

Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και εθνική δημοσιονομική κυριαρχία

Νικόλαος Μηλιώνης*

Εισαγωγή

Η έννοια της κυριαρχίας νοείται υπό δύο εκφάνσεις: αφενός μεν ως κρατική κυριαρχία του εσωτερικού δικαίου, που είναι η «δημόσια ακαταγώνιστη εξουσία» του κράτους και που τα βασικά της γνωρίσματα είναι «η ενότητα, το αδιαίρετο και το αναπαλλοτρίωτο» της ικανότητάς της να επιβάλλεται από μόνη της και αυτοδύναμα¹ αφετέρου δε ως κυριαρχία από την άποψη του διεθνούς δικαίου, βάσει της οποίας είναι δυνατόν με συνταγματικές διατάξεις να μεταβιβάζονται εξουσίες σε εξωκρατικά όργανα.

Σε ό,τι αφορά τα δημόσια οικονομικά, ο δυισμός αυτός της έννοιας της κυριαρχίας εφαρμόζεται σε όλη του την έκταση. Επιτρέπει δε να καταστούν εμφανείς οι δύο βασικές συνέπειες της εξέλιξης του κοινοτικού δικαίου επί των εθνικών δημοσιονομικών θεσμών: Η πρώτη συνέπεια είναι η υποδόρια φαλκίδευση των συνταγματικών αρμοδιοτήτων της Βουλής με την αναδιανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ της εκτελεστικής και της νομοθετικής εξουσίας προς όφελος της ευρωπαϊκής ενοποίησης. Είναι γνωστός, βέβαια, ο τρόπος παραγωγής του κοινοτικού δικαίου, από την οποία απουσιάζουν εξ ολοκλήρου τα νομοθετικά Σώματα των κρατών-μελών και η συνεπακόλουθη δημιουργία του λεγόμενου «δημοκρατικού ελλείμματος». Η δεύτερη συνέπεια αφορά στην εμφανή ανατροπή παραδοσιακών θεσμικών ισορροπιών με την υποχώρηση της εθνικής δημοσιονομικής κυριαρχίας προς όφελος των κοινοτικών οργάνων, μέσω της δημιουργίας πλειάδος περιορισμών της δημοσιονομικής πρωτοβουλίας των εθνικών οργάνων.

Έτσι, αν κάποιος επιχειρούσε να σκιαγραφήσει την εξέλιξη των δημοσιονομικών θεσμών των κρατών-μελών, υπό την επίδραση του εγχειρήματος της ευρωπαϊκής ενοποίησης και της προϊούσας αποδυνάμωσης της δημοσιονομικής κυριαρχίας αυτών, θα κατέληγε σε εξής πρωταρχικές επισημάνσεις:

Η πρώτη επισημάνση ανταποκρίνεται σε μια προϊούσα μεταμόρφωση του ίδιου του ρόλου του Κράτους, με τη μετατόπιση του κέντρου βάρους της κρατικής λειτουργίας από τον παραδοσιακό του ρόλο, στην ανάδυση και στην επί των ημερών μας κατάδυση του παρεμβατικού Κράτους. Πρόκειται για την έντονη διείσδυση και δραστική ενσωμάτωση της ιδιωτικής επιχειρηματικής δραστηριότητας σε εκείνη των δημόσιων οικονομικών.

* Σύμβουλος Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Η δεύτερη επισήμανση αφορά στον περιορισμό των εξουσιών της Βουλής προς όφελος της Κυβέρνησης, την μεταβολή των τρόπων προετοιμασίας και παρουσίασης του προϋπολογισμού και την ανατροπή των κλασικών αρχών κατάρτισης του προϋπολογισμού.

Η τρίτη επισήμανση, τέλος, αφορά στον αυξανόμενο εξορθολογισμό του δημοσιονομικού βίου του κράτους, δηλαδή στην τεχνική ολοκλήρωση των δημόσιων οικονομικών, που συνδέεται με την αλλαγή στη νοοτροπία της δημόσιας διοίκησης, με την ευθυγράμμιση των τεχνικών της διαχείρισης των δημόσιων υποθέσεων με εκείνες του ιδιωτικού τομέα. Η τάση αυτή σε άλλες χώρες έχει σημαντικές αντανakλάσεις στα δημοσιονομικά ζητήματα (βλ. κυρίως στην ανάπτυξη των μεθόδων εξορθολογισμού των δημοσιονομικών επιλογών και στην τροποποίηση του δημόσιου λογιστικού με την εισαγωγή στοιχείων ελέγχου χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης).

Να προστεθεί, επίσης, ότι η κατάσταση αυτή επιβαρύνεται όλο και περισσότερο, καθώς στην ευρωενωσιακή έννομη τάξη παρεισφύρει, ως δημοσιονομικό υποσύστημα, η Ευρωζώνη (Ο.Ν.Ε.), η δρομολογούμενη ή η επιδιωκόμενη ένταξη στην Ευρωπαϊκή Ένωση των κρατών ανατολικής Ευρώπης κ.λπ. Πρέπει, τέλος να μη λησμονούμε ότι οι επιπτώσεις των γεγονότων αυτών είτε είναι εμφανείς στο Σύνταγμα του 2001 είτε πρέπει να ληφθούν υπόψη για την κατάρτιση του κρατικού προϋπολογισμού, με την επαγγελλόμενη επανεθνικοποίηση της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής.

Με την εργασία θα επιχειρηθεί η ανάδειξη του ερευνούμενου θέματος με βάση δύο άξονες: Την επίδραση της ευρωπαϊκής ενοποίησης ως προς την έκταση της εθνικής δημοσιονομικής εξουσίας και ως προς κατανομή της εθνικής δημοσιονομικής εξουσίας μεταξύ των συνταγματικών οργάνων, αφετέρου.

1. Η επίδραση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης ως προς την έκταση της εθνικής δημοσιονομικής εξουσίας

Τα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν είναι σήμερα ολοκληρωτικά κυρίαρχα σε ό,τι αφορά τον κρατικό προϋπολογισμό τους, στο επίπεδο τόσο της κατάρτισης όσο και της εκτέλεσης αυτού. Είναι γεγονός ότι η περίοδος της δημοσιονομικής κυριαρχίας των κρατών-μελών έχει πλέον παρέλθει, ή για να είμαστε ακριβέστεροι, το περιθώριο της πρωτοβουλίας των εθνικών δημοσιονομικών οργάνων είναι πλέον περιορισμένο, άμεσα και έμμεσα, από τις ίδιες οι Συνθήκες ή που έχουν τεθεί από τις κοινοτικές αρχές κατά την εκτέλεση των κανονιστικών τους αρμοδιοτήτων. Παριστάμεθα, λοιπόν, ενώπιον μιας νέας πηγής

«δημοσιονομικής ακαμψίας», που προστίθεται στις ήδη πολυάριθμες (παραδοσιακές και αμιγώς εσωτερικές) αιτίες δημοσιονομικών αγκυλώσεων.

Στην πραγματικότητα, είναι πολύ δύσκολο να καταστρώσει κανείς ένα λεπτομερή και συστηματικό κατάλογο των κοινοτικών περιορισμών που υποθηκεύουν τον κρατικό προϋπολογισμό και την εθνική δημοσιονομική κυριαρχία. Είναι δυνατόν, όμως, οι περιορισμοί αυτοί να σχηματισθούν σε δύο ομάδες: αφενός αυτές που αναδεικνύουν τον χαρακτήρα των μερικών περιορισμών της δημοσιονομικής εξουσίας και αφετέρου εκείνες που περιέχουν σφαιρικό χαρακτήρα και ασκούν πίεση στη μακροοικονομική δομή του κρατικού προϋπολογισμού.

1.1. Οι επί μέρους περιορισμοί της δημοσιονομικής κυριαρχίας

Οι περιορισμοί της εθνικής κανονιστικής εξουσίας επί των δημοσιονομικών ζητημάτων είτε απλά αποστερούν από αυτή ένα μόνο τμήμα της, «ακρωτηριάζοντάς» της, είτε την περιορίζουν με δραστικό τρόπο, «υποθηκεύοντάς» την.

1.1.1. Η «ακρωτηριασμένη» δημοσιονομική εξουσία

Η εθνική δημοσιονομική εξουσία φαίνεται να έχει αλλοιωθεί σε τέτοιο βαθμό ώστε θα μπορούσε να χαρακτηριστεί «ακρωτηριασμένη», στο μέτρο που ένας αριθμός δημοσιονομικών δραστηριοτήτων του κράτους-μέλους που εκδηλώνονται εντός της χώρας, λαμβάνονται απευθείας από τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Πρόκειται, δηλαδή, για δημοσιονομικές αρμοδιότητες που έχουν περάσει από το επίπεδο των εθνικών αρχών σε εκείνο των ευρωενωσιακών οργάνων. Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση του εκδοτικού προνομίου που είχε η Τράπεζα της Ελλάδος και το οποίο έχει πλέον περιέλθει στα όργανα της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης με συνταγματική κάλυψη, αφού, ενώ κατά την παρ. 2 του άρθρου 80 του Συντ. «νόμος ορίζει τα σχετικά με την κοπή ή την έκδοση νομίσματος», η ερμηνευτική δήλωση που προστέθηκε με την αναθεώρηση του 2001 ορίζει ότι «η παράγραφος 2 δεν κωλύει τη συμμετοχή της Ελλάδας στις διαδικασίες της οικονομικής και νομισματικής ένωσης, στο ευρύτερο πλαίσιο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, κατά τα προβλεπόμενα στο άρθρο 28».

Πρέπει, εντούτοις, στο σημείο αυτό, περιορίζοντας το υπό έρευνα ζήτημα στον κρατικό προϋπολογισμό, να κάνουμε την εξής διάκριση:

α) Υπάρχουν έσοδα και δαπάνες που πραγματοποιούνται στα κράτη-μέλη από την Ευρωπαϊκή Ένωση και που κινούνται δια μέσου του κρατικού προϋπολογισμού:

- Τέτοια είναι η περίπτωση των κοινοτικών δαπανών που αντιστοιχούν στην πληρωμή στο κράτος-μέλος ορισμένων δαπανών που πραγματοποιούνται από το ίδιο το κράτος-μέλος (π.χ. οι δαπάνες του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου).
- Τέτοια, παλαιότερα (πριν από την εγκαθίδρυση των ιδίων πόρων το 1970), ήταν η καταβολή των *ετήσιων συνεισφορών* από το κράτος-μέλος προς τις τότε Ευρωπαϊκές Κοινότητες.

Στις περιπτώσεις αυτές οι δημοσιονομικές δραστηριότητες που πραγματοποιούνται από την Ευρωπαϊκή Ένωση εντός της χώρας δεν επηρεάζουν άμεσα τους Έλληνες πολίτες. Διέρχονται από το κράτος-μέλος και τον προϋπολογισμό του, οπότε δεν υπάρχει ευθεία αλλοίωση της λειτουργίας του κρατικού προϋπολογισμού και των εθνικών δημοσιονομικών αρμοδιοτήτων.

β) Το ζήτημα είναι διαφορετικό στην περίπτωση των ιδίων πόρων και των άμεσων δαπανών παρέμβασης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που δεν διοχετεύονται δια του κρατικού προϋπολογισμού και οι οποίες εκτελούνται απευθείας εντός του κράτους:

- Σε ό,τι αφορά τα έσοδα του κοινοτικού προϋπολογισμού, η ύπαρξη των *ιδίων πόρων* αποτελεί ένα από τα κύρια χαρακτηριστικά της Ευρωπαϊκής Ένωσης και κατακυρώνει, στον δημοσιονομικό τομέα, την πρωτοτυπία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης επιβεβαιώνοντας την αυτόνομη προσωπικότητα της Κοινότητας έναντι κρατών-μελών και επιβάλλοντας την ύπαρξη δικών της εσόδων χρηματοδότησης, ανεξάρτητων από τα κράτη-μέλη. Στο πλαίσιο αυτό, οι ίδιοι πόροι της Κοινότητας ορίζονται ως έσοδα φορολογικού χαρακτήρα που διατίθενται άπαξ δια παντός στην Κοινότητα για τη χρηματοδότηση του προϋπολογισμού της και που αποδίδονται δικαιωματικά σε αυτή χωρίς να απαιτείται περαιτέρω απόφαση των εθνικών αρχών. Το σημερινό σύστημα ιδίων πόρων συνίσταται σε μια οριστική μεταφορά φορολογικής προέλευσης προς την Κοινότητα, αποφεύγοντας τελείως τον κρατικό προϋπολογισμό. Βάσει του δημοσιονομικού κανονισμού, η οριστική έγκριση του προϋπολογισμού κάθε οικονομικού έτους δημιουργεί την υποχρέωση για κάθε κράτος-μέλος να αποδίδει στην Κοινότητα τις οφειλόμενες πληρωμές στο πλαίσιο του προϋπολογισμού αυτού. Η υποχρέωση που αναλαμβάνουν τα κράτη-μέλη να παρέχουν τους αναγκαίους ίδιους πόρους, αιτιολογεί την εξαιρετικά βραδεία διαδικασία που απαιτείται για τη θέσπιση των βασικών αποφάσεων στον τομέα αυτό, βάσει του άρθρου 269 Συνθ.ΕΚ (πρόταση της Επιτροπής, διαβούλευση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, ομόφωνη απόφαση του Συμβουλίου και στη συνέχεια αποδοχή από τα κράτη-μέλη, σύμφωνα με τους αντίστοιχους συνταγματικούς τους κανόνες). Οι ίδιοι πόροι

διαφεύγουν τελείως από τον έλεγχο των εθνικών δημοσιονομικών οργάνων και ιδιαίτερα της Βουλής.

- Σε ό,τι αφορά, εξάλλου, τις άμεσες κοινοτικές δαπάνες, πρέπει κανείς να αναφερθεί κυρίως *τα δάνεια, τις εγγυήσεις των δανείων και τις ενισχύσεις*, σύμφωνα με την Ε.Κ.Α.Χ. (άρθρο 54 έως 56 της Συνθήκης της Ρώμης), που έχουν συναφθεί από την Ανωτάτη Αρχή, υπό τον όρο αυτά να χρησιμοποιηθούν μόνο για να δανειοδοτηθούν επιχειρήσεις στον τομέα άνθρακα και χάλυβα. Ενόψει της εκπνοής της Συνθήκης Ε.Κ.Α.Χ. (23 Ιουλίου 2002) τροποποιήθηκε η «δανειοληπτική/δανειοδοτική» πολιτική της ήδη από το 1994. Επίσης, πρέπει να μνημονευθούν *τα δάνεια και οι εγγυήσεις της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων* για μικροοικονομικού χαρακτήρα έργα.
- Τέλος, αναφέρουμε τις *δαπάνες ενίσχυσης της γεωργίας* που πραγματοποιούνται από το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Προσανατολισμού και Εγγυήσεων (Ε.Τ.Π.Ε.Α., F.E.O.G.A.):
 - (i) Οι δαπάνες αυτές, σε ό,τι αφορούν το τμήμα «Εγγυήσεις» (δράσεις των επιστροφών κατά την εξαγωγή προς τις τρίτες χώρες, καθώς και παρεμβάσεις για την εναρμόνιση των αγροτικών αγορών), αυτές μεταβιβάζονται δια του προϋπολογισμού του κράτους και αναλύονται ως πληρωμές που πραγματοποιούνται από το κράτος αυτό.
 - (ii) Αντίθετα, οι δαπάνες του τμήματος «Προσανατολισμός» (διαρθρωτικές δράσεις στον αγροτικό τομέα) ανταποκρίνονται στις καταβολές των επιδοτήσεων στους επιχορηγούμενους στα κράτη-μέλη και στην περίπτωση αυτή οι εν λόγω καταβολές πραγματοποιούνται απ' ευθείας από την Ευρωπαϊκή Ένωση επ' ωφελεία των δικαιούχων. Ήδη από το 1971, σύμφωνα με την Απόφαση του Απριλίου 1970, (με την οποία συστάθηκαν οι ίδιοι πόροι), το τμήμα F.E.O.G.A.«Προσανατολισμός» χρηματοδοτεί απευθείας τις διαρθρωτικές γεωργικές παρεμβάσεις που συνδέονται με την κοινή αγροτική πολιτική, χωρίς τη διαμεσολάβηση του κρατικού προϋπολογισμού.

Έτσι, το σύνολο των άμεσων κοινοτικών δαπανών, όπως οι κοινοτικοί ίδιοι πόροι, δεν εμφανίζονται στον προϋπολογισμό του κράτους και συνιστούν έναν «ακρωτηριασμό» της εθνικής δημοσιονομικής εξουσίας. Βέβαια, το εύρος αυτών των περιορισμών επί των εσόδων και των δαπανών παραμένει σε χαμηλά επίπεδα συγκρινόμενη με το συνολικό ύψος του κρατικού προϋπολογισμού.

1.1.2. «Υποθηκευμένη» δημοσιονομική εξουσία

Για τις δημοσιονομικές δραστηριότητες που απομένουν στην αρμοδιότητα του Κράτους, τα περιθώρια της πρωτοβουλίας των εθνικών δημοσιονομικών οργάνων είναι περιορισμένα από τις Συνθήκες ή έχουν θεσπιστεί από τα κοινοτικά όργανα στο πλαίσιο των κανονιστικών αρμοδιοτήτων τους. Υπό αυτή την εκδοχή, ο κρατικός προϋπολογισμός τείνει να προσεγγίσει εννοιολογικά τον προϋπολογισμό ενός οργανισμού τοπικής αυτοδιοίκησης με τις κατηγορίες των προαιρετικών ή των υποχρεωτικών δαπανών και εσόδων.

Και στην περίπτωση αυτή θα αρκεστούμε σε μια ενδεικτική αναφορά στις δεσμεύσεις που υποθηκεύουν, άμεσα ή έμμεσα, τον κρατικό προϋπολογισμό. Οι κυριότερες περιπτώσεις είναι οι εξής:

- Το κράτος-μέλος υποχρεούται να θεσπίσει, στο πλαίσιο των σχέσεών του με τα άλλα κράτη-μέλη, τελωνειακούς δασμούς ή επιβαρύνσεις ισοδύναμου αποτελέσματος. Το άρθρο 90 της Συνθ.ΕΚ απαγορεύει στα κράτη-μέλη να επιβάλουν, άμεσα ή έμμεσα, στα προϊόντα άλλων κρατών-μελών εσωτερικούς φόρους οποιασδήποτε φύσης, ανώτερους από εκείνους που επιβαρύνουν, άμεσα ή έμμεσα, τα «ομοειδή» εθνικά προϊόντα (παρ. 1) και ότι κανένα κράτος-μέλος δεν επιβάλλει στα προϊόντα των άλλων κρατών-μελών εσωτερικούς φόρους, η φύση των οποίων οδηγεί έμμεσα στην προστασία άλλων προϊόντων (παρ. 2). Από τις διατάξεις αυτές επιβάλλεται ότι οι εθνικές δημοσιονομικές αρχές πρέπει να επιδεικνύουν μεγαλύτερη αυτοσυγκράτηση στον τομέα των δημοσιονομικών εσόδων, εν αντιθέσει με εκείνη που επεδείκνυαν παλαιότερα.
- Το άρθρο 87 της Συνθ.ΕΚ απαγορεύει τις οικονομικές ενισχύσεις οποιουδήποτε είδους (δάνεια, επιδοτήσεις, παροχή εγγυήσεων, φορολογικά πλεονεκτήματα), οι οποίες θα μπορούσαν να παραχωρηθούν από το κράτος στις δημόσιες επιχειρήσεις του και που θα είχαν ως αποτέλεσμα να νοθεύσουν τον ανταγωνισμό μεταξύ των δημόσιων επιχειρήσεων και είναι ασυμβίβαστες με την κοινή αγορά.
- Το άρθρο 86 Συνθ.ΕΚ επιτάσσει ότι οι επιχειρήσεις που είναι επιφορτισμένες με τη διαχείριση υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος ή έχουν χαρακτήρα δημοσιονομικού μονοπωλίου να υπόκεινται στους κανόνες του ανταγωνισμού, κατά το μέτρο που η εφαρμογή των κανόνων αυτών δεν εμποδίζει πραγματικά και νομικά την εκπλήρωση της ιδιαίτερης αποστολής που τους έχει ανατεθεί.
- Οι διατάξεις του άρθρου 93 Συνθ.ΕΚ παρέχουν τη δυνατότητα στο Συμβούλιο να αποφασίζει ομοφώνως, προτάσει της Επιτροπής και μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, προκειμένου να εκδίδει διατάξεις για την εναρμόνιση των εθνικών νομοθεσιών περί των φόρων κύκλου

εργασιών, των ειδικών φόρων κατανάλωσης και των άλλων έμμεσων φόρων, στον βαθμό που η εναρμόνιση αυτή είναι αναγκαία για να εξασφαλιστεί η εγκαθίδρυση και η λειτουργία της εσωτερικής αγοράς.

1.2. Οι σφαιρικοί περιορισμοί της δημοσιονομικής εξουσίας

Πέραν των ανωτέρω και η μακρο-οικονομική δομή του κρατικού προϋπολογισμού δεν ανήκει πλέον καθ' ολοκληρίαν στην αρμοδιότητα των εθνικών οργάνων. Η πρωτοβουλία αυτών των εθνικών οργάνων είναι, ήδη πλαισιωμένη από μηχανισμούς του κοινοτικού συντονισμού των εθνικών οικονομικών πολιτικών, που αναπτύσσονται σταδιακά.

Η Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης θέτει τον γενικό κανόνα του συντονισμού των κρατών-μελών στον τομέα της οικονομικής πολιτικής:

- Συγκεκριμένα, κατά το άρθρο 98 Συνθ.ΕΚ, τα κράτη-μέλη ασκούν την οικονομική πολιτική τους με σκοπό να συμβάλλουν στην υλοποίηση των στόχων της Κοινότητας (που, μεταξύ άλλων κατ' άρθρο 2 Συνθ.ΕΚ, είναι η δημιουργία κοινής αγοράς, οικονομικής και νομισματικής ένωσης, η οικονομική και η κοινωνική συνοχή, καθώς και η αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών-μελών). Επιπλέον, η άσκηση της οικονομικής πολιτικής των κρατών – μελών πραγματοποιείται, στο πλαίσιο των γενικών προσανατολισμών των οικονομικών πολιτικών των κρατών-μελών και της Κοινότητας.
- Επίσης, κατά το άρθρο 99 Συνθ.ΕΚ, τα κράτη-μέλη θεωρούν ότι οι οικονομικές τους πολιτικές είναι θέμα κοινού ενδιαφέροντος και τις συντονίζουν στο πλαίσιο του Συμβουλίου των υπουργών (παρ. 1). Το εν λόγω Συμβούλιο, αποφασίζοντας με ειδική πλειοψηφία, μετά από σύσταση της Επιτροπής, συντάσσει σχέδιο των γενικών προσανατολισμών των οικονομικών πολιτικών των κρατών-μελών και της Κοινότητας και απευθύνει έκθεση με τα πορίσματά του στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το οποίο με βάση την έκθεση αυτή συζητεί τους γενικούς προσανατολισμούς των οικονομικών πολιτικών των κρατών-μελών και της Κοινότητας και διατυπώνει σύσταση, όπου εκτίθενται οι γενικοί αυτοί προσανατολισμοί. Η σύσταση αυτή κοινοποιείται στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (παρ. 2). Για την εξασφάλιση του στενότερου συντονισμού των οικονομικών πολιτικών και τη συνεχή σύγκλιση των οικονομικών επιδόσεων των κρατών-μελών, το Συμβούλιο των υπουργών, βάσει εκθέσεων που υποβάλλει η Επιτροπή, παρακολουθεί τις οικονομικές εξελίξεις σε κάθε κράτος-μέλος και στην Κοινότητα (παρ. 3).

2. Η επίδραση της ευρωπαϊκής ενοποίησης ως προς την κατανομή της εθνικής δημοσιονομικής εξουσίας μεταξύ των συνταγματικών οργάνων

Η υποχώρηση των αρμοδιοτήτων της Βουλής σε ό,τι αφορά τον δημοσιονομικό τομέα και, αντίστοιχα, η ενίσχυση της θέσης της κυβέρνησης ενώπιον του αντιπροσωπευτικού Σώματος είναι πλέον γεγονός. Η λειτουργική ανισορροπία, που εισάγεται με τον τρόπο αυτόν μεταξύ των εθνικών δημόσιων εξουσιών, θέτει το ζήτημα της ανάπτυξης των αναγκαίων θεσμικών αντίβαρων. Οι περιορισμοί της εθνικής δημοσιονομικής εξουσίας λειτουργούν κυρίως εις βάρος της Βουλής, ενώ αντιθέτως αυξάνουν κατά κάποιο μέτρο τις αρμοδιότητες της κυβέρνησης. Αρκεί να σκεφθεί κανείς ότι το κοινοβουλευτικό Σώμα δεν έχει καμιά αρμοδιότητα στην κατάρτιση των κοινοτικών αποφάσεων και συστάσεων. Οι εν λόγω κοινοτικές πράξεις λαμβάνονται, κατά κύριο λόγο, επί τη βάση των εργασιών της Επιτροπής και των ομάδων τεχνοκρατών, στα δε κοινοτικά όργανα το κράτος-μέλος εκπροσωπείται μόνο από την κυβέρνηση και τους λειτουργούς της.

- Είναι χαρακτηριστικό ότι, κατά το άρθρο 79 παρ. 8 του Συντ. «τα προγράμματα οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης εγκρίνονται από την Ολομέλεια της Βουλής, όπως νόμος ορίζει», εντούτοις τα πενταετή αυτά προγράμματα, ενώ μέχρι τα τέλη της δεκαετίας του 1980 υποβάλλονταν στη Βουλή για συζήτηση και έγκριση, έκτοτε οι κυβερνήσεις τα καταρτίζουν και τα υποβάλλουν απευθείας στην Ευρωπαϊκή Ένωση αγνοώντας τη Βουλή.
- Ως προς τα έσοδα, η ευρωπαϊκή εναρμόνιση καταλήγει εν τέλει σε ευρεία αποστέρηση των φορολογικών αρμοδιοτήτων της Βουλής προς όφελος της εκτελεστικής εξουσίας. Οι φορολογικές οδηγίες του Συμβουλίου των υπουργών είναι, πράγματι, κατά κανόνα τόσο λεπτομερείς κατά περιεχόμενο, που περιορίζουν κατά σημαντικό τρόπο το περιθώριο της πρωτοβουλίας των εθνικών οργάνων και μοιάζουν περισσότερο με κανονισμούς. Έτσι, το Δ.Ε.Κ. κατέληξε να θεωρεί ότι κοινοτικές πράξεις διαφορετικές από τους κανονισμούς (π.χ. οι φορολογικές ή τελωνειακές οδηγίες) έχουν ευθεία εφαρμογή εντός των κρατών-μελών. Με τον τρόπο αυτό οι φορολογικές οδηγίες θεωρούνται ως ευθέως εφαρμοστέες εντός του κράτους-μέλους, χωρίς την παρεμβολή της Βουλής.
- Ως προς τις δαπάνες, το Δ.Ε.Κ. εξέδωσε την Απόφαση της 17ης Απριλίου 1972, Υποθεση 93-71 *Orsolina Leonesio κατά του Υπουργείου Γεωργίας και Δασών της Ιταλικής Δημοκρατίας*. Πρόκειται για την περίπτωση που η καταβολή μιας εθνικής δημόσιας δαπάνης προβλέπεται απευθείας από κοινοτικό κανονισμό, χωρίς να υπάρχει σχετική πίστωση στον προϋπολογισμό κράτους-μέλους. Το Δ.Ε.Κ. με την ανωτέρω απόφασή του αποφάνθηκε ότι ο κοινοτικός κανονισμός παράγει άμεσα αποτελέσματα και έτσι μπορεί να παρέχει στους ιδιώτες τα δικαιώματα που τα εθνικά δικαστήρια υποχρεώνονται να

προστατεύουν. Οι χρηματικές απαιτήσεις που έχει κάποιος έναντι του κράτους και οι οποίες προβλέπονται από έναν τέτοιο κανονισμό, γεννώνται όταν συντρέξουν οι προϋποθέσεις που προβλέπονται από τον κανονισμό αυτό, χωρίς να είναι δυνατόν να εξαρτηθεί η άσκησή τους, σε εθνικό επίπεδο, από προϋποθέσεις άλλες από όσες απαιτεί ο εν λόγω κανονισμός. Συνεπώς, ένα κράτος-μέλος δεν είναι δυνατόν να αρνηθεί στους πολίτες του την καταβολή μιας επιχορήγησης που προβλέπεται από κοινοτικό κανονισμό, με την αιτιολογία ότι η εθνική Βουλή δεν έχει περιλάβει στον κρατικό προϋπολογισμό τα κονδύλια που είναι απαραίτητα για την κάλυψη της εν λόγω δαπάνης. Έτσι, η πληρωμή που προβλέπεται από την κοινοτική νομοθεσία δεν είναι δυνατόν να εξαρτηθεί από την προηγούμενη ύπαρξη πιστώσεων στον κρατικό προϋπολογισμό και η εκτελεστική εξουσία είναι υποχρεωμένη να προβαίνει πλέον σε δαπάνες και χωρίς την ύπαρξη σχετικών πιστώσεων. Και τούτο, σε αντίθεση με τη αρχή της ειδικότητας των πιστώσεων που αποτελεί κανόνα του εσωτερικού δημοσιονομικού δικαίου. Πάντως, η ελληνική νομοθεσία φαίνεται ότι έχει υιοθετήσει τη νομολογιακή αυτή θέση με το άρθρο 1 παρ. 4 του ν. 2469/1997, όπου, ενώ στην παρ. 1 του αυτού ορίζεται ότι «σχέδια νόμων που προκαλούν δαπάνη (...) δεν εισάγονται στη Βουλή για συζήτηση, εφόσον δεν προβλέπεται σε ειδικό άρθρο ο τρόπος αντιμετώπισης της προκαλούμενης δαπάνης», στη συνέχεια, στην παρ. 4 ορίζεται ότι «οι διατάξεις των παρ. 1 του παρόντος άρθρου δεν έχουν εφαρμογή για δαπάνες του προϋπολογισμού σχετικές με την υλοποίηση προγραμμάτων που χρηματοδοτούνται και από την Ευρωπαϊκή Ένωση».

Επίλογος

Η επιβάρυνση της λειτουργικής ανισορροπίας μεταξύ των εθνικών κρατικών οργάνων ως προς τα δημοσιονομικά ζητήματα κατατείνει να γίνει επικίνδυνη αν δεν υπάρξουν τα αναγκαία θεσμικά αντίβαρα. Αυτά είναι δυνατόν να αναζητηθούν σε δύο κατευθύνσεις:

- Το πρώτο θεσμικό αντίβαρο θα μπορούσε να είναι η συμμετοχή της Βουλής στην προετοιμασία του σχεδίου του προϋπολογισμού. Έτσι, το Νομοθετικό Σώμα θα μπορούσε να συζητεί τις γενικές γραμμές του σχεδίου του κρατικού προϋπολογισμού, πριν ακόμη αυτές υποβληθούν στα αρμόδια κοινοτικά όργανα. Έτσι, ο συντονισμός της οικονομικής πολιτικής των κρατών-μελών στο πλαίσιο του Συμβουλίου των υπουργών θα πραγματοποιείται με βάση όχι τους κυβερνητικούς σχεδιασμούς, αλλά όπως αυτοί έχουν εγκριθεί ή τροποποιηθεί από τη Βουλή. Συνεπώς, πριν από τον προσδιορισμό από το Συμβούλιο των οικονομικών και κοινωνικών προσανατολισμών, το εθνικό νομοθετικό

Σώμα θα μπορούσε να αξιολογήσει αν οι προσανατολισμοί της κρατικής οικονομίας ανταποκρίνονται στο αιτούμενο της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Ένα μικρό βήμα, αν και σε άλλο επίπεδο, έκανε ο Γάλλος συντακτικός νομοθέτης, που με το νέο άρθρο 88-4 υποχρεώνει την κυβέρνηση να υποβάλει στο Κοινοβούλιο για συζήτηση, πριν από την αποστολή στο Συμβούλιο, κάθε σχεδίου κοινοτικών πράξεων που έχει νομοθετικό χαρακτήρα.

- Το δεύτερο θεσμικό αντίβαρο θα μπορούσε να είναι η ενίσχυση των προνομίων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και των δεσμών του με τα εθνικά κοινοβουλευτικά Σώματα. Και δεν πρόκειται μόνο για την ενίσχυση των προνομίων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σε ό,τι αφορά τον κοινοτικό προϋπολογισμό, αλλά και ως προς τον συντονισμό των οικονομικών και δημοσιονομικών πολιτικών των κρατών-μελών, με τρόπο ώστε να αναπληρωθεί η κάμψη των δημοσιονομικών αρμοδιοτήτων των εθνικών Κοινοβουλίων. Εξάλλου, και σε ευρύτερο πλαίσιο, θα ήταν σκόπιμο να αυξηθούν οι αρμοδιότητες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σε ό,τι αφορά την παραγωγή κοινοτικής νομοθεσίας, στο μέτρο που η νομοθεσία αυτή έχει οικονομικές διαστάσεις και επιπτώσεις και που η υλοποίησή της, εν τέλει, συνεπάγεται τον περιορισμό των εθνικών δημοσιονομικών εξουσιών.