

Περιφέρεια | Regional Integration: Politics, Economics, Governance

Αρ. 8 (2019)

Περιφέρεια | Region & Periphery - Ο μελλοντικός προϋπολογισμός της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2021-2027



Οι προτάσεις της Επιτροπής για τον αυριανό προϋπο- λογισμό: Δειλές κινήσεις, ατελή βήματα και «χαμηλές ισορροπίες»

Αχιλλέας Μητσός

doi: [10.12681/rp.21150](https://doi.org/10.12681/rp.21150)

Copyright © 2019, Αχιλλέας Μητσός



Άδεια χρήσης [Creative Commons Αναφορά-Μη Εμπορική Χρήση 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

Βιβλιογραφική αναφορά:

Μητσός Α. (2019). Οι προτάσεις της Επιτροπής για τον αυριανό προϋπο- λογισμό: Δειλές κινήσεις, ατελή βήματα και «χαμηλές ισορροπίες». *Περιφέρεια | Regional Integration: Politics, Economics, Governance*, (8), 11-25. <https://doi.org/10.12681/rp.21150>

Οι προτάσεις της Επιτροπής για τον αυριανό προϋπολογισμό: Δειλές κινήσεις, ατελή βήματα και «χαμηλές ισορροπίες»

Αχιλλέας Μητσός*, *πρώην Γενικός Διευθυντής της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, Γενικός Γραμματέας Έρευνας και Τεχνολογίας του Υπουργείου Παιδείας και Καθηγητής Πανεπιστημίου Αιγαίου*

Περίληψη

Το παράδοξο της καθοριστικής σημασίας του Πολυετούς Δημοσιονομικού Πλαισίου σε αντιδιαστολή με το μικρό μέγεθος του κοινοτικού προϋπολογισμού επιβεβαιώνεται και για τη νέα περίοδο 2021-2027. Το μεγάλο επίτευγμα της σχετικής πρότασης της Επιτροπής είναι η ισορροπία. Η πρόταση είναι ισορροπημένη, αλλά και εξαιρετικά δειλή ως προς το ύψος του προϋπολογισμού, ως προς τους «κερδισμένους» και τους «χαμένους», ως προς την προέλευση των πόρων, ως προς τη δομή των δαπανών. Η σταθεροποιητική λειτουργία περιλαμβάνεται, αλλά μόνο συμβολικά. Η γεωργική πολιτική και η πολιτική συνοχής υποβαθμίζονται και, κυρίως, μεταβάλλονται κάποια κριτήρια κατανομής των πόρων και παγιώνονται τάσεις, όπως η μετατόπιση του πρωταρχικού στόχου της συνοχής από την ανάπτυξη των λιγότερο αναπτυγμένων περιφερειών στην ανάπτυξη της Ε.Ε. Τα «ευρωπαϊκά δημόσια αγαθά» ενισχύονται, κατεξοχήν μεταξύ αυτών η έρευνα, καινοτομία και η κινητικότητα στο χώρο της εκπαίδευσης, ενώ στο χώρο της μετανάστευσης όπως και της εξωτερικής πολιτικής και άμυνας οι προτάσεις διατηρούν ένα περιορισμένο και αμύσημο χαρακτήρα.

ΛΕΞΕΙΣ-ΚΛΕΙΔΙΑ: Προϋπολογισμός, Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο, Συνοχή, Ευρωπαϊκά Δημόσια Αγαθά

European Commission's proposals for tomorrow's budget: Faint moves, imperfect steps and "low balances"

Achilleas Mitsos, *former Director General at the European Commission, Secretary General for Research and Technology at the Ministry of Education and Professor at the University of the Aegean*

Abstract

The paradox of the crucial importance of the Multiannual Financial Framework, as opposed to the relatively low importance of the Community budget, is confirmed for the new period 2021-2027. The great achievement of

the Commission's proposal on this is its balance. The proposal is balanced, but, at the same time, extremely timid as regards the amount of the budget, "winners" and "losers", the origin of resources, the structure of expenditures. The stabilizing function is included, but only symbolically. Agriculture and cohesion policies are undermined and, more importantly, some resource allocation criteria are changing and trends are being consolidated, such as shifting the primary objective of cohesion from developing less developed regions to EU development. 'European public goods' are being strengthened, including mainly research, innovation and mobility in the field of education, while in the area of immigration and foreign policy and defense the proposals retain a limited and ambiguous nature.

KEY-WORDS: Budget, Multiannual Financial Framework, Cohesion, European Public Goods

Οι υφιστάμενοι περιορισμοί ως προς το ύψος του προϋπολογισμού, αλλά και κυρίως τις κατηγορίες των δαπανών του και τις πηγές των εσόδων του, προσδίδουν στον προϋπολογισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης χαρακτήρα που προσομοιάζει πολύ περισσότερο με προϋπολογισμό μιας διεθνούς διακρατικής συμφωνίας παρά μιας οιονεί ομοσπονδίας κρατών με ευρύτατες εξουσίες και αρμοδιότητες. Ο προϋπολογισμός, όμως, της Ε.Ε. δεν απεικονίζει παρά τμήμα μόνο της δημοσιονομικής πολιτικής της Ε.Ε., η οποία παραμένει άνισα «ευρωπαϊκή» και ασκείται ολοένα και περισσότερο μέσω ρυθμιστικών, κανονιστικών αποφάσεων που λαμβάνονται μεν στο επίπεδο της Ε.Ε., αλλά εκφράζονται μέσω των εθνικών προϋπολογισμών.

Από την άλλη πλευρά, οι αποφάσεις για το «Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο» (ή τις «Μακροχρόνιες Δημοσιονομικές Προοπτικές» παλαιότερα) τα τελευταία περίπου 30 χρόνια, δεν αφορούσαν απλώς τα μεσοπρόθεσμα έσοδα και δαπάνες της Ε.Ε., αλλά αποτέλεσαν πάντοτε αναπόσπαστο τμήμα των μεγάλων «ιστορικών στιγμών» της ευρωπαϊκής ενοποίησης. Η γεωγραφική διεύρυνση, η επέκταση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης και η εμβάθυνση της ενοποίησης με ενίσχυση των υπερ-κρατικών θεσμών και οργάνων συνέθεσαν πάντοτε τις Μεγάλες Συμφωνίες, οι οποίες «κλείδωναν» με τις αναδιανεμητικές αποφάσεις μέσω του Πολυετούς Δημοσιονομικού Πλαισίου.

Το παράδοξο αυτό της καθοριστικής σημασίας του Πολυετούς Δημοσιονομικού Πλαισίου σε αντιδιαστολή με τη σχετικά χαμηλή σημασία του κοινοτικού προϋπολογισμού συνοδεύεται και από ένα ακόμα παράδοξο. Ενώ η διαδικασία λήψης αποφάσεων για το Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο είναι κατεξοχήν διακρατική, με οριακό, σχεδόν αποκλειστικά συμβολικό, ρόλο για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο

και κυρίαρχο ρόλο για τα κράτη-μέλη (ιδίως εκείνα που συνεισφέρουν στον προ-ϋπολογισμό περισσότερο από όσα εισπράττουν), η θέση της Επιτροπής μπορεί να είναι καθοριστική. Είναι η μόνη που έχει τη δυνατότητα να λειτουργήσει ως «επιχειρηματίας πολιτικής» (policy entrepreneur), να συνταιριάζει ακόμα και ανόμοια ζητήματα, το καθένα από τα οποία μπορεί να είναι «μηδενικού αποτελέσματος» (το όφελος του ενός να προέρχεται από τη ζημιά του άλλου) και επομένως αδιέξοδα, σε μια μεγάλη «συμφωνία - πακέτο», συνολικού «θετικού αποτελέσματος», όπου όλοι θα υπογραμμίζουν τα σημεία νίκης τους. Το καλύτερο παράδειγμα «ιστορικής στιγμής» της Ε.Ε. που κατέληξε στην πρόσληψη θετικού αποτελέσματος από όλους υπήρξε η πρώτη πολυετής δημοσιονομική απόφαση του 1988 που ακολούθησε τη νότια διεύρυνση, σφραγίστηκε από την Επιτροπή του J. Delors και «κλείδωσε» το μεγάλο άλμα προς τα εμπρός της ευρωπαϊκής ενοποίησης, με την ενιαία αγορά, τη μεγάλη επέκταση της αρχής της πλειοψηφίας για τη λήψη αποφάσεων στο Συμβούλιο και την μεγάλη διακρατική και διαπεριφερειακή αναδιανομή που έφερε η είσοδος στη σκηνή της πολιτικής για την οικονομική και κοινωνική συνοχή.

Οι Μεγάλες Συμφωνίες ακολούθησαν πάντοτε τις μεγάλες κρίσεις και οι μεγάλες κρίσεις υπήρξαν πάντοτε αναπόσπαστο κομμάτι της διαδικασίας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Κάτι παραπάνω: Η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση προχώρησε χάρις στις κρίσεις, μέσα από τις συγκρούσεις που οδήγησαν στις κρίσεις και ως αποτέλεσμα της επίλυσης τους. Αυτήν την πλήρη ενσωμάτωση της κρίσης στη διαδικασία της ολοκλήρωσης εξέφρασε η γνωστή ρήση του Jean Monnet, ότι «η Ευρώπη θα σφυρηλατηθεί σε κρίσεις και θα είναι το άθροισμα των λύσεων που υιοθετήθηκαν από αυτές τις κρίσεις». Η μεγάλη όμως οικονομική κρίση της τελευταίας δεκαετίας παίρνει, ίσως για πρώτη φορά μετά την κρίση της «κενής έδρας» της δεκαετίας του 1960, κυριολεκτικά υπαρξιακές διαστάσεις. Η χρονική σύνδεση της με τα σοβαρά προβλήματα στα σύνορα της Ε.Ε. που σηματοδότησε η επιδείνωση των σχέσεων της Ε.Ε. προς Ανατολάς (Ρωσία, Τουρκία, Συρία) και βέβαια, το πρωτοφανές ρεύμα προσφύγων και μεταναστών από τρίτες χώρες με τα ανθρωπιστικά προβλήματα που δημιουργεί και τα συνακόλουθα διακρατικά και ενδο-κρατικά, ιδεολογικά και κοινωνικά ρήγματα, αποτελεί εκρηκτικό συνδυασμό.

Η κρίση ανέτρεψε ισορροπίες και επέφερε πρωτοφανή και πολλαπλή αναδιανομή εισοδήματος και ανακατανομή αρμοδιοτήτων, ευθύνης και εξουσίας μεταξύ θεσμών και κρατών, αλλά και στο εσωτερικό τους.

- Η αναδιανομή μεταξύ των κρατών μελών είναι η περισσότερο προβλεπόμενη. Άνιση και ασύμμετρη η επίπτωση ενίσχυσε τις ήδη σημαντικές ανισοροπίες ανάμεσα στο κέντρο της Ε.Ε. και τις χώρες της περιφέρειας.
- Λιγότερο ίσως μελετημένη, αλλά εξίσου, αν όχι περισσότερο, εντυπωσιακή είναι η αναδιανομή εισοδήματος, πλούτου στο εσωτερικό των κρατών μελών. Ιδιαίτερα, αλλά όχι αποκλειστικά, στην Ελλάδα υπάρχει σαφής επιδείνω-

ση των δεικτών ανισότητας εισοδήματος και πλούτου και μεγάλες ταξικές/ επαγγελματικές, διαπεριφερειακές και διαγενεακές ανακατανομές.

- Παράλληλα και αλληλένδετα (έστω εν μέρει) το υψηλό επίπεδο πολιτικής αμφισβήτησης φέρνει σε πολλές χώρες πολιτικές ανατροπές, μεγάλη ενίσχυση λαϊκιστικών θέσεων και νέα βαθύτερα ιδεολογικά σχίσματα μεταξύ εθνικιστικών και διεθνιστικών - ευρωπαϊστικών τάσεων.
- Σημαντική και εν δυνάμει ριζοσπαστική είναι η ανακατανομή αρμοδιοτήτων, ρόλων και ευθύνης μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των κρατών μελών της, όσο και αν δεν είναι πάντοτε οριοθετημένη και παρά τα στοιχεία στρέβλωσης που περιέχει.
- Τέλος, ο «νέος διακυβερνητισμός» επέφερε μια άλλη επανεξισορρόπηση, μεταξύ των ιδίων των ευρωπαϊκών θεσμών. Ο κυριότερος δια-κυβερνητικός θεσμός, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, αποκτά κυρίαρχο ρόλο, λόγω ακριβώς των μεγάλων αναδιανεμητικών αποφάσεων που θεωρούνται κατεξοχήν «Chefsache», κι επομένως μόνο εκείνο νομιμοποιείται να λάβει. Η αρχή της ομοφωνίας επανέρχεται στις μείζονες αποφάσεις, κι έτσι ο ηγεμονικός ρόλος της Γερμανίας «κατοχυρώνεται». Από τα υπερεθνικά όργανα, το μεν Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο υποχρεώνεται σε περιθωριοποίηση, η δε Ευρωπαϊκή Επιτροπή περιορίζεται στον ρόλο της στο στάδιο της υλοποίησης και εφαρμογής των αποφάσεων, εγκαταλείποντας, ή έστω υποτιμώντας, τον ρόλο της ως αποκλειστικό φορέα νομοθετικών πρωτοβουλιών και της δυνατότητας «πολιτικής επιχειρηματικότητας».

Και βέβαια, το επικείμενο (;) brexit ανατρέπει ακόμα περισσότερο τις υφιστάμενες ισορροπίες και αυξάνει την αβεβαιότητα για το μέλλον.

Αυτήν την πολλαπλή ανισορροπία, συνέχεια, αποτέλεσμα και συνέπεια της πολλαπλής κρίσης, επιχειρεί να ανατάξει η πρόταση της Επιτροπής για το Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο 2021-2027. Η νέα μεγάλη ισορροπία που αναζητείται συντίθεται από πολλές επί μέρους προτάσεις ως προς το ύψος, τις λειτουργίες, τις μορφές και την κατανομή δαπανών και εσόδων που οδηγούν σε διαφορετικούς «κερδισμένους» και «χαμένους» με την ελπίδα θετικού «αλγεβρικού αθροίσματος». Δέκα από αυτές τις επί μέρους ισορροπίες σκιαγραφούνται στα όσα ακολουθούν μαζί με τις προοπτικές επίτευξής τους.

Ήδη όμως καταγράφεται μια πρώτη αποτυχία. Η Επιτροπή θέλησε και υποστήριξε θερμά, με ισχυρά επιχειρήματα, ότι οι σχετικές αποφάσεις θα πρέπει να ληφθούν πριν από τις ευρωεκλογές του Μαΐου 2019 και τις ανακατατάξεις που οι εκλογές θα επιφέρουν μαζί με την αλλαγή της ίδιας της Επιτροπής και όλων των άλλων θεσμών της Ε.Ε. που θα ακολουθήσουν. Η προσπάθεια αυτή έπεσε στο κενό και, πλέον, μόνο κάποιες ιδιαίτερα αισιόδοξες προβλέψεις μιλούν για πρώτες αποφάσεις προς το τέλος του 2019.

1. Το ύψος του προϋπολογισμού. Μεταβολή στους ρόλους των μεγάλων χρηματοδοτών

Ο προϋπολογισμός καλείται να καλύψει νέους στόχους, νέες οικονομικές λειτουργίες, νέες πολιτικές, νέα, ή έστω πολύ περισσότερα, «ευρωπαϊκά δημόσια αγαθά» με ελάχιστη ή καθόλου αύξηση των συνολικών πόρων. Επιπλέον, μια χώρα που υπήρξε ανέκαθεν ένας από τους μεγαλύτερους «καθαρούς συνεισφέροντες», το Ηνωμένο Βασίλειο, αποχωρεί, η δε ηγέτιδα χώρα όσων, επίσης ανέκαθεν, απέτρεπαν την αύξηση του προϋπολογισμού, η Γερμανία, φαίνεται να απομακρύνεται από την σκληρή της θέση και να αποδέχεται την έκκληση του E. Macron να εγκαταλείψουν από κοινού κάποια παραδοσιακά φετιχ τους (η Γαλλία την προάσπιση με κάθε κόστος της κοινής γεωργικής πολιτικής και η Γερμανία τους περιορισμούς ως προς το ύψος του προϋπολογισμού). Κι όμως, η πρόταση της Επιτροπής εντυπωσιάζει αρνητικά τα περισσότερα κράτη μέλη ως προς το χαμηλό της ύψος. Επιπλέον, και αυτή ακόμα η πρόταση φαίνεται να προσκρούει στη στιβαρή αντίθεση της «χανσεατικής λεγεώνας» των χωρών της κεντρικής και βόρειας Ευρώπης με ηγέτη τον Mark Rutte, πρωθυπουργό των Κάτω Χωρών και σύμμαχο του E. Macron στις επερχόμενες ευρωεκλογές, στο όνομα όχι τόσο των αρχών της λιτότητας, όσο της αποφυγής της «ολοένα και στενότερης ένωσης», μιας περαιτέρω μεταφοράς αρμοδιοτήτων από το εθνικό στο υπερ-εθνικό επίπεδο.

2. Καθαρή θέση. Η κυριαρχία του «δηλητηρίου» της ευρωπαϊκής ενοποίησης παραμένει

Ο υπολογισμός του «καθαρού οφέλους» κάθε κράτους μέλους από τον προϋπολογισμό της E.E. αποτελεί, τουλάχιστον από το 1984 μόνιμο χαρακτηριστικό της E.E.. Η συζήτηση για το πρόσημο, θετικό ή αρνητικό, και το ύψος της καθαρής συμμετοχής πρυτανεύει, αλλά και αποπροσανατολίζει και δηλητηριάζει τη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Η απόλυτη διακρατική προσέγγιση κυριαρχεί σε βάρος της όποιας υπερεθνικής λογικής και η κατάταξη των κρατών μελών σε μια από τις δύο κατηγορίες, είτε αυτή των «καθαρών παραληπτών» από τον κοινοτικό προϋπολογισμό, είτε των «καθαρών συνεισφερόντων» καθίσταται η μονιμότερη διαίρεση των κρατών μελών και παίρνει τη μορφή ενός βαθύτερου χωρισμού. Η εικόνα που δίνεται είναι ότι από την περαιτέρω ενοποίηση ωφελούνται όσοι εισπράττουν περισσότερα από όσα συνεισφέρουν, αποκλειστικά σε δημοσιονομικούς όρους. «Κάθε ευρώ που δαπανάται σε μια χώρα θεωρείται κόστος για όλους τους άλλους» (όπως επισημαίνει η Ομάδα Monti)¹. Η ευρωπαϊκή ενοποίηση εμφανίζεται αποκλειστικά ως παίγνιο μηδενικού αποτελέσματος, το κέρδος ενός κράτους μέλους προκύπτει από τη ζημιά άλλων. Η E.E. λειτουργεί ως απλός μηχανισμός αναδιανομής και μάλιστα μόνο ωφελειών δημοσιονομικής

φύσης. Η έννοια της ευρωπαϊκής προστιθέμενης αξίας αγνοείται, όπως και, ακόμα περισσότερο, η έννοια του συλλογικού οφέλους που υπερβαίνει το «αλγεβρικό άθροισμα» οφέλους-ζημιάς από τη λειτουργία του προϋπολογισμού. Μη μετρήσιμα οφέλη, που μπορεί να επεκτείνονται από τη συμμετοχή στη μεγαλύτερη εσωτερική αγορά έως την προστασία του περιβάλλοντος ή τον πρωταγωνιστικό ρόλο της Ε.Ε. στις διαπραγματεύσεις για το κλίμα, όπως βέβαια και οι συνέπειες για την ασφάλεια και την ειρήνη, λησμονούνται.

Αλλά και μεταξύ των δημοσιονομικών συνεπειών μόνο οι άμεσες προβάλλονται. Οι μακροχρόνιες και πολλαπλασιαστικές επιπτώσεις στην οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη υποτιμώνται. Επιπλέον δε, η αποκλειστική έμφαση στην άμεση επίδραση μιας δαπάνης υποκρύπτει συχνά τον πράγματι ευνοούμενο. Για παράδειγμα, η ενίσχυση της γεωργίας δεν αφορά αποκλειστικά στους γεωργούς, ο εκσυγχρονισμός ενός αεροδρομίου στην πρωτεύουσα ευνοεί και την περιφέρεια, ή ακόμα, ένα μεγάλο έργο υποδομής σε μια λιγότερο αναπτυγμένη περιφέρεια μπορεί να κατασκευάζεται σε μεγάλο βαθμό από εταιρείες άλλων χωρών, οι οποίες και εισπράττουν έτσι σημαντικό μέρος της προστιθέμενης αξίας. Αντίστοιχα ισχύουν και ως προς τα έσοδα του προϋπολογισμού, με το κλασσικό παράδειγμα των μεγάλων λιμένων, από όπου εισάγονται στην ευρωπαϊκή αγορά πολύ περισσότερα προϊόντα από όσα καταναλώνονται στην αγορά της χώρας και, ως εκ τούτου, αποδίδονται δυσανάλογα μεγάλα ποσά στον κοινοτικό προϋπολογισμό από δασμούς και εισφορές.

Αν η σημερινή έμφαση στο «καθαρό όφελος» αποτελεί σε μεγάλο βαθμό συνέπεια της στάσης της Μ. Thatcher τη δεκαετία του 1980, τότε η αποχώρηση του Ηνωμένου Βασιλείου αποτελεί τη μεγάλη ευκαιρία τουλάχιστον για μετατόπιση του κέντρου βάρους των συζητήσεων. Μοιάζει πάντως βέβαιο ότι τουλάχιστον οι επιστροφές και οι επιστροφές επί των επιστροφών θα καταργηθούν, έστω και σταδιακά όπως προτείνει η Επιτροπή. Η πλήρης όμως εξάλειψη της έννοιας της «καθαρής συμμετοχής» και των εθνικών στρατηγικών που στηρίζονται σε αυτή, θα έρθει μόνο όταν επικρατήσουν δαπάνες και, κυρίως, πόροι, που δεν θα μπορούν να επιμερίζονται άμεσα σε κράτη μέλη. Όταν οι «κερδισμένοι» και «χαμένοι» του προϋπολογισμού της Ε.Ε. θα είναι ομάδες πολιτών και όχι κράτη. Όπως ακριβώς συμβαίνει με όλους τους εθνικούς προϋπολογισμούς.

3. Οι πόροι του προϋπολογισμού. Πρώτα, δειλά βήματα πραγματικών ιδίων πόρων

Το σημερινό σύστημα εσόδων του προϋπολογισμού της Ε.Ε. βρίσκεται σε ευθεία αντίθεση με το πνεύμα της Συνθήκης διότι στηρίζεται σχεδόν αποκλειστικά σε εθνικές συνεισφορές και όχι σε αληθινούς «ιδίους πόρους». Δεν είναι πρώτη φορά που αναφέρεται η ανάγκη για νέους πόρους του προϋπολογισμού, οι οποίοι

θα είναι πραγματικά «ίδιου», θα συνδέονται δηλαδή με την εφαρμογή κοινοτικών πολιτικών και δεν θα προέρχονται από εισφορές των κρατών μελών.

Η πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής περιλαμβάνει συγκεκριμένες ιδέες, κωδικοποιημένες από την «Ομάδα Υψηλού Επιπέδου για τους Ίδιους Πόρους» (υπό τον πρώην πρωθυπουργό της Ιταλίας Mario Monti και με τη συμμετοχή γνωστών εκπροσώπων του ευρωπαϊκού πολιτικού και ακαδημαϊκού κόσμου, όπως οι G. Verhohovstadt, K. Georgieva, A. Lamassoure, F. Timmermans, P. Moscovici). Μεταξύ των νέων πόρων προτείνονται η φορολογία των εταιρειών², μέρος των εσόδων από το Σύστημα Εμπορίας των Δικαιωμάτων Εκπομπών και μια εθνική συνεισφορά βάσει των μη ανακυκλωμένων πλαστικών συσκευασιών. Παράλληλα προτείνεται η σταδιακή κατάργηση επιστροφών και ειδικών ρυθμίσεων και η αντικατάσταση του σημερινού «στατιστικού» Φόρου Προστιθέμενης Αξίας, από έναν «δημοσιονομικό» ΦΠΑ, η συμμετοχή δηλαδή της Ε.Ε. στα έσοδα από τον ΦΠΑ των χωρών μελών.

Η πρόταση μπορεί να είναι ατελής, δειλή, μακριά από το να διορθώνει το βασικό δομικό πρόβλημα του προϋπολογισμού και η αβεβαιότητα ως προς το αν θα γίνει τελικά δεκτή παραμένει. Παρόλα αυτά, θα πρέπει να αναγνωριστεί ότι, αν μη τι άλλο, για πρώτη ίσως φορά, μια τεκμηριωμένη και «ώριμη» πρόταση μεταφέρεται «επίσημα» από το πεδίο των ακαδημαϊκών και μελετητικών αναζητήσεων στο πεδίο των αποφάσεων πολιτικής.

4. Λειτουργίες. Είσοδος της σταθεροποιητικής λειτουργίας, αλλά μόνο συμβολική

Από τις τρεις βασικές οικονομικές λειτουργίες του R. Musgrave, η μεγιστοποίηση της οικονομικής αποδοτικότητας, όπως και η αναδιανομή, έχουν την θέση τους στον κοινοτικό προϋπολογισμό, έστω και αν, αφενός, αμφισβητείται η «βέλτιστη» κατανομή των πόρων λόγω της –συχνά– στρεβλής εφαρμογής της αρχής της επικουρικότητας και αφετέρου, ο χαρακτήρας της αναδιανομής είναι πολύ περισσότερο δια-κρατικός από δια-προσωπικός, απέχει δε πολύ από την «δίκαιη» κατανομή, οποιαδήποτε κριτήρια δικαιούσης και αν υιοθετηθούν. Ο μεγάλος απών υπήρξε πάντοτε η σταθεροποιητική πολιτική, αποτέλεσμα και συνέπεια της ανισομερούς κατανομής της αρμοδιότητας της νομισματικής και της δημοσιονομικής πολιτικής. Ενώ η νομισματική αποφασίστηκε να ασκείται απολύτως κεντρικά, η δημοσιονομική επελέγη να συνεχίζει να ασκείται σε εθνικό επίπεδο, με την υποχρέωση (ήπα και ανισοβαρή, τουλάχιστον μέχρι πρόσφατα) να τηρούνται από τα κράτη μέλη κάποιοι κανόνες ως προς το δημόσιο έλλειμμα, το χρέος κ.λπ.

Η Επιτροπή αποφάσισε να συμπεριλάβει μεταξύ των προτάσεων της για το Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο 2021-2027 δύο νέους μηχανισμούς, την «Ευρωπαϊκή Λειτουργία Σταθεροποίησης Επενδύσεων» και το «Πρόγραμμα

Στήριξης των Μεταρρυθμίσεων», τους οποίους μάλιστα, παραδόξως, ενέταξε κάτω από τον τίτλο «Οικονομική και Νομισματική Ένωση». Η ιδέα πίσω από την «Ευρωπαϊκή Λειτουργία Σταθεροποίησης Επενδύσεων» είναι να μπορούν να κινητοποιηθούν δάνεια, που θα συνάψει η ίδια η Ε.Ε. και θα δίνονται στα κράτη μέλη ως πρόσθετη χρηματοδοτική στήριξη, με στόχο τη διατήρηση των δημόσιων επενδύσεων. Επιπλέον, τα επιτόκια των δανείων αυτών θα επιδοτούνται πλήρως από εισφορές των κρατών μελών της ευρωζώνης που ισοδυναμούν με τα έσοδα τους από το *seigniorage*³. Η δεύτερη πτυχή των προτάσεων, το «Πρόγραμμα στήριξης των μεταρρυθμίσεων», είναι περισσότερο προληπτικού χαρακτήρα και αφορά στην στήριξη εκ μέρους της Ε.Ε. εκείνων των διαρθρωτικών μεταβολών στο εσωτερικό των πιο αδύνατων κρατών μελών, σημερινών και αυριανών μελών της ευρωζώνης, που θα τα καταστήσουν αφενός λιγότερο ευάλωτα σε ενδεχόμενη ασύμμετρη απειλή και αφετέρου πιο έτοιμα να αντιμετωπίσουν μια τέτοια απειλή.

Πρόκειται για απογοητευτικά δειλή πρόταση και η όποια σημασία της πηγάζει αποκλειστικά από τον συμβολικό της χαρακτήρα: Για πρώτη φορά προβλέπεται η άσκηση της σταθεροποιητικής λειτουργίας μέσω του κοινοτικού προϋπολογισμού, και μάλιστα με παράλληλη αναγνώριση της σημασίας των επενδύσεων και της ανάγκης αποφυγής των αρνητικών συνεπειών μιας περιοριστικής πολιτικής «λιτότητας» επ' αυτών.

Ενδεικτικό του δειλού, ανεπαρκούς, ίσως και ανεδαφικού χαρακτήρα της σχετικής πρότασης είναι ότι η συζήτηση που ακολουθεί εστιάζεται πολύ περισσότερο στην πρόταση του Προέδρου Macron για την δημιουργία ενός ειδικού προϋπολογισμού της ευρωζώνης -κεντρικό σημείο των προτάσεων του για την αναμόρφωση της Ευρωπαϊκής Νομισματικής Ένωσης. Η αρχική αναφορά του Ε. Macron σε «πολλές ποσοστιαίες μονάδες του αθροιστικού ΑΕΠ» δεν συζητείται καν, είναι δε χαρακτηριστικό των αντιδράσεων που προκαλεί και μόνη η επίκληση της ανάγκης εισαγωγής της σταθεροποιητικής λειτουργίας στον προϋπολογισμό της Ε.Ε. ότι, ως προς την ονομασία του σχετικού προϋπολογισμού, ο Mário Centeno, Πρόεδρος του Eurogroup, φρόντισε π.χ. στα συμπεράσματα της 19ης Ιαν. 2019 να διευκρινίσει ότι ο όρος «σταθεροποίηση» δεν υπάρχει και το πραγματικό όνομα είναι «δημοσιονομικό μέσο για τη σύγκλιση και την ανταγωνιστικότητα».

5. Γεωργία. Η «επαν-εθνικοποίηση» αναβάλλεται

Οι προτάσεις της Επιτροπής για μειωμένο προϋπολογισμό του τομέα της Γεωργίας συμπληρώνονται από σειρά κανόνων, με κυριότερους μεταξύ αυτών την εμπέδωση της ευελιξίας ως προς την κατανομή των πόρων στο εσωτερικό κάθε χώρας από και προς τα Ταμεία Εγγυήσεων και Αγροτικής Ανάπτυξης, την έμφαση στην περιβαλλοντική διάσταση και τη δικαιότερη κατανομή μέσω της θέσπισης

ανώτατου ορίου ενισχύσεων ανά γεωργική εκμετάλλευση. Τα μερίδια συμμετοχής κάθε κράτους στην Κοινή Γεωργική Πολιτική έχουν διαμορφωθεί ιστορικά και δεν αναμένεται να μεταβληθούν σημαντικά. Η Γαλλία παραμένει η χώρα που απορροφά το μεγαλύτερο μέρος των σχετικών πόρων, αν όμως η ανάλυση γίνει ανά άτομο, η Ιρλανδία θα είναι και πάλι η πλέον ευνοούμενη χώρα, ακολουθούμενη από την Λιθουανία και την Ελλάδα.

Η αναμενόμενη από πολλούς «επαν-εθνικοποίηση» της γεωργικής πολιτικής αναβλήθηκε για μια ακόμα φορά. Σημειώνεται ότι ο όρος «επαν-εθνικοποίηση» δεν αναφέρεται στην κατάργηση της κοινής γεωργικής πολιτικής, αλλά στον διαχωρισμό της ρυθμιστικής από την δημοσιονομική της διάσταση. Οι αποφάσεις για την όποια στήριξη τιμών, εισοδημάτων ή την προστασία του περιβάλλοντος θα συνέχιζαν να λαμβάνονται στις Βρυξέλλες, αλλά το σχετικό κόστος δεν θα βάραινε πλέον τον κοινοτικό, αλλά τους εθνικούς προϋπολογισμούς. Αν μάλιστα επελέγετο η μερική εθνικοποίηση, αυτό θα σήμαινε ότι ο διαχωρισμός της ρυθμιστικής από την δημοσιονομικής διάστασης δεν θα περιελάμβανε τις λιγότερο αναπτυγμένες χώρες, κι έτσι η γεωργική πολιτική θα αποκτούσε έναν καθαρά διακρατικό αναδιανεμητικό χαρακτήρα.

6. Συνοχή. Νέες ρυθμίσεις, νέοι κερδισμένοι και χαμένοι

Σε μεγάλο βαθμό, η νέα πολιτική συνοχής προτείνεται να αποτελεί συνέχεια της σημερινής, αν και με κάπως μειωμένο προϋπολογισμό, ιδιαίτερα τα πρώτα χρόνια του νέου Πολυετούς Δημοσιονομικού Πλαισίου. Κάποιες ειδικές προτάσεις όμως, έρχονται να προστεθούν στη μεγάλη ανακατανομή που έφερε η οικονομική κρίση, με αποτέλεσμα να αναμένεται σημαντική μεταβολή ως προς τους «κερδισμένους» και τους «χαμένους».

Η κρισιμότερη απόφαση για ορισμένες χώρες και ειδικά για την Ελλάδα σχετίζεται με την κατανομή που τελικά θα υπάρξει μεταξύ των διαφόρων κατηγοριών των περιφερειών, με το σχετικό βάρος δηλαδή κάθε κατηγορίας περιφερειών στην συνολική κατανομή των πόρων. Η έμφαση στις λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες θα ευνοήσει ιδιαίτερα πολλές ελληνικές περιφέρειες, οι οποίες, λόγω της κρίσης, έχουν βρεθεί σε χαμηλότερο επίπεδο ανάπτυξης σε σχέση με τον κοινοτικό μέσο όρο. Αντίθετα, η συνέχιση της ενίσχυσης και των σχετικά πιο αναπτυγμένων περιφερειών ευνοεί αντίστοιχα τα σχετικά περισσότερα αναπτυγμένα κράτη μέλη, διότι σε αυτά περιλαμβάνονται συνήθως αυτές οι περιφέρειες.

Μεταξύ των προτάσεων της Επιτροπής σχετικά με την πολιτική συνοχής, η ριζοσπαστικότερη και εκείνη η οποία θα συναντήσει τις μεγαλύτερες αντιδράσεις από –ορισμένα τουλάχιστον– κράτη μέλη είναι αυτή που αναφέρεται στην κλείδα κατανομής των πόρων μεταξύ των περιφερειών και των κρατών μελών (σε

αντιδιαστολή με τα κριτήρια επιλεξιμότητας για την υπαγωγή στις διαφορετικές κατηγορίες, που παραμένουν αναλλοίωτα). Από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Βερολίνου το 1999 ισχύει η μέθοδος κατανομής των πόρων, η οποία έχει το πλεονέκτημα να είναι αντικειμενική και αποδεκτή από όλους. Έκτοτε και μέχρι σήμερα ακολουθήθηκε η ίδια μέθοδος (με οριακές μόνο μεταβολές) και τα κράτη μέλη που θεωρούσαν ότι δεν μεγιστοποιούσαν το όφελος τους με την μέθοδο ως είχε, προτιμούσαν να δώσουν τη μάχη για κάποιες ρητές εξαιρέσεις, περιορισμένης χρονικής διάρκειας, παρά για τη μεταβολή της ίδιας της μεθόδου. Συγκεκριμένα, η κατανομή των πόρων στο εσωτερικό κάθε κατηγορίας συνεχίζει να γίνεται βάσει της «φόρμουλας του Βερολίνου», στην οποία όμως ο ρόλος του κατά κεφαλή ΑΕΠ κάθε περιφέρειας παραμένει βέβαια το κυριότερο κριτήριο, αλλά σε αυτό προστίθενται άλλα κριτήρια, όπως το ποσοστό ανεργίας των νέων, η κατανάλωση CO₂, η ενσωμάτωση των προσφύγων και των μεταναστών.

Επίσης, προκειμένου να ελαχιστοποιηθεί η μεταβολή των μεριδίων κάθε κράτους, εισάγεται για πρώτη φορά ανώτατο όριο μεταβολής (η νέα κατανομή δεν μπορεί να είναι μικρότερη του 76% εκείνης της προηγούμενης περιόδου, ούτε και μεγαλύτερη του 108%), απόφαση που οδηγεί σε αυθαίρετες και κάπως «τεχνητές» και «άδικες» μετατοπίσεις των ωφελειών.

Ας τονιστεί ότι αν γίνουν τελικά δεκτές οι προτάσεις της Επιτροπής ως προς τη μεταβολή των κριτηρίων κατανομής των πόρων σε συνδυασμό με την εντελώς αυθαίρετη θέσπιση ανώτατου και κατώτατου ορίου μεταβολών σε σχέση με την τρέχουσα περίοδο, θα υπάρξει σημαντική ανακατανομή των πόρων μεταξύ των κρατών μελών, με την Ελλάδα να ευνοείται μεν, αλλά λιγότερο από άλλες χώρες, όπως π.χ. η Πορτογαλία. Παρά το ότι το σχετικό ΑΕΠ των ελληνικών περιφερειών υπέστη τις μεγαλύτερες μειώσεις, παρά το ότι όλα τα νέα κριτήρια κατανομής των πόρων φαίνεται να ευνοούν ιδιαίτερα την Ελλάδα, η αυθαιρεσία των ορίων μεταβολής οδηγεί σε αυτήν την αδιανόητη δια-κρατική κατανομή.

7. Συνοχή και ανάπτυξη. Αιρεσιμότητες, «πρόσφοροι όρου» και αλλοίωση των βασικών στόχων

Οι προτάσεις της Επιτροπής για την πολιτική συνοχής της νέας προγραμματικής περιόδου 2021-2027 περιλαμβάνουν σειρά κανόνων και γενικών αρχών, που σε μεγάλο βαθμό συνεχίζουν και παγιώνουν υφιστάμενες τάσεις. Η απλούστευση των διαδικασιών, η συγκέντρωση των πόρων σε μικρότερο αριθμό στόχων, η μακροοικονομική αιρεσιμότητα και οι «αναγκαίοι πρόσφοροι όρου» (οι «ex ante αιρεσιμότητες» του τρέχοντος Πολυετούς Δημοσιονομικού Πλαισίου), όπως και διατήρηση της αρχής της συγχρηματοδότησης, ενώ αποβλέπουν στην αποδοτικότερη λειτουργία, δεν επηρεάζουν όλα τα κράτη εξίσου και έχουν ή μπορεί να έχουν και δημοσιονομικές, αναδιανεμητικές συνέπειες.

Ειδικά ως προς την αρχή της μακροοικονομικής αιρεσιμότητας και, μολονότι είναι δύσκολο να αρνηθεί κανείς τη σημασία του ευνοϊκού μακροοικονομικού περιβάλλοντος για την ανάπτυξη (κι επομένως για την αποδοτικότερη λειτουργία των αναπτυξιακών κονδυλίων που προέρχονται από τον κοινοτικό προϋπολογισμό) και επιπλέον, σε διαπραγματευτικό επίπεδο, η υπεράσπιση των επενδύσεων χωρίς μακροοικονομική αιρεσιμότητα θα ήταν το λιγότερο ασθενής (ιδιαίτερα για την Ελλάδα μετά τα «προγράμματα στήριξης»), θα πρέπει να σημειωθεί ότι η συνύπαρξη διαρθρωτικών παρεμβάσεων και αιρεσιμότητας θέτει σε αμφισβήτηση την ίδια την «εταιρική σχέση», η οποία δεν μπορεί να στηρίζεται σε «τιμωρητικές» πρακτικές και προϋποθέσεις. Πέραν όμως αυτού, η μακροοικονομική αιρεσιμότητα αντιστρατεύεται τον περιφερειακό χαρακτήρα της πολιτικής συνοχής και, το κυριότερο, την ίδια τη λογική, διότι το κράτος που έχει, για παράδειγμα μείζον δημοσιονομικό πρόβλημα απειλείται με μείωση, αναστολή και αφαίρεση πόρων από δημόσιες και ιδιωτικές επενδύσεις, όταν έχει κατεξοχήν ανάγκη αυτών ακριβώς των επενδύσεων. Η αντίφαση αυτή καθίσταται ιδιαίτερα σοβαρή όταν σε πολλές από τις λιγότερο αναπτυγμένες χώρες, και στην Ελλάδα, οι πόροι των Ταμείων της πολιτικής συνοχής είναι και οι μόνοι ουσιαστικά διαθέσιμοι για προγράμματα δημόσιων επενδύσεων και τη στήριξη των ιδιωτικών, ιδιαίτερα δε κατά την περίοδο της οικονομικής κρίσης.

Υπάρχει όμως και μια άλλη αρχή, που ισχύει ήδη τα τελευταία έτη, την οποία το νέο Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο έρχεται να παγιώσει. Πρόκειται για την ολοένα και μεγαλύτερη μετατόπιση του πρωταρχικού στόχου της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής, από την ανάπτυξη των λιγότερο αναπτυγμένων περιφερειών (και κρατών) στην ανάπτυξη της Ε.Ε. συνολικά. Πρόκειται για μια μεταβολή της στόχευσης, η οποία είναι πολύ λιγότερο αθώα από ότι συνήθως υποτίθεται. Η ριζική, σχεδόν «επαναστατική» πρωτοτυπία της Μεγάλης Αναθεώρησης της δεκαετίας του 1980 ήταν ότι η (τότε) ΕΟΚ αναγνώρισε και ως δικό της στόχο την ανάπτυξη των λιγότερο αναπτυγμένων περιφερειών. Αυτή η αρχή καθόριζε το τι θα χρηματοδοτηθεί, που θα χρηματοδοτηθεί και σε αυτήν την αρχή στηρίχτηκε η εταιρική σχέση των τριών γεωγραφικών επιπέδων –περιφέρειας, κράτους, υπερ-εθνικού οργανισμού. Η πολιτική συνοχής δεν καλείται να ικανοποιήσει άλλους στόχους της Ε.Ε., αλλά ο δικός της λόγος ύπαρξης, η ανάπτυξη των λιγότερο αναπτυγμένων περιοχών αποτελεί αφ' εαυτού στόχο της Ε.Ε.. Η πρόταξη των κοινοτικών στόχων αντί για την «κοινοτικοποίηση» των εθνικών επιλογών αποτελεί στρέβλωση των αρχικών επιλογών. Η μετατόπιση της στόχευσης των Διαρθρωτικών Ταμείων από τις χώρες και περιφέρειες που έχουν τη μεγαλύτερη ανάγκη σε εκείνες που παρουσιάζουν τη μεγαλύτερη συνεισφορά στην ανάπτυξη της Ε.Ε., η επικράτηση δηλαδή της αρχής “value for money”, ισοδυναμεί με μετακίνηση από τον στόχο της αλληλεγγύης προς όσους έχουν μεγαλύτερη ανάγκη,

σε όσους έχουν μεγαλύτερο δυναμικό ανάπτυξης, θα οδηγήσει δε αναγκαστικά σε μεταβολή των κριτηρίων τόσο της επιλεξιμότητας περιφερειών, όσο και έντασης της παρεχόμενης ενίσχυσης.

8. Έρευνα, κινητικότητα. Ενίσχυση των «ευρωπαϊκών δημόσιων αγαθών»

Η ανάγκη «συγχρονισμού» του προϋπολογισμού της Ε.Ε. και μείωσης του καθαρά αναδιανεμητικού του χαρακτήρα, με αντίστοιχη αύξηση της δημοσιονομικής διάστασης εκείνων των δραστηριοτήτων, οι οποίες έχουν σημαντική ευρωπαϊκή προστιθέμενη αξία, υπήρξε πάντοτε κεντρικό σημείο της κριτικής, ιδίως από την ακαδημαϊκή σκοπιά. Και ως προς αυτό το σημείο, η πρόταση της Επιτροπής κινείται προς την κατεύθυνση ικανοποίησης της κριτικής αυτής, αν και ατελώς και με μικρά βήματα.

Τρία είναι τα προβαλλόμενα ευρωπαϊκά δημόσια αγαθά: Η έρευνα-καινοτομία, η κινητικότητα στον χώρο της εκπαίδευσης (και όσες δραστηριότητες συνδέονται με την κινητικότητα αυτήν) και η προστασία του περιβάλλοντος μαζί με την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής. Από τις τρεις αυτές «ναυαρχίδες» μεταξύ των ευρωπαϊκών δημόσιων αγαθών, η έρευνα-καινοτομία αυξάνει ήδη από το 2000 συνεχώς τη θέση της στον προϋπολογισμό και οι νέες προτάσεις έρχονται να ενισχύσουν αυτήν την τάση, μαζί με την επέκταση ιδιαίτερα επιτυχημένων προγραμμάτων, όπως είναι κατεξοχήν το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Έρευνας, και στον χώρο της καινοτομίας. Στον χώρο της εκπαίδευσης, όπου μάλιστα η Ε.Ε. δεν έχει παρά μόνο υποστηρικτική αρμοδιότητα, προτείνεται ιδιαίτερα μεγάλη αύξηση των πόρων στο πρόγραμμα «Έρασμος», το οποίο θεωρείται ότι αποτελεί τον καλύτερο ίσως «πρεσβευτή» της Ε.Ε. μεταξύ των νέων και σημαντικό προωθητικό παράγοντα του Ευρωπαϊκού Χώρου Εκπαίδευσης. Τέλος, στον τομέα του περιβάλλοντος και της κλιματικής αλλαγής, η σημαντική αύξηση των πόρων δεν θα προέλθει τόσο από έναν συγκεκριμένο τομέα, όσο από τη δέσμευση ότι τουλάχιστον 25% του συνόλου των δαπανών θα συνδεθούν με την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής.

9. Οι σχέσεις με τρίτες χώρες και τους κατοίκους τους ως κεντρικό ζήτημα και για τον κοινοτικό προϋπολογισμό. Μετανάστευση, εξωτερική πολιτική, άμυνα.

Οι πολεμικές συγκρούσεις στον ευρύτερο χώρο της Μέσης Ανατολής και η εμπλοκή στις σχέσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης με γειτονικές χώρες, όπως η Ρωσία, η Τουρκία και ορισμένες χώρες της Βόρειας Αφρικής (αλλά και η ανάγκη θωράκισης απέναντι στην ανασφάλεια από την –για πρώτη ίσως φορά– αδυ-

ναμία πρόβλεψης της διεθνούς πολιτικής των ΗΠΑ) έφεραν στην επιφάνεια πιο επιτακτικά το ζήτημα της κοινής πολιτικής για την άμυνα και την προώθηση της κοινής εξωτερικής πολιτικής, αν και δεν μεταβάλλεται ο κατεξοχήν δια-κρατικός χαρακτήρας των πολιτικών αυτών.

Το τεράστιο πρόβλημα των προσφυγικών και μεταναστευτικών ροών που διχασε όσο τίποτα άλλο τα ευρωπαϊκά κράτη και, ακόμα περισσότερο, ο φόβος του μέλλοντος και των ακόμα μεγαλύτερων διαστάσεων που το πρόβλημα αυτό ενδέχεται να λάβει, οδήγησε την Επιτροπή σε προτάσεις που προσπαθούν να καλύψουν όλες τις διαστάσεις του ζητήματος, από την ενίσχυση των κρατών που υφίστανται την μεγαλύτερη μεταναστευτική πίεση μέχρι την αποτελεσματικότερη αντιμετώπιση της παράτυπης μετανάστευσης και της επιστροφής στις χώρες προέλευσης όσων δεν δικαιούνται εισόδου. Η ποσοστιαία αύξηση των πόρων είναι μεγάλη και η διπλή στόχευση των μέτρων (έλεγχος - ενίσχυση) προβάλλεται, δίνοντας κάθε φορά, ανάλογα με το ακροατήριο, το βάρος στην μια ή στην άλλη διάσταση.

10. Δικαιοσύνη, δικαιώματα και αξίες. Μάχη εναντίον «ανελεύθερων» κυβερνήσεων

Στην πρόταση της η Επιτροπή απεφάσισε να δώσει έμφαση στον ανθρώπινο παράγοντα με τη δημιουργία ενός νέου ταμείου, του «Ταμείου για τη Δικαιοσύνη, τα Δικαιώματα και τις Αξίες». Η πραγματικά καινοτόμος, αλλά και μια από τις περισσότερο αμφισβητούμενες προτάσεις της Επιτροπής (ως «μαζική αρπαγή ισχύος» - «massive power grasp» χαρακτηρίστηκε από τον Πολωνό πρωθυπουργό), είναι η προσπάθεια άμεσης σύνδεσης του κοινοτικού προϋπολογισμού με τον σεβασμό των κανόνων του δικαίου και την τήρηση των δικαιωμάτων του ανθρώπου. Μέχρι σήμερα, η μοναδική δυνατότητα αντιμετώπισης καταστάσεων ανελεύθερης εφαρμογής κανόνων και δικαίου που παρέχει η Συνθήκη και η κοινοτική νομοθεσία βρίσκεται στο Άρθρο 7 της Συνθήκης που προβλέπει μεν ιδιαίτερα βαριές συνέπειες, αλλά στη βάση εξαιρετικά δύσβατων διαδικασιών. Η πρόταση της Επιτροπής για έναν καινούργιο Κανονισμό στηρίζεται στο άρθρο της Συνθήκης που αναφέρεται στην εφαρμογή του διατάξεων του κοινοτικού προϋπολογισμού. Αν ο Κανονισμός γίνει δεκτός από το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο (με τη συνήθη διαδικασία της συν-απόφασης στη βάση πλειοψηφίας) θα αρκεί μια πρόταση (αιτιολογημένη προφανώς) της Επιτροπής για την «προστασία του κοινοτικού προϋπολογισμού», η οποία θα επιβάλλει δημοσιονομικές κυρώσεις στο κράτος μέλος. Μόνο δε με αρνητική πλειοψηφία το Συμβούλιο θα μπορεί να απορρίψει αυτήν την πρόταση. Με αυτόν τον τρόπο η Επιτροπή ελπίζει να αντιμετωπίσει αυτούς που ο Πρόεδρος Juncker χαρακτήρισε ως «εν μέρει Ευρωπαίους» («part-time Europeans»).

Επιχειρώντας μια συνολική αποτίμηση των προτάσεων της Επιτροπής για το επόμενο Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο, το πρώτο και κυριότερο συμπέρασμα που προκύπτει ως το μεγαλύτερο τους επίτευγμα είναι η ισορροπία. Ισορροπία μεταξύ όσων συνεισφέρουν και όσων εισπράττουν τα περισσότερα, ισορροπία ως προς την προέλευση των πόρων, ισορροπία σε σχέση με το εύρος των τομέων πολιτικής που καλύπτει, ισορροπία μεταξύ παραδοσιακών και νέων δαπανών, ισορροπία ως προς τα χρησιμοποιούμενα (θετικά και αποθαρρυντικά) μέσα, ισορροπία ως προς τους «κερδισμένους» και τους «χαμένους». Η ισορροπία αποτελεί προϋπόθεση για τον αποτελεσματικό ρόλο του «τίμιου μεσολαβητή» («honest broker») και δίχως αυτή δεν μπορεί προφανώς να υπάρξει τελική συμφωνία.

Η επιτυχία όμως ενός «επιχειρηματία πολιτικής» απαιτεί, πέραν αυτής της ισορροπίας, ένα πολλαπλό άλμα προς τα εμπρός. Αν ο «τίμιος μεσολαβητής» χρειάζεται να βρει εκείνα τα στοιχεία που θα οδηγήσουν στο να είναι όλοι ευχαριστημένοι (ή έστω εξίσου δυσαρεστημένοι), ο «επιχειρηματίας πολιτικής» χρησιμοποιεί το όποιο «παράθυρο ευκαιρίας» ώστε να προωθήσει τους δικούς του στόχους. Και όσο πιο μεγαλεπήβολοι οι στόχοι αυτοί είναι τόσο μεγαλύτερα ανταλλάγματα θα χρειαστεί, ή, καλύτερα, τόσο περισσότερους στόχους όλων θα χρειαστεί να ικανοποιήσει.

Για να φύγει η Ευρωπαϊκή Ένωση από τα σημερινά της «υπαρξιακά» αδιέξοδα δεν χρειάζεται απλώς ένα συμβολικό βήμα προς την εισαγωγή της σταθεροποιητικής πολιτικής στον προϋπολογισμό της, ούτε απλώς η υποβολή των περιοχών που καλούνται να υποδεχτούν το κύμα των μεταναστών από την Αφρική και τη Μέση Ανατολή, ούτε απλώς η αύξηση των πόρων που διατίθενται για την ανάπτυξη μέσω της γνώσης και για την αλληλεγγύη και τη μείωση των ανισοτήτων μέσω της πολιτικής συνοχής. Δεν αρκούν οι οριακές αλλαγές, χρειάζεται ένα νέο συνολικό πακέτο, του οποίου τα οφέλη σε εκείνους τους τομείς που κάθε χώρα θεωρεί ως απαραίτητα θα είναι τέτοια που δεν θα μπορεί να τα απαρνηθεί, έστω και αν υφίσταται αλλού σημαντικές αρνητικές συνέπειες. Όπως η Μ. Thatcher που αποδέχτηκε την αρχή της πλειοψηφίας και την πολιτική συνοχής, διότι της ήταν αδύνατο να μην υποκύψει στο όφελος από την ενιαία αγορά.

Αυτό το πολλαπλό άλμα, αυτή η εκτίναξη προς διαφορετική κατεύθυνση αποτελεί τη μόνη διέξοδο από τη σημερινή κρίση, από το τέλμα των τελευταίων ετών. Προϋπόθεση βέβαια η εμβάθυνση της ευρωπαϊκής ενοποίησης με την ενίσχυση υπερεθνικών λειτουργιών και οργάνων, με πλήρη κατοχύρωση της δημοκρατικής τους λογοδοσίας και νομιμοποίησης.

Σημειώσεις

1. Στην έκθεση αυτή συγκεντρώνονται όλα τα επιχειρήματα εναντίον της χρήσης της καθαρής συμμετοχής ως οδηγού για τις μελλοντικές δαπάνες και τα μελλοντικά έσοδα του προϋπολογισμού. Δύσκολα πάντως θα αναζητηθεί

σχετικό κείμενο της Επιτροπής ή και γενικότερα μελέτη των εσόδων και των δαπανών του κοινοτικού προϋπολογισμού, ιδιαίτερα στις περιόδους που προηγούνται των αποφάσεων για το μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό πλαίσιο της Ε.Ε., που να μην περιλαμβάνει επιχειρηματολογία εναντίον της χρήσης της έννοιας της καθαρής θέσης.

- 2, Ας σημειωθεί ότι η σχετική νομοθεσία για την εισαγωγή μιας ενοποιημένης βάσης υπολογισμού της φορολογίας των μεγάλων επιχειρήσεων που αποτελεί προϋπόθεση δεν έχει γίνει ακόμα δεκτή από τα κράτη μέλη, θεωρείται όμως ότι θα αποτελέσει ένα πρώτο βήμα προς την κατεύθυνση της αποφυγής του «ανταγωνισμού προς τα κάτω» ως προς την φορολογία των επιχειρήσεων. Ενώ θα αποτελούσε υπερ-απλούστευση να αποδοθεί μια τέτοια εξέλιξη στην αποχώρηση του Ηνωμένου Βασιλείου που υπήρξε πάντοτε ο πρωταγωνιστής στην άρνηση οποιασδήποτε προσπάθειας, έστω και μερικής εναρμόνισης της φορολογίας εισοδήματος, είναι γεγονός ότι η αποχώρηση του αποδυναμώνει σαφώς τον ομιλό των κρατών που πάντοτε και «εξ ορισμού» εμποδίζουν αυτήν την εναρμόνιση.
4. Το συνολικό ύψος των δανείων αυτών δεν θα ξεπερνά τα 30 δισ. ευρώ, με επιδότηση επιτοκίων της τάξης των 600 εκατ. ευρώ.

***Ο Αχιλλέας Μητσός** υπήρξε Γενικός Διευθυντής της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, Γενικός Γραμματέας Έρευνας και Τεχνολογίας του Υπουργείου Παιδείας και Καθηγητής στο Πανεπιστήμιο Αιγαίου, ach.mitsos@gmail.com.