ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

COM(92) 81 τελικό

Βρυξέλλες, 12 Μαρτίου 1992

ΤΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΙΔΙΩΝ ΠΟΡΩΝ

Έκθεση που υποβλήθηκε από την Επιτροπή
σύμφωνα με το άρθρο 10 της απόφασης
περί ιδίων πόρων

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΤΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΙΔΙΩΝ ΠΟΡΩΝ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ ΚΑΙ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

I. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

II. Η ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΟΥ ΙΣΧΥΟΝΤΟΣ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΙΔΙΩΝ ΠΟΡΩΝ

1. Η εξέλιξη των ιδίων πόρων και η διάρθρωσή τους κατά την περίοδο 1980-1992

1.1 Το μέγεθος του προϋπολογισμού
1.2 Παραδοσιακοί ίδιοι πόροι
1.3 Πόροι ΦΠΑ και ΑΕΠ

2. Η εξέλιξη των ιδίων πόρων σε σχέση με τις προβλέψεις του 1988

3. Καταμερισμός του βάρους

3.1 Παρούσα κατάσταση
3.2 Εξελίξεις από το 1988
3.3 Εξέλιξη της σχετικής ευημερίας

III. ΠΑΡΑΓΟΝΤΕΣ ΠΟΥ ΘΑ ΕΠΗΡΕΑΣΟΥΝ ΤΟΝ ΟΓΚΟ ΚΑΙ ΤΗ ΔΙΑΡΘΡΩΣΗ ΤΩΝ ΙΔΙΩΝ ΠΟΡΩΝ ΣΤΟ ΜΕΛΛΟΝ

1. Το μέγεθος του προϋπολογισμού

2. Ορισμένοι πίνακες

3. Η διάρθρωση των εσόδων

3.1 Πιθανές επιπτώσεις του γύρου της ΓΣΔΕ
3.2 Πιθανές επιπτώσεις της μεταρρύθμισης της ΚΓΠ

IV. ΠΙΘΑΝΕΣ ΑΛΛΑΓΕΣ ΤΟΥ ΙΣΧΥΟΝΤΟΣ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΙΔΙΩΝ ΠΟΡΩΝ

1. Πόσο δίκαιο είναι το σύστημα των ιδίων πόρων ;

   1.1 Παλαιότερες απόψεις
   1.2 Πόσο ανακατανομικός πρέπει να είναι ο προϋπολογισμός της Κοινότητας ;

2. Προτεινόμενες αλλαγές του συστήματος ιδίων πόρων

   2.1 Αύξηση των πόρων ΑΕΠ
   2.2 Προσαρμογή της βάσης ΦΠΑ σε χαμηλότερο επίπεδο

3. 'Ενας νέος πέμπτος κοινοτικός ίδιος πόρος;

   3.1 Η πολιτική αντίληψη για τους ιδίους πόρους στα κράτη μέλη
   3.2 Η ανάγκη για πραγματικούς κοινοτικούς ίδιους πόρους
   3.3 Κριτήρια για έναν πιθανό πέμπτο ίδιο πόρο
   3.4 Οι όροι για έναν πέμπτο ίδιο πόρο

ΤΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΙΔΙΩΝ ΠΟΡΩΝ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ ΚΑΙ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Αυτή η έκθεση στην οποία γίνεται επισκόπηση της λειτουργίας και προτείνονται βελτιώσεις του συστήματος ιδίων πόρων της Κοινότητας υποβάλλεται σύμφωνα με το άρθρο 10 της απόφασης του 1988 για το σύστημα ιδίων πόρων.

Από το 1980, όταν αντιπροσώπευε περίπου το 0,7% του κοινοτικού ΑΕΠ, το μέγεθος του κοινοτικού προϋπολογισμού που έχει σχέση με το ΑΕΠ αυξήθηκε σημαντικά, αν και από το 1988 η αύξησή του ήταν μικρή : από 1,08% το 1988 σε 1,15% του κοινοτικού ΑΕΠ το 1992, κυρίως λόγω της βραδύτερης αύξησης των εξόδων για τη γεωργία κατά τα τελευταία έτη.

'Οσον αφορά τη διάρθρωση των διαφόρων ιδίων πόρων σε σχέση με τα συνολικά έσοδα, το ποσοστό των παραδοσιακών ιδίων πόρων μειώθηκε, ενώ ο προϋπολογισμός αυξήθηκε, από 1/2 σε 1/3 περίπου των συνολικών πόρων, αν και η μείωση του μεγέθους τους ως ποσοστού του κοινοτικού ΑΕΠ είναι μικρή. Αντίστοιχα, το ποσοστό των πόρων ΦΠΑ και ΑΕΠ έχει αυξηθεί από το ήμισυ της συνολικής χρηματοδότησης σε παραπάνω από τα 2/3.

Από το 1988 μέχρι το 1990 το συνολικό ύψος των εξόδων ήταν μικρότερο από αυτό που είχε προβλεφθεί το 1988, κυρίως λόγω του ότι οι δαπάνες του ΕΤΓΠΕ ήταν μικρότερες απ'ό,τι αναμενόταν, αν και το 1991 και το 1992 ο προϋπολογισμός ήταν μεγαλύτερος απ'ό,τι είχε προβλεφθεί το 1988. Παράλληλα, η μέση οικονομική ανάπτυξη μέχρι το 1992 θα είναι ταχύτερη απ'ό,τι είχε προβλεφθεί το 1988, με αποτέλεσμα να έχει αυξηθεί η βάση του ΦΠΑ. Συνέπεια αυτής της κατάστασης είναι ότι, μέχρι το 1992, ο τέταρτος πόρος (ΑΕΠ) χρησιμοποιήθηκε πολύ λιγότερο απ'όσο είχε προβλεφθεί το 1988.

'Οσον αφορά το θέμα της κατανομής του βάρους, δεν θα πρέπει να αγνοείται το γεγονός ότι η κατά χώρα κατανομή των εσόδων και των εξόδων του προϋπολογισμού δίνει μια πολύ περιορισμένη εικόνα του πραγματικού κόστους και των πλεονεκτημάτων που συνεπάγεται η ένταξη στην Κοινότητα.

Από τα παραπάνω διαπιστώνεται ότι η παρούσα κατανομή των συνολικών ιδίων πόρων κατά χώρα δεν ευθυγραμμίζεται με το ΑΕΠ, ακόμη και αν δεν ληφθούν υπόψη οι παραδοσιακοί ίδιοι πόροι και η διόρθωση υπέρ του Ηνωμένου Βασιλείου. Τα λιγότερο εύπορα κράτη μέλη τείνουν να πληρώνουν περισσότερο από το μερίδιό τους στο ΑΕΠ, όπως η Γερμανία, η Γαλλία και το Ηνωμένο Βασίλειο, λόγω του ότι έχουν υψηλή βάση ΦΠΑ. Αντίθετα, τα μερίδια του Βελγίου, της Δανίας και της Ιρλανδίας είναι μικρά, διότι οι καταβολές πόρων ΦΠΑ είναι σχετικά περιορισμένες.

Ο πόρος ΦΠΑ, αν δεν ληφθεί υπόψη το αποτέλεσμα υπέρ του Ηνωμένου Βασιλείου, είναι γενικά φθίνων και δυσανάλογος με τη δυνατότητα συνεισφοράς των κρατών μελών, με τα φτωχότερα κράτη μέλη να καταβάλλουν ποσά μεγαλύτερα από το μερίδιο του ΑΕΠ τους, ακόμη και μετά τη διόρθωση που συνεπάγεται η αναπροσαρμογή.

Η μεταρρύθμιση του προϋπολογισμού το 1988 είχε κάποια στοιχεία ανακατανομής που οφείλονται στο διπλασιασμό των πόρων των Διαρθρωτικών Ταμείων (τα οποία έχουν μεν ως σκοπό τους την ανακατανομή, αλλά η βασική τους λειτουργία είναι χρηματοδοτική), στην εισαγωγή του πόρου ΑΕΠ και την προσαρμογή του ΦΠΑ καθώς και στη συνέχιση της εφαρμογής της διόρθωσης υπέρ του Ηνωμένου Βασιλείου σε συνδυασμό με τη μείωση της χρηματοδότησης από την πλευρά της Γερμανίας. Ωστόσο τα αποτελέσματα των μεταρρυθμίσεων του 1988 ως προς την ανακατανομή μόλις τώρα αρχίζουν να γίνονται αισθητά. Αυτό οφείλεται κυρίως στο γεγονός ότι ο πόρος ΑΕΠ αντιπροσωπεύει ακόμη μόλις το 20% των ιδίων πόρων και δεν έχει ακόμη επιτευχθεί ο διπλασιασμός του επιπέδου των Διαρθρωτικών Ταμείων.

Στο μέλλον αναμένεται να συνεχισθεί η δυναμική ανάπτυξη του προϋπολογισμού της Κοινότητας. Η περαιτέρω ανάπτυξη στο οικονομικό και πολιτικό πλαίσιο της Κοινότητας, ακόμη και αν εφαρμοσθεί πλήρως η αρχή της επικουρικότητας, θα προκαλέσει αύξηση του μεγέθους του προϋπολογισμού, δεδομένου ότι θα αυξηθούν οι ευθύνες της Κοινότητας στον τομέα της χρηματοδότησης, της συνοχής, της σταθεροποίησης και της εξωτερικής πολιτικής.

Επιπλέον, τα επόμενα χρόνια αναμένεται να αλλάξει ουσιαστικά η διάρθρωση των ιδίων πόρων και να μειωθεί ακόμη περισσότερο η σημασία των παραδοσιακών ιδίων πόρων λόγω του γύρου ΓΣΔΕ και της μεταρρύθμισης της ΚΓΠ.

Η πραγματοποίηση της ΕΝΕ και της Πολιτικής Ένωσης θα αυξήσει την ανάγκη δίκαιης κατανομής των βαρών του προϋπολογισμού μεταξύ των κρατών μελών. Κατά συνέπεια μια αλλαγή που θα πρέπει να επέλθει κατά προτεραιότητα στο σύστημα των ιδίων πόρων έχει σχέση με το θέμα της ισότιμης κατανομής των βαρών μεταξύ των κρατών μελών. Όπως ορίζεται στο Πρωτόκολλο του Maastricht σχετικά με την Κοινωνική και Οικονομική Συνοχή, πρέπει να ληφθεί περισσότερο υπόψη η δυνατότητα συνεισφοράς κάθε κράτους μέλους και τα φθίνοντα στοιχεία του ισχύοντος συστήματος ιδίων πόρων θα πρέπει να διορθωθούν.

Θα μπορούσε να ληφθεί περισσότερο υπόψη η δυνατότητα συνεισφοράς των κρατών μελών με την αύξηση του πόρου ΑΕΠ μέσω της μείωσης του συντελεστή ΦΠΑ κατά 0,4%. Έτσι, το ανώτατο όριο ΦΠΑ θα μειωνόταν από 1,4% σε 1%. Επίσης η φθίνουσα στρέβλωση του πόρου ΦΠΑ θα μπορούσε να μετριασθεί με την θέσπιση χαμηλότερου επιπέδου προσαρμογής της βάσης ΦΠΑ από 55% του ΑΕΠ που είναι σήμερα σε 50%. Και τα δύο αυτά μέτρα θα μειώσουν το χρηματοδοτικό βάρος των λιγότερο εύπορων κρατών μελών, το οποίο θα μετακυλίσουν στο Βέλγιο, τη Δανία και την Ιρλανδία, το μερίδιο ΑΕΠ των οποίων υπερβαίνει σημαντικά το μερίδιο ΦΠΑ που τους αναλογεί. Εντούτοις, τα κράτη αυτά θα διατηρήσουν ακόμη ένα σημαντικό πλεονέκτημα στο σύστημα ιδίων πόρων. Εξάλλου, με τις αλλαγές αυτές θα μειωθεί σημαντικά η διόρθωση υπέρ του Ηνωμένου Βασιλείου.

Ένα άλλο μέτρο για να ληφθεί περισσότερο υπόψη η δυνατότητα συνεισφοράς κάθε κράτους, θα ήταν δυνατό να εισαχθεί η προοδευτικότητα στον τομέα των πόρων του κοινοτικού προϋπολογισμού. Αυτό θα μπορούσε να γίνει με την καθιέρωση ενός πέμπτου ίδιου πόρου υπό τη μορφή ενιαίου συντελεστή επί της υφισταμένης βάσης ΑΕΠ προσαρμοσμένης με έναν προοδευτικό συντελεστή. Αυτός ο πόρος θα μπορούσε να χρησιμοποιείται σε σχέση με το κατά κεφαλήν ΑΕΠ κάθε χώρας στο ποσοστό που θα αποφασισθεί στο μέλλον.

Για την υποβοήθηση της θεσμικής και της οικονομικής ανάπτυξης της Κοινότητας καλό θα ήταν να εισαχθεί ένας νέος πέμπτος ίδιος πόρος. Ο νέος αυτός πόρος θα πρέπει να είναι δίκαιος. θα πρέπει να είναι ένας γνήσιος κοινοτικός φόρος και να προέρχεται από μια εναρμονισμένη βάση. Η εναρμόνιση αυτή θα πρέπει να γίνει με βάση οικονομικά κριτήρια. Από πολιτική άποψη εξάλλου ο πέμπτος ίδιος πόρος θα πρέπει να συνδέεται με αύξηση των αρμοδιοτήτων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου όσον αφορά τον προϋπολογισμό.

Η Επιτροπή έχει εξετάσει διάφορες δυνατότητες επιβολής φόρων σε εθνικό επίπεδο τα έσοδα των οποίων θα μπορούσαν να τα μοιρασθούν τα κράτη μέλη με την Κοινότητα. Μέχρι σήμερα πάντως δεν έχει εντοπίσει κανένα υποψήφιο φόρο μέσα στα φορολογικά συστήματα των κρατών μελών με επαρκώς εναρμονισμένη βάση.

Μεσοπρόθεσμα η πολιτική εξέλιξη της Κοινότητας θα καταστήσει απαραίτητο έναν νέο ίδιο πόρο. Η Επιτροπή θα κάνει κάθε προσπάθεια προκειμένου να δημιουργηθούν οι απαραίτητοι όροι για την καθιέρωση ενός τέτοιου πόρου.

I. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Αυτή η έκθεση υποβάλλεται σύμφωνα με το άρθρο 10 της απόφασης του Συμβουλίου της 24ης Ιουνίου 1988 για το σύστημα των ιδίων πόρων της Κοινότητας (88/376/ΕΟΚ, Ευρατόμ), το οποίο ορίζει ότι "η Επιτροπή θα υποβάλει, πριν από το έτος 1991, έκθεση για τη λειτουργία του συστήματος που θεσπίζεται με την παρούσα απόφαση, επανεξετάζοντας ταυτόχρονα τη διόρθωση των ανισορροπιών του προϋπολογισμού που γίνεται υπέρ του Ηνωμένου Βασιλείου".

Η επανεξέταση της διόρθωσης της ανισορροπίας του προϋπολογισμού υπέρ του Ηνωμένου Βασιλείου θα παρουσιαστεί αργότερα.

Η έκθεση αναφέρεται επίσης στο θέμα που τέθηκε στη δήλωση της Επιτροπής που περιλαμβάνεται στα πρακτικά του Συμβουλίου της 20ης Ιουνίου 1988 ότι "θα εξετάσει, υπό το φως της λειτουργίας του συστήματος ιδίων πόρων του 1988, το ενδεχόμενο να υποβάλει πρόταση θέσης σε εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 2 παράγραφος 2 της (προαναφερθείσας) απόφασης για τους ιδίους πόρους", δηλαδή πρόταση για νέο κοινοτικό ίδιο πόρο που θα πρέπει να υποβληθεί στο Συμβούλιο για έγκριση σύμφωνα με το άρθρο 201 (έγγραφο 7161/88 του Συμβουλίου - Παράρτημα της 20ής Ιουνίου 1988).

Η Έκθεση θα πρέπει επίσης να εξετασθεί υπό το φως του Πρωτοκόλλου για την Οικονομική και Κοινωνική Συνοχή που εγκρίθηκε στο Maastricht και στο οποίο η Επιτροπή και τα κράτη μέλη εξέφρασαν την πρόθεσή τους να λάβουν υπόψη περισσότερο τη δυνατότητα συμμετοχής των μεμονωμένων κρατών μελών στο σύστημα ιδίων πόρων και να εξετάσουν με ποιά μέσα θα διορθωθούν για τα λιγότερο ευημερούντα κράτη μέλη τα φθίνοντα στοιχεία του ισχύοντος συστήματος ιδίων πόρων.

II. Η ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΟΥ ΙΣΧΥΟΝΤΟΣ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΙΔΙΩΝ ΠΟΡΩΝ

1. Η εξέλιξη των ιδίων πόρων και η διάρθρωσή τους κατά την περίοδο 1980-1992

1.1 Το μέγεθος του προϋπολογισμού

Η αύξηση των κοινοτικών δαπανών επέφερε αύξηση του μεγέθους του προϋπολογισμού, από 0,70% του κοινοτικού ΑΕΠ το 1980 σε 1,08% το 1988. Έκτοτε όμως αυξήθηκε πολύ λίγο και έφθασε το 1992 στο αναμενόμενο ποσοστό του 1,15 % (βλ. διάγραμμα 1).

Ωστόσο, τα ποσοστά αύξησης των επί μέρους ιδίων πόρων ήταν διαφορετικά από αυτά του συνολικού όγκου του προϋπολογισμού με αποτέλεσμα να μεταβληθεί η διάρθρωσή τους. Έτσι, ενώ οι παραδοσιακοί ίδιοι πόροι αντιπροσώπευαν σχεδόν το 0,4% του κοινοτικού ΑΕΠ το 1980, καλύπτοντας το ήμισυ των δημοσιονομικών αναγκών, το σχετικό μέγεθός τους μειώθηκε στο 0,3% του ΑΕΠ το 1988 και παρέμεινε σταθερό μέχρι το 1992, καλύπτοντας λιγότερο από το ένα τέταρτο των δημοσιονομικών αναγκών του κοινοτικού προϋπολογισμού. Οι πόροι του βασίζονται στα οικονομικά μεγέθη (πόροι ΦΠΑ και ΑΕΠ) κάλυπταν τις υπόλοιπες ανάγκες : ο πόρος ΦΠΑ, που παραμένει πάντα ο σημαντικότερος ίδιος πόρος, αντιπροσωπεύει περίπου το 55% των εσόδων το 1992 ενώ ο πόρος ΑΕΠ αντιπροσωπεύει το 20% (βλ. διάγραμμα 1).

1.2 Παραδοσιακοί ίδιοι πόροι

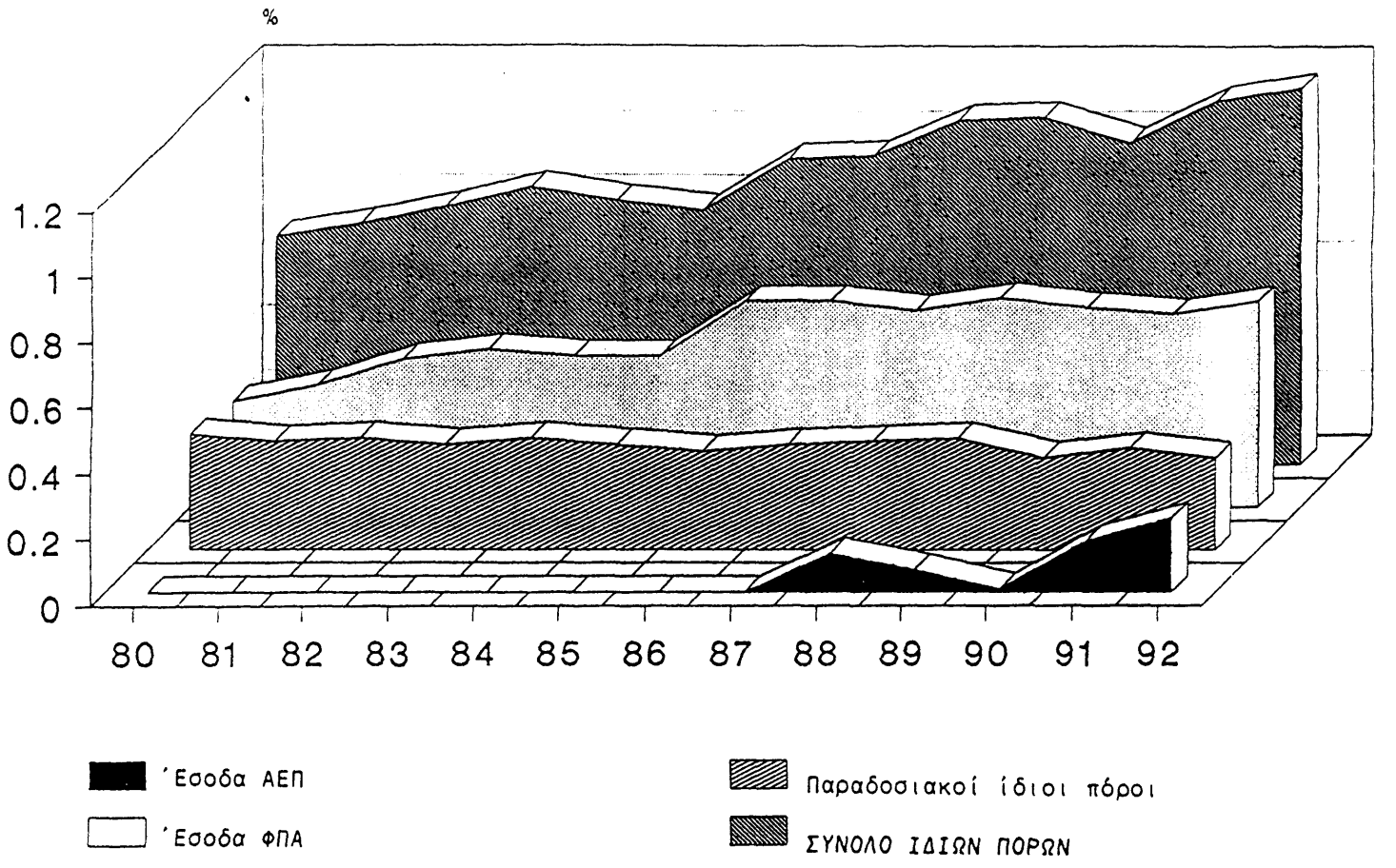
Οι παραδοσιακοί ίδιοι πόροι (κάτω του 25% των συνολικών πόρων το 1991) αποτελούνται από γεωργικές εισφορές (περίπου το 2% των συνολικών πόρων), εισφορές ζάχαρης (επίσης περίπου το 2%) και δασμούς (περίπου το 20% των συνολικών πόρων).

Οι εισφορές ζάχαρης συνδέονται με το αυτοχρηματοδοτούμενο καθεστώς ζάχαρης και αποτελούν σταθερό τμήμα των ιδίων πόρων. Το επίπεδό τους τώρα συνδέεται με τις δημοσιονομικές ανάγκες αυτού του καθεστώτος λόγω των εξόδων αποθήκευσης και των επιστροφών κατά την εξαγωγή.

Οι άλλοι παραδοσιακοί ίδιοι πόροι επηρεάστηκαν από καταστατικές, διαρθρωτικές και κυκλικές εξελίξεις.

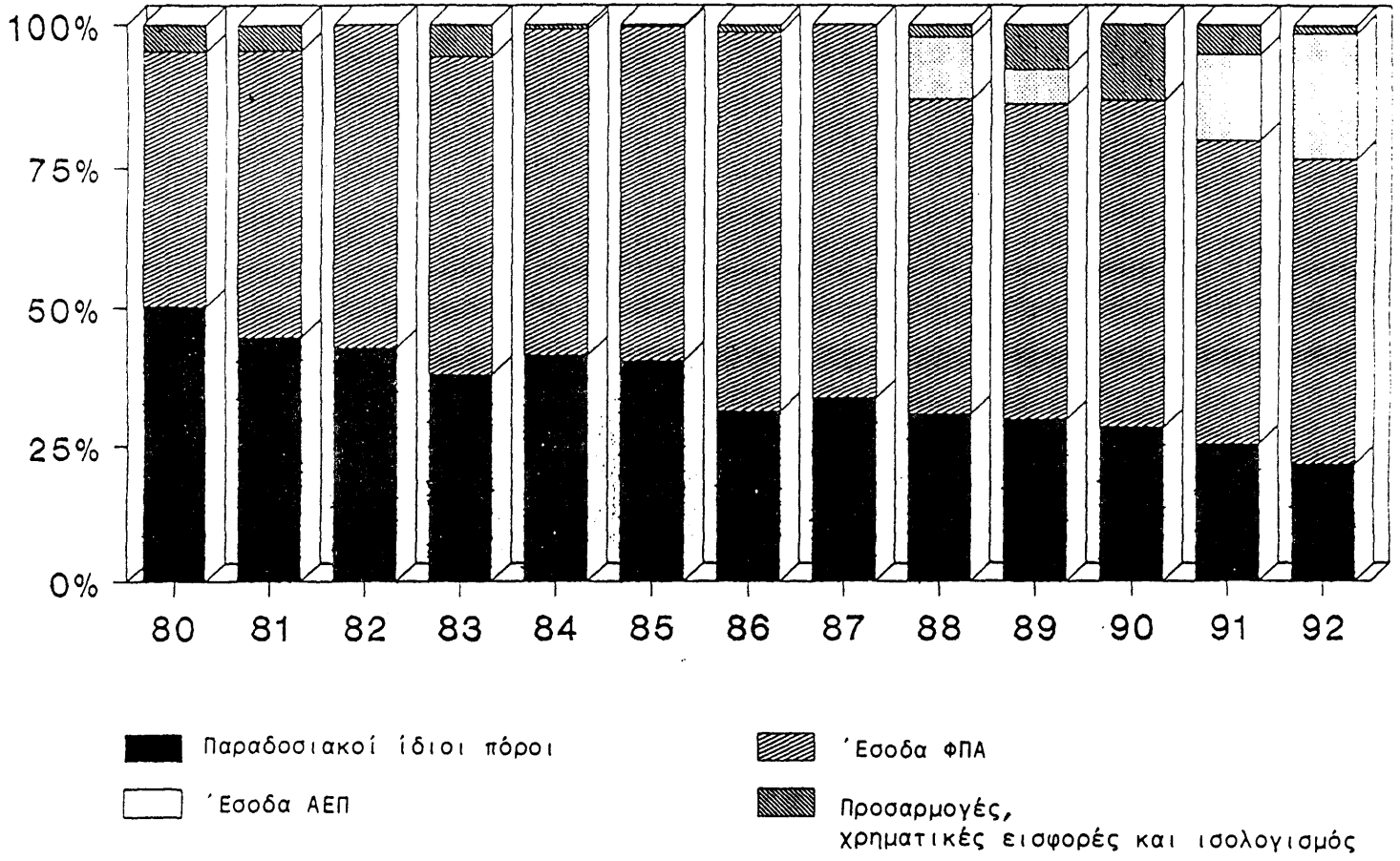
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 1

Εξέλιξη των ιδίων πόρων ως % του
ΑΕΠ της Κοινότητας κατά την περίοδο 1980-1992



ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 1

Εξέλιξη της διάρθρωσης των κοινοτικών εσόδων
κατά την περίοδο 1980-1992
- συνολικά έσοδα = 100 -



(1980-90 : Αποτέλεσμα 1991-92 : Προϋπολογισμός)

Οι γεωργικές εισφορές αντικατοπτρίζουν αποφάσεις που ελήφθησαν στα πλαίσια της ΚΓΠ. Επειδή κατά την περίοδο αυτή υπήρχε αυτάρκεια σε γεωργικά προϊόντα, οι εισαγωγές στην Κοινότητα μειώθηκαν και το μερίδιο των ΕΚ στην παγκόσμια αγορά γεωργικών προϊόντων περιορίστηκε. Διάφορες παραχωρήσεις προς τρίτες χώρες μείωσαν περαιτέρω τα ετήσια έσοδα από αυτή την πηγή σε σημαντικό βαθμό. Οι διακυμάνσεις των τιμών στην παγκόσμια αγορά και των συναλλαγματικών ισοτιμιών επηρέασαν τη συμβολή των γεωργικών εισφορών κατά την ίδια περίοδο.

Οι τελωνειακοί δασμοί υπέστησαν παρόμοιες επιδράσεις. Με την πάροδο των ετών οι διάφορες διμερείς και πολυμερείς εμπορικές διαπραγματεύσεις μείωσαν το σταθμισμένο μέσο δασμολογικό συντελεστή και έτσι το 1989 έφθασε το 5,19% (πιο πρόσφατο διαθέσιμο στοιχείο). Ωστόσο, λόγω των μονομερών ή αμοιβαίων παραχωρήσεων το ποσοστό αυτό, το οποίο το 1989 ήταν 2,84%, παρουσιάζει ετήσιες διακυμάνσεις λόγω της μεταβαλλόμενης διάρθρωσης της αξίας των εισαγωγών (π.χ. οι υψηλότερες τιμές πετρελαίου και η επιβολή χαμηλών δασμών προκάλεσαν μείωση του ποσοστού). Εξάλλου, οι κοινοτικές εισαγωγές από τρίτες χώρες ως ποσοστό του κοινοτικού ΑΕΠ μειώθηκαν από 12,6% το 1980 σε 9,5% το 1991 (αναμενόμενο ποσοστό). Έτσι, οι εισαγωγές, οι οποίες το 1980 αντιπροσώπευαν το 23,6% του παγκοσμίου εμπορίου, μειώθηκαν στο 21,9% το 1990 (του ενδοκοινοτικού εμπορίου μη συμπεριλαμβανομένου). Τέλος, οι εξελίξεις των τιμών της παγκόσμιας αγοράς, οι συναλλαγματικές ισοτιμίες και οι τάσεις των εισαγωγών έχουν επηρεάσει τη γενική εξέλιξη.

1.3 Πόροι ΦΠΑ και ΑΕΠ

Οι πόροι που βασίζονται σε οικονομικά μεγέθη (δηλ. στο ΦΠΑ και στο ΑΕΠ) εξασφαλίζουν την ισοσκέλιση (χωρίς να λαμβάνονται υπόψη μικρότερα έσοδα). Αναμένεται ότι οι πόροι αυτοί θα αντιπροσωπεύουν περίπου το 75% των συνολικών πόρων του προϋπολογισμού κατά το 1992 έναντι 50% το 1980.

Η βάση ΦΠΑ αυξήθηκε με ελαφρά ταχύτερο ρυθμό (7,5%) σε σχέση με το κοινοτικό ΑΕΠ (7%) από το 1980 μέχρι το 1988, όταν με τη νέα απόφαση για τους ιδίους πόρους καθορίστηκε ως βάση ΦΠΑ για τα μεμονωμένα κράτη μέλη το 55% του ΑΕΠ τους. Η μέθοδος προσαρμογής του ΦΠΑ επιλέχθηκε το 1988 ως συμβιβαστική λύση μετά την πρόταση της Επιτροπής να καθιερωθεί ένας τέταρτος πόρος που θα είναι ανάλογος με τη διαφορά μεταξύ της βάσης ΦΠΑ και της βάσης ΑΕΠ, προκειμένου να αντισταθμισθούν οι μεγάλες διαφορές αυτών των δύο οικονομικών μεγεθών στα κράτη μέλη. Τελικά αποφασίστηκε να χρησιμοποιηθεί μόνο το ΑΕΠ ως βάση του τέταρτου πόρου και να καθορισθεί ένα ανώτατο όριο για τη βάση ΦΠΑ (βλ. Πίνακες 1 και 2 για την εξέλιξη των προσαρμοσμένων και μη προσαρμοσμένων βάσεων ΦΠΑ ως ποσοστών του ΑΕΠ).

Το 1992 πέντε κράτη μέλη (Ελλάδα, Ιρλανδία, Λουξεμβούργο, Πορτογαλία και Ηνωμένο Βασίλειο) θα έχουν προσαρμόσει τη βάση ΦΠΑ στο ΑΕΠ. Ωστόσο, το ποσοστό των εσόδων ΦΠΑ που αποτελείται από τη συνεισφορά των κρατών μελών τα οποία θα έχουν προσαρμόσει τη βάση θα υπερβαίνει το μερίδιο του ΑΕΠ λόγω των χαμηλότερων συνεισφορών των χωρών που δε θα έχουν κάνει αυτήν την προσαρμογή. Πάντως, το ποσοστό αύξησης της βάσης θα προσεγγίσει αναγκαστικά το ποσοστό αύξησης του κοινοτικού ΑΕΠ.

Ο ενιαίος συντελεστής που εφαρμόζεται στη βάση ΦΠΑ, προκειμένου να υπολογισθούν οι συνεισφορές για τον προϋπολογισμό, ανήλθε από 0,7% περίπου το 1980 σε 1,0% το 1984 και ξανά σε 1,4% από το 1986 και μετά. Οι συντελεστές ΦΠΑ των κρατών μελών διαφέρουν λόγω της χρηματοδότησης της διόρθωσης υπέρ του Ηνωμένου Βασιλείου και της επίπτωσής της στις πληρωμές ΦΠΑ από τα άλλα κράτη μέλη.

Μέχρι το 1988 τα άλλα έσοδα του προϋπολογισμού καλύπτονταν από συμπληρωματικές έκτακτες συνεισφορές. Έκτοτε, ο τέταρτος πόρος, ο οποίος θεσπίσθηκε το 1988 και υπολογίζεται με βάση το ΑΕΠ των κρατών μελών λειτουργεί ως ρυθμιστικός παράγοντας και αποτελεί τη βασική καινοτομία του αναθεωρηθέντος συστήματος το 1988. Το 1990 η ισοσκέλιση του προηγούμενου έτους έκανε περιττή την προσφυγή σε νέους πόρους ΑΕΠ. Ωστόσο, το 1991 ο τέταρτος πόρος χρηματοδότησε το 15,5% του προϋπολογισμού, ποσοστό που αντιπροσωπεύει το 0,16% του ΑΕΠ και κατά το 1992 θα υπερβεί το 20% του προϋπολογισμού.

(Μη προσαρμοσμένες) βάσεις ΦΠΑ ως ποσοστό του ΑΕΠ : 1984-1992

Πίνακας I

(%)

Κράτη μέλη	1984 (1)	1985 (1)	1986 (1)	1987 (1)	1988 (1)	1989 (1)	1990 (1)	1991 (2)	1992 (2)
B	49.73	49.57	47.51	47.88	47.86	46.47	45.71	46.58	45.85
DK	46.26	46.58	46.87	45.07	42.02	41.39	41.29	42.76	41.23
D	52.58	50.67	48.45	49.31	48.69	48.36	49.37	48.58	52.56
GR				50.45	57.46	61.54	64.19	56.45	59.88
E			45.72	52.63	55.18	57.20	51.40	52.26	56.07
F	51.63	52.02	51.40	52.58	52.01	51.54	51.18	52.65	52.43
IR	63.20	64.05	62.45	60.06	65.71	62.47	60.42	67.23	64.42
I (3)	41.38	40.55	41.35	41.17	43.26	41.29	41.83	40.64	40.94
L	61.67	62.81	63.86	64.75	67.48	60.64	60.10	65.93	64.36
NL	48.26	49.19	50.99	50.76	50.86	50.96	51.47	50.26	50.89
P (4)						78.52	75.91	67.57	74.55
UK	58.80	60.72	59.49	59.07	60.67	58.98	55.40	60.79	57.89
EUR12	46.79	46.67	48.69	50.09	50.41	50.64	50.00	50.49	51.51

(1) Σημερινές βάσεις, τελευταία αναθεώρηση 31/07/91
(2) Βάσεις προϋπολογισμού
(3) Αναθεωρημένες εκτιμήσεις για τα έτη 1988, 1989, 1990 και 1992
(4) Εκτός της Μαδέρας και των Αζορών

(Μη προσαρμοσμένες) βάσεις ΦΠΑ ως ποσοστό του ΑΕΠ : 1984-1992

Πίνακας II

(%)

Κράτη μέλη	1984 (1)	1985 (1)	1986 (1)	1987 (1)	1988 (1)	1989 (1)	1990 (1)	1991 (2)	1992 (2)
B	49.73	49.57	47.51	47.88	47.86	46.47	45.71	46.58	45.85
DK	46.26	46.58	46.87	45.07	42.02	41.39	41.29	42.76	41.23
D	52.58	50.67	48.45	49.31	48.69	48.36	49.37	48.58	52.56
GR				50.45	55.00	55.00	55.00	55.00	55.00
E			45.72	52.63	55.00	55.00	51.40	52.26	55.00
F	51.63	52.02	51.40	52.58	52.01	51.54	51.18	52.65	52.43
IR	63.20	64.05	62.45	60.06	55.00	55.00	55.00	55.00	55.00
I (3)	41.38	40.55	41.35	41.17	43.26	41.29	41.83	40.64	40.94
L	61.67	62.81	63.86	64.75	55.00	55.00	55.00	55.00	55.00
NL	48.26	49.19	50.99	50.76	50.86	50.96	51.47	50.26	50.89
P (4)						55.00	55.00	55.00	55.00
UK	58.80	60.72	59.49	59.07	55.00	55.00	55.00	55.00	55.00
EUR12	46.79	46.67	48.69	50.09	49.90	49.45	49.55	49.33	50.61

(1) Σημερινές βάσεις, τελευταία αναθεώρηση 31/07/91
(2) Βάσεις προϋπολογισμού
(3) Αναθεωρημένες εκτιμήσεις 1988, 1989, 1990 και 1992
(4) Εκτός της Μαδέρας και των Αζορών

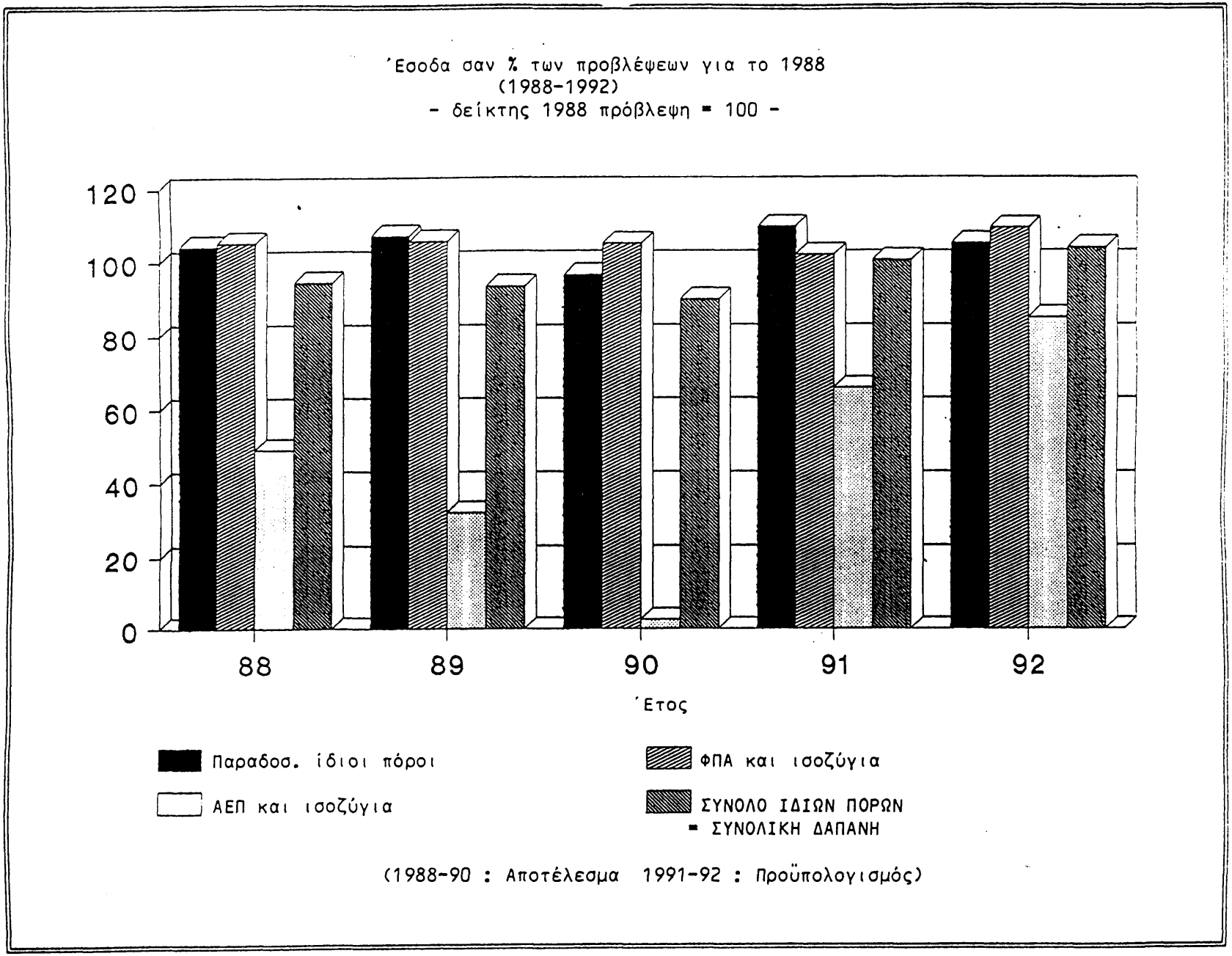
2. Η εξέλιξη των ιδίων πόρων σε σχέση με τις προβλέψεις του 1988.

Από τη σύγκριση των σημερινών στοιχείων και των προβλέψεων που είχαν γίνει σχετικά με την εξέλιξη των ιδίων πόρων κατά την έγκριση της απόφασης το 1988 για το σύστημα των ιδίων πόρων, προκύπτει ότι η αύξηση των εξόδων μέχρι το 1990 ήταν βραδύτερη απ'ό,τι αναμενόταν, ενώ αντίθετα η βάση ΦΠΑ και ΑΕΠ σημείωσε μεγαλύτερη αύξηση. Ωστόσο, το 1992 το επίπεδο των δαπανών ανήλθε στο επίπεδο που είχε προβλεφθεί το 1988 (βλ. Διάγραμμα 2).

Έτσι, το 1990 τα συνολικά έξοδα που αντιστοιχούσαν στο 1% του ΑΕΠ ήταν κατά 10% (ή κατά 5,3 δισ. ECU) χαμηλότερα απ'ό,τι είχε προβλεφθεί (1,1% του ΑΕΠ), βασικά εξαιτίας της μείωσης των πληρωμών του ΕΤΓΠΕ. Αν ληφθούν υπόψη οι μεταφορές από τον προϋπολογισμό του 1989, οι συνολικοί ίδιοι πόροι που απαιτήθηκαν για τη χρηματοδότηση του προϋπολογισμού του 1990 ήταν κατά 12% τουλάχιστον (ή κατά 9,5 δισ. ECU) χαμηλότεροι από το ποσό που αναμενόταν το 1988 (ή 0,9% του ΑΕΠ έναντι 1,1%). Παράλληλα, ο υψηλός ρυθμός οικονομικής ανάπτυξης προκάλεσε αύξηση της βάσης ΦΠΑ το 1990 κατά 5% περίπου σε σχέση με αυτό που είχε προβλεφθεί, αποφέροντας συμπληρωματικούς πόρους (1,6 δισ. ECU) στον προϋπολογισμό. Αποτέλεσμα αυτού του γεγονότος ήταν ότι κατά το 1990, δεν χρησιμοποιήθηκε καθόλου ο τέταρτος πόρος, ο οποίος θεσπίστηκε με τη νέα απόφαση.

Για το 1991 και το 1992 αναμένεται και πάλι αύξηση των συνολικών εξόδων, που θα υπερβούν τις προβλέψεις του 1988, καθώς και αύξηση των εξόδων του ΕΤΓΠΕ. Ωστόσο, ο τέταρτος πόρος (ΑΕΠ) θα χρησιμοποιηθεί σε μικρότερο βαθμό απ'ό,τι είχε προβλεφθεί το 1988 λόγω της αύξησης της βάσης ΦΠΑ, σαν συνέπεια του υψηλού ρυθμού οικονομικής ανάπτυξης που σημειώθηκε μετά το 1988.

Διάγραμμα 2


Έσοδα σαν % των προβλέψεων για το 1988
(1988-1992)
- δείκτης 1988 πρόβλεψη = 100 -
120
100
80
60
40
20
0
88
89
90
91
92
Έτος
Παραδοσ. ίδιοι πόροι
ΦΠΑ και ισοζύγια
ΑΕΠ και ισοζύγια
ΣΥΝΟΛΟ ΙΔΙΩΝ ΠΟΡΩΝ
= ΣΥΝΟΛΙΚΗ ΔΑΠΑΝΗ
(1988-90 : Αποτέλεσμα 1991-92 : Προϋπολογισμός)

Η ανωτέρω ανάλυση δείχνει ότι η διαφορά μεταξύ των σημερινών ποσοστών και της εξέλιξης που αναμενόταν το 1988 είναι αποτέλεσμα των κυκλικών φαινομένων τόσο στο επίπεδο των δαπανών όσο και στο επίπεδο των εσόδων. Σε αντίθεση με άλλα κοινοτικά έξοδα, οι δαπάνες του ΕΤΓΠΕ-τμήμα Εγγυήσεων εξαρτώνται από την εξέλιξη των παγκοσμίων γεωργικών τιμών, την κοινοτική παραγωγή και τις γεωργικές εξαγωγές. Δεδομένου ότι οι καταβολές από το ΕΤΓΠΕ-τμήμα Εγγυήσεων αντιπροσωπεύουν περισσότερο από το μισό των συνολικών εξόδων του κοινοτικού προϋπολογισμού, κάθε μεταβολή των σχετικών παραμέτρων θα προκαλέσει σημαντικές αλλαγές στα γενικά έξοδα.

Παρόμοια, η εξέλιξη των ιδίων πόρων αντανακλά το οικονομικό περιβάλλον. Η άνοδος της οικονομικής δραστηριότητας θα μειώσει την ανάγκη χρησιμοποίησης του τέταρτου πόρου (ΑΕΠ) χάρη στην αύξηση της βάσης του ΦΠΑ και επομένως των συνολικών εσόδων ΦΠΑ (και αντίστροφα). Αυτό θα έχει σαν αποτέλεσμα την μεταβολή τόσο της διάρθρωσης των εσόδων του προύπολογισμού όσο και των σχετικών συνεισφορών των κρατών μελών, ανάλογα με τα μερίδια των διάφορων πόρων που αναλογούν σε καθένα από αυτά.

3. Κατανομή της επιβάρυνσης

3.1 Παρούσα κατάσταση

Στο τμήμα αυτό εξετάζεται εάν το ισχύον σύστημα ιδίων πόρων είναι δίκαιο.

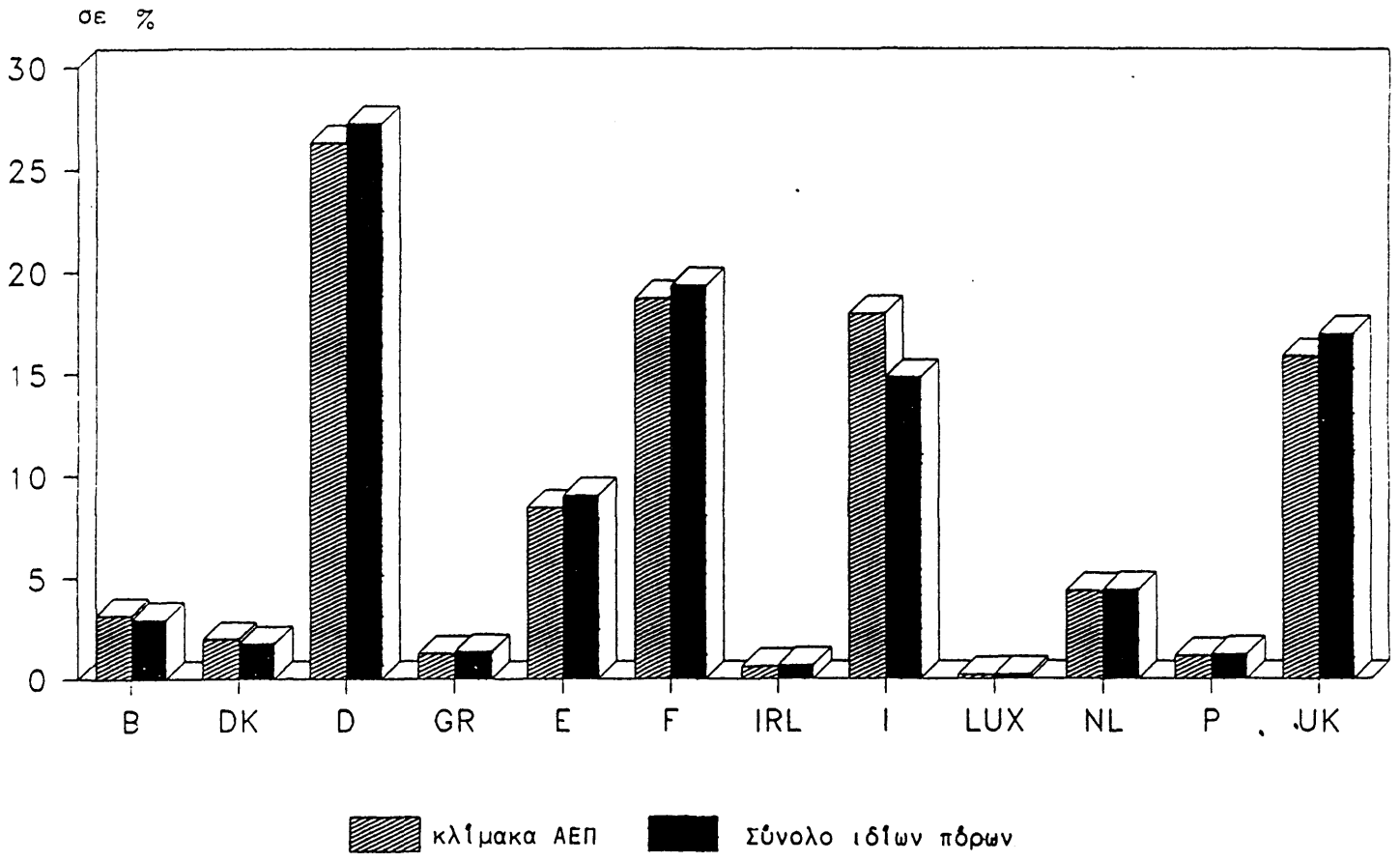
Η κατά χώρα καταγωγής κατανομή των συνολικών ιδίων πόρων της Κοινότητας, χωρίς τους παραδοσιακούς ιδίους πόρους και τις επιπτώσεις της διόρθωσης υπέρ του Ηνωμένου Βασιλείου, εκτίθεται στο διάγραμμα 3. Στο διάγραμμα αυτό γίνεται σύγκριση του ποσοστού συνεισφοράς που προέρχεται από κάθε κράτος με το ποσοστό συνεισφοράς του ΑΕΠ κάθε κράτους, που αντιπροσωπεύει την ικανότητα συνεισφοράς των κρατών μελών. Είναι φανερό ότι τα έσοδα που προέρχονται από κάθε κράτος μέλος δεν είναι ανάλογα με το ΑΕΠ. Αυτό ισχύει ιδιαίτερα για την Ελλάδα, την Ισπανία, την Ιρλανδία, την Πορτογαλία και το Ηνωμένο Βασίλειο που προσάρμοσαν τις βάσεις ΦΠΑ.

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 3

Συνεισφορά των κρατών μελών στο

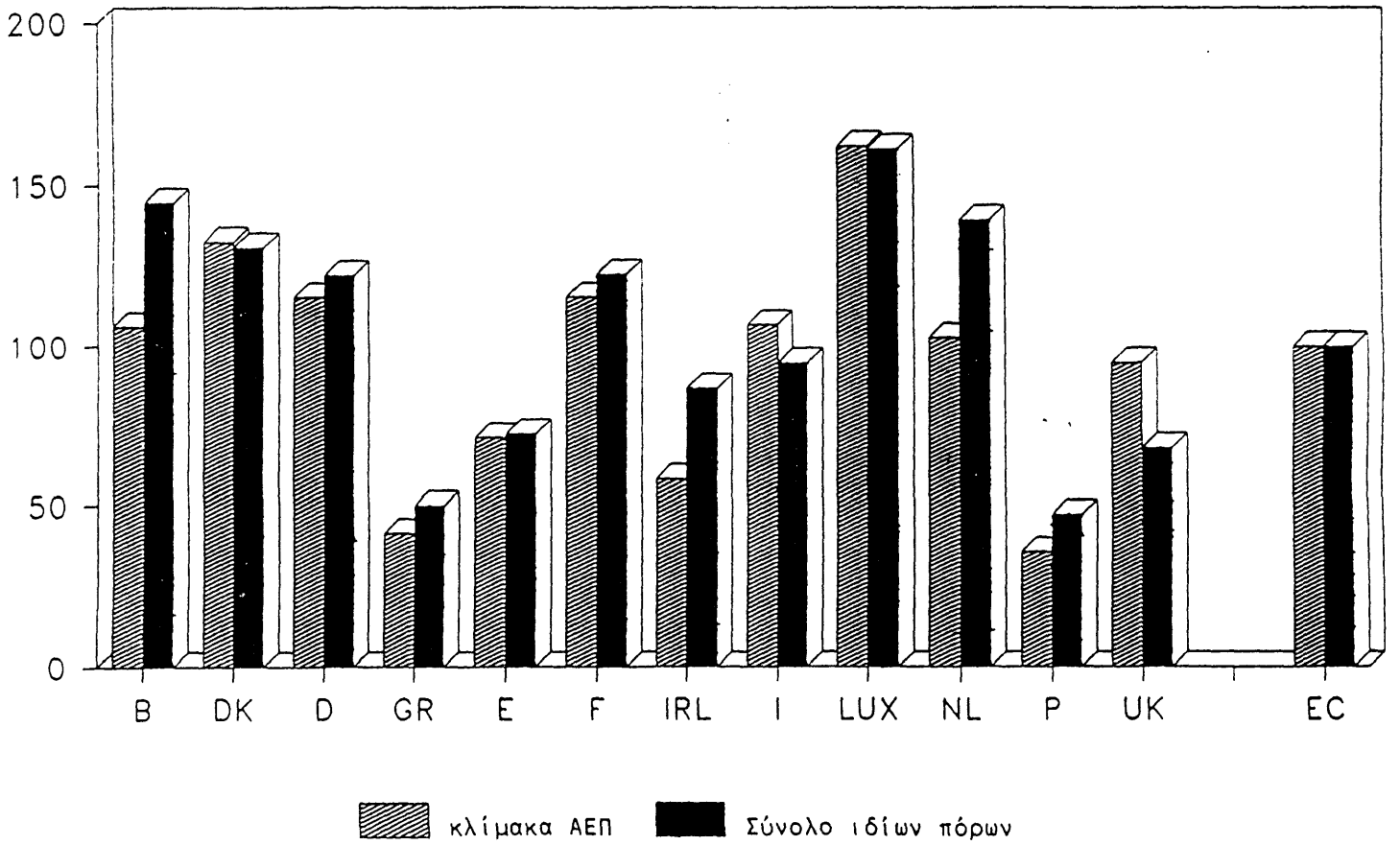
Σύνολο των Ιδίων Πόρων

(χωρίς τους ΠΙΠ και τη διόρθωση για το Η.Β., 1992)



ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 4

Κατανομή ανά κράτος μέλος του
Συνόλου των ιδίων πόρων (περιλαμβάνεται η διόρθωση για το Η.Β.)
- δείκτης κατά κεφαλή το 1991 (ΕΚ = 100) -



Αντίθετα, το Βέλγιο, η Δανία και η Ιταλία συνεισφέρουν ένα σχετικά μικρό ποσοστό των πόρων ΦΠΑ.

Στο διάγραμμα 4 παρουσιάζεται η κατανομή των συνολικών εσόδων που προέρχονται από κάθε κράτος μέλος συμπεριλαμβανομένων των παραδοσιακών ιδίων πόρων και της διόρθωσης υπέρ του Ηνωμένου Βασιλείου. Φαίνεται πόσο ευνοείται το Ηνωμένο Βασίλειο από τη διόρθωση αυτή, αν και σκοπός της ήταν να διορθώσει ένα πρόβλημα το οποίο αφορά περισσότερο τα έξοδα. Επίσης φαίνεται η επίπτωση των μεγάλων ποσοστών συνεισφοράς στους παραδοσιακούς ιδίους πόρους του Βελγίου και της Ολλανδίας που επεξηγούνται κατωτέρω.

Στα επόμενα τμήματα παρουσιάζεται ανάλυση της προοδευτικότητας όσον αφορά κάθε ίδιο πόρο ξεχωριστά.

3.1.1 Παραδοσιακοί ίδιοι πόροι

Οι παραδοσιακοί ίδιοι πόροι είναι κατά κύριο λόγο έσοδα από τελωνειακούς δασμούς επί εισαγομένων αγαθών και από παρόμοιους δασμούς επί εισαγομένων γεωργικών προϊόντων. Εισπράττονται από κάθε κράτος μέλος στα τελωνεία εισόδου για λογαριασμό της Κοινότητας.

Για να εξεταστεί κατά χώρα η προοδευτικότητα του συστήματος ιδίων πόρων, θα πρέπει να εκτιμηθούν οι ίδιοι πόροι που προέρχονται από κάθε χώρα. Ενώ αυτό είναι πολύ καθαρό για τους πόρους ΦΠΑ και ΑΕΠ, δημιουργούνται σημαντικά θεωρητικά προβλήματα για τους παραδοσιακούς ίδιους πόρους, διότι το γεγονός ότι εισπράττονται (και κατά συνέπεια καταβάλλονται στον κοινοτικό προϋπολογισμό) από μια συγκεκριμένη χώρα, δε σημαίνει ότι αυτοί οι πόροι επιβαρύνουν πραγματικά τη χώρα αυτή. Αυτό δεν θα συνέβαινε αν δεν υπήρχε η Ευρωπαϊκή Κοινότητα.

Το γεγονός αυτό καθίσταται ιδιαίτερα εμφανές καταρχήν λόγω της επίπτωσης του "Φαινομένου του Ρόττερνταμ". Λόγω των επιπτώσεων του ενδοκοινοτικού εμπορίου, στα πλαίσια του οποίου τα εμπορεύματα συχνά εισάγονται από τρίτες χώρες και επανεξάγονται σε άλλη κοινοτική χώρα, η είσπραξη του κοινοτικού πόρου (του τελωνειακού δασμού) γίνεται σε χώρα διαφορετική από εκείνη η οποία φέρει το οικονομικό βάρος.

Ακόμη είναι δυνατόν να επισημανθεί ότι υπάρχουν μεθοδολογικά προβλήματα που οφείλονται στο γεγονός ότι ορισμένες χώρες εισάγουν κατά παράδοση μεγαλύτερο ποσοστό ΑΕΠ από άλλες με αποτέλεσμα να συνεισφέρουν μεγαλύτερο ποσοστό παραδοσιακών ίδιων πόρων στον κοινοτικό προϋπολογισμό. Ωστόσο, αυτό δεν σημαίνει αναγκαστικά ότι η οικονομική επιβάρυνση είναι δυσανάλογα μεγάλη για τις χώρες αυτές. Σε μια ενοποιημένη αγορά οι δασμοί κατά την εισαγωγή συνεπάγονται αύξηση της τιμής του σχετικού αγαθού σε ολόκληρη την αγορά, αν και παρακολουθείται μόνο ένα σχετικά μικρό μέρος των εισαγωγών σε μια συγκεκριμένη περιοχή. Έτσι, το οικονομικό κόστος όπως και τα οικονομικά οφέλη από την άποψη της δημιουργίας θέσεων απασχόλησης είναι δυνατόν να αφορούν ολόκληρη την αγορά.

Αυτά τα μεθοδολογικά προβλήματα δημιουργούν σοβαρές αμφιβολίες σχετικά με τη μέθοδο που χρησιμοποιεί τα έσοδα του προϋπολογισμού προκειμένου να υπολογίσει την κατά χώρα κατανομή του βάρους των παραδοσιακών ιδίων πόρων. Κατά συνέπεια, τα στοιχεία που παρατίθενται κατωτέρω είναι πιθανόν παραπλανητικά και, επομένως, θα πρέπει να χρησιμοποιούνται με επιφυλακτικότητα.

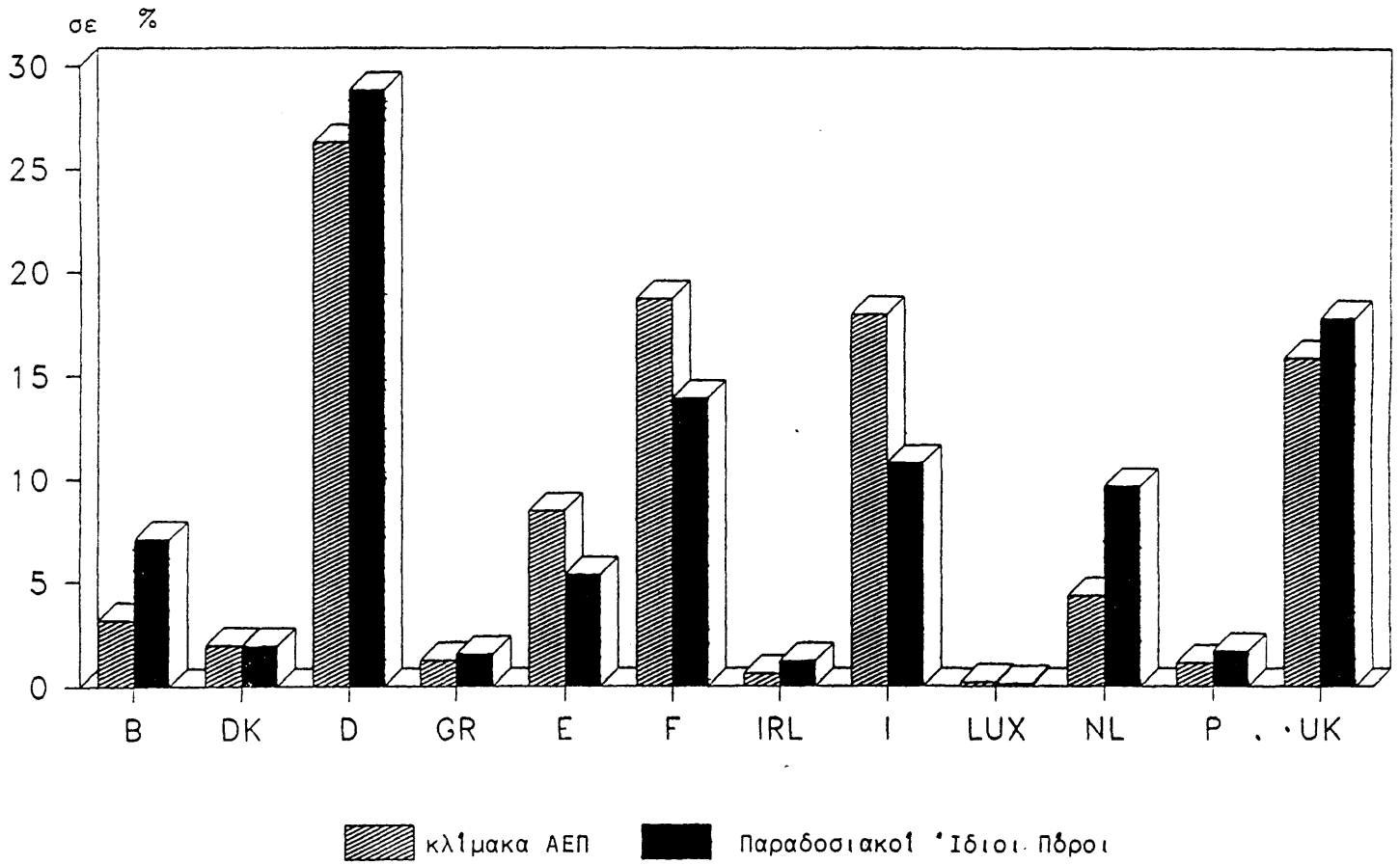
Στο διάγραμμα 5 εκτίθεται η κατά κράτος μέλος κατανομή των παραδοσιακών ιδίων πόρων σύμφωνα με τα έσοδα του προϋπολογισμού. Το "Φαινόμενο του Ρόττερνταμ" εξηγεί ίσως το γεγονός ότι η Ολλανδία, η Ιρλανδία και το Βέλγιο καταβάλλουν περισσότερο από το διπλάσιο των παραδοσιακών ιδίων πόρων που τους αναλογούν (σε σχέση με το ΑΕΠ) (το Βέλγιο και η Ολλανδία λόγω των λιμανιών τους, η Ιρλανδία λόγω της ευρείας χρησιμοποίησης ενδιάμεσων αγαθών). Από την Πορτογαλία προέρχεται επίσης ένα σχετικά σημαντικό μέρος παραδοσιακών ιδίων πόρων, κυρίως λόγω του υψηλού επιπέδου εισαγωγών δημητριακών. Επίσης, το Ηνωμένο Βασίλειο εισάγει σημαντικές ποσότητες, ιδίως τροφίμων, με αποτέλεσμα να είναι πηγή σχετικά μεγάλου ποσοστού παραδοσιακών ιδίων πόρων.

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 5

Συνεισφορά των κρατών μελών στους

Παραδοσιακούς Ιδίους Πόρους

(1992)



3.1.2 Πόρος ΦΠΑ

Ο ίδιος πόρος που βασίζεται στον ΦΠΑ εισπράττεται από τα κράτη μέλη βάσει μιας εθνικής, εναρμονισμένης βάσης. Δεν αποτελεί, όπως θα ήταν θεωρητικά δυνατό, ποσοστό συνεισφοράς του ΦΠΑ που καταβάλλεται πράγματι για κάθε αγορά.

Η βάση του ΦΠΑ είναι προσαρμοσμένη στο 55% του ΑΕΠ. Με την προσαρμογή αυτή η βάση του πόρου ΦΠΑ εξελίσσεται παράλληλα με τον πόρο ΑΕΠ στις χώρες όπου πραγματοποιείται αυτή η προσαρμογή (το 1992 η Γαλλία, Ελλάδα, Ιρλανδία, Λουξεμβούργο, Πορτογαλία και Ηνωμένο Βασίλειο), αν και η προσαρμογή της βάσης ευνοεί τις χώρες που χρησιμοποιούν χαμηλή βάση ΦΠΑ σε σχέση με το ΑΕΠ.

Στο διάγραμμα 6 εκτίθεται η κατανομή της προσαρμοσμένης βάσης ΦΠΑ σε σχέση με το ΑΕΠ. Αυτά τα δύο στοιχεία δεν συμβαδίζουν διότι οι βάσεις ΦΠΑ, προσαρμοσμένες ή μη, διαφέρουν πολύ μεταξύ των κρατών σε σχέση με το ΑΕΠ (βλ. Πίνακες 1 και 2 ανωτέρω). Οι λιγότερο εύπορες χώρες (Ελλάδα, Ισπανία, Ιρλανδία, Πορτογαλία) είχαν όλες σχετικά υψηλές βάσεις ΦΠΑ, με αποτέλεσμα να αδικούνται. Άλλες χώρες (Ιρλανδία, Δανία και Βέλγιο ειδικότερα) συνεισφέρουν σχετικά λίγους πόρους ΦΠΑ, αν ληφθεί υπόψη το ΑΕΠ τους.

Βασική αιτία αυτού του φαινομένου είναι οι διαφορές του ποσοστού κατανάλωσης και αποταμίευσης σε σχέση με το ΑΕΠ. Οι χώρες με υψηλό επίπεδο κατανάλωσης ή χαμηλό επίπεδο αποταμίευσης σε σχέση με το ΑΕΠ έχουν συνήθως υψηλές βάσεις ΦΠΑ. Αυτό ισχύει και για χώρες με υψηλό επίπεδο επενδύσεων, οι οποίες όμως χρηματοδοτούνται από εισαγωγές κεφαλαίων (π.χ. λιγότερο εύπορες χώρες με υψηλό δείκτη ανάπτυξης).

Η πείρα δείχνει ότι οι λιγότερο εύπορες χώρες έχουν υψηλό επίπεδο κατανάλωσης και χαμηλό επίπεδο αποταμίευσης, οπότε είναι άδικος ο πόρος ΦΠΑ για τις χώρες αυτές. Ο πόρος ΦΠΑ λοιπόν είναι φθίνων σε σχέση με το ΑΕΠ, αν και η προσαρμογή της βάσης ΦΠΑ έχει κάπως περιορίσει αυτό το φαινόμενο.

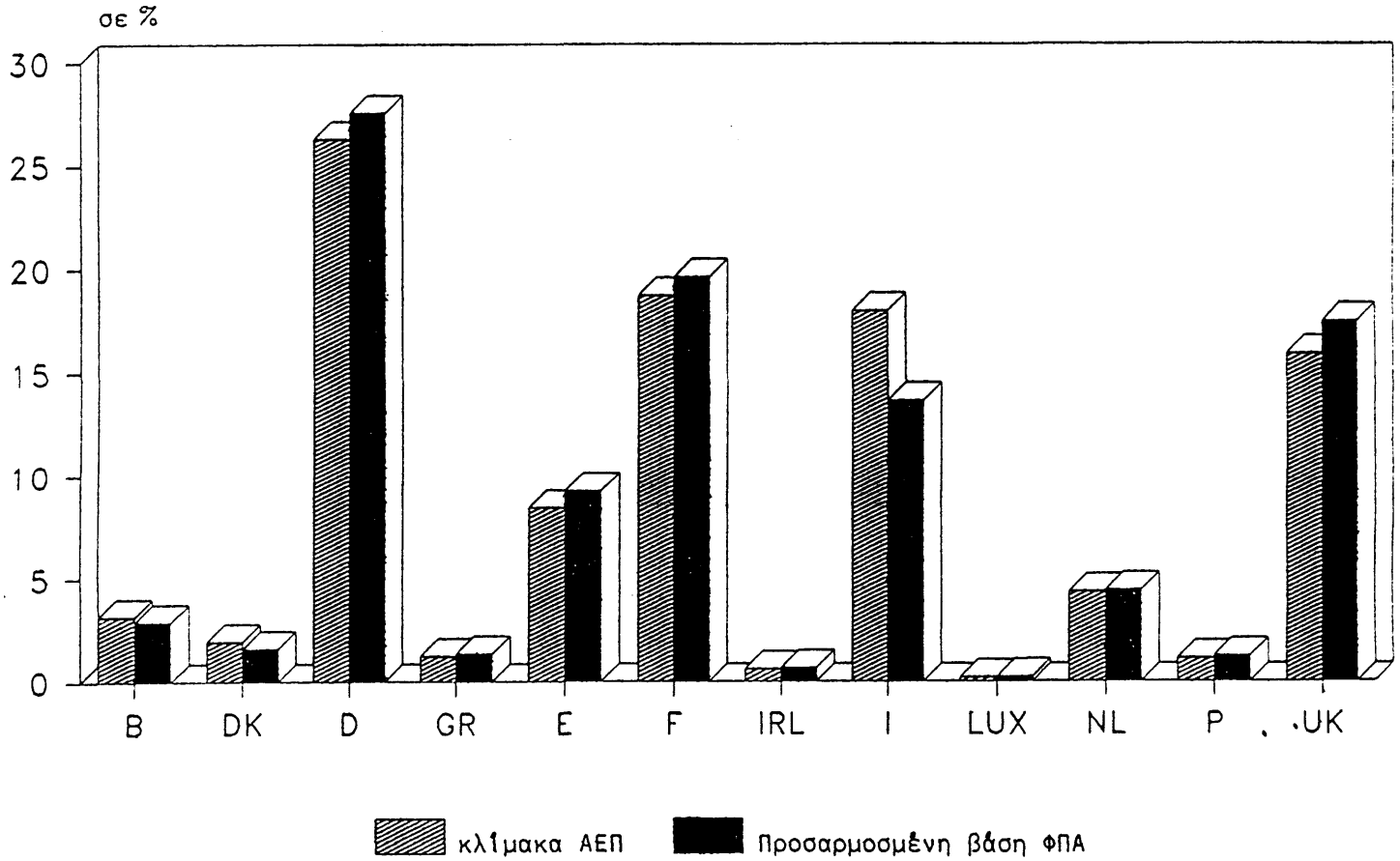
Στο διάγραμμα 7 εκτίθεται η κατανομή των πόρων ΦΠΑ κατά κράτος μέλος. Η σημερινή κατανομή των καταβολών ΦΠΑ κατά κράτος μέλος είναι διαφορετική σε σχέση με την προσαρμοσμένη βάση ΦΠΑ (που εκτίθεται στο διάγραμμα 6) λόγω της μείωσης υπέρ του Ηνωμένου Βασιλείου (η οποία χρηματοδοτείται κατά κύριο λόγο από τον πόρο ΦΠΑ).

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 6

Συνεισφορά των κρατών μελών στην

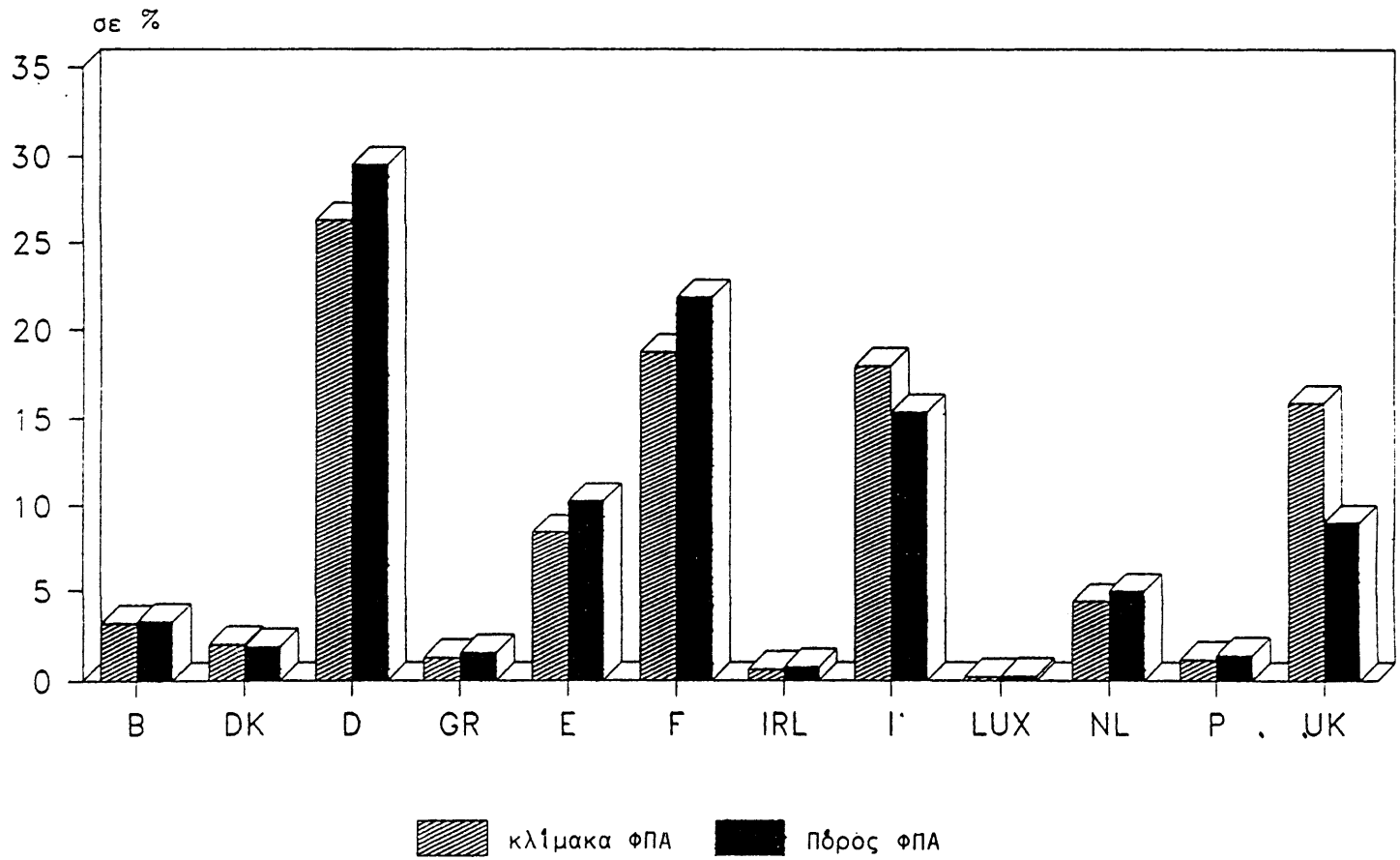
Προσαρμοσμένη βάση ΦΠΑ

(1992)



ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 7

Συνεισφορά των κρατών μελών στον
Πόρο ΦΠΑ
(συμπεριλαμβανομένης της διόρθωσης για το Η.Β., 1992)



Τα περαιτέρω προβλήματα που παρουσιάζει ο πόρος ΦΠΑ σχετίζονται με τις επιπτώσεις της παρα-οικονομίας. Η βάση ΦΠΑ αλλοιώνεται με τρόπο που ευνοεί τα κράτη που εφαρμόζουν αναποτελεσματικό σύστημα είσπραξης. Επίσης είναι δυνατόν να αλλοιώνεται λόγω της εφαρμογής ανεπαρκών στατιστικών μεθόδων, όπως είναι η χρησιμοποίηση παλαιωχημένων στατιστικών μελετών κ.λ.π.

3.1.3 Πόρος ΑΕΠ

Ο τέταρτος πόρος προέρχεται από συνεισφορές κατ'αναλογία προς το ΑΕΠ (Ακαθάριστο Εθνικό Προϊόν). Ως βάση λαμβάνονται το Ακαθάριστο Εθνικό Προϊόν και όχι το Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν, γιατί το πρώτο αντανακλά καλύτερα την ευημερία της εξεταζόμενης χώρας.

Στο διάγραμμα 8 εκτίθεται η κατά χώρα κατανομή των πληρωμών ΑΕΠ. Όπως φαίνεται, οι σημερινές πληρωμές είναι ανάλογες προς το ΑΕΠ, αν δε ληφθεί υπόψη το μικρό ποσοστό διόρθωσης υπέρ του Ηνωμένου Βασιλείου το οποίο καταλογίζεται στον πόρο ΑΕΠ για τις χώρες με χαμηλές βάσεις ΦΠΑ.

Ο πόρος ΑΕΠ είναι δυνατόν να αλλοιωθεί όσον αφορά το στοιχείο της σχετικής ευημερίας λόγω της εφαρμογής μεθόδων που λαμβάνουν υπόψη την παρα-οικονομία, η οποία μπορεί να λειτουργεί εντονότερα σε ορισμένες χώρες. Επίσης, όπως συμβαίνει και με τον πόρο ΦΠΑ, ακατάλληλες στατιστικές μέθοδοι είναι δυνατόν να αλλοιώσουν τα στοιχεία ΑΕΠ που χρησιμοποιούνται για τον καθορισμό της βάσης.

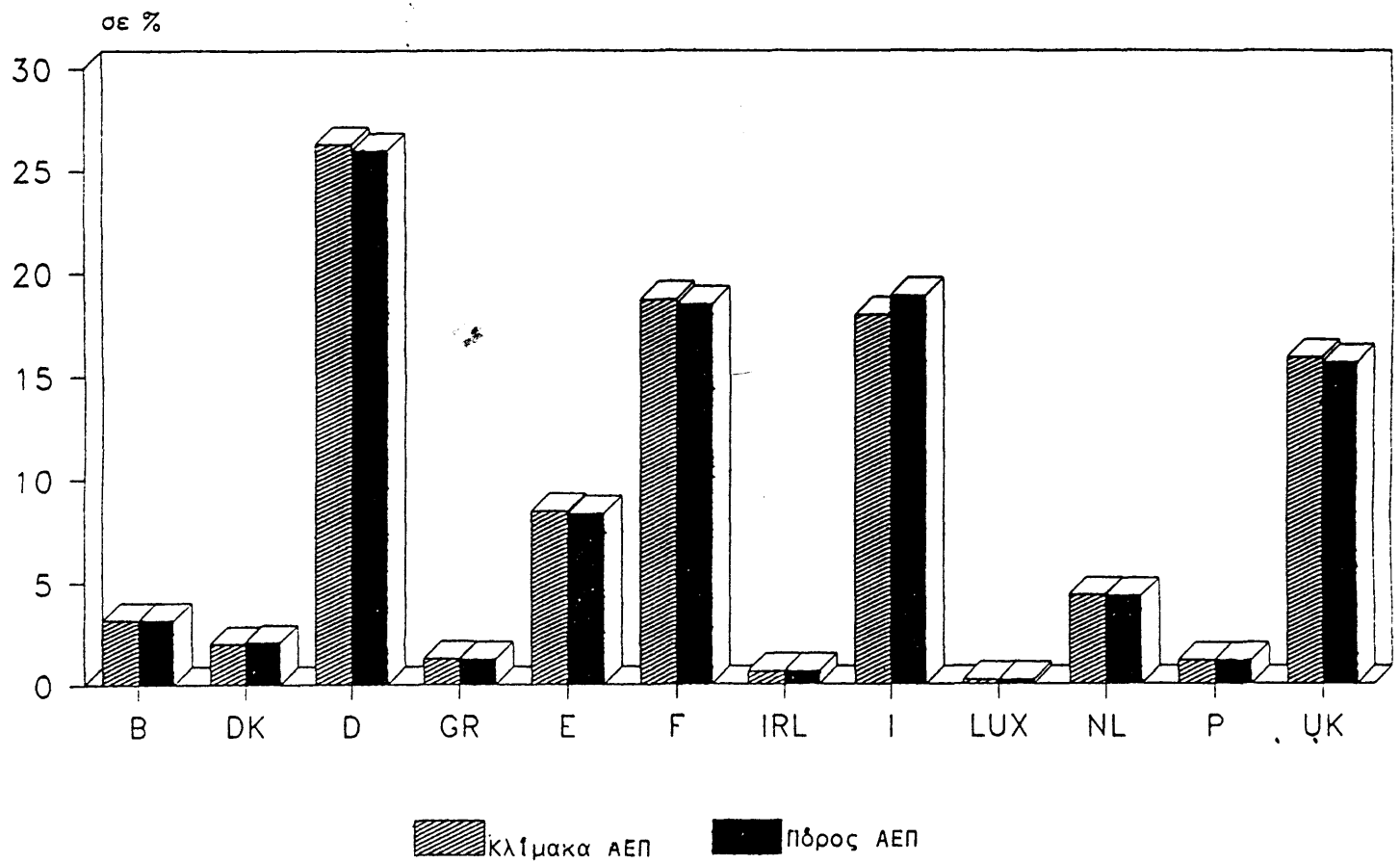
Θα ήταν δυνατόν να ισχυρισθεί κανείς ότι το καλύτερο μέτρο σχετικής ικανότητας συνεισφοράς των χωρών είναι το ΑΕΠ εκφραζόμενο ως επίπεδο αγοραστικής δύναμης (ΕΑΔ). Το μέτρο αυτό αποτελεί κλίμακα του ΑΕΠ εκφρασμένη σε αγαθά και όχι σε χρήμα. Πράγματι, δεν βασίζεται στις διακυμάνσεις των συναλλαγματικών ισοτιμιών αν δεν συνδέονται με τις διακυμάνσεις του πληθωρισμού. Στο διάγραμμα 9 εκτίθεται το ΑΕΠ που χρησιμοποιείται για τον τέταρτο πόρο σε σύγκριση με το ΑΕΠ εκφραζόμενο ως ΕΑΔ. Το διάγραμμα αυτό δείχνει ότι αν το ΕΑΔ θεωρηθεί ως καλύτερο μέτρο, η παρούσα βάση ΑΕΠ είναι ελαφρά προοδευτική, δεδομένου ότι η βάση ΑΕΠ είναι γενικά χαμηλότερη από το ΑΕΠ εκφραζόμενο ως ΕΑΔ για τα λιγότερο εύπορα κράτη μέλη και υψηλότερη για τα πιο εύπορα κράτη μέλη.

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 8

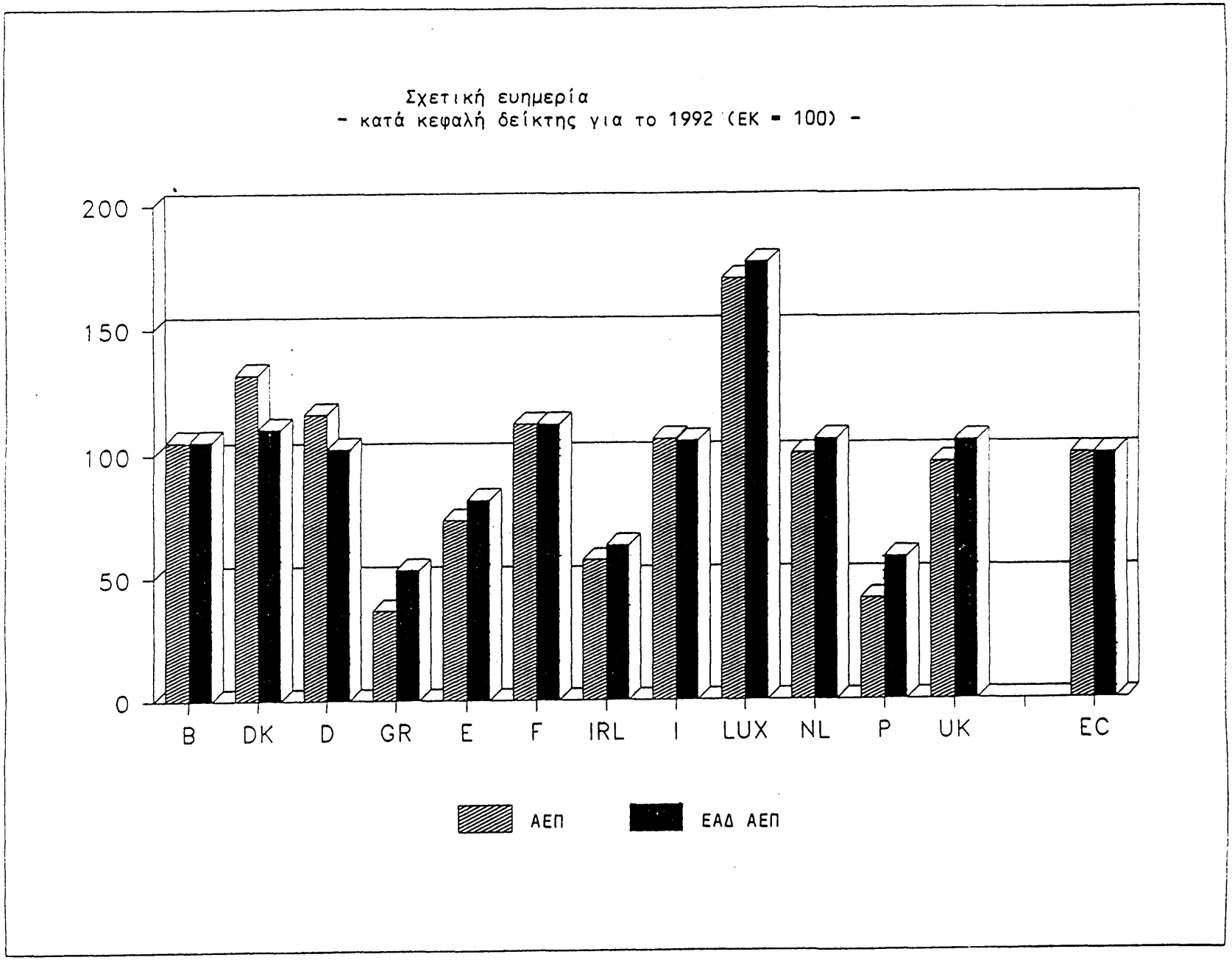
Συνεισφορά των κρατών μελών στον

Πόρο ΦΠΑ

(συμπεριλαμβανομένης της διόρθωσης για το Η.Β.)



ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 9


Σχετική ευημερία
- κατά κεφαλή δείκτης για το 1992 (ΕΚ = 100) -
200
150
100
50
0
B
DK
D
GR
E
F
IRL
I
LUX
NL
P
UK
EC
ΑΕΠ
ΕΑΔ ΑΕΠ

3.2 Εξελίξεις μετά το 1988

Τα βασικά στοιχεία ανακατανομής της μεταρρύθμισης του προϋπολογισμού του 1988 παρέμειναν τα ίδια παρά το διπλασιασμό των πόρων των Διαρθρωτικών Ταμείων (τα οποία είναι βασικά χρηματοδοτικά από τη φύση τους), την εισαγωγή του τέταρτου ιδίου πόρου που βασίζεται στο ΑΕΠ, την προσαρμογή του ΦΠΑ και τη συνέχιση του συστήματος της διόρθωσης υπέρ του Ηνωμένου Βασιλειου παράλληλα με τη μείωση του μεριδίου της Γερμανίας στη χρηματοδότησή του. Οι παράγοντες που ρυθμίζουν την ανακατανομή έχουν εξελιχθεί από το 1988.

Το μέγεθος του προϋπολογισμού έχει αυξηθεί σημαντικά από το 1988. Παράλληλα με το μέγεθός του έχουν αυξηθεί και οι δυνατότητές του στο επίπεδο της ανακατανομής σε κλίμακα που έχει μακροοικονομικά αποτελέσματα για τις σχετικά μικρές ή φτωχές χώρες. Αυτή η ανάπτυξη του κοινοτικού προϋπολογισμού έχει πιθανότητες να συνεχισθεί καθώς η Κοινότητα θα εξελίσσεται. Για το λόγο αυτό είναι σημαντικό να χρηματοδοτείται δίκαια.

Ωστόσο, δεν θα πρέπει να αγνοείται το γεγονός ότι μόνο τώρα γίνονται πλήρως αισθητές στον προϋπολογισμό οι επιπτώσεις της μεταρρύθμισης του 1988 στον τομέα της ανακατανομής. Το 1992 ο τέταρτος πόρος θα αποτελέσει μόνο το 20% των ιδίων πόρων παρά τον διπλασιασμό των πόρων των Διαρθρωτικών Ταμείων.

3.3 Η εξέλιξη της σχετικής ευημερίας

Στους πίνακες 3 και 4 φαίνεται η εξέλιξη της σχετικής ευημερίας στην Κοινότητα από το 1980. Ο πίνακας 3 βασίζεται στο ΑΕΠ εκφραζόμενο σε ECU, ο πίνακας 4 στο ΑΕΠ εκφραζόμενο σε επίπεδο αγοραστικής δύναμης (ΕΑΔ).

Από τον πίνακα 3 προκύπτει ότι οι χώρες των οποίων έχει βελτιωθεί σημαντικά η κατάσταση μετά το 1988 είναι η Ισπανία και η Πορτογαλία και, σε μικρότερο βαθμό, η Ιταλία, η οποία πέτυχε αύξηση των ποσοστών από 60%, 28% και 90% του κοινοτικού μέσου όρου σε 74%, 41% και 106% αντίστοιχα, όπως είχε προβλεφθεί για το 1992. Αντίθετα, η κατάσταση της Ελλάδας και της Ιρλανδίας έχει βελτιωθεί ελάχιστα. Η κατάσταση στη Δανία, στη Γερμανία (ακόμη και χωρίς τις επιπτώσεις της ένωσης), στη Γαλλία, και στο Ηνωμένο Βασίλειο έχει επιδεινωθεί κάπως σε σχέση με το 1988.

Στον πίνακα 4 εκτίθεται η σχετική ευημερία ως ΕΑΔ. Με εξαίρεση το Λουξεμβούργο, ο δείκτης ΕΑΔ δείχνει ότι οι εύποροι και φτωχές χώρες είναι πιο κοντά στον κοινοτικό μέσο όρο απ'ό,τι ο δείκτης ECU. Η ευημερία στην Ολλανδία και στο Ηνωμένο Βασίλειο υπερβαίνει τον κοινοτικό μέσο όρο εκφρασμένο σε ΕΑΔ, αλλά σε ECU είναι μικρότερη.

ΠΙΝΑΚΑΣ 3

21/11/1991

ΑΚΑΘΑΡΙΣΤΟ ΕΘΝΙΚΟ ΠΡΟΪΟΝ ΣΕ ΣΗΜΕΡΙΝΕΣ ΤΙΜΕΣ ΑΓΟΡΑΣ ΚΑΤΑ ΚΕΦΑΛΗ ΠΛΗΘΥΣΜΟΥ

(οι σειρές περιλαμβάνουν τη Δυτική Γερμανία) ECU, EUR12 = 100

	B	DK	WD	GR	E	F	IRL	I	L	NL	P	UK	EUR12
1980	120.7	128.0	134.6	43.5	57.7	125.7	55.2	81.6	153.9	121.2	26.7	96.8	100.0
1981	112.5	125.6	128.5	45.4	56.4	125.2	58.8	83.5	153.0	114.8	29.0	105.5	100.0
1982	103.2	126.9	129.4	48.8	56.7	122.9	61.6	85.7	159.6	116.9	28.1	104.9	100.0
1983	100.9	132.2	134.1	45.0	50.6	119.9	60.4	91.3	165.9	116.5	25.8	102.6	100.0
1984	100.7	134.1	133.4	44.9	53.2	118.6	59.5	94.7	168.1	113.3	24.6	100.8	100.0
1985	101.4	138.3	130.8	42.0	54.0	120.1	59.8	94.0	169.4	110.9	25.5	102.9	100.0
1986	103.7	143.1	136.3	36.1	54.9	122.1	58.8	96.9	172.9	111.3	27.2	91.5	100.0
1987	105.2	144.2	138.1	34.2	56.4	119.4	57.1	98.3	168.8	108.7	27.5	90.6	100.0
1988	102.5	139.2	133.6	35.6	59.7	115.9	55.4	97.7	165.6	104.1	28.3	98.8	100.0
1989	102.2	133.3	130.4	35.9	65.1	114.4	56.6	100.3	169.0	100.9	30.5	98.1	100.0
1990	103.6	132.7	130.8	35.2	68.0	114.0	58.4	101.2	168.0	101.0	33.0	94.1	100.0
1991	102.5	129.0	131.2	35.6	70.5	110.7	56.6	102.4	166.9	100.0	37.0	93.8	100.0
1992	102.3	128.4	130.5	35.6	71.9	109.2	55.9	103.4	166.2	97.6	40.0	94.1	100.0
1993	102.2	127.9	128.7	35.2	73.4	107.8	55.1	104.5	164.8	96.2	41.8	95.3	100.0

DS: 1 0 92 112 B7VGNOR

(οι σειρές περιλαμβάνουν την ενοποιημένη Γερμανία)

	B	DK	D	EL	ES	F	IRL	I	L	NL	P	UK	EC
1991	105,8	133,2	115,0	36,7	72,7	114,2	58,4	105,7	172,7	103,2	38,2	96,8	100
1992	105,1	131,8	116,1	36,6	73,8	112,1	57,4	106,2	170,2	100,3	41,1	96,7	100
1993	104,6	130,9	115,8	36,0	75,1	110,4	56,4	107,0	168,9	98,4	42,8	97,6	100

ΠΙΝΑΚΑΣ 4

21/11/1991

ΑΚΑΘΑΡΙΣΤΟ ΕΘΝΙΚΟ ΠΡΟΪΟΝ ΣΕ ΣΗΜΕΡΙΝΕΣ ΤΙΜΕΣ ΑΓΟΡΑΣ ΚΑΤΑ ΚΕΦΑΛΗ ΠΛΗΘΥΣΜΟΥ

(οι σειρές περιλαμβάνουν τη Δυτική Γερμανία) ΕΑΔ EYP12, EYP12=100

	B	DK	WD	GR	E	F	IRL	I	L	NL	P	UK	EUR12
1980	103.2	105.0	114.0	60.0	73.5	112.0	61.5	102.6	143.9	110.6	53.5	101.1	100.0
1981	102.5	104.0	114.3	59.5	72.5	113.1	62.6	103.2	148.2	109.5	53.4	100.4	100.0
1982	102.9	106.0	112.9	58.8	72.7	114.4	61.5	102.7	164.9	107.2	53.0	101.8	100.0
1983	101.8	107.5	113.7	57.1	72.4	112.7	59.3	102.0	168.3	107.0	51.9	104.3	100.0
1984	102.0	109.2	115.5	56.6	71.9	111.3	58.9	102.6	169.4	107.3	49.0	104.0	100.0
1985	100.3	111.3	115.5	56.5	71.9	110.4	58.2	102.7	173.3	107.6	49.3	104.9	100.0
1986	99.5	112.5	115.1	55.4	72.4	110.0	56.9	102.5	173.7	106.0	50.8	106.1	100.0
1987	99.4	110.1	114.0	53.8	74.3	109.0	58.4	102.9	166.5	103.6	52.4	107.4	100.0
1988	100.1	107.0	113.4	54.1	75.2	108.6	57.2	103.2	168.5	101.7	52.7	108.0	100.0
1989	100.3	104.7	113.3	53.7	76.5	108.7	58.6	103.0	175.5	102.2	54.0	107.0	100.0
1990	101.3	104.1	114.3	52.6	77.4	108.7	61.7	102.2	169.5	103.2	55.5	105.3	100.0
1991	102.0	105.4	115.8	52.2	78.7	108.9	61.8	102.3	170.6	104.1	56.4	101.8	100.0
1992	102.4	107.1	114.7	51.8	79.6	109.0	61.5	102.3	171.2	103.0	56.5	102.2	100.0
1993	102.7	108.8	113.2	51.6	80.4	109.1	61.6	102.6	173.1	102.3	56.4	102.9	100.0

DS: 1 0 212 212 B7VGNOR

(οι σειρές περιλαμβάνουν την ενοποιημένη Γερμανία)

	B	DK	D	EL	ES	F	IRL	I	L	NL	P	UK	EC
1991	105,5	109,0	101,7	54,0	81,3	112,6	63,9	105,8	176,5	107,6	58,3	105,2	100
1992	105,4	110,3	102,3	53,3	82,0	112,2	63,3	105,4	176,8	106,0	58,2	105,2	100
1993	105,5	111,6	102,0	52,9	82,6	112,0	63,2	105,3	177,7	105,0	58,0	105,6	100

III. ΠΑΡΑΓΟΝΤΕΣ ΠΟΥ ΘΑ ΕΠΗΡΕΑΣΟΥΝ ΤΟΝ ΟΓΚΟ ΚΑΙ ΤΗ ΔΙΑΡΘΡΩΣΗ ΤΩΝ ΙΔΙΩΝ ΠΟΡΩΝ ΣΤΟ ΜΕΛΛΟΝ

Η εξέλιξη του μεγέθους του προϋπολογισμού θα αποφασισθεί μέσα στα πλαίσια της ανανέωσης της διοργανικής συμφωνίας. Υπάρχουν ορισμένοι παράγοντες πάντως οι οποίοι μπορούν ήδη να αναφερθούν.

1. Το μέγεθος του προϋπολογισμού

Το οικονομικό και πολιτικό πλαίσιο στο οποίο λειτουργεί η Κοινότητα άλλαξε σημαντικά κατά τη διάρκεια των πέντε τελευταίων ετών και αναμένεται να αλλάξει ακόμη περισσότερο στο μέλλον. Για το λόγο αυτό τον κοινοτικό προϋπολογισμό θα πρέπει να τον δει κανείς κατά τη διάρκεια των πέντε επόμενων ετών μέσα στο πλαίσιο των προσπαθειών για οικονομική, νομισματική και πολιτική ένωση της Ευρώπης.

Από οικονομική άποψη αυτό σημαίνει ότι μπορεί να επιτευχθεί η κοινή αγορά αλλά με κάποιες ατέλειες, με σταθερές τις τιμές συναλλάγματος για το εσωτερικό της Κοινότητας και με συντονισμό των εθνικών πολιτικών όσον αφορά τον προϋπολογισμό. Εντούτοις, ακόμα και στην περίπτωση που εφαρμοσθεί πλήρως η αρχή της επικουρικότητας, αναμένεται ότι θα ανατεθούν και άλλες οικονομικές ευθύνες, όσον αφορά την ανακατανομή, τη συνοχή και τη σταθεροποίηση, στα κοινοτικά όργανα. Οι ευθύνες αυτές είναι δυνατόν να ασκήσουν πίεση στα έσοδα του κοινοτικού προϋπολογισμού.

Από πολιτική άποψη θα ενισχυθεί ο ρόλος της Κοινότητας στην εξωτερική πολιτική. Το γεγονός αυτό ενδέχεται να έχει επιπτώσεις στον προϋπολογισμό.

2. Ορισμένοι πίνακες

Οι παρακάτω πίνακες περιλαμβάνουν τους πρόσθετους πόρους που θα μπορούσε να αποκτήσει η Κοινότητα με βάση το συνολικό ανώτατο όριο των ίδιων πόρων ως ποσοστού του ΑΕΠ καθώς και με βάση την ανώτατη δυνατή αύξηση των πραγματικών δαπανών (δηλαδή όχι των πιστώσεων υποχρεώσεων) που επιτρέπουν αυτά τα ανώτατα όρια.

Με βάση το 2,5% της ετήσιας αύξησης του ΑΕΠ (σε τιμές του 1992) οι συνολικοί πόροι θα μπορούσαν να αυξηθούν κατά τα ποσοστά που αναφέρονται στον ακόλουθο πίνακα:

Ανώτατο όριο ίδιων πόρων	Δαπάνη 1992	Ανώτατη δαπάνη 1997	Ανώτατο Διαθέσιμο περιθώριο	Ανώτατη αύξηση δαπανών κατά την περίοδο 93-97
% του ΑΕΠ	δισ. ECU	δισ. ECU	δισ.ECU	% ετησίως
1,2	63,7	72,7	9,0	2,7
1,25	63,7	75,8	12,1	3,5
1,3	63,7	78,9	15,2	4,4
1,35	63,7	82,0	18,3	5,2
1,4	63,7	85,1	21,4	6,0
1,5	63,7	91,4	27,7	7,5
ΑΕΠ	54928	62149		

3. Η διάρθρωση των εσόδων

3.1. Πιθανές επιπτώσεις του γύρου της GATT (ΓΣΔΕ)

Στα τωρινά πλαίσια της ΚΓΠ τα έσοδα από τις αγροτικές εισφορές εξαρτώνται από τις διεθνείς εξελίξεις των τιμών και των τιμών συναλλάγματος και κατά συνέπεια μπορούν να παρουσιάσουν μεγάλες διακυμάνσεις κατά τη διάρκεια μιας περιόδου. Η μείωση της προστασίας των αγροτικών προϊόντων που συζητήθηκε μέσα στα πλαίσια της GATT και η μετατροπή των εισφορών σε δασμούς υποκείμενους σε μειώσεις ανάλογες με αυτές που προτάθηκαν για τα βιομηχανικά προϊόντα θα μειώσουν σίγουρα το εισόδημα από αυτή την πηγή. Οι ελαστικότητες είναι πολύ χαμηλές και δεν αναμένεται αντισταθμιστική αύξηση του όγκου των εισαγωγών, εκτός αν πέσει η κοινοτική παραγωγή.

Εξάλλου, η ελαστικότητα των εισαγωγών ενδέχεται να είναι σημαντική για τα μη αγροτικά εμπορεύματα και οποιαδήποτε αρχική μείωση των δασμών θα μπορούσε να αντισταθμιστεί εν μέρει από την αύξηση του όγκου των εισαγωγών.

Κατά τη διάρκεια του παρόντος γύρου της GATT η Κοινότητα μελετά τη μείωση των δασμών κατά 30% μειώνοντας το σταθμισμένο μέσο όρο από 5,19% σε 3,63%. Η μείωση αυτή θα μπορούσε να γίνει κατά τη διάρκεια μιας μεταβατικής περιόδου 5 έως 8 ετών και κατά συνέπεια η επίπτωση στις εμπορικές ροές και στις διάφορες αυξήσεις θα μοιραζόταν σε ολόκληρη αυτή την περίοδο. Μια τέτοια μείωση θα μπορούσε σίγουρα να έχει σημαντική επίπτωση στη δομή των ίδιων πόρων αυξάνοντας το ποσοστό των εσόδων που βασίζονται στο ΑΕΠ.

3.2 Πιθανές επιπτώσεις από τη μεταρρύθμιση της ΚΓΠ

Η μεταρρύθμιση της ΚΓΠ έχει ως στόχο να θέσει υπό έλεγχο τόσο τις δαπάνες όσο και την υπερπροσφορά μειώνοντας τις γεωργικές τιμές στήριξης.

Είναι νωρίς ακόμη να γίνουν ακριβείς εκτιμήσεις της επίπτωσης της μεταρρύθμισης της ΚΓΠ στις αγροτικές εισφορές. Προς το παρόν το εμπόριο των σιτηρών αποφέρει περίπου το 40% του συνόλου των εισφορών. Πιθανή μείωση των τιμών των σιτηρών κατά 35% και των τιμών των ζωικών προϊόντων κατά 15% θα μπορούσε να προκαλέσει μείωση των εισφορών κατά 690 εκατ. ECU περίπου. Δεν αποκλείεται λοιπόν να μειωθούν στο ήμισυ και λιγότερο οι αγροτικές εισφορές, οι οποίες προς το παρόν ανέρχονται σε 1,2 δισεκατ. ECU, και να προκαλέσουν έτσι την ανάγκη αναζήτησης άλλων πόρων.

IV. ΠΙΘΑΝΕΣ ΑΛΛΑΓΕΣ ΤΟΥ ΥΠΑΡΧΟΝΤΟΣ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΙΔΙΩΝ ΠΟΡΩΝ

Στο παρόν κεφάλαιο εξετάζονται οι πιθανές αλλαγές του συστήματος των ίδιων πόρων αφήνοντας για αργότερα το θέμα του ανώτατου ορίου του συνόλου των ιδίων πόρων. Κατ'αρχήν εξετάζεται κατά πόσο είναι δίκαιο το σύστημα των ίδιων πόρων ιδίως βάσει του πρωτοκόλλου του Maastricht περί οικονομικής και κοινωνικής συνοχής, στο οποίο η Επιτροπή και τα κράτη μέλη δηλώνουν την πρόθεσή τους να λαμβάνεται περισσότερο υπόψη η ικανότητα συνεισφοράς κάθε κράτους μέλους στο σύστημα των ιδίων πόρων και να εξετάσουν τρόπους για να διορθωθούν στα λιγότερο εύπορα κράτη μέλη τα φθίνοντα στοιχεία που υπάρχουν στο παρόν σύστημα ιδίων πόρων. Στο τμήμα 2 διατυπώνονται αντίστοιχες προτάσεις. Τέλος, στο τμήμα 3 ερευνάται η δυνατότητα ενός νέου πέμπτου ίδιου πόρου.

1. Πόσο δίκαιο είναι το σύστημα των ίδιων πόρων;

'Οπως αναφέρεται στο τμήμα II.3 η παρούσα κατανομή των ιδίων πόρων στον κοινοτικό προϋπολογισμό δεν ευθυγραμμίζεται με το μέγεθος των ΑΕΠ ούτε λαμβάνονται υπόψη οι επιπτώσεις των παραδοσιακών ίδιων πόρων από τη διόρθωση υπέρ του Ηνωμένου Βασιλείου.

Ο προϋπολογισμός πάντως θα πρέπει να εξεταστεί ως σύνολο και όχι μόνο από την πλευρά των πόρων. Στα επόμενα τμήματα εξετάζονται τα διάφορα επιχειρήματα υπέρ και κατά της χρησιμοποίησης του προϋπολογισμού στο σύνολό του ως ενός μέσου ανακατανομής.

Εξετάζοντας πόσο δίκαιος είναι ο κοινοτικός προϋπολογισμός γενικά διαπιστώνουμε ότι υπάρχουν μεθοδολογικές δυσκολίες για να γίνει μία δίκαια κρίση όσον αφορά την πραγματική κατανομή του κόστους και του όφελους που συνεπάγεται η συμμετοχή στην Κοινότητα. Δεν είναι μόνο τα προβλήματα μέτρησης που αναφέρθηκαν παραπάνω (τμήμα II.3) όσον αφορά τους ίδιους πόρους του προϋπολογισμού, γιατί δε πρέπει να μας διαφεύγει ότι πολλά από τα οφέλη που προκύπτουν από τις κοινοτικές πολιτικές έχουν τη μορφή της μεταφοράς πόρων που δε συνδέονται άμεσα με τις δαπάνες (δασμοί, κανόνες και κανονισμοί με διαφορετική περιφερειακή επίπτωση). Επίσης, υπάρχουν μεγάλα οφέλη εκτός προϋπολογισμού που προκύπτουν από διάφορες πολιτικές, όπως είναι η απελευθέρωση του εμπορίου, οι οποίες θα πρέπει επίσης να ληφθούν υπόψη επειδή ωφελούν ορισμένα κράτη μέλη περισσότερο από άλλα.

1.1 Παλαιότερες απόψεις

Οι απόψεις σχετικά με το ανακατανομικό ρόλο του κοινοτικού προϋπολογισμού διαφέρουν. Η έκθεση MacDougall του Απριλίου 1977 περιλαμβάνει τα ακόλουθα επιχειρήματα, τα οποία <u>εκ πρώτης όψεως</u> φαίνεται να τάσσονται υπέρ του ανακατανομικού του ρόλου ανάμεσα στα κράτη μέλη της Κοινότητας:

- τίθεται ως κοινοτικός στόχος η οικονομική σύγκλιση,

- εκφράζεται η επιθυμία παρεμπόδισης της υπερβολικής γενικής μετανάστευσης από φτωχιές περιοχές,

- εκφράζεται η επιθυμία παρεμπόδισης της υπερβολικής μετανάστευσης ειδικευμένου εργατικού δυναμικού,

- τονίζεται ο κίνδυνος αύξησης της πίεσης για ίση αμοιβή, όσο προχωρεί η οικονομική ολοκλήρωση, παρά τις διαφορές στην παραγωγικότητα,

- θα πρέπει να επιδιωχθεί εξίσωση των επιπέδων παραγωγικότητας και αυτόματη αντιστάθμιση για τις βραχυπρόθεσμες σχετικές αλλαγές στο εισόδημα.

Η ομάδα MacDougall διεπίστωσε ότι η Κοινότητα ενδιαφέρεται περισσότερο να βοηθήσει οικονομικά τα ασθενέστερα κράτη μέλη με σοβαρά οικονομικά προβλήματα (ανεργία, εμπόριο, τιμές συναλλάγματος και προϋπολογισμός) παρά να εξισώσει τις μακροχρόνιες διαφορές στο βιοτικό επίπεδο. Για το λόγο αυτό η ομάδα αυτή κατέληξε στο συμπέρασμα ότι είναι πιθανό να τεθούν όροι για ένα μεγάλο μέρος των πληρωμών προς τα κράτη μέλη. Η ομάδα MacDougall εξέφρασε την άποψη ότι θα μπορούσε να γίνει κάποια άνευ όρων ανακατανομή μέσω ενός τυπικού ομοσπονδιακού μηχανισμού εξίσωσης.

Στην έκθεση Padoa-Schioppa, εντούτοις, του Απριλίου του 1987 εκφράζεται η άποψη ότι "επειδή η Κοινότητα είναι μια πολιτική ενότητα το περιεχόμενο της οποίας είναι κυρίως οικονομικό, είναι αναπόφευκτο να επιδιώκει την ισορροπία των οικονομικών πλεονεκτημάτων που προσφέρει στα κράτη μέλη της" (τμήμα 13.1 σ. 115). Αναφέρεται εξάλλου "ότι οι τροποποιήσεις του προϋπολογισμού θα πρέπει να έχουν ως στόχο να επιτυγχάνεται ένας όσο το δυνατόν πιο δίκαιος κοινοτικός προϋπολογισμός" (τμήμα 13.6, σ. 136). Στην ίδια έκθεση τονίζεται εξάλλου ότι "η προοδευτικότητα όσον αφορά τα έσοδα του κοινοτικού προϋπολογισμού θα απάλλασσε τις δαπάνες του προϋπολογισμού από την ανάγκη να συνδυάζουν χρηματοδοτικά και ανακατανομικά χαρακτηριστικά" (τμήμα 13.6, σ. 136).

1.2 Πόσο ανακατανομικός πρέπει να είναι ο κοινοτικός προϋπολογισμός;

Στις μεταρρυθμίσεις του κοινοτικού προϋπολογισμού του 1988 (βλέπε κεφάλαιο II) ορίζεται ρητά ότι ο κοινοτικός προϋπολογισμός θα πρέπει να έχει ανακατανομικές επιπτώσεις. Ο διπλασιασμός των πόρων των διαρθρωτικών ταμείων ήταν το κύριό του ανακατανομικό στοιχείο. Εντούτοις, τα διαρθρωτικά ταμεία, παρά το γεγονός ότι ο στόχος τους είναι ανακατανομικός, διαθέτουν τα ποσά τους μέσω του χρηματοδοτικού μηχανισμού του προϋπολογισμού, ο οποίος είναι ο πιο αποτελεσματικός τρόπος για την προώθηση της επιθυμητής οικονομικής σύγκλισης. Η καθιέρωση του τέταρτου ίδιου πόρου με βάση το ΑΕΠ και τον προσαρμοσμένο ΦΠΑ δεν είχε ως στόχο να λειτουργήσει ως μέσο προοδευτικής ανακατανομής του βάρους των ίδιων πόρων, αλλά να ληφθεί περισσότερο υπόψη η δυνατότητα συνεισφοράς του κάθε κράτους μέλους και να καθιερωθεί ένα αναλογικό σύστημα ώστε να γίνει πιο δίκαιο το υφιστάμενο σύστημα των ίδιων πόρων. Άλλωστε σαφής στόχος της διόρθωσης υπέρ του Ηνωμένου Βασιλείου είναι η διόρθωση της αδικίας και όχι η καθιέρωση ενός μηχανισμού ανακατανομής. Έτσι, με τις μεταρρυθμίσεις του 1988 αναγνωρίστηκε σιωπηρά η ανακατανομή μόνο υπό αυτές τις στενές έννοιες.

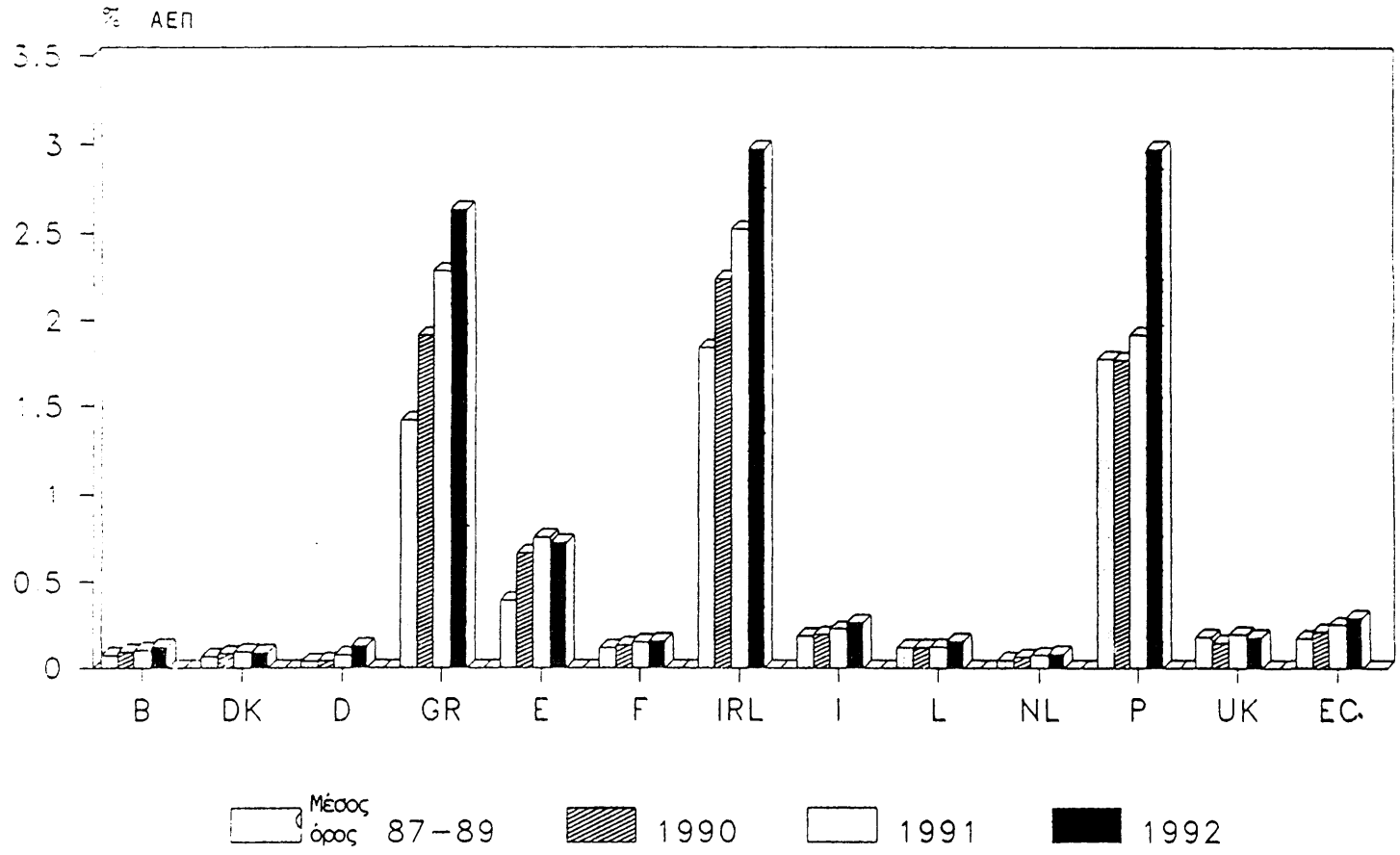
Ενώ οι ώριμες ομοσπονδίες έχουν έντονα ανακατανομικούς κεντρικούς προϋπολογισμούς, η Κοινότητα ακόμη και ως ΟΝΕ δε θα προχωρήσει προς ανάλογη θεσμική και πολιτική συγκέντρωση και αλληλεγγύη μεταξύ των ατόμων. Για το λόγο αυτό δε θα πρέπει να γίνεται χρήση τέτοιων λανθασμένων επιχειρημάτων για ανάλογη προσαρμογή του κοινοτικού προϋπολογισμού.

Ο κοινοτικός προϋπολογισμός, όμως, διευρύνεται και η ανάγκη οικονομικής και κοινωνικής συνοχής είναι σαφέστερη όσο προχωρεί η Κοινότητα. Η ανάγκη αυτή αναφέρεται ρητά στο πρωτόκολλο του Μάαστριχτ περί οικονομικής και κοινωνικής συνοχής.

Μέσω της χρηματοδοτικής λειτουργίας των κοινοτικών πολιτικών θα πρέπει να γίνουν οι ανακατανομές του προϋπολογισμού. Αυτό σημαίνει ότι όλες οι προσπάθειες ανακατανομής θα πρέπει να συγκεντρωθούν στις δαπάνες του προϋπολογισμού. Με τον τρόπο αυτό η Κοινότητα θα μπορέσει να συμβάλει άμεσα στις προσπάθειες των κρατών μελών για τη βελτίωση της οικονομικής τους κατάστασης. Πολλές κοινοτικές πολιτικές έχουν ως στόχο την οικονομική και κοινωνική συνοχή, π.χ. τα διαρθρωτικά ταμεία, κάνοντας δικαιότερη διαχείριση των οικονομικών της Κοινότητας. Το διάγραμμα 10 δείχνει τη συνεισφορά των διαρθρωτικών ταμείων υπό τη μορφή μεταφοράς πόρων στα ΑΕΠ των κρατών μελών από το 1988. Το νέο ταμείο συνοχής θα ενισχύσει αυτές τις προσπάθειες. Η προοδευτικότητα αυτής της δαπάνης δεν αμφισβητείται.

Διάγραμμα 10

Συνεισφορά των διαρθρωτικών ταμείων ανά κράτος μέλος



'Οσον αφορά τους πόρους, η διόρθωση υπέρ του Ηνωμένου Βασιλείου καθώς και η μείωση του μεριδίου χρηματοδότησης της Γερμανίας αποτελούν ήδη παραδείγματα προσαρμογής των πόρων του κοινοτικού προϋπολογισμού στα πλαίσια της ανακατανομής. Στόχος τους είναι η διόρθωση των υφισταμένων ανισορροπιών του προϋπολογισμού παρά η εκ των προτέρων ανακατανομή.

2. Προτεινόμενες αλλαγές του συστήματος των ίδιων πόρων

Η μεγαλύτερη αδικία του προϋπολογισμού είναι η φθίνουσα φύση των πόρων ΦΠΑ, με συνέπεια οι φτωχότερες χώρες να πληρώνουν περισσότερο ΦΠΑ από το μερίδιο που τους αναλογεί. Το ποσοστό ΦΠΑ που πληρώνουν η Ισπανία, η Ελλάδα, η Ιρλανδία και η Πορτογαλία είναι προσαρμοσμένο στο 55%. Η Δανία, η Ιταλία και το Βέλγιο πληρώνουν λιγότερο. 'Οπως τονίσθηκε παραπάνω (Τμήμα II) αυτό οφείλεται κυρίως στην τάση που έχουν οι φτωχές χώρες να καταναλώνουν περισσότερο αναλογικά με το ΑΕΠ απ'ό,τι οι πλούσιες χώρες.

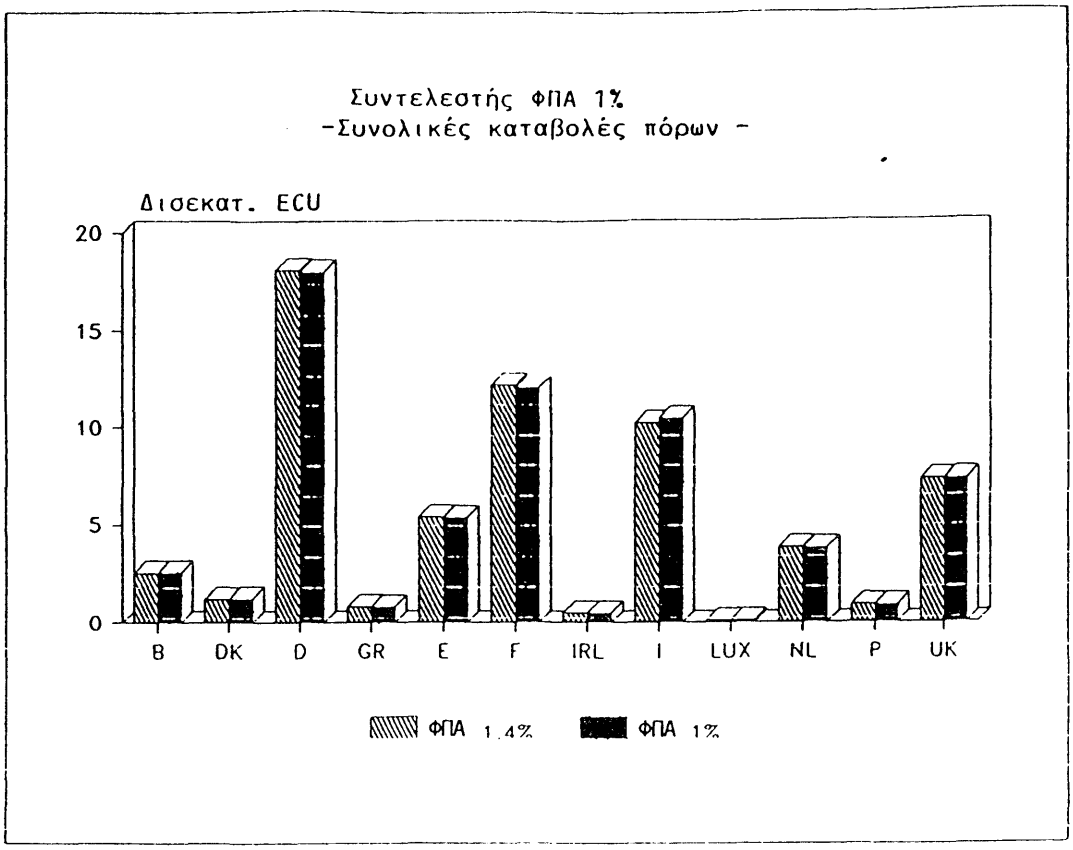
Η αδικία αυτή αναγνωρίζεται απόλυτα στο Πρωτόκολλο του Μάαστριχτ για την Οικονομική και Κοινωνική Συνοχή. Σύμφωνα με το Πρωτόκολλο, η Επιτροπή προτείνει επομένως αύξηση των πόρων ΑΕΠ προκειμένου να λαμβάνεται περισσότερο υπόψη η ικανότητα συνεισφοράς των κρατών μελών. Επίσης προτείνεται μείωση των στρεβλώσεων του πόρου ΦΠΑ ούτως ώστε να διορθωθεί η φθίνουσα επίδρασή του.

2.1 Αύξηση των πόρων ΑΕΠ

Για να ευθυγραμμιστεί περισσότερο το σύστημα ιδίων πόρων με την ικανότητα συνεισφοράς των κρατών μελών, η Επιτροπή προτείνει αύξηση των πόρων με βάση το ΑΕΠ εις βάρος των πόρων ΦΠΑ. Αυτό φυσικά γίνεται με το παρόν σύστημα ίδιων πόρων, δεδομένου ότι το ποσοστό ΦΠΑ είναι 1,4% και οι αυξήσεις στον προϋπολογισμό σχετικά με τη βάση ΦΠΑ χρηματοδοτούνται με πόρους ΑΕΠ, ενώ μια δικαιότερη κατανομή της επιβάρυνσης που συνεπάγεται η καταβολή των πόρων θα μπορούσε να επιτευχθεί με τη μείωση του ποσοστού κατά 0,4%, γεγονός που θα μείωνε το ανώτατο ποσοστό ΦΠΑ από 1,4% σε 1,0%.

Το μέτρο αυτό θα μπορούσε να μειώσει τα ετήσια έσοδα από το ΦΠΑ κατά 11 δισεκατ. ECU περίπου. Η απώλεια των εσόδων από ΦΠΑ θα μπορούσε να αντισταθμιστεί με μεγαλύτερες συνεισφορές βάσει του ΑΕΠ. Αυτό βασικά θα μπορούσε να αυξήσει την οικονομική επιβάρυνση των χωρών των οποίων το μερίδιο του κοινοτικού ΑΕΠ υπερβαίνει το μερίδιό τους στη προσαρμοσμένη βάση ΦΠΑ. Με τον τρόπο αυτό θα μπορούσε να αυξηθεί η συνολική συνεισφορά του Βελγίου, της Δανίας και της Ιταλίας και να μειωθεί για άλλα κράτη μέλη (βλέπε διάγραμμα 11). Εξάλλου, η μείωση του ποσοστού ΦΠΑ θα έθιγε αρνητικά τη διόρθωση υπέρ του Ηνωμένου Βασιλείου.

Διάγραμμα 11



Πίνακας 5 : ΣΥΝΟΛΙΚΕΣ ΚΑΤΑΒΟΛΕΣ ΠΟΡΩΝ (εκατ. ECU)

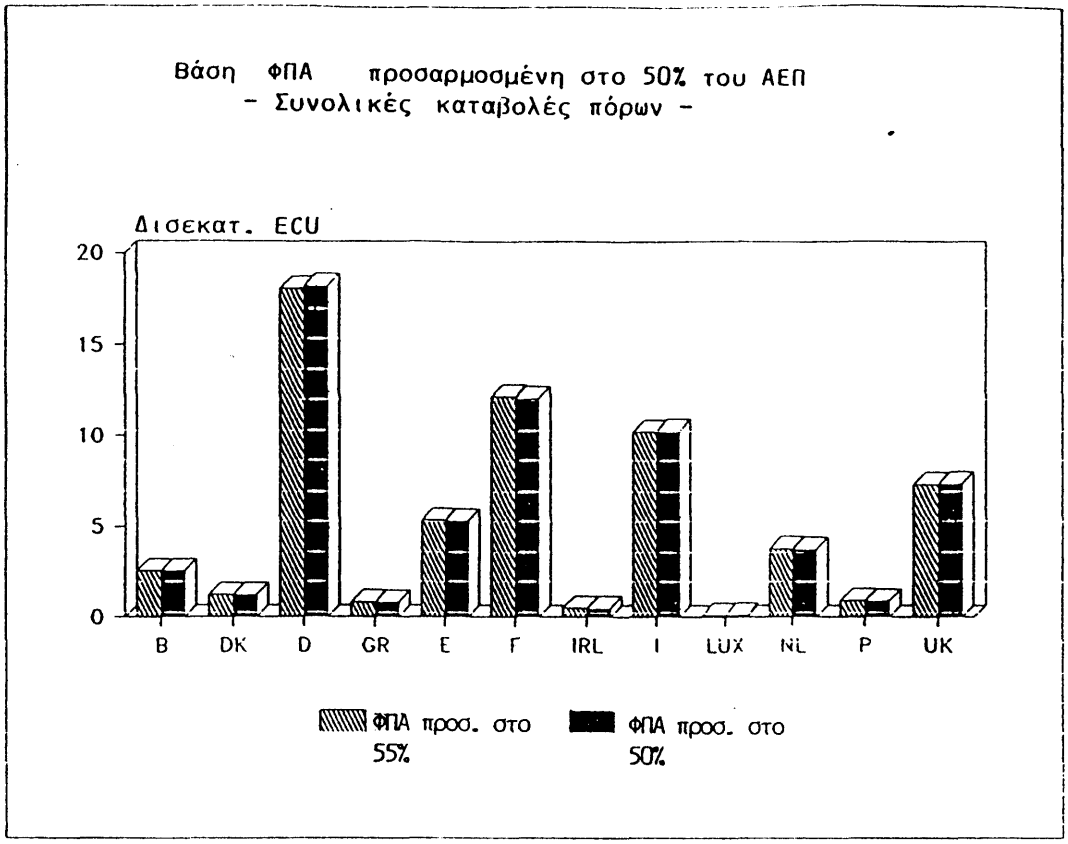
Κράτη μέλη	Συντελεστής ΦΠΑ 1,4%	Συντελεστής ΦΠΑ 1%	Διαφορά
B	2548	2566	18
Dk	1218	1246	28
D	18106	18026	-80
GR	831	823	-8
E	5393	5359	-34
F	12196	12060	-136
IRL	510	505	-5
I	10235	10486	251
LUX	120	116	-4
NL	**3800**	**3769**	**-31**
P	**912**	**902**	**-10**
UK	**7311**	**7322**	**11**

2.2 Προσαρμογή της βάσης ΦΠΑ σε χαμηλότερο επίπεδο

Η Επιτροπή προτείνει επίσης να διορθώσει ακόμη περισσότερο την φθίνουσα στρέβλωση της βάσης του ΦΠΑ προσαρμόζοντάς την σε 50% του ΑΕΠ αντί του τωρινού 55%. Πρέπει να τονισθεί ότι το 50% είναι περίπου ο μέσος όρος του μεριδίου ΑΕΠ των προσαρμοσμένων βάσεων ΦΠΑ για την Κοινότητα (βλέπε πίνακα 2 παραπάνω). Μία προσαρμογή στο 50% θα μπορούσε να συνδέσει τον τρίτο πόρο με την βάση ΑΕΠ για την Γαλλία, Γερμανία και Ολλανδία, όπως και για τα έξι κράτη μέλη των οποίων η βάση έχει ήδη προσαρμοστεί.

Η προσαρμογή στο 50% θα μπορούσε να μειώσει τα έσοδα από ΦΠΑ κατά 1,1 δισεκατ. ECU, πράγμα το οποίο θα μπορούσε να αντισταθμιστεί με μεγαλύτερη συνεισφορά ΑΕΠ. Η προσαρμογή αυτή θα μπορούσε να μεταφέρει την οικονομική επιβάρυνση προς τα κράτη μέλη των οποίων το σχετικό μερίδιο ΑΕΠ υπερβαίνει το μερίδιό τους στη βάση ΦΠΑ προσαρμοσμένη στο 50%, δηλαδή προς τις ίδιες χώρες τις οποίες αφορά η μείωση του ποσοστού του ΦΠΑ μαζί με την Ολλανδία (βλέπε διάγραμμα 12). Όπως και με τη μείωση του ποσοστού ΦΠΑ, το μέτρο αυτό θα περιορίσει και τη διόρθωση υπέρ του Ηνωμένου Βασιλείου.

Διάγραμμα 12



Πίνακας 6 : ΣΥΝΟΛΙΚΕΣ ΚΑΤΑΒΟΛΕΣ ΠΟΡΩΝ (εκατ. ECU)

Κράτη μέλη	ΦΠΑ προσ. στο 55%	ΦΠΑ προσ. στο 50%	Διαφορά
B	2548	2559	11
Dk	1218	1219	1
D	18106	18254	148
GR	831	806	-25
E	5393	5365	-28
F	12196	12084	-112
IRL	510	495	-15
I	10235	10293	58
LUX	120	113	-7
NL	**3800**	**3768**	**-32**
P	**912**	**884**	**-28**
UK	**7311**	**7340**	**29**

3. Ένας νέος πέμπτος κοινοτικός ίδιος πόρος ;

Μακροπρόθεσμα θα ήταν προτιμότερο για την Κοινότητα να είναι υπεύθυνη έναντι των επιμέρους φορολογούμενων για τους πόρους της, παρά να βασίζεται στις εθνικές εισφορές, όπως θα γίνεται όλο και περισσότερο στο μέλλον. Την άποψη αυτή άλλωστε την υποστηρίζει και η κοινή γνώμη όπως απέδειξε μία πρόσφατη έρευνα (Ευρωβαρόμετρο, 22-29 Μαΐου 1991), αφού το 58% των πολιτών των Ε.Κ. θέλει την άμεση κοινοτική φορολογία (το 14% δεν εξέφρασε καμιά άποψη). Μια τέτοια μεταρρύθμιση θα πρέπει να συνδέεται με μιαν αύξηση των αρμοδιοτήτων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

3.1 Η πολιτική αντίληψη των ίδιων πόρων στα κράτη μέλη.

Υπάρχει σαφής διαφορά στο πως γίνονται αντιληπτές από πολιτική άποψη στα κράτη μέλη οι δύο υφιστάμενες κατηγορίες ίδιων πόρων. Οι παραδοσιακοί ίδιοι πόροι (τελωνειακοί δασμοί, αγροτικές εισφορές και εισφορές ζάχαρης) φαίνεται να γίνονται αποδεκτοί ως γνήσιοι ίδιοι πόροι, υπό την έννοια ότι δεν θεωρούνται εθνικές συνεισφορές στον κοινοτικό προϋπολογισμό. Αυτό φυσικά οφείλεται τόσο στα οικονομικά κριτήρια που ελήφθησαν υπόψη κατά την επιλογή αυτών των πόρων και στο γεγονός ότι εισπράττονται κατευθείαν από τους οικονομικούς φορείς. Στον προϋπολογισμό οι παραδοσιακοί ίδιοι πόροι συχνά αντιμετωπίζονται διαφορετικά απ'ό,τι οι πόροι ΦΠΑ ή ΑΕΠ σε εθνικό επίπεδο.

Αντίθετα, οι ίδιοι πόροι ΦΠΑ αλλά και ΑΕΠ, παρόλο ότι αντιμετωπίζονται κατά τον ίδιο τρόπο με τους παραδοσιακούς ίδιους πόρους από το κοινοτικό δίκαιο, θεωρούνται γενικά από τις κυβερνήσεις και πάνω από όλα τα εθνικά κοινοβούλια ως καθαρές συνεισφορές των κρατών μελών στον προϋπολογισμό.

3.2 Η ανάγκη για πραγματικούς κοινοτικούς ίδιους πόρους

Η χρηματοδότηση του προϋπολογισμού κατά ακόμη μεγαλύτερο ποσοστό από τις εθνικές συνεισφορές δεν θεωρείται ως ικανοποιητική κατάσταση κατά την άποψη της Κοινότητας, διότι στην περίπτωση αυτή η Κοινότητα θα εξαρτάται οικονομικά από τις εθνικές κυβερνήσεις και θα είναι υπεύθυνη έναντι αυτών και όχι έναντι των φορολογούμενων. Ο κοινοτικός προϋπολογισμός θα εξαρτάται τότε από τις προτεραιότητες των εθνικών προϋπολογισμών παρά από τις κοινοτικές ανάγκες. Οι κυβερνήσεις των κρατών μελών είναι πολιτικά υπεύθυνες έναντι των φορολογούμενων για το μερίδιό τους στη κοινοτική δαπάνη, η οποία δεν βρίσκεται υπό τον δικό τους έλεγχο.

Η κατάσταση αυτή δε θεωρείται υγιής και εμπεριέχει τον κίνδυνο να παρεμποδίσει την ανάπτυξη των κοινοτικών πολιτικών και να κάνει πιο δύσκολη τη διαχείριση των οικονομικών της Κοινότητας. Αυτό φάνηκε από τις θεσμικές δυσκολίες που παρατηρούνται από το 1988 σχετικά με τα αιτήματα για επιπρόσθετους φόρους οι οποίοι, εξακολουθούν να βρίσκονται πολύ πιο χαμηλά από το γενικό ανώτατο όριο των ιδίων πόρων.

Θα πρέπει να τονισθεί ότι ο πιθανός νέος πέμπτος ίδιος πόρος της Κοινότητας δε χρειάζεται βασικά για να αυξήσει το μέγεθος του κοινοτικού προϋπολογισμού, γιατί ο παρόν τέταρτος πόρος ΑΕΠ παρέχει τα επιπρόσθετα κεφάλαια που χρειάζονται εντός των ανώτατων ορίων των ίδιων πόρων. Εντούτοις, καθώς το μέγεθος του κοινοτικού προϋπολογισμού μεγαλώνει η ανάγκη για πραγματικούς ίδιους πόρους θα γίνεται πιο πιεστική.

3.3 Κριτήρια για έναν πιθανό πέμπτο ίδιο πόρο

Οποιοσδήποτε νέος πέμπτος φόρος θα πρέπει να πληρεί τα ακόλουθα κριτήρια :

- Ένας νέος ίδιος πόρος πρέπει να είναι δίκαιος ως προς την ικανότητα συνεισφοράς των κρατών μελών.

- Οποιοσδήποτε φόρος από τον οποίο θα αντληθεί ο νέος πέμπτος κοινοτικός πόρος θα πρέπει να επιβάλλεται πάνω σε μια εναρμονισμένη βάση και να έχει ομοιόμορφο συντελεστή. Το αποτέλεσμα αυτής της εναρμόνισης, η οποία θα πρέπει να γίνει βάσει οικονομικών κριτηρίων, θα είναι ότι η επιβολή ενός τέτοιου φόρου δε θα στρεβλώσει τον ανταγωνισμό και τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς.

- Ένας νέος ίδιος πόρος θα πρέπει να σχετίζεται με μια κοινή πολιτική σε έναν τομέα όπου είναι αναγνωρισμένος ο ρόλος της Κοινότητας. Δε θα πρέπει απλώς να αποτελεί επιταγή του άρθρου 2.2 της απόφασης περί ιδίων πόρων, αλλά θα πρέπει το κοινό και οι πολιτικοί να αποδεχθούν την αναγκαιότητά του. Αυτό φυσικά δε σημαίνει ότι το προϊόν του πέμπτου πόρου θα πρέπει να διατεθεί για την ανάληψη κοινοτικής δράσης σε ένα συγκεκριμένο τομέα.

- Δεν είναι και πολύ σκόπιμη η δημιουργία ενός νέου πέμπτου ίδιου πόρου, εκτός εάν υπάρχουν σοβαρές προοπτικές ότι θα αποφέρει σημαντικό εισόδημα και δεν θα είναι πολύ δαπανηρή η είσπραξή του (ένας υφιστάμενος φόρος ενδέχεται να αποφέρει λιγότερα έσοδα από έναν νέο φόρο, ενώ η είσπραξη ενός φόρου κατανάλωσης είναι πιθανό να είναι λιγότερο δαπανηρή από την είσπραξη ενός έμμεσου ή άμεσου φόρου).

- Η σαφής και άμεση σχέση με τους φορολογούμενους είναι σημαντικές για λόγους δημοκρατικής τάξης. Αυτό σημαίνει ότι:

  = θα πρέπει να διευρυνθεί η φορολογική βάση ώστε να περιλαμβάνει όσο το δυνατόν περισσότερους οικονομικούς παράγοντες,

  = θα πρέπει να συνεισφέρουν και τα μεμονωμένα άτομα και όχι μόνο οι εταιρίες,

  = θα πρέπει να είναι τέτοιο το ποσοστό αυτού του φόρου ώστε να τον αντιλαμβάνονται οι φορολογούμενοι.

3.4 Οι όροι για έναν πέμπτο ίδιο πόρο

Για την υποβοήθηση της θεσμικής και της οικονομικής ανάπτυξης της Κοινότητας καλό θα ήταν να εισαχθεί ένας νέος πέμπτος ίδιος πόρος. Ο πόρος αυτός θα διόρθωνε κάπως την παρούσα μη ικανοποιητική κατάσταση, όπου μειώνεται η αξία των παραδοσιακών ίδιων πόρων. Εξάλλου, όχι μόνο το ΑΕΠ αλλά και οι πόροι ΦΠΑ θεωρούνται από τις κυβερνήσεις και κυρίως από τα εθνικά κοινοβούλια ως εθνικές συνεισφορές παρά ως πραγματικοί ίδιοι πόροι της Κοινότητας.

'Εχει μεγάλη σημασία να είναι δίκαιος ο νέος ίδιος πόρος. Θα πρέπει επίσης να είναι ένας γνήσιος κοινοτικός φόρος και κατά συνέπεια θα πρέπει να προέρχεται από μιαν εναρμονισμένη βάση. Η εναρμόνιση αυτή θα πρέπει να γίνει βάσει οικονομικών κριτηρίων. Από πολιτική άποψη εξάλλου ο πέμπτος πόρος θα πρέπει να συνδέεται με αύξηση των αρμοδιοτήτων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου όσον αφορά τον προϋπολογισμό.

Η Επιτροπή έχει εξετάσει διάφορες δυνατότητες επιβολής φόρων σε εθνικό επίπεδο τα έσοδα των οποίων θα μπορούσαν να τα μοιρασθούν τα κράτη μέλη με την Κοινότητα. Μέχρι σήμερα πάντως δεν έχει εντοπίσει κανένα υποψήφιο φόρο μέσα στα φορολογικά συστήματα των κρατών μελών με επαρκώς εναρμονισμένη βάση.

Μεσοπρόθεσμα η πολιτική εξέλιξη της Κοινότητας θα καταστήσει απαραίτητο έναν νέο ίδιο πόρο. Η Επιτροπή θα κάνει κάθε προσπάθεια προκειμένου να δημιουργηθούν οι απαραίτητοι όροι για την καθιέρωση ενός τέτοιου πόρου.

ISSN 0254-1483

COM(92) 81 τελικό

ΕΓΓΡΑΦΑ

GR 01

Αριθ. καταλόγου : CB-CO-92-098-GR-C

ISBN 92-77-41844-3

Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
L-2985 Luxembourg