναι πολύ διαφορετικές μεταξύ των κρατών μελών. Ο προϋπολογισμός της ΕΕ είναι ένα είδος πολιτικού συμβιβασμού μεταξύ πολύ διαφορετικών πολιτικών προτεραιοτήτων και εθνικών συμφερόντων.

Οι βασικοί κανόνες του προϋπολογισμού της ΕΕ:

- 1) Η ΕΕ δεν επιτρέπεται να έχει έλλειμμα. Ο προϋπολογισμός πρέπει να είναι ισοσκελισμένος (ίσα ποσά εσόδων και δαπανών). Δεν μπορεί ποτέ να ψηφιστεί μια δαπάνη χωρίς να προβλέπονται τα έσοδα γι' αυτήν (δεν επιτρέπεται ούτε καν ένα προσωρινό έλλειμμα).
- 2) Δεν υπάρχει άμεση φορολογία στην ΕΕ (π.χ. φόρος εισοδήματος, φόρος ακίνητης περιουσίας). Οι κυβερνήσεις, ειδικά των πλουσιότερων χωρών (καθαροί δωρητές), δεν ήθελαν οι φορολογούμενοί τους (δηλαδή οι ψηφοφόροι) να πληρώνουν περισσότερα. Το σύστημα παράγει δύο κατηγορίες κρατών μελών: τους καθαρούς δωρητές, που δίνουν περισσότερα στον προϋπολογισμό της ΕΕ από ό,τι λαμβάνουν από αυτόν, και τους καθαρούς αποδέκτες, που λαμβάνουν περισσότερα από τον προϋπολογισμό της ΕΕ με τη μορφή ενισχύσεων, επιδοτήσεων, προγραμμάτων κλπ., από ό,τι του δίνουν. Υπάρχει λοιπόν μια πολιτική διαμάχη μεταξύ αυτών που θέλουν η ΕΕ να δαπανά λιγότερα και εκείνων που θέλουν η ΕΕ να δαπανά περισσότερα.
- 3) Υπάρχει ένα ανώτατο όριο (πλαφόν) στις δαπάνες (αυτό γράφεται στη Συνθήκη· επομένως, για να αλλάξει, χρειάζεται ομοφωνία από τα κράτη μέλη).

Σύγκριση με τις Η.Π.Α.:

- 1) Δεν υπάρχει ισοσκελισμένος προϋπολογισμός από το 1996 (εποχή Κλίντον)
- 2) Υπάρχει άμεση ομοσπονδιακή φορολογία
- 3) Οι δαπάνες του προϋπολογισμού κυμαίνονται στο 10-35% του αμερικανικού ΑΕΠ.

Τέσσερις κύριοι πόροι, δηλαδή πηγές εσόδων, του προϋπολογισμού της ΕΕ (με ανώτατο όριο το 1,27% του ΑΕΠ της ΕΕ):

1) **Δασμοί:** Εισφορές που προέρχονται από εισαγωγές από τρίτες χώρες (ένα ποσοστό της αξίας των εισαγόμενων αγαθών και υπηρεσιών). Το ποσοστό αλλάζει με τη συνήθη νομοθεσία. Το ποσό των εσόδων που θα συλλεχθούν από δασμούς εξαρτάται από δύο μεταβλητές: Α. το επίπεδο της οικονομικής δραστηριότητας (δηλαδή επίπεδο συναλλαγών του εξωτερικού εμπορίου) και Β. το ποσοστό (%) του εκάστοτε δασμού επί της τελικής αξίας (συνήθως οι δασμοί μειώνονται σταδιακά λόγω διεθνών εμπορικών και επενδυτικών συμφωνιών που εγκρίνονται από την ΕΕ και από τρίτες χώρες).

2) **Γεωργικές συνεισφορές:** Αυτός ο πόρος υπάρχει από το 1957, όταν η Ευρώπη δεν είχε ακόμη διατροφική επάρκεια. Έτσι, αρχικά, υπήρξε προστατευτισμός υπέρ των Ευρωπαίων αγροτών. Άρα και αυτό είναι μια μορφή δασμού, αλλά ειδικά για τα εισαγόμενα από τρίτες χώρες αγροτικά προϊόντα. Είναι ένα είδος αναδιανομής μεταξύ ξένων και ευρωπαίων αγροτών.

3) **Πόρος Φόρου Προστιθέμενης Αξίας (ΦΠΑ):** Πρόκειται για έναν έμμεσο φόρο που εφαρμόζεται σε όλες τις νομικές συναλλαγές (οριζόντιος φόρος). Ένα νομοθετημένο ποσοστό της αξίας των προϊόντων και υπηρεσιών που είναι το αντικείμενο μιας συναλλαγής συλλέγεται από τα κράτη μέλη και εισφέρεται στην ΕΕ. Το ποσό των εσόδων που θα συλλεχθούν εξαρτάται από τον όγκο των συναλλαγών και επίσης από το συντελεστή ΦΠΑ που επιβάλλει κάθε κράτος μέλος από την εθνική νομοθεσία. Ο συντελεστής ΦΠΑ δεν είναι ομοιόμορφος για όλα τα κράτη μέλη (π.χ.

στην Ελλάδα ο βασικός συντελεστής ΦΠΑ είναι 24% επί της φορολογητέας αξίας). Οι κυβερνήσεις μπορούν ελεύθερα να αυξήσουν τους συντελεστές ΦΠΑ τους, αλλά δεν τους επιτρέπεται να τον μειώσουν ελεύθερα, καθώς ο ΦΠΑ είναι εν μέρει πόρος του προϋπολογισμού της ΕΕ. Όταν μια εθνική κυβέρνηση θέλει να περάσει χαμηλότερο συντελεστή ΦΠΑ, πρέπει να έχει την έγκριση της Ε.Ε. Όλα τα φορολογικά θέματα στην ΕΕ, σύμφωνα με τη Συνθήκη, δεν είναι θέματα συνήθους νομοθετικής διαδικασίας, πράγμα που σημαίνει ότι χρειάζεται ομοφωνία στο Συμβούλιο (π.χ. ο Έλληνας Υπουργός Οικονομικών χρειάζεται ομόφωνη ψήφο του Συμβουλίου ECOFIN για να μειώσει τους συντελεστές ΦΠΑ στο Ελλάδα).

4) **Πόρος ΑΕΠ**: Αυτή είναι η κύρια πηγή εσόδων για την ΕΕ και δημιουργεί τη βασική διάκριση μεταξύ καθαρών δοτών και καθαρών αποδεκτών. Ο πόρος του ΑΕΠ είναι μια οικονομική εισφορά κάθε κράτους μέλους στον προϋπολογισμό της ΕΕ ανάλογα με το ΑΕΠ του (το ποσό του πλούτου που παράγεται σε ένα οικονομικό έτος). Από το ΑΕΠ έχουμε ένα ποσοστό που νομοθετείται εξίσου σε ευρωπαϊκό επίπεδο για όλους και αυτό το ποσοστό εισφέρει κάθε κράτος μέλος στον προϋπολογισμό της ΕΕ. Άρα όταν μια χώρα βρίσκεται σε ύφεση, θα εισφέρει λιγότερο, ενώ όταν μια χώρα βρίσκεται σε ανάπτυξη, θα εισφέρει περισσότερο. Όποια και αν είναι η ανάπτυξη που θα μπορούσε να έχει η Μάλτα, θα εξακολουθεί να είναι καθαρός αποδέκτης του προϋπολογισμού, λόγω του μικρού πληθυσμού και του μικρού μεγέθους της οικονομίας της. Επομένως, αυτή η διάκριση είναι ένα διαρθρωτικό χαρακτηριστικό του προϋπολογισμού της ΕΕ. Το πρόβλημα του διακυβερνητικού ανταγωνισμού μεταξύ καθαρών δοτών και καθαρών αποδεκτών θα υπάρχει όσο δεν έχουμε άμεσους ίδιους πόρους (άμεση συνεισφορά ιδιωτών και εταιρειών) στον προϋπολογισμό της ΕΕ, αντί για συνεισφορές από τον πόρο ΑΕΠ.

Στην ΕΕ, δεν έχουμε ετήσιο, αλλά **πολυετή δημοσιονομικό σχεδιασμό** (ο προϋπολογισμός προγραμματίζεται ως πολυετής και όχι αποκλειστικά σε ετήσια βάση). Στην πραγματικότητα, υπάρχει δημοσιονομικός προγραμματισμός εσόδων και δαπανών για 7 χρόνια (πράγμα που δυσκολεύει ακόμη περισσότερο τα πράγματα στις διαπραγματεύσεις). Ο πόρος ΑΕΠ και ο πολυετής χαρακτήρας του προϋπολογισμού είναι οι δύο πηγές τριβής και ανταγωνισμού μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ. Πώς θα μπορούσαμε να αλλάξουμε το σύστημα αυξάνοντας τους πόρους; Θα μπορούσαμε να καθιερώσουμε άμεσες εισφορές στον προϋπολογισμό της ΕΕ ώστε να μειωθεί το επίπεδο τριβής μεταξύ των κρατών μελών. Τι θα μπορούσε να διευρύνει την φορολογική βάση της ΕΕ; Έμμεσοι φόροι που μπορούν να ταιριάζουν στον προϋπολογισμό της ΕΕ. Υπάρχουν ορισμένες δραστηριότητες που μπορούν να φορολογηθούν επειδή προκαλούν κάποια ζημιά στην κοινωνία (π.χ. αλκοόλ, τζόγος) και θα θέλαμε να τις μειώσουμε. Ή θα μπορούσαμε να παρέχουμε αντικίνητρο στη ρύπανση φορολογώντας τον άνθρακα (ουσιαστικά την απελευθέρωση CO₂ στην ατμόσφαιρα – φόρος άνθρακα: δεν φορολογείται η δραστηριότητα αυτή καθαυτή, π.χ. το χρηματικό ποσό που κερδίζεται από τη δραστηριότητα, αλλά φορολογείται το μέγεθος του CO₂ που απελευθερώνεται στην ατμόσφαιρα για να συμβεί αυτή η δραστηριότητα). Φορολογούνται οι εταιρείες ανάλογα με το πόσο CO₂ απελευθερώνουν στην ατμόσφαιρα. Έτσι τους δίνεται κίνητρο να αναδιαρθρωθούν (να αγοράσουν ή να αναπτύξουν τεχνολογία, να κάνουν έρευνα) για να μειώσουν την έκλυση CO₂. Αυτό είναι διπλό καλό, τόσο για τον πλανήτη όσο και για τα οικονομικά. Μια άλλη ιδέα είναι ο Φόρος Χρηματοοικονομικών Συναλλαγών (ΦΧΣ): Πρόκειται για μια φορολογία επί σύνθετων χρηματοοικονομικών παραγώγων. Εάν «πακετάρονται» πολύ περίπλοκα χρηματοοικονομικά προϊόντα και αυτά κατόπιν πωλούνται και μεταπωλούνται, αυτό αυξάνει το μέγεθος του χρηματοοικονομικού

κινδύνου που διατρέχει η οικονομία (πρόκειται για πολύ επικίνδυνες δραστηριότητες για τη συστημική σταθερότητα της οικονομίας). Επομένως η ιδέα της ΕΕ ήταν μια εισφορά 0,1% επί της αξίας των παραγώγων και 0,01% επί των χρηματιστηριακών συναλλαγών. Ο φόρος άνθρακα και ο ΦΧΣ είναι και οι δύο έμμεσοι φόροι, οι οποίοι παρέχουν αντικίνητρα για επιβλαβείς ή επικίνδυνες δραστηριότητες.

Πολυετής Δημοσιονομικός Προγραμματισμός (ονομάζεται «Δημοσιονομικές προοπτικές της ΕΕ»)

Γιατί υπάρχει επταετής δημοσιονομικός προγραμματισμός στην ΕΕ;

- 1) Ο κύριος λόγος είναι ο ανταγωνισμός μεταξύ των κρατών και των διαφορετικών πολιτικών προτεραιοτήτων τους. Ένας πρακτικός τρόπος για να μειώσετε το επίπεδο τριβής και ανταγωνισμού είναι να κάνετε αυτή τη διαδικασία κάθε 7 χρόνια αντί για κάθε χρόνο (κέρδος χρόνου που χάνεται στις πολιτικές διαπραγματεύσεις για συμβιβασμούς, πιο εύκολη επίτευξη κοινά αποδεκτών στόχων κ.λπ.).
- 2) Ο δεύτερος λόγος είναι ότι ο μακροπρόθεσμος σχεδιασμός προσφέρει περισσότερο και καλύτερο σχεδιασμό πολιτικής. Γιατί για να εφαρμόσει κανείς δημόσιες πολιτικές, είναι πολύ καλύτερο να γνωρίζει εκ των προτέρων το συνολικό χρηματικό ποσό που μπορεί να δαπανήσει για μεγάλο χρονικό διάστημα. Έτσι μπορεί να προγραμματίσει και να σχεδιάσει πολιτικές με μεγαλύτερη οικονομική ασφάλεια. Όταν κανείς νομοθετεί δαπάνες, αυτά τα χρήματα δεσμεύονται (δεν μπορούν να εκτραπούν αλλού). Είναι καλύτερα να γνωρίζει κανείς εκ των προτέρων πόσα χρήματα υπάρχουν για κάθε κατηγορία δαπανών. Αν κάποιος θέλει να δώσει προτεραιότητα στις πολιτικές, είναι καλύτερα να το κάνει σε μακροπρόθεσμη βάση (έτσι διαθέτει κανείς χρήματα για την εφαρμογή συγκεκριμένων πολιτικών και δεν μπορεί να εφαρμόσει άλλες πολιτικές με αυτά τα χρήματα).

Προγραμματισμός 7 ετών (ο πίνακας περιλαμβάνει τα έτη 2014-2020):

Μπλοκ (μεγάλες κατηγορίες) δαπανών

	Τύποι δαπανών	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020 n+2	sum
1	Αγροτικά και Περιβαλλοντικά κονδύλια								300 δις €
2	Κονδύλια Συνοχής	42.8	→ 43.3	→ 43.8	 ←				330 δις €
3									
....	κλπ.								1.27% ΑΕΠ ΕΕ

Δημοσιονομικές προοπτικές: Κάθε τύπος δαπάνης διαθέτει ένα χρηματικό ποσό στον φάκελό του για 7 χρόνια. Έτσι, οι αγρότες, για παράδειγμα, μπορούν να επωφεληθούν από 300 δις € (βλ. πίνακα ανωτέρω). Μέσα στα κελιά, βλέπουμε ενδεικτικά ποσά και ενδεικτικές κατανομές αυτών των χρημάτων μεταξύ των ετών, πράγμα που σημαίνει ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, κάθε χρόνο που ψηφίζουν τον ετήσιο προϋπολογισμό της ΕΕ, μπορούν να διαθέσουν δαπάνες βάσει αυτού του πλαισίου. Προς το τέλος των έργων, δαπανώνται όλο και περισσότερα χρήματα λόγω της αυξανόμενης ωριμότητας αυτών των έργων. Το

χρηματικό ποσό που δεν δαπανήθηκε κατά το τρέχον έτος μπορεί να κατανεμηθεί στα επόμενα έτη. Υπάρχει ένα περιθώριο ευελιξίας (*οριζόντια ελαστικότητα*) εντός κάθε κατηγορίας δαπανών επειδή υπάρχει πάντα διαφορά μεταξύ δεσμεύσεων και πληρωμών (τιμολογίων που πληρώνονται). Τα χρήματα που δεν έχουν συναφθεί μέχρι το τέλος του 2020 χάνονται για την ΕΕ (δηλαδή θα επιστρέψουν στα κράτη μέλη). Εάν έχει γίνει σύμβαση μέχρι και το 2020, οι δικαιούχοι διαθέτουν άλλα τρία χρόνια ($v+3$) για να πραγματοποιήσουν το έργο. Αλλά μετά από αυτό, το έργο παραμένει μη χρηματοδοτούμενο. Δεν μπορούν να μεταφερθούν χρήματα από το ένα μπλοκ (κατηγορία) δαπανών σε άλλο (κάθετη απαγόρευση μεταφοράς χρημάτων – *κάθετη ανελαστικότητα*). Αυτή είναι μια άλλη ιδιαιτερότητα της ΕΕ. Αυτό που συμβαίνει στην Ελλάδα είναι ακριβώς το αντίθετο. Αυτή η τακτική της ΕΕ συμβάλλει στη μείωση των τριβών και των ανταγωνισμών μεταξύ των διαφόρων κατηγοριών δικαιούχων του προϋπολογισμού της ΕΕ, αφού η χονδρική κατανομή των ποσών είναι γνωστή από την αρχή μιας επταετούς περιόδου.

Τι συμβαίνει όταν έχουμε απρόβλεπτες ανάγκες για περισσότερες δαπάνες, π.χ. για αντικυκλικά μέτρα πολιτικής, δηλαδή για πολιτικές των κυβερνήσεων για την αντιμετώπιση μιας κρίσης (π.χ. χρηματοπιστωτική κρίση, φυσικές καταστροφές κ.λπ.); Αυτό δεν μπορεί να συμβεί στην ΕΕ. Αν θέλει το πολιτικό σύστημα της ΕΕ να ρίξει πολλά χρήματα στην οικονομία, όπως στην κρίση του 2008, δεν μπορεί. Το ανώτατο όριο του 1,27% είναι κανονικά αμετακίνητο. Δεν υπάρχουν διακριτικές δαπάνες (*discretionary spending*) πέραν του πλαφόν του 1,27% του ΑΕΠ της ΕΕ. Υπάρχουν δύο χρηματοοικονομικά μέσα που βρίσκονται εκτός αυτού του πλαισίου (διαθέτουν επιπλέον χρήματα, αλλά για πολύ χαμηλά ποσά):

- 1) Το **Ταμείο Αλληλεγγύης της ΕΕ**, το οποίο χρηματοδοτεί τα κράτη μέλη κατόπιν αιτήματος σε περιπτώσεις «εξαιρετικά μεγάλων καταστροφών» (όπως φυσικές καταστροφές, πόλεμοι κ.λπ.) και μπορεί να χρηματοδοτήσει έως 1 δις € ετησίως.
- 2) Το **Ταμείο Παγκοσμιοποίησης της ΕΕ**, το οποίο χρηματοδοτεί άτομα (όχι κράτη μέλη) που έχουν υποφέρει από διαρθρωτικές οικονομικές αλλαγές λόγω της παγκοσμιοποίησης (δηλαδή τον ανταγωνισμό από τους Κινέζους και τους υπόλοιπους διεθνείς ανταγωνιστές της ΕΕ). Πρόκειται για ένα συμπληρωματικό ταμείο, μαζί με το ταμείο ασφάλισης ανεργίας του κάθε κράτους μέλους, για όσους παρέμειναν άνεργοι λόγω μεγάλης κλίμακας διαρθρωτικών αλλαγών στην οικονομία, π.χ. το κλείσιμο μεγάλων μονάδων και εργοστασίων. Χρηματοδοτεί έως και 0,5 δις. € ετησίως.