

Οικονομική, Θεσμική και Πολιτική Συγκρότηση της ΕΕ

- I. Πολιτική Οικονομία της ΕΕ
- II. Οικονομικές Πτυχές της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης

Γιώργος Οικονόμου
Διδάσκων Πανεπιστημίου Πελοποννήσου

Περιεχόμενα ενοτήτων

- Η αρχική συγκρότηση και εξέλιξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ)
- Θεσμικά όργανα της ΕΕ
- Αρμοδιότητες της ΕΕ
 - (=> πεδία δημόσιων πολιτικών)
- Διαδικασίες παραγωγής πολιτικών στην ΕΕ
- Οικονομικές πτυχές
 - Θεσμοί, πολιτικές, μέσα, διαδικασίες

Μαθησιακοί στόχοι – λέξεις κλειδιά

Οι σπουδαστές να είναι ικανοί:

- Να **συζητούν** για τα θεσμικά όργανα της ΕΕ, τις αρμοδιότητες τους και τις διαδικασίες πολιτικής
- Να **διακρίνουν** τις βασικές οικονομικές διαστάσεις λειτουργίας της ΕΕ
- Να **προσεγγίζουν κριτικά** το πλαίσιο της Ευρωπαϊκής διακυβέρνησης και τα όρια της διαδικασίας Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης
- **Λέξεις κλειδιά**
 - Συνθήκες, θεσμικά όργανα της ΕΕ, αρμοδιότητες Ευρωπαϊκή (οικονομική) διακυβέρνηση, διαδικασίες πολιτικής, πολιτικές της ΕΕ, διαπραγματεύσεις προϋπολογισμός, ΠΔΠ

Θεσμοί και «διαπραγματεύσεις» στην ΕΕ



Εξέλιξη της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης 1/2

1951	European Coal and Steel Community → 1.) <i>Preferential Zone</i>
1957	Treaties of Rome: — European Economic Community EEC → 2.) <i>Free Trade Area</i> — European Atomic Energy Community EURATOM — European Coal and Steel Community ECSC
1960	European Free Trade Area: Founding members were the “Outer seven”: Austria, Denmark, Norway, Portugal, Sweden, Switzerland, UK
(1965) 1967	Merger Treaty: ECSC, EURATOM and EEC merged into European Community EC → 3.) <i>Customs Union</i>
1972	Exchange Rate Mechanism (ERM): European Currency Snake
1973	Northern Enlargement 1: Accession of Denmark, UK and Ireland
1979	European Monetary System (EMS), including ECU as a basket currency
1981	Southern Enlargement 1: Accession of Greece
1985	Southern Enlargement 2: Accession of Spain and Portugal
1985	Schengen Treaty signed. Schengen area came into existence 10 years later in 1995
(1986) 1987	Single European Act • First major Treaty revision since 1957 • Agreement on full removal of all tariff and non tariff barriers in the European Single Market until 1992
(1993) 1994	European Economic Area: EFTA plus EU-12 minus Switzerland

Πηγή: Deutsche Bank Research (2011).

Εξέλιξη της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης 2/2

(1992) 1993	Maastricht Treaty: → 4.) <i>Common Market</i> ; Treaty Reform – three pillars: • EC (supranational) • Common Foreign and Security Policy (CFSP, intergovernmental) • Justice and Home Affairs (JHA, intergovernmental) Agreement on 3 stages to EMU: 1. 1990: Free capital movement 2. 1994: Convergence of macro policies 3. 1999: Launch of the euro
1995	Northern Enlargement 2: Finland, Sweden, Austria
1996	Broad Economic Policy Guidelines as a means for economic policy coordination. → 5.) <i>Economic Union</i> .
1997	Stability and Growth Pact
(1997) 1999	Amsterdam Treaty • More power for European Parliament, strengthening the rights of citizens
1999	Third Stage of EMU: European Central Bank, Launch of the euro as accounting unit → 6.) <i>Currency Union</i>
(2001) 2003	Treaty of Nice: Amendment of majority rules in the Council. Strengthening the principle of qualified majority, weighing population
2004	Eastern Enlargement 1: Cyprus, Czech Republic, Estonia, Hungaria, Latvia, Lithuania, Malta, Poland, Slovak Republic, Slovenia
2007	Eastern Enlargement 2: Romania, Bulgaria
2009	Lisbon Treaty: Institutional reforms, more qualified majority voting, closer economic coordination between EMU member states, EU becomes legal personality
2010	Euro Crisis: EMU countries agree on support programmes for Greece (2 May) and other EMU countries (9 May). Founding of EFSM and EFSF
2011	Signing of ESM Treaty.

Θεσμικά όργανα της ΕΕ 1/3

- Κύρια όργανα
 1. Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο
 2. Ευρωπαϊκό Συμβούλιο
 3. Συμβούλιο
 4. Ευρωπαϊκή Επιτροπή
 5. Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης
 6. Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα
 7. Ελεγκτικό Συνέδριο
- Συμβουλευτικά όργανα
 1. Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή
 2. Ευρωπαϊκή Επιτροπή των Περιφερειών
- Επίσης
 - Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής, κλπ...

Θεσμικά όργανα της ΕΕ 2/3

- 1952
 - Special Council of Ministers
 - ECSC High Authority
 - (EKAX)
 - Court of Justice of the ECSC
 - ECSC Common Assembly
 - ECSC Consultative Committee (incorporated into the ESC after 2002)
- 1958
 - European Commission
 - ECSC Common Assembly --> European Parliamentary Assembly
 - Court of Justice of the ECSC --> Court of Justice of the European Communities
 - Economic and Social Committee
 - Committee of the Permanent Representatives (Coreper)

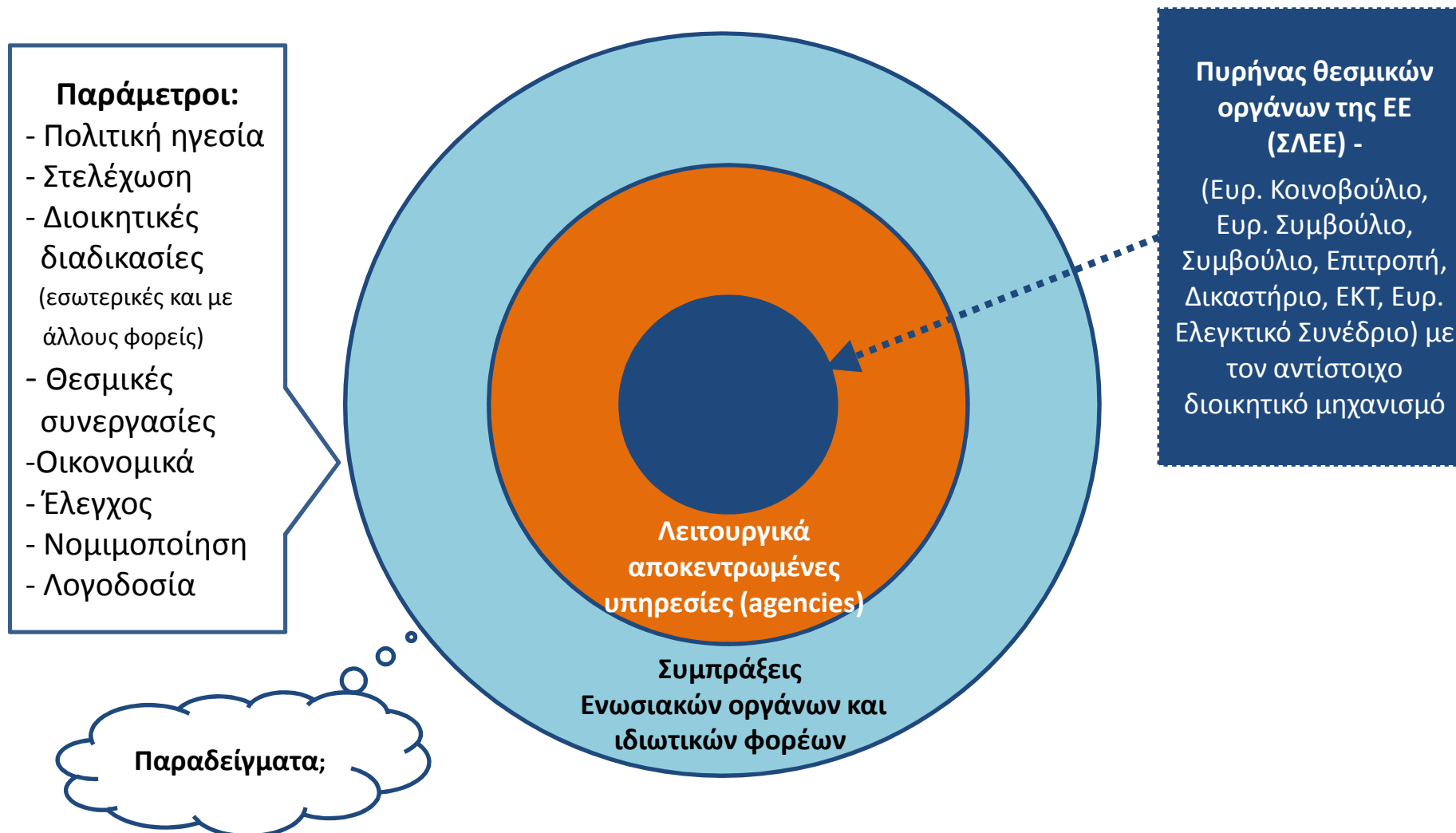
1952: 5 θεσμοί

Θεσμικά όργανα της ΕΕ 3/3

- 1962
 - European Parliamentary Assembly --> European Parliament
- 1967
 - A single Commission and Council of Ministers are created (Merger Treaty, 1965)
- 1974
 - European Council
- 1994
 - Committee of the Regions
- 1998
 - Eurogroup
- 2009
 - Court of Justice of the European Communities --> Court of Justice of the EU
 - European Council: EU institution with a permanent president

(2016: 70 θεσμοί)

Αρχιτεκτονική «πολιτικο-διοικητικού» μηχανισμού της ΕΕ

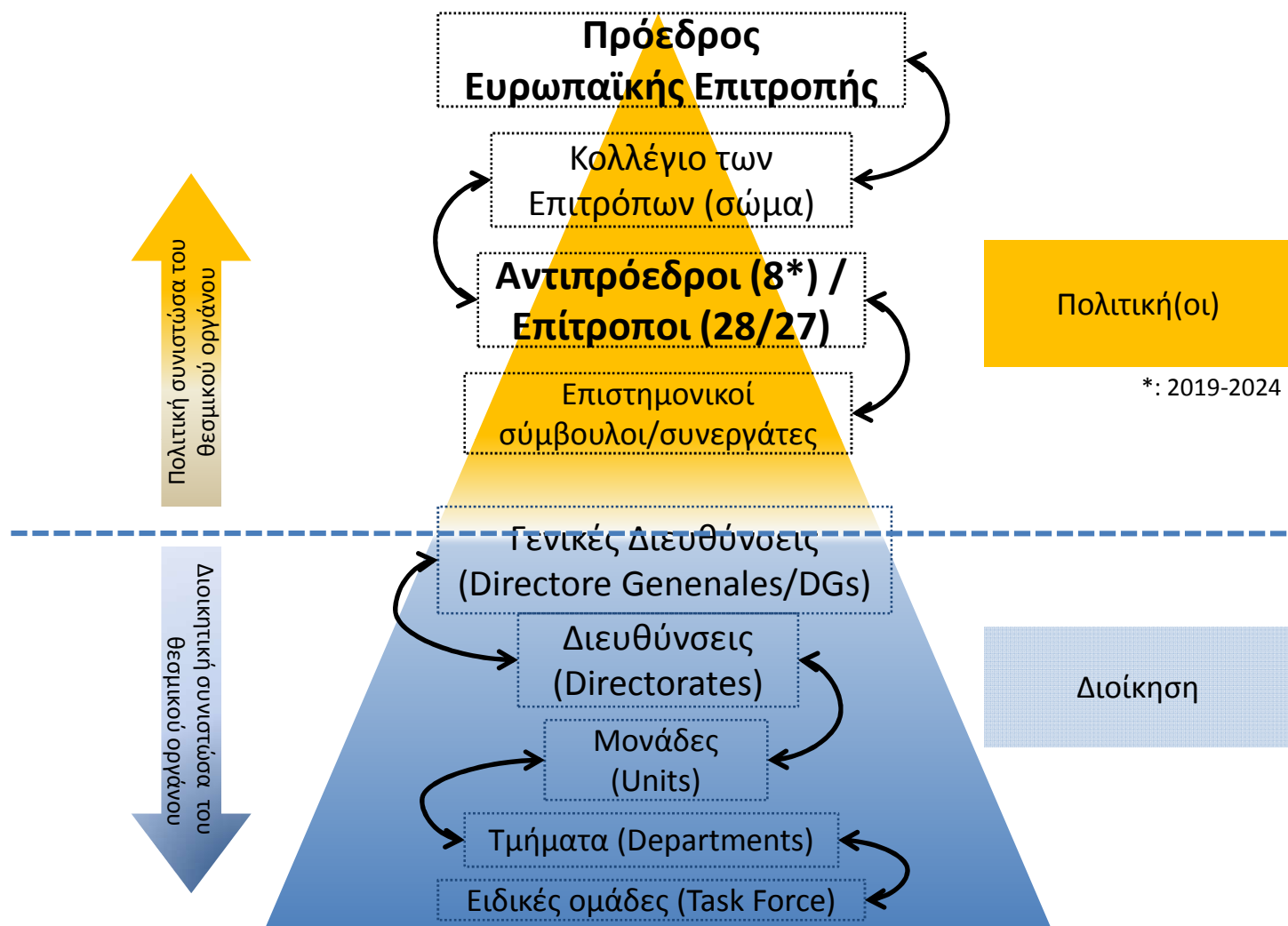


Πολιτικο-διοικητικοί θεσμοί (δομές)

- Κάθε θεσμικό όργανο και οργανισμός της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχει τη δική του διοικητική δομή
 - Εν πολλοίς, βασίζεται στο γραφειοκρατικό πρότυπο διοίκησης με τάσεις εκσυγχρονισμού και υιοθέτησης νέων πρακτικών οργάνωσης και διοίκησης
 - Π.χ. ανάθεση αρμοδιοτήτων (εκτέλεσης) σε τρίτους
 - Η διοίκηση κάθε οργάνου/οργανισμού έχει την αρμοδιότητα διεκπεραίωσης όλων των διοικητικών λειτουργιών του
 - Διαρθρώνεται οργανωτικά (το οργανόγραμμα απεικονίζει τις δομές της)
 - Στελεχώνεται με ανθρώπινους πόρους (επιλογή, σταδιοδρομία)
 - Ακολουθεί διοικητικές διαδικασίες
 - Βάσει αρχών (π.χ. χρηστή διοίκηση, διαφάνεια, αμεροληψία διοικητικών οργάνων κ.α.)

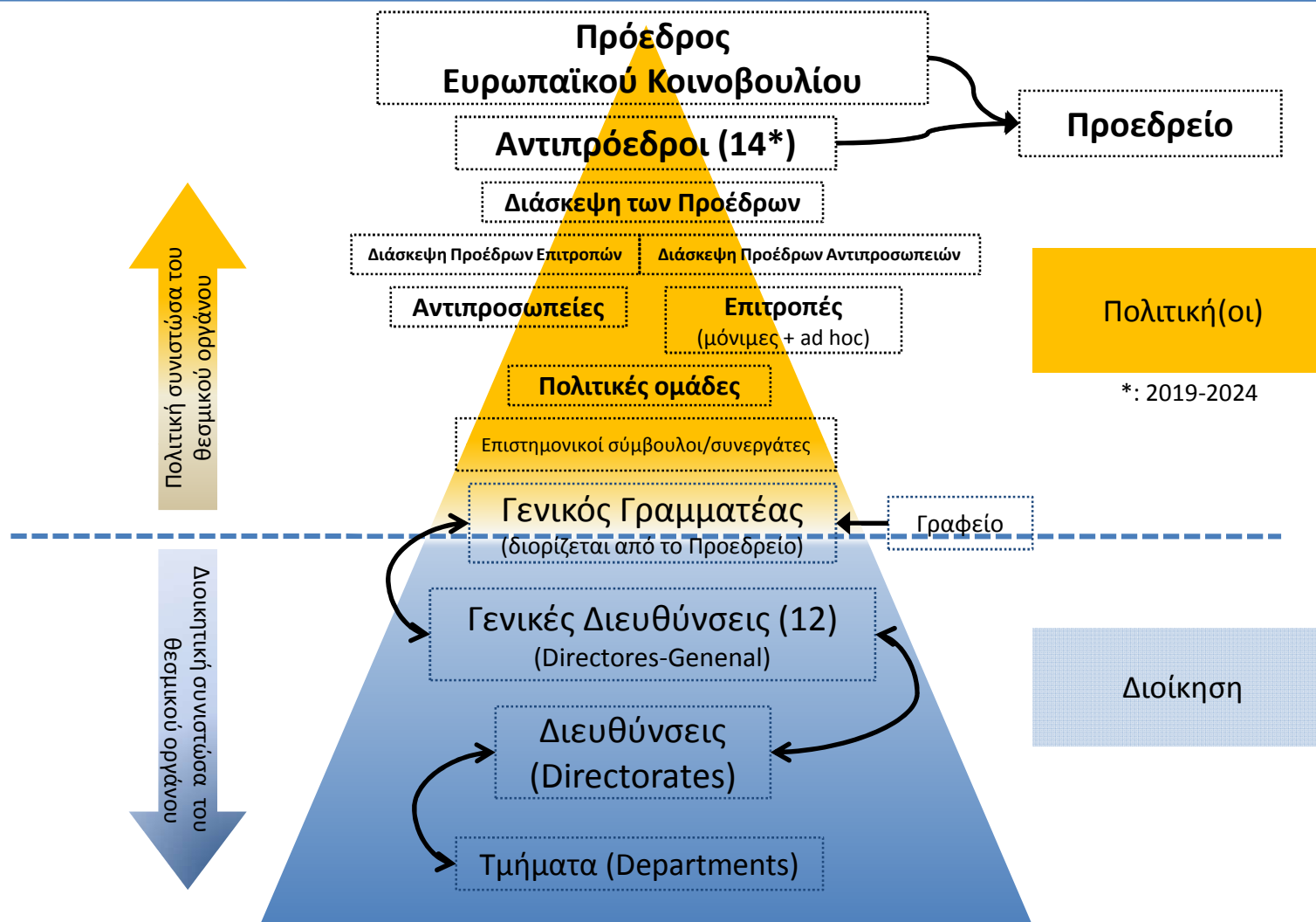
Αρχιτεκτονική πολιτικο-διοικητικών θεσμών της ΕΕ

Παράδειγμα: Ευρωπαϊκή Επιτροπή



Αρχιτεκτονική πολιτικο-διοικητικών θεσμών της ΕΕ

Παράδειγμα: Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο



Αρχιτεκτονική (πολιτικο-)διοικητικών θεσμών της ΕΕ

- Ευρωπαϊκό Συμβούλιο / Συμβούλιο
- Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ) (θεσμός οικονομικής φύσεως)
- Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (ΕΤΕπ) (θεσμός οικονομικής φύσεως)
- ...



Οργανισμοί (agencies) και άλλοι φορείς της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Βασικά χαρακτηριστικά των οργανισμών της ΕΕ

- Οι οργανισμοί (**agencies**) της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποτελούν νομικά σώματα (οντότητες) που λειτουργούν σε απόσταση (“**at arms’ length**”) από τα θεσμικά της όργανα
 - Σημαντικός βαθμός πολιτικής και λειτουργικής αυτονομίας/ανεξαρτησίας
 - De jure (εκ του νόμου)
- Συστήνονται για την εκτέλεση συγκεκριμένων καθηκόντων που τους ανατίθενται με βάση την ενωσιακή νομοθεσία
 - Κατά κανόνα για απεριόριστο χρονικό διάστημα λειτουργίας, δεν αποκλείεται όμως και για στενά προσδιορισμένο
 - Π.χ. Ευρωπαϊκός Οργανισμός Ανοικοδόμησης (έδρα: Θεσσαλονίκη)
 - Περίοδος λειτουργίας: 2000-2008

Ανάθεση λειτουργικών καθηκόντων

- ‘Raison d'être’ οργανισμών
 - Η Επιτροπή χρειάζεται να επικεντρώνει τις προσπάθειές της στη θεσμική αποστολή της (π.χ. θεματοφύλακας των Συνθηκών).
 - Αναθέτει καθήκοντα σε Οργανισμούς για διευκόλυνση του θεσμικού της ρόλου. Οι Οργανισμοί διαθέτουν τεχνική και εξειδικευμένη γνώση, έχουν εστιασμένες αρμοδιότητες (π.χ. σχετικά με τη διαχείριση κοινοτικών προγραμμάτων) και συμβάλλουν στην προώθηση στόχων Συνθηκών (π.χ. ΕΚΑΧ)
- Επιμέρους κατηγοριοποιήσεις (ταξινομήσεις) των Οργανισμών
 - Ακαδημαϊκές και λειτουργικές
 - Η Επιτροπή τους διακρίνει σε 5 κατηγορίες: αποκεντρωμένους, για την ΚΠΑΑ, για την EURATOM, εκτελεστικούς και λοιπούς
- Όργανα διοίκησης οργανισμών
 - Π.χ.: Εκτελεστικοί οργανισμοί
 - Διευθύνουσα επιτροπή (με θητεία)
 - Διευθυντής (με θητεία)
 - Τα ανωτέρω δυο όργανα ορίζονται από την Επιτροπή
 - Η λειτουργία τους διέπεται από εσωτερικό κανονισμό
 - Για θέματα δημοσιονομικής διαχείρισης εκδίδεται κανονισμός από την Επιτροπή που δεν αποκλίνει από τον δημοσιονομικό κανονισμό του γενικού προϋπολογισμού της Ευρ. Ένωσης (πλην ειδικών εξαιρέσεων)

Κριτική για τους οργανισμούς

- Αυξημένη **de jure αυτονομία/ανεξαρτησία** που ενδεχομένως να μπορεί να οδηγήσει σε φαινόμενα πλήρους «γραφειοκρατικής αυτονόμησης» (**de facto αυτονομία**)
- Επίκληση της (σε αρκετές περιπτώσεις όντως) ιδιαίτερης φύσης τους με συνέπεια τον περιορισμό των μορφών ελέγχου (π.χ. πολιτικού/κοινοβουλευτικού) που συναντώνται στα κύρια όργανα της Ευρ. Ένωσης
 - Π.χ. η περίπτωση των εκτελεστικών οργανισμών:
 - Περιορισμένης έκτασης ο ιεραρχικός έλεγχος λόγω μικρής «αλυσίδας ευθύνης» δηλ. ιεραρχικών επιπέδων (διευθύνουσα επιτροπή, διευθυντής, προσωπικό – απουσία προϊσταμένων) προς χάριν διοικητικής ευελιξίας
 - Δημοσιονομική διαχείριση με εξαιρέσεις από τον Κανονισμό του γενικού προϋπολογισμού της Ευρ. Ένωσης
- Συρρίκνωση των μορφών λογοδοσίας προς τους πολίτες της ΕΕ
 - **Νομιμοποίηση που απορρέει από την εξειδίκευση vs. δημοκρατική νομιμοποίηση**
- Επιμέρους ζητήματα διαφάνειας

Αρμοδιότητες, δημόσιες πολιτικές και περιβάλλον διαδικασιών πολιτικής

Κατηγορίες δημόσιων πολιτικών

- Με βάση τα αποτελέσματα και τις ευρύτερες συνέπειες που παράγονται, οι δημόσιες πολιτικές μπορούν να ταξινομηθούν σε:
 1. Ρυθμιστικές
 - Επιβολή κανόνων δικαίου
 2. Αναδιανεμητικές
 - Ανακατανομή πλούτου και επιδίωξη κοινωνικής και οικονομικής σύγκλισης
 3. Διανεμητικές
 - Διανομή πόρων (στοχευμένα)
 4. Συμβολικές
 - Προώθηση προτύπων συμπεριφοράς, ήθους, ενίσχυσης ή αλλαγής κουλτούρας κτλ
- Στόχος τους είναι η προάσπιση του δημοσίου συμφέροντος και η ενίσχυση της κοινωνικής και οικονομικής ευημερίας
 - Παραγωγική και καταναλωτική αποτελεσματικότητα των (περιορισμένων) πόρων ενός κράτους

Αρμοδιότητες της ΕΕ και όρια δράσης

- Αρχή της δοτής αρμοδιότητας
 - Οι αρμοδιότητες αποδίδονται στην ΕΕ από τις Συνθήκες και δεν επιτρέπεται να παρεμβαίνει ad hoc
 - Η ΕΕ παρεμβαίνει συγκροτημένα στο πλαίσιο αρχών
 - Αρχή της επικουρικότητας
 - Η ΕΕ παρεμβαίνει **μόνον εφ' όσον και κατά το βαθμό** που οι στόχοι μιας προβλεπόμενης δράσης δεν μπορούν να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη μέλη (σε κεντρικό ή περιφερειακό/τοπικό επίπεδο) αλλά επιτυγχάνονται καλύτερο στο ενωσιακό επίπεδο.
 - Αρχή της αναλογικότητας
 - Περιεχόμενο και μορφή δράσης που δεν υπερβαίνουν τα απαιτούμενα για την επίτευξη των στόχων

Αρμοδιότητες της ΕΕ 1/4

- Κατηγορίες αρμοδιοτήτων της ΕΕ

- 1. Αποκλειστικές**

- Ασκούνται από την ΕΕ
 - Μόνον η ΕΕ νομοθετεί και εκδίδει νομικά δεσμευτικές πράξεις
 - » Τα κράτη μέλη μπορούν επίσης αλλά μόνον αν εξουσιοδοτούνται από την ΕΕ ή μόνον για εφαρμογή τους

- 2. Συντρέχουσες**

- Νομοθέτηση και έκδοση νομικά δεσμευτικών πράξεων από κοινού ΕΕ και κρατών μελών
 - Τα κράτη μέλη ασκούν τις αρμοδιότητές τους κατά το μέτρο που η ΕΕ δεν μπορεί να ασκήσει τη δική της και ασκούν εκ νέου τις αρμοδιότητές τους κατά το μέτρο που η ΕΕ έπαυσε να ασκεί τη δική της

- 3. Υποστηρικτικές**

- Η ΕΕ παρεμβαίνει μόνον επικουρικά, για σκοπούς υποστήριξης, διάχυσης γνώσης, συνεργασίας μεταξύ κρατών μελών
 - Οι νομικές πράξεις που εκδίδονται δεν περιλαμβάνουν εναρμόνιση των κρατών μελών

Πηγή: Ενοποιημένη απόδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2016, ΕΕ C202.

Αρμοδιότητες της ΕΕ 2/4

1. Αποκλειστικές

- Τελωνειακή ένωση
- Θέσπιση των κανόνων ανταγωνισμού που είναι αναγκαίοι για τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς
- Νομισματική πολιτική για τα κράτη μέλη με νόμισμα το ευρώ
- Διατήρηση των βιολογικών πόρων της θάλασσας στο πλαίσιο της κοινής αλιευτικής πολιτικής
- Κοινή εμπορική πολιτική

Πηγή: Ενοποιημένη απόδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2016, ΕΕ C202.

Αρμοδιότητες της ΕΕ 3/4

2. Συντρέχουσες

- Εσωτερική αγορά
- Κοινωνική πολιτική, για τις πτυχές που καθορίζονται στη Συνθήκη
- Οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή
- Γεωργία και αλιεία, με την εξαίρεση της διατήρησης των βιολογικών πόρων της θάλασσας
- Περιβάλλον
- Προστασία των καταναλωτών
- Μεταφορές
- Διευρωπαϊκά δίκτυα
- Ενέργεια
- Χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης
- Κοινές προκλήσεις για την ασφάλεια στον τομέα της δημόσιας υγείας, για τις πτυχές που καθορίζονται στη Συνθήκη
- Επίσης
 - Στους τομείς της έρευνας, τεχνολογικής ανάπτυξης και του διαστήματος η ΕΕ μπορεί να αναλαμβάνει πρωτοβουλίες δίχως να παρεμποδίζει τη δράση των κρατών μελών
 - Ομοίως στο πεδίο της αναπτυξιακής συνεργασίας και ανθρωπιστικής βοήθειας

Πηγή: Ενοποιημένη απόδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2016, ΕΕ C202.

Αρμοδιότητες της ΕΕ 4/4

3. Υποστηρικτικές

- Προστασία και βελτίωση της ανθρώπινης υγείας
- Βιομηχανία
- Πολιτισμός
- Τουρισμός
- Παιδεία, επαγγελματική εκπαίδευση, νεολαία και ο αθλητισμός
- Πολιτική προστασία
- Διοικητική συνεργασία

Πηγή: Ενοποιημένη απόδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2016, ΕΕ C202.

Κατανομή αρμοδιοτήτων της ΕΕ

Πίνακας 1: Καταμερισμός αρμοδιοτήτων στην ΕΕ.

Αποκλειστικές	Συντρέχουσες		Υποστηρικτικές
	Αποκλειστικές αν η ΕΕ έχει πολιτική	Μη αποκλειστικές	
Τελωνειακή Ένωση	Εσωτερική αγορά	Έρευνα και ανάπτυξη	Συγκεκριμένες πολιτικές για την ανθρώπινη υγεία
Πολιτική ανταγωνισμού	Συγκεκριμένη κοινωνική πολιτική	Διάστημα	Βιομηχανία
Νομισματική πολιτική (ΕΖ)	Πολιτική συνοχής	Αναπτυξιακή συνεργασία	Πολιτισμός
Διατήρηση θαλάσσιων πόρων	Γεωργία – αλιεία	Ανθρωπιστική βοήθεια	Τουρισμός
Κοινή εμπορική πολιτική	Περιβάλλον		Εκπαίδευση – κατάρτιση
	Προστασία καταναλωτών		Πολιτική προστασία
	Μεταφορές		Διοικητική συνεργασία
	Ενέργεια		Συντονισμός πολιτικών οικονομίας, απασχόλησης και κοινωνικής πολιτικής
	ΧΕΑΔ (πρώην 3 ^{ος} πυλώνας)		ΚΕΠΠΑ – ΚΠΑΑ
	Συγκεκριμένες πολιτικές δημόσιας υγείας		

Πηγή: Baldwin και Wyplosz (2018, σ. 103).

Πλαίσια διαδικασιών πολιτικής (politics) στην ΕΕ

- Κοινοτική μέθοδος (θεσμικό τρίγωνο: Επιτροπή, Συμβούλιο, Κοινοβούλιο)
 - Αφετηρία/συγκρότηση πολιτικών (πρωτοβουλιών) από την Επιτροπή
 - Υποβολή νομοθετικών προτάσεων
 - Λήψη αποφάσεων από Συμβούλιο και Κοινοβούλιο
 - Συνήθης νομοθετική διαδικασία ως επί τω πλείστον
 - Περιορισμός: Πεδία πολιτικής που τα κράτη μέλη επιθυμούν τον έλεγχο της κατάρτισης νομοθεσίας
 - Εφαρμογή στα περισσότερα πεδία: πολιτικής στην ΕΕ
- Εντατικός διακυβερνητισμός
 - Πρωτοβουλίες πολιτικής: από κράτη μέλη (αντί αποκλειστικά από την Επιτροπή)
 - Αδύναμη η θέση του Κοινοβουλίου
 - Προώθηση συνεργασίας κυβερνήσεων αντί κατάρτισης νομοθεσίας
 - Λήψη (βασικών) αποφάσεων από Ευρ. Συμβούλιο/Συμβούλιο ομόφωνα
 - Πεδία: π.χ. εξωτερική πολιτική, διαπραγματεύσεις ΠΔΠ, διευρύνσεις
- Ανοικτός συντονισμός (ανοιχτή μέθοδος συντονισμού – ΑΜΣ/ΟΜC)
 - Εμφάνιση από τα μέσα δεκ. 1990 – ήπιος χαρακτήρας διαμόρφωσης και υλοποίησης πολιτικών
 - Κατευθυντήριες γραμμές και γενικοί στόχοι από το Συμβούλιο με εθελοντική φύση
 - Εθνικά σχέδια δράσης από τα κράτη μέλη βάσει των κατευθυντήριων γραμμών και στόχων και διακριτική ευχέρεια για επίτευξή τους
 - Υποβολή ετήσιων εκθέσεων προόδου στην Επιτροπή, παρότρυνση από Επιτροπή για επίτευξη στόχων
 - Πεδία: π.χ. απασχόληση, έρευνα
 - Περιορισμός: εθελοντική φύση και απουσία κυρώσεων (σεβαστές οι εθνικές διαφορές)
- Λήψη αποφάσεων σε κεντρικό επίπεδο
 - Μεταβίβαση εξουσίας σε υπερεθνικά όργανα. Πεδία: π.χ. νομισματική πολιτική (ΕΚΤ), ανταγωνισμός (Επιτροπή)

Κριτήρια διάκρισης διαδικασιών:
1. Ανάμιξη οργάνων ΕΕ
2. Κανόνες λήψης αποφάσεων
3. Νομικός χαρακτήρας αποφάσεων

Πηγή: Nugent (2012, σελ. 412-417).

Συντονισμός οικονομικών και κοινωνικών πολιτικών της ΕΕ

(άρθρο 5 ΣΛΕΕ)

- Τα κράτη μέλη συντονίζουν τις οικονομικές τους πολιτικές στο πλαίσιο της Ένωσης. Για τον σκοπό αυτόν, το Συμβούλιο θεσπίζει μέτρα, ιδίως τους γενικούς προσανατολισμούς των πολιτικών αυτών
- Ειδικές διατάξεις ισχύουν για τα κράτη μέλη με νόμισμα το ευρώ
- Η Ένωση θεσπίζει μέτρα για να διασφαλίζει τον συντονισμό των πολιτικών των κρατών μελών στον τομέα της απασχόλησης, ιδίως με τον καθορισμό των κατευθυντήριων γραμμών των πολιτικών αυτών.
- Η Ένωση μπορεί να λαμβάνει πρωτοβουλίες για να διασφαλίζει τον συντονισμό των κοινωνικών πολιτικών των κρατών μελών

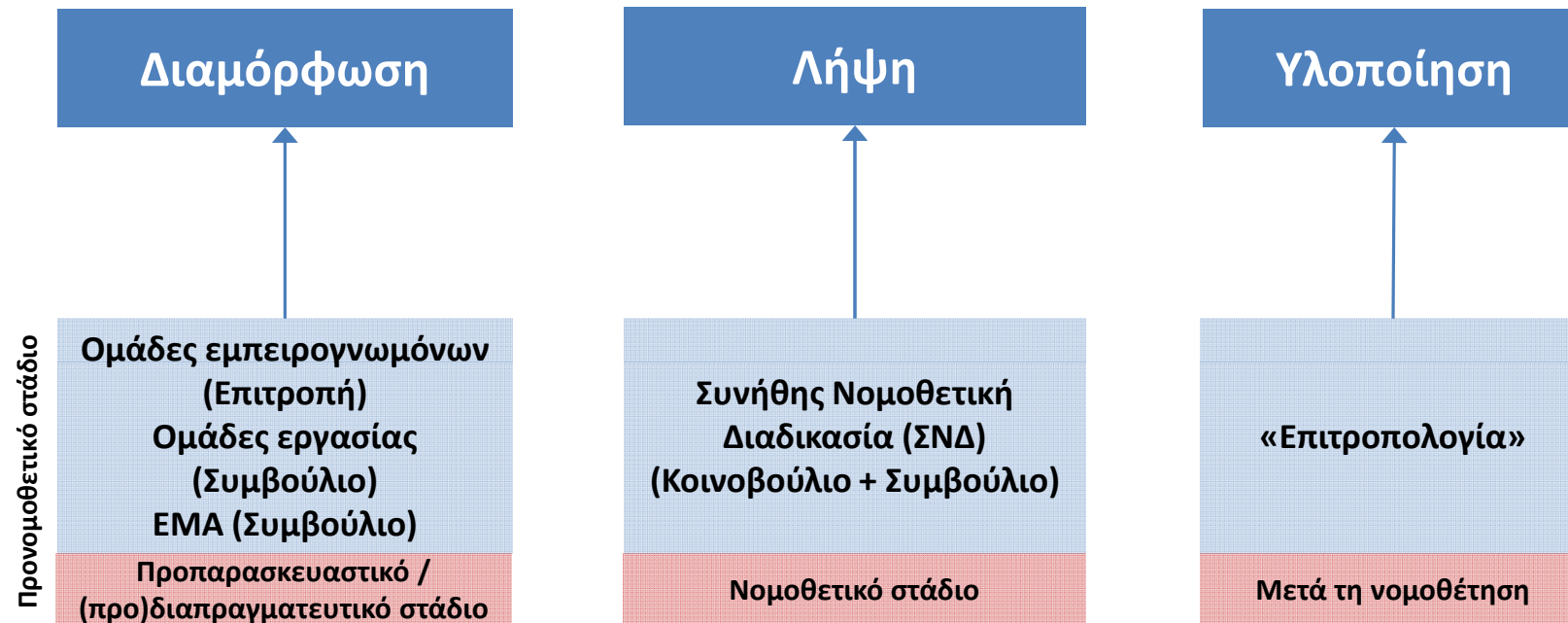
Πηγή: Ενοποιημένη απόδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2016, ΕΕ C202, άρθρο 5.

Περιβάλλον διαδικασιών πολιτικής στην ΕΕ

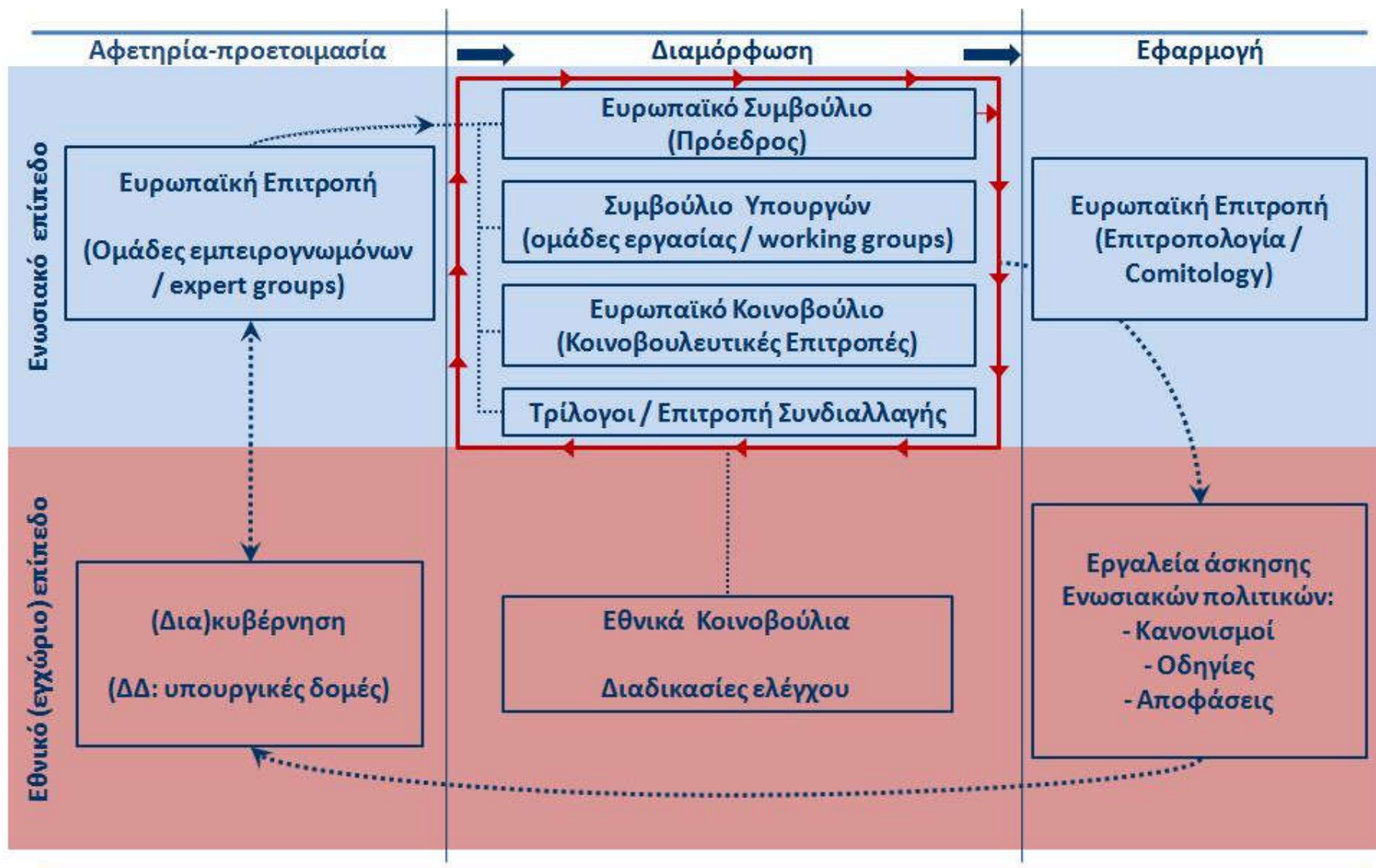
- Πλουραλισμός θεσμικών ρόλων και εξουσιών
 - Διαφοροποιημένοι ρόλοι και εξουσίες των θεσμικών οργάνων της ΕΕ και των δρώντων
 - Αλληλεπιδράσεις μεταξύ οργάνων (Επιτροπή, Συμβούλιο, Ευρ. Κοινοβούλιο) κατά τη διαμόρφωση δημόσιων πολιτικών βάσει διαδικασίας
 - Αλλά και αδύναμοι ρόλοι οργάνων (π.χ. Ευρ. Κοινοβουλίου με ΑΜΣ ή λήψη απόφασης κεντρικά)
- Συμβιβασμοί και διασυνδέσεις
 - Αντικρουόμενα συμφέροντα, διαφωνίες, συμβιβασμοί
- Διοργανικές συνεργασίες
 - Συμφωνίες μεταξύ οργάνων της ΕΕ για καλύτερο συντονισμό και περιορισμό διενέξεων
- Οριακές αλλαγές (εν πολλοίς)
- Τακτικοί ελιγμοί
- Διαφορετικές ταχύτητες εξέλιξης σε επιμέρους πεδία πολιτικής

Πηγή: Nugent (2012, σελ. 417-423).

Στάδια πολιτικής και «μέτοχοι»

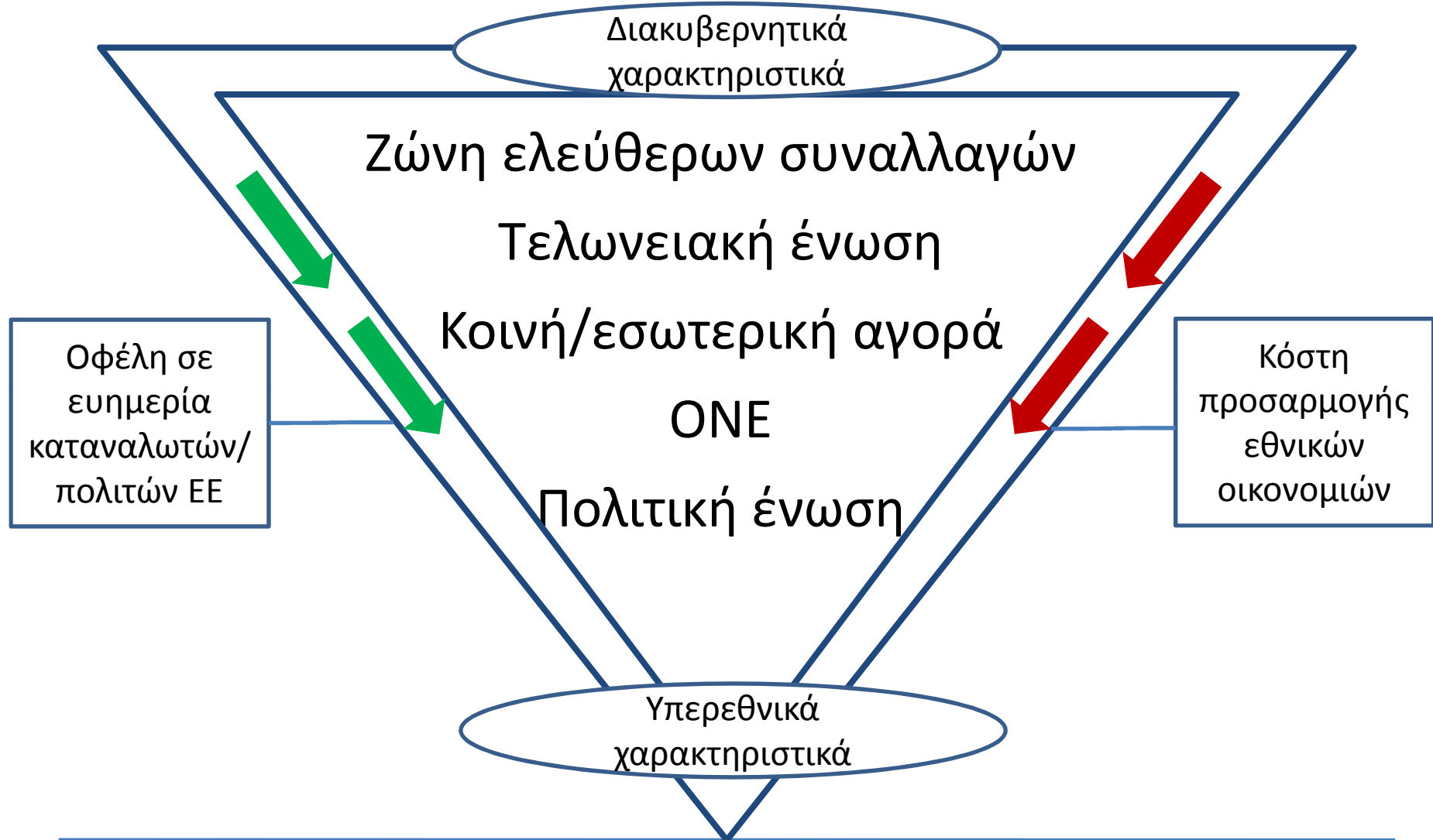


Διαδικασία παραγωγής πολιτικών



Οικονομική ολοκλήρωση Εσωτερική αγορά

Η «αντεστραμμένη πυραμίδα» της ολοκλήρωσης [Στάδια (οικονομικής) ολοκλήρωσης]



Στάδια οικονομικής ολοκλήρωσης 1/4

- Ζώνη ελεύθερων συναλλαγών
 - Διακυβερνητικός χαρακτήρας (εθνική κυριαρχία)
 - Άρση τελωνειακών εμποδίων στην ελεύθερη κυκλοφορία προϊόντων που παράγονται στο εσωτερικό των κρατών
 - Αυτονομία σε: τελωνειακή πολιτική + εξωτερικό δασμολόγιο έναντι τρίτων χωρών

Στάδια οικονομικής ολοκλήρωσης 2/4

- Τελωνειακή ένωση
 - Άρση τελωνειακών εμποδίων στην ελεύθερη κυκλοφορία προϊόντων ανεξαρτήτως προέλευσης παραγωγής (εσωτερικό της ένωσης ή εκτός αυτής)
 - Κοινό εξωτερικό δασμολόγιο και διαμόρφωση κοινής εμπορικής πολιτικής
 - Απελευθέρωση εμπορίου => **επιπτώσεις**

Στάδια οικονομικής ολοκλήρωσης 3/4

- Κοινή/εσωτερική (/ενιαία) αγορά
 - Άρση εσωτερικών (οικονομικών) συνόρων
 - Ελεύθερη κυκλοφορία αγαθών, υπηρεσιών, προσώπων, κεφαλαίων
 - Τέσσερις ελευθερίες
 - Υπερεθνικά χαρακτηριστικά
 -  Εθνική κυριαρχία

Στάδια οικονομικής ολοκλήρωσης 4/4

- ONE
 - Προϋπόθεση η κοινή αγορά
 - Ενιαία νομισματική πολιτική και ιδιαίτερα αυξημένο συντονισμό δημοσιονομικής πολιτικής
 - Θεωρία άριστων νομισματικών περιοχών (“OCA”)
- Πλήρης οικονομική ένωση
 - Τελικό στάδιο οικονομικής ολοκλήρωσης
 - Κοινή οικονομική πολιτική
 - Πολιτική Ένωση (;)
 - Ομοσπονδιακό πρότυπο διακυβέρνησης
 - «Υπουργός Οικονομικών Ευρωζώνης»

Διαδικασία ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και ρυθμιστικές πολιτικές

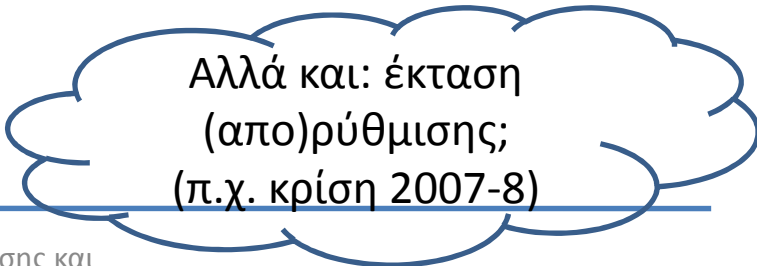
- Αρνητική ολοκλήρωση (κυβερνήσεις μελών & Επιτροπή)
 - Επίτευξη (ρυθμιστικών) στόχων με έμμεσο τρόπο = άρση εθνικών ρυθμίσεων – απορρύθμιση
 - Τα κράτη-μέλη έχουν (σχετική) ελευθερία στον τρόπο επιδίωξης & επίτευξης των στόχων της κοινής αγοράς (στο πλαίσιο κανόνων)
 - Στον πυρήνα της η αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης
 - Με εξαιρέσεις που επιτρέπουν αυστηρότερη εθνική ρύθμιση (π.χ. προστασία ζώων, δημοσίων ηθών)
 - Κυρίαρχη πρακτική στην Ε.Ε. (Fontana, 2011, p. 655)
 - Σημαντικός ο ρόλος του Δικαστηρίου της Ε.Ε.
- Θετική ολοκλήρωση (agenda-setter: η Επιτροπή τυπικά...)
 - Πολιτικές που ρυθμίζουν την αγορά (και «αποτυχίες» της) και αντικαθιστούν διαφορετικούς εθνικούς κανόνες
 - Θέσπιση κοινών Ευρωπαϊκών (ενωσιακών) κανόνων

Ιστορική εξέλιξη της κοινής αγοράς: κομβικά σημεία

- Ιαν. 1958: Δημιουργία ΕΟΚ
 - Ιούλιος 1968: εγκαθίδρυση τελωνειακής ένωσης.
 - Έως τα μέσα της δεκαετίας του 1980 περιορισμένη πρόοδος
 - Διεθνές οικονομικό περιβάλλον, στάση κρατών μελών στο εσωτερικό της Ε.Ε.
 - 1973-1985: περίοδος «ευρωσκήρυνσης» και «ευρωπαϊσιοδοξίας»
 - Προστατευτικές πολιτικές κρατών μελών της Ε.Ε., διατήρηση/θέσπιση εμποδίων στην πρόοδο της κοινής αγοράς
 - 1985: ΛΒ της Επιτροπής για την κοινή αγορά
 - Μέτρα για την υλοποίησή της έως 31 Δεκ. 1992
 - Απόφαση του Ευρ. Συμβουλίου για ΔΔ και αλλαγές της Συνθήκης ΕΟΚ
 - 1987: Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη
 - Άρθρο 13 ΕΕΠ: «Η Κοινότητα εκδίδει μέτρα για την προοδευτική εγκαθίδρυση της Εσωτερικής Αγοράς κατά τη διάρκεια χρονικής περιόδου που λήγει την 31η Δεκεμβρίου 1992». (Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, 1987
 - Κατάργηση φυσικών, τεχνικών, οικονομικών φραγμών
 - 4 ελευθερίες (αγαθών, υπηρεσιών, προσώπων, κεφαλαίων)
-

Η δυναμική της κοινής αγοράς

- Ώθηση σε ρύθμιση, απορρύθμιση και επαναρρύθμιση πεδίων δημόσιων πολιτικών
 - Αναγνώριση προσόντων, δημόσιες προμήθειες και γεωγραφική προέλευση προμηθευτών
- Άρση κανόνων $\Rightarrow$ φιλελευθεροποίηση εμπορίου $\Rightarrow$ οφέλη και κόστη
- Απελευθέρωση παραδοσιακά κρατικών τομέων οικονομίας
 - Τηλεπικοινωνίες, ενέργεια, μεταφορές, χρηματοοικονομικές υπηρεσίες



Αλλά και: έκταση
(απο)ρύθμισης;
(π.χ. κρίση 2007-8)

Εμπόδια κοινής αγοράς

1. Άυλα
 - Γλώσσα, πολιτισμός, παραδόσεις, ιστορία
2. Χαλαρότητα, αδύναμη υλοποίηση νομοθεσίας
 - Π.χ. αναγνώριση πτυχίων, επαγγελματικά προσόντα
3. Αντίσταση από τα κράτη-μέλη για πλήρες άνοιγμα
 - ΜΜΕ, εκπαίδευση, υγεία, πρόνοια
4. Διαφοροποιήσεις εφαρμογής από τα κ-μ σε ορισμένους τομείς που ασκούν αντίκτυπο στις 4 ελευθερίες
 - Π.χ. πολιτική απασχόλησης-κατώτατος μισθός
5. Ιδεολογικές διαφορές (ρύθμιση vs. άνοιγμα)
 - Π.χ. περιβαλλοντικές ρυθμίσεις και έλεγχοι
6. Αποκλίσεις ως προς το τι συνιστά «εμπόδιο» και τι όχι
 - Κοινός φορολογικός συντελεστής επιχειρήσεων στα κ-μ;
7. Εφαρμογή νομοθεσίας: συμμόρφωση & παραβάσεις κ-μ

Η χρηματοδότηση των πολιτικών της ΕΕ: ο προϋπολογισμός και το Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο (ΠΔΠ)

Σημασία π/υ ΕΕ

- Πολιτική διάσταση
 - Πεδίο θεσμικών διαπραγματεύσεων
διακυβερνητικού και **υπερεθνικού** χαρακτήρα
(κράτη – μέλη) + **(όργανα ΕΕ)**
- Μικρός οικονομικός αντίκτυπος αλλά όχι αμελητέος
- Απεικόνιση των πεδίων δημόσιων πολιτικών που χρηματοδοτούνται από την ΕΕ
- Διαδικασίες πολιτικής (“politics”)

Ιστορικά

- Σύστημα παρακολούθησης και μέτρησης
 - Ανάγκη καταγραφής οικονομικών στοιχείων
 - Απώλειες Α΄ ΠΠ , απουσία συστήματος επιμελητείας (Χριστοδουλάκης, 2012)
- ΕΟΚ (1958)
 - Αρχικά με συνεισφορές κρατών – μελών
- Κομβικά σημεία
 - 1970-1975 (ίδιοι πόροι-ΦΠΑ) , 1988 (ΠΔΠ, % ΑΕΕ)
 - 2009 (ΣΛΕΕ, διαδικασία + ρητή αναφορά ΠΔΠ)

Γενικές αρχές προϋπολογισμού

- Αρχές

- Ενότητας
- Ενιαυσίου
- Ισοσκέλισης
- Καθολικότητας
- Ειδίκευσης
- Χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης
- Διαφάνειας
- Αυθεντικότητας
- Ενιαίας νομισματικής μονάδας

ενιαίο
κείμενο

ετήσια
διάρκεια

έσοδα =
δαπάνες

μη ειδικός
προορισμός εσόδων

Λεπτομέρεια
σκοπού

Δημοσίευση

Οικονομία,
αποτελεσματικότητα,
αποδοτικότητα

Ευρώ!

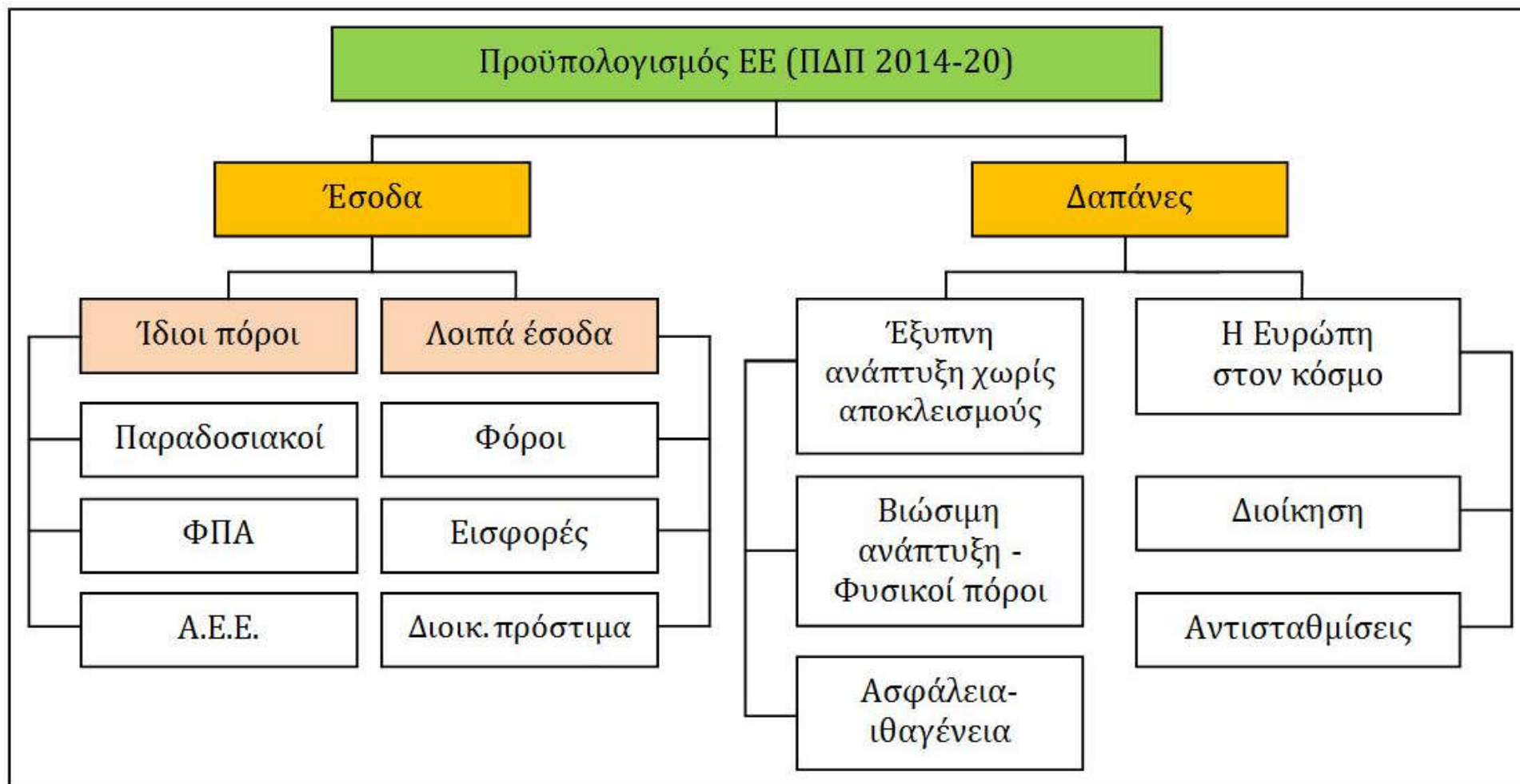
ΠΔΠ 1/2

- Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο (ΠΔΠ)
 - Υιοθετήθηκε το 1988 (ρητή πρόβλεψη: ΣΛΕΕ, 2009)
 - Αποτελεί πλαίσιο πολυετούς προγραμματισμού. Οι προτεραιότητες πολιτικών διατυπώνονται σε δημοσιονομικούς όρους για τουλάχιστον 5 έτη.
- Υιοθέτηση δημοσιονομικών προοπτικών (“financial perspectives”)  γενικά επίπεδα δαπανών για κάθε βασική κατηγορία του π/υ
 - Ανώτατο όριο σε σχέση με ΑΕΠ κρατών & δομή εσόδων

ΠΔΠ 2/2

- Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο (ΠΔΠ)
 - Εντός του ΠΔΠ προσδιορίζονται τα μέγιστα ετήσια ποσά για ευρείες κατηγορίες δαπανών
 - Η ετήσια διαδικασία του π/υ πρέπει να τηρεί τα ανώτατα όρια
 - Όριο πόρων: 1,23% του ΑΕΕ για πληρωμές (1,29% ΑΕΕ για αναλήψεις)
 - Όφελος:
 - Δημοσιονομική πειθαρχία
 - Προβλεψιμότητα δαπανών

Αρχιτεκτονική π/υ: ίδιοι πόροι & δαπάνες



Ίδιοι Πόροι 1/2

- «Ο π/υ χρηματοδοτείται στο ακέραιο, υπό την επιφύλαξη των άλλων εσόδων, από ίδιους πόρους» [Α311 (πρώην 269ΣΕΚ), Εν.Αποδ. ΣΕΕ-ΣΛΕΕ, 2010]
- Τύποι ιδίων πόρων:
 1. Πόροι παραδοσιακοί
 - ι. Κυρίως τελωνειακοί δασμοί και γεωργ. εισφορές (ζάχαρη)
 2. Ενιαίο ποσοστό ΦΠΑ
 3. Πόροι βασιζόμενοι στο Ακαθάριστο Εθνικό Εισόδημα (ΑΕΕ, ο σημαντικότερος πόρος πλέον)

Ίδιοι Πόροι 2/2

- Λοιπές πηγές εσόδων
 - Φόροι μισθωτής εργασίας (προσωπικό ΕΕ)
 - Εισφορές από χώρες εκτός ΕΕ
 - Πρόστιμα ($\approx$ 1 δις 2013 / 1,5 δις 2012 / 1 δις 2011)
 - ✓ Πλεόνασμα = >  εισφορών κρατών βάσει ΑΕΕ για το επόμενο έτος

Διορθώσεις

Ευρωπαϊκό Συμβούλιο 1984 (Fontainebleau)

- Αρχές
 - ✓ Η πολιτική δαπανών ως μέσο επίλυσης δημοσιονομικών ανισορροπιών
 - ✓ Κάθε κράτος με δημοσιονομικό βάρος υπερβολικό σε σχέση με την σχετική του ευημερία τυγχάνει διόρθωσης.
- Ειδικά:
 - «Επιστροφή» πόρων προς το ΗΒ
 - 2014-2020: Μειωμένοι συντελεστές ΦΠΑ
 - Γερμανία, Ολλανδία, Σουηδία: 0,15% (αντί 0,30%).

Κύκλος π/υ και θεσμοί

- Στάδια προϋπολογισμού
 - Κατάρτιση, έγκριση
 - Συμβούλιο, Ευρ. Κοινοβούλιο, Επιτροπή (ΓΔ Προϋπολογισμού)
 - Στο ανώτατο επίπεδο η έγκριση του ΠΔΠ (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο)
 - Εκτέλεση
 - Επιτροπή, αρχές κρατών μελών
 - Έλεγχος
 - Ευρ. Ελεγκτικό Συνέδριο (νομιμότητα, κανονικότητα, χρηστή διαχείριση)  Ετήσια έκθεση, Επιτροπή & εθνικά όργανα
- Θεωρητικό πλαίσιο προσέγγισης διαδικασιών
 - Ορθολογικός νεοθεσμισμός (Lindner, 2006:23. Σχετ.: Scharpf, 1997). Αλληλεξάρτηση, συνεργασία δρώντων

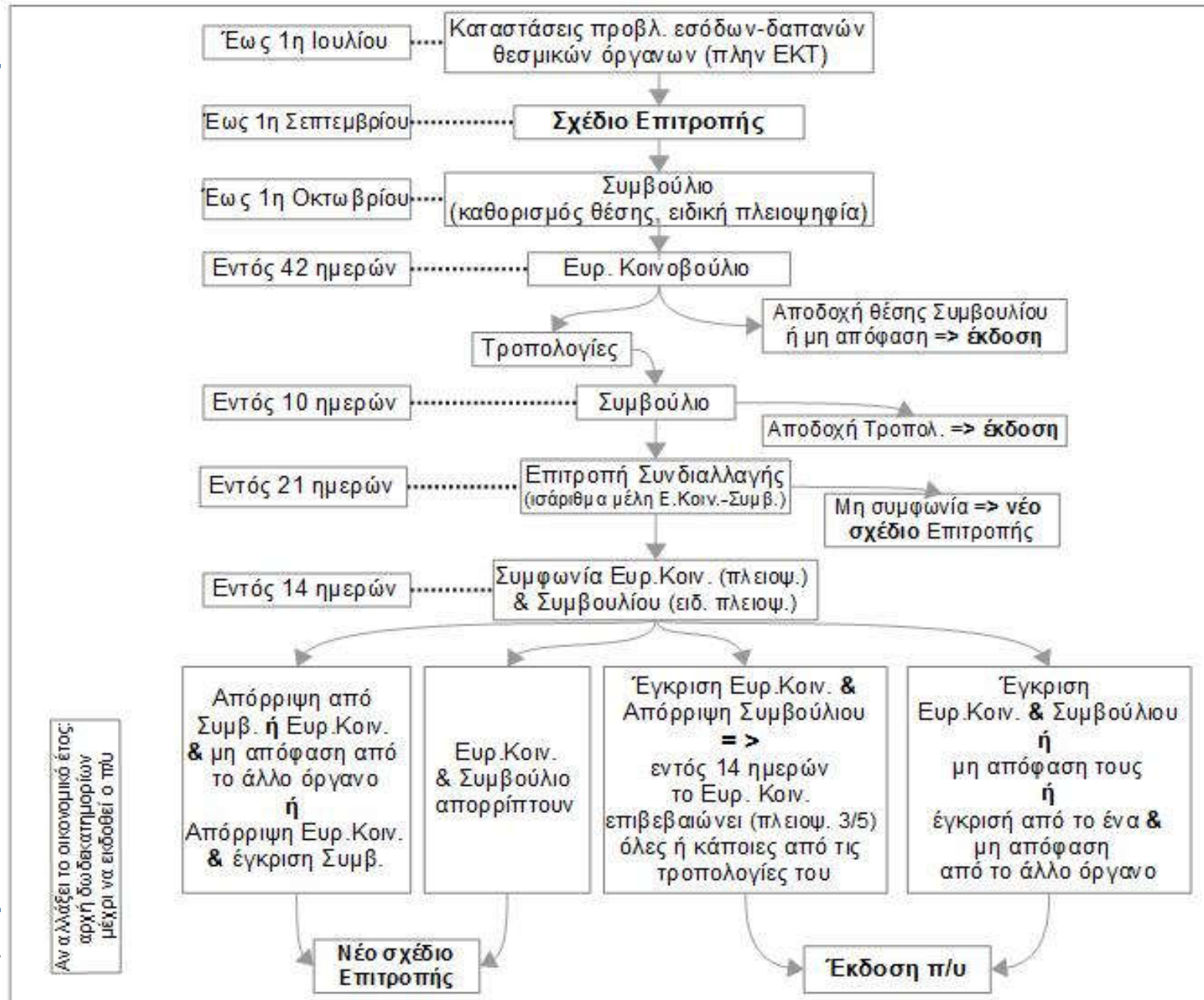
Ετήσιος π/υ

- Καταρτίζεται τηρουμένου του ΠΔΠ [Α312, Εν.Αποδ. ΣΕΕ-ΣΛΕΕ, 2010]]
- Οικονομικό έτος 1 Ιαν. - 31 Δεκ.
- Διαδικασία κατάρτισης (βλ. διαφάνεια: 55)
 - Αρχή δωδεκατημορίων (μη συμφωνία)
- Εκδίδεται δημοσιονομικός κανονισμός με οριζόντιο χαρακτήρα (εφαρμογή σε όλους τους τομείς δαπανών)
- Εργαλείο παρακολούθησης της εκτέλεσης
 - Μηχανογραφημένο σύστημα
 - Λογιστική σε δεδουλευμένη βάση (vs ταμειακή βάση...)
 - IPSAS (Διεθνή Λογιστικά Πρότυπα δημόσιων φορέων)

Κατάρτιση & εκτέλεση προϋπολογισμού ^{1/3}

- Στάδια προϋπολογισμού
 - Κατάρτιση, έγκριση
 - Συμβούλιο, Ευρ. Κοινοβούλιο, Επιτροπή (ΓΔ Προϋπολογισμού)
 - Στο ανώτατο επίπεδο η έγκριση του ΠΔΠ (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο)
 - Εκτέλεση
 - Επιτροπή, αρχές κρατών μελών
 - Έλεγχος
 - Ευρ. Ελεγκτικό Συνέδριο (νομιμότητα, κανονικότητα, χρηστή διαχείριση)  Ετήσια έκθεση, Επιτροπή & εθνικά όργανα
- Θεωρητικό πλαίσιο προσέγγισης διαδικασιών
 - Ορθολογικός νεοθεσμισμός (Lindner, 2006:23. Σχετ.: Scharpf, 1997). Αλληλεξάρτηση, συνεργασία δρώντων

Κατάρτιση προϋπολογισμού Ε.Ε. 2/3



Αν αλλάξει το οικονομικό έτος αρχή δωδεκαμησίων μέχρι να εκδοθεί ο π/υ

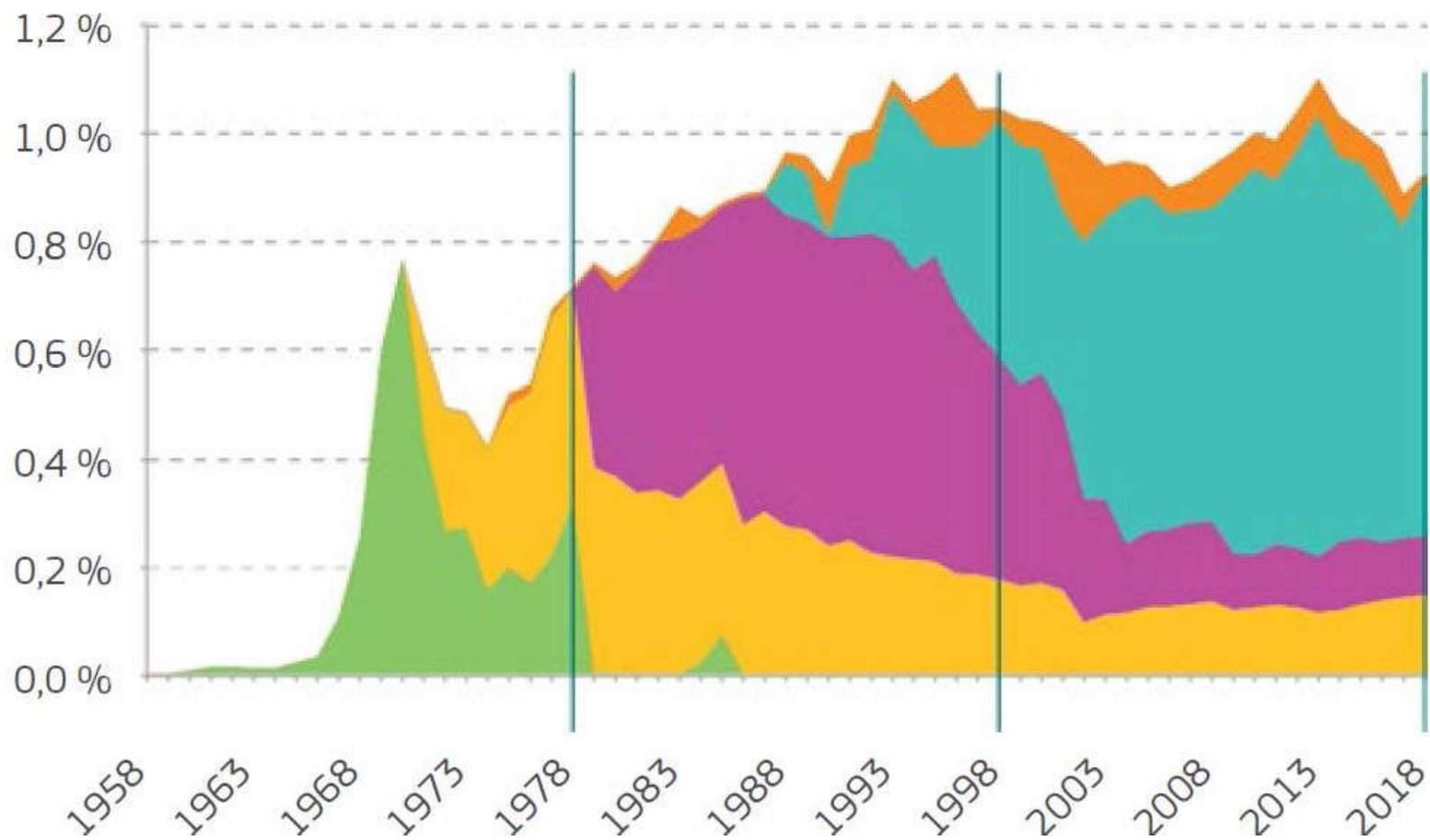
Εκτέλεση προϋπολογισμού Ε.Ε. 3/3

- Ευρωπαϊκή Επιτροπή
 - Συνεργασία με κράτη μέλη, πολιτικός έλεγχος από Ευρ. Κοινοβούλιο
- Λειτουργίες:
 - Ανάληψη υποχρεώσεων
 - Πληρωμές
- Μέθοδοι εκτέλεσης:
 1. Απευθείας (άμεση διαχείριση από την Ευρ. Επιτροπή, περίπου 22% των δαπανών)
 2. Επιμερισμένη διαχείριση με κράτη μέλη (περίπου 76%)
 3. Έμμεση διαχείριση (ανάθεση σε τρίτους φορείς, π.χ. χώρες ή άλλους διεθνείς οργανισμούς, περίπου 2%)

Δεδομένα του προϋπολογισμού της ΕΕ (και του ΠΔΠ 2014-2020)

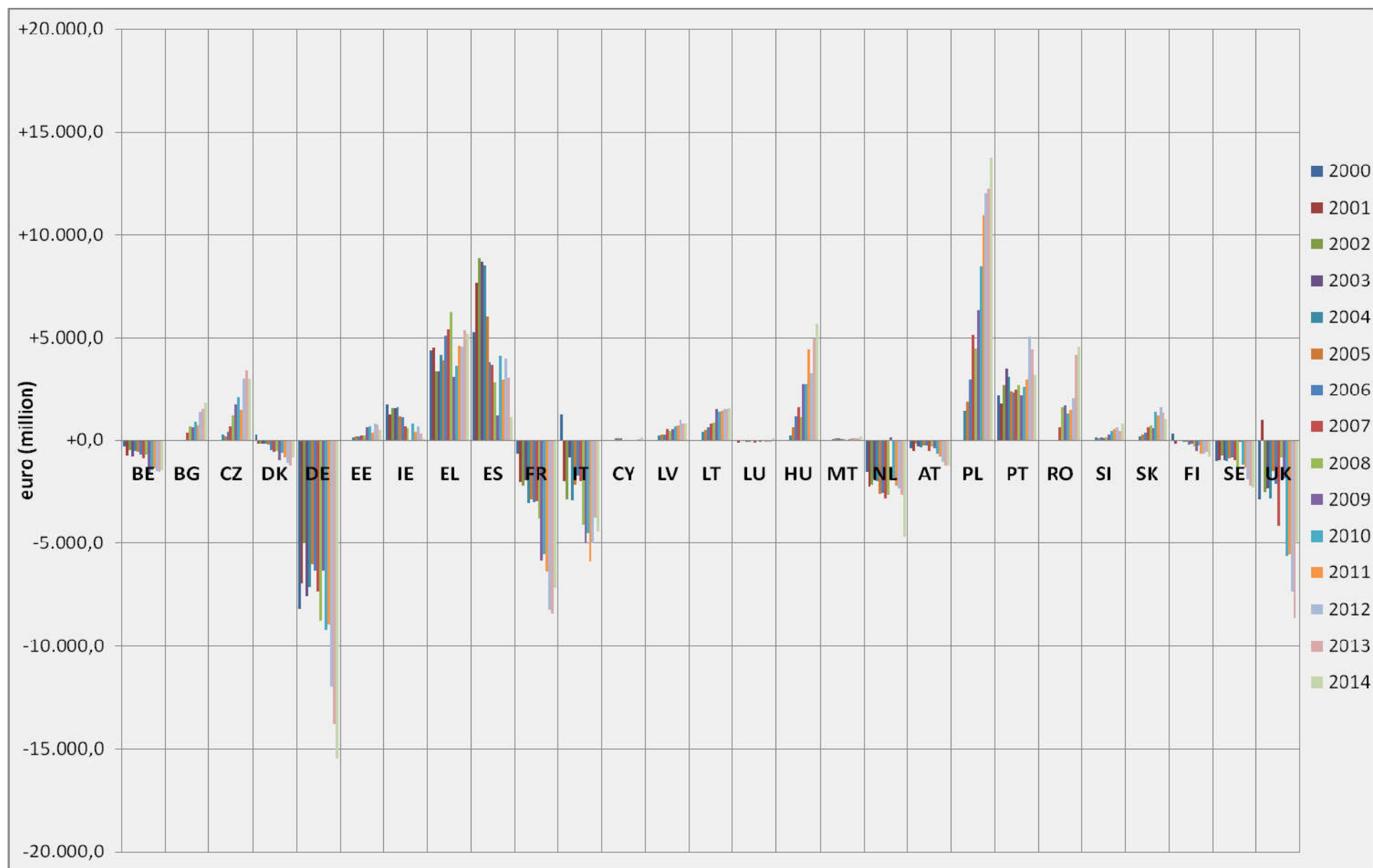
Εξέλιξη των πόρων του π/υ της ΕΕ

% του ΑΕΕ



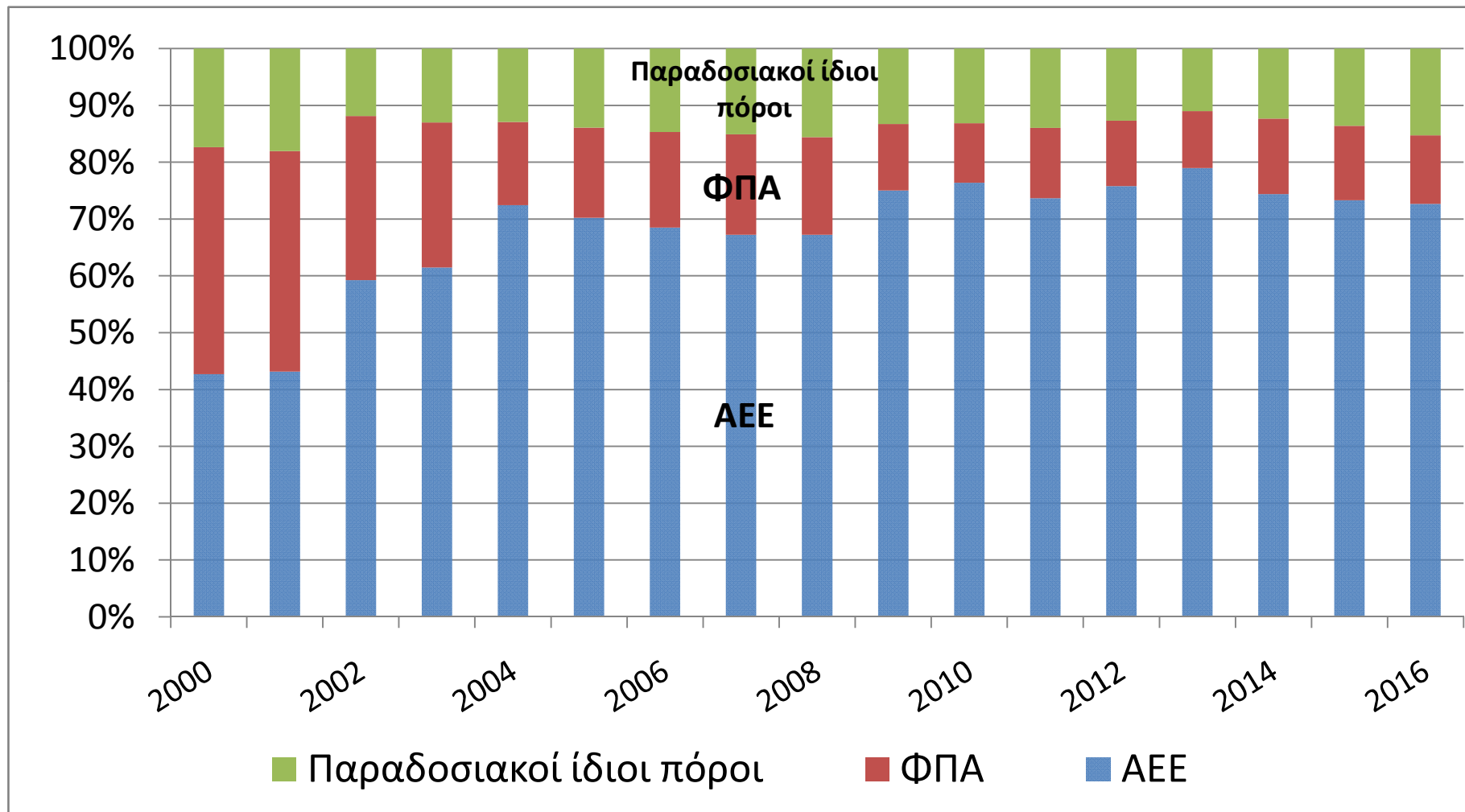
Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2018).

«Δημοσιονομική θέση» κρατών μελών



Πηγή: Επεξεργασία δεδομένων Ευρωπαϊκής Επιτροπής (<http://ec.europa.eu/budget/>)

Ίδια έσοδα προϋπολογισμού 2000-2016

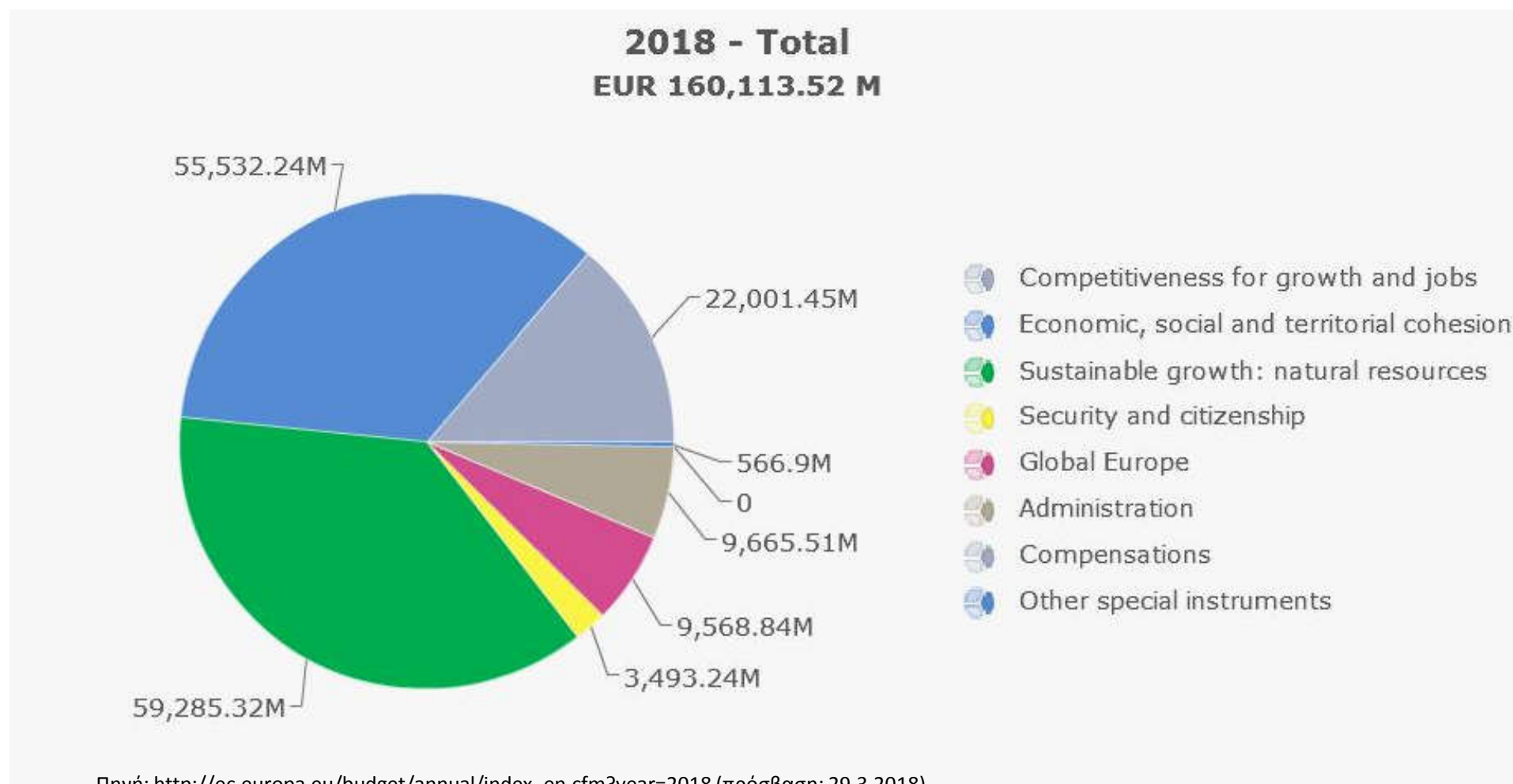


Πηγή: Οικονόμου και Καζαντζής (2018). Επεξεργασία δεδομένων Ευρωπαϊκής Επιτροπής (<http://ec.europa.eu/budget/>)

Κατανομή ΠΔΠ, έτη 2014-2020

εκατ. ευρώ, σταθ. τιμές 2011									
		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Σύνολο
1	Εξυπνη ανάπτυξη χωρίς αποκλεισμούς	60.283	61.725	62.771	64.238	65.528	67.214	69.004	450.763
α)	Ανταγωνιστικότητα	15.605	16.321	16.726	17.693	18.490	19.700	21.079	125.614
β)	Συνοχή	44.678	45.404	46.045	46.545	47.038	47.514	47.925	325.149
2	Βιώσιμη ανάπτυξη, φυσικοί πόροι	55.883	55.060	54.261	53.448	52.466	51.503	50.558	373.179
3	Ασφάλεια-Ιθαγένεια	2.053	2.075	2.154	2.232	2.312	2.391	2.469	15.686
4	Η ΕΕ ως παγκόσμιος παράγοντας	7.854	8.083	8.281	8.375	8.553	8.764	8.794	58.704
5	Διοίκηση	8.218	8.385	8.589	8.807	9.007	9.206	9.417	61.629
6	Αποζημιώσεις	27	0	0	0	0	0	0	27
	Σύνολο (δεσμεύσεις)	134.318	135.328	136.056	137.100	137.866	139.078	140.242	959.988
	ως % ΑΕΕ	1,03%	1,02%	1,00%	1,00%	0,99%	0,98%	0,98%	1,00%

Προϋπολογισμός ΕΕ (2018)



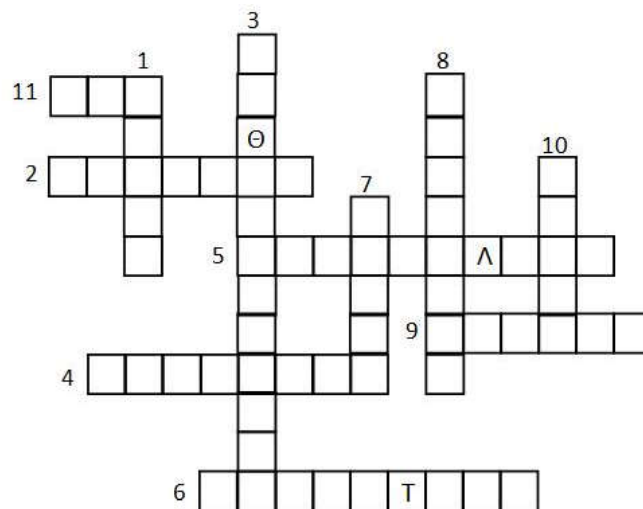
Καταληκτικές παρατηρήσεις 1/2

- Από τη δεκαετία του 1950 το μέγεθος του π/υ της Ε.Ε. έχει αυξηθεί σημαντικά
 - Προοδευτική θέσπιση ίδιων εσόδων
- Ο π/υ έχει συγκριτικά περιορισμένο μέγεθος
 - ____ < 1% Α.Ε.Ε. (Α.Εγχ.Π.) της ΕΕ
 - Μείζονα πεδία δημόσιων πολιτικών χρηματοδοτούνται εθνικά (π.χ. άμυνα, κοινωνικές πολιτικές)
- Αντανάκλαση πολιτικών προτεραιοτήτων

Καταληκτικές παρατηρήσεις 2/2

- Το μεγαλύτερο ποσοστό δαπανών (~ 80%) του π/υ αφορά πολιτικές συνοχής (έξυπνη ανάπτυξη) και γεωργίας (φυσικών πόρων)
- Δεν επιτρέπεται έλλειμμα ως δημοσιονομικό αποτέλεσμα
 - Ο π/υ πρέπει να είναι ισοσκελισμένος (Α310 ΣΛΕΕ) (Αρχή της ισοσκελίσης)
- Το υψηλότερο έσοδο του π/υ πλέον προέρχεται από τον πόρο του ΑΕΕ
- ΠΔΠ: μεσοπρόθεσμο εργαλείο προγραμματισμού
 - Περιορισμός αβεβαιότητας και (συχνότητας) διαφωνιών

Ανακεφαλαίωση (π/υ)



1. Μέθοδος εκτέλεσης του π/υ (κάθετα)
2. Ασκείται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (πολιτικός) και το Ευρ. Ελεγκτικό Συνέδριο (οριζόντια)
3. Αρχή του π/υ (κάθετα)
4. Επιβάλλεται από την Επιτροπή/κατηγορία εσόδου (πληθυντικός, οριζόντια)
5. Αρχή του π/υ (οριζόντια)
6. Στάδιο του π/υ (οριζόντια)
7. Κατηγορία του π/υ (σκέλος) (κάθετα)
8. Είναι το Δημοσιονομικό Πλαίσιο (κάθετα)
9. Διάρκεια του π/υ (οριζόντια)
10. Λογιστική Δεδουλευμένης (για την παρακολούθηση της εκτέλεσης του π/υ) (κάθετα)
11. Κατηγορία ιδίων πόρων του π/υ (έσοδο)

video (ανακεφαλαίωση)

“The EU budget sliced & diced”

<https://www.youtube.com/watch?v=wdQyDr1LVfo>

“How It Works: EU Budget -- Who pays?”

<https://www.youtube.com/watch?v=rj7fDfy8fil>