

CONV 679/03

CERCLE II 6

**ΕΚΘΕΣΗ**

---

του :	Προέδρου του «κύκλου συζητήσεων» σχετικά με τη διαδικασία του προϋπολογισμού
προς :	τα μέλη της Συνέλευσης
Θέμα :	<b>Τελική έκθεση του «κύκλου συζητήσεων» σχετικά με τη διαδικασία του προϋπολογισμού</b>

---

Ο «κύκλος συζητήσεων» σχετικά με τη διαδικασία του προϋπολογισμού ολοκλήρωσε τις εργασίες του με τη συνεδρίαση της 4ης Απριλίου 2003, κατά τη διάρκεια της οποίας εξετάστηκε το σχέδιο έκθεσης που υπέβαλε ο Πρόεδρος του, κ. Henning Christophersen.

Κατά τις δύο προηγούμενες συνεδριάσεις, ο κύκλος είχε εξετάσει θέματα σχετικά με την εντολή που έλαβε από το Προεδρείο με βάση τις εργασίες της Ομάδας εργασίας «απλούστευση» και ιδίως σχετικά με τα ακόλουθα ζητήματα :

- α) *«Πώς πρέπει να γίνει η εγγραφή των δημοσιονομικών προοπτικών στο Σύνταγμα; Μεταξύ άλλων θα πρέπει να διευκρινισθεί ποια πρέπει να είναι η εμβέλεια των σχετικών διατάξεων και συνεπώς πόσο λεπτομερείς πρέπει να είναι. Ο κύκλος θα πρέπει να ασχοληθεί επίσης με τη διαδικασία θέσπισης των πολυετών προοπτικών.*

β) Ποιες πρέπει να είναι οι συγκεκριμένες λεπτομέρειες εφαρμογής της απλούστευμένης διαδικασίας του προϋπολογισμού; Μεταξύ άλλων θα πρέπει να εξετασθούν η διάκριση μεταξύ υποχρεωτικών και μη υποχρεωτικών δαπανών και οι συνέπειές της»<sup>1</sup>.

Κατά τη σφαιρική εξέταση του θέματος της απλούστευσης στον τομέα της διαδικασίας του προϋπολογισμού, ο «κύκλος συζητήσεων» εμπνεύστηκε από δύο ιδέες που είχαν ήδη διατυπωθεί από την Ομάδα εργασίας της Συνέλευσης για την «απλούστευση»<sup>2</sup>:

- Το θέμα της εγγραφής στο Σύνταγμα των δημοσιονομικών προοπτικών που καθίστανται με τον τρόπο αυτό νομικά δεσμευτικές πρέπει να συνδεθεί με το θέμα της απλούστευσης της διαδικασίας του προϋπολογισμού η οποία συνεπάγεται ιδίως την κατάργηση των διαφορετικών διαδικασιών μεταξύ των υποχρεωτικών και των μη υποχρεωτικών δαπανών.
- Η απλούστευση των διαδικασιών πρέπει να τις καταστήσει πιο κατανοητές, πιο σαφείς και διαφανείς για τους πολίτες, αλλά και πιο νόμιμες. Ως εκ τούτου, η θεσμική ισορροπία και το πνεύμα συνεργασίας μεταξύ των δύο σκελών της αρμόδιας για τον προϋπολογισμό αρχής – Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Συμβούλιο – πρέπει να διατηρηθούν στο σύνολο των διαδικασιών που αφορούν τον προϋπολογισμό<sup>3</sup>.

#### **A. ΤΥΠΙΚΗ ΕΓΓΡΑΦΗ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΩΝ ΠΡΟΟΠΤΙΚΩΝ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ**

Ο κύκλος συζητήσεων άρχισε τις εργασίες του με εξέταση του προβληματισμού που αφορά την εγγραφή των δημοσιονομικών προοπτικών στο Σύνταγμα.

---

<sup>1</sup> CONV 612/03

<sup>2</sup> CONV 424/02.

<sup>3</sup> Πολλά μέλη δήλωσαν ότι η οριστική τους θέση θα εξαρτηθεί από τη θεσμική ισορροπία που θα προκύψει από το σύνολο των διαδικασιών σχετικά με το σύστημα των ιδίων πόρων, το δημοσιονομικό πλαίσιο και τον ετήσιο προϋπολογισμό.

Οι δημοσιονομικές προοπτικές αποτελούν σήμερα αντικείμενο της διοργανικής συμφωνίας για τη δημοσιονομική πειθαρχία και τη βελτίωση της διαδικασίας του προϋπολογισμού. Πλαισιώνουν την ετήσια διαδικασία του προϋπολογισμού θεσπίζοντας ετήσια ανώτατα όρια ανά τομέα για τις πιστώσεις για αναλήψεις υποχρεώσεων και ετήσιο ανώτατο όριο για τις πιστώσεις για πληρωμές εντός του ανωτάτου ορίου των ιδίων πόρων που προβλέπεται στην απόφαση για τους ιδίους πόρους <sup>4</sup>. Η διοργανική συμφωνία περιλαμβάνει επίσης διατάξεις για τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά των πιστώσεων που εγγράφονται στους διάφορους τομείς, ένα μέσον ευελιξίας ώστε να μπορούν να γίνουν κάποιες αλλαγές καθ' οδόν χωρίς να χρειάζεται να τροποποιηθούν τα ανώτατα όρια των δημοσιονομικών προοπτικών, διαδικαστικές λεπτομέρειες, μηχανισμούς διοργανικής συνεννόησης, κλπ. <sup>5</sup>

Κατ' αρχάς συζητήθηκε το θέμα της ονομασίας. Επειδή ο όρος «δημοσιονομικές προοπτικές «δεν αποδίδει με σαφήνεια το περιεχόμενο της πράξης, ο κύκλος προτιμά την ονομασία «πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο».

Η συζήτηση στο πλαίσιο του κύκλου κατέστησε σαφή την ύπαρξη τριών επιπέδων που πρέπει να ληφθούν υπόψη όταν εξεταστούν οι συγκεκριμένες λεπτομέρειες εγγραφής του «δημοσιονομικού πλαισίου» στο Σύνταγμα. Πρώτον ποιες διατάξεις σχετικά με αυτό το «πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο» πρέπει να περιληφθούν στο Μέρος I του Συντάγματος, ποιες διατάξεις στο Μέρος II και, τέλος, τι πρέπει να αφεθεί στον τομέα του παράγωγου δικαίου με την μορφή νομικών πράξεων που θα θεσπιστούν με βάση το Σύνταγμα.

---

<sup>4</sup> Απόφαση του Συμβουλίου της 29ης Σεπτεμβρίου 2000, ΕΕ αριθ. L 253 της 7.10.2000, σελ. 42. Η απόφαση αυτή καθορίζει το ανώτατο όριο των ιδίων πόρων σε 1,27 % του ΑΕΠ της Ένωσης (1,24% σύμφωνα με το νέο σύστημα των λογαριασμών).

<sup>5</sup> Η τελευταία συμφωνία της 6ης Μαΐου 1999 κωδικοποίησε πολλές άλλες προηγούμενες συμφωνίες ιδίως σχετικά με τη σχέση μεταξύ των νομοθετικών πράξεων και του προϋπολογισμού, την κατάταξη των δαπανών ή ακόμη τις διαδικασίες της διοργανικής συνεργασίας (ΕΕ αριθ. C 172 της 18.6.1999, σελ.1).

## Μέρος Ι του Συντάγματος

Εν αναμονή του αποτελέσματος των εργασιών του κύκλου συζητήσεων, το Προεδρείο υπέβαλε ήδη στη Συνέλευση σχέδιο άρθρου 40 το οποίο περιορίζεται στο να θεσπίζει τον δεσμευτικό χαρακτήρα των δημοσιονομικών προοπτικών για τον ετήσιο προϋπολογισμό αλλά αφήνει στο Μέρος ΙΙ του Συντάγματος τη μέριμνα να καθορίσει κάθε άλλο στοιχείο των προοπτικών, συμπεριλαμβανομένης της διαδικασίας λήψης αποφάσεων.

Η πλειοψηφία των μελών του κύκλου θεωρεί ότι πρέπει να αφιερωθεί ειδικό άρθρο στο «πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο». Το άρθρο αυτό, στο οποίο μπορεί να δοθεί ο αριθμός 39α, πρέπει να προηγείται του άρθρου το οποίο αφορά την ετήσια διαδικασία του προϋπολογισμού και πρέπει να περιλαμβάνει τα ακόλουθα στοιχεία :

- Το άρθρο 39α πρέπει να προσδιορίζει ότι το «πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο» αποτελεί δεσμευτικό πλαίσιο για τον ετήσιο προϋπολογισμό προκειμένου να διασφαλίζεται ότι οι δαπάνες της Ένωσης ακολουθούν ομαλή εξέλιξη.
- Συγκεκριμένα, το εν λόγω άρθρο πρέπει να περιλαμβάνει την αρχή σύμφωνα με την οποία το «δημοσιονομικό πλαίσιο» καθορίζει τα δεσμευτικά ετήσια ανώτατα όρια των πιστώσεων για αναλήψεις υποχρεώσεων ανά τομέα εντός των ορίων των ιδίων πόρων της Ένωσης.
- Το άρθρο αυτό πρέπει επίσης να περιλαμβάνει τη νομική βάση που επιτρέπει στα θεσμικά όργανα να θεσπίζουν για συγκεκριμένη περίοδο τη νομική πράξη που περιλαμβάνει το ίδιο το «δημοσιονομικό πλαίσιο» και, κατά συνέπεια, τη διαδικασία λήψης αποφάσεων.

Ο κύκλος εξέτασε πολλά ζητήματα που σχετίζονται με τον ρόλο των θεσμικών οργάνων και με τους κανόνες ψηφοφορίας στο πλαίσιο της διαδικασίας θέσπισης του «δημοσιονομικού πλαισίου».

Κατ' αρχάς εξετάστηκε ποια πρέπει να είναι η διαδικασία στο πλαίσιο του Συμβουλίου. Επί του παρόντος, οι δημοσιονομικές προοπτικές καθορίζονται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο με κοινή συμφωνία και αποτελούν αργότερα αντικείμενο διοργανικής συμφωνίας. Τα περισσότερα από τα μέλη του κύκλου θεωρούν ότι μετά την τυπική εγγραφή στο Σύνταγμα, εναπόκειται στο Συμβούλιο <sup>6</sup> να θεσπίζει το «πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο».

Εξάλλου, εάν θα θέλαμε να διατηρήσουμε την υπάρχουσα ισορροπία, το Συμβούλιο θα έπρεπε να αποφασίζει ομόφωνα. Ο κύκλος έχει επίγνωση του σοβαρού κινδύνου παραλυσίας που ενέχει η ομοφωνία για μια διευρυμένη Ευρώπη, ιδίως σε έναν τομέα όπως αυτός, όπου πρέπει να εξασφαλίζεται ότι οι αποφάσεις λαμβάνονται εντός των προκαθορισμένων προθεσμιών ώστε να εξασφαλίζεται η λειτουργία της Ένωσης και η χρηματοδότηση των πολιτικών της. Για τον λόγο αυτό, τα περισσότερα από τα μέλη του κύκλου κρίνουν ότι η ομοφωνία πρέπει να αντικατασταθεί, εν γένει στο Σύνταγμα, και ειδικότερα σε αυτόν τον τομέα, από «ενισχυμένη πλειοψηφία» που θα καθοριστεί από τη Συνέλευση. Εάν η Συνέλευση δεν καθορίσει ενισχυμένη πλειοψηφία, τα περισσότερα μέλη του κύκλου πιστεύουν ότι οι αποφάσεις στον τομέα αυτό θα πρέπει να λαμβάνονται με ειδική πλειοψηφία.

Το δεύτερο θέμα που τίθεται είναι ο ρόλος του Κοινοβουλίου. Επί του παρόντος, όπως περιγράφεται ανωτέρω, μόλις οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων λάβουν κάποια απόφαση, οι δημοσιονομικές προοπτικές αποτελούν αντικείμενο διοργανικής συμφωνίας και άρα αντικείμενο «διαπραγμάτευσης» μεταξύ των θεσμικών οργάνων. Η πλειοψηφία των μελών του κύκλου θεωρούν ότι ο σημερινός ρόλος του Κοινοβουλίου θα διασφαλιστεί εάν συμμετέχει στη διαδικασία με την έκδοση σύμφωνης γνώμης. Εξάλλου, θα πρέπει να προβλεφθεί μηχανισμός συνδιαλλαγής προκειμένου να διευκολυνθεί η διαπραγμάτευση και η συμφωνία μεταξύ Συμβουλίου και Κοινοβουλίου.

---

<sup>6</sup> Ο κύκλος εξέτασε επίσης ποια σύνθεση του Συμβουλίου πρέπει να είναι υπεύθυνη για αυτή τη διαδικασία. Εν αναμονή των συμπερασμάτων της Συνέλευσης σχετικά με τα καθήκοντα και τις συνθέσεις του Συμβουλίου, ο κύκλος θεωρεί ότι οι αποφάσεις για το «πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο» πρέπει να εγκρίνονται από το Συμβούλιο στο υψηλότερο δυνατό επίπεδο, είτε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο εάν το Σύνταγμα του αναγνωρίσει τη δυνατότητα να θεσπίζει νομικές πράξεις είτε από το Συμβούλιο συνεργώμενο σε επίπεδο αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων.

Όσον αφορά την νομοθετική πρωτοβουλία, πρέπει να ανήκει στην Επιτροπή χωρίς ωστόσο να προδικάζονται οι κανόνες ψηφοφορίας στο Συμβούλιο σε περίπτωση που αποφασιστεί να αντικατασταθεί η ομοφωνία με ενισχυμένη πλειοψηφία. Εν πάση περιπτώσει, θα έπρεπε να προβλεφθεί εξαίρεση από τις συνέπειες της πρωτοβουλίας της Επιτροπής όσον αφορά τη ψηφοφορία στο Συμβούλιο.<sup>7</sup>

Μια πιθανή διατύπωση θα μπορούσε να είναι : «Το Συμβούλιο [συνερχόμενο σε επίπεδο αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων-το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο] κατόπιν προτάσεως της Επιτροπής και με τη σύμφωνη γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, εγκρίνει [ομόφωνα/με ενισχυμένη πλειοψηφία / με ειδική πλειοψηφία] το νόμο για το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο».

- Επί πλέον, ο κύκλος πιστεύει ότι το «δημοσιονομικό πλαίσιο» θα πρέπει να μνημονεύεται στην παράγραφο 5 του άρθρου 39<sup>8</sup> ως πλαίσιο αναφοράς για τη δημοσιονομική πειθαρχία μαζί με το ανώτατο όριο των δημόσιων πόρων.

## **Μέρος II του Συντάγματος**

Ο κύκλος προσδιόρισε πολλά στοιχεία που θα μπορούσαν να περιληφθούν στις διατάξεις περί «δημοσιονομικού πλαισίου» στο Μέρος II του Συντάγματος.

---

<sup>7</sup> Η οποία περιγράφεται επί του παρόντος στο άρθρο 250 ΣΕΚ.

<sup>8</sup> CONV 602/03.

1. Τα άρθρα πρέπει να προβλέπουν, με περισσότερες λεπτομέρειες απ' ό,τι στο μέρος I, ότι το «δημοσιονομικό πλαίσιο» καθορίζει :
  - Το ύψος των ετήσιων ανωτάτων ορίων των πιστώσεων για αναλήψεις υποχρεώσεων για περιορισμένο αριθμό τομέων  
και
  - Το ύψος του ετήσιου ανωτάτου ορίου των πιστώσεων για πληρωμές οι οποίες πρέπει οπωσδήποτε να μην υπερβαίνουν το ανώτατο όριο των ιδίων πόρων.

Η ομαλή εξέλιξη και οι σχέσεις μεταξύ αυτών των στοιχείων – ανώτατα όρια των πιστώσεων για αναλήψεις υποχρεώσεων, ανώτατα όρια των πιστώσεων για πληρωμές εντός του ανωτάτου ορίου των ιδίων πόρων – πρέπει να καθορίζονται στο ίδιο το «δημοσιονομικό πλαίσιο».

Ο κύκλος θεωρεί ότι οι τομείς δαπανών δεν πρέπει να καθορίζονται στο Σύνταγμα, αλλά πρέπει αντίθετα να προβλέπεται σε αυτό ότι μόνον περιορισμένος αριθμός τομέων μπορούν να υπόκεινται σε δεσμευτικά ανώτατα όρια, ειδάλλως υπάρχει φόβος να χάσει το νόημά του ο ετήσιος προϋπολογισμός.

2. Οι διατάξεις του μέρους II πρέπει επίσης να προβλέπουν κατ' αρχήν ένα μέσον ευελιξίας, το οποίο θα επιτρέπει να καλύπτονται καθ' οδόν ανάγκες που δεν προβλέπονταν στο «δημοσιονομικό πλαίσιο». Εφόσον προβλεφθεί κατ' αρχήν στο Σύνταγμα, οι λεπτομέρειες εφαρμογής αυτού του μέσου ευελιξίας μπορούν να καθοριστούν στο ίδιο το «δημοσιονομικό πλαίσιο».

Αυτό το μέσο ευελιξίας θα μπορούσε, για παράδειγμα, όπως συμβαίνει στην ισχύουσα διοργανική συμφωνία, να συνίσταται σε περιορισμένο ποσό που προορίζεται για τη χρηματοδότηση συγκεκριμένων δαπανών που δεν θα μπορούσαν να χρηματοδοτηθούν εντός των ανώτατων διαθέσιμων ορίων κάποιου τομέα. Θα μπορούσε επίσης να συνίσταται στη δημιουργία ενός ή περισσότερων αποθεμάτων.

3. Το Σύνταγμα πρέπει να καθορίζει ρητώς τη διάρκεια της περιόδου που καλύπτεται από το «δημοσιονομικό πλαίσιο». Η διάρκεια αυτή πρέπει να είναι τουλάχιστον 5 έτη.

Ο κύκλος εξέτασε εάν πρέπει να συνδεθεί η διάρκεια του «δημοσιονομικού πλαισίου» με τις ευρωπαϊκές εκλογές και με την εντολή της Επιτροπής και κατέληξε ότι δεν πρέπει να

θεσπιστεί στο Σύνταγμα τέτοια σχέση. Αυτό δεν προδικάζει την πρακτική που μπορεί να καθιερωθεί στη συνέχεια, εάν το αποφασίσουν τα θεσμικά όργανα.<sup>9</sup>

4. Εφόσον πρόκειται να καταστεί το δεσμευτικό πλαίσιο της ετήσιας διαδικασίας του προϋπολογισμού, είναι υποχρεωτικό να προβλεφθεί μηχανισμός για την αντιμετώπιση της ενδεχόμενης αποτυχίας της διαδικασίας έγκρισης του «πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου». Ο μηχανισμός αυτός θα περιγράφεται στις διατάξεις του μέρους II του Συντάγματος. Ο κύκλος προτείνει ο μηχανισμός αυτός να συνίσταται στην παράταση του τελευταίου έτους του προηγούμενου «δημοσιονομικού πλαισίου».
5. Ένα άρθρο στο μέρος II πρέπει να θεσπίζει τη γενική αρχή σύμφωνα με την οποία το «δημοσιονομικό πλαίσιο» μπορεί να περιλαμβάνει οποιαδήποτε άλλη διάταξη είναι χρήσιμη για τη σωστή διεξαγωγή της ετήσιας διαδικασίας του προϋπολογισμού. Πρόκειται μόνον για τις διατάξεις που συνδέονται στενά με την εφαρμογή του «δημοσιονομικού πλαισίου».
6. Οι διατάξεις του μέρους II πρέπει να προβλέπουν επίσης ότι η αρμόδια για τον προϋπολογισμό αρχή και η Επιτροπή μεριμνούν ώστε να είναι διαθέσιμα τα δημοσιονομικά μέσα που είναι απαραίτητα για τις δαπάνες που επιτρέπουν στην Ένωση να πληροί τις νομικές της υποχρεώσεις έναντι τρίτων. Η αρχή αυτή είναι συνέπεια της νομικής προσωπικότητας της Ένωσης και της ικανότητάς της να αναλαμβάνει νομικές υποχρεώσεις. Πρόκειται εν τέλει για την ρητή αναγνώριση του γεγονότος ότι ορισμένες δαπάνες είναι νομικά υποχρεωτικές.

---

<sup>9</sup> Ορισμένοι στο πλαίσιο του κύκλου υποστήριξαν «πλαίσιο» που αποτελεί πολυετή δημοσιονομική έκφραση μιας πολιτικής. Η προσέγγιση αυτή επιβεβαιώνεται στην πράξη δεδομένου ότι μέχρι σήμερα οι δημοσιονομικές προοπτικές συνοδεύονται πάντοτε από σύνολο νομοθετικών μέτρων σχετικά με τις πολιτικές της Ένωσης που έχουν σημαντικές δημοσιονομικές επιπτώσεις. Ωστόσο, θα ήταν τεχνικά και νομικά αδύνατον να προβλεφθούν στο Σύνταγμα τακτικές νομοθετικές μεταρρυθμίσεις, συνδεδεμένες με τη θέσπιση του «πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου». Αυτό δεν προδικάζει την μεταγενέστερη πρακτική.



7. Μία διάταξη του μέρους II πρέπει να επιτρέπει, καθ' οδόν σε περίπτωση απρόβλεπτων περιστάσεων, την τροποποίηση, εάν χρειάζεται, του πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου. Η τροποποίηση αυτή θα υπόκειται στην ίδια διαδικασία με την προβλεπόμενη για την έγκριση του πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου και δεν θα υπερβαίνει τα όρια των ιδίων πόρων της Ένωσης.

#### **Νομική πράξη για τη θέσπιση του «πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου»**

Σύμφωνα με το σχέδιο για το άρθρο 24 και τα επόμενα που υπέβαλε το Προεδρείο, η νομική πράξη θα είναι νόμος<sup>10</sup> που θα αποτελεί εξαίρεση από τον γενικό κανόνα εφόσον δεν θα υπόκειται στη νομοθετική διαδικασία και στον οποίο θα πρέπει να εφαρμόζονται οι διατάξεις που προβλέπονται για θέματα διαφάνειας και επικουρικότητας.

Ο νόμος αυτός θα θέσει σε εφαρμογή τις διατάξεις του μέρους I και του μέρους II του Συντάγματος, όπως περιγράφονται ανωτέρω.

#### **A. ΕΤΗΣΙΑ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΤΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ**

Ο κύκλος συζητήσεων εξέτασε τις λεπτομέρειες της ετήσιας διαδικασίας του προϋπολογισμού υπό το φως των εργασιών του σχετικά με το «πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο» και λαμβάνοντας υπόψη του το γεγονός ότι η τυπική εγγραφή του «πλαισίου» στο Σύνταγμα το καθιστά νομικά δεσμευτικό για τα θεσμικά όργανα-Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Συμβούλιο και Επιτροπή-όταν θα ασκούν τα αντίστοιχα καθήκοντά τους σε θέματα προϋπολογισμού.

---

<sup>10</sup> Ορισμένα μέλη του κύκλου υποστήριξαν ότι το «πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο» πρέπει να αποτελείσει αντικείμενο οργανικού νόμου, μέσω το οποίο προς το παρόν δεν προβλέπεται στον κατάλογο του σχεδίου άρθρου 24, το οποίο συζητείται ενώπιον της Συνέλευσης.

Το πρώτο στάδιο της διαδικασίας του προϋπολογισμού, με τα σημερινά δεδομένα, είναι η υποβολή προσχεδίου προϋπολογισμού από την Επιτροπή. Το σχέδιο προϋπολογισμού καταρτίζεται από το Συμβούλιο. Ο κύκλος θεωρεί ότι πρέπει να αναγνωριστεί στην Επιτροπή το δικαίωμα να υποβάλλει το σχέδιο προϋπολογισμού. Αυτό σημαίνει ιδίως ότι η Επιτροπή θα μπορεί να τροποποιεί την πρότασή της μέχρι τη φάση της συνδιαλλαγής <sup>11</sup>. Εξάλλου, εάν οι προθεσμίες της διαδικασίας έχουν συντομευθεί, οι ανάγκες τροποποίησης του αρχικού σχεδίου θα είναι μικρότερες.

Αντίθετα, η ανάθεση της πρωτοβουλίας στην Επιτροπή δεν πρέπει να προδικάζει, κατά την άποψη του κύκλου συζητήσεων, τους κανόνες ψηφοφορίας στο πλαίσιο του Συμβουλίου. Πρέπει να προβλεφθεί εδώ, όπως και στην περίπτωση του «πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου», εξαίρεση από τις συνέπειες της πρωτοβουλίας της Επιτροπής όσον αφορά τις πλειοψηφίες που απαιτούνται στο πλαίσιο του Συμβουλίου. <sup>12</sup>

Ο κύκλος έκρινε ότι πρέπει να καταργηθεί η διάκριση μεταξύ υποχρεωτικών και μη υποχρεωτικών δαπανών. Η διάκριση αυτή έχει καταστεί περιττή, στερείται σαφών κριτηρίων και είναι υπεύθυνη κατά μεγάλο μέρος για την πολυπλοκότητα της διαδικασίας του προϋπολογισμού. Τα μέλη του κύκλου έκριναν λοιπόν ότι η διάκριση μεταξύ υποχρεωτικών και μη υποχρεωτικών δαπανών δεν δικαιολογείται πλέον.

Η κατάργηση της διάκρισης προϋποθέτει την ενίσχυση της δημοσιονομικής πειθαρχίας, μέσω της τυπικής εγγραφής του «δημοσιονομικού πλαισίου» στο Σύνταγμα και, όλως ιδιαιτέρως, την εγγραφή της ήδη αναφερθείσας αρχής, σύμφωνα με την οποία η αρμόδια για τον προϋπολογισμό αρχή και η Επιτροπή μεριμνούν ώστε να είναι διαθέσιμα τα αναγκαία δημοσιονομικά μέσα που επιτρέπουν στην Ένωση να πληροί τις νομικές της υποχρεώσεις έναντι τρίτων. Πρόκειται τελικά για νέο ορισμό των υποχρεωτικών από νομική άποψη δαπανών.

---

<sup>11</sup> Για τις λεπτομέρειες της διαδικασίας συνδιαλλαγής, βλ. κατωτέρω.

<sup>12</sup> Οι οποίες αναφέρονται επί του παρόντος στο άρθρο 250 ΣΕΚ.

Ωστόσο, πρέπει να επισημανθεί ότι ορισμένα μέλη του κύκλου, μολονότι δέχονται την κατάργηση της διάκρισης μεταξύ υποχρεωτικών και μη υποχρεωτικών δαπανών, εξαρτούν τη συμφωνία τους από την αναγνώριση της αρχής σύμφωνα με την οποία εγγράφονται στον προϋπολογισμό οι πιστώσεις που είναι αναγκαίες για την κάλυψη των οικονομικών υποχρεώσεων που απορρέουν από διεθνείς συμφωνίες και νομοθετικές πράξεις, από τη διατήρηση των υφισταμένων διαδικασιών λήψης αποφάσεων για ορισμένες πολιτικές της Ένωσης και από τη διατήρηση της θεσμικής ισορροπίας.

Ορισμένα μέλη του κύκλου πρότειναν να προβλεφθούν ειδικές διαδικασίες για θέματα κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας.

Τα θεσμικά όργανα καθιέρωσαν πρακτικές διαπραγμάτευσης και συνεννόησης οι οποίες, εν μέρει κωδικοποιημένες με την τελευταία διοργανική συμφωνία του 1999, αποτελούν σήμερα σημαντικά στοιχεία της διαδικασίας του προϋπολογισμού. Ο κύκλος θεωρεί ότι αυτό το είδος πρακτικών πρέπει να θεσμοθετηθεί στη νέα διαδικασία του προϋπολογισμού, ώστε να διατηρηθεί το πνεύμα συνεργασίας που καλλιεργήθηκε μεταξύ των θεσμικών οργάνων καθ' όλη τη διάρκεια της τελευταίας δεκαετίας.

Με εξαίρεση την επιτροπή συνδιαλλαγής για την οποία θα γίνει λόγος αργότερα, ο μηχανισμός του τριμερούς διαλόγου στον οποίο συμμετέχουν οι αντιπρόσωποι των τριών θεσμικών οργάνων - Κοινοβουλίου, Συμβουλίου και Επιτροπής - πρέπει να θεσμοθετηθεί στην προπαρασκευαστική ιδίως φάση του προϋπολογισμού ως μέσο συνεννόησης για τους δημοσιονομικούς στόχους του νέου οικονομικού έτους.

### **Λεπτομέρειες της ετήσιας διαδικασίας του προϋπολογισμού**

Η έγκριση του προϋπολογισμού είναι σήμερα αποτέλεσμα της συνεργασίας των δύο σκελών της αρμόδιας για τον προϋπολογισμό αρχής - Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Συμβούλιο - έκαστο των οποίων πραγματοποιεί δύο αναγνώσεις. Το Συμβούλιο έχει τον τελευταίο λόγο όσον αφορά τις υποχρεωτικές δαπάνες και το Κοινοβούλιο τον τελευταίο λόγο όσον αφορά τις μη υποχρεωτικές δαπάνες, με βάση ένα σύστημα ενισχυμένων πλειοψηφιών όταν δεν συμφωνούν μεταξύ τους.

Η κατάργηση της διάκρισης μεταξύ υποχρεωτικών και μη υποχρεωτικών δαπανών καθώς και η εγγραφή του «πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου» στο Σύνταγμα μπορούν να επιτρέψουν την απλοποίηση και τη μείωση της διάρκειας της ετήσιας διαδικασίας έγκρισης του προϋπολογισμού, καθώς επίσης και την ενοποίηση των λεπτομερειών εφαρμογής που έχουν καθιερωθεί στην πράξη εκτός της Συνθήκης.

Η συζήτηση στο πλαίσιο του κύκλου έδωσε τη δυνατότητα να εντοπιστούν τα θεμελιώδη στοιχεία μιας απλούστερης και συντομότερης διαδικασίας του προϋπολογισμού.

Η διαδικασία του προϋπολογισμού θα αρχίζει επίσημα την 1η Σεπτεμβρίου με την υποβολή της πρότασης της Επιτροπής στο Συμβούλιο και στο Κοινοβούλιο. Θα λαμβάνει υπόψη τις προβλέψεις δαπανών που έχει καταρτίσει το κάθε όργανο και τα πορίσματα του «τριμερούς διαλόγου» σχετικά με τις προτεραιότητες του προϋπολογισμού που θα πραγματοποιείται στο τέλος Ιουλίου.

Τα μέλη του κύκλου πιστεύουν ότι αρκεί μια ανάγνωση της πρότασης της Επιτροπής από κάθε όργανο. Υπήρξαν διαφορετικές απόψεις όσον αφορά τη σειρά αυτών των αναγνώσεων. Ορισμένοι θα προτιμούσαν να καθορίζει πρώτα το Συμβούλιο τη θέση του με ειδική πλειοψηφία και να τη διαβιβάζει στο Κοινοβούλιο. Θα ακολουθεί η πρώτη ανάγνωση του Κοινοβουλίου το οποίο θα αποφαινεται με την πλειοψηφία των μελών που το απαρτίζουν. Τότε, υπάρχουν τρεις εναλλακτικές δυνατότητες :

- το Κοινοβούλιο δεν λαμβάνει απόφαση : ο προϋπολογισμός θεωρείται εγκριθείς,
- το Κοινοβούλιο αποδέχεται τη θέση του Συμβουλίου : ο προϋπολογισμός θεωρείται εγκριθείς,
- το Κοινοβούλιο υποβάλλει τροπολογίες στη θέση του Συμβουλίου : συγκαλείται επιτροπή συνδιαλλαγής.

Αλλα μέλη θα προτιμούσαν να προηγείται η πρώτη ανάγνωση στο Κοινοβούλιο και να ακολουθεί η ανάγνωση του Συμβουλίου και ούτω καθεξής σύμφωνα με τις λεπτομέρειες της διαδικασίας που προαναφέρθηκε.

Η σύνθεση της επιτροπής συνδιαλλαγής ακολουθεί το πρότυπο της σημερινής διαδικασίας συναπόφασης : συμμετέχουν όλα τα μέλη του Συμβουλίου και ισάριθμοι αντιπρόσωποι του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Η επιτροπή συνδιαλλαγής δύναται :

- α. Να εγκρίνει κοινό σχέδιο.
- β. Να μην κατορθώσει να εγκρίνει κοινό σχέδιο.

Εάν η επιτροπή συνδιαλλαγής καταλήξει στην έγκριση κοινού σχεδίου, το σχέδιο αυτό υποβάλλεται ως σύνολο στα δύο όργανα, τα οποία μέσα σε ορισμένη προθεσμία θα πρέπει να το εγκρίνουν ή να το απορρίψουν (αντιστοίχως με ειδική πλειοψηφία και με την πλειοψηφία των μελών). Εφόσον το εγκρίνουν τα δύο όργανα, ο προϋπολογισμός θεωρείται ότι έχει εγκριθεί.

Οι απόψεις των μελών του κύκλου διχάζονται μεταξύ δύο διαφορετικών θέσεων όσον αφορά το μηχανισμό για την αντιμετώπιση της περίπτωσης κατά την οποία το ένα από τα δύο όργανα απορρίπτει την κοινή θέση ή της περίπτωσης κατά την οποία η επιτροπή συνδιαλλαγής δεν κατορθώνει να εγκρίνει κοινό σχέδιο :

- Ορισμένοι προτείνουν να ακολουθηθεί το πρότυπο της διαδικασίας που ισχύει σήμερα για τις μη υποχρεωτικές δαπάνες : το Κοινοβούλιο αποφασίζει σχετικά με τις τροπολογίες του Συμβουλίου για κάθε κονδύλι σχετικά με το οποίο δεν υπήρξε συμφωνία. Όπως και στη σημερινή διαδικασία για τις μη υποχρεωτικές δαπάνες μπορεί να απορρίψει τις τροπολογίες του Συμβουλίου μόνο με την πλειοψηφία των μελών του και των τριών πέμπτων των ψηφισάντων<sup>13</sup>. Εφόσον δεν συγκεντρωθεί αυτή η πλειοψηφία, η τροπολογία του Συμβουλίου θεωρείται ότι έχει εγκριθεί. Το Κοινοβούλιο πραγματοποιεί μια τελική ψηφοφορία με την πλειοψηφία των μελών που το απαρτίζουν.

---

<sup>13</sup> Τα μέλη του κύκλου που υποστηρίζουν αυτή την άποψη πιστεύουν ότι η απαιτούμενη πλειοψηφία για την απόρριψη των τροπολογιών του Συμβουλίου δεν πρέπει σε καμία περίπτωση να είναι μικρότερη από την πλειοψηφία που απαιτείται σήμερα για τις μη υποχρεωτικές δαπάνες : πλειοψηφία των μελών του Κοινοβουλίου και τρία πέμπτα των ψηφισάντων.

- Άλλοι προτιμούν ένα σύστημα σύμφωνα με το οποίο το Κοινοβούλιο εγκρίνει προϋπολογισμό ο οποίος προβλέπει, για κάθε κονδύλι σχετικά με το οποίο δεν έχει υπάρξει συμφωνία, το χαμηλότερο ποσό που πρότεινε το Συμβούλιο ή το Κοινοβούλιο ή το ποσό του προηγούμενου έτους, εφόσον είναι υψηλότερο <sup>14</sup>. Στην περίπτωση αυτή δεν πραγματοποιείται τελική ψηφοφορία στο Κοινοβούλιο.

Η διαδικασία του προϋπολογισμού θα ολοκληρώνεται στα μέσα Δεκεμβρίου με την υπογραφή του Προέδρου του Κοινοβουλίου.

### **Δημοσιονομική διαχείριση**

Στο πλαίσιο του κύκλου συζήτησης ετέθη ένα άλλο θέμα το οποίο βρίσκεται λίγο στο περιθώριο της εντολής του κύκλου δεδομένου ότι αφορά τη δημοσιονομική διαχείριση. Τα μέλη του κύκλου συνιστούν στο Προεδρείο και στη Συνέλευση να ενισχύσουν την αρχή της υγιούς οικονομικής διαχείρισης. Πιστεύουν επί πλέον ότι θα πρέπει να αυξηθεί ο δημοκρατικός έλεγχος επί των πραγματικών αποτελεσμάτων των δαπανών σε σχέση με τους προκαθορισμένους στόχους. Έτσι θα μπορούσε να καταρτίζεται έκθεση από την Επιτροπή σχετικά με το θέμα και να υποβάλλεται στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο τη στιγμή της απαλλαγής για την εκτέλεση του προϋπολογισμού. Εξάλλου, μια τέτοια αξιολόγηση θα ήταν πολύ χρήσιμη στην αρμόδια για τον προϋπολογισμό αρχή τη στιγμή που καταρτίζει τον ετήσιο προϋπολογισμό. <sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Ορισμένα μέλη πρότειναν να εγγράφεται το ποσό του προϋπολογισμού του προηγούμενου έτους. Άλλα μέλη παρατήρησαν ότι η δεύτερη αυτή εναλλακτική λύση είναι αντίθετη με την αρχή σύμφωνα με την οποία ο προϋπολογισμός πρέπει να προβλέπει τα χρηματοδοτικά μέσα που είναι απαραίτητα ώστε να μπορεί η Ένωση να εκπληρώνει τις νομικές υποχρεώσεις της έναντι τρίτων.

<sup>15</sup> Βλ. τα έγγραφα CONV 653 και έγγραφο εργασίας 23 της Ομάδας «απλούστευση».