

# Πολιτικές Αιρεσιμότητες που θέτει η Ευρωπαϊκή Ένωση ως προς τις χρηματοδοτήσεις από τον προϋπολογισμό της στο πλαίσιο του νέου Πολυετούς Δημοσιονομικού Πλαισίου 2021-2027

Δημήτριος Β. Σκιαδάς, *MJur, PhD*  
Καθηγητής Ευρωπαϊκής Διακυβέρνησης, Έδρα Jean Monnet  
Τμήμα Διεθνών και Ευρωπαϊκών Σπουδών, Πανεπιστήμιο Μακεδονίας

## Εισαγωγή

Τον Οκτώβριο 2017, όταν ακόμη δεν είχε υπάρξει μια σαφής εικόνα σχετικά με τους σχεδιασμούς και τις θέσεις των οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ), για το νέο Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο 2021-2027, υπήρξαν διάφορες δηλώσεις, σε μέσα κοινωνικής δικτύωσης αλλά και στον τύπο, από μέλη και στελέχη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής που έθεταν τον προβληματισμό της μη παροχής χρηματοδότησης από τον προϋπολογισμό της ΕΕ, ιδίως στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Συνοχής, προς κράτη τα οποία παραβίαζαν την αρχή του κράτους δικαίου και γενικότερα βασικές αρχές που διαμορφώνουν το πλαίσιο λειτουργίας της Ένωσης<sup>1</sup>. Οι αντιδράσεις σε αυτές τις δηλώσεις υπήρξαν περιορισμένες μέχρι τα μέσα Φεβρουαρίου 2018, όταν η Ευρωπαϊκή Επιτροπή παρουσίασε την πρώτη συνολική πολιτική πρόταση της για το Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο (ΠΔΠ) της περιόδου 2021-2027, στην οποία περιέλαβε, ως επιλογή προς υιοθέτηση από το Συμβούλιο και το Ευρωκοινοβούλιο, τη δυνατότητα σύνδεσης των χρηματοδοτήσεων συνολικά από τον προϋπολογισμό της ΕΕ με τον σεβασμό και την τήρηση των αξιών που αναφέρονται στο άρθρο 2 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣυνθΕΕ), όπως π.χ. του κράτους δικαίου, της δημοκρατίας, του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων κλπ<sup>2</sup>. Η επισήμοποίηση της πρότασης προκάλεσε την αντίδραση διαφόρων κρατών μελών (ειδικά από την Ανατολική Ευρώπη όπως Πολωνία, Ουγγαρία, κλπ) που θεώρησαν ότι μια τέτοια επιλογή περιορίζει σημαντικά τα κυριαρχικά δικαιώματά τους, και φυσικά σε πολιτικό επίπεδο την απέρριψαν<sup>3</sup>.

Παρ' όλα αυτά, και ενώ ο σχετικός δημόσιος διάλογος ως προς το θέμα είχε γίνει ιδιαίτερα έντονος με εκατέρωθεν χαρακτηρισμούς και επιχειρήματα όπως π.χ. «πολιτικός εκβιασμός» ή «είναι μια προσπάθεια νομικά ορθή, δίκαιη και χρήσιμη για τους λαούς»<sup>4</sup>, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή συμπεριέλαβε αυτήν την πρόταση της στο τελικό κείμενο της σχετικά με το ΠΔΠ 2021-2027, που παρουσίασε το Μάιο 2018, με

<sup>1</sup> Βλ. ενδεικτικά *E. Zalan*, Tying EU Funds to politics could be double-edged, 24.10.2017, διαθέσιμο online σε <https://euobserver.com/political/139617> στις 6.11.2017, της ίδιας, Justice Commissioner links EU funds to "rule of law", 31.10.2017, διαθέσιμο online σε <https://euobserver.com/political/139720> στις 6.11.2017.

<sup>2</sup> Βλ. *European Commission*, A new modern Multiannual Financial Framework for a European Union that delivers efficiently on its priorities post-2020, Communication from the European Commission to the European Parliament, the European Council and the Council – The European Commission's contribution to the Informal Leaders' meeting on 23 February 2018, COM(2018)98 final, Brussels 14.2.2018, σελ. 15-16.

<sup>3</sup> Βλ. ενδεικτικά *M. Peel/M. Khan/J. Politi*, Poland attacks plan to tie EU funds to rule of law, The Financial Times, 19.2.2018, διαθέσιμο online σε <https://www.ft.com/content/d6ef7412-157c-11e8-9376-4a6390addb44> στις 20.9.2018.

<sup>4</sup> Βλ. ενδεικτικά *E. Zalan*, Commission wants bigger post-Brexit budget, 26.4.2018, διαθέσιμο online σε <https://euobserver.com/political/141698> στις 30.4.2018, *I. Butler*, Securing the "rule of law" with economic power, 3.4.2018, διαθέσιμο online σε <https://euobserver.com/opinion/141490> στις 15.4.2018.

το οποίο ξεκίνησε η προβλεπόμενη κατά το άρθρο 312 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣυνθΛΕΕ) διαδικασία θέσπισης των απαραίτητων νομοθετικών εργαλείων (Κανονισμοί) για το νέο ΠΔΠ<sup>5</sup>. Η πολιτική αυτή πρόταση πήρε και τη μορφή νομοθετικής πρωτοβουλίας με συγκεκριμένο σχέδιο Κανονισμού που κατέθεσε προς διαβούλευση και υιοθέτηση η Ευρωπαϊκή Επιτροπή<sup>6</sup>, το οποίο θα αναλυθεί πιο κάτω. Όπως ήταν αναμενόμενο, η πρωτοβουλία αυτή προκάλεσε πολλές αντιδράσεις και μάλιστα δεδομένου ότι η συνολική πρόταση της Επιτροπής περιείχε περικοπές στη χρηματοδότηση «παραδοσιακών» πολιτικών όπως η Κοινή Αγροτική Πολιτική ή η Πολιτική Συνοχής, υπήρξε προσπάθεια από κάποια κράτη να συνδεθεί η πρωτοβουλία περί πολιτικών αιρεσιμοτήτων για την χρηματοδότηση από τον προϋπολογισμό της ΕΕ με τις περικοπές αυτές με αναφορές σε «ασάφεια» και σε «ελλείψεις» της σχετικής νομοθετικής πρότασης που επιτρέπουν τη διαμόρφωση κρίσης όχι επί νομικών δεδομένων αλλά επί πολιτικών αντιλήψεων, ενώ παράλληλα έγινε προσπάθεια να αξιοποιηθεί και το προβληματικό κλίμα που δημιουργήσε η Επιτροπή, προκαλώντας σύγχυση στα οικονομικά δεδομένα της πρότασης της χρησιμοποιώντας άλλοτε στοιχεία για 27 κράτη-μέλη (πλην Ηνωμένου Βασιλείου), άλλοτε για 28 κράτη-μέλη, άλλοτε τρέχουσες τιμές μεγεθών και άλλοτε σταθερές τιμές μεγεθών κλπ, και οδήγησε έτσι σε αντιπαραθέσεις και μεταξύ των κρατών μελών<sup>7</sup>.

## Οι αιρεσιμότητες ως εμπειρία στην Ευρωπαϊκή Ένωση

Πριν γίνει ανάλυση των προτεινόμενων ρυθμίσεων για τη σύνδεση της χρηματοδότησης των κρατών μελών της ΕΕ από τον προϋπολογισμό της ΕΕ με τις βασικές αρχές που υπηρετεί και επί των οποίων βασίζεται η Ένωση, είναι σκόπιμο να γίνει μια σύντομη επισκόπηση της χρήσης της μεθόδου περί αιρεσιμοτήτων στη χρηματοδοτική λειτουργία της Ένωσης.

Ως αιρεσιμότητα προσδιορίζεται η ρύθμιση κατά την οποία η επέλευση ενός αποτελέσματος εξαρτάται από την εκπλήρωση κάποιων όρων/προϋποθέσεων. Μια από τις συνήθεις μορφές αιρεσιμότητας είναι η εξάρτηση της προσφοράς μιας οικονομικής ενίσχυσης από την εφαρμογή συγκεκριμένων πολιτικών (συνήθως οικονομικού περιεχομένου)<sup>8</sup>. Είναι προφανές από τον ορισμό αυτό ότι δυο είναι τα

<sup>5</sup> Βλ. *European Commission*, A modern budget for a Union that protects, empowers and defends - The Multiannual Financial Framework for 2021-2027, Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2018) 321 final, Brussels, 2.5.2018, σελ. 4.

<sup>6</sup> Βλ. *European Commission*, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the protection of the Union's budget in case of generalised deficiencies as regards the rule of law in the Member States, COM(2018) 324 final, Brussels, 2.5.2018.

<sup>7</sup> Βλ. ενδεικτικά *A. Rettman*, Germany and France lead budget concerns, 3.5.2018, διαθέσιμο online σε <https://euobserver.com/economic/141740> στις 10.5.2018, *L. Bayer/A. Gray*, Brussels unveils battle plan to hit "illiberal democracies", 2.5.2018, διαθέσιμο online σε <https://www.politico.eu/article/mff-commission-eu-budget-proposal-brussels-looks-to-link-eu-payouts-to-justice-standards/> στις 10.5.2018, *E. Zalan*, Poland, Hungary push back at EU budget "conditionality", 14.5.2018, διαθέσιμο online σε <https://euobserver.com/institutional/141808> στις 30.5.2018, *της ίδιας*, Commission "playing tricks" with EU budget figures, 18.5.2018, διαθέσιμο online σε <https://euobserver.com/economic/141853> στις 30.5.2018.

<sup>8</sup> Η έννοια αυτή έχει αναπτυχθεί ιδίως στο πλαίσιο των χρηματοδοτικών δραστηριοτήτων του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου και της Παγκόσμιας Τράπεζας, βλ. ενδεικτικά *A. Dreher*, IMF and Economic Growth: The Effects of Programs, Loans, and Compliance with Conditionality, *Word Development*, Vol.34, No.5, 2006, pp. 769—788, *του ίδιου*, IMF Conditionality: Theory and Evidence, IMF Independent Evaluation Office, April 2006, *S. Koeberle/H. Bedoya/P. Silarky/G. Verheyen*, Conditionality

κρίσιμα στοιχεία μιας αιρεσιμότητας. Το πρώτο είναι ο τρόπος διαπίστωσης των όρων εκπλήρωσης της υποχρέωσης εφαρμογής των πολιτικών που έχουν κριθεί ως εφαρμοστέες. Συνήθως αφενός τίθενται ποσοτικά κριτήρια απόδοσης (δείκτες), ήτοι συγκεκριμένες και μετρήσιμες προϋποθέσεις που πρέπει να πληρούνται (π.χ. σε οικονομικό επίπεδο τα μεγέθη δημοσίου ελλείμματος και δημοσίου χρέους, η νομισματική ισοτιμία, τα αποθεματικά συναλλάγματος, κλπ) και αφετέρου προβλέπεται η θεσμοθέτηση διαρθρωτικών μέτρων αλλαγής της δομής και της λειτουργίας τομέων δημόσιας πολιτικής που έχουν καίρια σημασία για την εκπλήρωση των ποσοτικών κριτηρίων απόδοσης. Το δεύτερο κρίσιμο σημείο είναι ο πολιτικός χαρακτήρας αυτών των προϋποθέσεων. Το περιεχόμενο τους αποτελεί ύλη της σχεδιαζόμενης και υλοποιούμενης δημόσιας πολιτικής σε όλους τους τομείς, και, όπως ορθά έχει επισημανθεί<sup>9</sup>, είναι προφανές ότι αυτό συχνά επηρεάζεται από περιστάσεις πολιτικής έντασης όπως π.χ. μια εκλογική αναμέτρηση ή μια κυβερνητική αλλαγή, οι οποίες αλλάζουν το πολιτικό πλαίσιο, δημιουργώντας γενικά μια συμπεριφορά εκ μέρους των υπευθύνων χάραξης και εφαρμογής πολιτικής που ενδέχεται να μην ανταποκρίνεται στο περιεχόμενο των όρων που έχουν τεθεί.

Στην ιστορική πορεία της ΕΕ η αξιοποίηση των αιρεσιμοτήτων, είτε ως προς την επίτευξη συγκεκριμένων πολιτικών αποτελεσμάτων είτε ως προς την παροχή χρηματοδοτικής ενίσχυσης εκ μέρους της ΕΕ, έχει καταγραφεί συχνά, όντας μια αρκετά καθιερωμένη πρακτική σε αρκετούς τομείς.

Η πρώτη περίπτωση είναι η διαδικασία ένταξης κρατών στην ΕΕ. Χαρακτηριστικό υπήρξε το παράδειγμα των Εταιρικών Σχέσεων Ένταξης (Accession Partnerships) των χωρών της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης, που έθεσαν ένα μοντέλο αιρεσιμοτήτων, εδραζομένων στα λεγόμενα κριτήρια της Κοπεγχάγης (πρόκειται μια σειρά κριτηρίων που τέθηκαν από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στην Κοπεγχάγη το 1993 με στόχο να μειωθεί το ενδεχόμενο τα όποια νέα κράτη μέλη της ΕΕ να καταστούν πολιτικά ασταθή και οικονομικά επιβαρυντικά για την Ένωση), τα οποία εξελίχθηκαν και ερμηνεύθηκαν κατά τρόπο ώστε να καλύπτουν το σύνολο του (τότε κοινοτικού, σήμερα ενωσιακού) κεκτημένου (acquis). Υπήρξαν πολλές επιπτώσεις τόσο για την ΕΕ (π.χ. ενίσχυση του ρόλου της Επιτροπής στις σχετικές διαδικασίες διαπίστωσης εκπλήρωσης των κριτηρίων από τα υποψήφια προς ένταξη κράτη) όσο και για τα υποψήφια κράτη (π.χ. αλλαγή του περιεχομένου των εθνικών δημοσίων πολιτικών τους σε μια κατεύθυνση που να ανταποκρίνεται στα δεδομένα της ΕΕ-εξευρωπαϊσμός-καθώς η ΕΕ κατέστη παράγοντας πολιτικής ποδηγέτησης τους που κάλυψε το κενό κατά τη διάρκεια της μετακομμουνιστικής μετάβασης τους)<sup>10</sup>. Βέβαια καταγράφηκαν και αδυναμίες (θεσμικές και πολιτικές) στην όλη διαδικασία που αποτέλεσαν παράγοντες δημιουργίας ακόμη και τάσεων σύγκρουσης κάποιων χωρών με βασικές πολιτικές της ΕΕ, κάτι που εκδηλώθηκε και στην περίπτωση που εξετάζει η παρούσα μελέτη. Πάντως το σχετικό υπόδειγμα αιρεσιμοτήτων έχει

---

revisited: concepts, experiences, and lessons, World Bank, 2005, *T. Killick*, Principals Agents and the failings of conditionality, *Journal of International Development*, Vol. 9, No 4, 1997, σελ. 483-495.

<sup>9</sup>Βλ. *A. Dreher*, The Development and Implementation of IMF and World Bank Conditionality, Discussion Paper, Hamburg Institute of International Economics, 2002, σελ.27.

<sup>10</sup> Για περισσότερες λεπτομέρειες για αυτήν την περίπτωση αιρεσιμότητας βλ.ενδεικτικά *H. Grabbe*, A Partnership for Accession? The Implications of EU Conditionality for the Central and East European Applicants, Robert Schuman Centre Working Paper 12/99, European University Institute, 1999, *της ίδιας*, How does Europeanization affect CEE governance? Conditionality, diffusion and diversity, *Journal of European Public Policy*, Vol 8, No 6, 2001, σελ. 1013-1031, *M. Braun*, Europeanization of Environmental Policy in the New Europe – Beyond Conditionality, Routledge, 2016, *Cl. Vos*, European Integration through “soft conditionality”-The contribution of culture to EU enlargement in Southeast Europe, *International Journal of Cultural Policy*, Vol,23, No 6, 2017, σελ. 675-689, *Fr. Schimmelfennig/U. Sedelmeier*, Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe, *Journal of European Public Policy*, Vol. 11, No 4, 2004, σελ.661-679.

θεωρηθεί αρκετά επιτυχημένο ως προς τη διαμόρφωση σαφών και αποτελεσματικών δομών επιβολής πολιτικών που αξιοποιήθηκε σε μεγάλο βαθμό και για τη διαμόρφωση της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Γειτονίας (European Neighbourhood Policy)<sup>11</sup>.

Η δεύτερη περίπτωση είναι η διαδικασία ένταξης κρατών μελών της ΕΕ στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση (ΟΝΕ). Οι βασικοί όροι για την ένταξη ενός κράτους μέλους της ΕΕ στην ΟΝΕ περιγράφονται στις διατάξεις της Συνθήκης του Μάαστριχτ και του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης, και αφορούν την εξέλιξη των τιμών, τα δημοσιονομικά αποτελέσματα και τους λόγους του χρέους, τις συναλλαγματικές ισοτιμίες και τα μακροπρόθεσμα επιτόκια, σε συνδυασμό με άλλους συναφείς παράγοντες με βασικότερους τις θεσμικές αλλαγές ως προς τη λειτουργία των Κεντρικών Τραπεζών των κρατών μελών. Κατά το πνεύμα των διατάξεων αυτών, τα κράτη μέλη δεσμεύτηκαν να τηρήσουν τους προαναφερθέντες όρους όπως έχουν προσδιοριστεί ποσοτικά ενώ τυχόν περιθώρια ευελιξίας αφορούν μόνο εξαιρετικές περιστάσεις και δεν γίνεται καμία συσχέτιση μεταξύ ελλείμματος και δημόσιων επενδύσεων, και η τακτική παρακολούθηση λαμβάνει χώρα σε ετήσια βάση ενώ μέσω του Συμβουλίου Υπουργών ασκείται πίεση για λήψη διορθωτικών μέτρων όπου αυτό κριθεί απαραίτητο και τέλος προβλέπονται κυρώσεις (π.χ. πρόστιμα) για τη μη υποβολή στοιχείων, την εσφαλμένη υποβολή αυτών ή την διατήρηση υψηλού ελλείμματος και υψηλού χρέους. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή επιβλέπει αυστηρά την εφαρμογή των όρων, με διαδικασίες που προβλέπονται στο άρθρο 126 ΣυνθΛΕΕ και εξειδικεύθηκαν με διάφορους Κανονισμούς και Οδηγίες. Πρόκειται ουσιαστικά για το βασικό πλαίσιο λειτουργίας της ΟΝΕ<sup>12</sup>.

Η τρίτη περίπτωση είναι η διαδικασία χορήγησης οικονομικής υποστήριξης στο πλαίσιο της πολιτικής αναπτυξιακής και ανθρωπιστικής βοήθειας της ΕΕ. Το βασικό χαρακτηριστικό αυτής της περίπτωσης, όπως και των υπολοίπων που θα αναλυθούν κατωτέρω, είναι ότι αφορά χρηματοδοτική δράση της ΕΕ και όχι απλώς το ευρύτερο πλαίσιο συμμετοχής στη διαδικασία της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης. Η χρηματοδότηση προς τρίτες χώρες αποτελεί βασικό εργαλείο στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής αναπτυξιακής και ανθρωπιστικής πολιτικής σε διεθνές επίπεδο, επί τη βάση των διατάξεων του άρθρου 21 ΣυνθΕΕ και των άρθρων 208-214 ΣυνθΛΕΕ. Το βασικό μοντέλο λειτουργίας συνίσταται στην εκ των προτέρων διαμόρφωση πολιτικής στοχοθεσίας ήτοι στην επίτευξη πολιτικών στόχων που τυπικά τίθενται από κοινού αλλά ορίζονται ως όροι από την ΕΕ για τη χορήγηση χρηματοδοτικής υποστήριξης με κύριο τον όρο διαμόρφωσης συνθηκών «καλής διακυβέρνησης» (good governance) όπως αυτός ερμηνεύεται σε επίπεδο ΕΕ. Το μοντέλο, αν και σταθερά επιλέγεται από την ΕΕ, έχει επικριθεί γιατί περιλαμβάνει τρεις παραδοξότητες: 1) δημιουργεί την αίσθηση ότι ωθεί τις τρίτες χώρες να συναλλαγούν οικονομικά για αλλαγές/μεταρρυθμίσεις που είναι θετικές για αυτές σε κάθε περίπτωση οπότε ποια η λογική και η ανάγκη της συναλλαγής; 2) Η χρηματοδότηση αυτή καθευατή ίσως μειώσει τη μεταρρυθμιστική διάθεση των αποδεκτών (ηθικός κίνδυνος-moral hazard) καθώς η ύπαρξη ρευστότητας μειώνει τη πολιτική βούληση δημοσιονομικών μεταρρυθμίσεων, 3) υπάρχει σαφής εγγενής αντίφαση στην έξωθεν επιβολή υποχρεωτικής διενέργειας μεταρρυθμίσεων μέσω του εθνικού κοινοβουλίου για την ενίσχυση της δημοκρατίας και της δημόσιας λογοδοσίας, όταν αυτή η

<sup>11</sup> Βλ. G. Sasse, *The European Neighbourhood Policy: Conditionality Revisited for the EU's Eastern Neighbours*, *Europe-Asia Studies*, Vol. 60, No 2, March 2008, σελ. 295-316.

<sup>12</sup> Για περισσότερες λεπτομέρειες βλ. ενδεικτικά *Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα*, Έκθεση για τη Σύγκληση, Μάιος 2010, σελ. 7-32, Δ. Β. Σκιαδάς, Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης: Η Ευρωπαϊκή επιλογή για την αντιμετώπιση της δημοσιονομικής κρίσης, Διοικητική Ενημέρωση, τεύχος 53, Απρίλιος 2010, σελ. 28-45 και τις εκεί παραπομπές, Δ. V. Skiadas, *Greek Fiscal Governance: The EU's Impact on Fiscal Sovereignty*, σε S.N. Litsas/A. Tziampiris (ed), *Foreign Policy Under Austerity-Greece's Return to Normality?*, Palgrave MacMillan, 2017, σελ. 161-201, σε σελ.161-168 και τις εκεί παραπομπές,

μεταρρυθμιστική δραστηριότητα γίνεται καθ' υπαγόρευση και με μείωση της εθνικής κυριαρχίας. Άλλωστε, λόγω του πολιτικού και ασαφούς χαρακτήρα των όρων, δεν είναι εύκολη (ενίοτε μάλιστα είναι ανέφικτη) η άμεση σύνδεση μεταξύ χρηματοδοτικών ενισχύσεων και θεσμικών πολιτικών μεταρρυθμίσεων. Έτσι έχει κατ' επανάληψη προταθεί να αλλάξει η εστίαση αξιολόγησης από τις αυστηρές εκ των προτέρων απαιτήσεις στις απλές εκ των υστέρων πολιτικές αλλαγές και αποτελέσματα που να συνδέονται με πρωτοβουλίες που προϋπήρχαν σε εθνικό επίπεδο στις τρίτες χώρες, αξιοποιώντας εγνωσμένης αξίας και απόδοσης σχήματα διάγνωσης ρυθμιστικών επιπτώσεων<sup>13</sup>. Τέτοια ζητήματα ανακύπτουν και σε άλλες περιπτώσεις αιρεσιμοτήτων που έχουν χρηματοδοτικά στοιχεία.

Η τέταρτη περίπτωση είναι η παροχή οικονομικών ενισχύσεων στο πλαίσιο της Πολιτικής Συνοχής της ΕΕ. Η θεσμοθέτηση συγκεκριμένων όρων για την παροχή χρηματοδότησης στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Συνοχής αρχικά αφορούσε τη διαμόρφωση προγραμμάτων επί τη βάση συγκεκριμένων διαρθρωτικών στόχων που είχαν τεθεί σε πανευρωπαϊκό επίπεδο, έχοντας ως σημείο αναφοράς την ταξινόμηση των περιφερειών των κρατών μελών σε κατηγορίες, δημιουργώντας σχήματα εταιρικής σχέσης μεταξύ των Ευρωπαϊκών οργάνων και των αρμοδίων εθνικών αρχών και λειτουργώντας ως παροχή επιπρόσθετων πόρων ως προς τις εθνικές δημόσιες και ιδιωτικές επενδύσεις για την ανάπτυξη των περιφερειών. Όμως η μεγάλη διεύρυνση της ΕΕ προς την Κεντρική και Ανατολική Ευρώπη το 2004 και κάποια συμπεράσματα ως προς τη διαχειριστική ικανότητα των εθνικών αρχών σε παλαιά και νέα κράτη μέλη οδήγησαν στην καθιέρωση της πιστοποίησης της ικανότητας αυτής ως όρο για την εκταμίευση πόρων και την επιλεξιμότητα των σχετικών δαπανών. Εν συνεχεία, η πολιτική σύνδεση της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Συνοχής με την επίτευξη των στόχων αρχικά της Στρατηγικής της Λισσαβόνας και μετά της Στρατηγικής «Ευρώπη 2020» καθώς και με το οικονομικό πλαίσιο της ΟΝΕ, είχε ως συνέπεια, ειδικά μετά την οικονομική κρίση (κυρίως την περίοδο 2009-2014), να θεσμοθετηθούν νέες αιρεσιμότητες ως εκ των προτέρων όροι διαμόρφωσης του αναγκαίου πλαισίου ρυθμίσεων και συνθηκών για την αποτελεσματική αξιοποίηση των πόρων των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών Ταμείων και Εργαλείων, οι οποίες διακρίνονται σε θεματικές που συνδέονται με τους θεματικούς στόχους και τις επενδυτικές προτεραιότητες που προτείνονται για την Πολιτική Συνοχής και σε γενικές που συνδέονται με τις οριζόντιες πτυχές της υλοποίησης των επιχειρησιακών προγραμμάτων των κρατών μελών. Επιπλέον είχε τεθεί και μια μακροοικονομική αιρεσιμότητα, ως μηχανισμός σύνδεσης μεταξύ της οικονομικής διακυβέρνησης των κρατών μελών και των χρηματοδοτήσεων στο πλαίσιο της Πολιτικής Συνοχής ώστε οι τελευταίες να υποστηρίξουν τις σχετικές συστάσεις του Συμβουλίου, ή για να αντιμετωπίσουν το υπερβολικό έλλειμμα, τις μακροοικονομικές ανισορροπίες ή άλλες οικονομικές και κοινωνικές δυσκολίες. Η επιλογή επικρίθηκε ως πλήττουσα τα κράτη-αποδέκτες των χρηματοδοτήσεων αυτών, καθώς η προβλεπόμενη αναστολή ή και διακοπή πληρωμών για την μη εκπλήρωση των αιρεσιμοτήτων (ειδικά στο μακροοικονομικό επίπεδο) θα μειώσει την θετική επίπτωση των χρηματοδοτήσεων στις περιφέρειες, εστιάζοντας μονομερώς στην οικονομική αποτελεσματικότητα και

---

<sup>13</sup> Για περισσότερες λεπτομέρειες ενδεικτικά βλ. *European Commission*, The future approach to EU budget support to third countries, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2011) 638 final, Brussels, 13.10.2011, *N. Hermes/R. Lensink*, Changing the Conditions for Development Aid: A New Paradigm?, *Journal of Development Studies*, Vol. 37, No 6, 2001, σελ.1-16, *V. Jakupec/M. Kelly*, Development aid: Regulatory Impact Assessment and conditionality, *Impact Assessment and Project Appraisal*, Vol. 34, No 4, 2016, σελ. 319-329, *A. Geske Dijkstra*, The Effectiveness of Policy Conditionality: Eight Country Experiences, *Development and Change*, Vol. 33, No 2, 2002, σελ. 307-334, *J. Faust/S. Koch/N. Molenaers/H. Tavakoli/J. Vanheukelom*, The future of EU Budget support: political conditions, differentiation and coordination, *European Think-Tanks Group*, May 2012.

μειώνοντας την διάσταση της αλληλεγγύης της εν λόγω Πολιτικής, δημιουργώντας «φαύλους κύκλους» προϋποθέσεων και αποτελεσμάτων, χωρίς προστιθέμενη αξία<sup>14</sup>.

Η πέμπτη περίπτωση είναι η παροχή οικονομικής βοήθειας στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας. Ο Μηχανισμός αυτός υπήρξε, μέχρι στιγμής, το τελικό θεσμικό εργαλείο υποστήριξης κρατών-μελών της ΟΝΕ που αντιμετώπισουν δημοσιονομικές δυσκολίες οι οποίες επιβάλλουν την χρηματοδοτική υποστήριξη τους από την ΕΕ. Όλα τα βήματα που έγιναν και οι θεσμικές και πολιτικές πρωτοβουλίες που υπήρξαν μέχρι την θεσμοθέτηση και την ενεργοποίηση του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας εδράζονται στο μοντέλο των «stand-by agreements» που χρησιμοποιούνται από το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, ήτοι στη διαμόρφωση αιρεσιμότητας οικονομικής πολιτικής και στη τμηματική εκταμίευση χαμηλότοκων δανείων, επί τη βάσει διαπιστούμενης προόδου στην ικανοποίηση των όρων που έχουν τεθεί<sup>15</sup>. Και στην περίπτωση αυτή εκφράστηκαν σοβαρότατες ενστάσεις, ανάλογες με αυτές που έχουν εκφραστεί για τις αιρεσιμότητες που έχουν υπάρξει στο προαναφερθέν πεδίο της παροχής αναπτυξιακής και ανθρωπιστικής χρηματοδότησης από την ΕΕ.

## Η πρόταση για πολιτικές αιρεσιμότητες στον προϋπολογισμό της ΕΕ

Έχοντας δει την εμπειρία της ΕΕ στη χρήση της μεθόδου των αιρεσιμότητων, διαπιστώνει κανείς ότι η πρωτοβουλία για την αξιοποίηση της στο πλαίσιο λειτουργίας του προϋπολογισμού της ΕΕ δεν αποτελεί μεγάλο διανοητικό άλμα.

Εφόσον η ΕΕ αποτελεί μια κοινότητα δικαίου με αρχές που αποτελούν θεμελιώδη βάση ύπαρξης και λειτουργίας για αυτή, είναι λογική συνέπεια ο προϋπολογισμός της να διασφαλίζει αυτές τις αρχές ως προϋπόθεση για τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση και αποτελεσματική χρηματοδότηση της ΕΕ. Ιδιαίτερη έμφαση αποδίδεται στην αρχή του κράτους δικαίου, μια αρχή κοινή στις συνταγματικές παραδόσεις όλων των κρατών μελών της ΕΕ που αποτυπώνεται τόσο στο άρθρο 2 ΣυνθΕΕ όσο και στο προοίμιο του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ένωσης, και σημαίνει ότι οι κρατικές δράσεις λαμβάνουν χώρα στο πλαίσιο ενός αποτελεσματικού και αξιόπιστου νομικού πλαισίου, μπορούν να ελέγχονται και, εάν χρειάζεται, να τίθενται υπό

<sup>14</sup> Για περισσότερες λεπτομέρειες ενδεικτικά βλ. *Fr. Bollen/I. Hartwig/Ph. Nicolaidis*, EU Structural Funds beyond Agenda 2000, European Institute of Public Administration, 2000, *A. Evans*, The EU Structural Funds, Oxford University Press, 1999, *S. Lanson*, Financements Européens, Delmas, 2000, *Γ. Εμμανουήλ/Δ. Παπαδοπούλου*, Τα Ευρωπαϊκά Προγράμματα και οι Πολιτικές τους, Εκδόσεις Παπαζήση, 2004, *N.-C. Surubaru*, Administrative capacity or quality of political governance? EU Cohesion Policy in the new Europe, 2007–13, Regional Studies, Vol. 51, No 6, 2017, σελ. 844-856, *B. Καλοπήγα*, Πολιτική Συνοχής και Μακροοικονομική Αιρεσιμότητα: Μια δύσκολη σχέση, Διπλωματική Εργασία στο Μεταπτυχιακό Πρόγραμμα Σπουδών «Διεθνείς Σπουδές» στο Τμήμα Διεθνών και Ευρωπαϊκών Σπουδών στο Πανεπιστήμιο Μακεδονίας, 2016, *M. Jouen*, The Macro-economic Conditionality, the story of a triple penalty for regions, Notre Europe Policy Paper 131, March 2015, *P. Tokarski/S. Verhelst*, Macroeconomic Conditionality in Cohesion Policy: Added Value or Unnecessary Burden?, European Policy Brief No 13, November 2012, *A.-M. Porras-Gómez*, Metagovernance and Control of Multilevel Governance Frameworks: The Case of the EU Structural Funds' Financial Execution, Regional & Federal Studies, Vol. 24, No. 2, 2014, σελ. 173-188, *Κ. Μουσουρούλης*, Δημόσιες Επιλογές (Μια προσωπική αφήγηση) – Κοινοτικοί Πόροι: Ευκαιρίες και Προκλήσεις, Εκδόσεις Σιδέρης, 2010, ιδίως σελ. 283-290, *P. Graig*, EU Administrative Law, Oxford University Press, 2006, σελ. 69-96.

<sup>15</sup> Για περισσότερες λεπτομέρειες ενδεικτικά βλ. *S. Greer*, Structural adjustment comes to Europe: Lessons for the Eurozone from the conditionality debates, Global Social Policy, Vol. 14, No 1, 2014, σελ. 51-71, *D. V. Skiadas*, Greek Fiscal Governance: The EU's Impact on Fiscal Sovereignty, σε S.N. Litsas/A. Tziampiris (ed), Foreign Policy Under Austerity-Greece's Return to Normality?, Palgrave MacMillan, 2017, σελ. 161-201, σε σελ. 168-192 και τις εκεί παραπομπές, *D. V. Skiadas*, Tackling Greece's Financial Crisis – A legal-institutional viewpoint, σε K.A. Landas/S. N. Litsas/D. V. Skiadas, Statelessness and Sovereign Debt – Greece in the European Conundrum, Lexington Books, 2013, σελ. 81-171 και τις εκεί παραπομπές.

αμφισβήτηση με την παροχή δυνατότητας αποτελεσματικής προσφυγής. Σε επίπεδο ΕΕ η αρχή του κράτους δικαίου προστατεύεται από τη διαδικασία του άρθρου 7 ΣυνθΕΕ που προβλέπει διαδικασίες διάγνωσης παραβίασης και επιβολής κυρώσεων από τα όργανα της ΕΕ εις βάρος του εμπλεκόμενου κράτους, ενώ σε εθνικό επίπεδο προβλέπονται μηχανισμοί σε όλα τα κράτη, καθώς κάτι τέτοιο είναι επιβεβλημένη συμμόρφωση προς το ενωσιακό κεκτημένο. Κατά το σκεπτικό της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, υπάρχει σαφής σύνδεση μεταξύ του σεβασμού του κράτους δικαίου και της αμοιβαίας εμπιστοσύνης και οικονομικής αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, κάτι που επιβάλλει την ύπαρξη συμπληρωματικού μηχανισμού ελέγχου και επιβολής κυρώσεων σε περίπτωση παραβίασης της αρχής αυτής. Μάλιστα η Επιτροπή εκτιμά ότι αυτή η παραβίαση που συνίσταται σε γενικευμένες ελλείψεις όσον αφορά το κράτος δικαίου σε ένα κράτος μέλος προκαλεί κίνδυνο οικονομικής ζημίας ο οποίος πλήττει ευθέως τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης, για τη προτασία των οποίων πρέπει η ΕΕ να μπορεί να θεσπίζει τα κατάλληλα μέτρα. Η κεντρική ιδέα της πρότασης είναι να εκδίδεται σχετική απόφαση του Συμβουλίου έπειτα από πρόταση της Επιτροπής. Η απόφαση θεωρείται ότι έχει εγκριθεί από το Συμβούλιο, εκτός εάν αυτό αποφασίσει, με ειδική πλειοψηφία, να απορρίψει την πρόταση της Επιτροπής εντός ενός μήνα από την έγκρισή της από την Επιτροπή (σύστημα αντίστροφης πλειοψηφίας). Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο θα πρέπει επίσης να συμμετέχει πλήρως σε όλα τα στάδια. Τα μέτρα πρέπει να εγκρίνονται με πλήρη τήρηση των αρχών της διαφάνειας και της αναλογικότητας. Είναι επίσης σημαντικό να διασφαλίζεται ότι οι συνέπειες των μέτρων συνδέονται επαρκώς με τον στόχο της χρηματοδότησης και ιδίως να εξασφαλιστεί ότι οι συνέπειες βαρύνουν εκείνους που είναι υπεύθυνοι για τις διαπιστωθείσες ελλείψεις και όχι τους επιμέρους δικαιούχους της χρηματοδότησης της ΕΕ<sup>16</sup>.

Ως βασικό νομοθετικό εργαλείο για τη θεσμοθέτηση αυτής της πολιτικής αιρεσιμότητας έχει προταθεί να θεσπιστεί αυτοτελής Κανονισμός βάσει του άρθρου 322 ΣυνθΛΕΕ (που παραπέμπει στη συνήθη νομοθετική διαδικασία του άρθρου 294 ΣυνθΛΕΕ), δηλαδή έχει την ίδια νομική βάση με τον Δημοσιονομικό Κανονισμό της ΕΕ.<sup>17</sup>

Το ουσιαστικό περιεχόμενο του προτεινόμενου Κανονισμού έχει τα εξής στοιχεία:<sup>18</sup>

Θέτει ως σκοπό του την την προστασία του προϋπολογισμού της Ένωσης στην περίπτωση γενικευμένων ελλείψεων όσον αφορά το κράτος δικαίου στα κράτη μέλη. Ορίζει την αρχή του κράτους δικαίου εντάσσοντας σε αυτή την αρχή της νομιμότητας, της ασφάλειας δικαίου, της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας (ιδίως ως προς τα θεμελιώδη δικαιώματα), της διάκρισης των εξουσιών (με έμφαση στην ανεξαρτησία των δικαστηρίων), και της ισότητας έναντι του νόμου. Η γενικευμένη έλλειψη ως προς αυτά θα συνίσταται σε διαδεδομένη ή επαναλαμβανόμενη πρακτική ή παράλειψη ή μέτρο λαμβανόμενο από δημόσιες αρχές που επηρεάζει το κράτος δικαίου, ενώ το υποκειμενικό πεδίο εφαρμογής του Κανονισμού περιλαμβάνει τους κρατικούς φορείς όπως τους ορίζει ο Δημοσιονομικός Κανονισμός (κεντρική διοίκηση, αποκεντρωμένη διοίκηση, τοπική αυτοδιοίκηση, ΝΠΔΔ, κρατικά ΝΠΙΔ).

Τίθενται διάφορες περιπτώσεις ως προϋποθέσεις ενεργοποίησης του προβλεπόμενου κυρωτικού μηχανισμού. Για την ενεργοποίηση αυτή δεν αρκεί η εκ του αποτελέσματος διαπιστούμενη επίδραση μιας πράξης ή παράλειψης στο κράτος δικαίου αλλά και η διακινδύνευση επίδρασης. Τέτοιες πράξεις ή παραλείψεις αφορούν ενδεικτικά τη διακινδύνευση της ανεξαρτησίας του δικαστικού σώματος, την

<sup>16</sup> Βλ. *European Commission*, όπου παραπάνω, υποσ. 6, σελ. 1-2.

<sup>17</sup> Βλ. *European Commission*, όπου παραπάνω, υποσ. 6, σελ. 3.

<sup>18</sup> Βλ. *European Commission*, όπου παραπάνω, υποσ. 6, σελ. 6-13

παράλειψη αποτροπής, διόρθωσης και επιβολής κυρώσεων σε αυθαίρετες ή παράνομες αποφάσεις εκ μέρους των δημόσιων αρχών και τον περιορισμό της διαθεσιμότητας και της αποτελεσματικότητας των ένδικων μέσων και συνδέονται αυτές οι περιπτώσεις με συνθήκες που πάλι ενδεικτικά μπορούν να αφορούν την εύρυθμη λειτουργία των διοικητικών, δικαστικών και εισαγγελικών αρχών, και την εκδήλωση συμπεριφορών απάτης, διαφθοράς ή παραβιάσεων του δικαίου της ΕΕ που πλήττουν τα οικονομικά συμφέροντα της ΕΕ, και παρεμποδίζουν την ανάκτηση αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών καθώς και την αποτελεσματική και έγκαιρη συνεργασία με την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης και την Ευρωπαϊκή Εισαγγελία.

Οι κυρώσεις, αναλόγως του πλαισίου διαχείρισης των ευρωπαϊκών πόρων που ισχύει για την εκάστοτε διαχείριση σύμφωνα με το Δημοσιονομικό Κανονισμό (άμεση, έμμεση, επιμερισμένη), και λαμβανομένης υπόψιν της αρχής της αναλογικότητας, μπορούν να συνίστανται σε αναστολή πληρωμών, σε απαγόρευση νέων νομικών δεσμεύσεων, σε αναστολή έγκρισης προγραμμάτων, σε μείωση προχρηματοδότησης, σε αναστολή ή μείωση ανάληψης υποχρεώσεων, σε διακοπή προσθεσμιών πληρωμής, κλπ. Η επιβολή κυρώσεων δεν άρει την υποχρέωση των εθνικών αρχών να συνεχίσουν την υλοποίηση των προγραμμάτων, ιδίως όταν αυτό συνεπάγεται καταβολή πληρωμών σε τελικούς δικαιούχους/αποδέκτες.

Η διαδικασία επιβολής των κυρώσεων εκκίνηει από τη διαπίστωση της Επιτροπής περί συνδρομής των προϋποθέσεων ενεργοποίησης της διαδικασίας και την αποστολή γραπτής κοινοποίησης προς το εμπλεκόμενο κράτος μέλος ώστε αυτό να απαντήσει. Αξιοποιείται κάθε σχετικό έγγραφο και κάθε πληροφορία ώστε η Επιτροπή να αξιολογήσει την κατάσταση. Το εμπλεκόμενο κράτος εκθέτει αναλυτικά τις απόψεις του εντός μηνιαίας -το λιγότερο- προθεσμίας από τη λήψη της κοινοποίησης της Επιτροπής και προτείνει και τυχόν λήψη διορθωτικών μέτρων. Επί τη βάση όλων των στοιχείων που έχει στη διάθεση της η Επιτροπή κρίνει αν συντρέχει γενικευμένη έλλειψη ως προς το κράτος δικαίου και σε θετική περίπτωση υποβάλλει στο Συμβούλιο πρόταση εκτελεστικής πράξης σχετικά με τα κατάλληλα μέτρα, η οποία θεωρείται εγκεκριμένη εκτός εάν το Συμβούλιο αποφασίσει, με ειδική πλειοψηφία, να απορρίψει ή να τροποποιήσει την πρόταση της Επιτροπής εντός ενός μήνα από την έγκρισή της από την Επιτροπή. Τα μέτρα αίρονται με την ίδια διαδικασία εάν η Επιτροπή αυτοβούλως ή κατόπιν τεκμηριωμένης αίτησης του εμπλεκόμενου κράτους, κρίνει, με βάση τα στοιχεία που έχει στη διάθεση της, ότι η γενικευμένη έλλειψη προς το κράτος δικαίου έχει αποκατασταθεί. Για όλα τα στάδια της διαδικασίας και τα επιβαλλόμενα μέτρα το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο τηρείται ενήμερο άμεσα από την Επιτροπή.

### **Ανάλυση και Αξιολόγηση του προτεινόμενου Κανονισμού**

Μέχρι στιγμής η πρόταση της Επιτροπής για την καθιέρωση πολιτικών αιρεσιμοτήτων στη χρηματοδότηση από τον προϋπολογισμό της ΕΕ εξετάζεται στο πλαίσιο της συνολικότερης πρότασης της Επιτροπής για το ΠΔΠ της περιόδου 2021-2027. Στο πλαίσιο αυτό το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο δεν έχουν τοποθετηθεί ακόμη επισήμως. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, σε μια πρώτη πολύ γενική εκτίμηση της συνολικής πρότασης, αναφέρθηκε θετικά για την πρωτοβουλία της Επιτροπής να προτείνει τη δημιουργία μηχανισμού προστασίας του κράτους δικαίου με άξονα τον προϋπολογισμό της ΕΕ, θέτοντας όμως ως καίριο σημείο προβληματισμού και εξέτασης τον περιορισμό των επιπτώσεων των όποιων μέτρων ώστε να μην πληγούν άδικα οι τελικοί δικαιούχοι/αποδέκτες<sup>19</sup>.

<sup>19</sup> Βλ. *European Parliament, Resolution of 30 May 2018 on the 2021-2027 multiannual financial framework and own resources (2018/2714(RSP))*, Doc. No P8\_TA-PROV(2018)0226, para 10.

Πιο ενδελεχής υπήρξε η προσέγγιση της Επιτροπής των Περιφερειών, η οποία καλωσόρισε επί της αρχής την πρωτοβουλία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και πρότεινε συγκεκριμένες αλλαγές στο κείμενο του προτεινόμενου Κανονισμού, εστιάζοντας κυρίως στην εξαίρεση από το ρυθμιστικό πεδίο του των φορέων που ανήκουν στις αιρετές τοπικές και περιφερειακές αρχές καθώς δεν ελέγχονται από τις κεντρικές διοικήσεις και κατά κανόνα δεν εμπλέκονται σε προγράμματα που διαχειρίζεται άμεσα και έμμεσα η Ευρ.Επιτροπή και στην ανάγκη η Επιτροπή να υποβάλλει μια εκτίμηση επιπτώσεων των μέτρων στα δημοσιονομικά μεγέθη (εθνικά και υποεθνικά) του εμπλεκόμενου κράτους<sup>20</sup>.

Τέλος χρήσιμη είναι η Γνώμη που εξέδωσε το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο (ΕΕΣ) στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του επί του προτεινόμενου Κανονισμού, καθώς, λόγω του περιεχομένου της πρότασης, αφορά στο πεδίο αρμοδιότητας του. Μια ενδιαφέρουσα παρατήρηση του ΕΕΣ είναι ότι δεν διενεργήθηκε εκτίμηση επιπτώσεων της πρότασης, παρά τη σχετική υποχρέωση της Επιτροπής, καθώς η τελευταία ισχυρίστηκε ότι δεδομένης της εξειδικευμένης στοχοθεσίας της προτεινόμενης ρύθμισης να προστατευθεί η χρήστη δημοσιονομική διαχείριση και τα οικονομικά συμφέροντα της ΕΕ, η μόνη εναλλακτική θα ήταν να διατηρηθεί το status quo χωρίς καμία διαδικασία, άρα δεν υπήρχε πεδίο διερεύνησης επιπτώσεων<sup>21</sup>. Το ΕΕΣ έκρινε ότι η ύπαρξη μιας τέτοιας εκτίμησης θα βοηθούσε τα αρμόδια νομοθετικά όργανα να καταλήξουν σε καλύτερα τεκμηριωμένες αποφάσεις<sup>22</sup>. Άλλο συναφές ενδιαφέρον σημείο κριτικής ήταν η έλλειψη ειδικής διαβούλευσης με τα ενδιαφερόμενα μέρη, επίσης παρά τη σχετική υποχρέωση της Επιτροπής, κάτι που η Επιτροπή δικαιολόγησε λόγω της ευρείας συζήτησης που έχει γίνει για το θέμα τόσο στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο όσο και στο Συμβούλιο<sup>23</sup>, αν και το ΕΕΣ θεώρησε ότι θα είχε ιδιαίτερη σημασία η διαβούλευση, εντός του προβλεπόμενου σχετικού ειδικού πλαισίου πριν τη δημοσιοποίηση της πρότασης<sup>24</sup>. Ίσως μάλιστα να είχαν προληφθεί αντιδράσεις, όχι τόσο επί της αρχής αλλά επί των λεπτομερειών της τελικής πρότασης.

Εκτός όμως από τα διαδικαστικά ζητήματα, το ΕΕΣ ανέδειξε και κάποια θέματα ουσίας που χρήζουν εξέτασης. Αναλύοντας τις διαδικασίες που ο προτεινόμενος Κανονισμός προβλέπει τόσο για τη διάγνωση συνδρομής των προϋποθέσεων («γενικευμένη έλλειψη ως προς το κράτος δικαίου») όσο και για τη λήψη των μέτρων, το ΕΕΣ διέγινωσε ότι η Επιτροπή αποκτά ιδιαίτερα αυξημένη διακριτική ευχέρεια στην άσκηση των αποδιδόμενων αρμοδιοτήτων της καθώς η ποιοτική αξιολόγηση που θα κάνει στο υλικό που θα έχει στη διάθεση της (το οποίο επίσης δεν προσδιορίζεται με σαφήνεια) δεν εδράζεται σε συγκεκριμένα κριτήρια (κάτι που πάντως η Επιτροπή θεωρεί θεμικό καθώς αφενός η απαρρίθμιση περιπτώσεων θα αποδυνάμωνε το μηχανισμό λόγω του κινδύνου να μην προβλεφθούν όλες οι πιθανές περιπτώσεις και αφετέρου το βάρος της απόδειξης –σε περίπτωση δικαστικού ελέγχου- έγκειται στην ίδια και το Συμβούλιο) ώστε να μπορεί να διασφαλιστεί η συνεκτική εφαρμογή των διαταξέων και να εξασφαλίζεται η ισότιμη μεταχείριση των κρατών μελών στο πλαίσιο

<sup>20</sup> *European Committee of the Regions (Rapporteur N. Dobroslavić)*, Opinion on the Multiannual Financial Framework package for the years 2021-2027, 131st plenary session, 8-10 October 2018, Doc No. COR-2018-02389-00-00-PAC-TRA (EN/HR) σελ. 3-5.

<sup>21</sup> Βλ. *European Commission*, όπου παραπάνω, υποσ. 6, σελ. 4

<sup>22</sup> Βλ. *Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο*, Γνώμη αριθ. 1/2018 σχετικά με την από 2ας Μαΐου 2018 πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την προστασία του προϋπολογισμού της Ένωσης στην περίπτωση γενικευμένων ελλείψεων όσον αφορά το κράτος δικαίου στα κράτη μέλη, 12 Ιουλίου 2018, ΕΕ 2018, C 291/1 σκέψη 18.

<sup>23</sup> Βλ. *European Commission*, όπου παραπάνω, υποσ. 6, σελ. 3

<sup>24</sup> Βλ. *Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο*, όπου παραπάνω, υποσ. 22, σκέψη 17.

του προτεινόμενου Κανονισμού<sup>25</sup>. Πρόκειται για μια επιλογή στην κατεύθυνση της τάσης ενίσχυση των υπερεθνικών οργάνων της Ένωσης έναντι των εθνικών αρχών, σε ένα ευρύτερο πλαίσιο περαιτέρω προώθησης της διαδικασίας της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

Συμφωνα με μια άλλη παρατήρηση, στον προτεινόμενο Κανονισμό δεν τάσσονται προθεσμίες στην Επιτροπή για να δράσει (η ίδια ισχυρίζεται ότι οφείλει να ενεργεί εντός ευλόγου χρονικού διαστήματος), αν και για τα εμπλεκόμενα κράτη-μέλη τίθενται χρονικά όρια δράσης, μια έλλειψη που υπάρχει και στη διαδικασία του άρθρου 7ΣυνθΕΕ για τη διαπίστωση και επιβολή κυρώσεων σε περίπτωση παραβίασης των αρχών του άρθρου 2 ΣυνθΕΕ (σεβασμός ανθρωπίνης αξιοπρέπειας, της ελευθερίας, της δημοκρατίας, της ισότητας, του κράτους δικαίου, των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, και των μειονοτήτων) και την επιβολή κυρώσεων<sup>26</sup>. Οι δυο διαδικασίες έχουν το ίδιο σημείο αναφοράς (παραβίαση αρχών του άρθρου 2ΣυνθΕΕ). Όμως έχει υποστηριχθεί πως η διαδικασία του άρθρου 7ΣυνθΕΕ έχει περιορισμένη αποτελεσματικότητα δεδομένης της πολιτικής φύσης των συμπεριφορών που καλείται να ελέγξει<sup>27</sup> και πως η βασική δυνατότητα της ΕΕ σε τέτοιες περιπτώσεις είναι ο διάλογος, η πειθώ και η δημόσια καταγγελία, αντί της επιβολής κυρώσεων, κάτι που μάλιστα πολύ πιθανό να προκαλέσει έντονες αντιευρωπαϊκές αντιδράσεις από τους λαούς των εμπλεκόμενων χωρών, δημιουργώντας κοινωνική πίεση στις κυβερνήσεις να αντιδράσουν με τη σειρά τους<sup>28</sup>. Το αν η εικόνα ενός ηγέτη ως «καλού Ευρωπαίου» υπό την έννοια της συμμόρφωσης του με τα επιλογές και τις ενέργειες της ΕΕ βαρύνει περισσότερο ως κριτήριο στις πολιτικές προτεραιότητες του εξαρτάται από το μέγεθος του πολιτικού κόστους που προκαλείται όταν η συμμόρφωση αυτή, στο πλαίσιο της εφαρμογής του δικαίου της ΕΕ, συνεπάγεται την ακύρωση εθνικών πολιτικών και νομοθετικών επιλογών<sup>29</sup>. Είναι λοιπόν ασφαλές να ισχυριστεί κάποιος ότι η πρόταση για τις πολιτικές αιρεσιμότητες στις χρηματοδοτήσεις του προϋπολογισμού της ΕΕ αποσκοπεί στην κάλυψη αυτής της συστημικής αδυναμίας του θεσμικού πλαισίου της ΕΕ και μάλιστα με διαδικασίες, που όπως προαναφέρθηκε, επιτρέπουν μεγάλη ευχέρεια δράσης στην Επιτροπή έναντι των εμπλεκόμενων κρατών μελών. Ουσιαστικά με αυτή τη πρόταση ο προϋπολογισμός της ΕΕ εργαλειοποιείται και αυξάνει τον αντίκτυπο του στο θεσμικό σύστημα της Ένωσης καθώς συνδέεται άμεσα, σε οριζόντιο επίπεδο και όχι τομεακό, με όρους που συνεπάγονται αλλαγές σε εθνικές πολιτικές επιλογές, και έτσι δημιουργείται μια επιπλέον μορφή πίεσης προς τα κράτη που δεν έχει θεσμικό/πολιτικό χαρακτήρα αλλά δημοσιονομικό<sup>30</sup>.

<sup>25</sup> Βλ. *Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο*, όπου παραπάνω, υποσ. 22, σκέψεις 12-16 και 19-23.

<sup>26</sup> Βλ. *Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο*, όπου παραπάνω, υποσ. 22, σκέψη 24.

<sup>27</sup> Μόλις πρόσφατα ενεργοποιήθηκε για πρώτη φορά η σχετική διαδικασία κατά της Πολωνίας για τις νομοθετικές πρωτοβουλίες ως προς τον έλεγχο του ανωτάτου δικαστηρίου της χώρας από την εκτελεστική εξουσία. Για λεπτομέρειες βλ. ενδεικτικά *W. Przybylski & E. Zgut*, The systemic risk that Europe has to face, 27.7.2018, διαθέσιμο online σε <https://euobserver.com/opinion/142471> στις 30.7.2018, , *A. Rettman*, EU court adds weight to concerns on Polish judiciary, 25.7.2018, διαθέσιμο online σε <https://euobserver.com/justice/142466> στις 30.7.2018, *του ίδιου*, Judicial affair: Polish juggernaut rolls on, 27.7.2018, διαθέσιμο online σε <https://euobserver.com/justice/142481> στις 30.7.2018.

<sup>28</sup> Βλ. αναλυτικότερα *B. Schlipphak/O. Treib*, Playing the blame game on Brussels: the domestic political effects of EU interventions against democratic backsliding, *Journal of European Public Policy*, Vol. 24 No 3, 2017, σελ. 352-365, *U. Sedelmeier*, Political safeguards against democratic backsliding in the EU: the limits of material sanctions and the scope of social pressure, *Journal of European Public Policy*. Vol. 24, No 3, 2017, σελ. 337-351.

<sup>29</sup> Βλ. αναλυτικότερα, *A. Burcu Bayram*, Good Europeans? How European identity and costs interact to explain politician attitudes towards compliance with European Union law, *Journal of European Public Policy*, Vol. 24, No 1, 2017, σελ. 42-60.

<sup>30</sup> Βλ. αναλυτικότερα *M. Kölling*, Policy conditionality – a new instrument in the EU budget post-2020?, *European Policy Analysis* No 10, SIEPS, November 2017.

Η εργαλειοποίηση, κατά τέτοιο τρόπο, του προϋπολογισμού της ΕΕ δημιουργεί προφανώς αντανάκλαστικές αντιδράσεις σε κράτη που ήδη βρίσκονται σε αντιπαράθεση με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή για θέματα εφαρμογής ή όχι της αρχής του κράτους δικαίου και των άλλων αρχών του άρθρου 2ΣυνθΕΕ, όπως η Πολωνία, η Ουγγαρία, η Τσεχία και η Ρουμανία. Και το αντεπιχείρημα που μπορεί να τεθεί για την εργαλειοποίηση αυτή είναι ότι οι πόροι που χρηματοδοτούν τον προϋπολογισμό της ΕΕ, παρά την ένταξη τους στο σύστημα των ιδίων πόρων της Ένωσης, επί της ουσίας προέρχονται από συναλλαγές και οικονομική δραστηριότητα που έχουν αναφορές σε εθνικό επίπεδο δηλ. α) εισφορές, πριμοδοτήσεις, δασμούς του κοινού δασμολογίου και λοιπούς δασμούς που θεσπίζονται από τα θεσμικά όργανα της Ένωσης επί των συναλλαγών με τρίτες χώρες, εισφορές και άλλα τέλη στο πλαίσιο της κοινής οργάνωσης των αγορών ζάχαρης, β) έσοδα από την εφαρμογή ενιαίου συντελεστή (0,30% εκτός από Γερμανία, Ολλανδία και Σουηδία που είναι 0,15%) για όλα τα κράτη μέλη στις εναρμονισμένες βάσεις υπολογισμού του ΦΠΑ, γ) έσοδα από την εφαρμογή ενιαίου συντελεστή, που καθορίζεται στο πλαίσιο της διαδικασίας του προϋπολογισμού βάσει όλων των άλλων εσόδων, στο άθροισμα των ΑΕΕ όλων των κρατών μελών<sup>31</sup>. Επομένως, δε θα στερείται τελείως βασιμότητας τυχόν ισχυρισμός ότι είναι προβληματικό να στερούνται τα κράτη-μέλη, πόρους που τα ίδια έχουν συνεισφέρει στον προϋπολογισμό της ΕΕ για λόγους που ανάγονται σε εκτιμήσεις ενός μη αιρετού οργάνου όπως η Επιτροπή. Συστημική λύση ως αντίλογος σε αυτόν τον ισχυρισμό μπορεί να αναζητηθεί στην πρόταση της Επιτροπής για την μετεξέλιξη του συστήματος των ιδίων πόρων της ΕΕ προς μια πιο ενωσιακή προοπτική με τη θεσμοθέτηση νέων αυτοτελών ιδίων πόρων, που να έχουν πιο έντονη αναφορά στο ευρωπαϊκό επίπεδο και θα βασίζονται στην κοινή ενοποιημένη βάση φορολογίας εταιρειών, στο σύστημα εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και στα απορρίμματα πλαστικών συσκευασιών που δεν ανακυκλώνονται<sup>32</sup>. Εάν οι πόροι του προϋπολογισμού της ΕΕ πάψουν να εμπíπτουν στο πλαίσιο δράσης των κρατών μελών, τότε η εργαλειοποίηση του προϋπολογισμού της ΕΕ, εν ονόματι των λαών της ΕΕ που θα καταβάλουν άμεσα τους πόρους χρηματοδότησης του, για την προστασία των αρχών και των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ θα έχει πολύ σταθερότερη βάση.

Συναφές ως προς τη διαχείριση των αντιδράσεων από κάποια κράτη-μέλη είναι και το ζήτημα της νομικής βάσης του προτεινόμενου Κανονισμού. Προαναφέρθηκε ότι η πρόταση εδράζεται στο άρθρο 322ΣυνθΕΕ που αναφέρεται στη συνήθη νομοθετική διαδικασία του άρθρου 294ΣυνθΕΕ. Κατά την Επιτροπή μάλιστα, οι ρυθμίσεις του προτεινόμενου Κανονισμού θα μπορούσαν να ενσωματωθούν στο Δημοσιονομικό Κανονισμό της Ένωσης ο οποίος βασίζεται στην ίδια νομική βάση<sup>33</sup>, αποκτώντας έτσι συμβολισμούς απόλυτης ένταξης της προτεινόμενης διαδικασίας στο σύστημα δημοσιονομικής διακυβέρνησης της ΕΕ. Όμως η επιλογή της εν λόγω νομικής βάσης έχει πιο κρίσιμες επιπτώσεις. Υπενθυμίζεται ότι ο προτεινόμενος Κανονισμός εντάσσεται στη συνολική πρόταση της Επιτροπής για το ΠΔΠ 2021-2027, η οποία αφορά τη θέσπιση Κανονισμού για το ΠΔΠ, όπου ακολουθείται κατά το άρθρο 312ΣυνθΛΕΕ ειδική νομοθετική διαδικασία που επιβάλλει ομοφωνία των μελών του

<sup>31</sup> Βλ. λεπτομέρειες για το ισχύον σύστημα ιδίων πόρων της ΕΕ σε Απόφαση του Συμβουλίου της 26ης Μαΐου 2014 για το σύστημα των ιδίων πόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2014/335/ΕΕ, Ευρατόμ), ΕΕ L 168/105.

<sup>32</sup> Βλ. αναλυτικά για την πρόταση αυτή *European Commission*, Proposal for a Council Regulation on the methods and procedure for making available the Own Resources based on the Common Consolidated Corporate Tax Base, on the European Union Emissions Trading System and on Plastic packaging waste that is not recycled, and on the measures to meet cash requirements, COM(2018) 326 final, Brussels, 2.5.2018, *European Commission*, COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Financing the EU budget: report on the operation of the own resources system Accompanying the document Proposal of a Council Decision on the system of Own Resources of the European Union (COM(2018) 325 final), SWD(2018) 172 final, Brussels, 2.5.2018.

<sup>33</sup> Βλ. *European Commission*, όπου παραπάνω, υποσ. 6, σελ. 2.

Συμβουλίου. Με ήδη εκπεφρασμένη τη διαφωνία κρατών όπως η Πολωνία και η Ουγγαρία για τον προτεινόμενο Κανονισμό, τυχόν συμπερίληψη του περιεχομένου του στο κείμενο του Κανονισμού για το ΠΔΠ θα οδηγούσε σε αδιέξοδο. Επομένως η επιλεγείσα νομική βάση που επιτρέπει τη λήψη απόφασης στο Συμβούλιο επί τη βάση πλειοψηφίας (μόνο κατ' εξαίρεση απαιτείται ομοφωνία επί τροπολογιών για τις οποίες η Επιτροπή έχει εκφέρει αρνητική γνώμη) καθιστά εφικτή τη θέσπιση του προτεινόμενου Κανονισμού, με το να «ξεπεραστούν» οι αντιδράσεις κάποιων κρατών-μελών.

Ένας σχετικός προβληματισμός προκύπτει και από την αναφορά της προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ ως σκοπό των ρυθμίσεων του προτεινόμενου Κανονισμού. Ο όρος «προστασία των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ» στο πλαίσιο του πρωτογενούς δικαίου της ΕΕ είναι συνυφασμένος είτε με την ποινική προστασία των εν λόγω συμφερόντων (άρθρο 85ΣυνθΛΕΕ για τη Eurojust και άρθρο 86ΣυνθΛΕΕ για την Ευρωπαϊκή Εισαγγελία) είτε με την λήψη μέτρων για συγκεκριμένες εγκληματικές πράξεις όπως η απάτη εις βάρος αυτών των συμφερόντων (βλ. άρθρο 325ΣυνθΛΕΕ). Οι διατάξεις αυτές παρέχουν εξουσιοδότηση προς έκδοση νομοθετικών πράξεων και συνεπώς θα μπορούσε να ισχυριστεί κάποιος ότι θα μπορούσαν να λειτουργήσουν ως νομική βάση του προτεινόμενου Κανονισμού, εφόσον αυτός έχει συναφή σκοπό. Δεδομένης της «αρνητικής» φόρτισης όμως που έχουν οι εν λόγω διατάξεις για τα υποκείμενα των εκεί περιγραφόμενων πράξεων εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ, και με δεδομένο ότι τα εμπλεκόμενα πρόσωπα θα είναι κατά πάσα πιθανότητα στελέχη της πολιτικής ηγεσίας των αρχών των εμπλεκόμενων κρατών, η έστω και έμμεση απόδοση τέτοιων χαρακτηρισμών, μέσω της χρήσης των εν λόγω διατάξεων ως βάση για τον προτεινόμενο Κανονισμό, θα οδηγούσε μαθηματικά σε ευθεία σύγκρουση, σε θεσμικό επίπεδο, με κράτη που ήδη θεωρούν ότι ο εν λόγω Κανονισμός τα «φωτογραφίζει» (π.χ. Πολωνία, Ουγγαρία).

Τέλος, δυο σημαντικά ζητήματα όπου το ΕΣΣ υιοθετεί και την προαναφερθείσα προσέγγιση της Επιτροπής των Περιφερειών είναι τα εξής:

α) η ανάγκη αφενός προστασίας των τελικών δικαιούχων/αποδεκτών των χρηματοδοτήσεων από τον προϋπολογισμό της ΕΕ. Για το θέμα αυτό ο προτεινόμενος Κανονισμός λαμβάνει μέριμνα όπως αναγνωρίζει και το ΕΣΣ θεωρώντας όμως ότι πρέπει να γίνει αξιολόγηση των επιπτώσεων από την Επιτροπή<sup>34</sup>. Επίσης πρέπει να επισημανθεί ότι τυχόν «μετακύλιση», σκόπιμη ή τυχαία, του βάρους των μέτρων στους τελικούς δικαιούχους/αποδέκτες των χρηματοδοτήσεων θα έχει πολύ αρνητικές συνέπειες για την ΕΕ. Έχει καταγραφεί κατόπιν ερευνών ότι οι αιρεσιμότητες που έχουν επιπτώσεις στο επίπεδο εισοδήματος, ευημερίας και διαβίωσης των πολιτών δημιουργούν στην κοινωνία αντιδράσεις και άρνηση πολιτικής συμμετοχής (π.χ. στις εκλογές για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο), μείωση του ενδιαφέροντος για τις εξελίξεις στην ΕΕ και έτσι πλήττουν τη δημοκρατική νομιμοποίηση της<sup>35</sup>. Με δεδομένα τα φαινόμενα αμφισβήτησης της ΕΕ λόγω των χειρισμών της στην αντιμετώπιση της οικονομικής κρίσης και της προσφυγικής/μεταναστευτικής κρίσης, δεν έχει την πολυτέλεια η Ένωση δημιουργίας επιπλέον λόγων δυσaráσκειας προς αυτήν.

β) η ανάγκη εκτίμησης των συνεπειών των μέτρων του προτεινόμενου Κανονισμού επί των εθνικών προϋπολογισμών. Το ΕΕΣ γνωρίζει ότι συχνά η καταβολή εθνικών και ενωσιακών κονδυλίων, στο πλαίσιο διαφόρων εθνικών και ευρωπαϊκών

<sup>34</sup> Βλ. *Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο*, όπου παραπάνω, υποσ. 22, σκέψη 26-28.

<sup>35</sup> Βλ. αναλυτικότερα σε *S. Watson, Does Welfare Conditionality Reduce Democratic Participation? Comparative Political Studies*, Vol. 48, No. 5, 2015, σελ. 645-686.

πολιτικών, εξαρτάται από τη διαθεσιμότητα πιστώσεων των εθνικών προϋπολογισμών και η αποστέριση των χρηματοδοτήσεων από τον προϋπολογισμό της ΕΕ θα αυξήσει σημαντικά την ανάγκη χρήσης εθνικών πόρων για την αναπλήρωση τους, κάτι που θα επιβαρύνει τις δαπάνες των εθνικών προϋπολογισμών στο ασφυκτικό πλαίσιο δημοσιονομικής πειθαρχίας που έχει διαμορφωθεί για τα κράτη μέλη της ΕΕ, επομένως είναι σκόπιμο οι προτάσεις της Επιτροπής για την επιβολή μέτρων να συνοδεύονται από αξιολογήσεις των επιπτώσεων τους στους εθνικούς προϋπολογισμούς<sup>36</sup>. Άλλωστε τόσο η δημόσια επιλογή της δημοσιονομικής πειθαρχίας σε επίπεδο ΕΕ όσο και ο προτεινόμενος Κανονισμός έχουν ως αιτιολογική βάση την εξυπηρέτηση του συμφέροντος της ΕΕ, είτε σε επίπεδο οικονομικής πολιτικής (διαμόρφωση υγιών δημοσιονομικών συνθηκών), είτε σε επίπεδο προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ (αποτροπή δαπανών του προϋπολογισμού της ΕΕ στο πλαίσιο παρανόμων ενεργειών). Θα είναι οξύμωρο, στο πλαίσιο της ΕΕ, η μια πολιτική επιλογή να αποτελεί τροχοπέδη ή κίνδυνο για την άλλη.

### **Ως Κατακλείδα...**

Η πορεία για το επόμενο ΠΔΠ, αυτό της περιόδου 2021-2027 προβλέπεται δύσκολη. Ήδη οι προτεινόμενες αλλαγές στις δημοσιονομικές προτεραιότητες της ΕΕ που περιλαμβάνονται στην πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, με έμφαση σε πολιτικές όπως η Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφαλείας ή η ενίσχυση των δυνάμεων συνοριοφυλακής της ΕΕ για τον έλεγχο των μεταναστευτικών ροών, κλπ με αντίστοιχη μείωση πόρων σε παραδοσιακές πολιτικές όπως η Κοινή Αγροτική Πολιτική ή η Πολιτική Συνοχής, έχουν προκαλέσει αντιδράσεις από διάφορα κράτη μέλη, ενώ και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έχει διατυπώσει επί της αρχής σοβαρές επιφυλάξεις. Σε αυτό το περιβάλλον είναι σίγουρο ότι η πρόταση για τη θεσμοθέτηση πολιτικών αιρεσιμότητας γενικά στις χρηματοδοτήσεις του προϋπολογισμού της ΕΕ θα αποτελέσει με τη σειρά της σημείο έντονης αντιπαράθεσης. Τα προαναλυθέντα σημεία διαμορφώνουν μια ατζέντα θεμάτων προς συζήτηση, η οποία δεν θα είναι εύκολη. Και όλα αυτά προγραμματίζονται για να γίνουν και να ολοκληρωθούν μέχρι το Μάιο 2019, ώστε τόσο η νέα σύνθεση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου όσο και η νέα σύνθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής να βρουν θεσπισμένο το νέο ΠΔΠ 2021-2027, με όλα τα σχετικά νομοθετικά κείμενα ολοκληρωμένα και έτοιμα προς εφαρμογή. Η πίεση του χρόνου σίγουρα δεν θα είναι καλός σύμβουλος ενώ ειδικά για το θέμα των πολιτικών αιρεσιμότητας στον προϋπολογισμό της ΕΕ πρέπει να σημειωθεί ότι αναδεικνύει μια ακόμη θεσμική διάσταση προβληματισμού για το μέλλον ΕΕ. Είναι η Ένωση έτοιμη να προχωρήσει σε τόσο δραστηκές επιλογές; Θα φανεί και πιθανόν σύντομα...

---

<sup>36</sup> Βλ. *Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο*, όπου παραπάνω, υποσ. 22, σκέψη 29.