

ΟΙ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΠΟΥ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΟΥΝΤΑΙ ΑΠΟ ΤΟΝ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟ ΚΑΙ Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ

Τελική Εκθεση: Δεκέμβριος 2013-Μάρτιος 2014, Διεύθυνση: Αχιλλέας Μητσός



ΕΛΙΑΜΕΠ
Ελληνικό Ίδρυμα Ευρωπαϊκής και Εξωτερικής Πολιτικής
Μελέτη κατ' ανάθεση από την Τράπεζα της Ελλάδος

**ΟΙ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΠΟΥ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΟΥΝΤΑΙ
ΑΠΟ ΤΟΝ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟ
ΚΑΙ Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ**

Τελική Έκθεση: Δεκέμβριος 2013-Μάρτιος 2014
Διεύθυνση: Αχιλλέας Μητσός



ΤΡΑΠΕΖΑ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΟΣ
ΕΥΡΩΣΥΣΤΗΜΑ

ΑΠΡΙΛΙΟΣ 2014

Συντονισμός έκδοσης:

Ηλεκτρονική σελιδοποίηση, εκτύπωση και βιβλιοδεσία: Ίδρυμα Εκτύπωσης Τραπεζο-
γραμματίων και Αξιών της Τράπεζας της Ελλάδος, Τμήμα Εκτύπωσης Ειδικών Προϊόντων

Επιμέλεια: Άννα Μανασσάκη, Δήμητρα Δημητροπούλου, Ισαάκ Σαμπεθάι

Εικόνα εξωφύλλου: "Abbondanza" ("Αφθονία"), χαρακτηριστικό του Cesare Ripa (γεννήθηκε
c.1560, πέθανε c.1625-1645) για το κέρασ της Αμαλθείας.

Τυπώθηκε τον Απρίλιο του 2014

ΤΡΑΠΕΖΑ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΟΣ

Ελ. Βενιζέλου 21, 102 50 Αθήνα

Τηλ. 210 320 3562

ISBN: 978-960-7032-62-1

© 2014 - ΤΡΑΠΕΖΑ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΟΣ

Η ΜΕΛΕΤΗ

Η Τράπεζα της Ελλάδος ανέθεσε τον Απρίλιο του 2010 στο ΕΛΙΑΜΕΠ την εκπόνηση μελέτης με θέμα την “αξιολόγηση των επιδράσεων που έχουν ασκήσει και θα ασκήσουν στην πορεία της ελληνικής οικονομίας οι πολιτικές που χρηματοδοτούνται από τον προϋπολογισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης”.

Τη διεύθυνση και την ευθύνη του ΠΡΩΤΟΥ ΜΕΡΟΥΣ της μελέτης το οποίο αφορούσε την αξιολόγηση των προγραμματικών περιόδων από το 1988 μέχρι το 2011, είχε ο **Γιώργος Γλυνός**. Το έργο αυτό αποτέλεσε την τελευταία προσφορά του. Ο Γιώργος Γλυνός απεβίωσε το Μάιο του 2013, μετά από μακρά ασθένεια.

Στην εκπόνηση του ΠΡΩΤΟΥ ΜΕΡΟΥΣ, το οποίο ολοκληρώθηκε το Σεπτέμβριο του 2011, συνέπραξαν, ως αναπληρωτής συντονιστής ο **Βάλτερ Φισάμπερ**, ως βοηθός συντονιστή η **Γεωργία Τζεβελέκου**, ως υπεύθυνος εργασιών για την ΚΑΠ ο **Ανδρέας Κόρακας**, ως σύμβουλος εργασιών για τη Συνοχή ο **Τάσος Μπουγάς**, ως ειδικός συνεργάτης ο **Ιωάννης Ψυχάρης**, και ως ειδικοί ερευνητές οι **Βασίλης Αυδίκος**, **Ηλίας Γιαννάκης**, **Επαμεινώνδας Ευεργέτης**, **Κωνσταντίνος Οικονόμου**. Τα “Τεχνικά Συμπεράσματα” του ΠΡΩΤΟΥ ΜΕΡΟΥΣ περιλαμβάνονται στον ψηφιακό δίσκο που συνοδεύει την παρούσα έκδοση, ενώ είναι αναρτημένα και στο δικτυακό τόπο του ΕΛΙΑΜΕΠ (<http://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2012/10/study-a2.pdf>).

Τη διεύθυνση του ΔΕΥΤΕΡΟΥ ΜΕΡΟΥΣ της μελέτης, το οποίο ολοκληρώθηκε τον Ιούλιο του 2012 και αφορούσε την ανάλυση των παραμέτρων της διαπραγματεύσεως για το νέο δημοσιονομικό πλαίσιο της περιόδου 2014-2020, είχε ο **Αχιλλέας Μητσός**. Συνεργάστηκε σχετικά με τα όσα αναφέρονται στην Αγροτική Πολιτική ο **Γιάννης Δούκας**, ενώ την ευθύνη της πολιτικής για τη Συνοχή είχαν ο **Αρτέμις Κουρτέσης** και ο **Βασίλης Αυδίκος**, με συνεισφορές για τις κρατικές ενισχύσεις από τον **Νίκο Σμιτ**, για το ανθρώπινο δυναμικό από τον **Βάλτερ Φισάμπερ**, για τις δαπάνες των Διαρθρωτικών Ταμείων για την έρευνα και την καινοτομία από τον **Χαράλαμπο Χρυσομαλλίδη**, και για τα ζητήματα της διακυβέρνησης, διοίκησης και διαχείρισης από τον **Γιώργο Ανδρέου**. Ο **Χαράλαμπος Χρυσομαλλίδης** είχε επίσης την ευθύνη του κεφαλαίου για την ερευνητική πολιτική, καθώς και για τις άλλες πολιτικές που χρηματοδοτούνται έστω και εν μέρει από τον κοινοτικό προϋπολογισμό, ενώ συνέ-

πραξε στη συγγραφή των συνθετικών κεφαλαίων. Τέλος, ο **Χρήστος Κουρούσης** βοήθησε στη γενική επιμέλεια του κειμένου και οι **Θόδωρος Αλεξέλλης** και **Κρίστης Κονναρής** συνέβαλαν στη συλλογή και την επεξεργασία των στοιχείων. Ολόκληρο το ΔΕΥΤΕΡΟ ΜΕΡΟΣ περιλαμβάνεται στον ψηφιακό δίσκο που συνοδεύει την παρούσα έκδοση, ενώ είναι αναρτημένο και στο δικτυακό τόπο του ΕΛΙΑΜΕΠ (<http://www.eliamep.gr/wpcontent/uploads/2012/10/%CE%9C%CE%95%CE%9B%CE%95%CE%A4%CE%97%CE%95%CE%9B%CE%99%CE%91%CE%9C%CE%95%CE%A0-%CE%92-%CE%9C%CE%95%CE%A1%CE%9F%CE%A31.pdf>).

Ο **Αχιλλέας Μητσός** είχε την ευθύνη της ΤΕΛΙΚΗΣ ΕΚΘΕΣΗΣ, πολλά τμήματα της οποίας στηρίζονται σε μεγάλο βαθμό στα κείμενα του πρώτου και του δεύτερου μέρους.

Στο πρώτο κεφάλαιο της ΤΕΛΙΚΗΣ ΕΚΘΕΣΗΣ, μετά από μια εισαγωγή που περιγράφει το χάσμα ανάμεσα στις μεγάλες προσδοκίες και την πραγματικότητα ως προς το νέο πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο, δίνεται μια ευρεία περίληψη των βασικών συμπερασμάτων της μελέτης. Στο δεύτερο κεφάλαιο παρουσιάζονται η εξέλιξη του κοινοτικού προϋπολογισμού, των εσόδων του και των μεγάλων κατηγοριών δαπανών, καθώς και τα “καθαρά έσοδα” της Ελλάδος και των άλλων κρατών-μελών. Στο τρίτο κεφάλαιο δίνεται μια εκτενής περιγραφή και ανάλυση των αναμενόμενων επιδράσεων του νέου πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου ανά μεγάλη κατηγορία πολιτικής.

Στη διάρκεια της εκπόνησης της μελέτης πραγματοποιήθηκαν στην Τράπεζα της Ελλάδος 4 ημερίδες εργασίας με τη συμμετοχή εμπειρογνομόνων – δύο για την πολιτική της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής (8.10.2010, 19.3.2012) και δύο για την κοινή αγροτική πολιτική (15.10.2010, 6.3.2012), ενώ τα συμπεράσματα του ΠΡΩΤΟΥ και του ΔΕΥΤΕΡΟΥ ΜΕΡΟΥΣ παρουσιάστηκαν σε δημόσια εκδήλωση στις 29 Οκτωβρίου 2012. Οι χαιρετισμοί του Διοικητή της Τράπεζας της Ελλάδος Γ. Προβόπουλου και του Προέδρου του ΕΛΙΑΜΕΠ καθηγητή Λουκά Τσούκαλη, καθώς και περίληψη των παρουσιάσεων και των παρεμβάσεων που έγιναν, περιλαμβάνονται στον ψηφιακό δίσκο που συνοδεύει την παρούσα έκδοση, ενώ είναι αναρτημένα στο δικτυακό τόπο της ΤτΕ (http://www.bankofgreece.gr/BoGDocuments/29.10.2012_Παρουσίαση_ΕΛΙΑΜΕΠ_Μέρος%20Α.pdf, http://www.bankofgreece.gr/BoGDocuments/29.10.2012_Παρουσίαση_ΕΛΙΑΜΕΠ_ΜέροςB.pdf, http://www.bankofgreece.gr/Pages/el/Bank/News/Speeches/Displtem.aspx?Item_ID=270&List_ID=b2e9402e-db05-4166-9f09-e1b26a1c6f1b) και στο δικτυακό τόπο του ΕΛΙΑΜΕΠ (<http://www.eliamep.gr/european-integration/evaluation-and-further-exploitation-of-european-financial-resources-by-greece/%cf%80%ce%b1%cf%81%ce%bf%cf%85%cf%83%ce%af%ce%b1%cf%83%ce%b7-a%ce%be%ce%b9%ce%bf%ce%bb%cf%8c%ce%b3%ce%b7%cf%83%ce%b7-%cf%84%cf%89%ce%bd-%ce%b5%cf%80%ce%b9%ce%b4%cf%81%ce%ac%cf%83%ce%b5%cf%89%ce%bd/>).

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

1 Ο ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΤΗΣ ΕΕ ΚΑΙ Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ. ΠΕΡΙΛΗΠΤΙΚΗ ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ	13
1.1 Το νέο πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο 2014-2020. Χάσμα προσδοκιών και πραγματικότητας	13
1.2 Ο κοινοτικός προϋπολογισμός και η συμμετοχή σε αυτόν	18
1.3 Η νέα προγραμματική περίοδος 2014-2020	25
1.3.1 Συνολικά μεγέθη	25
1.3.2 Ο αγροτικός τομέας την περίοδο 2014-2020	26
1.3.3 Η "Συνοχή" την περίοδο 2014-2020	29
1.3.4 Η έρευνα και καινοτομία την περίοδο 2014-2020. "Ορίζοντας 2020"	35
1.3.5 Οι άλλες πολιτικές την περίοδο 2014-2020	36
1.4 Οι επιδράσεις στην ελληνική οικονομία από τις πολιτικές που χρηματοδοτήθηκαν από τον κοινοτικό προϋπολογισμό	38
1.4.1 Η εφαρμογή της ΚΑΠ στην Ελλάδα	39
1.4.2 Η χρηματοδότηση ιδιωτικών επενδύσεων και υποδομών στην Ελλάδα	41
1.4.3 Η χρηματοδότηση στον τομέα των ανθρώπινων πόρων στην Ελλάδα	43
1.4.4 Περιφερειακή διάσταση της πολιτικής της Συνοχής	46
2 Ο ΚΟΙΝΟΤΙΚΟΣ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΚΑΙ Η ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ ΤΩΝ ΚΡΑΤΩΝ-ΜΕΛΩΝ ΣΕ ΑΥΤΟΝ	51
2.1 Ο προϋπολογισμός της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Οι λειτουργίες του και ο ρόλος του στην ευρωπαϊκή ενοποιητική διαδικασία	51
2.1.1 Όχι ένας τυπικός προϋπολογισμός	51
2.1.2 Οι αρχές του δημοσιονομικού φεντεραλισμού και ο κοινοτικός προϋπολογισμός	53
2.1.3 Ιστορικοί σταθμοί και εξαρτημένη τροχιά	56
2.1.4 Διακρατική αναδιανομή και διαπραγμάτευση	58
2.1.5 Ασυμμετρίες και στρεβλώσεις	62
2.2 Η διαχρονική εξέλιξη του κοινοτικού προϋπολογισμού	66
2.2.1 Εξέλιξη του συνολικού προϋπολογισμού	66

2.2.2	Εξέλιξη των μεγάλων κατηγοριών εσόδων	68
2.2.3	Εξέλιξη των μεγάλων κατηγοριών δαπανών	70
2.3	Συμμετοχή των κρατών-μελών στα έσοδα και τις δαπάνες του κοινοτικού προϋπολογισμού.	72
2.3.1	Συμμετοχή κρατών στα συνολικά έσοδα	72
2.3.2	Συμμετοχή κρατών-μελών στις συνολικές δαπάνες	72
2.3.3	Συμμετοχή κρατών ανά κατηγορία εσόδων	75
2.3.4	Συμμετοχή κρατών ανά κατηγορία δαπανών	77
2.4	Καθαρό δημοσιονομικό όφελος κρατών-μελών.	
	Δείκτες απόδοσης και “δίκαιη” κατανομή των πόρων	80
2.4.1	Καθαρά έσοδα ανά κράτος-μέλος	80
2.4.2	Δείκτες απόδοσης	81
2.4.3	Πραγματική και “δίκαιη” συμμετοχή	85
2.5	Η συμμετοχή της Ελλάδος στον κοινοτικό προϋπολογισμό	87
2.5.1	Συμμετοχή της Ελλάδος στα έσοδα του προϋπολογισμού	87
2.5.2	Συμμετοχή της Ελλάδος στο σύνολο των δαπανών του προϋπολογισμού	87
2.5.3	Εξέλιξη των καθαρών εσόδων της Ελλάδος	89
2.5.4	Δείκτες απόδοσης για την Ελλάδα	89
3	Η ΝΕΑ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΚΗ ΠΕΡΙΟΔΟΣ 2014-2020	93
3.1	Συνολικά μεγέθη	93
3.1.1	Ύψος κοινοτικού προϋπολογισμού, έσοδα	93
3.1.2	Δαπάνες του κοινοτικού προϋπολογισμού	94
3.1.3	Σύγκριση δημοσιονομικού πλαισίου 2014-2020 με εκείνο της περιόδου 2007-2013	97
3.2	Ο αγροτικός τομέας στην περίοδο 2014-2020	99
3.2.1	Τα συνολικά ποσά και οι σημαντικές καινοτομίες	99
3.2.2	Οι μεταβολές σε σχέση με τις αρχικές προτάσεις της Επιτροπής	101
3.2.3	Ο πρώτος πυλώνας	102
3.2.4	Ο δεύτερος πυλώνας - Αγροτική Ανάπτυξη	106
3.3	Η “Συνοχή” την περίοδο 2014-2020	108
3.3.1	Εισαγωγή. Συνολικά ποσά και οι σημαντικές καινοτομίες	108
3.3.2	Επιλεξιμότητα και ένταση της ενίσχυσης των περιφερειών	109
3.3.3	Προτεραιότητες και προϋποθέσεις	115
3.3.4	Ανθρώπινοι πόροι	122
3.3.5	Δαπάνες των Διαρθρωτικών Ταμείων για έρευνα-τεχνολογία-καινοτομία	126
3.3.6	Διακυβέρνηση, διοίκηση, διαχείριση	129
3.4	Η έρευνα και καινοτομία στην περίοδο 2014-2020. “Ορίζοντας 2020”	133
3.4.1	Αυξημένη συμμετοχή στον κοινοτικό προϋπολογισμό	133
3.4.2	Το πρόγραμμα “Ορίζοντας 2020”	134

3.4.3 Συνέπειες για την Ελλάδα	136
3.5 Οι άλλες πολιτικές την περίοδο 2014-2020	138
3.5.1 Τα δίκτυα υποδομών. “Συνδέοντας την Ευρώπη”	138
3.5.2 Εκπαίδευση. “Erasmus για όλους”	139
3.5.3 Μετανάστευση. “Ασφάλεια και ιθαγένεια”	139
3.5.4 Διεθνείς σχέσεις. “Παγκόσμια Ευρώπη”	140
3.5.5 Το Ευρωπαϊκό Ταμείο Προσαρμογής στην Παγκοσμιοποίηση και οι άλλες δράσεις εκτός πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου	140
ΠΑΡΑΠΟΜΠΕΣ	143
Προτάσεις και αποφάσεις. Βασικά κείμενα	143
Βασικές αρχικές προτάσεις της Επιτροπής	143
Αποφάσεις Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, δια-θεσμικές συμφωνίες	145
Κυριότεροι νέοι Κανονισμοί, Αποφάσεις κ.λπ. όπως δημοσιεύθηκαν στο τεύχος L347 της 20ής Δεκεμβρίου 2013 της Επίσημης Εφημερίδας της ΕΕ	145
Ελληνόγλωσσες βιβλιογραφικές παραπομπές	148
Ξενόγλωσσες βιβλιογραφικές παραπομπές	149

ΠΙΝΑΚΕΣ – ΔΙΑΓΡΑΜΜΑΤΑ

ΠΙΝΑΚΕΣ

2.1 Δείκτες απόδοσης για τα κράτη-μέλη 2007-2010	83
2.2 Πραγματική και “δίκαιη” συμμετοχή κρατών-μελών στις δαπάνες “Συνοχής”, 2007-2010	86
2.3 “Δείκτες απόδοσης” για την Ελλάδα 1981-2010	89
3.1 Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο 2014-2020. Συνολικά ποσά κατά κατηγορίες δαπανών	95
3.2 Μεγάλες κατηγορίες δαπανών. Σύγκριση τελικών αποφάσεων με προτάσεις Επιτροπής	96
3.3 Μεγάλες κατηγορίες δαπανών. Σύγκριση δημοσιονομικών πλαισίων 2014-2020 και 2007-2013	97
3.4 Μεγάλες κατηγορίες δαπανών. Σύγκριση ετών 2013, 2014	98
3.5 Τελική κατανομή πόρων Συνοχής 2014-2020 (εκατ. ευρώ, τιμές 2011)	112
3.6 Ελλάδα: Επιλεξιμότητα περιφερειών την περίοδο 2014-2020. Σύγκριση με την περίοδο 2007-2013	114
3.7 Κατανομή πόρων Συνοχής ανά τύπο περιφέρειας και δράση	117

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑΤΑ

2.1 Εξέλιξη του κοινοτικού προϋπολογισμού 1958-2012, πληρωμές	67
2.2 Συνολικός κοινοτικός προϋπολογισμός ανά προγραμματική περίοδο	67

2.3	Κοινοτικός προϋπολογισμός ως ποσοστό του κοινοτικού ΑΕΠ, 1970-2012	67
2.4	Κοινοτικοί προϋπολογισμοί 2007-2013. Βασικές κατηγορίες εσόδων ...	69
2.5	Μακροχρόνια (1970-2013) εξέλιξη εσόδων του κοινοτικού προϋπολογισμού ανά κατηγορία	69
2.6	Κοινοτικοί προϋπολογισμοί 2007-2013. Βασικές κατηγορίες δαπανών ..	71
2.7	Μακροχρόνια (1975-2013) εξέλιξη των δαπανών του κοινοτικού προϋπολογισμού ανά κατηγορία	71
2.8	Συμμετοχή (%) κρατών-μελών στα συνολικά έσοδα του κοινοτικού προϋπολογισμού, 2010-2012	73
2.9	Συμμετοχή κρατών-μελών στα έσοδα του κοινοτικού προϋπολογισμού, ως ποσοστό του ΑΕΠ κάθε χώρας, 2010-2012	73
2.10	Συμμετοχή (%) κρατών-μελών, κατά φθίνουσα σειρά του κατά κεφαλήν ΑΕΠ, στα συνολικά έσοδα του κοινοτικού προϋπολογισμού 2010-2012	73
2.11	Συμμετοχή (%) κρατών-μελών στις συνολικές δαπάνες του κοινοτικού προϋπολογισμού, 2010-2012	74
2.12	Συμμετοχή κρατών-μελών στο σύνολο των δαπανών του κοινοτικού προϋπολογισμού 2010-2012, ως ποσοστό του ΑΕΠ κάθε χώρας	74
2.13	Συμμετοχή κρατών στα έσοδα του κοινοτικού προϋπολογισμού βάσει Ακαθάριστου Εθνικού Εισοδήματος, 2010-2012, εκατ. ευρώ	76
2.14	Συμμετοχή κρατών στα έσοδα του κοινοτικού προϋπολογισμού βάσει ΦΠΑ 2010-2012, εκατ. ευρώ	76
2.15	Κατανομή δαπανών γεωργίας του κοινοτικού προϋπολογισμού 2010-2012 ανά κράτος-μέλος, εκατ. ευρώ	78
2.16	Δαπάνες γεωργίας του κοινοτικού προϋπολογισμού 2010-2012 ανά κάτοικο, σε ευρώ (κράτη-μέλη κατά αύξουσα σειρά του κατά κεφαλήν ΑΕΠ)	78
2.17	Κατανομή δαπανών Συνοχής του κοινοτικού προϋπολογισμού 2010-2012 ανά κράτος-μέλος, εκατ. ευρώ	79
2.18	Κατανομή δαπανών συνοχής του κοινοτικού προϋπολογισμού ανά κράτος-μέλος, ως ποσοστό του ΑΕΠ κάθε χώρας	79
2.19	Δαπάνες συνοχής του κοινοτικού προϋπολογισμού ανά κάτοικο, σε ευρώ (κράτη-μέλη κατά αύξουσα σειρά του κατά κεφαλήν ΑΕΠ)	79
2.20	Καθαρά έσοδα από τον κοινοτικό προϋπολογισμό ανά κράτος-μέλος, 2010-2012, εκατ. ευρώ	82
2.21	Καθαρά έσοδα από τον κοινοτικό προϋπολογισμό ανά κράτος-μέλος ως ποσοστό του ΑΕΠ κάθε χώρας, 2010-2012	82
2.22	Καθαρά έσοδα από τον κοινοτικό προϋπολογισμό ανά κράτος-μέλος 2010-2012, κατά φθίνουσα σειρά του κατά κεφαλήν ΑΕΠ, εκατ. ευρώ ..	82
2.23	Δείκτες απόδοσης για τα κράτη-μέλη, δαπάνες ΚΑΠ	84
2.24	Δείκτες απόδοσης για τα κράτη-μέλη, δαπάνες Συνοχής	84

2.25	Συμμετοχή της Ελλάδος στα έσοδα του κοινοτικού προϋπολογισμού, ως ποσοστό του ελληνικού ΑΕΠ, 1981-2012	88
2.26	Συμμετοχή της Ελλάδος στο σύνολο των δαπανών του κοινοτικού προϋπολογισμού ως ποσοστό του ελληνικού ΑΕΠ, 1981-2012	88
2.27	Εξέλιξη των καθαρών εσόδων της Ελλάδος από τον κοινοτικό προϋπολογισμό ως ποσοστού του ελληνικού ΑΕΠ, 1981-2012	88
2.28	“Δείκτες απόδοσης” για την Ελλάδα, δαπάνες ΚΑΠ, 1981-2010	90
2.29	“Δείκτες απόδοσης” για την Ελλάδα, δαπάνες “Συνοχής”, 1981-2010 ...	90
3.1	Απολαβές κρατών-μελών από “Συνοχή” 2014-2020 (ανά κάτοικο) σε ευρώ, κατά φθίνουσα σειρά του κατά κεφαλήν ΑΕΠ	113

1 Ο ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΤΗΣ ΕΕ ΚΑΙ Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ. ΠΕΡΙΛΗΠΤΙΚΗ ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ

1.1 Το νέο πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο 2014-2020. Χάσμα προσδοκιών και πραγματικότητας

Τον Φεβρουάριο του 2013 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αποφάσισε το “πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο”, δηλαδή τον προϋπολογισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης¹ για την περίοδο 2014-2020. Η συμφωνία αυτή υπήρξε αποτέλεσμα πολύμηνης και πολυεπίπεδης διακυβερνητικής διαπραγμάτευσης, με οριακές μόνο τροποποιήσεις από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, και συμπληρώθηκε στο τέλος Νοεμβρίου του 2013 με την υιοθέτηση των Κανονισμών υλοποίησης των αποφάσεων αυτών ως προς τον τρόπο λειτουργίας της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής, των Διαρθρωτικών Ταμείων και του Ταμείου Συνοχής, της πολιτικής για την έρευνα, την τεχνολογία και την καινοτομία, και τις άλλες κατηγορίες δαπανών.²

Τα δημοσιονομικά οφέλη ή οι “ζημίες”/απώλειες κάθε χώρας από τη λειτουργία του κοινοτικού προϋπολογισμού είναι μεγάλα. Η Ελλάδα, για πολλά χρόνια, υπήρξε η περισσότερο ευνοημένη χώρα, με ιδιαίτερως σημαντικά, σε σχέση με το Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν (ΑΕΠ) της, καθαρά έσοδα. Μάλιστα οι ευρύτερες οικονομικές επιδράσεις από τις εισπράξεις αυτές είναι πολύ σημαντικότερες, επειδή αποτελούν συνήθως αναπτυξιακές επενδύσεις και το μερίδιό τους στο σύνολο των δημόσιων επενδύσεων είναι μεγάλο, ενώ μετά την οικονομική κρίση των τελευ-

1 Σε ολόκληρη την έκθεση γίνεται λόγος για “Ευρωπαϊκή Ένωση” (ΕΕ), ακόμα και όταν η εξεταζόμενη περίοδος αφορούσε την “Ευρωπαϊκή Κοινότητα”, τις “Ευρωπαϊκές Κοινότητες” ή την “Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα”. Ο προϋπολογισμός της αναφέρεται είτε ως “προϋπολογισμός της ΕΕ”, είτε ως “κοινοτικός προϋπολογισμός”.

2 Οι Κανονισμοί αυτοί δημοσιεύθηκαν στις 20 Δεκεμβρίου 2013, στο τεύχος L347 της *Επίσημης Εφημερίδας της Ευρωπαϊκής Ένωσης* (βλ. σχετικά: Παραπομπές: Προτάσεις και αποφάσεις στο τέλος αυτής της Έκθεσης).

ταίων ετών αποτελούν ουσιαστικά τη μόνη πηγή χρηματοδότησης των δημόσιων επενδύσεων. Η σημασία του δούνα και λαβείν προς/από τον προϋπολογισμό της ΕΕ είναι μεγάλη, παρά το ότι ο προϋπολογισμός της ΕΕ, συγκρινόμενος με οποιονδήποτε εθνικό προϋπολογισμό, είναι πολύ μικρός, κάτω του 1% του συνολικού ΑΕΠ των χωρών της ΕΕ, και παρά τις πολύ μεγαλύτερες (οικονομικές, αλλά όχι μόνο) συνέπειες της πολιτικής της ΕΕ σε άλλους τομείς. Το καθαρό δημοσιονομικό όφελος όμως είναι μετρήσιμο, όπως και η καθαρή δημοσιονομική συνεισφορά. Ως εκ τούτου κυριαρχούν στην αντίληψη των λαών όταν αξιολογούνται τα οφέλη και οι ζημίες από τη συμμετοχή στην ευρωπαϊκή ενοποίηση – όπως κυριαρχούν και στην προβολή που γίνεται από τις κυβερνήσεις.

Από τα τέλη της δεκαετίας του 1980, όταν οι αποφάσεις για τον κοινοτικό προϋπολογισμό μετατέθηκαν από την ετήσια διαπραγμάτευση στη υιοθέτηση των πολυετών δεσμευτικών πλαισίων, ο χαρακτήρας των σχετικών διαπραγματεύσεων ήταν καθαρά διακυβερνητικός, εντασσόταν όμως σε ένα ευρύτερο πλαίσιο το οποίο αντικατόπτριζε τη σχέση μεταξύ “ομοσπονδιακής” και διακρατικής θεώρησης της ευρωπαϊκής ενοποίησης τη χρονική στιγμή των αποφάσεων. Ο ρόλος του Κοινοβουλίου στον τομέα αυτόν, παρά τη “ρητορεία αυτονόμησης” η οποία συχνά προβαλλόταν, και παρά τον διακριτό ρόλο που η Συνθήκη της Λισσαβώνας του έδωσε εν προκειμένω, παρέμεινε πάντοτε δευτερεύων. Η δε Ευρωπαϊκή Επιτροπή, χωρίς το αποκλειστικό προνόμιο της πρωτοβουλίας το οποίο της δίνει η Συνθήκη εκεί όπου ισχύει η συνήθης διαδικασία λήψης αποφάσεων, αλλά που της το στερεί ουσιαστικά η απαιτούμενη ομοφωνία για τα δημοσιονομικά ζητήματα, αρκείται σε έναν ρόλο “τίμιου διαμεσολαβητή”, άμεσα συναρτημένο με το κύρος και τις διαπραγματευτικές ικανότητες, κυρίως, του εκάστοτε Προέδρου της.

Μοναδική, αλλά ιδιαίτερα σημαντική, εξαίρεση ήταν οι αποφάσεις της περιόδου της Επιτροπής με Πρόεδρο τον Jacques Delors – και αυτό διότι αποτέλεσαν τμήμα ενός συνόλου αποφάσεων, μιας “μεγάλης διαπραγμάτευσης” με πολλαπλές διαστάσεις, πολύ πέραν των δημοσιονομικών. Από το 1988, την εποχή του “πρώτου πακέτου Delors”, όταν θεσπίστηκαν οι πολυετείς “δημοσιονομικές προοπτικές”, οι σχετικές αποφάσεις συνδέθηκαν με τις “ιστορικές στιγμές” της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, τις στιγμές δηλαδή των μεγάλων επανεξισορροπήσεων της ΕΕ, που σηματοδότησαν την ώθηση προς “περισσότερη Ευρώπη”. Οι δημοσιονομικές αποφάσεις αποτέλεσαν αναπόσπαστο τμήμα των “ιστορικών στιγμών” και καταλήτη των εξελίξεων.

Η διαδικασία του “ευρωπαϊκού γίγνεσθαι” πέρασε πάντοτε μέσα από δύο δρόμους. Ο ένας της ομαλής, οριακής μεταβολής με την “κοινοτική μέθοδο” να προωθει την ευρωπαϊκή ενοποίηση στον ένα ή τον άλλο τομέα πολιτικής, κι εκείνον της ριζικής ανασύνταξης συσχετισμών και ισορροπιών την οποία συναποφάσιζαν,

με τη μορφή συνολικής απόφασης, τα κράτη-μέλη και οι υπερκρατικοί θεσμοί (με διαφορετικό ειδικό βάρος κάθε φορά), έστω και αν δεν συνέπιπτε απόλυτα η ακριβής χρονική στιγμή των αποφάσεων για κάθε συνιστώσα του συνολικού “πακέτου”. Τέσσερις υπήρξαν πάντοτε αυτές οι συνιστώσες, όχι όμως με την ίδια βαρύτητα: (1) γεωγραφική διεύρυνση της ΕΕ με μεταβολή και του διεθνούς γεωπολιτικού βάρους της, (2) επέκταση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης σε άλλους τομείς πολιτικής, με μεταφορά αρμοδιοτήτων και κυριαρχίας από το εθνικό στο υπερεθνικό επίπεδο, (3) μεταβολή στη θεσμική ισορροπία μεταξύ υπερεθνικών (Κοινοβούλιο, Επιτροπή) και διακρατικών θεσμών (Συμβούλιο), προς μεγαλύτερο ή μικρότερο βαθμό ομοσπονδιακής λειτουργίας, και (4) δημοσιονομική αναδιανομή μεταξύ των κρατών-μελών, ως αυτόνομη πολιτική κίνηση ή ως αντιστάθμισμα ή αποζημίωση για άλλες πολιτικές. Η περίοδος της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης στο τέλος της δεκαετίας του ’80, με τη “νότια διεύρυνση” (την ένταξη της Ελλάδος το 1981, της Ισπανίας και της Πορτογαλίας το 1986), την ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς, αλλά και τη θέσπιση της “πολιτικής της συνοχής” και το πρώτο “πακέτο Delors”, και η περίοδος της Συνθήκης του Μάαστριχτ, με τη γερμανική ενοποίηση, την Οικονομική και Νομισματική Ένωση, την αναβάθμιση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου με τη διαδικασία της συν-απόφασης και το “δεύτερο πακέτο Delors”, αποτελούν ίσως τις πιο ολοκληρωμένες τέτοιες “ιστορικές στιγμές”.

Στη σημερινή συγκυρία της βαθιάς κρίσης οι προσδοκίες ως προς το ρόλο που θα μπορούσε να παίξει ο κοινοτικός προϋπολογισμός ήταν μεγάλες. Οι αναφορές στην ανάγκη ενός νέου “σχεδίου Μάρσαλ” για τις χώρες της ευρωπαϊκής περιφέρειας, οι οποίες έχουν υποστεί και τα μεγαλύτερα πλήγματα από την κρίση, είναι συνεχείς. Η τεράστια ύφεση, ανεξάρτητα αν αυτή αποτελεί απόρροια της ίδιας της κρίσης ή της αποκλειστικής χρήσης μέτρων “αυστηρότητας” για την επίλυσή της, δεν μπορεί να αντισταθμιστεί παρά μόνο με μεγάλες άμεσες επενδύσεις, οι οποίες, λόγω ακριβώς της αστάθειας και των κινδύνων που η κρίση περικλείει, δεν μπορεί να προέρχονται από τον ιδιωτικό τομέα, άρα θα πρέπει να είναι δημόσιες, ελλείψει δε εθνικών δημόσιων πόρων, δεν μπορεί παρά να προέρχονται από την ΕΕ.

Αλλά και γενικότερα, η “μεγάλη στρέβλωση”, η συνύπαρξη μιας ενιαίας νομισματικής πολιτικής για τις χώρες της ευρωζώνης με μια σχεδόν πλήρως κατακερματισμένη και αφημένη σε μεγάλο βαθμό σε εθνικές επιλογές δημοσιονομική πολιτική, δεν μπορεί να διατηρηθεί. Κάποιας μορφής ενοποιημένος σταθεροποιητικός μηχανισμός, πέρα από τον υφιστάμενο μηχανισμό διακρατικής μεταφοράς πόρων που αποβλέπει στην οικονομική και κοινωνική συνοχή (ακόμη και σε αντιδιαστολή με αυτόν), θα πρέπει να υπάρξει. Ο μηχανισμός αυτός, είτε με τη μορφή “αυτόματων σταθεροποιητών” είτε μέσω απευθείας αντικυκλικών συλλογισμών του προϋπολογισμού της ΕΕ προς τα κράτη που θίγονται περισσό-

τερο,³ προϋποθέτει έναν προϋπολογισμό (τουλάχιστον της ευρωζώνης), ο οποίος θα έπρεπε να είναι σε θέση να ανταποκριθεί σε αυτές τις πρόσθετες προσδοκίες. Πέραν δηλαδή του μέχρι τώρα ρόλου του, ο προϋπολογισμός της ΕΕ θα έπρεπε να είναι σε θέση να εξασφαλίσει, στη βάση της απλής “κεϋνσιανής” λογικής, την άμεση ανάγκη μεγάλων δημόσιων επενδύσεων και, στη βάση της ορθολογικής κατανομής ρόλων ανάμεσα στην Ένωση και τα κράτη-μέλη της, τη σταθεροποιητική δημοσιονομική λειτουργία, την οποία αυτή τη στιγμή δεν ασκούν, ούτε μπορούν να ασκήσουν, μήτε η ΕΕ, μήτε τα κράτη-μέλη. Μόνος φυσικός “σύμμαχος” του προϋπολογισμού της Ένωσης θα μπορούσε να είναι η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων, ένας θεσμός ο οποίος όμως μέχρι τώρα δεν έχει κατορθώσει να δικαιολογήσει το ρόλο του και, παρά τις επαναλαμβανόμενες κατά καιρούς διακηρύξεις, συνεχίζει να λειτουργεί στη βάση κριτηρίων που λίγο διαφέρουν από εκείνα των εμπορικών τραπεζών.

Αυτό στο οποίο η οικονομική θεωρία του φεντεραλισμού ανεπιφύλακτα κατέληγε ήδη πριν από τη δημιουργία της νομισματικής ένωσης ήρθε να επιβεβαιώσει με δραματικό τρόπο η πράξη. Οι “εξωτερικές παρενέργειες πολιτικής” (policy externalities) είναι τέτοιες, ώστε η νομισματική ενοποίηση δεν μπορεί να λειτουργήσει χωρίς παράλληλη (έστω μερική) δημοσιονομική και πιστωτική ενοποίηση. Οι “τέσσερις πυλώνες προς μια γνήσια οικονομική και νομισματική ένωση” που προτάθηκαν στο τέλος του 2012⁴ θεωρητικά παραμένουν στο τραπέζι των διαπραγματεύσεων και μπορεί να οδηγήσουν σε μια ωριμότερη και περισσότερο προωθημένη Ένωση. Ολοκληρωμένο πιστωτικό πλαίσιο – τραπεζική ένωση, ολοκληρωμένο δημοσιονομικό πλαίσιο, ολοκληρωμένο πλαίσιο οικονομικής πολιτικής και δημοκρατική νομιμοποίηση του τρόπου λήψης αποφάσεων “στη βάση της από κοινού άσκησης της κυριαρχίας για κοινές πολιτικές και αλληλεγγύη” αποτελούν ίσως τη μόνη διέξοδο. Τα ερωτηματικά και τα ανοικτά ζητήματα παραμένουν βεβαίως πολλά. Καίριας σημασίας μεταξύ αυτών είναι η σχέση μεταξύ “ομοσπονδιακών” και διακρατικών θεσμών. Το αύριο της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης θα είναι τελείως διαφορετικό αν η επέκταση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης γίνει με “ομοσπονδιακές” ρυθμίσεις και η θεμελιακή μεταφορά κυριαρχίας που η επέκταση αυτή προϋποθέτει γίνει προς “ομοσπονδιακά” όργανα, από το αν συνεχιστεί η σημερινή τάση εγκατάλειψης της “κοινοτικής μεθόδου” προς όφελος καθαρά διακρατικών λύσεων και της καινοφανούς “ενωσιακής μεθόδου” (“union method”), που εισή-

3 Για επισκόπηση των επιλογών και συγκριτική θεώρηση των πλεονεκτημάτων και μειονεκτημάτων τους βλ. π.χ. Pisani et al. (2013), Enderlein et al. (2013).

4 Βλ. την “έκθεση των τεσσάρων προέδρων”: Van Rompuy et al. (2012), καθώς επίσης και European Commission (2012) και (2013).

γαγε η Angela Merkel (2010) και δίνει έμφαση αποκλειστικά στο αποτέλεσμα, χωρίς ιδιαίτερη προσοχή στον ειδικό ρόλο κάθε ευρωπαϊκού θεσμού.

Στη νέα αυτή πραγματικότητα, οι αποφάσεις για το Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο θα μπορούσαν να παίξουν καταλυτικό ρόλο. Το νέο Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο αποκτά καθοριστικό ρόλο στην ιδεολογική σύγκρουση μεταξύ εκείνων που υποστηρίζουν ότι η δημοσιονομική πειθαρχία και η ομαλή λειτουργία της αγοράς αποτελούν όχι μόνο την αναγκαία, αλλά και την ικανή συνθήκη για ανάπτυξη, και εκείνων που θέλουν και θετική δημοσιονομική ευρωπαϊκή διάσταση ως προϋπόθεση για την ανάπτυξη αυτή. Εκείνων δηλαδή που υπογραμμίζουν το ρόλο της δημόσιας επένδυσης για την παροχή των δημόσιων αγαθών αλλά και για τη μόχλευση των ιδιωτικών επενδύσεων, ως απάντηση στη “νεοφιλελεύθερη” και θεωρούμενη ως πάγια γερμανική θέση. Η ενίσχυση της κεντρικής δημοσιονομικής διάστασης πρέπει να συνυπάρχει με στενότερη διασύνδεση των δημοσιονομικών μεγεθών των κρατών-μελών. Το αναπτυξιακό πακέτο με βάση τον κοινοτικό προϋπολογισμό πρέπει να αποτελεί όχι απλώς συνοδευτικό μέτρο της “χρηματοπιστωτικής ένωσης” και της “δημοσιονομικής ένωσης”, αλλά αναπόσπαστο τμήμα της καινούργιας συνολικής ισορροπίας. Η ευρωπαϊκή αναπτυξιακή πολιτική συναρτάται βεβαίως με μέτρα “αρνητικής ολοκλήρωσης” (μεταρρυθμίσεις για την ενίσχυση της εσωτερικής αγοράς), αλλά προϋποθέτει επίσης μια θετική, δημοσιονομική διάσταση. *Στην νέα, μεγάλη “ιστορική στιγμή” της ευρωπαϊκής ενοποίησης, ο κοινοτικός προϋπολογισμός πρέπει να λειτουργήσει ως εργαλείο ανάπτυξης και ως εργαλείο σταθεροποίησης και όχι απλώς ως μέσο αναδιανομής μεταξύ των κρατών.*

Ας σημειωθεί ότι αυτή ακριβώς η πολλαπλότητα, η ετερογένεια, αλλά και η “ετερογονία των σκοπών” του κοινοτικού προϋπολογισμού, δεν είναι κάτι καινούργιο, ούτε είναι χωρίς συνέπειες. Οι διαφορετικοί στόχοι οδηγούν και σε διαφορετικές “συνταγές” πολιτικής, συχνά συμπληρωματικές, αλλά κάποτε και αλληλοεξουδετερούμενες. Η ανάγκη ενίσχυσης εκείνων που υφίστανται τις χειρότερες συνέπειες της ύφεσης δεν συμπίπτει πάντοτε με την ανάγκη ενίσχυσης των φτωχότερων, η αποζημίωση των πληττόμενων από την εφαρμογή μιας πολιτικής (ή και της ίδιας της “πεμπτοσύας” της ευρωπαϊκής ενοποίησης – της εσωτερικής αγοράς) δεν συμβαδίζει αναγκαστικά με ενίσχυση ως πολιτικό αντάλλαγμα, η στήριξη εκείνων που έχουν τις μεγαλύτερες ανάγκες δεν είναι και η αποδοτικότερη, μια “αντικυκλική”, έντασης εργασίας, χρηματοδότηση δεν είναι υποχρεωτικά κι εκείνη με τη μεγαλύτερη αναπτυξιακή δυναμική.

Τις προσδοκίες για το αύριο της ΕΕ που αναφέρθηκαν πιο πάνω ήρθαν να διαψεύσουν οι αποφάσεις για το νέο δημοσιονομικό πλαίσιο 2014-2020. Η απόκλιση μεταξύ προσδοκιών και αποτελέσματος είναι ιδιαίτερα μεγάλη. Ο προϋπολογισμός όχι μόνο δεν αυξήθηκε ώστε να καλύψει τις νέες ανάγκες και την πρόσθετη, αντικυκλική,

σταθεροποιητική λειτουργία, αλλά για πρώτη φορά μειώθηκε σε σχετικές τιμές. Χώρες, όπως η Ελλάδα, οι οποίες χρειάζονται τους κοινοτικούς πόρους περισσότερο παρά ποτέ, θα εισπράξουν ποσά σημαντικώς χαμηλότερα από ότι στο παρελθόν. Η διαπραγμάτευση, που προηγήθηκε ήταν πλήρως διακρατική, αλλά και η ανισότητα των κρατών-μελών στη διαπραγμάτευση αυτή ήταν πολύ αισθητή. Ο διαχωρισμός σε κράτη-δανειστές και κράτη-δανειζόμενους μετέβαλε ουσιαστικά το χαρακτήρα της διακρατικής διαπραγμάτευσης μεταξύ κρατών-εταίρων (έστω και αν δεν ήταν ποτέ πραγματικά ισότιμοι). “Δικαίωμα (απόλυτης) αρνησικυρίας” είχαν, και το άσκησαν πλήρως, αποκλειστικά τα κράτη-δανειστές, οι ίδιες χώρες δηλαδή οι οποίες συνεισφέρουν στον προϋπολογισμό της ΕΕ περισσότερα από όσα εισπράττουν από αυτόν.

Για πολλούς πάντως η απόφαση για το νέο πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο δεν αποτελεί και την τελευταία λέξη εν προκειμένω. Στους επόμενους μήνες θα εκλεγεί νέο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, ενώ σε συνδυασμό με τα αποτελέσματα των εκλογών αυτών θα επιλεγεί νέος Πρόεδρος της Επιτροπής, όπως και νέος Πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου. Το αύριο της ευρωπαϊκής ενοποίησης θα τεθεί σε νέες βάσεις και είναι δυνατό η χώρα που πάντοτε σφράγισε τα μεγάλα θετικά βήματα προς την ενοποίηση —η Γερμανία— να μπορέσει να ξαναπαίξει έναν τέτοιο ρόλο. Η Ελλάδα πάντως είχε πάντοτε, και έχει σήμερα περισσότερο παρά ποτέ, κάθε λόγο να τοποθετείται ανεπιφύλακτα υπέρ ομοσπονδιακών ρυθμίσεων, με επέκταση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης και σε νέους χώρους πολιτικής, αλλά και με έμφαση στον υπερεθνικό, ομοσπονδιακό, σε αντιδιαστολή με το διακρατικό, χαρακτήρα των νέων ρυθμίσεων. Η μεταφορά εθνικής κυριαρχίας ως προς τα μεγάλα μεγέθη του προϋπολογισμού ή τον έλεγχο του τραπεζικού συστήματος σε υπερεθνικά όργανα και θεσμούς δεν είναι ισοδύναμη με αντίστοιχη μεταφορά σε άλλα κράτη-μέλη ή έστω σε διακρατικά όργανα, ούτε από την άποψη του εθνικού οφέλους ούτε από την άποψη της δημοκρατικής νομιμοποίησης. Ο έλεγχος των τραπεζών από την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα στη βάση προαποφασισμένων και καθολικά εφαρμοζόμενων κανόνων ή ένας αντίστοιχος μηχανισμός ελέγχου των μεγάλων μεγεθών των κρατικών προϋπολογισμών, απαιτούν βεβαίως την εκχώρηση εθνικής κυριαρχίας, αλλά από όλους και προς υπερεθνικά όργανα και θεσμούς και όχι από κάποια κράτη-μέλη σε κάποια άλλα κράτη-μέλη.

1.2 Ο κοινοτικός προϋπολογισμός και η συμμετοχή σε αυτόν

Ο προϋπολογισμός της Ευρωπαϊκής Ένωσης διαφέρει ριζικά από οποιονδήποτε προϋπολογισμό κράτους, ομοσπονδιακού ή μη, ως προς το ύψος του (αντιπροσωπεύει κάτω του 1% του Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος, έναντι περίπου ενός

τρίτου ή και ενός δευτέρου του ΑΕΠ στις περισσότερες χώρες), την πηγή των εσόδων του (τα έσοδα του δεν προέρχονται από φορολογία, αλλά κυρίως από απευθείας εισφορές των κρατών-μελών), τη δομή των δαπανών του (οι δαπάνες του δεν κατευθύνονται στους τομείς όπου κατευθύνονται οι δαπάνες ενός κλασσικού κρατικού προϋπολογισμού – παιδεία, υγεία, υποδομές...), τις οικονομικές λειτουργίες που καλείται να υπηρετήσει, αλλά και ως προς τα θεσμικά όργανα που αποφασίζουν γι' αυτόν, τη διαδικασία με την οποία καταρτίζεται και τους κανόνες που τον διέπουν. Ενώ ο ρόλος της ΕΕ σε όλους τους τομείς πολιτικής είναι σημαντικός και αυξανόμενος, ο προϋπολογισμός της δεν ανταποκρίνεται σε αυτό.

Οι αρχές του δημοσιονομικού φεντεραλισμού ως προς ποιες πολιτικές θα έπρεπε να ασκούνται στο κεντρικό επίπεδο ελάχιστα ισχύουν στην περίπτωση του κοινοτικού προϋπολογισμού. Η αρχή της επιλογής του βέλτιστου γεωγραφικού επιπέδου, με βάση την κοινοτική εκδοχή της – την αρχή της επικουρικότητας, η οποία διέπει την κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ της ΕΕ και των κρατών-μελών (καθώς και των περιφερειών στο εσωτερικό των κρατών) δεν αντανακλάται στον προϋπολογισμό. Μόνο η ρυθμιστική διάσταση πολιτικών, οι οποίες λόγω των διασυνοριακών εξωτερικών επιδράσεων ή λόγω σοβαρών οικονομικών κλίμακας ασκούνται (και) στο ευρωπαϊκό επίπεδο, έχει (εν μέρει) πράγματι μεταφερθεί στην ΕΕ. Η δημοσιονομική διάσταση παραμένει σε αποκλειστικά εθνικό επίπεδο. Η διαπροσωπική αναδιανομή ασκείται σχεδόν πλήρως σε εθνικό επίπεδο, αν και όλες οι δεοντολογικές προσεγγίσεις δείχνουν ότι μόνο η άσκησή της σε κεντρικό επίπεδο μπορεί να αποτρέψει στρεβλώσεις στις οποίες οδηγεί η ελευθερία διακίνησης των προσώπων. Τέλος, η πολιτική για τη μακροοικονομική σταθερότητα ασκείται μεν σε κεντρικό επίπεδο, αλλά μόνο για τα κράτη που είναι μέλη της ευρωζώνης και, ουσιαστικά, μόνο ως προς το νομισματικό της σκέλος.

Από το τέλος της δεκαετίας του 1980, ο κοινοτικός προϋπολογισμός διατηρεί μεν την ετήσια βάση του, αλλά —όπως προαναφέρθηκε— διαμορφώνεται στη βάση πολυετών δημοσιονομικών πλαισίων, άλλοτε πενταετούς, και σήμερα επταετούς διάρκειας. Η διαπραγμάτευση για τον καθορισμό του δημοσιονομικού αυτού πλαισίου έχει σχεδόν αποκλειστικά διακρατικό αναδιανεμητικό χαρακτήρα. Η πρωταρχική σύγκρουση είναι πάντοτε μεταξύ αφενός των κρατών που οι μηχανισμοί εσόδων και δαπανών καταλήγουν στο να τα καθιστούν “καθαρά συνεισφέροντες” και αφετέρου των κρατών που εισπράττουν περισσότερα από όσα αποδίδουν. Τα πρώτα είναι και τα μόνα που πραγματικά είναι “παίκτες με δικαίωμα αρνησικυρίας” (“veto players”), διότι η προβολή του δημοσιονομικού τους συμφέροντος αρκεί για να επιβάλλει την τελική λύση.

Το καθαρό αποτέλεσμα του δούναί και λαβείν στον/από τον κοινοτικό προϋπολογισμό δεν εκφράζει ούτε αποτελεί προσέγγιση, έστω, των οικονομικών ωφελειών,

ούτε καν μόνο των συνολικών δημοσιονομικών ωφελειών, μιας χώρας από τη συμμετοχή της στην ευρωπαϊκή ενοποίηση. Ωστόσο, κυριαρχεί στις σχετικές διαπραγματεύσεις και καθορίζει, εν πολλοίς, και τη συζήτηση ως προς την πηγή των εσόδων, τα οποία παραμένουν σε μεγάλο βαθμό συναρτημένα με το ΑΕΠ κάθε χώρας, και τη δομή των δαπανών, οι οποίες συνεχίζουν, στο μεγαλύτερο μέρος τους, να κατευθύνονται προς τον αγροτικό τομέα και τα Διαρθρωτικά Ταμεία με σκοπό τη στήριξη της πολιτικής της “συνοχής”.

Οι διαπραγματεύσεις πάντως είναι ιδιαίτερα μακρές και πολύπλοκες. Το πολύπλοκο των διαπραγματεύσεων συνίσταται όχι μόνο στον μεγάλο αριθμό ζητημάτων, με σημαντικές και όχι πάντοτε προς την ίδια κατεύθυνση επιδράσεις για κάθε κράτος, αλλά και στο ότι η συζήτηση διεξάγεται σε πολλά επίπεδα: στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, στο Συμβούλιο που το προετοιμάζει και στα ειδικά Συμβούλια για κάθε μεγάλη κατηγορία – το Συμβούλιο Υπουργών Γεωργίας για την ΚΑΠ, το Συμβούλιο Υπουργών Ανταγωνιστικότητας για την έρευνα κ.ο.κ.

Το συνολικό ύψος του κοινοτικού προϋπολογισμού σε τρέχουσες τιμές αυξάνεται σταθερά και από 81 εκατ. ευρώ το 1958 ξεπερνά τα 130 δισεκ. ευρώ τα τελευταία έτη. Η ίδια εικόνα της σταθερής αύξησης σχηματίζεται αν αθροιστούν οι κοινοτικοί προϋπολογισμοί στη βάση των “μεγάλων προγραμματικών περιόδων”. Ας υπενθυμιστεί πάντως ότι ο αριθμός των κρατών-μελών έχει επίσης αυξηθεί, από έξι αρχικά σε εικοσιοκτώ σήμερα.

Η εικόνα του συνεχώς αυξανόμενου κοινοτικού προϋπολογισμού αλλάζει αν το συνολικό ύψος του προϋπολογισμού υπολογιστεί ως ποσοστό του αθροίσματος των Ακαθάριστων Εγχώριων Προϊόντων (ΑΕΠ) των κρατών-μελών. Την τελευταία τριακονταετία, με εξαίρεση κάποια άλματα στις αρχές της δεκαετίας του 1990, το ύψος του προϋπολογισμού κυμαίνεται σταθερά λίγο κάτω του 1% του αθροίσματος αυτού. Ο κοινοτικός προϋπολογισμός, σε αντίθεση με την κρατούσα άποψη (ιδίως στο εσωτερικό των “ευρωσκεπτικιστριών” χωρών), δεν αυξάνεται περισσότερο από το συνολικό εισόδημα/προϊόν.

Το 80% περίπου των εσόδων του κοινοτικού προϋπολογισμού προέρχεται από τις απευθείας εισφορές των κρατών-μελών στη βάση του Ακαθάριστου Εθνικού Εισοδήματός τους και από τις αντίστοιχες εισφορές στη βάση της αξίας της φορολογητέας ύλης του φόρου προστιθέμενης αξίας. Οι λεγόμενοι “παραδοσιακοί πόροι” (δασμοί και αγροτικές εισφορές) έχουν περιοριστεί στο 12%.

Η εικόνα την τελευταία περίοδο ως προς την κατανομή του συνολικού προϋπολογισμού ανά μεγάλη κατηγορία δαπανών δείχνει ότι οι δαπάνες για τις πληρωμές και άμεσες ενισχύσεις του αγροτικού τομέα καλύπτουν το 36%, ενώ αν συνυπολογιστούν οι αναπτυξιακές-διαρθρωτικές δαπάνες του τομέα αυτού, η γεωργία και η αλιεία συνολικά καλύπτουν περίπου το 45% του κοινοτικού προϋπο-

λογισμού. Η πολιτική συνοχής (αν συνυπολογιστούν το Περιφερειακό Ταμείο, το Κοινωνικό Ταμείο, το Ταμείο Συνοχής, αλλά και το Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης) ξεπερνά το 40%, και το μερίδιο της έρευνας, πρώτης μεταξύ των άλλων εσωτερικών και εξωτερικών πολιτικών, αυξάνεται συνεχώς για να φθάσει περίπου το 7%. Μεταξύ των δύο μεγάλων κατηγοριών, εκεί όπου παρουσιάζεται πολύ μεγάλη αύξηση είναι στις δαπάνες της πολιτικής συνοχής, οι οποίες και πολλαπλασιάζονται τα τελευταία τριάντα χρόνια. Αντίθετα, όσον αφορά την Κοινή Αγροτική Πολιτική, αυτό που μεταβάλλεται σημαντικά είναι ο χαρακτήρας της και τα ποιοτικά της χαρακτηριστικά.

Περίπου το 70% των εσόδων του προϋπολογισμού τα τελευταία έτη προέρχεται από τις πέντε μεγάλες χώρες. Η εικόνα, ως προς τις συνολικές εισφορές στον κοινοτικό προϋπολογισμό ανά κράτος-μέλος, μεταβάλλεται κάπως αν τα ποσά που η κάθε χώρα συνεισφέρει υπολογιστούν ως ποσοστό του ΑΕΠ κάθε χώρας. Όπως είναι αναμενόμενο, η συσχέτιση της συμμετοχής στα έσοδα του προϋπολογισμού με το ΑΕΠ κάθε κράτους είναι μεγάλη, αποτέλεσμα της μεγάλης εξάρτησης του συνόλου των εσόδων από την απευθείας συμμετοχή κάθε χώρας βάσει του ΑΕΠ της. Οι διαφορές όμως από κράτος σε κράτος παραμένουν σημαντικές. Το μεγαλύτερο μέρος των εσόδων του κοινοτικού προϋπολογισμού προέρχεται μεν από τις χώρες με τη μεγαλύτερη οικονομία (το μεγαλύτερο ΑΕΠ), όχι όμως και από τις περισσότερο ευημερούσες χώρες, αν το κατά κεφαλήν ΑΕΠ χρησιμοποιηθεί ως δείκτης ευημερίας. Η συσχέτιση μεταξύ των δύο είναι ουσιαστικά ανύπαρκτη. Σε αντίθεση επομένως με ό,τι ίσως συχνά υποτίθεται, οι χώρες που συνεισφέρουν τα μεγαλύτερα ποσά δεν είναι και οι χώρες με το υψηλότερο κατά κεφαλήν ΑΕΠ.

Η εικόνα της συνολικής συμμετοχής των κρατών-μελών στο σκέλος των δαπανών του κοινοτικού προϋπολογισμού δεν είναι η ίδια με εκείνη των εσόδων. Την περίοδο 2010-2012, οι χώρες που συνολικά εισπράττουν τα μεγαλύτερα ποσά από τον κοινοτικό προϋπολογισμό είναι η Πολωνία και η Ισπανία, ακολουθούμενες κατά σειρά από τη Γαλλία και τη Γερμανία. Η συσχέτιση της συνολικής συμμετοχής των κρατών-μελών στις δαπάνες του κοινοτικού προϋπολογισμού, του συνόλου δηλαδή των απολαβών κάθε χώρας από τον κοινοτικό προϋπολογισμό, με το κατά κεφαλήν ΑΕΠ, είναι ανύπαρκτη. Σε σχέση με το συνολικό ΑΕΠ κάθε κράτους, αν εξαιρεθεί το Λουξεμβούργο, λόγω της εγκατάστασης εκεί (και στο Βέλγιο) των κοινοτικών οργάνων, οι χώρες των οποίων οι συνολικές εισπράξεις από τις δαπάνες του κοινοτικού προϋπολογισμού καλύπτουν το μεγαλύτερο ποσοστό του ΑΕΠ τους (περισσότερο από 2,5%) είναι οι χώρες της Βαλτικής, η Ουγγαρία και η Ελλάδα. Στο άλλο άκρο βρίσκονται η Ολλανδία, το Ηνωμένο Βασίλειο και η Γερμανία με συνολικές εισπράξεις κάτω του 0,5% του ΑΕΠ.

Στη μεγαλύτερη από τις μεγάλες κατηγορίες δαπανών του προϋπολογισμού, τη γεωργία, το υψηλότερο συνολικό δημοσιονομικό όφελος, και μάλιστα με μεγάλη

διαφορά από τις άλλες χώρες, έχει η Γαλλία. Αν τώρα συγκριθούν οι απολαβές ανά κάτοικο με το κατά κεφαλήν ΑΕΠ κάθε κράτους, το αποτέλεσμα αυτής της συσχέτισης είναι στατιστικά ασήμαντο, αλλά θετικό! Επομένως όχι μόνο δεν ευσταθεί ότι οι λιγότερο αναπτυγμένες χώρες εισπράττουν σχετικά μεγαλύτερα ποσά ανά κάτοικο, αλλά αν κάτι ισχύει είναι το αντίθετο.

Ιδιαίτερη σημασία έχει η θεώρηση του δημοσιονομικού οφέλους κάθε κράτους από τη δεύτερη σε μέγεθος κατηγορία του κοινοτικού προϋπολογισμού, που είναι οι δαπάνες για την οικονομική και κοινωνική συνοχή, δηλαδή τα Διαρθρωτικά Ταμεία (Περιφερειακό Ταμείο, Κοινωνικό Ταμείο και το αναπτυξιακό τμήμα του Αγροτικού Ταμείου και του Ταμείου Αλιείας) και το Ταμείο Συνοχής. Λόγω των μεγάλων αποκλίσεων ως προς τα οικονομικά μεγέθη των κρατών-μελών, η κατάταξή τους, με βάση το σύνολο των απολαβών τους από τα Διαρθρωτικά Ταμεία, διαφέρει σημαντικά, ανάλογα με το αν η κατάταξη γίνει σε απόλυτα μεγέθη ή ως ποσοστό του Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος. Έτσι, η Πολωνία εισέπραξε την περίοδο 2010-2012 τα μεγαλύτερα ποσά, αυτά όμως αντιστοιχούσαν στο 1,5% του ΑΕΠ της, ενώ για τη Γερμανία τα συνολικά ποσά είναι μεν ιδιαίτερα σημαντικά, αλλά αντιστοιχούσαν μόλις στο 0,14% του ΑΕΠ της.

Ο βαθμός συσχέτισης των εισπράξεων ανά κάτοικο κάθε χώρας από τις δαπάνες συνοχής του κοινοτικού προϋπολογισμού με το επίπεδο ευημερίας της χώρας (δείκτης του οποίου είναι το κατά κεφαλήν ΑΕΠ) έχει μεν το αναμενόμενο αρνητικό πρόσημο, είναι όμως μακριά από το να είναι στατιστικά σημαντικός. Γενικό συμπέρασμα παραμένει ότι ακόμη και όσον αφορά τις δαπάνες συνοχής, οι οποίες αποτελούν και το μόνο στοιχείο του προϋπολογισμού ευθέως και ρητά αναδιανεμητικό, η συσχέτιση με το επίπεδο ευημερίας των χωρών, και όταν υπάρχει, δεν είναι σημαντική. Με άλλα λόγια, δεν ισχύει ότι οι φτωχότερες χώρες ενισχύονται περισσότερο — τουλάχιστον όχι πάντοτε.

Ο υπολογισμός του “καθαρού δημοσιονομικού οφέλους” κάθε κράτους-μέλους από τον κοινοτικό προϋπολογισμό δείχνει ότι η χώρα με το μεγαλύτερο όφελος σε απόλυτες τιμές ήταν την περίοδο 2010-2012 η Πολωνία, ακολουθούμενη από την Ελλάδα, την Πορτογαλία, την Ουγγαρία και την Ισπανία, ενώ στο άλλο άκρο οι χώρες με τη μεγαλύτερη καθαρή συνεισφορά ήταν (μετά τις επιστροφές στο Ηνωμένο Βασίλειο και αλλού) η Γερμανία, η Ολλανδία, το Ηνωμένο Βασίλειο, αλλά και η Ιταλία και η Γαλλία. Αν ληφθούν υπόψη όχι τα απόλυτα μεγέθη, αλλά τα ποσά αυτά ως ποσοστά του ΑΕΠ κάθε χώρας (σε ισοτιμία αγοραστικής δύναμης), η εικόνα διαφοροποιείται κάπως, με τις χώρες της Βαλτικής, αλλά και την Ελλάδα να παραμένουν μεταξύ των περισσότερο ωφελούμενων. Η κατάταξη των χωρών με βάση το κατά κεφαλήν ΑΕΠ τους δείχνει την έλλειψη κάθε ουσιαστικής συσχέτισης των καθαρών απολαβών μιας χώρας με το επίπεδο ευημερίας της. Ο συντελεστής συσχέτισης είναι μεν αρνητικός, αλλά στατιστικά ασήμαντος.

Η εκτίμηση του σχετικού οφέλους κάθε κράτους από τη μεταβολή του συνολικού προϋπολογισμού, ή της μιας ή της άλλης κατηγορίας δαπανών, επιτυγχάνεται μέσω του “δείκτη απόδοσης”. Ο “δείκτης απόδοσης” εκφράζει το τί προσδοκά να εισπράξει ένα κράτος-μέλος από την αύξηση του κοινοτικού προϋπολογισμού, υπό την προϋπόθεση ότι οι κλείδες κατανομής εσόδων και δαπανών δεν θα μεταβληθούν. Ο “δείκτης απόδοσης” αποτελεί τον ασφαλέστερο δείκτη της τοποθέτησης κάθε χώρας στη σχετική διαπραγμάτευση. Οι χώρες π.χ. που έχουν “δείκτη απόδοσης” χαμηλότερο της μονάδας, αν δεν μεταβληθεί ο τρόπος κατανομής δαπανών και εσόδων, δεν έχουν όφελος από την αύξηση του προϋπολογισμού. Με βάση τα στοιχεία που ήταν διαθέσιμα για τα κράτη-μέλη τη στιγμή της διαπραγμάτευσης για το νέο δημοσιονομικό πλαίσιο 2014-2020, ως προς το σύνολο του προϋπολογισμού, αν εξαιρεθούν το Βέλγιο και το Λουξεμβούργο, όπου, όπως ήδη αναφέρθηκε, η εγκατάσταση των κοινοτικών οργάνων στρεβλώνει την εικόνα του δημοσιονομικού οφέλους, τα κράτη με “δείκτη απόδοσης” μεγαλύτερο της μονάδας ήταν, μεταξύ των προ του 2004 κρατών-μελών, κατά σειρά η Ελλάδα, η Πορτογαλία, η Ισπανία και η Ιρλανδία, καθώς και όλες οι χώρες που προσχώρησαν μετά το 2004 (πλην Κύπρου). Στην άλλη όχθη, βρίσκονται οι χώρες με “καθαρή συνεισφορά”: Ολλανδία, Γερμανία, Σουηδία, Ηνωμένο Βασίλειο και Αυστρία.

Η εικόνα ως προς το δείκτη απόδοσης ανά μεγάλη κατηγορία δαπανών είναι, ως προς την ΚΑΠ, ότι την πρώτη θέση κατείχε η Ελλάδα, ακολουθούμενη από την Ιρλανδία, την Πορτογαλία και την Ισπανία, αλλά ακόμη, με δείκτη μεγαλύτερο της μονάδας, από τη Γαλλία, την Αυστρία, τη Φινλανδία και τη Δανία, χώρες οι οποίες μαζί με τις χώρες του Νότου, την Ιρλανδία και τα καινούργια κράτη-μέλη συναποτελούν τις χώρες που δεν επιθυμούν, καταρχήν, μεταβολή της πρωταγωνιστικής θέσης της ΚΑΠ στον κοινοτικό προϋπολογισμό.

Την προγραμματική περίοδο 2007-2013, τα καινούργια κράτη-μέλη ευνοούνται ιδιαίτερα από την πολιτική συνοχής και αυτό αντανακλάται στους υψηλούς δείκτες απόδοσης. Μεταξύ των προ του 2004 κρατών-μελών, μόνο η Πορτογαλία και η Ελλάδα είχαν υψηλό δείκτη απόδοσης από τις δαπάνες συνοχής (5,1 και 4,4 αντίστοιχα) και ελάχιστα η Ισπανία (1,4).

Αν τα μερίδια συμμετοχής κάθε κράτους στο σύνολο των δαπανών του προϋπολογισμού για την “οικονομική και κοινωνική συνοχή” συγκριθούν με τα μερίδια τα οποία θα απολάμβαναν τα κράτη αν αποκλειστικό κριτήριο κατανομής των σχετικών ποσών ήταν το κατά κεφαλήν ΑΕΠ κάθε κράτους, φαίνεται η απόκλιση μεταξύ πραγματικής και “δίκαιης” συμμετοχής. Για να καταδειχθεί η σημασία της διαφοράς μεταξύ του πραγματικού και του “δίκαιου” μεριδίου, υπολογίστηκε πόσο διαφορετικό (μεγαλύτερο ή μικρότερο) θα ήταν το ανά κάτοικο ποσό (με την υπόθεση ότι οι συνολικές δαπάνες για τη “συνοχή” θα παρέ-

μεναν αμετάβλητες), καθώς επίσης η σημασία της διαφοράς ως προς το ΑΕΠ κάθε κράτους. Ενδεικτικά, για τη χώρα με το χαμηλότερο κατά κεφαλήν ΑΕΠ, τη Βουλγαρία, το πραγματικό μερίδιο στις δαπάνες “συνοχής” ήταν την υπό εξέταση περίοδο 0,7%, ενώ εκείνο που θα “δικαιούτο” με βάση το κατά κεφαλήν ΑΕΠ της θα ήταν 9,5%. Η διαφορά μεταξύ των δύο μεριδίων αντιστοιχεί σε 415 ευρώ ανά κάτοικο, ή περίπου 4% του ΑΕΠ της Βουλγαρίας. Τα κράτη που θα είχαν το μεγαλύτερο όφελος από μια “δίκαιη” κατανομή των πόρων είναι τα “νέα” κράτη-μέλη (με —σημαντική— εξαίρεση την Πολωνία). Αντίθετα, ιδιαίτερα ευνοημένες από την κατανομή των πόρων της “συνοχής” σε σχέση με τη “δίκαιη” κατανομή είναι όλες οι χώρες που έχουν κατά κεφαλήν ΑΕΠ υψηλότερο του κοινοτικού μέσου όρου και ωστόσο επωφελούνται από πόρους “συνοχής”, αλλά ακόμη περισσότερο η Ελλάδα, η οποία θα έχανε ποσά που αντιστοιχούσαν περίπου στο 1% του ΑΕΠ της, αν τα διατιθέμενα ποσά για τη συνοχή μοιράζονταν αποκλειστικά βάσει του κατά κεφαλήν ΑΕΠ κάθε χώρας.

Τα δημοσιονομικά οφέλη της Ελλάδος από τη συμμετοχή της στην ΕΕ ήταν ήδη σημαντικά από τη στιγμή της προσχώρησης το 1981 και έγιναν πολύ σημαντικότερα αργότερα, με την εφαρμογή από την ΕΕ ευνοϊκότερων ρυθμίσεων για τα μεσογειακά προϊόντα, στο πλαίσιο της κοινής αγροτικής πολιτικής και, κυρίως, με τη μεγάλη αναδιάρθρωση των Διαρθρωτικών Ταμείων στα μέσα της δεκαετίας του 1980 και την υιοθέτηση της πολιτικής για την οικονομική και κοινωνική συνοχή.

Η συνολική συνεισφορά της Ελλάδας στον κοινοτικό προϋπολογισμό ως ποσοστό του ελληνικού ΑΕΠ αυξήθηκε από το 0,26% τη χρονιά της ένταξης σε περισσότερο από 1,3% τα τελευταία έτη. Οι εισπράξεις της Ελλάδας από τον κοινοτικό προϋπολογισμό ως ποσοστό του ελληνικού ΑΕΠ αυξήθηκαν σημαντικά μέχρι τις αρχές της δεκαετίας του 1990 και, έκτοτε, παρά τις αυξομειώσεις από χρόνο σε χρόνο, κυμαίνονται γύρω στο 2,5% του ΑΕΠ. Τα καθαρά έσοδα της Ελλάδας από τη συμμετοχή της στον κοινοτικό προϋπολογισμό ήσαν τη χρονιά της προσχώρησης 176 εκατ. ECU, για να φθάσουν με την εφαρμογή του “πρώτου πακέτου Delors” στο τέλος της δεκαετίας 1980 σε πάνω από 1,5 δισεκ. ECU, και, μετά και το νέο διπλασιασμό των πόρων των ταμείων στις αρχές της δεκαετίας 1990, σε περισσότερα από 4 δισεκ. ECU. Ακόμη καθαρότερη είναι ίσως η εικόνα αν η εξέλιξη των καθαρών εσόδων της Ελλάδας παρουσιαστεί σε όρους ποσοστών του ΑΕΠ της.

Η εξέλιξη των “δεικτών απόδοσης” για την Ελλάδα δείχνει ότι από την αγροτική πολιτική ο “δείκτης απόδοσης” μόνο το πρώτο έτος της ένταξης ήταν ελαφρά κάτω της μονάδας. Έκτοτε, αυξήθηκε σημαντικά για να φθάσει το 1987 σε 6,1, αλλά αργότερα, ιδίως τη δεκαετία του 2000, μειώθηκε, παραμένοντας πάντως σε υψηλά επίπεδα. Ως προς τις δαπάνες της “συνοχής”, ο “δείκτης απόδοσης” κυμάνθηκε πάντοτε σε πολύ υψηλά επίπεδα, με αυξομειώσεις πάντως, ενδει-

κτικές προφανώς του κυμαινόμενου βαθμού απορρόφησης των εκάστοτε διατιθέμενων πόρων.

1.3 Η νέα προγραμματική περίοδος 2014-2020

1.3.1 Συνολικά μεγέθη

Σε τελικές αποφάσεις για το νέο Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο που καλύπτει την προγραμματική περίοδο 2014-2020 κατέληξε η διαθεσμική διαπραγμάτευση τον Ιούνιο του 2013. Οι αρχικές προτάσεις είχαν υποβληθεί από την Επιτροπή δύο χρόνια νωρίτερα, ακολούθησαν διαπραγματεύσεις σε όλα τα επίπεδα και όργανα, και στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Φεβρουαρίου 2013 αποφασίστηκαν το συνολικό ύψος, η κατανομή κατά μεγάλες κατηγορίες, αλλά και πλήθος ειδικών ρυθμίσεων. Οι συνήθεις ρόλοι των θεσμικών οργάνων της ΕΕ επιβεβαιώθηκαν πλήρως. Η διαπραγμάτευση ως προς τα ποσά παρέμεινε μέχρι τέλους, και παρά τις αρχικά αντίθετες διακηρύξεις του Κοινοβουλίου, καθαρά διακρατική, ενώ οι προτάσεις της Επιτροπής επέδρασαν αποφασιστικά ως προς το ποιοτικό σκέλος, δηλαδή τον τρόπο λειτουργίας της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής ή τους κανόνες λειτουργίας των Διαρθρωτικών Ταμείων, αλλά ελάχιστα ως προς τα ποσά και την κατανομή τους.

Το συνολικό ύψος του προϋπολογισμού για την επταετία 2014-2020 είναι σχεδόν 1 δισεκ. ευρώ (960 εκατ. σε δεσμεύσεις και 908 εκατ. σε πληρωμές), ποσό που αντιστοιχεί στο 1% του Ακαθάριστου Εθνικού Προϊόντος της ΕΕ. Πρόκειται για μια αρνητικά ιστορική στιγμή. Για πρώτη φορά από τη θέσπιση των μακροχρόνιων δημοσιονομικών δεσμεύσεων, το συνολικό ύψος του προϋπολογισμού μειώνεται σε σχέση με το συνολικό εισόδημα.

Οι πηγές εσόδων του προϋπολογισμού δεν μεταβλήθηκαν, αλλά αποφασίστηκε η δημιουργία μιας Ομάδας Υψηλού Επιπέδου που θα αναλάβει μια γενική αναθεώρηση του λεγόμενου “συστήματος των ίδιων πόρων”.

Από πλευράς δαπανών, όπως και σε όλους τους μέχρι τώρα προϋπολογισμούς, το μεγαλύτερο κονδύλι κατευθύνεται στις άμεσες δαπάνες και τους μηχανισμούς αγοράς της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής – σ’ αυτό προστίθεται το κονδύλι για την αγροτική ανάπτυξη. Για την πολιτική της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής διατίθενται συνολικά λίγο περισσότερα από το ένα τρίτο του συνόλου και για την έρευνα-τεχνολογία-καινοτομία το 13% του συνόλου. Σε σχέση με την αρχική πρόταση της Επιτροπής, οι δύο μεγαλύτερες κατηγορίες, οι οποίες είναι βέβαια και οι κατηγορίες με τα περισσότερα κράτη/υποστηρικτές —ο αγροτικός τομέας και η “συνοχή”— υπέστησαν και τη μικρότερη μείωση. Σε σχέση με το δημοσιονομικό

πλαίσιο 2007-2013, τη μεγαλύτερη μείωση (περισσότερο από 10%) υπέστησαν οι δαπάνες για την Κοινή Αγροτική Πολιτική, ακολουθούμενες από εκείνες για τη “συνοχή” (μείωση κατά 8%). Αντίθετα, αυξάνονται σημαντικά οι μικρότερες κατηγορίες, περιλαμβανόμενων εκείνων για την έρευνα-τεχνολογία-καινοτομία.

Οι δύο αυτές πολιτικές, αγροτικός τομέας και συνοχή, που βλέπουν τη θέση τους στον κοινοτικό προϋπολογισμό να μειώνεται σημαντικά, είναι ακριβώς οι δύο πολιτικές από τις οποίες η Ελλάδα απέκομισε για πολλά χρόνια μακράν τα υψηλότερα δημοσιονομικά οφέλη. Στη βασική αυτή αιτία μείωσης των συνολικών μελλοντικών ελληνικών απολαβών προστίθεται σειρά ειδικών ρυθμίσεων στο εσωτερικό των δύο μεγάλων πολιτικών.

1.3.2 Ο αγροτικός τομέας την περίοδο 2014-2020

Σύμφωνα με την τελική απόφαση για το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο 2014-2020, η Κοινή Αγροτική Πολιτική διατηρεί τη διάρθρωσή της σε δύο πυλώνες. Ο πρώτος πυλώνας περιλαμβάνει τις άμεσες ενισχύσεις και τα μέτρα αγοράς και ο δεύτερος πυλώνας την αγροτική ανάπτυξη. Στο εσωτερικό της ΚΑΠ επέρχονται μια σειρά από σημαντικές καινοτομίες ή αποκτούν αναλογικά πολύ μεγαλύτερη σημασία παλαιότερες καινοτομίες. Με το νέο σύστημα εισάγεται η έννοια του Εθνικού Δημοσιονομικού Φακέλου, που αντικατοπτρίζει το ανώτατο συνολικό ποσό των ετήσιων άμεσων ενισχύσεων για κάθε κράτος-μέλος. Η εσωτερική κατανομή των ενισχύσεων, με τη μορφή του Καθεστώτος Βασικής Ενίσχυσης, θα γίνεται πλέον με βάση το Περιφερειακό Μοντέλο, όπου τα κράτη-μέλη αποφασίζουν τα κριτήρια της ενίσχυσης (αγρονομικά, οικονομικά, γεωργικά, γεωφυσικά και διοικητικά). Η εισαγωγή του καθεστώτος της Περιβαλλοντικής Πληρωμής αποτελεί επίσης μια αλλαγή στο σύστημα των άμεσων ενισχύσεων, που αφορά τις εκμεταλλεύσεις άνω των 150 στρεμμάτων, εκτός από τις βιολογικές καλλιέργειες και τις καλλιέργειες που “παράγουν” περιβαλλοντικά οφέλη. Η θέσπιση ανώτατων ορίων για άμεσες ενισχύσεις θα αποφέρει μειώσεις στο ύψος των άμεσων ενισχύσεων από 20-100% για ποσά από 150.000-300.000 ευρώ (χωρίς να περιλαμβάνονται οι περιβαλλοντικές πληρωμές). Οι αποφάσεις για την αγροτική ανάπτυξη αφορούν προγράμματα για έρευνα-καινοτομία-επιχειρηματικότητα, στοχευμένες πολιτικές στην ύπαιθρο, τη στήριξη νέων αγροτών, τη δυνατότητα συνεργασίας μεταξύ των ταμείων κ.λπ.. Με στόχο την ευελιξία της κατανομής των πόρων, δίνεται η δυνατότητα μεταφοράς μέχρι του 10% των πόρων από τον ένα στον άλλο “πυλώνα”.

Οι αποφάσεις παρέχουν τη δυνατότητα στα κράτη-μέλη να διαφοροποιηθούν, ως ένα βαθμό, στο σχεδιασμό αλλά και στην εφαρμογή επιμέρους πολιτικών. Τα

υποχρεωτικά μέτρα αφορούν τη θέσπιση ενός βασικού καθεστώτος ενιαίας αποσυνδεδεμένης ενίσχυσης, το 30% της οποίας θα δίνεται ως περιβαλλοντική πληρωμή και θα καταβάλλεται σε όλες τις επιλέξιμες εκτάσεις, με βάση το περιφερειακό μοντέλο. Η Ενιαία Πληρωμή ανά στρέμμα δεν θα πρέπει να υπερβαίνει το 70% του Εθνικού Δημοσιονομικού Φακέλου. Επίσης, αποφασίστηκε μια υποχρεωτική συμπληρωματική ενίσχυση κατά 25% στους νέους αγρότες (κάτω των 40 ετών) για 5 έτη από την έναρξη της δραστηριότητάς τους, που θα απορροφά μέχρι το 2% του Εθνικού Δημοσιονομικού Φακέλου. Η ενίσχυση θα είναι ετήσια και θα διαρκεί έως 5 χρόνια. Συνολικά, η ενίσχυση προς τους νέους αγρότες μπορεί να είναι μεγαλύτερη, καθώς θα συμπληρώνεται με επιπλέον ποσά που θα προέρχονται από το δεύτερο πυλώνα. Επιπρόσθετα, προβλέπεται μια κατ' αποκοπή ετήσια ενίσχυση από 500 μέχρι 1.250 ευρώ για τους μικρούς αγρότες, η οποία θα αντικαταστήσει όλες τις υπόλοιπες ενισχύσεις που εισπράττουν. Τα προαιρετικά μέτρα αφορούν την ενίσχυση περιοχών με συγκεκριμένους φυσικούς περιορισμούς και με χρηματοδότηση έως 5% του Εθνικού Δημοσιονομικού Φακέλου, συμπληρωματικά στη στήριξη που παρέχεται από το δεύτερο πυλώνα, καθώς και μια συνδεδεμένη ενίσχυση για καλλιέργειες και περιοχές "ειδικού" ενδιαφέροντος. Τέλος, τα μέτρα αγοράς έχουν στόχο να αποτελέσουν ένα δίχτυ ασφάλειας για τους παραγωγούς απέναντι στις απότομες διακυμάνσεις των τιμών βασικών αγροτικών προϊόντων.

Δύο νέα στοιχεία που φέρνουν οι αποφάσεις είναι ότι ορίζεται το Δικαίωμα Επιδότησης με βάση την καλλιεργήσιμη γη και τους βοσκοτόπους και εισάγεται το κριτήριο του Ενεργού Γεωργού. Επίσης, καθίσταται υποχρεωτική η δημιουργία ενός Εθνικού Αποθεματικού (3% του Εθνικού Δημοσιονομικού Φακέλου) για τη χρηματοδότηση νέων αγροτών και για δράσεις που στοχεύουν στη συγκράτηση εργατικού δυναμικού στη γεωργία.

Για κάθε κράτος-μέλος αποφασίστηκε ένα ανώτατο συνολικό ποσό που θα περιλαμβάνει τις ετήσιες άμεσες ενισχύσεις και θα συνιστά τον Εθνικό Δημοσιονομικό Φάκελο. Για την Ελλάδα, και για την περίοδο 2014-2020, το ποσό αυτό θα διαμορφωθεί περίπου στα 15 δισεκ. ευρώ. Ο υπολογισμός γίνεται στη βάση αναδιανομής των χρηματοδοτήσεων ανάμεσα στα κράτη-μέλη, σε σύγκριση με την περίοδο 2007-2013. Επιδιώκεται, δηλαδή, μεταφορά πόρων από τα κράτη-μέλη με τις μεγαλύτερες άμεσες ενισχύσεις προς τα κράτη-μέλη με ενισχύσεις μικρότερες του 90% του κοινοτικού μέσου όρου, με στόχο να καλυφθεί, μέχρι το 2020, το 1/3 της διαφοράς από το 90% του κοινοτικού μέσου όρου. Η Βασική Ενιαία Ενίσχυση θα κατανεμηθεί με βάση όχι τη χρησιμοποιούμενη αγροτική γη, όπως συνέβαινε με το έως τώρα ισχύον καθεστώς, αλλά με την επιλέξιμη αγροτική γη, που θα περιλαμβάνει και τους βοσκοτόπους, ανεξάρτητα αν

έχουν δηλωθεί κατά την περίοδο 2007-2013 στο πλαίσιο της Ενιαίας Αποδευσιμμένης Ενίσχυσης. Επίσης, μία δεύτερη διαφορά συνδέεται με την εσωτερική κατανομή των ενισχύσεων για κάθε κράτος-μέλος, οι οποίες δεν θα ακολουθούν το Ιστορικό Μοντέλο, όπως γίνεται έως τώρα για την Ελλάδα, αλλά θα κατανέμονται με βάση το Περιφερειακό Μοντέλο. Με βάση το μοντέλο αυτό, κάθε κράτος-μέλος κατανέμει την επιλέξιμη αγροτική γη σε περιφέρειες εντός των οποίων όλα τα νέα δικαιώματα επιδότησης έχουν ίση αξία.

Τα κράτη-μέλη που χρησιμοποιούν έως τώρα το Ιστορικό Μοντέλο (όπως η Ελλάδα) θα πρέπει να διασφαλίσουν ότι μέχρι το 2019 θα επιτύχουν ένα περιφερειακό/εθνικό ποσοστό ή θα διασφαλίσουν ότι θα υπάρξει σταδιακή αύξηση για τις γεωργικές εκμεταλλεύσεις που λαμβάνουν λιγότερο από το 90% του περιφερειακού/εθνικού μέσου όρου, με την πρόσθετη εγγύηση ότι κάθε παραγωγός θα λαμβάνει τουλάχιστον το 60% του εθνικού μέσου όρου των ενισχύσεων ανά στρέμμα.

Τα κράτη-μέλη αποφασίζουν τη μεθοδολογία που θα ακολουθήσουν για να δημιουργηθούν οι περιφέρειες εντός της χώρας και παρέχεται μεγάλος βαθμός ελευθερίας, καθώς προβλέπεται ένα ευρύ φάσμα κριτηρίων. Έτσι λοιπόν, τα κριτήρια “περιφερειοποίησης” που θα επιλεγούν μπορούν να είναι αγρονομικά, οικονομικά, γεωργικά και διοικητικά ή ακόμη τα κράτη-μέλη μπορούν να επιλέξουν να ορίσουν όλη τη χώρα ως μία ενιαία περιφέρεια.

Ο δεύτερος πυλώνας, η αγροτική ανάπτυξη, αφορά πολυετή προγράμματα που περιλαμβάνουν έξι ευρείες “προτεραιότητες” και λεπτομερέστερους “τομείς εστίασης” για την ανάπτυξη της έρευνας, της καινοτομίας και της επιχειρηματικότητας στον αγροτικό χώρο, την οργάνωση της αγροδιατροφικής αλυσίδας, την ενίσχυση στοχευμένων πολιτικών στην ύπαιθρο με βάση τοπικά χαρακτηριστικά και ιδιαιτερότητες και με έμφαση στην προσφορά δημόσιων αγαθών. Παράλληλα, προτείνεται ένα πρόγραμμα επενδύσεων για τη στήριξη των νέων αγροτών, των μικρών αγροτών και τη χρηματοδότηση ολοκληρωμένων προγραμμάτων κατά μήκος της διατροφικής αλυσίδας. Επίσης, επανέρχεται το στοιχείο της συνεργασίας μεταξύ των Ταμείων (ΕΓΤΑΑ, ΕΓΠΑ, ΕΚΤ) και δίνεται ιδιαίτερη έμφαση στην ευελιξία και τη στήριξη κοινών δράσεων (γεωργοπεριβαλλοντικά μέτρα, βιολογική γεωργία). Επιπλέον, παραμένει το καθεστώς για τα μικρά νησιά του Αιγαίου και τις Λιγότερο Ανπτυγμένες Περιοχές.

Όσον αφορά τη χρηματοδότηση, η κατανομή των πόρων ανάμεσα στα κράτη-μέλη θα γίνει με βάση το βαθμό συνάφειας του προγράμματος αγροτικής ανάπτυξης που θα καταθέσει η κάθε χώρα με το κοινό στρατηγικό σχέδιο. Επιπρόσθετα, θα ληφθούν υπόψη οι επιδόσεις της προηγούμενης περιόδου και θα προστεθούν και τα ποσά που μεταφέρονται από το “capping” (επιβολή ανώτατων ορίων).

1.3.3 Η “Συνοχή” την περίοδο 2014-2020

Με τις αποφάσεις για το νέο δημοσιονομικό πλαίσιο 2014-2020, για πρώτη φορά μετά την Ενιαία Πράξη που κατέστησε την “οικονομική και κοινωνική συνοχή” βασικό στόχο της Ένωσης και τη μεγάλη μεταρρύθμιση των διαρθρωτικών πολιτικών το 1988, οι πόροι για τη “συνοχή” μειώνονται, τόσο σε απόλυτα μεγέθη όσο και ως ποσοστό του συνολικού προϋπολογισμού. Επιπλέον, φαίνεται να υποχωρεί σημαντικά ο στόχος της συγκέντρωσης των πόρων στις περιφέρειες με τη μεγαλύτερη ανάγκη. Οι περιφέρειες με κατά κεφαλήν ΑΕΠ μικρότερο του 75% του μέσου κοινοτικού θα απορροφήσουν το 50,5% των πόρων για τη “συνοχή”, έναντι 57,4% κατά την περίοδο 2007-2013.

Η διάκριση και η τυπολογία των περιφερειών που είναι επιλέξιμες για χρηματοδοτική ενίσχυση αλλάζουν. Ενώ για την περίοδο 2007-2013 οι περιφέρειες διακρίνονταν σε “περιφέρειες σύγκλισης”, “σταδιακής εξόδου”, “σταδιακής εισόδου” και “ανταγωνιστικότητας και απασχόλησης”, πλέον θα διακρίνονται σε περιφέρειες “λιγότερο αναπτυγμένες” (με κατά κεφαλήν ΑΕΠ μικρότερο από το 75% του μέσου όρου της ΕΕ), “περιφέρειες μετάβασης” (με κατά κεφαλήν ΑΕΠ μεταξύ 75% και 90% του μέσου όρου της ΕΕ) και “περιφέρειες περισσότερο αναπτυγμένες” (με κατά κεφαλήν ΑΕΠ μεγαλύτερο του 90% του μέσου όρου της ΕΕ). Με βάση τα στατιστικά στοιχεία των ετών 2007-2008-2009 που ελήφθησαν υπόψη για την κατάταξη των περιφερειών στις τρεις επιμέρους κατηγορίες περιφερειών, η Ελλάδα θα έχει πέντε περιφέρειες “λιγότερο αναπτυγμένες”, έξι σε “μετάβαση” και δύο “περισσότερο αναπτυγμένες”. Αυτό θα επιφέρει σημαντικές μεταβολές στο συνολικό ύψος της χρηματοδότησης που θα λάβει η Ελλάδα μέσω των περιφερειών της. Την προγραμματική περίοδο 2007-2013 η Ελλάδα έλαβε συνολικά 20,4 δισεκ. ευρώ. Την περίοδο που καλύπτει το νέο δημοσιονομικό πλαίσιο, η Ελλάδα προβλέπεται να εισπράξει: για τις Λιγότερο Αναπτυγμένες Περιφέρειες (Ηπειρο, Ανατολική Μακεδονία και Θράκη, Δυτική Ελλάδα, Θεσσαλία, Κεντρική Μακεδονία) 6,4 δισεκ. ευρώ, για τις Περιφέρειες Μετάβασης (Πελοπόννησο, Ιόνια νησιά, Βόρειο Αιγαίο, Κρήτη, Δυτική Μακεδονία, Στερεά Ελλάδα) 2,1 δισεκ. ευρώ και για τις Περισσότερο Αναπτυγμένες Περιφέρειες (Αττική, Νότιο Αιγαίο) 2,3 δισεκ. ευρώ. Σε αυτά θα προστεθούν 3,4 δισεκ. ευρώ από το Ταμείο Συνοχής, 0,2 δισεκ. ευρώ στα πλαίσια της Εδαφικής Συνεργασίας και άλλα 2 δισεκ. ευρώ μέσω της “ρήτρας επανεξέτασης”, ανεβάζοντας την συνολική ενίσχυση στα 16,4 δισεκ. ευρώ. Ως προς τη “ρήτρα επανεξέτασης”, σημειώνεται ότι αποφασίστηκε η Επιτροπή να επανεξετάσει το 2016 όλα τα συνολικά κονδύλια στη βάση μιας σύγκρισης των στατιστικών στοιχείων του 2012 και των ετών 2014-15 για το ΑΕΠ. Σε περίπτωση που υπάρξει σωρευτική παρέκκλιση άνω του +/-5%, τότε η Επιτροπή

θα αναπροσαρμόσει όλα τα κονδύλια, με ανώτατο ποσό αναπροσαρμογής τα 4 δισεκ. ευρώ.

Τέλος, τα ποσοστά συγχρηματοδότησης κυμαίνονται ανάλογα με την κατηγορία της κάθε περιφέρειας, αλλά και εντός καθεμιάς. Για τις “λιγότερο αναπτυγμένες” περιφέρειες, το ποσοστό συγχρηματοδότησης θα μπορεί να κυμαίνεται από 75% μέχρι 85% (ανάλογα με το κατά κεφαλήν ΑΕΠ τους την περίοδο 2007-2013), για τις περιφέρειες “μετάβασης” το ποσοστό αυτό θα ανέρχεται στο 60%, ενώ για τις “περισσότερο αναπτυγμένες” στο 50%. Τα ανωτέρω ποσοστά, με ειδική ρύθμιση που συνδέεται με την τυπολογία των περιφερειών την περίοδο 2007-2013, ενδέχεται να αυξηθούν. Για χώρες οι οποίες βρίσκονται σε καθεστώς στήριξης από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας ή αντίστοιχους μηχανισμούς, όπως η Ελλάδα, υπάρχει η δυνατότητα προσαύξησης των ποσοστών αυτών κατά 10 ποσοστιαίες μονάδες έως το 2016, έτος κατά το οποίο θα επανεκτιμηθούν τα στατιστικά στοιχεία.

Από τη σύγκριση των στοιχείων που έδωσε η Επιτροπή μετά τη λήξη των διαπραγματεύσεων ως προς τις αναμενόμενες απολαβές κάθε χώρας από την πολιτική “συνοχής” την περίοδο 2014-2020 προκύπτει ότι, σε απόλυτα μεγέθη, η μακράν περισσότερο ωφελούμενη χώρα είναι η Πολωνία, η οποία θα εισπράξει το 22% των συνολικών πόρων, ενώ οι άλλοτε “κατεχοχήν χώρες της συνοχής” (Ελλάδα, Ισπανία, Πορτογαλία, Ιρλανδία) μόλις το 19%. Όλες οι χώρες, ακόμη και οι πλουσιότερες, θα εισπράξουν κάποια ποσά από την πολιτική “συνοχής”. Αν συγκριθούν οι αναμενόμενες εισπράξεις κάθε χώρας (ανά κάτοικο) με το κατά κεφαλήν ΑΕΠ της, φαίνεται ότι ο συντελεστής συσχέτισης είναι βέβαια αρνητικός, αλλά μόλις -0,65%. Η ταξινόμηση των περιφερειών και άλλοι παράγοντες δεν επιτρέπουν να μπορεί να θεωρηθεί “δίκαιη” η σχετική συμμετοχή των κρατών στις δαπάνες συνοχής.

Στους κανονισμούς για τη νέα περίοδο 2014-2020 επιχειρείται η σύνδεση μεταξύ των διαφόρων πολιτικών της ΕΕ και της στρατηγικής “Ευρώπη 2020” και προκρίνεται μια περισσότερο στρατηγική προσέγγιση για τις δράσεις των διαρθρωτικών πολιτικών, με τον καθορισμό σε κεντρικό επίπεδο ενός περιορισμένου αριθμού θεματικών στόχων, στους οποίους θα πρέπει να επικεντρώνονται οι δράσεις που θα συγχρηματοδοτούνται από τα Ταμεία. Πιο συγκεκριμένα, η συνεισφορά όλων των Διαρθρωτικών Ταμείων (και του Ταμείου Συνοχής) θα γίνει μέσω 11 θεματικών στόχων, οι οποίοι περιλαμβάνουν την έρευνα-καινοτομία, την ανταγωνιστικότητα των μικρομεσαίων επιχειρήσεων, την προστασία του περιβάλλοντος, τη μετάβαση προς μια οικονομία με μειωμένη χρήση άνθρακα και την προσαρμογή στην κλιματική αλλαγή, την κοινωνική ένταξη, την εκπαίδευση και την ενίσχυση της θεσμικής ικανότητας και της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης.

Οι στόχοι αυτοί δεν έχουν όλοι την ίδια βαρύτητα και η υποχρέωση τήρησης των στόχων αυτών έχει διαφορετική βαρύτητα ανά κατηγορία περιφέρειας. Ας το-

νιστεί εδώ ότι η υιοθέτηση υποχρεωτικών στόχων μπορεί να οδηγήσει σε αισθητό περιορισμό των βαθμών ελευθερίας που έχουν τα κράτη-μέλη στη διαμόρφωση και εφαρμογή της πολιτικής συνοχής. Προφανώς, ο περιορισμός αυτός είναι μεγαλύτερος (και κρισιμότερος) για τα κράτη εκείνα για τα οποία οι πόροι των Διαρθρωτικών Ταμείων έχουν μετατραπεί στο βασικό τους χρηματοδοτικό εργαλείο ανάπτυξης, σε αντίθεση με τα κράτη για τα οποία οι πόροι αυτοί έχουν συμπληρωματικό μόνον χαρακτήρα. Η μετατόπιση του κέντρου βάρους από το κράτος (και την περιφέρεια) προς την Επιτροπή (και μάλιστα με το κύρος Κανονισμού του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου) ως προς την επιλογή των συγκεκριμένων δράσεων που θα χρηματοδοτηθούν από τα Διαρθρωτικά Ταμεία αποτελεί μείζονα μεταβολή στην κεντρική φιλοσοφία της “πολιτικής συνοχής”, με συνέπειες και ως προς το τεράστιο ζήτημα της δημοκρατικής ευθύνης (και λογοδοσίας), αλλά και με τον κίνδυνο αυτή η “άνωθεν” και υποχρεωτικώς ενιαία επιβολή θεματικών στόχων να μην επιτρέπει την αντιμετώπιση των ιδιαίτερων προβλημάτων κάθε περιφέρειας και την ανάδειξη των ιδιαίτερων αναπτυξιακών της χαρακτηριστικών.

Οι νέοι κανονισμοί για τα Διαρθρωτικά Ταμεία εισάγουν για πρώτη φορά, ως προϋπόθεση ομαλής ροής των πόρων, την τήρηση από το κράτος-μέλος των συστάσεων του Συμβουλίου που αφορούν τη δημοσιονομική και, γενικότερα, τη μακροοικονομική πολιτική. Επιπλέον, εισάγεται μια δεύτερη μορφή αιρεσιμότητας, η “εκ των προτέρων αιρεσιμότητα” (“ex ante conditionality”), η δέσμευση για τήρηση συγκεκριμένων προϋποθέσεων πριν από την έναρξη εφαρμογής συγκεκριμένων προγραμμάτων.

Μέχρι σήμερα, μακροοικονομική αιρεσιμότητα υπήρχε μόνο ως προς το Ταμείο Συνοχής (υπενθυμίζεται ότι το Ταμείο Συνοχής ιδρύθηκε με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ και συνδέθηκε με την επίτευξη των στόχων της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης). Σύμφωνα με τις νέες ρυθμίσεις, προκειμένου για χώρες για τις οποίες υπάρχει Σύσταση του Συμβουλίου για υπερβολικό έλλειμμα ή χρέος ή που βρίσκονται σε καθεστώς ενίσχυσης από τους ευρωπαϊκούς μηχανισμούς σταθερότητας, η Επιτροπή μπορεί να ζητήσει να τροποποιήσουν τη Σύμβαση Εταιρικής Σχέσης και τα επιχειρησιακά τους προγράμματα, ώστε αυτά να συμβάλλουν στη μακροοικονομική προσαρμογή τους. Σε αντίθετη περίπτωση, η Επιτροπή μπορεί να αναστείλει την πληρωμή μέρους ή και του συνόλου των πόρων για τα επιχειρησιακά προγράμματα. Η εισαγωγή της αρχής της μακροοικονομικής αιρεσιμότητας στη λειτουργία των Διαρθρωτικών Ταμείων αποτελεί μια σοβαρή παρέκκλιση από τη λογική στην οποία στηρίχθηκε μέχρι τώρα η “πολιτική συνοχής”, αντιστρατεύεται ευθέως τον περιφερειακό χαρακτήρα που είχε η πολιτική αυτή και θα λειτουργήσει σε ευθεία αντίθεση με τους στόχους της πολιτικής αυτής.

Με την εισαγωγή της δεύτερης αιρεσιμότητας, της “εκ των προτέρων αιρεσιμότητας”, επιδιώκεται η ρητή σύνδεση της έναρξης της εφαρμογής των επιχειρησιακών

προγραμμάτων με την εκπλήρωση προϋποθέσεων ανά Διαρθρωτικό Ταμείο, είτε κατά την έγκριση των σχετικών επιχειρησιακών προγραμμάτων είτε το αργότερο μέχρι τις 31.12.2016. Σε αντίθετη περίπτωση, η Επιτροπή έχει την ευχέρεια να διακόψει τις σχετικές χρηματοδοτήσεις έως ότου εκπληρωθούν οι αντίστοιχες προϋποθέσεις. Στο σχετικό παράρτημα αναφέρονται 40 περίπου προϋποθέσεις (κατανομημένες ανά θεματικό στόχο και Ταμείο), κυρίως κανονιστικού και θεσμικού χαρακτήρα, που θα πρέπει να έχουν εκπληρώσει τα κράτη-μέλη. Γενικά, ενώ η σύνδεση των χρηματοδοτήσεων με την ύπαρξη στρατηγικής κ.λπ. είναι απόλυτα λογική, δεν θα πρέπει να υποτιμάται ότι η εφαρμογή στην πράξη των προϋποθέσεων αυτών θα δημιουργήσει ένα αρκετά πιο σύνθετο περιβάλλον στις εθνικές και περιφερειακές διοικήσεις.

Τέλος, θα πρέπει να αναφερθεί ως νέα σημαντική καινοτομία του καθεστώτος των Διαρθρωτικών Ταμείων η έμφαση στην επίτευξη στόχων και η σύνδεση της χρηματοδότησης με την αποτελεσματικότητα. Η ομαλή ροή της χρηματοδότησης συνδέεται με την επίτευξη στόχων και τη δημιουργία “αποθεματικού καλών επιδόσεων”. Για την καλύτερη δυνατότητα αποτίμησης της εφαρμογής των επιχειρησιακών προγραμμάτων, θεσπίζεται ένα διεξοδικότερο σύστημα αξιολόγησης που θα περιλαμβάνει τον καθορισμό και τη συστηματική παρακολούθηση χρηματοδοτικών δεικτών (π.χ. απορροφητικότητα πόρων), δεικτών εκρών και αποτελεσμάτων. Η αξιολόγηση θα γίνει το 2019.

Οι αποφάσεις για το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ), και γενικά τους ανθρώπινους πόρους στο εσωτερικό της πολιτικής της συνοχής για την περίοδο 2014-2020, είναι ιδιαίτερα σημαντικές, διότι έχουν ως κύριο μέλημα την αντιμετώπιση του εξαιρετικά αυξημένου αριθμού των ανέργων και όσων απειλούνται από τη φτώχεια ή τον κοινωνικό αποκλεισμό.

Ένα από τα χαρακτηριστικά του νέου κανονισμού του ΕΚΤ είναι η επικέντρωσή του σε περιορισμένο αριθμό θεματικών στόχων, έτσι ώστε να αυξηθεί ο θετικός αντίκτυπος της χρηματοδότησης. Οι θεματικοί αυτοί στόχοι είναι τέσσερις, και στην πρόταση κανονισμού υποδιαιρούνται (εξειδικεύονται) ως “επενδυτικές προτεραιότητες”, οι οποίες και θα καθορίσουν σε μεγάλο βαθμό το περιεχόμενο των νέων Επιχειρησιακών Προγραμμάτων του ΕΚΤ: προώθηση της απασχόλησης και υποστήριξη της κινητικότητας των εργαζομένων, επένδυση στην εκπαίδευση, τις δεξιότητες και τη διά βίου μάθηση, προώθηση της κοινωνικής ένταξης και καταπολέμηση της φτώχειας, βελτίωση της θεσμικής ικανότητας και της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Φεβρουαρίου 2013 έλαβε την ιδιαίτερα σημαντική απόφαση να διατεθούν 3 δισεκ. ευρώ από τον προϋπολογισμό του ΕΚΤ και ακόμα 3 δισεκ. ευρώ, από ειδική “γραμμή” του κοινοτικού προϋπολογισμού, για την καταπολέμηση της ανεργίας των νέων στην Ευρώπη.

Με δεδομένο το οξύτατο πρόβλημα ανεργίας που αντιμετωπίζει και θα συνεχίσει να αντιμετωπίζει η Ελλάδα τα επόμενα χρόνια, η αυξημένη δυνατότητα άντλησης πόρων από το ΕΚΤ δεν μπορεί παρά να ειπωθεί θετικά. Τόσο η άμεση συνεισφορά του ΕΚΤ στην καταπολέμηση της ανεργίας, ιδίως εκείνης των νέων, όσο και η συμβολή του ως προς ιδιαίτερα σημαντικούς παράγοντες για την ανάπτυξη, όπως το εκπαιδευτικό επίπεδο, οι δεξιότητες και τα προσόντα του ανθρώπινου δυναμικού, αλλά και ο εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης, αποτελούν πολύ θετικά στοιχεία. Εντούτοις, οι διάφοροι ποσοστιαίοι περιορισμοί, σε συνδυασμό με τους περιορισμούς που τίθενται στον αριθμό των επιλεγόμενων επενδυτικών προτεραιοτήτων, μπορεί να δυσκολέψουν τον εθνικό προγραμματισμό και να αποτρέψουν το να συμπεριληφθούν στα επιχειρησιακά προγράμματα μια σειρά σημαντικών μέτρων, τα οποία, βάσει του κανονισμού ΕΚΤ, δεν θα είναι υποχρεωτικά, αλλά θα προβλέπονται ως δυνατότητες.

Ο τομέας της έρευνας-τεχνολογίας-καινοτομίας είναι αυτός του οποίου η θέση στους νέους κανονισμούς των Διαρθρωτικών Ταμείων δεν αναβαθμίζεται απλώς σε σχέση με τις προηγούμενες προγραμματικές περιόδους, αλλά καθίσταται κεντρική, καθώς θεωρείται θεμελιώδης αναπτυξιακή προτεραιότητα. Η “ενίσχυση της έρευνας, της τεχνολογικής ανάπτυξης και της καινοτομίας” εμφανίζεται ως πρώτη μεταξύ των ένδεκα προτεραιοτήτων, όπου χαρακτηριστικά περιλαμβάνονται ακόμη δύο προτεραιότητες συνδεδεμένες άμεσα με εκφάνσεις της γνώσης – η εκπαίδευση και οι τεχνολογίες πληροφορικής και επικοινωνίας. Η θέσπιση προτεραιοτήτων, οι οποίες μάλιστα δεν αποτελούν απλώς κατευθυντήριες γραμμές, αλλά έχουν σε μεγάλο βαθμό υποχρεωτικό χαρακτήρα για τα κράτη, συνοδεύεται, όπως ήδη αναφέρθηκε, από πολλαπλή διεύρυνση της αρχής της αιρεσιμότητας. Η χρηματοδότηση των δράσεων θα είναι δυνατή μόνο αν αυτές εντάσσονται σε ένα συνεκτικό μακροοικονομικό πλαίσιο, αλλά και αν ικανοποιούν ορισμένα προκαθορισμένα κριτήρια. Όρος για τη χρηματοδότηση στον τομέα της έρευνας, της τεχνολογίας και της καινοτομίας είναι η ικανοποίηση των κριτηρίων της “έξυπνης εξειδίκευσης”, της υιοθέτησης ενός συγκεκριμένου εθνικού πλαισίου για τους διαθέσιμους πόρους για την έρευνα και την καινοτομία και της υιοθέτησης ενός πολυετούς εθνικού σχεδίου για την προώθηση των έργων που αφορούν τις μεγάλες ερευνητικές ευρωπαϊκές υποδομές.

Η ύπαρξη εθνικού πλαισίου για τους διαθέσιμους πόρους για έρευνα-τεχνολογία-καινοτομία και εθνικού σχεδίου για την προώθηση των έργων που αφορούν στις μεγάλες ερευνητικές ευρωπαϊκές υποδομές καθίσταται ακόμη περισσότερο επιτακτική, διότι δεν αναμένεται να υπάρξει μέχρι το 2020 άλλη πηγή χρηματοδότησης της έρευνας, της τεχνολογικής ανάπτυξης και της καινοτομίας πέραν των πόρων των Διαρθρωτικών Ταμείων, των πόρων δηλαδή που θα διατεθούν μέσω της

Σύμβασης Εταιρικής Σχέσης (όπως μετονομάζεται το ΕΣΠΑ) και, φυσικά, των πόρων που θα διεκδικήσουν οι Έλληνες ερευνητές μέσω του νέου Προγράμματος-Πλαισίου για την Έρευνα, του “Ορίζοντα 2020”.

Η Ελλάδα διαθέτει μακρά εμπειρία στο σχεδιασμό και την υλοποίηση πολυετών αναπτυξιακών δράσεων που συγχρηματοδοτούνται από την Ευρωπαϊκή Ένωση. Ωστόσο, τα προβλήματα που αντιμετωπίζει ως προς τη διακυβέρνηση, τη διοίκηση και τη διαχείριση των προγραμμάτων παραμένουν τεράστια, ενώ η εμπειρία με το πολυετές Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς 2007-2013 έδειξε ότι αυτά όχι μόνο δεν αντιμετωπίζονται, αλλά αντίθετα φαίνεται ότι αυξάνουν διαχρονικά. Οι παράγοντες που επηρεάζουν την κατάσταση αυτή διακρίνονται αφενός σε συστημικούς και σε συγκυριακούς και αφετέρου σε εξωγενείς και σε εγχώριους.

Οι Κανονισμοί των Ταμείων θέτουν ένα πλαίσιο κανόνων, διαδικασιών και περιορισμών, εντός του οποίου οι ελληνικές αρχές έχουν ευρύτατα περιθώρια επιλογών κατά τη διαμόρφωση της δομής και της λειτουργίας του συστήματος υλοποίησης της πολιτικής συνοχής. Στην πράξη, ωστόσο, τόσο οι επιλογές των κυβερνήσεων όσο και η απόδοση του συστήματος υλοποίησης περιορίζονται από τις επιλογές του παρελθόντος, αλλά και από τα χαρακτηριστικά και τις δυνατότητες του ευρύτερου “θεσμικού περιβάλλοντος”. Στο μέλλον, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θα διαθέτει περισσότερες δυνατότητες να επηρεάσει τη διαμόρφωση του εθνικού προγραμματικού κειμένου (της “Σύμβασης Εταιρικής Σχέσης”) και να παρεμβαίνει στην υλοποίηση των “Επιχειρησιακών Προγραμμάτων”. Παράλληλα, αυξάνονται οι προγραμματικές απαιτήσεις, λόγω της εισαγωγής θεματικών προτεραιοτήτων, των πολλών οροσήμων και ετήσιων εκθέσεων και, κυρίως, της υποχρέωσης τήρησης των αιρεσιμοτήτων – των πολλαπλών όρων και προϋποθέσεων. Αυξάνονται επίσης οι τεχνικές απαιτήσεις, λόγω του προτεινόμενου συστήματος ηλεκτρονικής ανταλλαγής δεδομένων.

Οι εγχώριοι συστημικοί παράγοντες περιλαμβάνουν τρεις ομάδες σοβαρών “ελλειμμάτων”: τα ελλείμματα θεσμικής αρχιτεκτονικής – εσωτερικής διάρθρωσης και λειτουργίας του συστήματος υλοποίησης, τα ελλείμματα συνεργασίας ανάμεσα στο σύστημα υλοποίησης, τη δημόσια διοίκηση, την αυτοδιοίκηση και τους δικαιούχους, και τα ελλείμματα του “θεσμικού περιβάλλοντος” του ΕΣΠΑ. Ο λόγος είναι ότι η πολιτική συνοχής δεν είναι μια αυτόνομη δημόσια πολιτική, αλλά λειτουργεί συμπληρωματικά και υποστηρικτικά προς τις άλλες δημόσιες πολιτικές. Εξαιτίας όμως της αναποτελεσματικότητας του κρατικού μηχανισμού καθ’ όλα τα στάδια διαμόρφωσης και υλοποίησης δημόσιων πολιτικών, τείνει να λειτουργεί ως υποκατάστατο και όχι ως συμπλήρωμα των άλλων δημόσιων πολιτικών, καθώς και με ελάχιστες συνέργειες. Επιγραμματικά, το σύστημα διακυβέρνησης πάσχει σοβαρά και, παρά την τεχνική βοήθεια που παρέχεται από την Ομάδα Δράσης της ΕΕ για την Ελλάδα, αν δεν μεταβληθεί σημαντικά, θα συναντήσει εξαιρετικά εμπόδια ενό-

ψει των νέων προϋποθέσεων που θέτει το πλαίσιο λειτουργίας των Ταμείων για την περίοδο 2014-2020. Η δομή και η λειτουργία του συστήματος υλοποίησης πρέπει να απλοποιηθούν και να αποκεντρωθούν.

1.3.4 Η έρευνα και καινοτομία την περίοδο 2014-2020. “Ορίζοντας 2020”

Οι τελικές αποφάσεις επιβεβαιώνουν τη σημαντική αναβάθμιση του τομέα της έρευνας, της τεχνολογίας και της καινοτομίας στο πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο. Τα συνολικά ποσά, παρόλο ότι υπολείπονται των αρχικών προτάσεων της Επιτροπής, παραμένουν ιδιαίτερος αυξημένα σε σχέση με το παρελθόν. Το μεγαλύτερο τμήμα των σχετικών δαπανών (περίπου 70 δισεκ. ευρώ) αφορά το πρόγραμμα “Ορίζοντας 2020” (κατ’ ουσίαν δηλαδή το “8ο Πρόγραμμα-Πλαίσιο”). Το νέο χρηματοδοτικό πλαίσιο για την έρευνα, την τεχνολογία και την καινοτομία διαφοροποιείται από τα προηγούμενα Προγράμματα-Πλαίσια στο ότι ενσωματώνει και το Πρόγραμμα για την Ανταγωνιστικότητα και την Καινοτομία και τη χρηματοδότηση του Ευρωπαϊκού Ινστιτούτου Καινοτομίας και Τεχνολογίας.

Οι βασικοί πυλώνες του νέου προγράμματος επιδιώκεται να προάγουν: την επιστημονική αριστεία (32% του συνόλου του προγράμματος, όπου περιλαμβάνονται οι δράσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου Έρευνας, το πρόγραμμα Marie Curie για το ανθρώπινο δυναμικό της έρευνας και οι δράσεις βελτίωσης των δικτύσεων και των ερευνητικών υποδομών), την αντιμετώπιση προκλήσεων της κοινωνίας (39% με θεματικές ενότητες για την υγεία, το περιβάλλον, την ενέργεια κ.λπ.), τη δημιουργία βιομηχανικής πρωτοπορίας για την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας (22%, αφορά κυρίως δράσεις έρευνας, τεχνολογίας και καινοτομίας που συνδέονται με τις επιχειρήσεις, την ενίσχυση ανερχόμενων τομέων έντασης υψηλής τεχνολογίας και την προώθηση της συμμετοχής των μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων).

Πέραν των στόχων και του αντικειμένου του προγράμματος, κύριο μέλημα των νέων ρυθμίσεων αποτελεί η απλοποίηση και η μείωση του γραφειοκρατικού βάρους ως προς τα χρησιμοποιούμενα εργαλεία και τις ακολουθούμενες διαδικασίες - για την αξιολόγηση των προτάσεων, την απόφαση για χρηματοδότηση, την υπογραφή της σύμβασης κ.λπ. Αξιοσημείωτη είναι η πολύ μεγαλύτερη από ό,τι στο παρελθόν “εξωτερίκευση των υπηρεσιών”. Η “εξωτερίκευση” αυτή αναφέρεται σε δύο ξεχωριστές τάσεις. Η πρώτη αφορά την ενίσχυση των συμπράξεων δημόσιου και ιδιωτικού τομέα και των συνεργασιών μεταξύ δημόσιων εθνικών φορέων, όπου οι συνεργαζόμενοι φορείς έχουν την ευθύνη διαχείρισης μιας συγκεκριμένης ομάδας έργων, ενταγμένων σε ένα ευρύτερο πρόγραμμα υλοποίησης ερευνητικών έργων (πέραν δηλαδή του ενός μεμονωμένου έργου). Η δεύτερη αφορά τη διευρυμένη εφαρμογή της ανάθεσης διαδικασιών και λειτουργιών από την Επιτροπή σε εξωτε-

ρικούς οργανισμούς και υπηρεσίες, με στόχο τη μείωση του λειτουργικού-διαχειριστικού κόστους του νέου Προγράμματος.

Οι κοινοτικές δράσεις στον τομέα της έρευνας και της τεχνολογίας έχουν επίδραση κυρίως στα κράτη-μέλη που δεν διαθέτουν εδραιωμένη εθνική πολιτική στον τομέα αυτό. Με άλλα λόγια, παρατηρείται αντίστροφη σχέση μεταξύ του βαθμού επιρροής που έχει η κοινοτική δράση έρευνας και τεχνολογίας σε ένα κράτος-μέλος και του επιπέδου ανάπτυξης του ερευνητικού συστήματος και του εθνικού συστήματος καινοτομίας στο κράτος-μέλος. Κλασική τέτοια περίπτωση αποτελεί η Ελλάδα, όπου η κοινοτική δράση ουσιαστικά καθορίζει κατά απόλυτο τρόπο τις ερευνητικές προτεραιότητες της πολιτικής. Η ελληνική ερευνητική κοινότητα εξαρτάται σε σημαντικό βαθμό από τις δράσεις έρευνας και τεχνολογίας της ΕΕ αφού, κατ' ουσίαν, δεν υπάρχει εγχώρια εναλλακτική χρηματοδότηση.

Για πολλά χρόνια οι Έλληνες ερευνητές λάμβαναν κατά κεφαλήν, συγκριτικά με όλες τις χώρες της ΕΕ, τα περισσότερα κοινοτικά κονδύλια. Παρόλα αυτά, τα τελευταία χρόνια, δηλαδή από το 6ο Πρόγραμμα-Πλαίσιο και μετά, παρατηρείται κάμψη της δυναμικής της ελληνικής συμμετοχής στις ανταγωνιστικές προκηρύξεις των προγραμμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η συνέχιση αυτής της τάσης δεν μπορεί να αποκλειστεί, λόγω του περιεχομένου και του είδους των προκηρύξεων του νέου Προγράμματος-Πλαισίου. Οι Έλληνες ερευνητές, πάντως, συμμετέχουν στο Πρόγραμμα Πλαίσιο και λογικά θα συνεχίσουν να συμμετέχουν, σε ποσοστά σημαντικώς υψηλότερα από τα αντίστοιχα της ελληνικής συμμετοχής στο σύνολο του πληθυσμού της ΕΕ, ή στο άθροισμα των ΑΕΠ των κρατών-μελών ή, βεβαίως, στη συνολική χρηματοδότηση του κοινοτικού προϋπολογισμού.

Ιδιαίτερη σημασία έχει η προώθηση των κάθε μορφής συμπράξεων δημόσιου και ιδιωτικού τομέα. Η ελληνική συμμετοχή σε αυτή την κατηγορία δράσεων (Κοινά Προγράμματα και οι Κοινές Τεχνολογικές Πρωτοβουλίες, τα προγράμματα ERANET, οι Κοινότητες Γνώσης και Καινοτομίας στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Ινστιτούτου Τεχνολογίας και Καινοτομίας και οι Ευρωπαϊκές Συνεργασίες Καινοτομίας) υπήρξε πολύ χαμηλότερη εκείνης σε δράσεις όπου η ποιότητα και η δραστηριοποίηση του ερευνητή ή της ερευνήτριας αποτελούν τη μόνη προϋπόθεση επιτυχίας. Η προϋπόθεση παρέμβασης/σύμπραξης του δημόσιου τομέα εξηγεί ενδεχομένως τη μέτρια ελληνική συμμετοχή. Ωστόσο, η ολοένα και μεγαλύτερη έμφαση σε αυτές τις μορφές χρηματοδότησης θα πρέπει προφανώς να προβληματίσει την ελληνική πλευρά.

1.3.5 Οι άλλες πολιτικές την περίοδο 2014-2020

Η πλήρης ανάπτυξη της ενιαίας αγοράς εξαρτάται από την ύπαρξη σύγχρονων υποδομών σε κρίσιμους τομείς όπως οι μεταφορές, η ενέργεια και οι εφαρ-

μογές τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνιών. Ο κοινοτικός προϋπολογισμός καλείται να συμβάλει στη χρηματοδότηση των μεγάλων αυτών έργων υποδομής. Πιο συγκεκριμένα, όσον αφορά τις μεταφορές προτείνεται ένα δίκτυο πανευρωπαϊκής εμβέλειας, το οποίο αποσκοπεί στην κάλυψη του υπάρχοντων κενών στις μεταφορές ατόμων και φορτίων με αποδοτικό και φιλικό προς το περιβάλλον τρόπο, ενώ στον τομέα της ενέργειας προτείνονται συγκεκριμένα έργα προτεραιότητας, με τον προσδιορισμό δώδεκα αξόνων και περιοχών για τον ηλεκτρισμό και τη μεταφορά φυσικού αερίου. Ο προϋπολογισμός των δράσεων αυτών θα φτάσει τα 29,3 δισεκ. ευρώ (συμπεριλαμβανομένων 10 δισεκ. ευρώ από το Ταμείο Συνοχής). Από αυτά, τα 23,2 δισεκ. ευρώ θα διατεθούν για τις μεταφορές, 5,1 δισεκ. ευρώ για την ενέργεια και 1 δισεκ. ευρώ για τις τηλεπικοινωνίες. Υποδομές που αφορούν ιδιαίτερα την Ελλάδα στον τομέα των μεταφορών είναι ο “Μεσογειακός Διάδρομος” και η διαδρομή Αμβούργο-Ροστόκ-Μπουργκάς-Πειραιάς-Λευκωσία, ενώ στον τομέα της ενέργειας οι αντίστοιχες διαδρομές προτεραιότητας που αφορούν την Ελλάδα είναι η διασύνδεση Βορρά-Νότου στην Κεντρική-ανατολική και Νότια-ανατολική Ευρώπη με ηλεκτρική ενέργεια και φυσικό αέριο, καθώς και ο Νότιος Διάδρομος Αερίου.

Τα ζητήματα Εκπαίδευσης, Κατάρτισης, Νεολαίας και Αθλητισμού τίθενται υπό το γενικό τίτλο “Erasmus για όλους”, συνολικού προϋπολογισμού 13 δισεκ. ευρώ.

Ο τελικός προϋπολογισμός για τον τομέα της μετανάστευσης, του ασύλου και της εσωτερικής ασφάλειας είναι σχετικά αυξημένος (15,7 δισεκ. ευρώ) και θα περιλαμβάνει δραστηριότητες για τα εξωτερικά σύνορα, την εσωτερική ασφάλεια, τη δικαιοσύνη, τη μετανάστευση, τη συμμετοχή και την ένταξη των πολιτών στην ΕΕ (σε θέματα πολιτισμού και γλωσσικής ποικιλομορφίας), τη δημόσια υγεία και την προστασία των καταναλωτών.

Η αρχική πρόταση της Επιτροπής για τον προϋπολογισμό των διεθνών σχέσεων είχε ως τίτλο “Η ΕΕ ως παγκόσμιος παράγοντας”. Τελικά, η ενότητα μετονομάστηκε σε “Παγκόσμια Ευρώπη”, με μειωμένο προϋπολογισμό (58,7 δισεκ. ευρώ) σε σχέση με την αρχική πρόταση, αλλά πάντως σημαντικότερο εκείνου του παρελθόντος.

Εκτός πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου θα παραμείνει η χρηματοδότηση του Ευρωπαϊκού Ταμείου Προσαρμογής για την Παγκοσμιοποίηση. Σκοπός της δράσης ήταν και παραμένει η αντιμετώπιση των κοινωνικών συνεπειών που έχει η παγκοσμιοποίηση στην αγορά εργασίας των κρατών-μελών, με την απευθείας ενίσχυση ατόμων που έχουν χάσει τη θέση εργασίας τους εξαιτίας των αναδιαρθρώσεων που παρατηρούνται στον παγκόσμιο καταμερισμό εργασίας και της οικονομικής κρίσης. Σύμφωνα με την τελική συμφωνία, η ετήσια χρηματοδότηση δεν μπορεί να ξεπερνά το 0,15 δισεκ. ευρώ.

Εκτός του πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου βρίσκεται επίσης η χρηματοδότηση του Ταμείου Αλληλεγγύης, το οποίο αφορά τις δράσεις αντιμετώπισης εθνικών καταστροφών που έχουν προκληθεί από φυσικά αίτια σε κράτη-μέλη, όταν αυτές ξεπερνούν ένα ορισμένο μέγεθος. Η σχετική χρηματοδότηση θα φθάσει τα 500 εκατ. ευρώ κατ' έτος.

Επιπλέον, το Μέσο Ευελιξίας αφορά τις “μη προκαθορισμένες” και έκτακτες δράσεις της ΕΕ, οι οποίες δεν είναι δυνατό να ενταχθούν σε άλλη προσδιορισμένη ενότητα ή ομάδα δραστηριοτήτων. Οι δραστηριότητες αυτές θα χρηματοδοτηθούν με 0,47 δισεκ. ευρώ κατ' έτος την περίοδο 2014-2020.

Επίσης, αποφασίστηκε ότι θα χρηματοδοτηθούν, εκτός του πολυετούς πλαισίου, δράσεις για την αντιμετώπιση της ανεργίας των νέων (έως 2,1 δισεκ. ευρώ), η βοήθεια προς τα άτομα που υποφέρουν (2,5 δισεκ. ευρώ) και με σχετικώς μικρά ποσά η αντιμετώπιση απρόοπτων συμβάντων.

Τέλος, όπως και στο παρελθόν, θα παραμείνει εκτός πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ανάπτυξης που αποτελεί το βασικό εργαλείο για την παροχή αναπτυξιακής βοήθειας της ΕΕ προς τρίτες χώρες, και για το οποίο ο προβλεπόμενος προϋπολογισμός είναι 27 δισεκ. ευρώ.

1.4 Οι επιδράσεις στην ελληνική οικονομία από τις πολιτικές που χρηματοδοτήθηκαν από τον κοινοτικό προϋπολογισμό⁵

Η Ελλάδα είναι το κράτος-μέλος με το μεγαλύτερο δημοσιονομικό όφελος από τη λειτουργία του κοινοτικού προϋπολογισμού, αναλογικά με τον πληθυσμό της. Το 96% των απολαβών της προέρχονται από την Κοινή Αγροτική Πολιτική και την πολιτική συνοχής. Οι δημοσιονομικές απολαβές της Ελλάδας (πληρωμές του κοινοτικού προϋπολογισμού) ήταν ιδιαίτερα σημαντικές, αλλά και πέραν αυτού, είχαν βαθύτερες επιδράσεις. Το πρώτο μέρος της μελέτης δεν περιλάμβανε πρωτογενή οικονομική ανάλυση, αλλά στηρίχθηκε σε υπάρχουσες αξιολογήσεις και απέβλεπε στη διερεύνηση των επιδράσεων αυτών, αφενός στο εισόδημα και την απασχόληση του ανθρώπινου δυναμικού στη γεωργία και, αφετέρου, στο κατά πόσον η πολιτική της συνοχής συνέβαλε στην ανταγωνιστική συμμετοχή της Ελλάδας στην εσωτερική ευρωπαϊκή αγορά.

⁵ Το τμήμα αυτό αποτελεί περίληψη του πρώτου μέρους της μελέτης, το οποίο ολοκληρώθηκε τον Σεπτέμβριο 2011, με ευθύνη του (αποβίωσαντος) Γιώργου Γληνού. Ο αναγνώστης παραπέμπεται στα “Γενικά Συμπεράσματα” του μέρους αυτού, που περιλαμβάνονται στο CD που συνοδεύει την παρούσα έκδοση.

1.4.1 Η εφαρμογή της ΚΑΠ στην Ελλάδα

Από τη δεκαετία του '90 έως τα τέλη της δεκαετίας του 2000, οι μεταρρυθμίσεις μετέτρεψαν την ΚΑΠ, σταδιακά αλλά σταθερά, από πολιτική στήριξης των γεωργικών προϊόντων σε πολιτική απευθείας στήριξης των γεωργών με εισοδηματικές ενισχύσεις. Οι διαδοχικές μεταρρυθμίσεις μετέτρεψαν τα παρεμβατικά μέτρα της παλαιάς ΚΑΠ σε ισοδύναμης αξίας άμεσες εισοδηματικές ενισχύσεις, με την προϋπόθεση ωστόσο να μη συνεπάγονται στήριξη τιμών, να μην απευθύνονται σε συγκεκριμένα προϊόντα, μήτε να συσχετίζονται με ποσοτικά δεδομένα της παραγωγής.

Η ελληνική γεωργία στηρίχθηκε από το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Εγγυήσεων της ΚΑΠ με πρωτόγνωρα υψηλές ενισχύσεις σε σύγκριση με αυτές των προενταξιακών περιόδων. Τα κυριότερα ελληνικά προϊόντα ενισχύθηκαν εξαρχής με ζεστό χρήμα. Έκτοτε, η μεγιστοποίηση του δημοσιονομικού οφέλους, όσον αφορά τις εν λόγω χρηματοδοτήσεις, και η παντί τρόπω αύξηση των τιμών παραγωγού ήταν οι μόνοι στόχοι της ελληνικής πλευράς κατά τη διαπραγμάτευση και εφαρμογή της ΚΑΠ των γεωργικών αγορών.

Πριν από την ένταξη της Ελλάδος στο Μηχανισμό Συναλλαγματικών Ισοτιμιών το Μάρτιο του 1998, οι υποτιμήσεις και η διολίσθηση της δραχμής έναντι του ECU έδιναν την ευκαιρία στις εκάστοτε κυβερνήσεις, με εξαίρεση την περίοδο 1985-87, να υποκύπτουν στον πειρασμό των δραχμικών αυξήσεων των τιμών παραγωγού μέσω της “πράσινης ισοτιμίας”. Οι χειρισμοί με τις πράσινες ισοτιμίες ήταν διπλά επιζήμιοι. Αφενός επειδή η ελληνική γεωργία δεν επωφελήθηκε από τα όποια ανταγωνιστικά πλεονεκτήματα προσδίδουν οι υποτιμήσεις, ιδίως στις εξαγωγές και, αφετέρου, επειδή οι χειρισμοί αυτοί ενίσχυσαν πληθωριστικές πιέσεις στην οικονομία της χώρας. Η ένταξη της Ελλάδας στον Μηχανισμό Συναλλαγματικών Ισοτιμιών απέτρεψε τη συνέχιση των αγρονομισματικών χειρισμών.

Οι επιδοτήσεις της ΚΑΠ έδωσαν πολύτιμες εισοδηματικές “ανάσες” στους Έλληνες αγρότες, ιδίως στις δεκαετίες του 1980 και 1990, και συνετέλεσαν στην αναχαίτιση της αγροτικής εξόδου και τη σταθεροποίηση του πληθυσμού της υπαίθρου.

Η πολιτική της με κάθε τρόπο μεγιστοποίησης των επιδοτήσεων ανέδειξε ωστόσο και αρνητικές παρενέργειες, με σημαντικότερες τον εφησυχασμό και εθισμό των γεωργών και του παραγωγικού συστήματος στη δημόσια στήριξη και την ανισοκατανομή των επιδοτήσεων, οι οποίες συγκεντρώθηκαν στις πιο εύφορες περιοχές της χώρας, στα προϊόντα με τις υψηλότερες επιδοτήσεις και στους μεγάλους παραγωγούς. Για τις στρεβλώσεις στη διάρθρωση των καλλιεργειών, κλασσικό παράδειγμα είναι η αλόγιστη επέκταση της βαμβακοκαλλιέργειας, που ήταν σχεδόν μονοκαλλιέργεια στους κάμπους της χώρας από τη Στερεά Ελλάδα μέχρι τη Θράκη,

υποκαθιστώντας χρήσιμες διατροφικές καλλιέργειες, τραυματίζοντας βάναυσα το περιβάλλον και εξαντλώντας τους υδάτινους πόρους της χώρας.

Η ένταξη στην ΕΟΚ ήταν μια πρώτης τάξης ευκαιρία για την προώθηση θεσμικών και οργανωτικών μεταρρυθμίσεων στην ελληνική γεωργία. Η ευκαιρία δεν αξιοποιήθηκε. Το υπουργείο Γεωργίας, που μετονομάστηκε το 2004 σε Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων, δεν αναδιάρθρωσε ποτέ τις υπηρεσίες του αντιστοιχίζοντας τις με αυτές τις Ευρωπαϊκής Επιτροπής, ώστε να παρακολουθεί τις ευρωπαϊκές εξελίξεις. Παρέμεινε ένα ογκώδες, δαιδαλώδες, αναχρονιστικό, ενδοστρεφές και γραφειοκρατικό όργανο.

Το υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων εποπτεύει Δημόσιους Οργανισμούς-δορυφόρους, που ιδρύθηκαν για να προσφέρουν εξειδικευμένες υπηρεσίες απαραίτητες σε κάθε σύγχρονη γεωργία και υποβοηθητικές στην εφαρμογή της ΚΑΠ. Οι Οργανισμοί αυτοί έχουν κοινά σημεία με τις ΔΕΚΟ και τους άλλους δημόσιους φορείς και χαρακτηρίζονται από μάχες συντεχνιών για τις αρμοδιότητες σε υπηρεσίες με επιδόματα, ελκυστικές υπερωρίες και τα “φιλέτα” των ελέγχων, άρνηση του προσωπικού να αξιολογηθεί, καλλιέργεια νοοτροπίας που θέλει τους δημόσιους φορείς να λειτουργούν κυρίως υπέρ του προσωπικού τους με περιχαράκωση των “κεκτημένων” και κατά δεύτερο λόγο για να προσφέρουν στην οικονομία και κοινωνία της χώρας κ.λπ.

Στη διάρκεια της τριακονταετίας 1981-2011, εκδηλώθηκαν παντός είδους παραβατικές συμπεριφορές, χωρίς όμως να μπορεί να τεκμηριωθεί η έκτασή τους. Οι συμπεριφορές αυτές περιλάμβαναν παρεμπόδιση —μέσω διοικητικών και αγορανομικών μέτρων— εισαγωγών προϊόντων που προέρχονταν από άλλα κράτη-μέλη, παραβάσεις της κοινοτικής νομοθεσίας για τις κρατικές ενισχύσεις, μέσω απευθείας ενισχύσεων των αγροτών ή και μέσω κρατικής χρηματοδότησης των συνεταιρισμών, αποζημιώσεις με πρόσχημα ακραία καιρικά φαινόμενα χωρίς την τεκμηρίωση που επιβάλλει ο κοινοτικός κανονισμός, και τεχνητή διάγκωση των παραγόμενων ποσοτήτων για την είσπραξη υψηλών επιδοτήσεων (τα λεγόμενα “πανωγραψίματα”).

Οι κοινοτικές ενισχύσεις παρουσιάζουν έντονη ανισοκατανομή στα επιμέρους προϊόντα, δημιουργώντας σημαντικές στρεβλώσεις στη διάθρωση των καλλιεργειών. Το βαμβάκι έγινε μονοκαλλιέργεια στις πλέον γόνιμες πεδιάδες της χώρας με τις γνωστές δυσμενείς συνέπειες για το περιβάλλον και τους φυσικούς πόρους, η ελαιοκαλλιέργεια επεκτάθηκε και συχνά μετατράπηκε σε ποτιστική και το σκληρό σιτάρι υποκατέστησε το μαλακό. Η αποσύνδεση των ενισχύσεων από την παραγωγή, στα πλαίσια της Ενδιάμεσης Αναθεώρησης της ΚΑΠ (2003/2004), άμβλυνε τις ανωτέρω παρενέργειες αλλά οδήγησε επίσης σε εγκατάλειψη παραδοσιακών καλλιεργειών.

Διαπιστώνεται η πλήρης διαχρονική απουσία στρατηγικής και προγραμματισμού για την εφαρμογή των πολιτικών Αγροτικής Ανάπτυξης της ΚΑΠ, με τρόπο που να αφορούν τα “δυνατά σημεία” και τις ευκαιρίες της ελληνικής γεωργίας. Αυτή η απουσία σηματοδοτεί και την εγγενή αδυναμία των αναπτυξιακών πολιτικών να οδηγήσουν την ελληνική γεωργία σε κατευθύνσεις βιώσιμης ανάπτυξης, αποτυγχάνοντας να συνδέσουν τις δυνατότητες με τις αδυναμίες και τις ευκαιρίες με τις απειλές, όπως αυτές προκύπτουν από τα χαρακτηριστικά της διάρθρωσης της ελληνικής γεωργίας.

1.4.2 Η χρηματοδότηση ιδιωτικών επενδύσεων και υποδομών στην Ελλάδα

Οι πολιτικές κρατικών ενισχύσεων που ασκήθηκαν κατά την 30ετία 1981-2011 και συγχρηματοδοτήθηκαν από τον κοινοτικό προϋπολογισμό είχαν αρνητική επίδραση στο βιομηχανικό ιστό της χώρας, ευρείας έκτασης τουλάχιστον σε όρους απασχόλησης και μακροχρόνιας, πιθανώς, τάσης. Το πλήγμα στην ελληνική βιομηχανία συνδέεται με πολλές αιτίες. Ωστόσο, θα πρέπει να σημειωθεί ότι καταρχήν σχετίζεται με ένα “φαινόμενο χιονοστιβάδας”, που προέρχεται από την ενοποίηση της ΕΕ και την ταυτόχρονη πολύ έντονη ανταγωνιστική πίεση που το άνοιγμα των συνόρων τελικά επέφερε.

Μια σειρά παρατηρήσεων που αναλύονται στο πρώτο μέρος της μελέτης (βλ. “Τεχνικά Συμπεράσματα” στο CD) συνθέτουν περισσότερο την εικόνα ότι το κράτος ασκεί μια σειρά από πειραματικές πολιτικές, χωρίς μακροπρόθεσμο σχεδιασμό, με πιλοτικά σε πολλές περιπτώσεις προγράμματα, που όμως δεν θα συνεχιστούν σε μεταγενέστερο στάδιο και άρα θα πρέπει τα χρήματα να απορροφηθούν άμεσα.

Το μεγαλύτερο τμήμα της χρηματοδότησης από τα Διαρθρωτικά Ταμεία της ΕΕ κατευθύνθηκε στη δημιουργία νέων υποδομών σε όλους τους τομείς. Στους τομείς της ενέργειας και του φυσικού αερίου φαίνεται ότι οι στόχοι που είχαν τεθεί επιτεύχθηκαν στο μεγαλύτερο μέρος τους, και αυτό συνέβη για δύο λόγους. Πρώτον, οι επεμβάσεις και τα έργα στους τομείς της ενέργειας είχαν προγραμματιστεί βάσει ενός ή περισσότερων στρατηγικών μακροχρόνιων σχεδίων που είχαν “πίσω” τους ισχυρούς θεσμούς (ΔΕΗ, ΔΕΠΑ), οι οποίοι είχαν μεγάλη ικανότητα υλοποίησης των έργων. Δεύτερον, τα έργα που έγιναν ήταν στρατηγικής σημασίας υποδομές: σχεδόν στο σύνολό τους, είχαν ωριμάσει αρκετά και ήταν αναγκαίο να γίνουν, ιδίως αυτό της εισαγωγής και διάθεσης φυσικού αερίου.

Στρατηγικό σχέδιο και άμεσες ανάγκες υπήρξαν και στον τομέα των τηλεπικοινωνιών και τα αντίστοιχα επιχειρησιακά προγράμματα βοήθησαν σημαντικά στην ανάπτυξη του τηλεπικοινωνιακού δικτύου της χώρας και την αναβάθμιση του ΟΤΕ.

Επιτυχία επίσης είχαν και οι παρεμβάσεις στον τομέα του πολιτισμού, όπου διατέθηκαν συνολικά περίπου 700 εκατ. ευρώ. Και εδώ τα μεγαλύτερα έργα επι-

κεντρώθηκαν στην κατασκευή ή αναβάθμιση υποδομών (μουσεία, χώροι τεχνών) που είχαν μεγάλο βαθμό ωρίμανσης, αν και παρατηρήθηκε μια υπερσυγκέντρωση έργων στα αστικά κέντρα της Αθήνας και Θεσσαλονίκης (περίπου 70% των συνολικών πόρων).

Τα επιχειρησιακά προγράμματα της Υγείας-Πρόνοιας στη δεύτερη και την τρίτη χρηματοδοτική περίοδο χρηματοδοτήθηκαν από την Κοινότητα με περίπου 620 εκατ. ευρώ. Οι καθυστερήσεις, οι αποκλίσεις από τον προγραμματισμό και οι υπερβάσεις κόστους ήταν μεγάλες, προδίδοντας μια εμφανή έλλειψη ετοιμότητας. Βεβαίως έγιναν πολλά έργα που αναβάθμισαν κυρίως τα περιφερειακά νοσοκομεία και αύξησαν το νοσοκομειακό δυναμικό. Ακόμη, δημιουργήθηκαν βασικές δομές και υποδομές για την υγεία, όπως η σύσταση και λειτουργία του ΕΚΑΒ και των ΚΕ-ΚΥΚΑΜΕΑ (Κέντρων Εκπαίδευσης, Κοινωνικής Υποστήριξης και Κατάρτισης Ατόμων με Αναπηρία), καθώς και οι δομές απόασυλοποίησης. Τέλος, ένα μεγάλο ζήτημα που δεν προβλέφθηκε από τον προγραμματισμό και δημιούργησε στη συνέχεια πολλά προβλήματα, όχι μόνο στον τομέα της υγείας-πρόνοιας αλλά και σε άλλους τομείς (ανθρώπινοι πόροι, πρόγραμμα “Βοήθεια στο Σπίτι”), ήταν τα υψηλά κόστη συντήρησης και λειτουργίας πολλών υποδομών και δομών.

Ο τομέας των μεταφορών, και κυρίως των οδικών μεταφορών και των σιδηροδρόμων, έχει απορροφήσει τα περισσότερα κονδύλια από κάθε άλλο τομέα στην Ελλάδα. Οι μεταφορές αποτέλεσαν την πρώτη προτεραιότητα της ελληνικής πολιτείας και της ΕΕ από τη δεκαετία του 1980 μέχρι σήμερα. Συνολικά, διατέθηκαν περίπου 17,9 δισεκ. ευρώ (σε τιμές 2010) στις μεταφορές (οδικές – θαλάσσιες – αεροπορικές – μετρό – σιδηρόδρομοι – αστικές συγκοινωνίες), που αντιστοιχούν στο 60% των κοινοτικών κονδυλίων που δόθηκαν στις βασικές υποδομές (περίπου 29,4 δισεκ. ευρώ). Στις αστικές συγκοινωνίες, η λειτουργία του μετρό στην Αθήνα το 2000 αύξησε τον αριθμό των επιβατών που χρησιμοποιούν τις αστικές συγκοινωνίες.

Οι κοινοτικές ενισχύσεις στον τομέα της προστασίας του περιβάλλοντος παρουσιάζουν διαχρονικά ανοδική πορεία. Οι πόροι που διατέθηκαν από το πρώτο Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης (ΚΠΣ) ήταν μόλις 163,1 εκατ. ευρώ, στο δεύτερο ΚΠΣ οι κοινοτικοί πόροι έφθασαν τα 2.397 εκατ. ευρώ, ενώ στο τρίτο ΚΠΣ οι κοινοτικές χρηματοδοτήσεις έφθασαν στα 2.019,3 εκατ. ευρώ. Ενδεικτικά, αναφέρεται ότι σχεδόν σε κάθε πόλη της Ελλάδας χρηματοδοτήθηκαν έργα περιβαλλοντικής προστασίας, όπως βελτιώσεις στις υποδομές αστικών και τουριστικών περιοχών, έργα ύδρευσης/αποχέτευσης και διάθεσης/διαχείρισης αποβλήτων, έργα προστασίας του φυσικού περιβάλλοντος, καθώς και αναπλάσεις αστικών κέντρων και αγροτικών περιοχών, ενώ ενισχύθηκαν σημαντικά οι φορείς διαχείρισης των προστατευόμενων περιοχών. Μεγάλα έργα στον τομέα του περιβάλλοντος υπήρξαν τα έργα για την αντιμετώπιση της λειψυδρίας της Αττικής, η αποκατάσταση της λίμνης Κάρλας, κα-

θώς και η έναρξη κατάρτισης του Εθνικού Κτηματολογίου, έργο που αποδείχθηκε ένα από τα πιο χρονοβόρα, αφού άρχισε το 1996 και μέχρι σήμερα δεν έχει ολοκληρωθεί, ενώ έχει κοστίσει ήδη το διπλάσιο ποσό από αυτό που είχε προγραμματιστεί.

1.4.3 Η χρηματοδότηση στον τομέα των ανθρώπινων πόρων στην Ελλάδα

Πρώτο συμπέρασμα αποτελεί το γεγονός ότι στην εξέλιξη των χρηματοδοτήσεων από το 1989 έως το 2010⁶ παρατηρείται μια αυξανόμενη τάση για προγράμματα που στοχεύουν στην κοινωνική αλληλεγγύη. Τα προγράμματα αυτά κάνουν δειλά την εμφάνισή τους στο Β' ΚΠΣ και επεκτείνονται στο σύνολό τους μέχρι και το ΕΣΠΑ, ενώ η χρηματοδότησή τους αυξάνεται μέσα στα χρόνια. Με δεδομένη την απουσία ενός εθνικού πλαισίου για την κοινωνική αλληλεγγύη και για την ισότητα στις ευκαιρίες, οι ευρωπαϊκές πολιτικές "άνοιξαν" το διάλογο στην ελληνική κοινωνία για την αναγνώριση των δικαιωμάτων των ευπαθών κοινωνικών ομάδων και αποτέλεσαν την αιχμή του δόρατος ώστε για πρώτη φορά να υπάρξουν σχετικές πολιτικές. Ενδεικτικά αναφέρονται: η πολιτική αποασυλοποίησης των ψυχικά ασθενών στο Β' και Γ' ΚΠΣ και στο ΕΣΠΑ δεν θα υπήρχε κατά πάσα πιθανότητα, αν δεν υπήρχε το ΕΚΤ, διότι για την ελληνική κοινωνία δεν αποτελούσε προτεραιότητα, όπως απεδείχθη και από τις δυσκολίες και αντιστάσεις που αντιμετώπισε η πολιτική αυτή κατά την υλοποίησή της.

Η δημιουργία, με χρηματοδότηση του ΕΚΤ, ενός μεγάλου αριθμού βρεφονηπιακών και παιδικών σταθμών πραγματοποιήθηκε με την προτροπή της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, στα πλαίσια πολιτικών προτεραιοτήτων, όπως είναι η "συμφιλίωση" οικογενειακού και εργασιακού βίου. Το Κέντρο Έρευνας Θεμάτων Ισότητας (ΚΕΘΙ), καθώς και τα προγράμματα που επί μία 15ετία υλοποιούσε η Γενική Γραμματεία Ισότητας, δεν θα είχαν τη σημαντική ποιοτική και ποσοτική διάσταση που απέκτησαν, αν δεν είχε υπάρξει η έντονη επιρροή από την αντίστοιχη πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Προγράμματα όπως η Κοινοτική Πρωτοβουλία EQUAL συνέβαλαν καθοριστικά στην ορατή και σημαντική συμμετοχή των ΜΚΟ και της κοινωνικής οικονομίας στην κοινωνική και οικονομική ζωή της Ελλάδας. Στο ΕΣΠΑ, ο τομέας της κοινωνικής οικονομίας καλύπτει σημαντικό τμήμα των προσπαθειών δημιουργίας νέων θέσεων εργασίας στην ελληνική οικονομία. Παρόλα αυτά, η Ελλάδα βρίσκεται πολύ πίσω σε πολιτικές ένταξης και σε πολιτικές που διασφαλίζουν ίσες ευκαιρίες σε ευπαθείς κοινωνικές ομάδες του πληθυσμού.

Στο σημείο αυτό, θα πρέπει να επισημανθεί ένα μείζον πρόβλημα που παρουσιάζεται με τη μη πρόβλεψη βιωσιμότητας στα ανωτέρω προγράμματα. Το πρό-

6 Υπενθυμίζεται ότι το πρώτο μέρος της μελέτης ολοκληρώθηκε το 2011.

βλημα συνδέεται κυρίως με την αδυναμία συνέχισης των προγραμμάτων αυτών, λόγω μη επαρκούς πρόβλεψης για τη χρηματοδότηση του κόστους λειτουργίας τους, το οποίο σε πολύ μεγάλο ποσοστό είναι κόστος μισθοδοσίας του απασχολούμενου στα προγράμματα προσωπικού.

Δεύτερο συμπέρασμα είναι η διαφαινόμενη έλλειψη μιας συμπαγούς εθνικής πολιτικής για την απασχόληση, την κατάρτιση και το εκπαιδευτικό σύστημα. Αυτό συνεπάγεται την απουσία ιεράρχησης των προτεραιοτήτων σε εθνικό επίπεδο, αφού τελικά η ιεράρχηση γινόταν από την εκάστοτε ευρωπαϊκή πολιτική και σύμφωνα με τη θέση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής επί αυτών. Σε κάθε ΚΠΣ, το όραμα και η στρατηγική για τις πολιτικές απασχόλησης και κατάρτισης καθορίζονταν από την Επιτροπή, χωρίς η Ελληνική Πολιτεία να προσπαθεί να προσαρμόσει, επίκαιρα κάθε φορά, τις επιταγές της Επιτροπής στα εγχώρια δεδομένα. Έτσι, πολλές από τις δράσεις και τους άξονες δεν ανταποκρίνονταν στις ανάγκες της αγοράς εργασίας και δεν προωθούσαν ενεργητικές πολιτικές που, εν δυνάμει, θα μπορούσαν να δώσουν πραγματική διέξοδο σε καίρια προβλήματα.

Η τρίτη παρατήρηση έχει να κάνει με την απουσία ενός ολοκληρωμένου συστήματος συλλογής στατιστικών στοιχείων και δεδομένων με τα αποτελέσματα των δράσεων σε εκπαίδευση, κατάρτιση και απασχόληση αλλά και τη διασύνδεσή τους με την αγορά εργασίας. Επακόλουθο της απουσίας εθνικού σχεδίου και οράματος ήταν επίσης η ανάλωση των κοινοτικών πόρων και προγραμμάτων στη σύσταση βασικών δομών και κατασκευή υποδομών. Αντίθετα, δράσεις που εισήγαγαν καινοτόμες πρακτικές δεν είχαν ανάλογη απορρόφηση. Παρόλη την απουσία εθνικής στρατηγικής και οράματος για την ανάπτυξη των ανθρώπινων πόρων στην Ελλάδα, έγιναν μεγάλα βήματα και δημιουργήθηκαν θεσμοί που ίσως να μην είχαν υπάρξει χωρίς την κοινοτική προτροπή και βοήθεια.

Μέχρι σήμερα,⁷ ουσιαστικά δεν υπήρξε στόχευση των χρηματοδοτήσεων του ΕΚΤ σε επιμέρους τομείς ή κλάδους της οικονομίας. Το ότι δεν υπήρξε στόχευση, δεν σημαίνει ότι όλοι οι τομείς της οικονομίας της χώρας επωφελήθηκαν εξίσου. Επίσης, δεν έχει πραγματοποιηθεί κάποια ολοκληρωμένη μελέτη αποτίμησης των χρηματοδοτήσεων του ΕΚΤ ανά τομέα της ελληνικής οικονομίας. Εντούτοις, από τις εκθέσεις των συμβούλων διαχείρισης και αξιολόγησης προκύπτουν ορισμένα σχετικά συμπεράσματα. Σύμφωνα με αυτά, ο Τομέας Πληροφορικής είναι ίσως ο πιο ευνοημένος. Ο τομέας της ναυτιλίας είναι τομέας συγκριτικού πλεονεκτήματος για την Ελλάδα και είναι θεμιτό και θετικό ότι σε όλα τα ΚΠΣ και στο ΕΣΠΑ απέσπασε χρηματοδοτήσεις σημαντικού προϋπολογισμού, οι οποίες, βάσει αξιολογήσεων που έγιναν, σε μεγάλο βαθμό είχαν θετικά αποτελέσματα. Στον τομέα της Αγροτικής

7 Υπενθυμίζεται και πάλι ότι το πρώτο μέρος της μελέτης ολοκληρώθηκε το 2011.

Ανάπτυξης δαπανήθηκαν σχετικώς σημαντικά ποσά του ΕΚΤ, από τις σχετικές αξιολογήσεις όμως προκύπτει ότι η αποτελεσματικότητα των προγραμμάτων ήταν χαμηλή. Ο τομέας του τουρισμού απορρόφησε σχετικώς σημαντικά κονδύλια από το ΕΚΤ, όχι όμως όσα θα μπορούσαν να δικαιολογηθούν λόγω του μεγέθους του (ιδιαίτερα θετικά έχουν αξιολογηθεί τα προγράμματα κατάρτισης του κρατικού Οργανισμού Τουριστικής Εκπαίδευσης). Ο τομέας της Κοινωνικής Οικονομίας είναι ιδιαίτερα ευνοημένος. Στον τομέα της Κοινωνικής Αλληλεγγύης, μια σειρά προγραμμάτων στόχευαν στην καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού και μέσα από αυτά δόθηκε σημαντική ώθηση σε επιμέρους τομείς δραστηριότητας, όπως τα προγράμματα “Βοήθεια στο σπίτι”, ενσωμάτωση των τσιγγάνων, εταιρική κοινωνική ευθύνη, ενσωμάτωση προσφύγων και μεταναστών κ.λπ.

Στους τομείς της εκπαίδευσης και κατάρτισης, όπως προαναφέρθηκε, δημιουργήθηκαν σημαντικές υποδομές και συστάθηκαν δομές που κάλυψαν πάγιες ανάγκες του συστήματος. Ενδεικτικά, αναφέρουμε τη σύσταση του ΕΚΕΠΙΣ και τη δημιουργία των ΚΕΚ, καθώς και την κατασκευή και στελέχωση πολλών βρεφονηπιακών σταθμών, νηπιαγωγείων και ολοήμερων σχολείων, την πρόσθετη διδακτική στήριξη, την αναβάθμιση του περιεχόμενου των σπουδών, εργαστηρίων και σχολικών κτιρίων και βιβλιοθηκών, την εισαγωγή του διαδικτύου σε σχολεία και πανεπιστήμια, τη δημιουργία δεκάδων μεταπτυχιακών προγραμμάτων και υποτροφιών και, τέλος, τη δημιουργία του Ελληνικού Ανοικτού Πανεπιστημίου. Συνολικά, την περίοδο 1989-2006 (πρώτα τρία ΚΠΣ), καταρτίστηκαν 1.600.000 άτομα, εκ των οποίων οι 450.000 ήταν άνεργοι. Παρ’ όλα αυτά, η επίτευξη των ποιοτικών στόχων στους τομείς της εκπαίδευσης και κατάρτισης παραμένει ένα μεγάλο πρόβλημα, ίσως γιατί η πρώτη “προτεραιότητα” στην πλειονότητα των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων υπήρξε η απορρόφηση των διαθέσιμων πόρων του ΕΚΤ, γεγονός που είχε αποτέλεσμα την υλοποίηση κυρίως δράσεων “ρουτίνας” και όχι την εισαγωγή καινοτόμων δράσεων που θα μπορούσαν να αλλάξουν την ποιοτική πλευρά του εγχώριου εκπαιδευτικού συστήματος.

Ακόμη, οι ποιοτικοί στόχοι των προγραμμάτων που αφορούσαν την απασχόληση δεν φαίνεται να είχαν κάποια θετική επίδραση στην ελληνική περίπτωση, αφού ο στόχος για ίσες ευκαιρίες στην αγορά εργασίας μεταξύ ανδρών και γυναικών δεν επιτεύχθηκε. Ένας άλλος στόχος που δεν καλύφθηκε επαρκώς ήταν η ανάπτυξη επιχειρηματικού πνεύματος, ιδιαίτερα στους νέους ανθρώπους.

Πάντως, οι ευρωπαϊκές πολιτικές επέδρασαν καταλυτικά στη δημιουργία πολιτικών για τους ανθρώπινους πόρους στην Ελλάδα, με δεδομένη πολλές φορές την απουσία μιας συμπαγούς εγχώριας πολιτικής. Αυτό φαίνεται καθαρά, αφού η επίδραση των ευρωπαϊκών προτεραιοτήτων και πολιτικών ήταν και είναι καθοριστική. Ενδεικτικά, αναφέρεται η επιδότηση νέων ελεύθερων επαγγελματιών από τον

ΟΑΕΔ, η προώθηση της ισότητας των φύλων σε όλες τις πολιτικές απασχόλησης (και όχι μόνο), η προώθηση της απασχολησιμότητας των ανέργων (π.χ. προγράμματα Stage), η προώθηση της επιχειρηματικότητας, ειδικότερα στους νέους (π.χ. προγράμματα EOMMEX για τη νεανική επιχειρηματικότητα), η σύνδεση της κατάρτισης με την απασχόληση (π.χ. μεταγενέστερα προγράμματα κατάρτισης ανέργων σε ΚΕΚ) κ.ά.

Συμπερασματικά, θα λέγαμε ότι οι παρεμβάσεις στον τομέα της απασχόλησης δεν είχαν πάντοτε τα αναμενόμενα αποτελέσματα σε ποσοτικό και ποιοτικό επίπεδο. Οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης, που άλλα κράτη (Σκανδιναβικά, Γερμανία) εφάρμοσαν με επιτυχία, στην Ελλάδα δεν λειτούργησαν ευεργετικά στην κατεύθυνση μείωσης της ανεργίας, λειτουργώντας περισσότερο ως υποκατάστατο στις πολιτικές προστασίας των ανέργων. Έτσι τα επιδόματα ανεργίας αντικαταστάθηκαν απλά με τα επιδόματα που συνοδεύουν τις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης και έγινε μαζική και αποσπασματική εφαρμογή των παρεμβάσεων, ενώ αυτές ίσως θα έπρεπε να είναι περισσότερο στοχευμένες σε ειδικές πληθυσμιακές και κοινωνικές ομάδες.

1.4.4 Περιφερειακή διάσταση της πολιτικής της Συνοχής

Η Περιφερειακή Ανάπτυξη των 13 περιφερειών συμμετείχε κατά 41% αρχικά και 50% τελικά στους συνολικούς πόρους του Α' ΚΠΣ. Παρότι η περιφερειακή ανάπτυξη επηρεάζεται από το σύνολο των προγραμμάτων και όχι μόνο από αυτά που έχουν συγκεκριμένο γεωγραφικό προσδιορισμό, δεν μπορεί να μην αναγνωριστεί ότι ο στόχος αυτός κατείχε κεντρική θέση στην στρατηγική του Α' ΚΠΣ. Όμως, το γεγονός είναι ότι την περίοδο εκείνη παρατηρούνταν τόσο σοβαρά κενά όσον αφορά την ολοκλήρωση και εξειδίκευση του θεσμικού πλαισίου της περιφερειακής αποκέντρωσης όσο και απουσία αποκεντρωμένων δομών διαχείρισης των πόρων, καθώς τα περιφερειακά προγράμματα αφορούσαν κυρίως τοπικής εμβέλειας μικρά έργα, τα οποία όμως είχαν κεντρική διαχείριση από τα εκάστοτε αρμόδια Υπουργεία. Η πολιτική αυτή διευκόλυνε να επιτευχθούν υψηλότεροι ρυθμοί απορρόφησης, είναι όμως ερώτημα κατά πόσο συνέβαλε στην τοπική ανάπτυξη.

Κατά το Β' ΚΠΣ, η πρώτη και σημαντικότερη διαπίστωση είναι ότι ο περιφερειακός άξονας υποχώρησε αισθητά σε σχέση με το Α' ΚΠΣ, από το 41% στο 25% του συνόλου των διατιθέμενων πόρων. Επαναλαμβανόταν ως βασική προτεραιότητα ο άξονας των βασικών υποδομών. Παρατηρούνταν μετατοπίσεις των πόρων σε σχέση με τον αρχικό σχεδιασμό, γεγονός που αποκαλύπτει την εγγενή αδυναμία σωστού προγραμματισμού και αποτελεσματικής διαχείρισης και αξιοποίησης των διατιθέμενων πόρων, όμως η ένταση του φαινομένου διαχρονικά μειωνόταν.

Στο Γ' ΚΠΣ 2000-2006, το οποίο είχε επταετή διάρκεια, το ευρωπαϊκό κανονιστικό πλαίσιο έγινε ακόμη πιο δεσμευτικό. Οι νέοι κανονισμοί των Διαρθρωτικών Ταμείων διαμόρφωσαν ένα πλαίσιο εταιρικής σχέσης μεταξύ Ελλάδος και Επιτροπής, τα σημαντικότερα σημεία του οποίου ήταν η αποστασιοποίηση της ΕΕ (σε αντίθεση με ό,τι είχε συμβεί στο Α' και Β' ΚΠΣ) από τις διαδικασίες προγραμματισμού και επιλογής έργων, η ενίσχυση του ελεγκτικού της ρόλου και δυνατότητα επιβολής αυστηρών ποινών, η μεταφορά της ευθύνης στο κράτος-μέλος και η υποχρέωσή του να τηρεί συγκεκριμένες διακριτές διαχειριστικές και ελεγκτικές διαδικασίες με θεσμοθετημένες ευθύνες των αρμοδίων αρχών. Η αποκεντρωμένη διαχείριση έγινε πιο επιτακτική και εισήχθη νέο πλαίσιο για τη διαχείριση, εφαρμογή και έλεγχο του ΚΠΣ (Ν. 2860/2000). Στο Γ' ΚΠΣ, ο άξονας προτεραιότητας "περιφερειακή ανάπτυξη" έδειξε να σταθεροποιείται γύρω στο 25%. Συνοπτικά, παρότι υπήρχαν ορισμένα νεωτερικά στοιχεία, η κατάσταση ως προς τους βασικούς άξονες έδειχνε να είναι πλέον παγιωμένη. Οι μεταφορές, δηλαδή οι βασικές υποδομές, εξακολουθούσαν να αποτελούν την πρώτη προτεραιότητα και στο Γ' ΚΠΣ.

Κατά την προγραμματική περίοδο 2007-2013 (ΕΣΠΑ), μεταβλήθηκε εκ νέου το πλαίσιο της περιφερειακής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης και επανακαθορίστηκαν οι προτεραιότητες για την περιφερειακή ανάπτυξη της χώρας. Τα περιφερειακά προγράμματα κατείχαν το 38,2% των διατιθέμενων πόρων. Επιπλέον, άρχισε η περιφερειακή πολιτική να περιλαμβάνει προγράμματα που αφορούν αστικές, ορεινές, νησιωτικές και αγροτικές περιοχές.

Από την ανάλυση της περιφερειακής κατανομής των δημοσίων επενδύσεων κατά το Β' ΚΠΣ προκύπτει ότι υπήρχε μεγάλη συσχέτιση της κατανομής των δημοσίων επενδύσεων με την κατανομή των πόρων των συγχρηματοδοτούμενων έργων. Ο Νομός Αττικής έλαβε το 28,4% των πόρων του Β' ΚΠΣ και το 31,4% των πόρων των δημοσίων επενδύσεων, ενώ παρήγε το 37,4% του ΑΕΠ της χώρας. Στις κατά κεφαλήν δαπάνες η Αττική βρισκόταν για μεν το Β' ΚΠΣ στο 80% του εθνικού μέσου όρου, για δε τις δημόσιες επενδύσεις στο 89%. Από τα στατιστικά στοιχεία προκύπτει ότι οι πόροι του Β' ΚΠΣ είχαν μια ελαφρά αλλά όχι στατιστικά σημαντική αναδιανεμητική κατανομή. Υπήρχε ένας μεγάλος αριθμός νομών που, ενώ είχαν επίπεδο ανάπτυξης κάτω από τον μέσο όρο, λάμβαναν επίσης πόρους από το Β' ΚΠΣ κάτω από το μέσο όρο της χώρας. Πρώτη περιφέρεια ως προς τις κατά κεφαλήν δαπάνες του Β' ΚΠΣ ήταν η Δυτική Μακεδονία και τελευταία η Πελοπόννησος. Αντίστοιχα, πρώτη περιφέρεια ως προς τις κατά κεφαλήν δαπάνες για το σύνολο των δημοσίων επενδύσεων ήταν η Ήπειρος, ενώ τελευταία η Πελοπόννησος.

Ως προς την περίοδο 2000-2006, δηλαδή του Γ' ΚΠΣ, η οποία συμπίπτει με την ένταξη και πρώτη φάση συμμετοχής της ελληνικής οικονομίας στη ζώνη του ευρώ,

το ερώτημα που εξετάζεται είναι κατά πόσο οι δημόσιες επενδύσεις της χώρας συνέβαλαν στην ενίσχυση των περιφερειών για να γίνουν πιο ανταγωνιστικές στο περιβάλλον του ευρώ. Όπως προκύπτει στατιστικά, η κατανομή του Γ' ΚΠΣ ήταν κατά 25,1% στην περιφέρεια Αττικής και κατά το υπόλοιπο 74,9% στις άλλες περιφέρειες της χώρας, ενώ η κατανομή των δημόσιων επενδύσεων κατά 33,5% στην Αττική και το υπόλοιπο στις άλλες περιφέρειες της χώρας. Η κατανομή των δαπανών του Γ' ΚΠΣ, όπως προκύπτει από την ανάλυση των δεδομένων, δεν ήταν αναδιανεμητική. Πρώτη περιφέρεια στις κατά κεφαλήν δαπάνες του Γ' ΚΠΣ ήταν το Βόρειο Αιγαίο και τελευταία η Κεντρική Μακεδονία. Αντίστοιχα, πρώτη περιφέρεια στην κατανομή των δημόσιων επενδύσεων ήταν η Δυτική Μακεδονία, ενώ τελευταία η Θεσσαλία.

Το συμπέρασμα είναι ότι μέχρι τουλάχιστον το 2010, την περίοδο που κάλυψαν τα τρία ΚΠΣ, η σχετική θέση πολλών νομών παρέμεινε διαχρονικά σταθερή σε χαμηλό επίπεδο. Υπάρχουν, ωστόσο, περιφέρειες με σταθερή υποβάθμιση και περιφέρειες με σταθερή βελτίωση της σχετικής τους θέσης. Όμως, δεν διαφαίνεται μια γενική τάση που θα χαρακτήριζε την κατεύθυνση της ανάπτυξης για το σύνολο των περιφερειών της χώρας.

Ειδικότερα, η Δυτική Ελλάδα εμφανίζεται ως η λιγότερο αναπτυγμένη ανάμεσα στις περιφέρειες της χώρας. Αυτό δε παρά το επαρκές για τα ελληνικά δεδομένα πληθυσμιακό μέγεθος, την ευρεία διασπορά της παραγωγικής της βάσης και το γεγονός ότι αποτελεί μία από τις πύλες επικοινωνίας της χώρας με την υπόλοιπη Ευρώπη. Μια άλλη ομάδα περιφερειών που βρίσκονται σταθερά σε χαμηλό επίπεδο κατάταξης είναι οι εξής: Θεσσαλία, Β. Αιγαίο, Ήπειρος, Πελοπόννησος, Δυτ. Μακεδονία και Αν. Μακεδονία και Θράκη. Οι περιφέρειες αυτές φαίνεται να έχουν μια κοινή και σταθερή πορεία, με την εξαίρεση της περιφέρειας Βορείου Αιγαίου, η οποία δείχνει μια δυναμική πορεία ανάπτυξης και σύγκλισης με το μέσο όρο της χώρας. Η Στερεά Ελλάδα και η Κεντρική Μακεδονία φαίνεται ότι αποτελούν μια άλλη ομάδα περιφερειών με παρεμφερές επίπεδο ανάπτυξης. Η διαχρονική τους πορεία όμως είναι διαφορετική. Η Κεντρική Μακεδονία βελτιώνει τη θέση της τη δεκαετία του '90 έναντι της δεκαετίας του '80, χάνει όμως το δυναμισμό της μετά το 2000. Αντίθετα, η περιφέρεια Κεντρικής Ελλάδος παρουσιάζει σταθερά καθοδική πορεία, έτσι που από το 140% του ευρωπαϊκού μέσου όρου το 1980 να βρεθεί στο 70% το 2007. Η πορεία αυτή είναι αποτέλεσμα της αποδυνάμωσης της παραγωγικής της βάσης, που ερμηνεύεται από την αποβιομηχάνιση. Τα Ιόνια Νησιά και η Κρήτη αποτελούν μια άλλη ομάδα περιφερειών με παρεμφερές επίπεδο ανάπτυξης. Οι δύο αυτές νησιωτικές περιφέρειες εμφανίζουν διαχρονικά και δυναμική τάση ανάπτυξης και σύγκλισης με τον ευρωπαϊκό μέσο όρο. Τέλος, μια άλλη κατηγορία αποτελούν οι περιφέρειες Νότιου Αιγαίου και Αττικής, με επίπεδο ανάπτυξης πάνω

από τον ευρωπαϊκό και τον εθνικό μέσο όρο. Ειδικότερα, η Αττική έχει το προβάδισμα στον αναπτυξιακό χάρτη της χώρας, με επίπεδο ανάπτυξης που βρίσκεται πολύ πάνω από τον μέσο όρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και πολύ πάνω από το μέσο όρο της χώρας. Ο δυναμισμός της Αττικής είναι περισσότερο εμφανής μετά το 2000, κάτι που δείχνει ότι στο νέο περιβάλλον του ευρώ η Αττική, λόγω του κρίσιμου μεγέθους και της δομής της οικονομίας της, είναι σε θέση να αξιοποιεί τις δυνατότητες ανάπτυξης στη ζώνη του ευρώ. Το Νότιο Αιγαίο, που εμφανίζει δυναμική και σταθερή πορεία ανάπτυξης, κατατάσσεται στη δεύτερη θέση στον αναπτυξιακό χάρτη της χώρας, όμως η ανάπτυξη αυτή είναι συνδεδεμένη με τον τουρισμό.

Οι διαθέσιμες εμπειρικές μελέτες φαίνεται να συμφωνούν στη διαπίστωση ότι οι διαρθρωτικοί πόροι της Ευρωπαϊκής Ένωσης και οι δημόσιες επενδύσεις της χώρας είχαν θετική επίδραση στην ανάπτυξη των περιφερειών της χώρας. Όμως, τα οφέλη αυτά δεν κατανέμονται με τον ίδιο τρόπο ανάμεσα στις διάφορες περιφέρειες, με αποτέλεσμα να μην μπορεί να διαπιστωθεί αν η ανάπτυξη των περιφερειών οδήγησε και στη μείωση της αναπτυξιακής ψαλίδας ανάμεσα στις περισσότερο και στις λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες της χώρας. Τα συμπεράσματα επίσης φαίνεται να επηρεάζονται από τη γεωγραφική κλίμακα της ανάλυσης. Οι περιφερειακές ανισότητες είναι μεγαλύτερες όσο μεγαλώνει η γεωγραφική κλίμακα ανάλυσης. Η συμβολή των δημόσιων επενδύσεων στην ανάπτυξη των νομών της χώρας έχει αποτελέσει αντικείμενο μελέτης, τα αποτελέσματα της οποίας τεκμηριώνουν τη θετική συμβολή των δημοσίων επενδύσεων στην ανάπτυξη των νομών, αλλά δεν τεκμηριώνεται η σύγκλιση του επιπέδου ανάπτυξής τους.

2 Ο ΚΟΙΝΟΤΙΚΟΣ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΚΑΙ Η ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ ΤΩΝ ΚΡΑΤΩΝ-ΜΕΛΩΝ ΣΕ ΑΥΤΟΝ

2.1 Ο προϋπολογισμός της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Οι λειτουργίες του και ο ρόλος του στην ευρωπαϊκή ενοποιητική διαδικασία

2.1.1 Όχι ένας τυπικός προϋπολογισμός

Ο προϋπολογισμός της Ευρωπαϊκής Ένωσης διαφέρει ριζικά από οποιονδήποτε προϋπολογισμό κράτους, ομοσπονδιακού ή μη, ως προς το ύψος του, την πηγή των εσόδων του, τη δομή των δαπανών του, τις οικονομικές λειτουργίες που καλείται να υπηρετήσει, αλλά και ως προς τα θεσμικά όργανα που αποφασίζουν γι' αυτόν, τη διαδικασία με την οποία καταρτίζεται και τους κανόνες που τον διέπουν. Συγκεκριμένα:

Το συνολικό του ύψος είναι κάτω του 1% του αθροίσματος του Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος των κρατών-μελών της ΕΕ, ενώ π.χ. στη Γερμανία το σύνολο των δαπανών της γενικής κυβέρνησης αντιπροσωπεύει περίπου το 45% του ΑΕΠ της, στη Μεγάλη Βρετανία αντίστοιχα, στη Γαλλία και σε κάποιες σκανδιναβικές χώρες περισσότερο από το 50%, ενώ στις ΗΠΑ περίπου το 36% (OECD 2009).

Τα έσοδα του δεν προέρχονται από φορολογία, αλλά (κατά το μεγαλύτερο μέρος) από απευθείας εισφορές των κρατών-μελών.

Οι δαπάνες του δεν κατευθύνονται στους τομείς όπου κατευθύνονται οι δαπάνες ενός κλασικού κρατικού προϋπολογισμού (παιδεία, υγεία, πρόνοια, υποδομές), αλλά (κατά κάτι λιγότερο του 50%) στον αγροτικό τομέα και (κατά κάτι περισσότερο του ενός τρίτου) σε απευθείας ενίσχυση κρατών και περιφερειών με τους όρους και τους περιορισμούς της πολιτικής για την “οικονομική και κοινωνική συνοχή”.

Τυπικά, την απόφαση για τον προϋπολογισμό παίρνει το Συμβούλιο Υπουργών μαζί με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στη βάση της πρότασης της Επιτροπής, στην πραγματικότητα όμως οι μείζονες αποφάσεις ως προς το ύψος και τη δομή του προϋπολογισμού παίρνονται από τα κράτη-μέλη, ως αποτέλεσμα μιας καθαρά διακρατικής διαπραγμάτευσης στο υψηλότερο επίπεδο (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο).

Παρά τον αυστηρά ετήσιο χαρακτήρα του προϋπολογισμού, οι ουσιαστικές, και απόλυτα δεσμευτικές, αποφάσεις παίρνονται σε μακροχρόνια (πενταετή, ή πρόσφατα, επταετή) βάση.

Ο κοινοτικός προϋπολογισμός, σε αντίθεση με τους εθνικούς προϋπολογισμούς, είναι υποχρεωτικά ισοσκελισμένος σε ετήσια βάση. Δεν είναι δυνατό να χρηματοδοτείται με οποιαδήποτε φύσης δανεισμό, πράγμα που καθιστά αδύνατη εξ ορισμού την όποια αντικυκλική λειτουργία του.⁸

Στην καλύτερη περίπτωση, ο προϋπολογισμός της ΕΕ είναι ανάλογος ενός διεθνούς οργανισμού, ενώ κανείς σήμερα δεν αμφισβητεί ότι η ΕΕ δεν αποτελεί απλώς έναν διεθνή οργανισμό. Σε σαφή αντιδιαστολή με διεθνείς οργανισμούς, η ΕΕ αποφασίζει αυτοτελώς για την παροχή των περισσότερων δημόσιων αγαθών. Σε κάποιες περιπτώσεις, εκείνες που συνδέονται με την ενοποίηση της αγοράς προϊόντων και υπηρεσιών και τη διακίνηση προσώπων και κεφαλαίων, η αρμοδιότητα της ΕΕ είναι συνήθως “αποκλειστική”, χωρίς δηλαδή τα κράτη-μέλη να έχουν λόγο επ’ αυτών. Για τους περισσότερους άλλους τομείς πολιτικής, η αρμοδιότητα της ΕΕ “συντρέχει” με εκείνη των κρατών-μελών και διέπεται από μια ολοένα μεταβαλλόμενη ισορροπία στα πλαίσια της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης. Σε κάποιους πάλι τομείς, όπως την εκπαίδευση, αλλά και την εξωτερική πολιτική, αναγνωρίζεται μόνο συμπληρωματικός ρόλος στην ΕΕ, και σε αυτούς τους τομείς, όμως, λόγω της διασύνδεσής τους με εκείνους τους τομείς όπου ο ρόλος της ΕΕ είναι απόλυτα δεκτός, η παρουσία της ΕΕ γίνεται ολοένα και πιο αισθητή.

Ενώ η συμμετοχή της ΕΕ στη χάραξη πολιτικής στους περισσότερους τομείς και σε όλα τα στάδια, από την αρχική τοποθέτηση ενός ζητήματος στην πολιτική ημερήσια διάταξη, στην υιοθέτηση των κανονιστικών ρυθμίσεων, μέχρι και την υλοποίησή τους, είναι σημαντική και αυξανόμενη, ο προϋπολογισμός της δεν ανταποκρίνεται σε αυτό. Ο κοινοτικός προϋπολογισμός δεν

⁸ Η αρχή αυτή του υποχρεωτικού ισοσκελισμού εσόδων και δαπανών συμπληρώνει τις βασικές αρχές που διέπουν τον κοινοτικό προϋπολογισμό, όπως αναφέρονται π.χ. στο Begg (2004). Πρόκειται για την αρχή της ενότητας (unity), σύμφωνα με την οποία το σύνολο των εσόδων και δαπανών της ΕΕ πρέπει να περιλαμβάνεται σε ενιαίο έγγραφο, την αρχή της καθολικότητας (universality), σύμφωνα με την οποία τα έσοδα δεν μπορεί να κατανέμονται εκ των προτέρων σε συγκεκριμένη δαπάνη, την αρχή της ειδικότητας ή εξειδίκευσης (specification), σύμφωνα με την οποία κάθε προβλεπόμενη δαπάνη πρέπει να έχει συγκεκριμένο σκοπό, ώστε να αποφεύγεται η σύγχυση μεταξύ των πιστώσεων, και την αρχή της ετήσιας διάρκειας (annuality) του προϋπολογισμού.

οδηγείται από την πολιτική και τις ανάγκες της, αλλά από σχεδόν αποκλειστικά διακρατικές θεωρήσεις.

2.1.2 Οι αρχές του δημοσιονομικού φεντεραλισμού και ο κοινοτικός προϋπολογισμός

Το εύρος και το βάθος των παρεχόμενων από την ΕΕ “δημόσιων αγαθών” θα αρκούσε για την υιοθέτηση, και σε ευρωπαϊκό επίπεδο, των δεοντολογικών αρχών του “δημοσιονομικού φεντεραλισμού” (“fiscal federalism”).⁹

Αφετηρία του “δημοσιονομικού φεντεραλισμού” αποτελεί η κλασική ανάλυση των λειτουργιών της δημόσιας πολιτικής, η οποία αναγνωρίζει τρεις αιτίες δημόσιας παρέμβασης: την εξασφάλιση της άριστης κατανομής των πόρων, την εξασφάλιση δηλαδή της αποδοτικότερης λειτουργίας των μηχανισμών της αγοράς με τις απαραίτητες διορθώσεις εκεί όπου η αγορά αποτυγχάνει, την εξασφάλιση —μέσω της αναδιανεμητικής λειτουργίας— της επιθυμητής κατανομής του εισοδήματος ή του πλούτου και την εξασφάλιση της πλήρους απασχόλησης και της νομισματικής σταθερότητας μέσω της μακροοικονομικής σταθεροποίησης.

Για καθεμιά από αυτές τις λειτουργίες, το άριστο γεωγραφικό επίπεδο δημόσιας παρέμβασης, μεταξύ κρατών και περιφερειών ή μεταξύ κρατών/κρατιδίων και ομοσπονδίας/κεντρικής κυβέρνησης, καθορίζεται με βάση τις παρακάτω αρχές:

Ως προς τις πολιτικές που συνδέονται με την αποδοτικότερη κατανομή των πόρων, είτε αυτές αναφέρονται στη δημιουργία, είτε στη διόρθωση της αγοράς και των αποτελεσμάτων της, η απάντηση ως προς την επιλογή του άριστου γεωγραφικού επιπέδου παρέμβασης πρέπει να αναζητηθεί κατά περίπτωση. Οδηγός, η συγκριτική αξιολόγηση των “υπέρ” και των “κατά” (το “tradeoff”) αφενός των αποκεντρωμένων αποφάσεων, που ανταποκρίνονται καλύτερα στην ασυμμετρία προτιμήσεων, και αφετέρου των συγκεντρωτικών αποφάσεων, που ενσωματώνουν στο μέγιστο βαθμό τις εξωτερικές-διασυννοριακές επιδράσεις και επιμερίζουν καλύτερα πολιτικές με ιδιαίτερα μεγάλες οικονομίες κλίμακας. Η ύπαρξη σημαντικών διαφορών ως προς τις προτιμήσεις των καταναλωτών στις διάφορες περιοχές οδη-

⁹ Πατέρας του “δημοσιονομικού φεντεραλισμού” θεωρείται ο William Oates (1972 και π.χ. 1999 και 2005) και η σχετική βιβλιογραφία είναι μεγάλη. Το κείμενο που θεωρείται ότι αποτελεί την πρώτη ίσως πλήρη και θεμελιωμένη στήριξη της εφαρμογής της θεωρίας στην ΕΕ είναι η Έκθεση Padoa-Schioppa et al. 1987). Έκτοτε, σε όλες ουσιαστικά τις ακαδημαϊκές αναλύσεις του κοινοτικού προϋπολογισμού γίνεται αναφορά στις αρχές του “δημοσιονομικού φεντεραλισμού”, αν και κάποιοι (π.χ. Figueira 2007) αμφισβητούν τη χρησιμότητα της αναφοράς αυτής, διότι οι αρχές του “δημοσιονομικού φεντεραλισμού” παραπέμπουν στην ύπαρξη ανώτερων (κεντρικότερων) και κατώτερων κυβερνήσεων, ενώ η ΕΕ αποτελεί ξεχωριστή πολιτική οντότητα. Η συζήτηση για έναν κοινοτικό προϋπολογισμό αντίστοιχο εκείνου μιας ομοσπονδίας ξεκίνησε ήδη από τη δεκαετία του 1970, όταν η “Έκθεση MacDougall” (MacDougall 1977) κατέληγε ότι η νομισματική ένωση απαιτεί προϋπολογισμό της τάξης του 5 έως 7% του ΑΕΠ!

γεί στην αποκέντρωση των απαραίτητων πολιτικών αποφάσεων. Όταν όμως υφίστανται σοβαρές οικονομίες κλίμακας ή όταν ένα σημαντικό μέρος του οφέλους ή της ζημιάς βρίσκεται εκτός της δικαιοδοσίας του κράτους, ο στόχος της αποδοτικότερης παροχής των δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών οδηγεί στην ανάθεση της σχετικής ευθύνης στο υπερκρατικό επίπεδο.

Το επιχείρημα για την εκχώρηση αρμοδιοτήτων σχετικών με τη λειτουργία της **αναδιανομής** μεταξύ προσώπων στο συγκεντρωτικό, υπερκρατικό, επίπεδο συνδέεται με την ελευθερία διακίνησης προσώπων. Η συνύπαρξη μιας πραγματικά ελεύθερης και απρόσκοπτης δυνατότητας διακίνησης προσώπων από το ένα κράτος στο άλλο με ριζικά διαφορετικά εθνικά αναδιανεμητικά καθεστάτα θα οδηγούσε σε παράλογες καταστάσεις, όπου οι φτωχότεροι θα συγκεντρώνονταν στη χώρα με την προοδευτικότερη πολιτική και οι πλουσιότεροι αντίστροφα. Μόνο μια ενιαία πολιτική θα απέτρεπε τέτοιες καταστάσεις. Ας σημειωθεί, πάντως, ότι τα παραπάνω ισχύουν υπό την προϋπόθεση της ελευθερίας διακίνησης, είναι δε σαφές ότι, ενώ η ελευθερία αυτή ισχύει στο εσωτερικό της ΕΕ όσο και π.χ. στις ΗΠΑ, στην πράξη το πλήθος των εμποδίων (από τη χρησιμοποιούμενη γλώσσα μέχρι τη δυνατότητα ευχερούς μεταφοράς συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων) την καθιστούν λιγότερο πραγματικό ενδεχόμενο. Αναφέρονται δε στην ανάγκη ενιαίας, ομοσπονδιακής πολιτικής αναδιανομής μεταξύ προσώπων και όχι στη διακρατική (ή διαπεριφερειακή) αναδιανομή, στη μεταφορά, δηλαδή, πόρων από ένα κράτος (ή μια περιφέρεια) σε άλλο κράτος (ή περιφέρεια). Είναι σημαντικό να τονίζεται η διάκριση μεταξύ διαπροσωπικής και διακρατικής αναδιανομής. Δεν υπάρχει κανένας *a priori* λόγος για να θεωρηθεί ότι μια “δίκαιη” διακρατική αναδιανομή (από τα πλουσιότερα προς τα λιγότερο πλούσια κράτη) αποτελεί αυτοδικαίως και “δίκαιη” διαπροσωπική αναδιανομή (από τους πλουσιότερους στους λιγότερο πλούσιους πολίτες). Τα επιχειρήματα για μια γεωγραφικού χαρακτήρα αναδιανομή είναι άλλα, σύνθετα, και δεν καταλήγουν πάντοτε στις ίδιες “συνταγές”. Πρόκειται δηλαδή για μια κλασσική και ιδιαίτερα ενδιαφέρουσα περίπτωση “ετερογονίας των σκοπών”.¹⁰

10 Η ανάλυση του ζητήματος θα απαιτούσε πληρέστερη διερεύνηση. Ας αναφερθεί μόνο ότι οι σκοποί που καλείται να υπηρετήσει η πολιτική της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής είναι πολλοί, κάποτε συμπληρωματικοί, αλλά και συχνά αλληλοεξουδετερούμενοι. Διαφορετική στόχευση (ισότητα, ανάπτυξη, επανεξισορρόπηση ωφελειών/κόστους από την ενοποίηση, ειδική ή γενική αποζημίωση...), διαφορετικό γεωγραφικό πεδίο εφαρμογής (κράτη, περιφέρειες, ομάδες πολιτών...), διαφορετικό “πλαίσιο” παρεμβάσεων (από καθαρά “ομοσπονδιακού” χαρακτήρα σε τυπικά διακυβερνητικές μορφές). Είναι χαρακτηριστικό ότι η διακρατική/διαπεριφερειακή μεταφορά πόρων στο εσωτερικό της ΕΕ μέσω της πολιτικής “συναχής” αναφέρεται και στις τρεις μεγάλες κατηγορίες οικονομικών λειτουργιών. Στη λειτουργία της αναδιανομής και της αποδοτικότερης χρήσης των πόρων προστίθεται πρόσφατα και η αντικυκλική, σταθεροποιητική λειτουργία. Η *ex ante* κατανομή των πόρων με βάση κάθε διαφορετικό στόχο είναι διαφορετική και, ως εκ τούτου, η πραγματική κατανομή καταλήγει να μην ικανοποιεί κανέναν στόχο.

Τέλος, η “λειτουργία της μακροοικονομικής σταθεροποίησης είναι σχεδόν αυταπόδεικτο ότι θα πρέπει να ασκείται στο κεντρικότερο δυνατό επίπεδο, στο κεντρικό κράτος και όχι στις περιφέρειες, στο κέντρο της ομοσπονδίας και όχι στα κράτη που την συναποτελούν. Όπως δεν υπάρχει κράτος στο εσωτερικό του οποίου η εθνική άμυνα να ασκείται αποκεντρωμένα, έτσι δεν υπάρχει κράτος στο εσωτερικό του οποίου το δημόσιο αγαθό της νομισματικής σταθερότητας να ασκείται από τις περιφέρειες ή τις τοπικές κυβερνήσεις. Αν η σταθεροποίηση ασκείτο σε περιφερειακό, αντί για εθνικό επίπεδο, θα υπήρχαν πολλές εξωτερικές παρενέργειες (“εξωτερικότητες”/externalities), οι επιδράσεις δηλαδή θα υπερέβαιναν τα σύνορα της περιφέρειας, και μόνο μια κεντρική κυβέρνηση θα μπορούσε να λάβει υπόψη της το όφελος όλων των κατοίκων. Αν η άσκηση της μακροοικονομικής σταθεροποιητικής πολιτικής αφηνόταν σε περιφερειακό επίπεδο, κάθε περιφέρεια θα είχε λόγους να λειτουργήσει ως “δωρεάν επιβάτης”, απέχοντας από πολιτικές για την αντιμετώπιση των (συμμετρικών ή όχι) μακροοικονομικών κραδασμών, έστω και αν όλες οι περιφέρειες από κοινού θεωρούσαν αυτές τις πολιτικές απαραίτητες. Ακριβώς αντίστοιχα ισχύουν στην περίπτωση ομοσπονδίας, όπου η σταθεροποιητική πολιτική θα έπρεπε να ασκείται στο κεντρικό επίπεδο.

Στο εσωτερικό των κρατών-μελών της ΕΕ, περιλαμβανόμενων των ομοσπονδιών όπως η Γερμανία ή η Αυστρία (και στις ΗΠΑ, την Αυστραλία και άλλες χώρες), ο κεντρικός προϋπολογισμός αποτελεί σε μεγάλο βαθμό τη δημοσιονομική έκφραση των παραπάνω αρχών. Αυτό όμως δεν συμβαίνει με τον κοινοτικό προϋπολογισμό. Η απλή εξήγηση που συχνά προβάλλεται είναι ότι “ο κοινοτικός προϋπολογισμός είναι πολύ μικρός για να μπορεί να καλύπτει τις παραπάνω αρχές”. Ο συλλογισμός βέβαια είναι πρόδηλα κυκλικός (ο προϋπολογισμός θα παραμείνει μικρός, επειδή ... είναι μικρός), εξίσου δε ταυτολογικές είναι ρήσεις τύπου “η ΕΕ δεν είναι ομοσπονδία”, επομένως δεν μπορεί να ισχύσουν γι’ αυτήν οι αρχές του φεντεραλισμού. Η ΕΕ πράγματι δεν αποτελεί ομοσπονδία, επιτελεί όμως, είτε αυτοτελώς είτε σε συνεργασία με τα κράτη-μέλη, ένα πολύ μεγάλο μέρος των οικονομικών λειτουργιών, χωρίς ο προϋπολογισμός της να αντικατοπτρίζει κάτι τέτοιο.

Άλλωστε, οι αρχές του “δημοσιονομικού φεντεραλισμού” δεν αποτελούν παρά μια μεταφορά στο δημοσιονομικό τομέα της θεμελιώδους για την ΕΕ αρχής της επικουρικότητας, σύμφωνα με την οποία θα πρέπει να εκχωρούνται στο κοινοτικό επίπεδο εκείνες και μόνο εκείνες οι πολιτικές που ασκούνται αποδοτικότερα στο κεντρικό επίπεδο. Η άσκηση των πολιτικών πρέπει να γίνεται αποκεντρωμένα, όσο γίνεται πλησιέστερα στον πολίτη, διότι έτσι εξασφαλίζεται ικανοποίηση των αναγκών του, και πρέπει να μεταφέρεται στο κεντρικότερο, “ομοσπονδιακό” επίπεδο μόνο όταν αποδεικνύεται η ύπαρξη σημαντικών διασυνοριακών επιπτώσεων ή/και μεγάλων οικονομικών κλίμακας.

Σοβαρότερο βέβαια είναι το επιχείρημα, ειδικά για τη λειτουργία της διαπροσωπικής αναδιανομής, σύμφωνα με το οποίο η ΕΕ δεν νομιμοποιείται να παρεμβαίνει σε τομείς που άπτονται της αναδιανομής εισοδήματος και της κατανομής αγαθών μεταξύ πολιτών, και μάλιστα όταν οι οικονομικές, κοινωνικές, πολιτικές και νομικές συνθήκες διαφέρουν τόσο πολύ μεταξύ των χωρών της ΕΕ.¹¹ Το επιχείρημα παραπέμπει στο μείζον ζήτημα της δημοκρατικής νομιμοποίησης της ΕΕ. Ας σημειωθεί ότι ένας από τους πατέρες του συντάγματος των ΗΠΑ (ο James Madison) και ένας από τους πρώτους αναλυτές του (ο Alexis de Tocqueville) είχαν σαφώς θεωρήσει ότι τέτοιες αποφάσεις απαιτούν θεσμούς με πραγματική δημοκρατική νομιμοποίηση.¹² Επαναλαμβάνεται, πάντως, ότι αυτά αναφέρονται αποκλειστικά στην ενιαία κοινοτική πολιτική αναδιανομής μεταξύ προσώπων, ζήτημα το οποίο δεν τίθεται ουσιαστικά στο πλαίσιο του σημερινού προβληματισμού για το μέλλον του κοινοτικού προϋπολογισμού.

2.1.3 Ιστορικοί σταθμοί και εξαρτημένη τροχιά

Κοινό χαρακτηριστικό της κατάρτισης του προϋπολογισμού της ΕΕ με την κατάρτιση όλων των κρατικών προϋπολογισμών είναι ότι αφετηρία του αποτελεί πάντοτε ο προηγούμενος προϋπολογισμός (ή, από τότε που λαμβάνεται απόφαση σε πολυετή βάση, η προηγούμενη τέτοια απόφαση). Η “προκατάληψη υπέρ του status quo” είναι πάντοτε ισχυρή (Santos and Neheider, 2009, σελ.19). Τόσο η αρχική πρόταση της Επιτροπής, όσο και η μεγάλη διακρατική και διαθεσμική διαπραγμάτευση που την ακολουθεί, ξεκινά, ως προς το συνολικό ύψος και ως προς τη βασική δομή εσόδων και δαπανών, από την ισχύουσα δημοσιονομική πραγματικότητα και αναφέρεται ουσιαστικά στην απόκλιση από αυτή. Αυτό, βέβαια, δεν σημαίνει ότι δεν υπάρχουν σοβαρές διαχρονικές μεταβολές.

Η σημερινή μορφή του κοινοτικού προϋπολογισμού και της σχετικής διαπραγμάτευσης διαμορφώθηκε κατά κύριο λόγο στο δεύτερο μισό της δεκαετίας του 1980, μετά το περίφημο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του 1984 στο Fontainebleau, με την αποδοχή των προτάσεων της Επιτροπής του Jacques Delors. Οι κυριότερες ρυθμίσεις αφορούσαν, πρώτον, το ανώτατο συνολικό ύψος του προϋπολογισμού, το οποίο συνδέθηκε με τα έσοδα με βάση το φόρο προστιθέμενης αξίας, δεύτερον, τη μεταφορά σημαντικών πόρων προς τα κατά κύριο λόγο λιγότερο αναπτυγμένα κράτη και περιφέρειες (μέσω των Διαρθρωτικών Ταμείων και της πρωτοεισαχθείσας

¹¹ Το επιχείρημα αυτό, εναντίον ουσιαστικά μιας ενιαίας κοινωνικής πολιτικής της ΕΕ, το επικαλούνται πολλοί, βλ. π.χ., Majone (2005).

¹² Βλ. την αναφορά στο Le Cacheux (2005).

“πολιτικής για την οικονομική και κοινωνική συνοχή”), τρίτον την περιστολή της ανεξέλεγκτης αύξησης των δαπανών της κοινής αγροτικής πολιτικής, τέταρτον, την αντιμετώπιση του “βρετανικού προβλήματος”,¹³ πέμπτον, την αποδοχή της απευθείας συνεισφοράς των κρατών-μελών με βάση το εθνικό τους εισόδημα ως την (ολοένα και) σημαντικότερη πηγή εσόδων του προϋπολογισμού και, έκτον, την υιοθέτηση του πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου ως δεσμευτικού πλαισίου για την κατάρτιση του ετήσιου προϋπολογισμού. Το κατά πόσον οι αποφάσεις αυτές ήταν “δίκαιες”, ή ακόμα και προάγουσες τον ομοσπονδιακό χαρακτήρα της τότε Ευρωπαϊκής Κοινότητας μπορεί ίσως να αμφισβητηθεί.¹⁴ Το γεγονός, πάντως, είναι ότι έχουν σαφώς περάσει τη δοκιμασία του χρόνου, μια και έμειναν ουσιαστικά αναλλοίωτες μέχρι σήμερα, 25 χρόνια αργότερα.

Έχει σημασία να τονιστεί ότι οι προτάσεις αυτές της Επιτροπής συνόδευσαν (και μάλιστα ως αναπόσπαστο διαπραγματευτικό μέρος) τη υιοθέτηση το 1987 της πρώτης μεγάλης αναθεώρησης της Συνθήκης, που έγινε γνωστή ως Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη. Αντίστοιχα, όλες οι μετέπειτα αποφάσεις για το μακροχρόνιο δημοσιονομικό πλαίσιο αποτέλεσαν τμήμα μιας συνολικότερης επανεξισορρόπησης με γεωγραφική διάσταση (διεύρυνση της ΕΕ με νέα μέλη), θεσμική διάσταση (σχέση μεταξύ υπερεθνικών, “ομοσπονδιακών” και διακρατικών θεσμών και οργάνων) και “βάθος” ενοποίησης, μεταφορά δηλαδή της εθνικής κυριαρχίας προς την ΕΕ σε περισσότερους τομείς πολιτικής και στο εσωτερικό τομέων “συντρέχουσας αρμοδιότητας” ΕΕ – κρατών-μελών.

Η διαδικασία του “ευρωπαϊκού γίγνεσθαι” πέρασε πάντοτε μέσα από δύο δρόμους. Ο ένας, της ομαλής, οριακής μεταβολής με την “κοινοτική μέθοδο” (η Επιτροπή προτείνει, το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο συναποφασίζουν, και μάλιστα, όχι αναγκαστικά, ομόφωνα) να αποδίδει καρπούς στον ένα ή τον άλλο τομέα πολιτικής, Ο άλλος τρόπος είναι εκείνος των “συμφωνιών-πακέτο”, της ριζικής ανασύνταξης συσχετισμών και ισορροπιών που συναποφασίζαν, μετά από “μεγάλο

13 Πρόκειται για το περίφημο “θέλω πίσω τα χρήματά μου” της Margaret Thatcher, η οποία “δεν ήθελε να παίζει την Sister Bountiful στην Κοινότητα” (όπως χαρακτηριστικά λέει στα απομνημονεύματά της). Η μεγαλύτερη του μέσου όρου συμμετοχή της Μεγάλης Βρετανίας στα έσοδα του προϋπολογισμού και οι πολύ χαμηλότερες του μέσου απολαβές της από τις δαπάνες του προϋπολογισμού (κατεχοχίν από τις δαπάνες της κοινής αγροτικής πολιτικής) θεωρήθηκαν ότι δημιουργούν μια “κατάσταση ανισορροπίας”, και μάλιστα για ένα κράτος με επίπεδο ευημερίας χαμηλότερο, τότε, του μέσου κοινοτικού.

14 Για παράδειγμα, η αποδοχή της αρχής της “βρετανικής επιστροφής” (βλ. προηγούμενη υποσημείωση) αντιστρατεύεται ευθέως την αρχή ότι τα έσοδα και οι συνεισφορές κάθε χώρας στον κοινοτικό προϋπολογισμό δεν αντικατοπτρίζουν κατ’ ουδένα τρόπο τα οφέλη και τις ζημιές από την ένταξη στην ΕΕ. Ακόμη δε και η συνεισφορά με βάση το εθνικό εισόδημα είναι μεν σύμφωνη με την αρχή της (οριζόντιας) δικαιοσύνης (οι πλουσιότερες χώρες συνεισφέρουν περισσότερο...), αλλά βρίσκεται στον αντίποδα της λογικής των ίδιων πόρων, της λογικής δηλαδή με βάση την οποία τα έσοδα του κοινοτικού προϋπολογισμού πρέπει να είναι τέτοια και τόσα ώστε ο προϋπολογισμός αυτός να μπορεί να παρέχει τα “ευρωπαϊκά δημόσια αγαθά”.

παζάρι”, τα κράτη-μέλη και οι υπερκρατικοί θεσμοί (με διαφορετικό ειδικό βάρος κάθε φορά), έστω και αν δεν συνέπιπτε απόλυτα η ακριβής χρονική στιγμή των αποφάσεων για κάθε συνιστώσα του συνολικού “πακέτου”.

Η περίοδος της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης στο τέλος της δεκαετίας του ’80, με τη “νότια διεύρυνση”, την ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς, αλλά και τη θέσπιση της “πολιτικής της συνοχής” και το πρώτο “πακέτο Delors”, και η περίοδος της Συνθήκης του Μάαστριχτ, με τη γερμανική ενοποίηση, την Οικονομική και Νομισματική Ένωση, την αναβάθμιση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου με τη διαδικασία της συναπόφασης και το “δεύτερο πακέτο Delors”, με το νέο διπλασιασμό των πόρων των Διαρθρωτικών Ταμείων και τη δημιουργία του Ταμείου Συνοχής, αποτελούν, ίσως, τις πιο ολοκληρωμένες τέτοιες “ιστορικές στιγμές”.

2.1.4 Διακρατική αναδιανομή και διαπραγμάτευση

Τόσο η δομή του κοινοτικού προϋπολογισμού, όσο και ο τρόπος λήψης αποφάσεων, καθιστούν το διακρατικό αναδιανεμητικό ρόλο του προϋπολογισμού το μόνο ουσιαστικά διακύβευμα κάθε φορά. Η πρωταρχική σύγκρουση είναι πάντοτε μεταξύ εκείνων των κρατών που οι μηχανισμοί εσόδων και δαπανών καταλήγουν στο να τα καθιστούν “καθαρά συνεισφέροντες” και εκείνων των κρατών που εισπράττουν περισσότερα από όσα αποδίδουν. Οι πρώτοι είναι πραγματικά και οι μόνοι “παίκτες με δικαίωμα αρνησικυρίας” (“veto players”), διότι η προβολή του δημοσιονομικού τους συμφέροντος αρκεί για να επιβάλλει την τελική λύση. Για τα κράτη της δεύτερης κατηγορίας, η μοναδική δυνατότητα βέτο που έχουν πηγάζει από το αν θα μπορέσουν να συνδέσουν τη θέση τους με μη δημοσιονομικά ζητήματα, όπως η πρόοδος προς την ενιαία αγορά τη δεκαετία του 1980, η νομισματική ένωση τη δεκαετία του 1990, ή η ολοκλήρωση της μεγάλης διεύρυνσης προς Ανατολάς τη δεκαετία του 2000.

Η διακρατική κατανομή δημοσιονομικών ωφελειών και βαρών κυριαρχεί πλήρως στις διαπραγματεύσεις για τον κοινοτικό προϋπολογισμό, νοθεύοντας και “δηλητηριάζοντας” τη σχετική διαδικασία. Σε αντίθεση με τη συζήτηση για την υιοθέτηση των εθνικών προϋπολογισμών, η συζήτηση δεν διεξάγεται για την παροχή δημόσιων αγαθών και τη συνεισφορά σε αυτή. Η συζήτηση δεν διεξάγεται για τη βέλτιστη παροχή αγαθών ή την αναδιανομή. Αποκλειστικοί παίκτες στη διαπραγμάτευση είναι τα Υπουργεία Οικονομικών, τα οποία εξετάζουν και υπολογίζουν το εθνικό δημοσιονομικό όφελος ή ζημιά. Για αυτό άλλωστε και δεν παρουσιάζονται οι κλασσικοί διαχωρισμοί δεξιάς/αριστεράς, ούτε και άλλοι διακρατικοί διαχωρισμοί, όπως μεταξύ ανοικτών και κλειστών οικονομιών, ή ακόμα μεταξύ ευρωπαϊστικών ή εθνικιστικών χωρών.

Ας τονιστεί ότι το καθαρό αποτέλεσμα του δούναι και λαβείν στον/από τον κοινοτικό προϋπολογισμό δεν εκφράζει, ούτε αποτελεί, έστω, προσέγγιση των οικονομικών ωφελειών, ούτε καν μόνο των συνολικών δημοσιονομικών ωφελειών, της χώρας από τη συμμετοχή της στην ευρωπαϊκή ενοποίηση. Για παράδειγμα, τα οφέλη μιας χώρας από τα Διαρθρωτικά Ταμεία, λόγω του πολλαπλασιαστικού αναπτυξιακού περιεχομένου των ταμείων αυτών, υπερβαίνουν κατά πολύ την άμεση δημοσιονομική εισπραξη. Αλλά και οι “δότες χώρες” ωφελούνται από τις διαρθρωτικές καταβολές, αν μη τι άλλο, λόγω του ότι ένα μεγάλο μέρος αυτών αποτελείται από κεφαλαιουχικά αγαθά τα οποία παράγονται και εξάγονται από τις ίδιες. Τα οικονομικά δε οφέλη ή βάρη από π.χ. τη συμμετοχή στην ευρωζώνη δεν μετρούνται, φυσικά, με δημοσιονομικά κριτήρια. Πολύ δε περισσότερο τα όποια πολιτικά οφέλη.

Η σύγκρουση μεταξύ “καθαρά συνεισφερόντων” και “καθαρά εισπραττόντων” αποτελεί μεν την πρωταρχική διακρατική σύγκρουση, αλλά η μεγάλη διαπραγμάτευση για το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο αφορά συγχρόνως και μια σειρά από άλλα ζητήματα, όπου οι διακρατικές συμπορεύσεις και συμμαχίες δεν ακολουθούν το ίδιο πρότυπο.

Η συζήτηση για τις πηγές εσόδων του προϋπολογισμού έχει βέβαια σημασία διότι το μερίδιο κάθε χώρας κυμαίνεται ανάλογα με την κατηγορία εσόδων, αλλά το κύριο ζήτημα παραμένει αν θα υπάρξει ή όχι πραγματική απευθείας κοινοτική πηγή, αν ο κοινοτικός προϋπολογισμός θα συνεχίζει να λειτουργεί στη βάση εθνικών συνεισφορών. Αν η ΕΕ δηλαδή θα συνεχίσει να “φορολογεί” τα κράτη-μέλη και όχι τους Ευρωπαίους πολίτες. Αυτό εξηγεί γιατί στην πραγματικότητα η σχετική συζήτηση έχει πολύ μεγαλύτερη έκταση στις ακαδημαϊκές αναλύσεις, απ’ ό,τι στη διαπραγμάτευση αυτή καθαυτή, όπου συνήθως η πρόταση της Επιτροπής (και των παραδοσιακών της συμμάχων μεταξύ των κρατών-μελών) για πραγματικούς “ιδίους πόρους” παραμένει πάντοτε στο τραπέζι, αλλά χωρίς να απασχολεί ιδιαίτερα την ουσιαστική διαπραγμάτευση.

Το σύστημα των ίδιων πόρων του κοινοτικού προϋπολογισμού ξεκίνησε το 1970 με την απευθείας εισφορά στον προϋπολογισμό των εσόδων από δασμούς, αγροτικές εισφορές, αλλά και ένα ποσοστό της φορολογητέας βάσης του φόρου προστιθέμενης αξίας. Σήμερα, πάνω από τα 2/3 των εσόδων του προϋπολογισμού προέρχονται από απευθείας εισφορές των κρατών-μελών βάσει του Ακαθάριστου Εθνικού Εισοδήματός τους. Ο πόρος αυτός θεσμοθετήθηκε στα τέλη της δεκαετίας του 1980, η δε θέση του στα συνολικά έσοδα ενισχύεται συνεχώς από τη στιγμή που οι δασμοί για προϊόντα χωρών εκτός ΕΕ μειώνονται επίσης συνεχώς, αλλά και λόγω του ότι τίθεται ολοένα και χαμηλότερο ανώτερο όριο στα έσοδα από το φόρο προστιθέμενης αξίας. Η συνεισφορά αυτή αντίκειται ευθέως στη Συνθήκη, ακρι-

βώς διότι πρόκειται για συνεισφορά των κρατών-μελών και όχι για πραγματικούς ίδιους πόρους της ΕΕ.

Η συζήτηση για τη μετατροπή του συστήματος είναι μεγάλη, αναζωπυρώνεται κάθε φορά όταν πρόκειται να αποφασιστεί το σύστημα που θα εφαρμοστεί στην περίοδο που καλύπτει το νέο μακροχρόνιο δημοσιονομικό πλαίσιο, αλλά σπάνια υπερβαίνει την ακαδημαϊκή ανάλυση, έστω και αν συμμετέχουν ενεργά σε αυτή οι υπερεθνικοί θεσμοί – η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.¹⁵ Τα βασικά επιχειρήματα υπέρ του ενός ή του άλλου εναλλακτικού πόρου κινούνται συνήθως γύρω από έναν από τους δύο άξονες: τη μέγιστη αποδοτικότητα, που συνδέεται με την ανάγκη εσωτερικής των εξωτερικών επιδράσεων (αν το όφελος από μια υπηρεσία ξεπερνά τα εθνικά σύνορα, τότε θα πρέπει και η χρηματοδότηση της υπηρεσίας αυτής να ανατίθεται σε “άνωτερα” επίπεδα διακυβέρνησης), ή τις αρχές δικαιοσύνης, είτε της “οριζόντιας δικαιοσύνης”, σύμφωνα με την οποία το καθοριστικό στοιχείο είναι η ικανότητα πληρωμής (ο καθένας να πληρώνει ανάλογα με τα μέσα που διαθέτει), είτε με την προσθήκη στοιχείων προοδευτικότητας σε αυτήν.¹⁶ Το τελευταίο διάστημα, προς το παρόν αποκλειστικά στην ακαδημαϊκή συζήτηση, φαίνεται να κερδίζει έδαφος η επιβολή ενός “φόρου Tobin”, ενός φόρου επί των χρηματοοικονομικών συναλλαγών (π.χ. European Commission 2011α). Η πλήρης αντίθεση εν προκειμένω ορισμένων, μεταξύ δε αυτών της Μεγάλης Βρετανίας, αποκλείει ένας τέτοιος φόρος να εισαχθεί στο προβλεπόμενο μέλλον, τουλάχιστον για την ΕΕ στο σύνολό της.

Η κατανομή των δαπανών του προϋπολογισμού ανά μεγάλη κατηγορία δαπανών είναι γνωστή: το μεγάλο μέρος κατευθύνεται στη κοινή αγροτική πολιτική, το αμέσως μικρότερο στην πολιτική συνοχής, ενώ όλες οι άλλες δαπάνες (με σημαντικότερη τις επενδύσεις στην έρευνα και την καινοτομία) καλύπτουν αναλογικά ελάχιστο ποσοστό. Η διακρατική σύγκρουση γύρω από τα μερίδια αυτά είναι πάντοτε παρούσα, με τρία μεγάλα μπλοκ κρατών-μελών (παρόλο ότι συχνά ο αριθμός των κρατών που ανήκουν συγχρόνως και στις πρώτες δύο ομάδες είναι μεγάλος): των κρατών που επιμένουν στη διατήρηση υψηλού ποσοστού για τον αγροτικό τομέα, των κρατών “της συνοχής”, και εκείνων που πιέζουν για “εκσυγχρονισμό” του προϋπολογισμού, για να καταστεί δηλαδή λιγότερο μέσο διακρα-

15 Πλήρεις επισκοπήσεις των κριτηρίων, πλεονεκτημάτων και μειονεκτημάτων των επίδοξων νέων “ιδίων πόρων” παρέχονται στις αναλύσεις της Επιτροπής (European Commission, 2011α, και την παλαιότερη European Commission, 1998), και σε εκείνες που έγιναν για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (Begg et al. 1997, Lamassoure 2007, και παλαιότερα Begg et al. 1997). Βλ. ακόμη Heinemann (2008), αλλά και Gros and Micossi (2005), Enderlein, Lindner, Calvo-Gonzalez and Ritter (2005).

16 Ας σημειωθεί, πάντως, ότι ουδέποτε συζητήθηκε σοβαρά να εισαχθεί σε επίπεδο ΕΕ ένα σύστημα ανάλογο με το γερμανικό *Finanzausgleich*, ένα σύστημα δηλαδή που θα περιορίζει τις αποκλίσεις ως προς τη δημοσιονομική δυνατότητα ή/και τις δημοσιονομικές ανάγκες κρατών ή περιφερειών.

τικής αναδιανομής και περισσότερο μέσο παροχής των ευρωπαϊκών δημόσιων αγαθών – με κυρίαρχη θέση εδώ των δαπανών για έρευνα και καινοτομία. Οι δαπάνες για την έρευνα και την καινοτομία αποτελούν ίσως την πιο “ομοσπονδιακή” δαπάνη του προϋπολογισμού, μια και μόνο η ποιότητα των προτάσεων και όχι η κατανομή μεταξύ κρατών παίρνεται υπόψη στη διαδικασία αξιολόγησης της χρηματοδοτούμενης έρευνας. Ας σημειωθεί ότι οι ομάδες αυτές των χωρών δεν συμπίπτουν με την κλασική διάκριση πλουσιότερων/φτωχότερων χωρών. Οι περισσότερες από τις φτωχότερες χώρες είναι μεν “καθαρά εισπράττοντες”, άλλες όμως “κερδίζουν” κατά κύριο λόγο από την κοινή αγροτική πολιτική (με μεγάλο σύμμαχό τους, και ιστορικά τον κυριότερο υποστηρικτή της ΚΑΠ, τη Γαλλία, παρότι αυτή είναι και μέλος της ομάδας των “καθαρά συνεισφερόντων”), άλλες δε ωφελούνται κυρίως από την πολιτική συνοχής.

Κρίσιμο κριτήριο για την τοποθέτηση κάθε κράτους στις σχετικές διαπραγματεύσεις αποτελεί ο “δείκτης απόδοσης”, ο οποίος εκφράζει το τι προσδοκά να εισπράξει ένα κράτος-μέλος από την αύξηση του κοινοτικού προϋπολογισμού που θα κατευθυνθεί προς μια κατηγορία δαπανών, υπό την προϋπόθεση ότι οι κλειδές κατανομής εσόδων και δαπανών δεν θα μεταβληθούν. Ένας δείκτης μεγαλύτερος της μονάδας δείχνει ότι το συγκεκριμένο κράτος, από τη συγκεκριμένη κατηγορία δαπανών, εισπράττει περισσότερο από ό,τι καταβάλλει. Το αποτέλεσμα της μέτρησης των δεικτών απόδοσης παρουσιάζεται στο τμήμα 2.4.2.

Αλλά και η μέθοδος κατανομής των ποσών στο εσωτερικό κάθε κατηγορίας συζητείται συγχρόνως. Παρόλο ότι η διαδικασία υιοθέτησης των νομοθετικών πράξεων για τον τρόπο λειτουργίας της ΚΑΠ, των Διαρθρωτικών Ταμείων, της έρευνας και των άλλων πολιτικών τυπικά έπεται των μεγάλων αποφάσεων για το ύψος και τη δομή του συνολικού προϋπολογισμού, η συζήτηση στην πράξη διεξάγεται συγχρόνως. Αυτό είναι απόλυτα φυσικό, διότι τα δημοσιονομικά οφέλη κάθε κράτους από τη μια ή την άλλη πολιτική συναρτώνται άμεσα με τις ειδικές ρυθμίσεις π.χ. ως προς την επιλεξιμότητα κάθε ταμείου, τη μέθοδο υπολογισμού της έντασης της συμμετοχής, τον τρόπο εφαρμογής των αρχών της αιρεσιμότητας κ.λπ.. Το τελικό δημοσιονομικό αποτέλεσμα για κάθε κράτος από την εφαρμοζόμενη πολιτική συνοχής συναρτάται με τις αποφάσεις ως προς την επιλεξιμότητα για ενίσχυση της μιας ή της άλλης περιφέρειας, την ένταση της ενίσχυσης, και όλες τις προϋποθέσεις, τα κίνητρα και τους περιορισμούς που επιβάλλουν οι σχετικοί κανονισμοί. Όπως αναδεικνύουν πάντως και οι προσομοιώσεις στο τμήμα 2.4.3, το τελικό όφελος σπάνια αντανakλά την όποια αρχική πρόθεση δικαιοσύνης.

Τέλος, η διαπραγμάτευση αναπόφευκτα αναφέρεται και στις δημοσιονομικές επιστροφές, το αν αυτές θα συνεχίζουν να υφίστανται και αν θα αφορούν μόνο το Ηνωμένο Βασίλειο ή θα επεκτείνονται και προς τα άλλα κράτη – “καθαρά συνει-

σφέροντες”, αλλά και τη μέθοδο υπολογισμού τους, ποια κράτη καλούνται να συμμετάσχουν στην πληρωμή τους κ.λπ.. Το ζήτημα έρχεται και επανέρχεται στη διαπραγμάτευση κάθε νέου δημοσιονομικού πλαισίου, αλλά η απόκλιση είναι πάντοτε μεγάλη μεταξύ των αρχικών διακηρύξεων που ζητούν την κατάργηση του συστήματος των επιστροφών (ή έστω τη ριζική μεταρρύθμισή του) και των τελικών αποφάσεων, που επιβεβαιώνουν απλώς το *status quo*.

Το πολύπλοκο των διαπραγματεύσεων συνίσταται, επομένως, όχι μόνο στο μεγάλο αριθμό ζητημάτων, με σημαντικές και όχι πάντοτε προς την ίδια κατεύθυνση επιπτώσεις για κάθε κράτος, αλλά και στο ότι η συζήτηση διεξάγεται σε πολλά επίπεδα: στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, στο Συμβούλιο που το προετοιμάζει και στα ειδικά Συμβούλια για κάθε μεγάλη κατηγορία – το Συμβούλιο Υπουργών Γεωργίας για την Κοινή Αγροτική Πολιτική, το Συμβούλιο Υπουργών Ανταγωνιστικότητας για την έρευνα κ.ο.κ.

Σε αυτά προστίθεται μια, άλλοτε ρητή και άλλοτε λανθάνουσα, διαθεσμική διαπραγμάτευση, με ποικίλες δια-θεσμικές συμμαχίες και δια-θεσμικές συγκρούσεις. Το ολοένα και πιο κυρίαρχο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο έχει, και υπογραμμίζει συνεχώς ότι έχει, τον αποφασιστικό λόγο, ενώ το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο διεκδικεί επιβεβαίωση του αυξημένου ρόλου που του δίνει εν προκειμένω η τελευταία Συνθήκη. Από την πλευρά της, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή επιδιώκει επίσης την επιβεβαίωση του δικού της ρόλου, που απορρέει από το αποκλειστικό δικαίωμα πρωτοβουλίας στα κοινοτικά ζητήματα που της δίνει η Συνθήκη. Συγχρόνως, κινείται ανάμεσα στην αναζήτηση ρεαλιστικού ρόλου “έντιμου διαμεσολαβητή” και στην προάσπιση ενός αυξημένου προϋπολογισμού, όπως θα προέβλεπε και η κλασική βεμπεριανή ανάλυση των επιδιώξεων κάθε γραφειοκρατίας.

2.1.5 Ασυμμετρίες και στρεβλώσεις

Η μεγάλη ασυμμετρία μεταξύ του προϋπολογισμού και της γενικότερης δράσης της ΕΕ έγκειται ακριβώς στις οικονομικές λειτουργίες που υπηρετούν. Η αμιγώς και υποχρεωτικά διακρατική αναδιανεμητική λογική του κοινοτικού προϋπολογισμού είναι εκείνη που δεν του επιτρέπει να λειτουργήσει ως θεσμός πρόωθησης των κλασικών δημοσιονομικών λειτουργιών.

Ιδιαίτερα ως προς τις αποφάσεις για την αποδοτικότερη κατανομή των πόρων, ενώ είναι γεγονός ότι η ΕΕ παίζει στους περισσότερους τομείς πολιτικής σημαντικό και ολοένα μεγαλύτερο ρόλο, αυτό δεν αντικατοπτρίζεται στον κοινοτικό προϋπολογισμό. Ενώ η αποδοτικότερη λειτουργία της αγοράς, με την ενίσχυσή της, αλλά και τη διόρθωσή της εκεί όπου παρουσιάζονται οι μεγαλύτερες αποτυχίες της, όπως για παράδειγμα στον τομέα του περιβάλλοντος, αποτελεί αντικείμενο σχεδόν

του συνόλου της κοινοτικής δράσης, η ίδια η ΕΕ εκχωρεί στον προϋπολογισμό της ουσιαστικά μόνο αναδιανεμητικό μεταξύ των κρατών ρόλο.

Ας σημειωθεί ότι η ταξινόμηση των λειτουργιών της δημόσιας πολιτικής σε τρεις μεγάλες κατηγορίες (αποδοτική λειτουργία αγοράς, αναδιανομή, σταθεροποίηση) δεν οδηγεί και ευθέως σε ταξινόμηση ως προς τα μέσα άσκησης, τα εργαλεία άσκησης της πολιτικής αυτής. Παρόλο ότι συχνά, κάπως διαισθητικά, η αποδοτική κατανομή συνδέεται με ρυθμιστικού χαρακτήρα δράσεις, ενώ η αναδιανομή με δράσεις δημοσιονομικού χαρακτήρα, η γενίκευση αυτή δεν ισχύει έτσι απόλυτα στο εσωτερικό των χωρών. Αναδιανομή μπορεί να επιτευχθεί με ρυθμιστικού χαρακτήρα μέτρα και η αντιμετώπιση αποτυχιών της αγοράς επιτυγχάνεται συχνά με φορολογία, π.χ. των βιομηχανιών που ρυπαίνουν. Γενικότερα δε, τα δημοσιονομικά εργαλεία χρησιμοποιούνται και για τις τρεις λειτουργίες.

Στην ΕΕ, όπως ήδη αναφέρθηκε, και αν ακόμη κάποια ευρωπαϊκά δημόσια αγαθά περιλαμβάνονται στον προϋπολογισμό, όπως κυρίως η έρευνα, οι δαπάνες για την οποία τα τελευταία χρόνια αυξάνουν ραγδαία, αυτό που κάθε φορά εξετάζεται στη μεγάλη διακρατική διαπραγμάτευση (έστω συγκαλυμμένα) είναι οι δημοσιονομικές τους συνέπειες, το πόσα δηλαδή θα εισπράξει κάθε χώρα από τις δαπάνες αυτές, η περίφημη αρχή του “juste retour” – της “δίκαιης επιστροφής”. Το ότι η μεταφορά πόρων μέσω του προϋπολογισμού προς κράτη ή περιφέρειες, μέσω π.χ. των Διαρθρωτικών Ταμείων, συνοδεύεται από συγκεκριμένους όρους ευρωπαϊκού ενδιαφέροντος δεν την καθιστά ευρωπαϊκό δημόσιο αγαθό.¹⁷ Στην περίπτωση π.χ. της έρευνας έχουμε παροχή ευρωπαϊκού δημόσιου αγαθού που η παροχή του στρεβλώνεται διότι προσλαμβάνεται από τα κράτη ως δημοσιονομική παροχή. Στην περίπτωση των Διαρθρωτικών Ταμείων έχουμε διακρατική μεταφορά πόρων, στην οποία η θέσπιση δεσμευτικών όρων επιχειρεί να προσδώσει χαρακτήρα ευρωπαϊκού δημόσιου αγαθού.

Η αναδιανεμητική διαπροσωπική λειτουργία αντανakλάται (μερικώς, έστω) στον κοινοτικό προϋπολογισμό μόνο ως προς τον αγροτικό τομέα. Πέραν αυτού, ο κοινοτικός προϋπολογισμός πράγματι δεν στοχεύει στην αναδιανομή μεταξύ προσώπων. Ακόμα και στις περιπτώσεις όπου επιτελείται μια τέτοια αναδιανομή, αυτή έρχεται ως αποτέλεσμα της επιδίωξης άλλων στόχων. Άλλωστε, η αναδιανομή μεταξύ προσώπων παραμένει ουσιαστικά έξω από τις αρμοδιότητες της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Μεγάλη είναι η στρέβλωση ως προς τα χρησιμοποιούμενα εργαλεία πολιτικής στην περίπτωση της τρίτης από τις κλασσικές οικονομικές λειτουργίες, της μακροοικονομικής σταθεροποιητικής πολιτικής. Η στρέβλωση έγκειται στο ότι η αρμο-

¹⁷ Σημειώνεται ότι είναι άλλο η υποχρεωτική κατεύθυνση των πόρων π.χ. των Διαρθρωτικών Ταμείων προς συγκεκριμένες δράσεις, από την αιρεσιμότητα (conditionality), η οποία με τη σειρά της μπορεί να πάρει διαφορετικές μορφές, έκταση και βάθος, και να αναφέρεται από την αποτελεσματικότερη χρήση των πόρων, μέχρι την ασκούμενη από το κράτος-μέλος οικονομική (και όχι μόνο οικονομική) πολιτική γενικότερα.

διότητα ως προς το ένα σκέλος της πολιτικής αυτής —τη νομισματική πολιτική (συμπεριλαμβανόμενης της συναλλαγματικής)— έχει, τουλάχιστον ως προς τις χώρες της ευρωζώνης, εκχωρηθεί πλήρως στην ΕΕ, ενώ ως προς το άλλο —τη δημοσιονομική πολιτική— η αρμοδιότητα παραμένει διάσπαρτη στις πρωτεύουσες των κρατών-μελών, στο δε κεντρικό επίπεδο ασκείται πολύ περιορισμένα, μόνο έμμεσα, και σχεδόν αποκλειστικά με “ήπια μέσα”.¹⁸ Η άσκηση κεντρικής αντικυκλικής σταθεροποιητικής πολιτικής παραμένει αδύνατη. Η ανυπαρξία κοινοτικού δημοσιονομικού μέσου για την αντιμετώπιση μιας μεγάλης ύφεσης της ΕΕ στο σύνολό της καθίσταται ακόμη πιο αισθητή όταν οι οικονομικοί κύκλοι διαφορετικών κρατών-μελών είναι ασύμμετροι.

Η πρόσφατη οικονομική κρίση έδειξε ότι η στρέβλωση αυτή δεν μπορεί να συνηχιστεί και ότι νομισματική ένωση δεν μπορεί να υπάρξει αν δεν ολοκληρωθεί η “ανολοκλήρωτη Συνθήκη του Μάαστριχτ”. Οι προτάσεις είτε για να παίξει το ρόλο αυτό ο κοινοτικός προϋπολογισμός (ή ένας ξέχωρος προϋπολογισμός της ευρωζώνης), είτε για να υπάρξει ένα ειδικό σχήμα αυτόματων ή ημιαυτόματων σταθεροποιητικών μηχανισμών αντιμετώπισης των εθνικών κύκλων συζητούνται ευρύτατα (βλ. π.χ. τα ιδιαίτερα εμπειριστατωμένα Wolff 2012, Pisani-Ferry, Vihriala, Wolff 2013, Enderlein, Guttenberg, Spiess 2013), και εμφανίζονται ήδη και σε επίσημα κείμενα προτάσεων, όπως η “έκθεση των τεσσάρων προέδρων” (Van Rompuy, Barroso, Juncker, Draghi 2012) και τα σχετικά κείμενα της Επιτροπής (European Commission 2012 και European Commission 2013).

Η εξήγηση ως προς τη μεγάλη ασυμμετρία, δηλαδή ότι ο προϋπολογισμός είναι σχεδόν αποκλειστικά μέσο διακρατικής μεταφοράς πόρων ενώ η παροχή των ευρωπαϊκών δημόσιων αγαθών γίνεται σχεδόν αποκλειστικά μέσω ρυθμιστικών εργαλείων, θα πρέπει να αναζητηθεί στον τρόπο λήψης αποφάσεων. Για την κοινοτική πολιτική, ως προς τα ρυθμιστικού χαρακτήρα εργαλεία, ισχύει η λεγόμενη “κοινοτική μέθοδος”, τα κύρια συστατικά της οποίας είναι ότι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προτείνει (διατηρεί δηλαδή το αποκλειστικό “προνόμιο πρωτοβουλίας”) και το Κοινοβούλιο συναποφασίζει μαζί με το Συμβούλιο, και μάλιστα πλειοψηφικά, χωρίς να απαιτείται ομοφωνία.

Αντίθετα, για τα μέτρα δημοσιονομικού χαρακτήρα η ίδια η Συνθήκη προβλέπει ότι απαιτείται ομοφωνία όλων των κρατών. Όλες οι προσπάθειες, κατά τις τελευταίες δεκαετίες, της Επιτροπής και όλων των φεντεραλιστικών τάσεων για να αλλάξει αυτή η απαιτούμενη ομοφωνία έχουν αποτύχει. Από τη στιγμή που έστω και μια χώρα έχει δικαίωμα άσκησης βέτο στη δημοσιονομικού χαρακτήρα απόφαση, η Επιτροπή χάνει ουσιαστικά τον προνομιακό της ρόλο και η τελική απόφαση είναι

18 Σχετικά με τους έμμεσους, όχι πάντοτε ορατούς, τρόπους άσκησης της δημοσιονομικής πολιτικής στο επίπεδο της ΕΕ βλ. π.χ. Μητσός (2009).

αποκλειστικά αποτέλεσμα διακρατικής διαπραγμάτευσης. Συμμαχίες που θα οδηγούσαν σε λύση “ευρωπαϊκού ενδιαφέροντος” δεν είναι δυνατές.

Η πόλωση αυτή μεταξύ πολιτικών και τρόπου λήψης αποφάσεων εξηγεί την ασυμμετρία συνολικής κοινοτικής πολιτικής και της δημοσιονομικής της έκφρασης ως προς την προώθηση συγκεκριμένων οικονομικών λειτουργιών, βοηθά όμως επίσης στην εξήγηση γιατί κάποια εργαλεία πολιτικών οι οποίες σε μεγάλο βαθμό έχουν εκχωρηθεί στην ΕΕ παραμένουν αποκλειστικά σε εθνικό επίπεδο, αλλά ακόμη γιατί κάποιες πολιτικές στο σύνολο τους παραμένουν περισσότερο σε εθνικό επίπεδο παρά τις περί του αντιθέτου διακηρύξεις. Στην πρώτη κατηγορία, της άνισης μεταφοράς εργαλείων πολιτικής, το καλύτερο ίσως παράδειγμα είναι εκείνο της περιβαλλοντικής πολιτικής, η οποία σε μεγάλο πλέον βαθμό έχει εκχωρηθεί στην ΕΕ. Ωστόσο, στο οπλοστάσιο της ΕΕ δεν περιλαμβάνονται τα φορολογικά και τα άλλα δημοσιονομικά κλασσικά εργαλεία άσκησης της περιβαλλοντικής πολιτικής, λόγω της εφαρμοζόμενης εν προκειμένω διακρατικής μεθόδου λήψης αποφάσεων. Η ερευνητική πολιτική αποτελεί ίσως το εμφανέστερο παράδειγμα πολιτικής, για την οποία ενώ τόσο τα δεοντολογικά επιχειρήματα που στηρίζουν την παροχή του δημόσιου αγαθού της έρευνας στο “συγκεντρωτικότερο” επίπεδο όσο και η εκφρασμένη βούληση των κρατών-μελών τάσσονται υπέρ της εκχώρησης της σχετικής αρμοδιότητας πολύ περισσότερο προς την ΕΕ, κάτι τέτοιο στην πράξη δεν γίνεται διότι δεν νοείται ερευνητική πολιτική χωρίς την παροχή δημοσιονομικών πόρων είτε ως (συν-)χρηματοδότηση του ερευνητικού έργου, είτε ως φορολογική απαλλαγή. Αυτό όμως και πάλι δεν είναι εφικτό, λόγω του διακρατικού χαρακτήρα λήψης απόφασης για οποιοδήποτε δημοσιονομικό μέτρο.

Ο αριθμός των προτάσεων για μεταβολή του δημοσιονομικού καθεστώτος της ΕΕ είναι μεγάλος και αυξανόμενος, με κάποια περιοδικότητα πάντως και ιδιαίτερη παρουσία το διάστημα λίγο πριν από την ανά πενταετία (περίπου) συζήτηση για το νέο δημοσιονομικό πλαίσιο. Κάποιες από τις προτάσεις αυτές βρίσκουν τη θέση τους σε επιστημονικά περιοδικά, ενώ άλλες συζητούνται στο πλαίσιο των διαφόρων ευρωπαϊκών think tanks και σε ημερίδες, συνέδρια κ.λπ. που οργανώνει η Επιτροπή ή το Κοινοβούλιο.¹⁹ Οι περισσότερες αναζητούν τη δομή του προϋπολογισμού που θα μεγιστοποιεί την “ευρωπαϊκή προστιθέμενη αξία”, είτε με κάλυψη των οικονομικών λειτουργιών που δεν καλύπτονται (κυρίως της μακροοικονομικής σταθεροποιητι-

¹⁹ Ενδεικτικά αναφέρονται μεταξύ των πιο πρόσφατων τα Iozzo, Micossi, Salvemini 2008, Begg 2009 και 2010, Tarschys (ed.) 2011, Neheider and Santos 2011, Heinemann 2010, και ECORYS, CPB (Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis), IFO (Institute for Economic Research) 2008. Επίσης, οι προτάσεις της Επιτροπής μαζί με τα Έγγραφα Εργασίας που τις συνοδεύουν (European Commission 2011α και 2011β), καθώς και οι άλλες μελέτες και οι προτάσεις που κατατέθηκαν στις σχετικές ημερίδες που οργάνωσε το Γραφείο Συμβούλων Ευρωπαϊκής Πολιτικής (BEPA) της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

κής πολιτικής), είτε μέσω μιας καλύτερης ισορροπίας μεταξύ δημοσιονομικών και ρυθμιστικών εργαλείων άσκησης της πολιτικής, μέσω δηλαδή μεγαλύτερης δημοσιονομικής έμφασης στην παροχή των “ευρωπαϊκών δημόσιων αγαθών”.

Ακόμη πάντως και στο πλαίσιο αυτών των ακαδημαϊκών διεργασιών και συζητήσεων, η διάσταση της κατανομής των βαρών μεταξύ των κρατών-μελών είναι πάντοτε παρούσα, συχνά κάπως σιωπηρά και συγκεκαλυμμένα. Το καθαρό δημοσιονομικό όφελος δεν αναφέρεται ρητά, ούτε η περιφημη “*juste retour*” (“δίκαιη επιστροφή”). Οι χρησιμοποιούμενοι όροι είναι η “ισόρροπη κατανομή οφέλους-βάρους” ή και η “δίκαιη αναδιανομή”. Οι προτάσεις αφορούν τη δομή των εσόδων του προϋπολογισμού, αλλά και τη δομή των δαπανών. Ο συνηθέστερος στόχος είναι η Κοινή Αγροτική Πολιτική, η οποία συγκεντρώνει τα πυρά εκείνων που θεωρούν ένδειξη οπισθοδρομικότητας του προϋπολογισμού το ότι το μεγαλύτερο μέρος του αφορά μια συγκεκριμένη ομάδα πολιτών, εκείνων που την βλέπουν ως εμπόδιο στην ανάπτυξη των διεθνών εμπορικών σχέσεων με εκτός ΕΕ χώρες (περισσότερο ή λιγότερο αναπτυγμένες), εκείνων που δεν κατανοούν γιατί ο φορολογούμενος του κράτους Α θα πρέπει να επιδοτεί τον αγρότη του κράτους Β, εκείνων που επιμένουν στον αντι-προοδευτικό χαρακτήρα των σχετικών ρυθμίσεων (το κατά τον Richard Baldwin “*dooh nibor*” – από την αντιστροφή των γραμμάτων του Robin Hood [Baldwin, R.E. (2005)]) κ.ο.κ. Σπάνια μια πολιτική συνεχίζει να υπάρχει σε πείσμα τόσων εχθρών, και παρά τα μόνο εχθρικά πυρά που δέχεται, ακόμη και από τους άμεσα ενδιαφερόμενους – τους αγρότες.

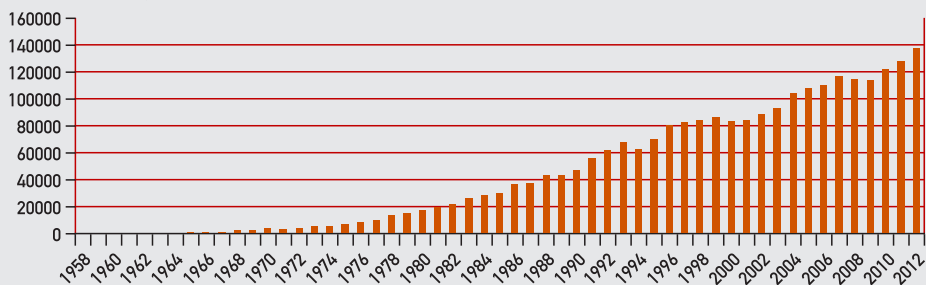
2.2 Η διαχρονική εξέλιξη του κοινοτικού προϋπολογισμού²⁰

2.2.1 Εξέλιξη του συνολικού προϋπολογισμού

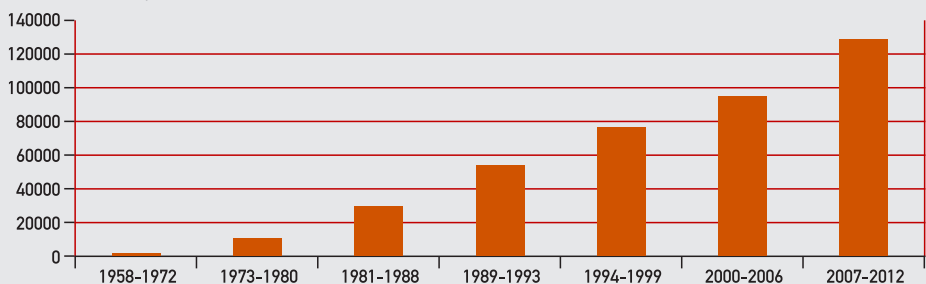
Το συνολικό ύψος του κοινοτικού προϋπολογισμού σε τρέχουσες τιμές αυξάνεται σταθερά και από 81 εκατ. ευρώ το 1958 ξεπερνά τα 135 δισεκ. ευρώ το 2012 (Διάγραμμα 2.1). Η μέση ετήσια αύξηση την τελευταία 30ετία ήταν περίπου 7%. Ας υπενθυμιστεί επίσης ότι ο αριθμός των κρατών-μελών αυξάνεται επίσης (από έξι

²⁰ Τα όσα περιλαμβάνονται στο τμήμα αυτό και τα αμέσως επόμενα αποτελούν μέρος μιας ευρύτερης αδημοσίευτης εργασίας του Αχ. Μητσού για την αναδιανεμητική λειτουργία του κοινοτικού προϋπολογισμού. Τα στοιχεία που χρησιμοποιήθηκαν συγκέντρωσε και επεξεργάστηκε αρχικά ο Θεόδ. Αλεξέλλης. Η κυριότερη πρωτογενής πηγή στοιχείων είναι η Έκθεση Προϋπολογισμού που παρουσιάζει (συνήθως) ετησίως η Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Η τελευταία δημοσιευμένη σχετική έκθεση είναι η European Commission (2013), *EU Budget 2012, Financial Report*, 2013. Στοιχεία για το 2013, όποτε εμφανίζονται, προέρχονται από το European Commission (2014), *Budget 2013 in figures*. Σημειώνεται ότι η σύγκριση των στοιχείων είναι συχνά πολύπλοκη διότι μεταβάλλεται η ταξινόμηση σε κατηγορίες κλπ. Χαρακτηριστικότερο παραδείγματα αποτελεί το αναπτυξιακό τμήμα των δαπανών της γεωργίας, το οποίο άλλοτε περιλαμβάνεται μαζί με τις δαπάνες της γεωργίας και άλλοτε με τις δαπάνες της συνοχής.

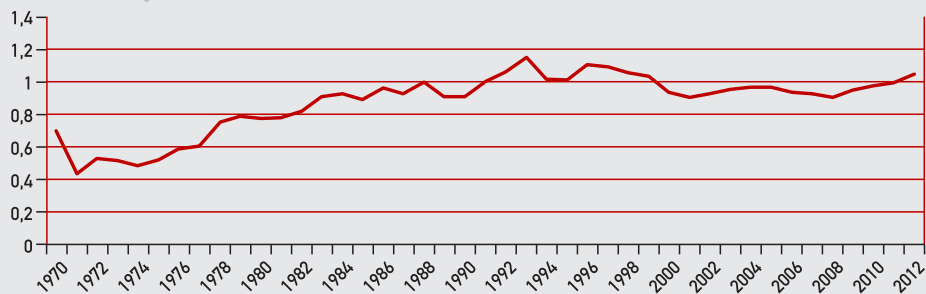
Διάγραμμα 2.1 Εξέλιξη του κοινοτικού προϋπολογισμού 1958-2012, πληρωμές (εκατ. ευρώ)



Διάγραμμα 2.2 Συνολικός κοινοτικός προϋπολογισμός ανά προγραμματική περίοδο (εκατ. ευρώ)



Διάγραμμα 2.3 Κοινοτικός προϋπολογισμός ως ποσοστό του κοινοτικού ΑΕΠ, 1970-2012



Πηγή: Για τις πηγές των στοιχείων που χρησιμοποιήθηκαν στα διαγράμματα και τους πίνακες (όπου δεν αναφέρεται διαφορετικά), βλ. υποσημείωση 20 του κύριου κειμένου.

Σημείωση: Όπου στα διαγράμματα και τους πίνακες αναφέρεται "κοινοτικό ΑΕΠ" εννοείται το άθροισμα των ΑΕΠ των κρατών-μελών της ΕΕ.

μέλη σε εννέα το 1973, σε δέκα το 1981, σε δώδεκα το 1986, σε δεκαπέντε το 1995, σε εικοσιπέντε το 2004 και σε είκοσι επτά το 2007), με λογική επίπτωση και στο συνολικό προϋπολογισμό.

Η ίδια εικόνα της σταθερής αύξησης σχηματίζεται αν αθροιστούν οι κοινοτικοί προϋπολογισμοί στη βάση των “μεγάλων προγραμματικών περιόδων” (Διάγραμμα 2.2). Την περίοδο 2007-2012 η αύξηση σε σχέση με την περίοδο 2000-06 ήταν 36%, έναντι 24% της περιόδου 2000-06 σε σχέση με την περίοδο 1994-99, στην οποία όμως η αύξηση σε σχέση με την προηγούμενη περίοδο ήταν της τάξεως του 41%, και η αύξηση της περιόδου 1989-1993 σε σχέση με την περίοδο 1981-88 ήταν 83%.²¹ Οι μεγάλες αυτές αυξήσεις ήταν αποτέλεσμα των λεγόμενων “πρώτου” και “δευτέρου πακέτου Delors”.

Η εικόνα του συνεχώς αυξανόμενου κοινοτικού προϋπολογισμού αλλάζει αν το συνολικό ύψος του προϋπολογισμού υπολογιστεί ως ποσοστό του αθροίσματος των ΑΕΠ των κρατών-μελών. Την τελευταία τριακονταετία, με εξαίρεση κάποια άλματα στις αρχές της δεκαετίας του 1990, το ύψος του προϋπολογισμού κυμαίνεται σταθερά γύρω από το 1% του αθροίσματος αυτού (Διάγραμμα 2.3). Ο κοινοτικός προϋπολογισμός, σε αντίθεση με την κρατούσα άποψη (ιδίως στο εσωτερικό των “ευρωσκεπτικιστριών” χωρών), δεν αυξάνεται περισσότερο από το συνολικό εισόδημα/προϊόν. Παραμένει “νάνος”, και οι “μάχες” που έδωσαν κατά καιρούς οι εκπρόσωποι των κυρίως ωφελούμενων από τον προϋπολογισμό κρατών για αύξηση του ποσοστού του συνολικού εισοδήματος που θα αποτελούσε το ανώτατο όριο αποδείχθηκαν μάλλον άχρηστες, δεδομένου ότι το ύψος του προϋπολογισμού όχι μόνο δεν έφθασε τα εν λόγω όρια, αλλά απομακρύνεται από αυτά.

2.2.2 Εξέλιξη των μεγάλων κατηγοριών εσόδων του προϋπολογισμού

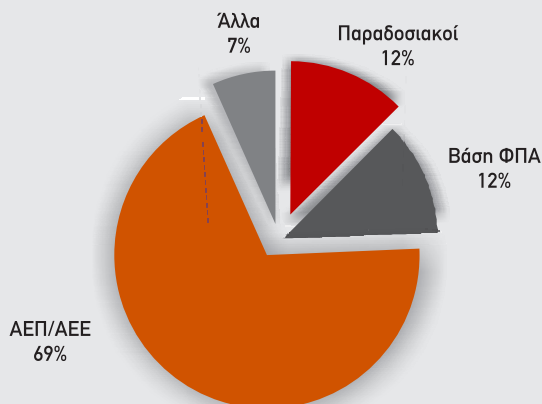
Το 80% περίπου των εσόδων του κοινοτικού προϋπολογισμού προέρχεται από τις απευθείας εισφορές των κρατών-μελών στη βάση του Ακαθάριστου Εθνικού Εισοδήματός τους και από τις αντίστοιχες εισφορές στη βάση της αξίας της φορολογητέας ύλης του φόρου προστιθέμενης αξίας.²² Οι λεγόμενοι “παραδοσιακοί πόροι” (δασμοί και αγροτικές εισφορές) έχουν περιοριστεί στο 13%.

Οι άμεσες εισφορές των κρατών-μελών με βάση το Ακαθάριστο Εθνικό Εισόδημα παραμένουν τα τελευταία χρόνια σταθερά η σημαντικότερη πηγή εσόδων του

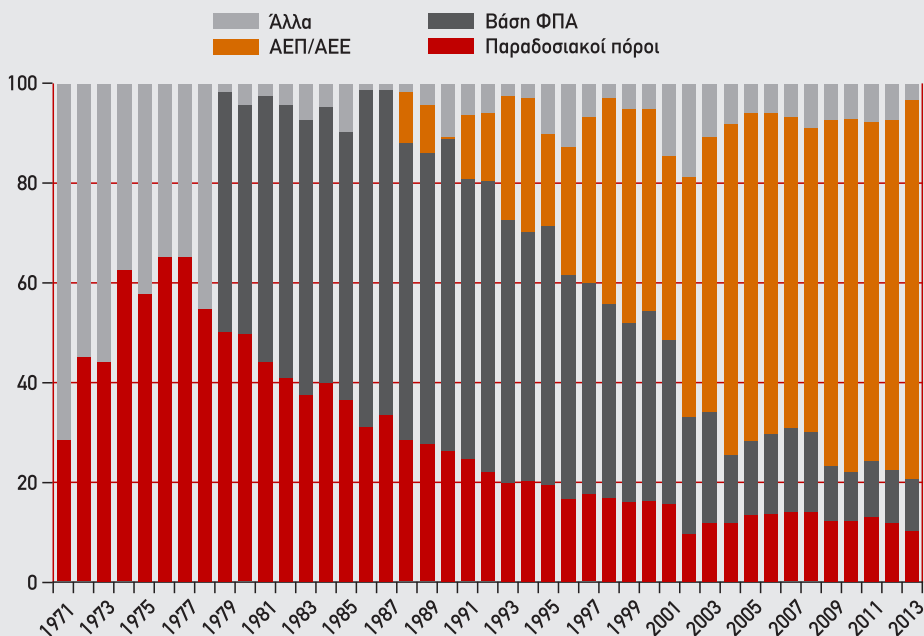
²¹ Ας σημειωθεί ότι η επιλογή του αρχικού και του τελικού ετήσιου προϋπολογισμού ανά “μεγάλη προγραμματική περίοδο” είναι κάπως αυθαίρετη, λόγω της συχνής καθυστέρησης στην έναρξη εφαρμογής των εκάστοτε αποφάσεων.

²² Σημειώνεται ότι τα κράτη-μέλη δεν συνεισφέρουν ένα προκαθορισμένο ποσοστό των εσόδων τους από τον Φόρο Προστιθέμενης Αξίας, αλλά ένα σταθερό για όλες τις χώρες ποσοστό της αξίας των φορολογούμενων με ΦΠΑ αγαθών και υπηρεσιών. Άλλωστε, η ΕΕ καθορίζει τη φορολογητέα βάση και όχι το ύψος των συντελεστών.

Διάγραμμα 2.4 Κοινοτικοί προϋπολογισμοί 2007-2013. Βασικές κατηγορίες εσόδων



Διάγραμμα 2.5 Μακροχρόνια (1970-2013) εξέλιξη εσόδων του κοινοτικού προϋπολογισμού, ανά κατηγορία



κοινοτικού προϋπολογισμού (μεταξύ δύο τρίτων και 70%). Η εισφορά βάσει του Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος ή Εισοδήματος έφθασε στα ποσοστά αυτά σταδιακά, από την εισαγωγή της στα τέλη της δεκαετίας του 1980, υποκαθιστώντας την “εισφορά ΦΠΑ”, η οποία με τη σειρά της είχε υποκαταστήσει τους δασμούς κ.λπ., τους μόνους δηλαδή αυθεντικά “ιδιους πόρους” της ΕΕ (Διάγραμμα 2.5).

2.2.3 Εξέλιξη των μεγάλων κατηγοριών δαπανών του προϋπολογισμού

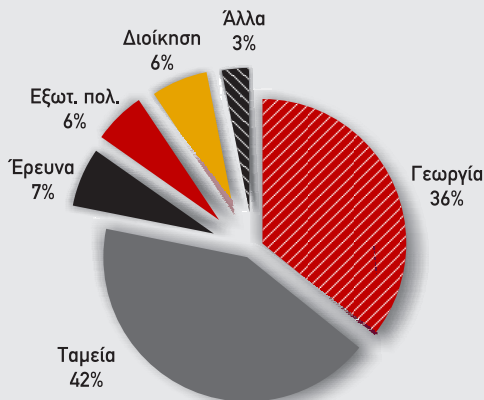
Η εικόνα την τελευταία περίοδο ως προς την κατανομή του συνολικού προϋπολογισμού ανά μεγάλη κατηγορία δαπανών δείχνει ότι οι δαπάνες για τις πληρωμές και άμεσες ενισχύσεις του αγροτικού τομέα καλύπτουν το 36%, ενώ αν συνυπολογιστούν οι αναπτυξιακές, διαρθρωτικές δαπάνες του τομέα αυτού, η γεωργία και η αλιεία συνολικά καλύπτουν περίπου το 45% του κοινοτικού προϋπολογισμού. Η πολιτική συνοχής (αν συνυπολογιστούν το Περιφερειακό Ταμείο, το Κοινωνικό Ταμείο, το Ταμείο Συνοχής, αλλά και το Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης) ξεπερνά το 40%, και η έρευνα, πρώτη μεταξύ των άλλων εσωτερικών και εξωτερικών πολιτικών, καλύπτει γύρω στο 5%.

Μεταξύ των δύο μεγάλων κατηγοριών, πολύ μεγάλη αύξηση παρουσιάζουν οι δαπάνες της πολιτικής συνοχής, οι οποίες πολλαπλασιάζονται τα τελευταία τριάντα χρόνια. Αντίθετα, όσον αφορά την Κοινή Αγροτική Πολιτική αυτό που μεταβάλλεται σημαντικά είναι ο χαρακτήρας και τα ποιοτικά της χαρακτηριστικά. Οι διάφορες μεγάλες μεταρρυθμίσεις της προσέδωσαν ολοένα λιγότερο χαρακτήρα άμεσης επιδότησης της τιμής των προϊόντων (κυρίως λόγω των προβλημάτων που οι επιδοτήσεις αυτές δημιουργούσαν στην ΕΕ στο πλαίσιο του Παγκόσμιου Οργανισμού Εμπορίου) και αντίθετα, την συνέδεσαν περισσότερο με περιβαλλοντικούς στόχους, την διέυρυναν επιφέροντας μια επανεξισορρόπηση ως προς τα καλυπτόμενα προϊόντα, και εισήγαγαν πλήθος άλλων μηχανισμών και ρυθμίσεων που μετέβαλαν σημαντικά την κατανομή οφέλους τόσο μεταξύ κρατών όσο και στο εσωτερικό των κρατών.

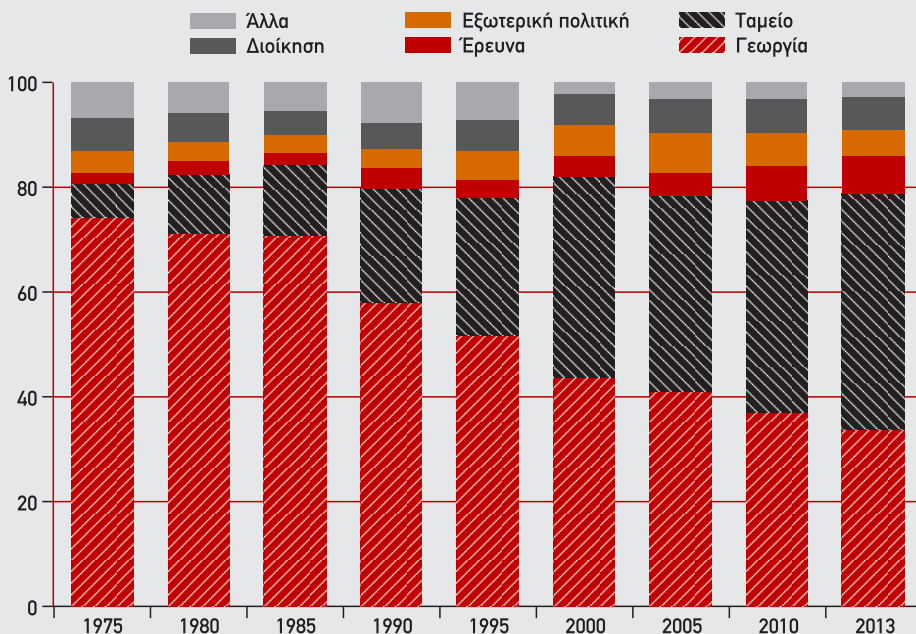
Οι μακροχρόνιες τάσεις της εξέλιξης των μεριδίων των κατηγοριών δαπανών δείχνουν μια συνεχή μείωση του μεριδίου της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής, με αντίστοιχη αύξηση του μεριδίου των δαπανών συνοχής. Οι δαπάνες για τη γεωργία αντιπροσωπεύουν το 74% του κοινοτικού προϋπολογισμού το 1975 και 34% το 2013, ενώ οι δαπάνες των “Διαρθρωτικών Ταμείων” από 6% το 1975 ανέρχονται στο 22% το 1990, για να φθάσουν το 45% το 2013 (Διάγραμμα 2.7).²³ Αξιοσημείωτη, επίσης, είναι και η αύξηση των δαπανών για την έρευνα τα τελευταία χρόνια.

²³ Η εξέλιξη των μεριδίων αυτών θα πρέπει πάντως να διαβάζεται λαμβάνοντας υπόψη ότι ο τρόπος που παρουσιάζονται τα στοιχεία στις εκθέσεις της Επιτροπής κ.λπ. όπως αναφέρθηκε ήδη, μεταβάλλεται συχνά. Η κυριότερη μεταβολή αφορά τον τρόπο παρουσίασης της εξέλιξης των δαπανών της αγροτικής ανάπτυξης.

Διάγραμμα 2.6 Κοινοτικοί προϋπολογισμοί 2007-2013: Βασικές κατηγορίες δαπανών



Διάγραμμα 2.7 Μακροχρόνια (1975-2013) εξέλιξη των δαπανών του Κοινοτικού Προϋπολογισμού, ανά κατηγορία (εκατοστιαία κατανομή σε %)



2.3 Συμμετοχή των κρατών-μελών στα έσοδα και τις δαπάνες του κοινοτικού προϋπολογισμού

2.3.1 Συμμετοχή κρατών στα συνολικά έσοδα

Περίπου το 70% των εσόδων του προϋπολογισμού τα τελευταία έτη προέρχεται από τις πέντε μεγάλες χώρες. Στο σύνολο του προϋπολογισμού (μετά τις επιστροφές στο Ηνωμένο Βασίλειο κ.λπ.), η Γερμανία συνεισέφερε το 2012 το 19,8%, ακολουθούμενη από τη Γαλλία (16,4%), την Ιταλία (13%), το Ηνωμένο Βασίλειο (12,1%) και την Ισπανία (8,7%) (Διάγραμμα 2.8).

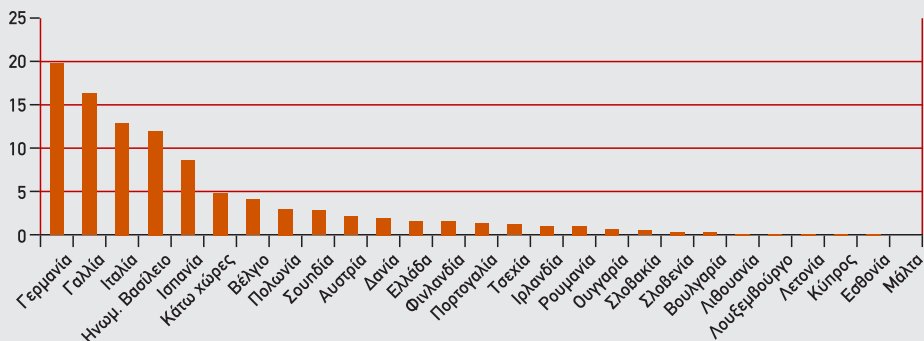
Η εικόνα, ως προς τις συνολικές εισφορές στον κοινοτικό προϋπολογισμό ανά κράτος-μέλος, μεταβάλλεται κάπως αν τα ποσά που η κάθε χώρα συνεισφέρει υπολογιστούν ως ποσοστό του ΑΕΠ κάθε χώρας (Διάγραμμα 2.9). Όπως είναι αναμενόμενο, η συσχέτιση της συμμετοχής στα έσοδα του προϋπολογισμού με το ΑΕΠ κάθε κράτους είναι μεγάλη, αποτέλεσμα της μεγάλης εξάρτησης του συνόλου των εσόδων από την απευθείας συμμετοχή κάθε χώρας βάσει του ΑΕΠ της. Οι διαφορές όμως από κράτος σε κράτος παραμένουν σημαντικές, με το Βέλγιο και τη Δανία να συνεισφέρουν περισσότερο από 1,4% του ΑΕΠ τους, ενώ από τις μεγαλύτερες χώρες η Γαλλία συνεισφέρει το 1,1%, η Γερμανία το 1%, η Ισπανία το 0,9% και το Ηνωμένο Βασίλειο, μετά τις επιστροφές, το 0,9%.

Το μεγαλύτερο μέρος των εσόδων του κοινοτικού προϋπολογισμού προέρχεται μεν από τις χώρες με τη μεγαλύτερη οικονομία (το μεγαλύτερο ΑΕΠ), όχι όμως και από τις περισσότερο ευημερούσες χώρες, αν το κατά κεφαλήν ΑΕΠ χρησιμοποιηθεί ως δείκτης ευημερίας. Το Διάγραμμα 2.10 που ακολουθεί απεικονίζει τη συνεισφορά στα έσοδα του προϋπολογισμού ανά κράτος-μέλος, με τα κράτη-μέλη να τοποθετούνται κατά φθίνουσα σειρά του κατά κεφαλήν ΑΕΠ. Η συσχέτιση μεταξύ των δύο είναι ουσιαστικά ανύπαρκτη (συντελεστής συσχέτισης: 0,143). Σε αντίθεση επομένως με ό,τι ίσως συχνά υποτίθεται, οι χώρες που συνεισφέρουν τα μεγαλύτερα ποσά δεν είναι και οι χώρες με το μεγαλύτερο κατά κεφαλήν ΑΕΠ.

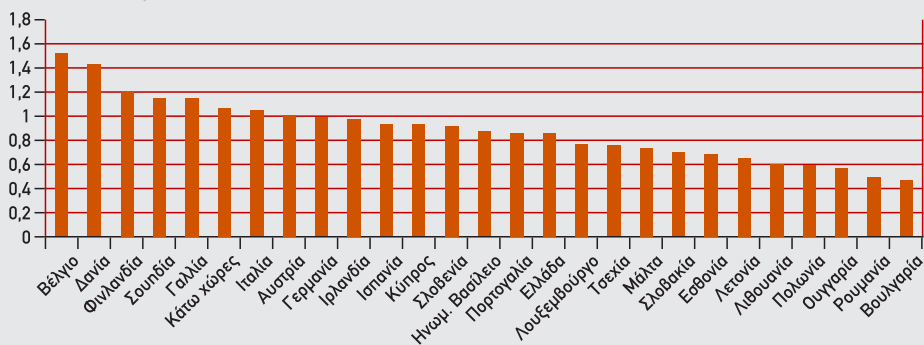
2.3.2 Συμμετοχή κρατών-μελών στις συνολικές δαπάνες

Η εικόνα της συνολικής συμμετοχής των κρατών-μελών στο σκέλος των δαπανών του κοινοτικού προϋπολογισμού δεν είναι η ίδια με εκείνη των εσόδων. Την περίοδο 2010-2012, η χώρα που συνολικά εισπράττει τα μεγαλύτερα ποσά από τον κοινοτικό προϋπολογισμό είναι η Πολωνία με 11,8%, ακολουθούμενη από την Ισπανία με 11,6%, τη Γαλλία με 11%, τη Γερμανία με 10,2%, και την Ιταλία με 8,5%.

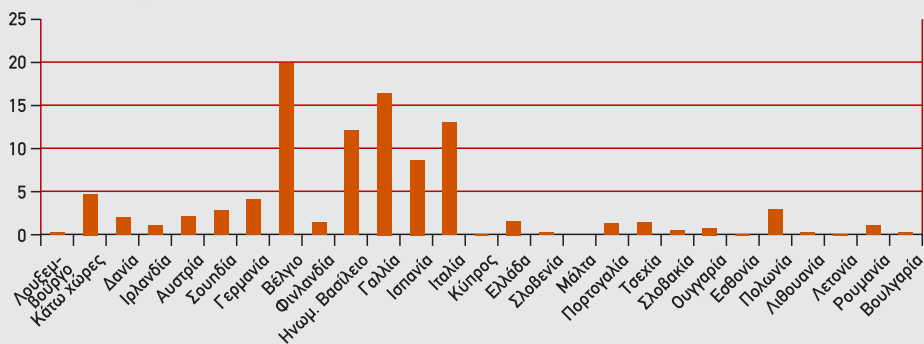
Διάγραμμα 2.8 Συμμετοχή (%) κρατών-μελών στα συνολικά έσοδα του κοινοτικού προϋπολογισμού, 2010-2012



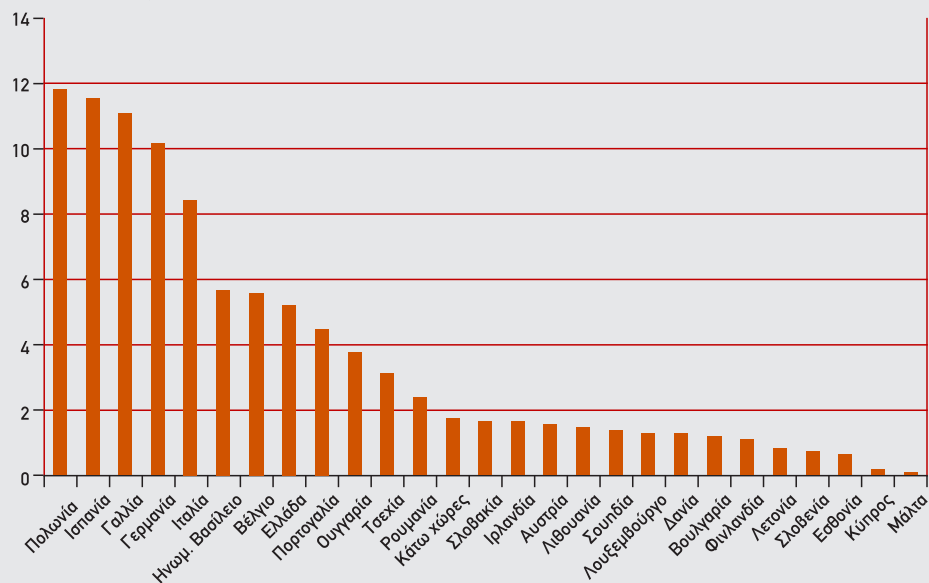
Διάγραμμα 2.9 Συμμετοχή κρατών-μελών στα έσοδα του κοινοτικού προϋπολογισμού ως ποσοστό του ΑΕΠ κάθε χώρας, 2010-2012



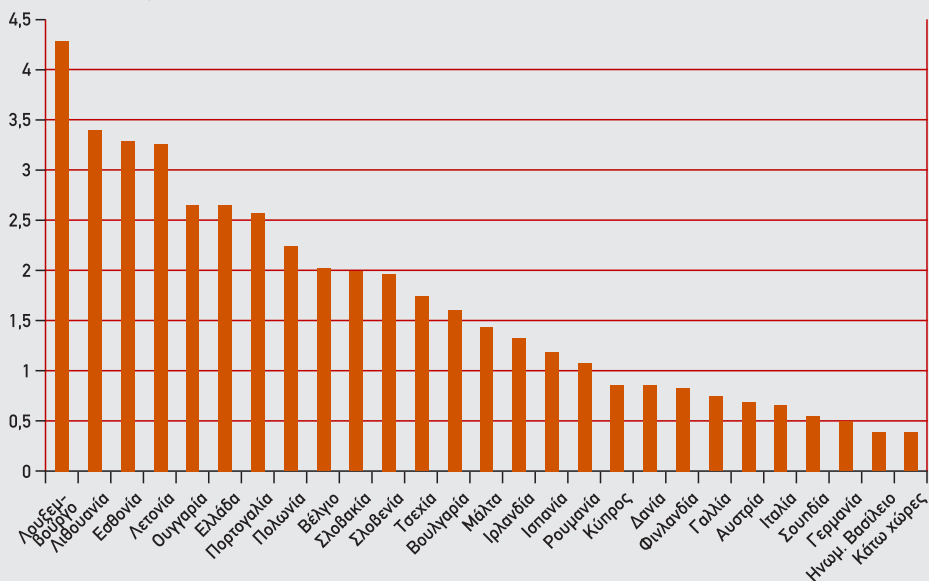
Διάγραμμα 2.10 Συμμετοχή κρατών-μελών, κατά φθίνουσα σειρά του κατά κεφαλήν ΑΕΠ, στα έσοδα του κοινοτικού προϋπολογισμού, 2010-2012



Διάγραμμα 2.11 Συμμετοχή (%) κρατών-μελών στις συνολικές δαπάνες του κοινοτικού προϋπολογισμού, 2010-2012



Διάγραμμα 2.12 Συμμετοχή κρατών-μελών στο σύνολο των δαπανών του κοινοτικού προϋπολογισμού ως ποσοστό του ΑΕΠ κάθε χώρας, 2010-2012



Το άθροισμα των έξι μεγαλύτερων χωρών (Γερμανία, Γαλλία, Ηνωμένο Βασίλειο, Ιταλία, Ισπανία και Πολωνία) πλησιάζει το 60% (Διάγραμμα 2.11).

Η συσχέτιση της συνολικής συμμετοχής των κρατών-μελών στις δαπάνες του κοινοτικού προϋπολογισμού, του συνόλου δηλαδή των απολαβών κάθε χώρας από τον κοινοτικό προϋπολογισμό, με το κατά κεφαλήν ΑΕΠ, είναι ανύπαρκτη, βελτιώνεται δε κάπως αν εξαιρεθούν το Βέλγιο και το Λουξεμβούργο, κράτη τα οποία εμφανίζονται να εισπράττουν το σύνολο σχεδόν των διοικητικών δαπανών της ΕΕ, λόγω της εγκατάστασης σε αυτά των κοινοτικών οργάνων. Και σε αυτή πάντως την περίπτωση, ο συντελεστής συσχέτισης είναι μόλις 0,25, επομένως στατιστικά ασήμαντος.

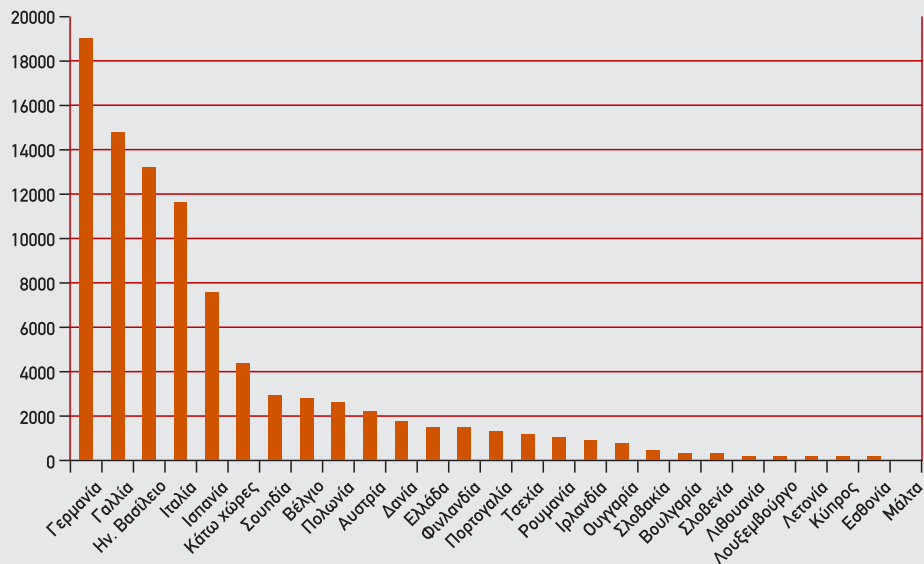
Σε σχέση με το συνολικό ΑΕΠ κάθε χώρας, αν εξαιρεθεί το Λουξεμβούργο λόγω της εγκατάστασης εκεί (και στο Βέλγιο) των κοινοτικών οργάνων, η χώρα της οποίας οι συνολικές εισπράξεις από τις δαπάνες του κοινοτικού προϋπολογισμού καλύπτουν το μεγαλύτερο ποσοστό του ΑΕΠ της (σε τρέχουσες τιμές και ισοτιμίες αγοραστικής δύναμης) ήταν μέχρι πρόσφατα η Ελλάδα, αλλά πλέον, την τελευταία περίοδο, τα μεγαλύτερα ποσοστά εισέπραξαν οι χώρες της Βαλτικής (Λιθουανία, Εσθονία και Λετονία) και η Ουγγαρία. Στο άλλο άκρο βρίσκονται η Ολλανδία, το Ηνωμένο Βασίλειο και η Γερμανία με συνολικές εισπράξεις κάτω του 0,5% του ΑΕΠ (Διάγραμμα 2.12).

2.3.3 Συμμετοχή κρατών ανά κατηγορία εσόδων

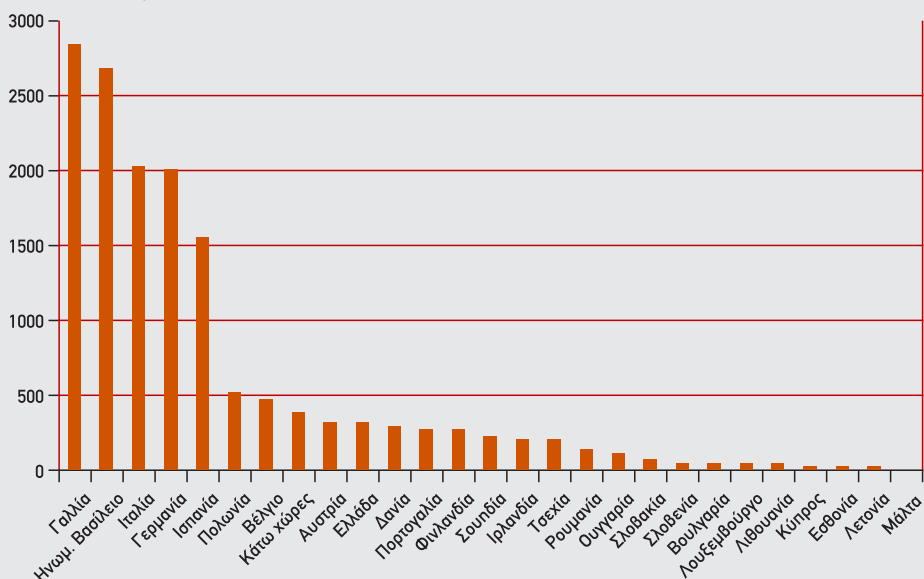
Οι απευθείας εισφορές των κρατών-μελών στον κοινοτικό προϋπολογισμό στη βάση ενός κοινού και προκαθορισμένου κάθε φορά ποσοστού του Ακαθάριστου Εθνικού Εισοδήματος αποτελούν τη σημαντικότερη (και ολοένα και περισσότερο σημαντική) πηγή εσόδων του προϋπολογισμού, πράγμα το οποίο προσδίδει σε αυτόν το χαρακτήρα “οριζόντιας” (διακρατικής) δικαιοσύνης. Οι πέντε μεγαλύτερες οικονομικά χώρες συνεισφέρουν πάνω από 70% (η Γερμανία 20%, η Γαλλία 16%, το Ηνωμένο Βασίλειο 14,7%, η Ιταλία 12,5% και η Ισπανία 8,4%) (Διάγραμμα 2.13).

Ως προς το δεύτερο σε σημασία πόρο του κοινοτικού προϋπολογισμού, τη “συνεισφορά βάσει ΦΠΑ”, σημειώνεται ότι η συμμετοχή κάθε κράτους δεν υπολογίζεται ως ποσοστό των εσόδων του κράτους από το φόρο προστιθέμενης αξίας, αλλά ως ένα, ενιαίο για όλους ποσοστό, της, επίσης ενιαίας για όλους, φορολογητέας ύλης (Διάγραμμα 2.14). Αυτό έχει ως αποτέλεσμα η συμμετοχή κάθε κράτους να μην ακολουθεί απόλυτα τη συμμετοχή βάσει του ΑΕΠ κάθε κράτους. Ο συντελεστής συσχέτισης της “συνεισφοράς βάσει ΦΠΑ” και του ΑΕΠ είναι βέβαια άριστος, αλλά υπάρχουν κράτη, όπως κατεξοχήν το Ηνωμένο Βασίλειο, που συνεισφέρουν αναλογικά πολύ περισσότερα. Η συσχέτιση, τέλος, της συμμετοχής “βάσει ΦΠΑ” με το κατά κεφαλήν ΑΕΠ είναι ουσιαστικά ανύπαρκτη.

Διάγραμμα 2.13 Συμμετοχή κρατών-μελών στα έσοδα του κοινοτικού προϋπολογισμού βάσει Ακαθάριστου Εθνικού Εισοδήματος 2010-2012, εκατ. ευρώ



Διάγραμμα 2.14 Συμμετοχή κρατών-μελών στα έσοδα του κοινοτικού προϋπολογισμού βάσει ΦΠΑ 2010-2012, εκατ. ευρώ



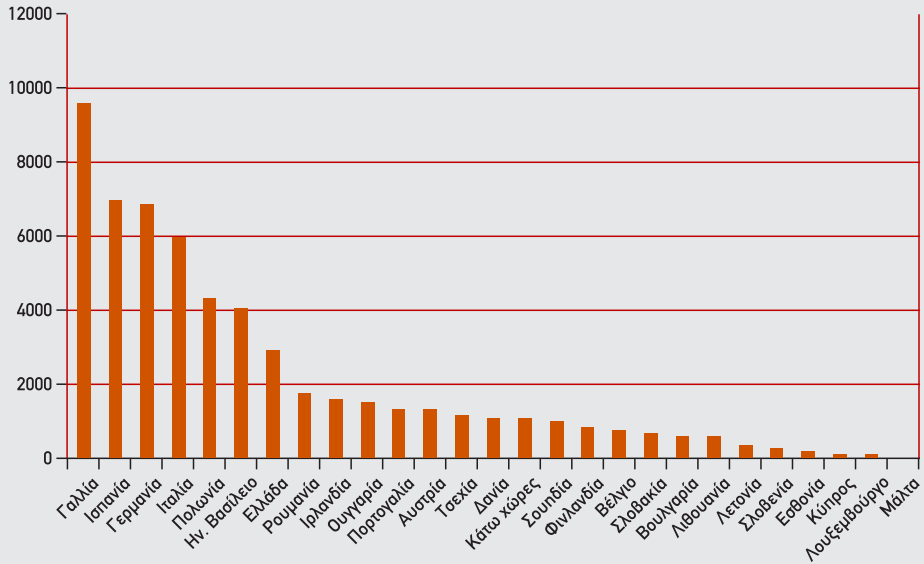
2.3.4 Συμμετοχή κρατών ανά κατηγορία δαπανών

Στη μεγαλύτερη από τις μεγάλες κατηγορίες δαπανών του προϋπολογισμού, τη γεωργία, το υψηλότερο συνολικό δημοσιονομικό όφελος, και μάλιστα με σημαντική διαφορά από τις άλλες χώρες, έχει η Γαλλία με σχεδόν 10 δισεκ. ευρώ ετησίως κατά μέσο όρο την περίοδο 2007-2012 (Διάγραμμα 2.15). Οι εισπράξεις της Γαλλίας αντιπροσωπεύουν το 17% του συνόλου, ακολουθούμενες από τις εισπράξεις της Ισπανίας, της Γερμανίας και της Ιταλίας με μερίδια μεταξύ 11 και 13%, του Ηνωμένου Βασιλείου και της Πολωνίας (περίπου 7%), καθώς και της Ελλάδος (5%).

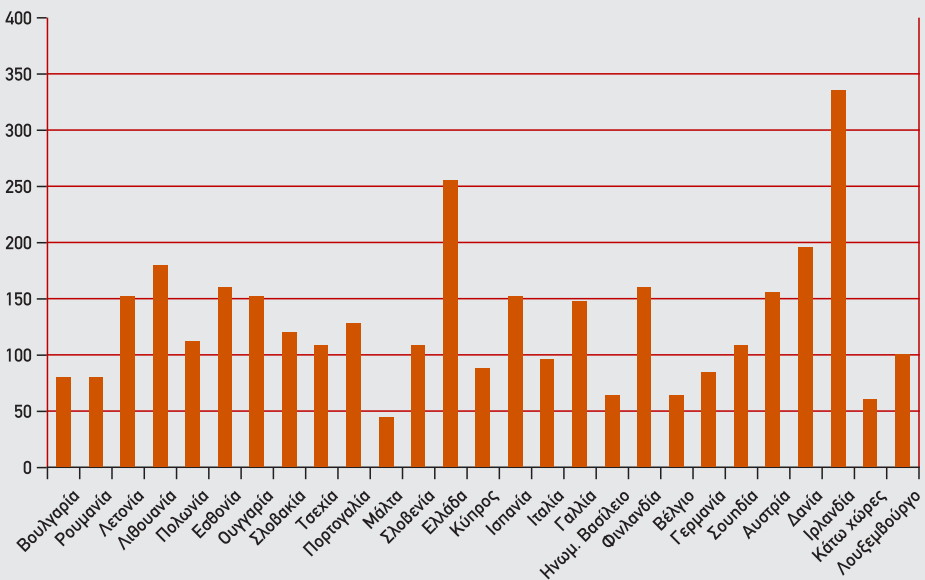
Τα συμπεράσματα ως προς τα κράτη που ωφελούνται αναλογικά περισσότερο ή λιγότερο από την ΚΑΠ είναι τελείως διαφορετικά αν συγκριθούν οι απολαβές ανά κάτοικο με το κατά κεφαλήν ΑΕΠ κάθε χώρας. Το αποτέλεσμα αυτής της σύγκρισης είναι στατιστικά ασήμαντο, αλλά θετικό! Όχι μόνο δεν ευσταθεί ότι οι λιγότερο αναπτυγμένες χώρες εισπράττουν σχετικώς μεγαλύτερα ποσά ανά κάτοικο, αλλά αν κάτι ισχύει είναι το αντίθετο. Τα μεγαλύτερα ποσά ανά κάτοικο εισπράττει (την περίοδο 2007-2012) η Ιρλανδία (335 ευρώ, με δείκτη ΑΕΠ κατά κεφαλήν 127, όταν το μέσο είναι 100), ακολουθούμενη από την Ελλάδα (254 ευρώ, με δείκτη ΑΕΠ κατά κεφαλήν 90) και τη Δανία (198 ευρώ, με δείκτη ΑΕΠ κατά κεφαλήν 127), ενώ οι φτωχότερες χώρες (Βουλγαρία και Ρουμανία) εισπράττουν από την ΚΑΠ περίπου 80 ευρώ ανά κάτοικο, όταν ο δείκτης του κατά κεφαλήν ΑΕΠ τους σε σχέση με το μέσο κοινοτικό είναι περίπου 45. Σε αυτό έπαιξε προφανώς ρόλο και το γεγονός ότι οι δύο αυτές χώρες προσχώρησαν στην ΕΕ μόλις το 2007.

Ιδιαίτερη σημασία έχει η θεώρηση του δημοσιονομικού οφέλους κάθε κράτους από τη δεύτερη σε μέγεθος κατηγορία του κοινοτικού προϋπολογισμού, τις δαπάνες για την οικονομική και κοινωνική συνοχή, δηλαδή τα Διαρθρωτικά Ταμεία (Περιφερειακό Ταμείο, Κοινωνικό Ταμείο και το αναπτυξιακό τμήμα του Αγροτικού Ταμείου και του Ταμείου Αλιείας) και το Ταμείο Συνοχής. Λόγω των μεγάλων αποκλίσεων ως προς τα οικονομικά μεγέθη των κρατών-μελών, η κατάταξή τους με βάση το σύνολο των απολαβών τους από τα Διαρθρωτικά Ταμεία διαφέρει σημαντικά αναλόγως με το αν η κατάταξη γίνεται σε απόλυτα μεγέθη ή ως ποσοστό του Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος τους (Διαγράμματα 2.17 και 2.18). Έτσι, η Πολωνία εισπράττει την περίοδο 2007-2012 τα μεγαλύτερα ποσά (9,3 δισεκ. ευρώ), αυτά όμως αντιπροσωπεύουν 1,5% του ΑΕΠ της, για την Ισπανία —που ακολουθεί— το σύνολο των εισπράξεων (5,6 δισεκ. ευρώ) αντιπροσωπεύει το 0,5% του ΑΕΠ της, για την Πορτογαλία (3,7 δισεκ. ευρώ) το 1,8%, την Ελλάδα (3 δισεκ. ευρώ) το 1,3%, ενώ για τη Γερμανία τα συνολικά ποσά είναι μεν ιδιαίτερος σημαντικά (3,3 δισεκ. ευρώ), αλλά αντιπροσωπεύουν μόλις το 0,14% του ΑΕΠ της. Τέλος, οι χώρες με τις μεγαλύτερες απολαβές από τις δαπάνες συνοχής ως ποσοστό του ΑΕΠ ήταν η Εσθονία (2,2%) και η Λιθουανία (2%).

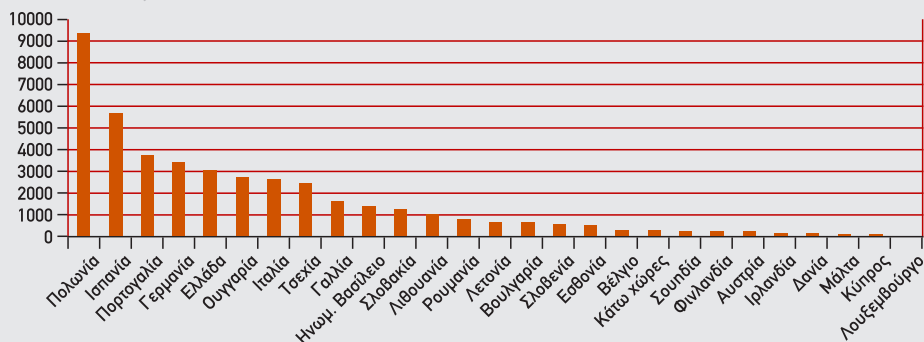
Διάγραμμα 2.15 Κατανομή δαπανών Γεωργίας του κοινοτικού προϋπολογισμού, 2010-2012, ανά κράτος μέλος, εκατ. ευρώ



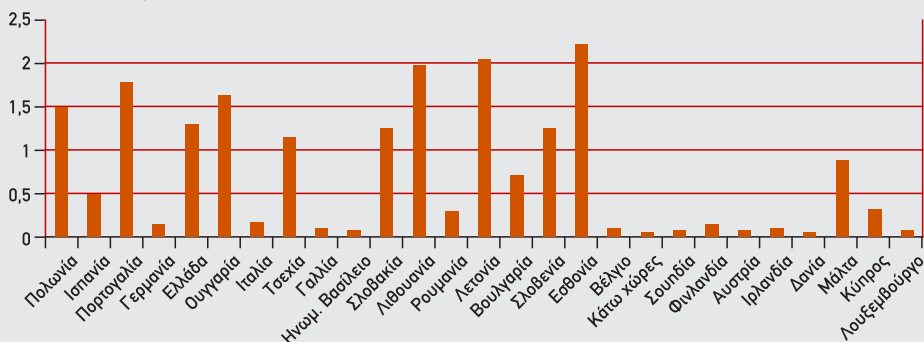
Διάγραμμα 2.16 Δαπάνες Γεωργίας του κοινοτικού προϋπολογισμού, 2010-2012, ανά κάτοικο σε ευρώ (κατά αύξουσα σειρά του κατά κεφαλήν ΑΕΠ)



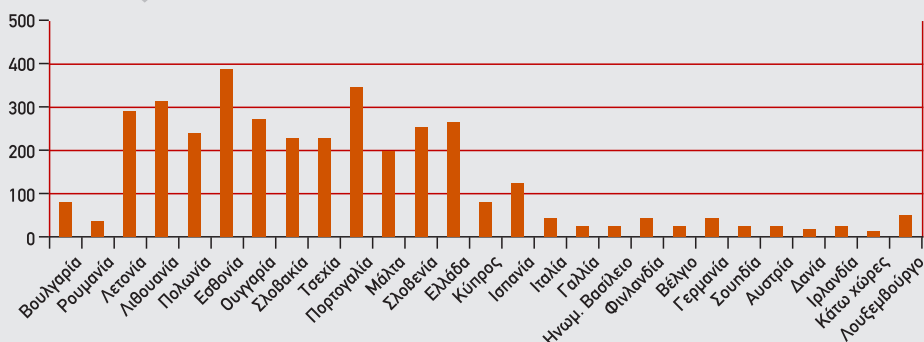
Διάγραμμα 2.17 Κατανομή δαπανών Συνοχής του κοινοτικού προϋπολογισμού, 2010-2012, ανά κράτος-μέλος, εκατ. ευρώ



Διάγραμμα 2.18 Κατανομή δαπανών Συνοχής του κοινοτικού προϋπολογισμού, 2010-2012, ανά κράτος-μέλος, ως ποσοστό του ΑΕΠ κάθε χώρας



Διάγραμμα 2.19 Δαπάνες Συνοχής του κοινοτικού προϋπολογισμού 2010-2012 ανά κάτοικο, σε ευρώ (κράτη-μέλη κατά αύξουσα σειρά του κεφαλήν ΑΕΠ)



Ο βαθμός συσχέτισης των εισπράξεων (ανά κάτοικο κάθε χώρας) από τις δαπάνες συνοχής του κοινοτικού προϋπολογισμού με το επίπεδο ευημερίας της χώρας (κατά κεφαλήν ΑΕΠ) έχει μεν το αναμενόμενο αρνητικό πρόσημο, είναι όμως μακριά από το να είναι στατιστικά σημαντική. Ακόμη επομένως και ως προς τις δαπάνες συνοχής, οι οποίες αποτελούν και το μόνο στοιχείο του προϋπολογισμού ευθέως και ρητά αναδιανεμητικό, η συσχέτιση με το επίπεδο ευημερίας των χωρών, και όταν υπάρχει, δεν είναι σημαντική. Με άλλα λόγια, δεν ισχύει, τουλάχιστον όχι πάντοτε, ότι οι φτωχότερες χώρες ενισχύονται περισσότερο.

2.4 Καθαρό δημοσιονομικό όφελος κρατών-μελών. Δείκτες απόδοσης και “δίκαιη” κατανομή των πόρων

2.4.1 Καθαρά έσοδα ανά κράτος-μέλος

Ο υπολογισμός του “καθαρού δημοσιονομικού οφέλους” κάθε κράτους, των συνολικών δηλαδή απολαβών του κράτους από τον κοινοτικό προϋπολογισμό μείον τη συνολική συνεισφορά του σε αυτόν, αποτέλεσε πάντοτε τη βασική παράμετρο που καθορίζει τη στάση όλων των κρατών στη διαπραγμάτευση για τον προϋπολογισμό, και κατ’ επέκταση τη στάση κάθε κράτους απέναντι στη διαδικασία της ευρωπαϊκής ενοποίησης στο σύνολο της.²⁴ Ο υπολογισμός αυτός γινόταν πάντοτε, έστω και σιωπηρά – λόγω της άρνησης (για πολλά χρόνια) της Επιτροπής να δημοσιεύει τέτοια στοιχεία και γενικότερα να αποδεχθεί ότι αυτό το δημοσιονομικό καθαρό όφελος (ή ζημία) μπορεί και να χαρακτηρίζει το πραγματικό όφελος (ή ζημία) κάθε χώρας από τη συμμετοχή της στην ευρωπαϊκή ενοποίηση. Η σχετική συζήτηση έγινε πολύ πιο ρητή, ιδιαίτερα μετά την περίφημη απαίτηση της Margaret Thatcher, στις αρχές της δεκαετίας του 1980, να “της επιστραφούν τα χρήματά της”.

Την περίοδο 2010-2012, ο υπολογισμός των καθαρών εσόδων κάθε κράτους από τον κοινοτικό προϋπολογισμό²⁵ δείχνει ότι η χώρα με το μεγαλύτερο όφελος σε απόλυτες τιμές ήταν η Πολωνία, ακολουθούμενη σε μεγάλη απόσταση από την Ελλάδα (η οποία για όλα τα παλαιότερα έτη ήταν σαφώς η περισσότερο “ευνοημένη”

24 Βλ. για παράδειγμα Lindner 2006, De Wilde 2012, Laffan 2005, Baldwin 2005.

25 Κατά καιρούς έχουν υπάρξει διάφοροι τρόποι υπολογισμού του καθαρού δημοσιονομικού οφέλους (βλ. χαρακτηριστικά τις Ετήσιες Εκθέσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου της ΕΕ, ακόμη Council of the EU 2002). Η μέθοδος που χρησιμοποιήθηκε εδώ προκύπτει από τον πολλαπλασιασμό της διαφοράς της ποσοστιαίας συμμετοχής κάθε κράτους στα έσοδα και τις δαπάνες του κοινοτικού προϋπολογισμού επί το εκάστοτε ύψος του προϋπολογισμού.

χώρα), την Πορτογαλία, την Ουγγαρία και την Ισπανία, ενώ στο άλλο άκρο οι χώρες με τη μεγαλύτερη καθαρή συνεισφορά ήταν η Γερμανία, το Ηνωμένο Βασίλειο, η Γαλλία, η Ιταλία και η Ολλανδία (Διάγραμμα 2.20).

Αν ληφθούν υπόψη όχι τα απόλυτα μεγέθη, αλλά τα ποσά αυτά ως ποσοστά του ΑΕΠ κάθε χώρας (σε ισοτιμία αγοραστικής δύναμης), η εικόνα διαφοροποιείται, και την Ελλάδα και την Πορτογαλία έχουν πλέον περάσει οι χώρες της Βαλτικής και η Ουγγαρία (αν εξαιρεθεί το Λουξεμβούργο, λόγω των ωφελειών που αποκομίζει, μαζί με το Βέλγιο, από την εγκατάσταση των κοινοτικών οργάνων). Μεταξύ δε των κρατών που συνεισφέρουν περισσότερα από όσα αποκομίζουν, τις μεγαλύτερες καθαρές συνεισφορές ως ποσοστό του ΑΕΠ τους έχουν η Ολλανδία, η Σουηδία και η Δανία, ακολουθούμενες από τη Γερμανία και το Ηνωμένο Βασίλειο.

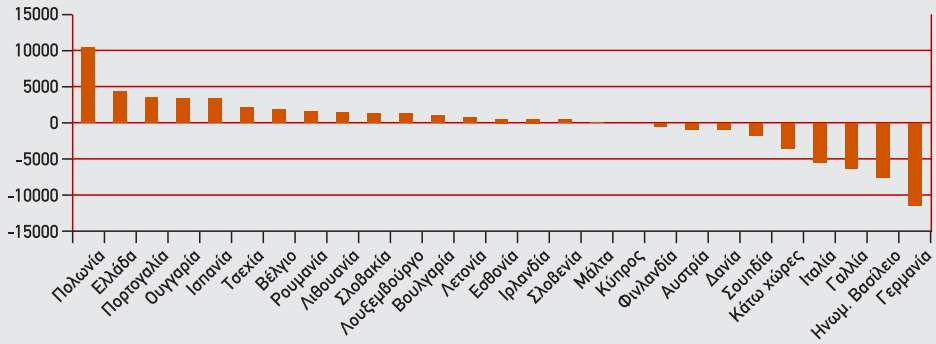
Η κατάταξη των χωρών με βάση το κατά κεφαλήν ΑΕΠ τους δείχνει την έλλειψη κάθε ουσιαστικής συσχέτισης των καθαρών απολαβών μιας χώρας με το επίπεδο ευημερίας της. Ο συντελεστής συσχέτισης είναι μεν αρνητικός, αλλά στατιστικά ασήμαντος.

2.4.2 Δείκτες απόδοσης

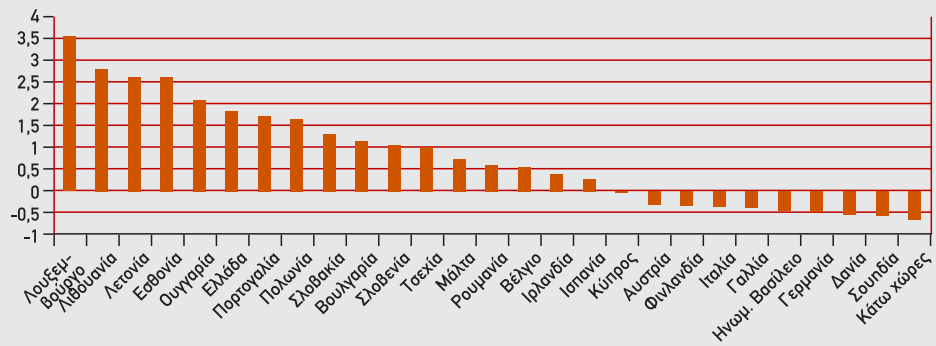
Η εκτίμηση του σχετικού οφέλους κάθε κράτους από τη μεταβολή του συνολικού προϋπολογισμού, ή της μιας ή της άλλης κατηγορίας δαπανών, επιτυγχάνεται μέσω του “δείκτη απόδοσης”. Ο “δείκτης απόδοσης” εκφράζει το τί προσδοκά να εισπράξει ένα κράτος-μέλος από την αύξηση του κοινοτικού προϋπολογισμού, υπό την προϋπόθεση ότι οι κλειδες κατανομής εσόδων και δαπανών δεν θα μεταβληθούν. Για παράδειγμα, αν ο “δείκτης απόδοσης” για την Ελλάδα του συνόλου των δαπανών είναι 3,6 με την υπόθεση ότι δεν θα μεταβληθούν οι κλειδες κατανομής εσόδων και δαπανών, μια αύξηση του προϋπολογισμού κατά μια μονάδα θα οδηγήσει σε αύξηση των εσόδων της Ελλάδας κατά 3,6 μονάδες. Ο “δείκτης απόδοσης” αποτελεί τον ασφαλέστερο δείκτη της τοποθέτησης κάθε χώρας στη σχετική διαπραγμάτευση. Οι χώρες π.χ. που έχουν “δείκτη απόδοσης” χαμηλότερο της μονάδας, αν δεν μεταβληθεί ο τρόπος κατανομής δαπανών και εσόδων, δεν έχουν όφελος από την αύξηση του προϋπολογισμού. Κατ’ αναλογία, αν ο “δείκτης απόδοσης” ειδικά για κάποια κατηγορία δαπανών (π.χ. της ΚΑΠ) είναι υψηλότερος της μονάδας, το συγκεκριμένο κράτος-μέλος αναμένεται να τοποθετηθεί θετικά σε μια ενδεχόμενη αύξηση των δαπανών της κατηγορίας αυτής.

Οι “δείκτες απόδοσης” που λογικά λαμβάνονται υπόψη, τουλάχιστον ως αφετηρία της διαπραγματευτικής θέσης κάθε χώρας, αντιστοιχούν στα εκάστοτε τελευταία διαθέσιμα στοιχεία. Προς τούτο, στον Πίνακα 2.1 παρουσιάζονται τα αποτελέσματα του υπολογισμού του “δείκτη απόδοσης” για την περίοδο 2007-2010

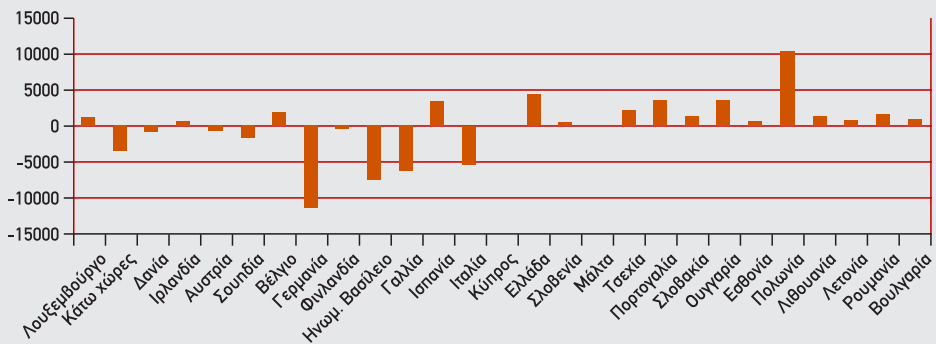
Διάγραμμα 2.20 Καθαρά έσοδα από τον κοινοτικό προϋπολογισμό ανά κράτος-μέλος, 2010-2012, εκατ. ευρώ



Διάγραμμα 2.21 Καθαρά έσοδα από τον κοινοτικό προϋπολογισμό ανά κράτος-μέλος ως ποσοστό του ΑΕΠ κάθε χώρας, 2010-2012



Διάγραμμα 2.22 Καθαρά έσοδα από τον κοινοτικό προϋπολογισμό ανά κράτος-μέλος, 2010-2012, κατά φθίνουσα σειρά του κατά κεφαλήν ΑΕΠ, εκατ. ευρώ

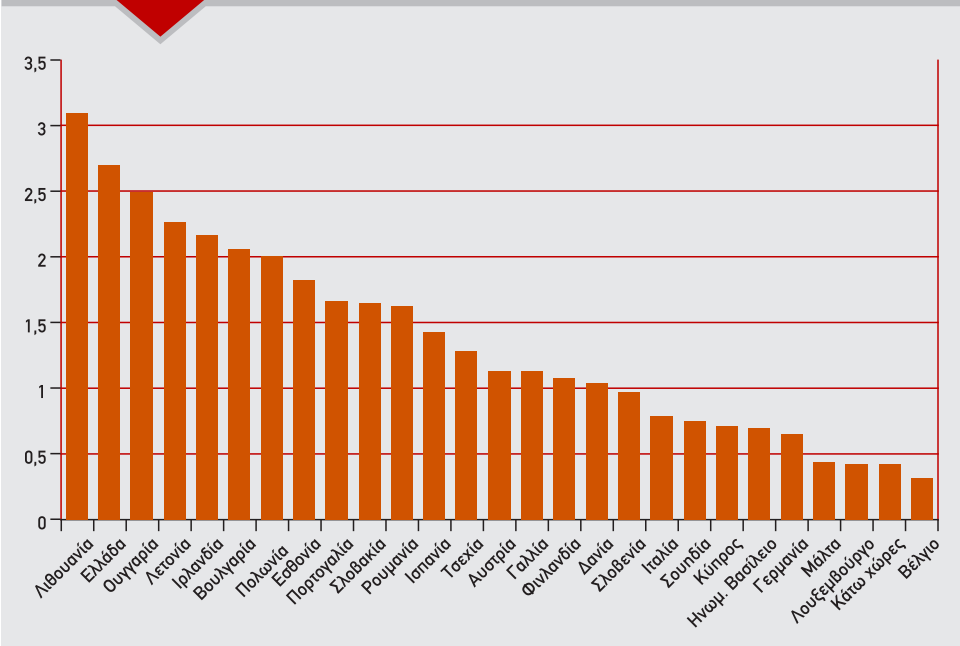


για κάθε κράτος-μέλος, ξεχωριστά για το σύνολο των δαπανών και για τις δαπάνες της γεωργίας και της “συναχής”. Ως προς το σύνολο του προϋπολογισμού, αν εξαιρεθούν το Βέλγιο και το Λουξεμβούργο, όπου η εγκατάσταση των κοινοτικών οργάνων, όπως αναφέρθηκε ήδη, στρεβλώνει την εικόνα του δημοσιονομικού οφέλους, τα κράτη με “δείκτη απόδοσης” μεγαλύτερο της μονάδας είναι, μεταξύ των προ του 2004 κρατών-μελών, κατά σειρά η Ελλάδα, η Πορτογαλία, η Ισπανία και η Ιρλανδία, καθώς και όλες οι χώρες που προσχώρησαν μετά το 2004 (πλην της

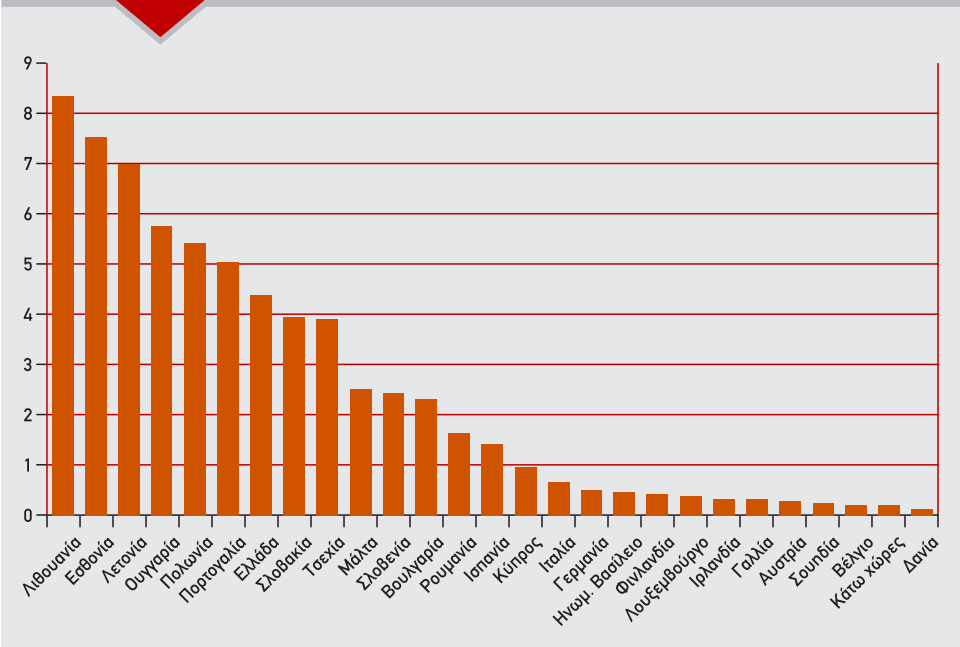
Πίνακας 2.1 Δείκτες απόδοσης για τα κράτη-μέλη, 2007-2010

Κράτη-μέλη	Σύνολο δαπανών	Δαπάνες γεωργίας	Δαπάνες "Συναχής"
Βέλγιο	1,36	0,31	0,22
Γαλλία	0,79	1,13	0,34
Γερμανία	0,57	0,65	0,49
Ιταλία	0,77	0,79	0,69
Κάτω Χώρες	0,41	0,42	0,20
Λουξεμβούργο	5,15	0,42	0,38
Δανία	0,68	1,04	0,12
Ηνωμένο Βασίλειο	0,65	0,69	0,48
Ιρλανδία	1,47	2,16	0,36
Ελλάδα	3,58	2,69	4,37
Ισπανία	1,29	1,42	1,44
Πορτογαλία	2,68	1,66	5,06
Αυστρία	0,77	1,13	0,30
Σουηδία	0,60	0,76	0,24
Φινλανδία	0,85	1,07	0,4
Εσθονία	2,48	1,83	7,51
Κύπρος	0,75	0,71	0,95
Λετονία	3,40	2,27	6,97
Λιθουανία	3,89	3,09	8,32
Μάλτα	1,55	0,43	2,50
Ουγγαρία	2,57	2,49	5,74
Πολωνία	2,52	2,00	5,44
Σλοβακία	2,01	1,65	3,95
Σλοβενία	1,14	0,96	2,45
Τσεχία	1,64	1,29	3,92
Βουλγαρία	2,39	2,06	2,31
Ρουμανία	1,90	1,62	1,63

Διάγραμμα 2.23 Δείκτες απόδοσης για τα κράτη-μέλη, δαπάνες ΚΑΠ



Διάγραμμα 2.24 Δείκτες απόδοσης για τα κράτη-μέλη, δαπάνες Συνοχής



Κύπρου). Στην άλλη όχθη, βρίσκονται οι χώρες με “καθαρή συνεισφορά” Ολλανδία, Γερμανία, Σουηδία, Ηνωμένο Βασίλειο και Αυστρία.

Η εικόνα ως προς το δείκτη απόδοσης της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής δίνει και πάλι μεταξύ των “παλαιών” κρατών-μελών την πρώτη θέση στην Ελλάδα (2,7), ακολουθούμενη από την Ιρλανδία (2,2), την Πορτογαλία (1,7) και την Ισπανία (1,4), αλλά ακόμη, με δείκτη μεγαλύτερο της μονάδας, τη Γαλλία, την Αυστρία, τη Φινλανδία και τη Δανία, χώρες οι οποίες μαζί με τις χώρες του Νότου, την Ιρλανδία και τα καινούργια κράτη-μέλη συναποτελούν τις χώρες που καταρχήν δεν επιθυμούν μεταβολή της πρωταγωνιστικής θέσης της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής στον κοινοτικό προϋπολογισμό (Διάγραμμα 2.23).

Την προγραμματική περίοδο 2007-2013, τα καινούργια κράτη-μέλη ευνοούνται ιδιαίτερα από την πολιτική συνοχής και αυτό αντανακλάται στους υψηλούς δείκτες απόδοσης. Μεταξύ των προ του 2004 κρατών-μελών, μόνο η Πορτογαλία και η Ελλάδα έχουν υψηλό δείκτη απόδοσης από τις δαπάνες συνοχής (5,1 και 4,4 αντίστοιχα) και ελάχιστα η Ισπανία (1,4) (Διάγραμμα 2.24).

2.4.3 Πραγματική και “δίκαιη” συμμετοχή

Στα όσα ακολουθούν παρουσιάζεται σύγκριση των πραγματικών δημοσιονομικών απολαβών των κρατών-μελών με εκείνες τις οποίες θα συνεπαγόταν μια “δίκαιη” κατανομή. Συγκεκριμένα, συγκρίνονται τα μερίδια συμμετοχής κάθε κράτους στο σύνολο των δαπανών του προϋπολογισμού για την “οικονομική και κοινωνική συνοχή” με τα μερίδια τα οποία θα απολάμβαναν τα κράτη αν αποκλειστικό κριτήριο κατανομής των σχετικών ποσών ήταν το κατά κεφαλήν ΑΕΠ κάθε χώρας.²⁶ Για να φανεί η σημασία της διαφοράς μεταξύ του πραγματικού και του “δίκαιου” μεριδίου, υπολογίστηκε πόσο διαφορετικό (μεγαλύτερο ή μικρότερο) θα ήταν το ανά κάτοικο ποσό (με την υπόθεση ότι οι συνολικές δαπάνες της ΕΕ για τη “συνοχή” θα παρέμεναν αμετάβλητες), καθώς επίσης η σημασία της διαφοράς ως προς το ΑΕΠ κάθε χώρας. Για παράδειγμα, για τη χώρα με το χαμηλότερο κατά κεφαλήν ΑΕΠ, τη Βουλγαρία, το πραγματικό μερίδιο στις δαπάνες “συνοχής” την περίοδο 2007-2010 ήταν 0,7%, ενώ εκείνο που θα “δικαιούτο” με βάση το κατά κεφαλήν ΑΕΠ της θα ήταν 9,5%. Η διαφορά μεταξύ των δύο μεριδίων αντιστοιχεί σε 415 ευρώ ανά κάτοικο, ή 3,97% του ΑΕΠ της Βουλγαρίας.

²⁶ Αντίστοιχες ασκήσεις προσομοίωσης έχουν γίνει, αλλά δεν αναφέρονται εδώ, και με βάση άλλα κριτήρια κατανομής των πόρων και τη σύγκρισή τους με την υφιστάμενη κατανομή. Ένα ενδιαφέρον παράδειγμα υποθετικής κατανομής προκύπτει από την εφαρμογή σε επίπεδο ΕΕ ενός συστήματος που θα στηριζόταν στην εξομοίωση της φορολογικής δυνατότητας των κρατών-μελών, αντίστοιχου του συστήματος *Finanzausgleich* της Γερμανίας.

Πίνακας 2.2 Πραγματική και «δίκαιη» συμμετοχή κρατών-μελών στις δαπάνες «Συνοχής», 2007-2010

Κράτη-μέλη	Μερίδιο από "Συνοχή"	"Δίκαιο" μερίδιο από "Συνοχή"	Διαφορά ανά κάτοικο	Διαφορά ως ποσοστό του ΑΕΠ
(κατά αύξουσα σειρά του κατά κεφαλήν ΑΕΠ)	(% συνόλου κρατών)	(% συνόλου κρατών)	(ευρώ)	(% του ΑΕΠ)
Βουλγαρία	0,7	9,5	415	3,97
Ρουμανία	1,7	9,7	132	1,19
Λετονία	1,3	9,7	1.335	10,2
Λιθουανία	2,2	9,5	777	5,48
Πολωνία	15,8	9,5	-60	-0,42
Ουγγαρία	4,7	9	152	0,98
Εσθονία	1,1	8,6	2.025	12,38
Σλοβακία	2,2	7,9	376	2,15
Πορτογαλία	7,2	6,4	-27	-0,14
Μάλτα	0,1	6,2	5313	27,12
Τσεχία	4,7	5,9	39	0,19
Σλοβενία	0,9	4,2	589	2,73
Ελλάδα	9,8	3	-217	-0,97
Κύπρος	0,2	0,9	360	1,50
Ισπανία	13,2	0	-105	-0,41
Ιταλία	9,1	0	-55	-0,22
Γαλλία	5,7	0	-32	-0,12
Ην. Βασίλειο	5,2	0	-30	-0,11
Γερμανία	9,6	0	-42	-0,15
Φινλανδία	0,6	0	-42	-0,15
Βέλγιο	0,9	0	-31	-0,11
Σουηδία	0,6	0	-23	-0,08
Δανία	0,2	0	-16	-0,05
Αυστρία	0,6	0	-27	-0,09
Κάτω χώρες	1	0	-21	-0,07
Ιρλανδία	0,5	0	-40	-0,12
Λουξεμβούργο	0,1	0	-68	-0,10

Από τα στοιχεία που παρατίθενται στον Πίνακα 2.2 προκύπτει ότι τα κράτη που θα είχαν το μεγαλύτερο όφελος από μια "δίκαιη" κατανομή των πόρων, τόσο σε απόλυτα μεγέθη, όσο και ως ποσοστό του ΑΕΠ τους, είναι κάποιες από τις μικρότερες χώρες που περιέλαβε η διεύρυνση του 2004 – η Μάλτα, η Εσθονία, η Λετο-

νία. Γενικότερα, τα “νέα” κράτη-μέλη (με σημαντική εξαίρεση την Πολωνία) εισέπρατταν ποσά σημαντικά χαμηλότερα εκείνων που θα “δικαιούνταν”. Αντίθετα, ιδιαίτερα ευνοημένες από την κατανομή των πόρων της “συνοχής” την περίοδο 2007-2010 σε σχέση με τη “δίκαιη” κατανομή είναι όλα τα κράτη που έχουν κατά κεφαλήν ΑΕΠ υψηλότερο του κοινοτικού μέσου όρου και ωστόσο επωφελούνται από πόρους “συνοχής”, αλλά και ακόμη περισσότερο η Ελλάδα, η οποία θα έχανε ποσά που αντιστοιχούν περίπου στο 1% του ΑΕΠ της, αν τα διατιθέμενα ποσά για τη συνοχή μοιράζονταν αποκλειστικά βάσει του κατά κεφαλήν ΑΕΠ κάθε χώρας. Σημειώνεται ότι μια αντίστοιχη άσκηση (τα αποτελέσματα της οποίας δεν αναπαράγονται εδώ), η οποία περιέλαβε όχι μόνο τα ποσά της “συνοχής”, αλλά και εκείνα της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής, έδωσε παρόμοια αποτελέσματα.

2.5 Η συμμετοχή της Ελλάδος στον κοινοτικό προϋπολογισμό

Τα δημοσιονομικά οφέλη της Ελλάδας από τη συμμετοχή της στην ΕΕ ήταν ήδη από τη στιγμή της προσχώρησης το 1981 σημαντικά και έγιναν πολύ σημαντικότερα αργότερα, με την εφαρμογή από την ΕΕ ευνοϊκότερων ρυθμίσεων για τα μεσογειακά προϊόντα στο πλαίσιο της κοινής αγροτικής πολιτικής και κυρίως με τη μεγάλη αναδιάρθρωση των Διαρθρωτικών Ταμείων στα μέσα της δεκαετίας του 1980 και την υιοθέτηση της πολιτικής για την οικονομική και κοινωνική συνοχή.

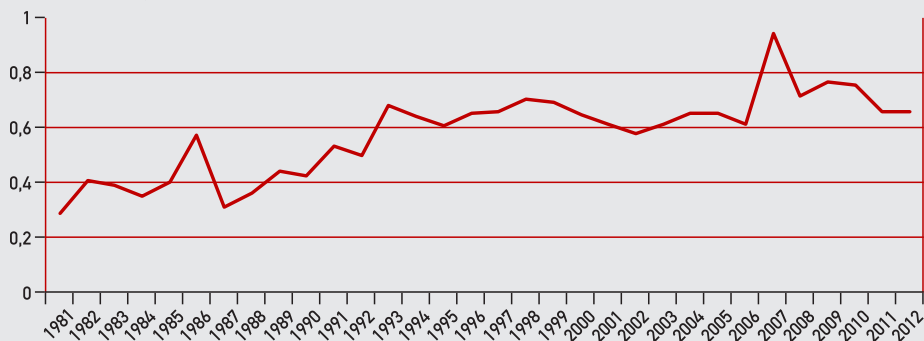
2.5.1 Συμμετοχή της Ελλάδος στα έσοδα του προϋπολογισμού

Η συνολική συνεισφορά της Ελλάδος στον κοινοτικό προϋπολογισμό ως ποσοστό του ελληνικού ΑΕΠ ανήλθε από το 0,26% τη χρονιά της ένταξης στο 1,7% το 2007, μειούμενη κάπως έκτοτε. Η αύξηση αυτή ακολούθησε σχεδόν σταθερή πορεία, με εξαίρεση κάποιες απότομες αυξήσεις το 1986, το 1993 και το 2007, οι οποίες όμως “εξομαλύνθηκαν” με αντίστοιχες μειώσεις αμέσως μετά. Ας σημειωθεί ότι οι απότομες αυτές αυξήσεις συνέπεσαν περισσότερο ή λιγότερο με την έναρξη εφαρμογής καινούργιων κανόνων (Διάγραμμα 2.25).

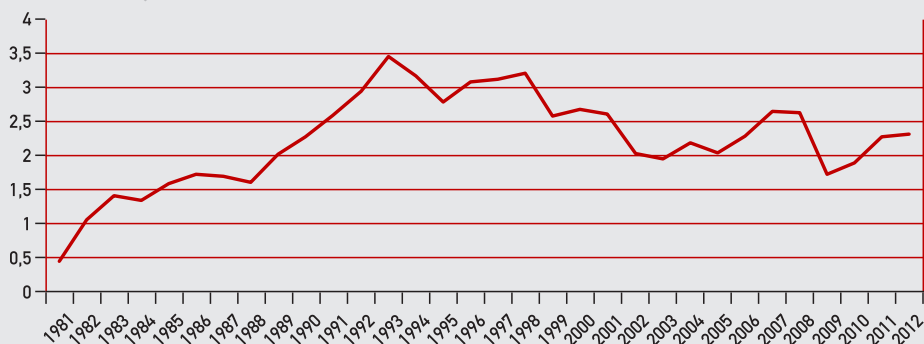
2.5.2 Συμμετοχή της Ελλάδος στο σύνολο των δαπανών του προϋπολογισμού

Οι εισπράξεις της Ελλάδος από τον κοινοτικό προϋπολογισμό ως ποσοστό του ελληνικού ΑΕΠ αυξήθηκαν σημαντικά μέχρι τις αρχές της δεκαετίας του 1990, και έκτοτε, παρά τις αυξομειώσεις από χρόνο σε χρόνο, κυμαίνονται γύρω στο 2,5% του ΑΕΠ (Διάγραμμα 2.26).

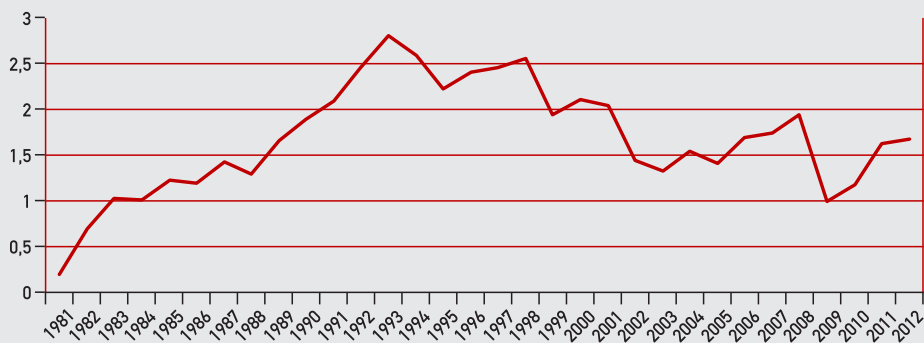
Διάγραμμα 2.25 Συμμετοχή της Ελλάδος στα έσοδα του κοινοτικού προϋπολογισμού ως ποσοστό του ελληνικού ΑΕΠ, 1981-2012



Διάγραμμα 2.26 Συμμετοχή της Ελλάδος στο σύνολο των δαπανών του κοινοτικού προϋπολογισμού ως ποσοστό του ελληνικού ΑΕΠ, 1981-2012



Διάγραμμα 2.27 Εξέλιξη καθαρών εσόδων της Ελλάδος από τον κοινοτικό προϋπολογισμό ως ποσοστό του ελληνικού ΑΕΠ, 1981-2012



2.5.3 Εξέλιξη των καθαρών εσόδων της Ελλάδος

Τα καθαρά έσοδα της Ελλάδος από τη συμμετοχή της στον κοινοτικό προϋπολογισμό ήταν τη χρονιά της προσχώρησης (1981) 176 εκατ. ECU, για να φθάσουν με την εφαρμογή του “πρώτου πακέτου Delors” στο τέλος της δεκαετίας 1980 σε πάνω από 1,5 δισεκ. ECU, και, μετά και το νέο διπλασιασμό των πόρων των ταμείων στις αρχές της δεκαετίας 1990, σε περισσότερα από 4 δισεκ. ECU. Πιο ευκρινής είναι ίσως η εικόνα αν η εξέλιξη των καθαρών εσόδων της Ελλάδας παρουσιαστεί ως ποσοστό του ΑΕΠ της. Ενώ το πρώτο έτος της συμμετοχής της στην τότε ΕΟΚ ήταν 0,2%, ανέβηκε με σταθερούς ρυθμούς στο 3,5% περίπου στις αρχές της δεκαετίας 1990, για να κατέβει στις αρχές της δεκαετίας 2000 στο 2,3% περίπου και να ξαναρχίσει από το 2005 μια μικρή άνοδο, η οποία όμως αντιστράφηκε μετά το 2007. (Διάγραμμα 2.27).

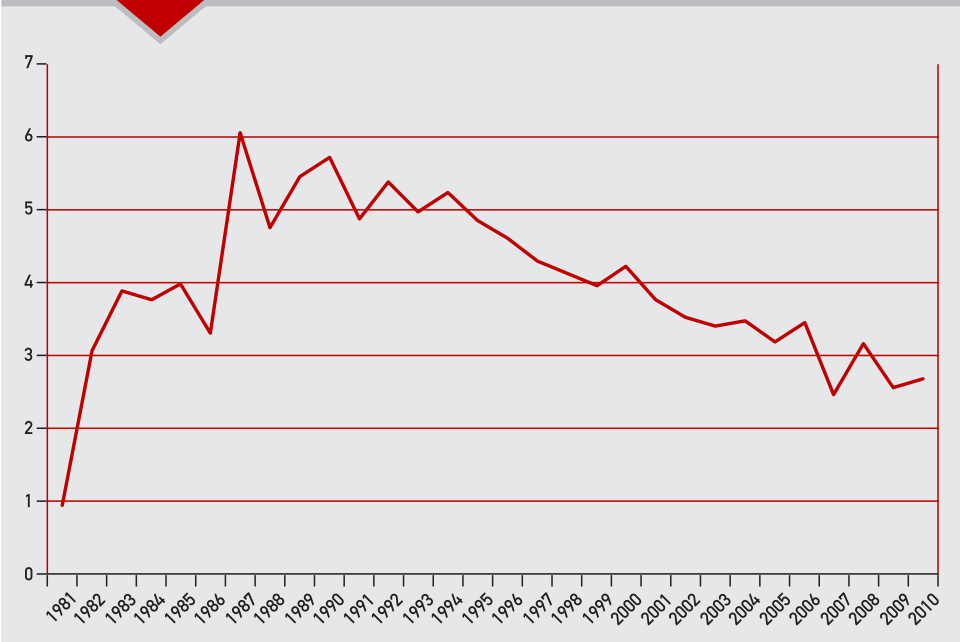
2.5.4 Δείκτες απόδοσης για την Ελλάδα

Ενδιαφέρον παρουσιάζει και η εξέλιξη των “δεικτών απόδοσης” για την Ελλάδα (Πίνακας 2.3 και Διαγράμματα 2.28 και 2.29). Από την αγροτική πολιτική ο “δεί-

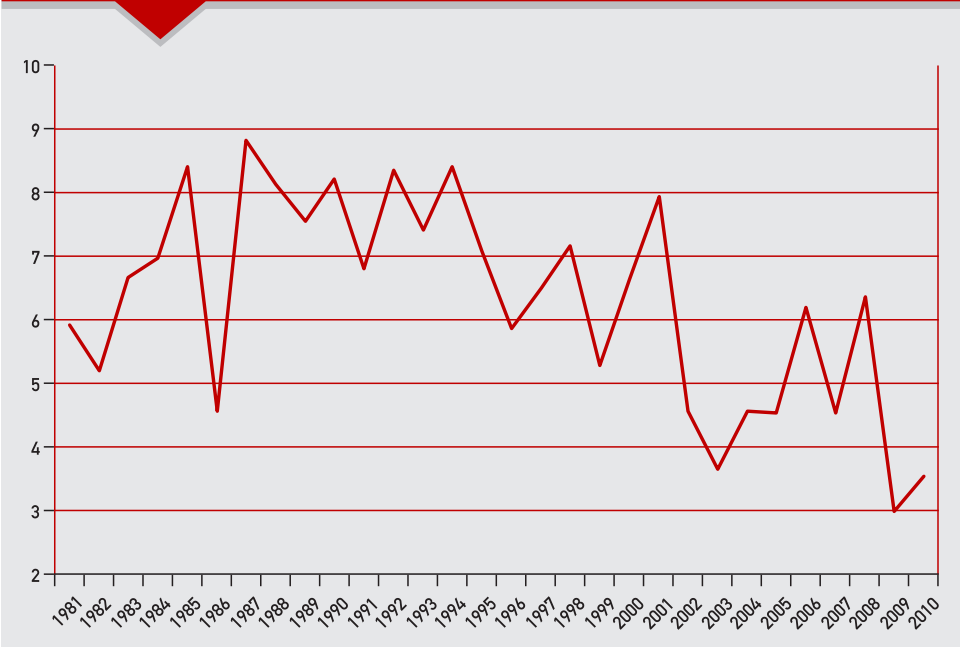
Πίνακας 2.3 «Δείκτες απόδοσης» για την Ελλάδα, 1981-2010

	Σύνολο δαπανών	Δαπάνες ΚΑΠ	Δαπάνες "Συνοχής"		Σύνολο δαπανών	Δαπάνες ΚΑΠ	Δαπάνες "Συνοχής"
1981	1,81	0,95	5,90	1996	4,64	4,61	5,85
1982	3,04	3,07	5,19	1997	4,71	4,30	6,49
1983	3,80	3,89	6,67	1998	4,94	4,14	7,15
1984	4,07	3,76	6,97	1999	4,13	3,96	5,27
1985	4,54	3,97	8,39	2000	4,77	4,23	6,63
1986	3,29	3,30	4,56	2001	4,74	3,76	7,93
1987	6,34	6,07	8,82	2002	3,54	3,52	4,56
1988	5,08	4,75	8,12	2003	3,21	3,39	3,66
1989	5,71	5,46	7,55	2004	3,44	3,48	4,55
1990	6,04	5,71	8,21	2005	3,26	3,18	4,54
1991	5,22	4,86	6,79	2006	3,91	3,44	6,19
1992	6,08	5,38	8,33	2007	2,92	2,46	4,53
1993	5,35	4,97	7,41	2008	3,87	3,16	6,34
1994	5,65	5,24	8,40	2009	...	2,55	2,99
1995	5,02	4,84	7,08	2010	...	2,69	3,54

Διάγραμμα 2.28 Δείκτες απόδοσης για την Ελλάδα, δαπάνες ΚΑΠ, 1981-2010



Διάγραμμα 2.29 Δείκτες απόδοσης για την Ελλάδα, δαπάνες Συνοχής, 1981-2010



κτης απόδοσης” μόνο το πρώτο έτος της ένταξης ήταν ελαφρά κάτω της μονάδας. Έκτοτε αυξήθηκε σημαντικά, για να φθάσει το 1987 σε 6,1, αλλά αργότερα, ιδίως τη δεκαετία 2000 να μειωθεί, παραμένοντας πάντως σε υψηλά επίπεδα. Ως προς τις δαπάνες της “συνοχής”, ο “δείκτης απόδοσης” κυμάνθηκε πάντοτε σε πολύ υψηλά επίπεδα, με αυξομειώσεις πάντως, ενδεικτικές προφανώς του κυμαινόμενου βαθμού απορρόφησης των εκάστοτε διατιθέμενων πόρων.

3 Η ΝΕΑ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΚΗ ΠΕΡΙΟΔΟΣ 2014-2020

3.1 Συνολικά μεγέθη

3.1.1 Ύψος προϋπολογισμού, έσοδα

Σε τελικές αποφάσεις για το νέο Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο που καλύπτει την προγραμματική περίοδο 2014-2020 κατέληξε η δια-θεσμική διαπραγμάτευση τον Ιούνιο 2013. Οι αρχικές προτάσεις είχαν υποβληθεί από την Επιτροπή δύο χρόνια νωρίτερα, ακολούθησαν διαπραγματεύσεις σε όλα τα επίπεδα και όργανα, και στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Φεβρουαρίου 2013 αποφασίστηκαν το συνολικό ύψος, η κατανομή κατά μεγάλες κατηγορίες, αλλά και πλήθος ειδικών ρυθμίσεων. Το διάστημα που ακολούθησε, η Ιρλανδική Προεδρία του Συμβουλίου με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και την Επιτροπή οριστικοποίησαν τις σχετικές αποφάσεις με επιμέρους, μάλλον ασήμαντες, μεταβολές. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, παρά τις αρχικά αντίθετες διακηρύξεις, δεν μετέβαλε ουσιαστικά το περιεχόμενο της τελικής συμφωνίας, επιβεβαιώνοντας έτσι τον καθαρά διακρατικό χαρακτήρα των σχετικών αποφάσεων. Οι σχετικοί Κανονισμοί υιοθετήθηκαν από το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο τον Νοέμβριο 2013. Όλοι οι θεσμοί δεσμεύθηκαν πάντως το αργότερο μέχρι το 2016 να υπάρξει αναθεώρηση των προτεραιοτήτων για το υπόλοιπο τμήμα του δημοσιονομικού πλαισίου, στο μέλλον δε θα ευθυγραμμίζεται η θέσπιση του μακροχρόνιου πλαισίου με τους “πολιτικούς κύκλους των θεσμών”, τις εκλογές δηλαδή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, καθώς και την επιλογή της νέας Επιτροπής και του νέου Προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου.

Οι συνήθειες; ρόλοι των θεσμικών οργάνων της ΕΕ επιβεβαιώθηκαν πλήρως. Η διαπραγμάτευση ως προς τα ποσά ήταν καθαρά διακρατική, η θέση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου παρέμεινε στο περιθώριο παρά την τυπική αναβάθμισή του από τη νέα Συνθήκη, ενώ οι προτάσεις της Επιτροπής επέδρασαν αποφασιστικά ως προς

το ποιοτικό σκέλος, δηλαδή τον τρόπο λειτουργίας της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής ή τους κανόνες λειτουργίας των Διαρθρωτικών Ταμείων, αλλά ελάχιστα ως προς τα ποσά και την κατανομή τους.

Το συνολικό ύψος του προϋπολογισμού για την επταετία 2014-2020 είναι σχεδόν 1 δισεκ. ευρώ (960 εκατ. σε δεσμεύσεις, και 908 εκατ. σε πληρωμές), ποσό που αντιστοιχεί στο 1% του ΑΕΠ της ΕΕ. Πρόκειται για μια αρνητικά ιστορική στιγμή. Για πρώτη φορά από τη θέσπιση των μακροχρόνιων δημοσιονομικών δεσμεύσεων, το συνολικό ύψος του προϋπολογισμού μειώνεται σε σχέση με το συνολικό εισόδημα – και μάλιστα σε συνθήκες μιας γενικότερης ύφεσης, όταν θα αναμενόταν μια αντίστροφη λειτουργία των δημοσιονομικών δυνατοτήτων της Ένωσης. Σε συγκρίσιμες τιμές, ο προϋπολογισμός της ΕΕ των 28 μελών για την περίοδο 2014-2020 θα είναι μειωμένος κατά 3% σε σχέση με εκείνον της περιόδου 2007-2013. Ακόμη μεγαλύτερη είναι η προβλεπόμενη μείωση αν η σύγκριση γίνει μεταξύ 2013 και 2014, δηλαδή του τελευταίου έτους της περιόδου 2007-2013 και του πρώτου της επόμενης.

Οι πηγές εσόδων του προϋπολογισμού δεν μεταβλήθηκαν ουσιαστικά, παρά τη μεγάλη σχετική συζήτηση που είχε προηγηθεί, και παρά τις προτάσεις της Επιτροπής, οι οποίες μάλιστα είχαν επικριθεί έντονα ότι ήταν υπερβολικά συντηρητικές και ότι απείχαν ακόμη πολύ από το να αποτελούν σημαντικό βήμα προς μια περισσότερο ομοσπονδιακή αντιμετώπιση του προϋπολογισμού. Οι αρχικές προτάσεις της Επιτροπής προέβλεπαν τα εξής:

- σταδιακή εισαγωγή ενός ευρωπαϊκού φόρου χρηματοπιστωτικών συναλλαγών,
- κατάργηση του σημερινού ποσοστού επί της φορολογητέας ύλης του ΦΠΑ,
- εισαγωγή ενός άμεσου ευρωπαϊκού συντελεστή ΦΠΑ,
- μείωση του μεριδίου του πόρου που στηρίζεται στο Ακαθάριστο Εθνικό Εισόδημα,
- αντικατάσταση των μηχανισμών διόρθωσης/επιστροφής με την κατ' αποκοπή μείωση των συνεισφορών.

Αποφασίστηκε, πάντως, η δημιουργία μιας ομάδας υψηλού επιπέδου (με μέλη που θα ορίσουν το Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και η Επιτροπή), η οποία θα αναλάβει μια γενική αναθεώρηση του λεγόμενου “συστήματος των ίδιων πόρων”, με γνώμονες την απλούστευση, τη διαφάνεια, τη δικαιοσύνη και τη δημοκρατική λογοδοσία.

3.1.2 Δαπάνες του προϋπολογισμού

Στον Πίνακα 3.1 που ακολουθεί παρατίθεται η κατανομή του νέου δημοσιονομικού πλαισίου ανά μεγάλες κατηγορίες δαπανών. Όπως και σε όλους τους μέχρι

Πίνακας 3.1 Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο 2014-2020

Συνολικά ποσά κατά κατηγορίες δαπανών		
Πολιτικές	εκατ. ευρώ	Ποσοστό %
1. ΒΙΩΣΙΜΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ	450.763	47,0
Ανταγωνιστικότητα	125.614	13,1
από τα οποία: Ορίζοντας 2020	70.200	7,3
Galileo	6.300	0,7
Copernicus (GMES)	3.788	0,4
ITER	2.707	0,3
Πυρηνική ασφάλεια, παροπλισμός	1.038	0,1
Erasmus	13.010	1,4
Συνδέοντας την Ευρώπη	19.300	2,0
από τα οποία: Ενέργεια	5.128	0,5
Μεταφορές	13.174	1,4
Τεχνολογίες Πληροφορικής και Επικοινωνιών	1.000	0,1
Πολιτική συνοχής	327.145	34,1
από τα οποία: Πρωτοβουλία απασχόληση νέων	3.000	0,3
Περιφερειακή σύγκλιση	164.279	17,1
Περιφέρειες σε μετάβαση	31.677	3,3
Ανταγωνιστικότητα	49.492	5,2
Εδαφική συνεργασία	8.948	0,9
Ταμείο Συνοχής	68.362	7,1
Απομακρυσμένες περιφέρειες	1.387	0,1
2. ΦΥΣΙΚΟΙ ΠΟΡΟΙ	373.179	38,9
από τα οποία: ΚΑΠ: άμεσες δαπάνες, αγορά	277.851	28,9
Αγροτική ανάπτυξη	84.936	8,8
3. ΑΣΦΑΛΕΙΑ, ΙΘΑΓΕΝΕΙΑ	15.686	1,6
από τα οποία: Ασφάλεια τροφίμων	1.679	0,2
4. Η ΕΕ ΩΣ ΠΑΓΚΟΣΜΙΟΣ ΠΑΡΑΓΩΝ	58.704	6,1
5. ΔΙΟΙΚΗΣΗ	61.629	6,4
6. ΑΝΤΙΣΤΑΘΜΙΣΕΙΣ	27	0,0
ΣΥΝΟΛΟ	959.988	100,0

Πηγή στοιχείων: http://ec.europa.eu/budget/mfff/index_en.cfm.

τώρα προϋπολογισμούς, το μεγαλύτερο κονδύλι, 373 δισεκ. ευρώ (39% του συνόλου) κατευθύνεται στους “φυσικούς πόρους”, από το οποίο 278 δισεκ. ευρώ (29% του συνόλου) για τις άμεσες δαπάνες και τους μηχανισμούς αγοράς της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής, και 85 δισεκ. ευρώ (9% του συνόλου) για την αγροτική ανάπτυξη. Για την πολιτική της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής διατίθενται συνολικά 327 δισεκ. ευρώ (34% του συνόλου), για την “ανταγωνιστικότητα”, με

κυριότερη συνιστώσα την έρευνα-τεχνολογία-καινοτομία, 126 δισεκ. ευρώ (13% του συνόλου), για τα διευρωπαϊκά δίκτυα στις μεταφορές, την ενέργεια και τις τεχνολογίες πληροφορικής και επικοινωνιών 19 δισεκ. ευρώ (2% του συνόλου), για τις διεθνείς σχέσεις 59 δισεκ. ευρώ (6% του συνόλου) και για την ασφάλεια-ιθαγένεια 16 δισεκ. ευρώ (1,6% του συνόλου).

Ο συνολικός προϋπολογισμός είναι μειωμένος κατά 8% σε σχέση με τις αρχικές προτάσεις της Επιτροπής και κατ' επέκταση ο προϋπολογισμός όλων των μεγάλων κατηγοριών δαπανών είναι επίσης μειωμένος (Πίνακας 3.2). Όχι όμως ανάλογα. Οι δύο μεγαλύτερες κατηγορίες, οι οποίες είναι βεβαίως και οι κατηγορίες με τα περισσότερα κράτη/υποστηρικτές —ο αγροτικός τομέας και η “συνοχή”— υπέστησαν και τη μικρότερη μείωση (4%), με αποτέλεσμα την αύξηση του μεριδίου τους σε σχέση με την πρόταση της Επιτροπής. Μεγάλη αύξηση υπέστησαν εκείνες ακριβώς οι κατηγορίες δαπανών για τις οποίες η Επιτροπή είχε προτείνει τη μεγαλύτερη αύξηση: τα διευρωπαϊκά δίκτυα μειώθηκαν περισσότερο από 50%, αλλά και οι θεωρούμενοι γενικά ως οι πιο “σύγχρονοι” τομείς, κατεξοχήν η έρευνα, μειώθηκαν σοβαρά, παραμένουν όμως σε σημαντικώς υψηλότερα επίπεδα από εκείνα που ίσχυαν την περίοδο 2007-2013.

**Πίνακας 3.2 Μεγάλες κατηγορίες δαπανών:
Σύγκριση τελικών αποφάσεων με προτάσεις Επιτροπής**

Πολιτικές	Τελικές αποφάσεις (εκατ. ευρώ)	Προτάσεις Επιτροπής (εκατ. ευρώ)	Διαφορά (ποσοστό)
1. ΒΙΩΣΙΜΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ	450.763	503.310	-10%
<i>από τα οποία: Ανταγωνιστικότητα</i>	125.614	164.316	-24%
<i>Συνδέοντας την Ευρώπη</i>	19.300	40.249	-52%
<i>Πολιτική συνοχής</i>	327.145	338.994	-4%
2. ΦΥΣΙΚΟΙ ΠΟΡΟΙ	373.179	389.972	-4%
<i>από τα οποία: ΚΑΠ: άμεσες δαπάνες, αγορά</i>	277.851	286.551	-3%
<i>Αγροτική ανάπτυξη</i>	84.936	91.966	-8%
3. ΑΣΦΑΛΕΙΑ, ΙΘΑΓΕΝΕΙΑ	15.686	18.809	-17%
4. Η ΕΕ ΩΣ ΠΑΓΚΟΣΜΙΟΣ ΠΑΡΑΓΩΝ	58.704	70.000	-16%
5. ΔΙΟΙΚΗΣΗ	61.629	63.165	-2%
6. ΑΝΤΙΣΤΑΘΜΙΣΕΙΣ	27	27	0%
ΣΥΝΟΛΟ	959.988	1.045.282	-8%
<i>Ποσοστό (%) του Ακαθάριστου Εθνικού Εισοδήματος</i>	1,00	1,09	

Πηγή στοιχείων: http://ec.europa.eu/budget/mff/index_en.cfm.

3.1.3 Σύγκριση επόμενου δημοσιονομικού πλαισίου με εκείνο της περιόδου 2007-2013

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η σύγκριση της κατανομής του κοινοτικού προϋπολογισμού κατά κατηγορίες δαπανών της επόμενης περιόδου με εκείνη της περιόδου 2007-2013. Όπως φαίνεται στον Πίνακα 3.3 που ακολουθεί, τη μεγαλύτερη μείωση (περισσότερο από 10%) έχουν οι δαπάνες για την Κοινή Αγροτική Πολιτική, ακολουθούμενες από εκείνες για τη “συνοχή” (μείωση κατά 8%). Αντίθετα, αυξάνονται σημαντικά οι μικρότερες κατηγορίες, περιλαμβανόμενων εκείνων για την έρευνα-τεχνολογία-καινοτομία. Υπάρχει δηλαδή πράγματι μια σημαντική απομάκρυνση από την “εξαρτημένη τροχιά”, το παραδοσιακό μοντέλο, όπου η έμφαση δινόταν σχεδόν αποκλειστικά στον αγροτικό τομέα και τη συνοχή. Το μερίδιο της κοινής αγροτικής πολιτικής (αγορές συν αγροτική ανάπτυξη) περιορίζεται από 32% την περίοδο 2007-2013 στο 29% την περίοδο 2014-2020. Αντίστοιχα, το μερίδιο της “συνοχής” (χωρίς να υπολογίζεται στη “συνοχή” το “ταμείο αγροτικής ανάπτυξης”) περιορίζεται από 36% στο 34%.

Οι δύο αυτές πολιτικές, αγροτικός τομέας και συνοχή, που βλέπουν τη θέση τους στον κοινοτικό προϋπολογισμό να μειώνεται σημαντικά, είναι οι δύο ακριβώς πολιτικές από τις οποίες η Ελλάδα απεκόμισε για πολλά χρόνια μακράν τα μεγα-

Πίνακας 3.3 Μεγάλες κατηγορίες δαπανών: Σύγκριση Δημοσιονομικών Πλαισίων 2014/2020 και 2007/2013

Πολιτικές	2014-2020 εκατ. ευρώ	2007-2013 εκατ. ευρώ	Διαφορά (ποσοστό)
1. ΒΙΩΣΙΜΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ	450.763	446.310	+1%
<i>από τα οποία: Ανταγωνιστικότητα</i>	125.614	91.495	+37%
<i> Συνδέοντας την Ευρώπη</i>	19.300	12.783	+51%
<i> Πολιτική συνοχής</i>	327.145	354.815	-8%
2. ΦΥΣΙΚΟΙ ΠΟΡΟΙ	373.179	420.682	-11%
<i>από τα οποία: ΚΑΠ: άμεσες δαπάνες, αγορά</i>	277.851	318.820	-13%
<i> Αγροτική ανάπτυξη</i>	84.936	95.741	-11%
3. ΑΣΦΑΛΕΙΑ, ΙΘΑΓΕΝΕΙΑ	15.686	12.366	+27%
4. Η ΕΕ ΩΣ ΠΑΓΚΟΣΜΙΟΣ ΠΑΡΑΓΩΝ	58.704	56.815	+3%
5. ΔΙΟΙΚΗΣΗ	61.629	57.082	+8%
ΣΥΝΟΛΟ	959.988	994.176	-3%
<i>Ποσοστό (%) του Ακαθάριστου Εθνικού Εισοδήματος</i>	1,00	1,12	

Πηγή στοιχείων: http://ec.europa.eu/budget/mfff/index_en.cfm.

**Πίνακας 3.4 Μεγάλες κατηγορίες δαπανών:
Σύγκριση ετών 2013, 2014**

Πολιτικές	2014-2020 εκατ. ευρώ	2013 εκατ. ευρώ	2014 εκατ. ευρώ	Διαφορά 2014/2013 σε %
1. ΒΙΩΣΙΜΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ	450.763	67.460	60.283	-10,6
<i>Ανταγωνιστικότητα</i>	125.614	15.068	15.606	+3,6
<i>από τα οποία: Ορίζοντας 2020</i>	70.200	9.832	8.788	-10,6
<i>Galileo</i>	6.300	1	1.261	...
<i>Copernicus (GMES)</i>	3.788	328	342	+4,3
<i>ITER</i>	2.707	901	888	-1,4
<i>Πυρηνική ασφάλεια, παροπλισμός</i>	1.038	279	148	-47,0
<i>Erasmus</i>	13.010	1.330	1.469	+10,5
<i>Συνδέοντας την Ευρώπη</i>	19.300	1.452	1.863	+28,3
<i>από τα οποία: Ενέργεια</i>	5.128	22	386	1654,5
<i>Μεταφορές</i>	13.174	1.428	1.398	-2,1
<i>Τεχν. Πληρ. Επικ.</i>	1.000	3	70	+2233,3
Πολιτική συνοχής	327.145	52.392	44.678	-14,7
<i>από τα οποία: Απασχόληση νέων</i>	3.000	0	1.700	...
<i>Περιφερειακή σύγκλιση</i>	164.279	30.684	22.272	-27,4
<i>Περιφέρειες σε μετάβαση</i>	31.677	1.982	4.525	+128,3
<i>Ανταγωνιστικότητα</i>	49.492	6.312	7.070	+12,0
<i>Εδαφική συνεργασία</i>	8.948	1.303	478	-63,3
<i>Ταμείο Συνοχής</i>	68.362	11.882	8.424	-29,1
<i>Απομακρυσμένες περιφέρειες</i>	1.387	249	198	-20,5
2. ΦΥΣΙΚΟΙ ΠΟΡΟΙ	373.179	59.633	55.883	-6,3
<i>από τα οποία: ΚΑΠ: άμεσες δαπάνες, αγορά</i>	277.851	43.180	41.585	-3,7
<i>Αγροτική ανάπτυξη</i>	84.936	12.890	12.665	-1,7
3. ΑΣΦΑΛΕΙΑ, ΙΘΑΓΕΝΕΙΑ	15.686	2.494	2.053	-17,7
<i>από τα οποία: Ασφάλεια τροφίμων</i>	1.679	338	239	-29,3
4. Η ΕΕ ΩΣ ΠΑΓΚΟΣΜΙΟΣ ΠΑΡΑΓΩΝ	58.704	9.145	7.854	-14,1
Πηγή στοιχείων: Council of the European Union, CADRFIN199, 19.7.2013.				

λύτερα δημοσιονομικά οφέλη, γεγονός το οποίο και θα αποτυπωθεί με σημαντικά αρνητικό τρόπο στο ύψος των συνολικών μελλοντικών ελληνικών απολαβών από τον κοινοτικό προϋπολογισμό. Η πρώτη επομένως βασική αιτία της σοβαρής μείωσης των μελλοντικών απολαβών της Ελλάδας βρίσκεται στη μείωση των δύο βασικών πηγών για τις απολαβές αυτές. Στη βασική αυτή αιτία προστίθεται, όπως αναλύεται στα επόμενα τμήματα αυτής της μελέτης, σειρά ειδικών ρυθμίσεων στο εσωτερικό των δύο μεγάλων πολιτικών, οι οποίες θα έχουν ως αποτέλεσμα μείωση

του ελληνικού μεριδίου σε αυτές και, συνεπώς, ακόμα μεγαλύτερη μείωση των συνολικών δημοσιονομικών απολαβών.

Κάποια από τα παραπάνω συμπεράσματα γίνονται σαφέστερα στον Πίνακα 3.4 που ακολουθεί, όπου η σύγκριση γίνεται ανάμεσα στο 2013 και το 2014, δηλαδή τον τελευταίο ετήσιο προϋπολογισμό της περιόδου 2007-2013 και τον προϋπολογισμό του πρώτου έτους της επόμενης περιόδου. Ενώ οι σχετικοί ετήσιοι προϋπολογισμοί έως αυτόν του 2013 αυξάνονταν σχεδόν κάθε χρόνο, για το 2014 προβλέπεται μείωση γύρω στο 3% για τον αγροτικό τομέα και μείωση γύρω στα 15% για τις δαπάνες συνοχής και μάλιστα όταν αυξάνεται με την ένταξη της Κροατίας ο αριθμός των επιλέξιμων χωρών...

Ας σημειωθεί επίσης ότι και στο εσωτερικό της “συνοχής” οι κατηγορίες που υφίστανται τις μεγαλύτερες μειώσεις είναι εκείνες που παρουσιάζουν και το μεγαλύτερο ενδιαφέρον από ελληνικής πλευράς: η “περιφερειακή σύγκλιση” μειώνεται κατά 27%, το “Ταμείο Συνοχής” κατά 29%, ενώ μεγάλη αύξηση προβλέπεται για τις “περιφέρειες σε μετάβαση”. Είναι αξιοσημείωτο, τέλος, ότι ακόμη και για το Πρόγραμμα-Πλαίσιο της Έρευνας (με την ονομασία “Ορίζοντας 2020”), ενώ ο συνολικός προϋπολογισμός της περιόδου είναι αυξημένος, η σύγκριση 2014 με 2013 είναι αρνητική (μείον 11%, λόγω του μεγάλου ρυθμού αύξησης που είχε συμφωνηθεί για τα τελευταία έτη της περιόδου 2007-2013).

3.2 Ο αγροτικός τομέας την περίοδο 2014-2020²⁷

3.2.1 Τα συνολικά ποσά και οι σημαντικές καινοτομίες

Σύμφωνα με την τελική απόφαση για το Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο 2014-2020, η Κοινή Αγροτική Πολιτική (ΚΑΠ) θα διατηρήσει τη διάρθρωσή της σε δύο πυλώνες. Ο πρώτος πυλώνας θα περιλαμβάνει τις άμεσες ενισχύσεις και τα μέτρα αγοράς και ο δεύτερος πυλώνας την αγροτική ανάπτυξη. Ο συνολικός προϋπολογισμός της ΚΑΠ θα διατηρηθεί στα ίδια επίπεδα με εκείνα του 2013 σε τρέχουσες τιμές και θα περιλαμβάνει 317,2 δισεκ. ευρώ για τον πρώτο πυλώνα και 101,2 δισεκ. ευρώ για το δεύτερο πυλώνα. Τα παραπάνω ποσά συμπληρώνονται από 5,1 δισεκ. ευρώ που αφορούν τη χρηματοδότηση δράσεων για την έρευνα και την καινοτομία, 2,5 δισεκ. ευρώ για την ασφάλεια των τροφίμων και 2,8 δισεκ. ευρώ

²⁷ Το τμήμα αυτό στηρίζεται πλήρως στην ανάλυση από τον Γιάννη Δούκα των τελικών αποφάσεων για τον αγροτικό τομέα και των αρχικών προτάσεων της Επιτροπής (οι οποίες παρουσιάζονται στο Δεύτερο Μέρος της μελέτης αυτής – βλ. το CD που συνοδεύει την παρούσα έκδοση).

για τη διανομή τροφίμων σε απόρους. Επιπρόσθετα, θα διατεθεί το ποσό των 6,7 δισεκ. ευρώ εκτός του Πολυετούς Δημοσιονομικού Πλαισίου. Ο συνολικός προϋπολογισμός, λοιπόν, διαμορφώνεται στα 435,5 δισεκ. ευρώ, ποσό που αντιστοιχεί στο 37,7% του προϋπολογισμού, έναντι του 41,7% για την περίοδο 2007-2013.

Στο εσωτερικό της ΚΑΠ επέρχονται μια σειρά από σημαντικές καινοτομίες ή αποκτούν πολύ μεγαλύτερη σημασία παλαιότερες καινοτομίες, όπως:

- η μετακίνηση από το ιστορικό στο περιφερειακό μοντέλο,
- η εισαγωγή της έννοιας του “Ενεργού Αγρότη”,
- η Περιβαλλοντική Πληρωμή (αναφέρεται και ως “Οικολογική Μέριμνα”),
- η δυνατότητα μεταφοράς πόρων από τον πρώτο στο δεύτερο πυλώνα,
- το καθεστώς των νέων αγροτών,
- η ενίσχυση των περιοχών με συγκεκριμένους φυσικούς περιορισμούς,
- το απλοποιημένο καθεστώς για τους μικρούς αγρότες,
- το τέλος ορισμένων καθεστώτων ενίσχυσης και ποσοστώσεων,
- η ύπαρξη αποθεματικού κρίσεων.

Με το νέο σύστημα εισάγεται η έννοια του Εθνικού Δημοσιονομικού Φακέλου (αναφέρεται και ως “εθνικό κονδύλι”), που αντικατοπτρίζει το ανώτατο συνολικό ποσό των ετήσιων άμεσων ενισχύσεων για κάθε κράτος-μέλος. Η εσωτερική κατανομή των ενισχύσεων, με τη μορφή του Καθεστώτος Βασικής Ενίσχυσης, θα γίνεται πλέον με βάση το περιφερειακό μοντέλο, όπου τα κράτη-μέλη αποφασίζουν τα κριτήρια της ενίσχυσης (αγρονομικά, οικονομικά, γεωργικά, γεωφυσικά και διοικητικά). Η εισαγωγή του καθεστώτος της περιβαλλοντικής πληρωμής αποτελεί επίσης μια αλλαγή στο σύστημα των άμεσων ενισχύσεων, που αφορά στις εκμεταλλεύσεις άνω των 150 στρεμμάτων, εκτός από τις βιολογικές καλλιέργειες και τις καλλιέργειες που παράγουν περιβαλλοντικά οφέλη (μέτρο που αναφέρεται ως “Οικολογική Ισοδυναμία”). Η θέσπιση ανώτατων ορίων για άμεσες ενισχύσεις θα αποφέρει μειώσεις στο ύψος των άμεσων ενισχύσεων από 20-100% για ποσά από 150.000-300.000 ευρώ (χωρίς να περιλαμβάνονται οι περιβαλλοντικές πληρωμές). Οι αποφάσεις για την αγροτική ανάπτυξη αφορούν προγράμματα για έρευνα-καινοτομία-επιχειρηματικότητα, στοχευμένες πολιτικές στην ύπαιθρο, τη στήριξη νέων αγροτών, τη δυνατότητα συνεργασίας μεταξύ των ταμείων κ.λπ. Όπως και για τις άλλες διαρθρωτικές δαπάνες, υπεύθυνα για τη χάραξη και την υλοποίηση της σχετικής πολιτικής είναι τα κράτη-μέλη, στα πλαίσια της “Σύμβασης Εταιρικής Σχέσης” με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή – πρόκειται για νέο όρο που αντικαθιστά το ΕΣΠΑ (Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς) και τα παλαιότερα ΚΠΣ (Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης). Τέλος, με στόχο την ευελιξία της κατανομής των πόρων, δίνεται η δυνατότητα μεταφοράς μέχρι 10% των πόρων από τον ένα στον άλλο “πυλώνα”.

3.2.2 Οι μεταβολές σε σχέση με τις αρχικές προτάσεις της Επιτροπής

Οι διαπραγματεύσεις που ακολούθησαν την αρχική πρόταση της Επιτροπής κατέληξαν στη συνολική αποδοχή των καινοτομιών που είχαν προταθεί, με μερικές όμως σημαντικές διαφοροποιήσεις, οι κυριότερες των οποίων, ως προς τον πρώτο πυλώνα, ήταν οι εξής:

- Παρατείνεται μέχρι το 2020 για τα 12 παλαιότερα κράτη-μέλη η ισχύς του απλούστερου, κατ' αποκοπή καθεστώτος ενιαίας στρεμματικής ενίσχυσης (αναθεώρηση του καθεστώτος ενιαίας ενίσχυσης, βάσει του “διαγνωστικού ελέγχου της ΚΑΠ” του 2009, με στόχο τη μείωση των πιθανών διαφορών όσον αφορά το ποσό της ενίσχυσης μεταξύ περιφερειών ή γεωργών).
- Η Ενιαία Πληρωμή ανά στρέμμα δεν θα πρέπει να υπερβαίνει το 70% του Εθνικού Δημοσιονομικού Φακέλου.
- Τα κράτη-μέλη που χρησιμοποιούν το “ιστορικό μοντέλο” (όπως η Ελλάδα) θα πρέπει να διασφαλίσουν ότι μέχρι το 2019 θα επιτύχουν ένα περιφερειακό/εθνικό ποσοστό ή θα διασφαλίσουν ότι θα υπάρξει σταδιακή αύξηση για τις γεωργικές εκμεταλλεύσεις που λαμβάνουν λιγότερο από το 90% του περιφερειακού/εθνικού μέσου όρου, με την πρόσθετη εγγύηση ότι κάθε παραγωγός θα λαμβάνει ελάχιστη ενίσχυση τουλάχιστον το 60% του εθνικού μέσου όρου των ενισχύσεων ανά στρέμμα.
- Δίνεται η δυνατότητα στα κράτη-μέλη να περιορίσουν τις απώλειες των αγροτών που είναι πάνω από τον εθνικό μέσο όρο στο 30%.
- Καθίστανται υποχρεωτικές οι σταδιακές μειώσεις των χρηματοδοτήσεων για εκμεταλλεύσεις που λαμβάνουν πάνω από 150.000 ευρώ και θεσπίζεται ανώτατο όριο ενίσχυσης.
- Παρέχεται η δυνατότητα για τη διατήρηση ενός ποσοστού από τον Εθνικό Φάκελο για συνδεδεμένες με το προϊόν ενισχύσεις (8-15%).
- Η “περιβαλλοντική πληρωμή” θα εφαρμόζεται σε εκμεταλλεύσεις άνω των 10 στρεμμάτων (η αρχική πρόταση ήταν 30 στρέμματα). Επίσης, θα εξαιρούνται οι βιολογικές καλλιέργειες, καθώς και οι καλλιέργειες που ήδη παράγουν περιβαλλοντικά οφέλη (μέτρο που αναφέρεται ως “Οικολογική Ισοδυναμία”). Ουσιαστικά, εξαιρείται το μεγαλύτερο μέρος των ελληνικών εκμεταλλεύσεων. Οι όποιες κυρώσεις θα επιβάλλονται σε εθνικό επίπεδο και τελικά δεν θα υπάρξει ένα ενιαίο σύστημα με πανευρωπαϊκά πρότυπα επιδόσεων.
- Κανένα κράτος-μέλος δεν θα βρίσκεται κάτω από το 75% του μέσου όρου της ΕΕ μέχρι το 2019.

Ως προς το δεύτερο πυλώνα:

- Δημιουργούνται αμοιβαία κεφάλαια για την αντιμετώπιση εκτάκτων καταστάσεων στη ζωική και τη φυτική παραγωγή.
- Επιδοτούνται με 45 ευρώ ανά στρέμμα (αύξηση από τα 25 ευρώ) οι καλλιέργειες στις ορεινές περιοχές.
- Θεσπίζονται οκτώ “βιοφυσικά” κριτήρια για τον καθορισμό των περιοχών με φυσικούς ή άλλους περιορισμούς. Η νέα καταγραφή θα πρέπει να έχει ολοκληρωθεί το αργότερο μέχρι το 2018.
- Ενισχύονται περαιτέρω οι νέοι αγρότες με ένα συνδυασμό μέτρων που περιλαμβάνουν προγράμματα επενδύσεων και κατάρτισης, καθώς και χρηματοδότηση μέχρι 7.000 ευρώ για την έναρξη επιχειρηματικής δραστηριότητας. Για τους μικρούς αγρότες η αντίστοιχη χρηματοδότηση θα φθάνει τα 15.000 ευρώ.

Η τελική συμφωνία περιλαμβάνει τέσσερις βασικούς κανονισμούς: 1) τις Άμεσες Ενισχύσεις, 2) τα Μέτρα Αγοράς, 3) την Αγροτική Ανάπτυξη και 4) τον Οριζόντιο Κανονισμό για τη χρηματοδότηση, τη διαχείριση και τον έλεγχο της ΚΑΠ.

Όσον αφορά την κατανομή των δαπανών στο εσωτερικό των πυλώνων, παρατηρείται αύξηση των δαπανών για τις άμεσες ενισχύσεις, μείωση για τα μέτρα αγοράς, ενώ οι δαπάνες για την αγροτική ανάπτυξη παραμένουν σταθερές. Επίσης, σταθερή παραμένει και η αναλογία κατανομής της χρηματοδότησης μεταξύ των δύο πυλώνων.

3.2.3 Ο πρώτος πυλώνας

Οι αποφάσεις παρέχουν τη δυνατότητα στα κράτη-μέλη να διαφοροποιηθούν, ως ένα βαθμό, στο σχεδιασμό αλλά και την εφαρμογή επιμέρους πολιτικών. Η δυνατότητα αυτή ενισχύεται και από τη διάρθρωση των άμεσων ενισχύσεων, καθώς οι προτάσεις περιλαμβάνουν υποχρεωτικά και προαιρετικά μέτρα.

Τα υποχρεωτικά μέτρα αφορούν τη θέσπιση ενός βασικού καθεστώτος ενιαίας αποσυνδεδεμένης ενίσχυσης, το 30% της οποίας θα δίνεται ως περιβαλλοντική πληρωμή και θα καταβάλλεται σε όλες τις επιλέξιμες εκτάσεις, με βάση το περιφερειακό μοντέλο, όπως αναλυτικότερα θα παρουσιαστεί παρακάτω. Η Ενιαία Πληρωμή ανά στρέμμα δεν θα πρέπει να υπερβαίνει το 70% του Εθνικού Δημοσιονομικού Φακέλου.

Επίσης, αποφασίστηκε μια υποχρεωτική συμπληρωματική ενίσχυση κατά 25% στους νέους αγρότες (κάτω των 40 ετών) για 5 έτη από την έναρξη της δραστηριότητάς τους, που θα απορροφά μέχρι 2% του Εθνικού Δημοσιονομικού Φακέλου. Η ενίσχυση θα είναι ετήσια και θα διαρκεί έως 5 χρόνια. Συνολικά η ενίσχυση προς τους νέους αγρότες μπορεί να είναι μεγαλύτερη, καθώς θα συμπληρώνεται με επιπλέον ποσά που θα προέρχονται από το δεύτερο πυλώνα. Επιπρόσθετα, μία κατ’

αποκοπή ετήσια ενίσχυση από 500 μέχρι 1.250 ευρώ για τους μικρούς αγρότες θα αντικαταστήσει όλες τις υπόλοιπες ενισχύσεις που εισπράττουν. Τα κριτήρια και το ύψος της ενίσχυσης καθορίζονται από τα κράτη-μέλη και μπορούν να περιλαμβάνουν το ύψος των ενισχύσεων που εισπράττεται κατά την περίοδο 2007-2013 ή το μέγεθος της εκμετάλλευσης. Τα ποσά που θα διατεθούν για τους μικρούς αγρότες δεν θα πρέπει να υπερβαίνουν το 10% του Εθνικού Δημοσιονομικού Φακέλου. Τέλος, οι εν λόγω δικαιούχοι θα αντιμετωπίζουν λιγότερο αυστηρές απαιτήσεις πολλαπλής συμμόρφωσης και θα εξαιρούνται από την “οικολογική μέριμνα”.

Τα προαιρετικά μέτρα αφορούν την ενίσχυση περιοχών με συγκεκριμένους φυσικούς περιορισμούς και με χρηματοδότηση έως 5% του Εθνικού Δημοσιονομικού Φακέλου, συμπληρωματικά της στήριξης που παρέχεται από το δεύτερο πυλώνα, καθώς και μια συνδεδεμένη ενίσχυση για καλλιέργειες και περιοχές “ειδικού” ενδιαφέροντος. Η συνδεδεμένη ενίσχυση θα δίνεται με τη μορφή μίας ετήσιας πληρωμής για προσδιορισμένες εκμεταλλεύσεις με ποσά που κυμαίνονται από 5-10% των συνολικών άμεσων ενισχύσεων, μετά από την έγκριση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

Τέλος, τα μέτρα αγοράς έχουν στόχο να αποτελέσουν ένα δίκτυο ασφάλειας για τους παραγωγούς απέναντι στις απότομες διακυμάνσεις των τιμών σε βασικά αγροτικά προϊόντα. Επιπρόσθετα, αποφασίστηκε η διατήρηση του συστήματος των ποσοστώσεων για το γάλα μέχρι το 2015 και η επέκταση του συστήματος των ποσοστώσεων για τη ζάχαρη κατά 2 έτη μέχρι το 2017, καθώς και η εισαγωγή ενός νέου συστήματος δικαιωμάτων φύτευσης αμπέλου. Ακόμη, δημιουργείται ένα αποθεματικό κρίσεων για την αντιμετώπιση έκτακτων καταστάσεων, ενισχύεται η χρηματοδότηση για την έρευνα και την καινοτομία και προκρίνεται η σύνδεση με το Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης για την έναρξη δραστηριοτήτων στον αγροτικό τομέα.

Δύο νέα στοιχεία που φέρνουν οι αποφάσεις είναι ότι ορίζεται το Δικαίωμα Επιδότησης με βάση την καλλιεργήσιμη γη και τους βοσκοτόπους και εισάγεται το κριτήριο του Ενεργού Γεωργού. Επίσης, καθίσταται υποχρεωτική η δημιουργία ενός Εθνικού Αποθεματικού (3% του Εθνικού Δημοσιονομικού Φακέλου) για τη χρηματοδότηση νέων αγροτών και για δράσεις που στοχεύουν στη συγκράτηση εργατικού δυναμικού στη γεωργία.

Υπάρχουν ακόμη τα ζητήματα ειδικού ενδιαφέροντος που αναδιαμορφώνουν το περιεχόμενο αλλά και τον τρόπο εφαρμογής της πολιτικής. Τα ζητήματα αυτά περιλαμβάνουν τη Βασική Ενιαία Ενίσχυση ή Εθνικό Δημοσιονομικό Φάκελο, το Περιφερειακό Μοντέλο, την Περιβαλλοντική Πληρωμή, την Ευελιξία μεταξύ των Πυλώνων και τα Ανώτατα Όρια (capping). Κάποια από αυτά τα στοιχεία, όπως το Περιφερειακό Μοντέλο και τα Ανώτατα Όρια, υπήρχαν και σε προηγούμενες μεταρρυθμίσεις της ΚΑΠ, αλλά τώρα φαίνεται να συγκεκριμενοποιείται περισσότερο το περιεχόμενό τους και να αναδεικνύονται στη διαπραγματευτική ατζέντα.

Πιο συγκεκριμένα, αποφασίστηκε ένα ανώτατο συνολικό ποσό που θα περιλαμβάνει τις ετήσιες άμεσες ενισχύσεις για κάθε κράτος-μέλος και θα συνιστά τον Εθνικό Δημοσιονομικό Φάκελο. Για την Ελλάδα και για την περίοδο 2014-2020, το ποσό αυτό θα διαμορφωθεί περίπου στα 15 δισεκ. ευρώ. Ο υπολογισμός γίνεται στη βάση αναδιανομής των χρηματοδοτήσεων ανάμεσα στα κράτη-μέλη, σε σύγκριση με την περίοδο 2007-2013. Επιδιώκεται, δηλαδή, μεταφορά πόρων από τα κράτη-μέλη με τις μεγαλύτερες άμεσες ενισχύσεις προς τα κράτη-μέλη με ενισχύσεις μικρότερες του 90% του κοινοτικού μέσου όρου, με στόχο να καλυφθεί, μέχρι το 2020, το 1/3 της διαφοράς από το 90% του κοινοτικού μέσου όρου. Αυτή η Βασική Ενιαία Ενίσχυση έρχεται να αντικαταστήσει την προηγουμένως ισχύουσα Ενιαία Αποδεσμευμένη Ενίσχυση, η οποία χορηγείτο σε ετήσια βάση και ήταν ανεξάρτητη από το προϊόν και το μέγεθος της παραγωγής. Η Ενιαία Αποδεσμευμένη Ενίσχυση συνδεόταν, στη βάση του Ιστορικού Μοντέλου, με το μέσο όρο του ύψους των ενισχύσεων που είχαν εισπραχθεί από τους δικαιούχους κατά την περίοδο 2000-2002. Βασική προϋπόθεση για την καταβολή της Ενιαίας Αποδεσμευμένης Ενίσχυσης ήταν η τήρηση, από την πλευρά του παραγωγού, συγκεκριμένων κανόνων, που περιλάμβαναν τη διατήρηση της γης σε καλή κατάσταση, τη χρησιμοποίηση ορθών γεωργικών πρακτικών, την προστασία του περιβάλλοντος, τη δημόσια υγεία και την υγεία των ζώων, δηλαδή ένα σύνολο Κοινοτικών Οδηγιών που συνέθεταν τη λεγόμενη Πολλαπλή Συμμόρφωση.

Σύμφωνα με τις αποφάσεις, η Βασική Ενιαία Ενίσχυση θα κατανεμηθεί με βάση όχι τη χρησιμοποιούμενη αγροτική γη, όπως συνέβαινε με το καθεστώς που ίσχυε, αλλά με την επιλέξιμη αγροτική γη, που θα περιλαμβάνει και τους βοσκοτόπους, ανεξάρτητα αν έχουν δηλωθεί κατά την περίοδο 2007-2013 στο πλαίσιο της Ενιαίας Αποδεσμευμένης Ενίσχυσης. Επίσης, μια δεύτερη διαφορά συνδέεται με την εσωτερική κατανομή των ενισχύσεων για κάθε κράτος-μέλος που δεν θα ακολουθεί το Ιστορικό Μοντέλο, όπως γινόταν έως τώρα για την Ελλάδα, αλλά θα κατανέμονται με βάση το Περιφερειακό Μοντέλο. Με βάση το Περιφερειακό Μοντέλο, κάθε κράτος-μέλος κατανέμει την επιλέξιμη αγροτική γη σε περιφέρειες εντός των οποίων όλα τα νέα δικαιώματα επιδότησης έχουν ίση αξία.

Επιπρόσθετα, αποφασίστηκε η δυνατότητα για τη διατήρηση ενός ποσοστού από τον Εθνικό Φάκελο συνδεδεμένων με το προϊόν ενισχύσεων (8-15%), έτσι ώστε “να αντιμετωπιστούν ενδεχόμενα αρνητικά αποτελέσματα της εσωτερικής σύγκλισης για συγκεκριμένους τομείς σε ορισμένες περιφέρειες και να ληφθούν υπόψη οι επικρατούσες συνθήκες”.

Τα κράτη-μέλη που χρησιμοποιούν το Ιστορικό Μοντέλο (όπως η Ελλάδα) θα πρέπει να διασφαλίσουν ότι μέχρι το 2019 θα επιτύχουν ένα περιφερειακό/εθνικό ποσοστό ή θα διασφαλίσουν ότι θα υπάρξει σταδιακή αύξηση για τις γεωργικές εκ-

μεταλλεύσεις που λαμβάνουν λιγότερο από το 90% του περιφερειακού/εθνικού μέσου όρου, με την πρόσθετη εγγύηση ότι κάθε παραγωγός θα λαμβάνει τουλάχιστον το 60% του εθνικού μέσου όρου των ενισχύσεων ανά στρέμμα. Δίνεται η δυνατότητα στα κράτη-μέλη να περιορίσουν τις απώλειες των αγροτών που είναι πάνω από τον εθνικό μέσο όρο στο 30%. Στόχο αποτελεί η σταδιακή σύγκλιση με τον εθνικό μέσο όρο όλων των εκμεταλλεύσεων που στην παρούσα φάση λαμβάνουν ενίσχυση κάτω από το 90% του εθνικού μέσου όρου.

Τα κράτη-μέλη αποφασίζουν τη μεθοδολογία που θα ακολουθήσουν για να δημιουργηθούν οι περιφέρειες εντός της χώρας και παρέχεται μεγάλος βαθμός ελευθερίας με βάση ένα ευρύ φάσμα κριτηρίων. Έτσι, τα κριτήρια “περιφερειοποίησης” που θα επιλεγούν μπορούν να είναι αγρονομικά, οικονομικά, γεωργικά και διοικητικά, ή ακόμη τα κράτη-μέλη μπορούν να επιλέξουν να ορίσουν όλη τη χώρα ως μία ενιαία περιφέρεια. Προβλέπεται η σταδιακή εφαρμογή με το 40% της εθνικής γης το 2014, με στόχο το 100% το 2019. Παρέχεται επίσης η δυνατότητα ετησίας αναπροσαρμογής των χρηματοδοτήσεων ανά “περιφέρεια”, στη βάση προκαθορισμένων ετήσιων βημάτων και στόχων, λαμβάνοντας υπόψη γεωργικές και περιβαλλοντικές παραμέτρους.

Η Περιβαλλοντική Πληρωμή θα αντιστοιχεί στο 30% της ενίσχυσης μέσω του Εθνικού Δημοσιονομικού Φακέλου και θα υπερβαίνει τις υποχρεώσεις, βάσει της ισχύουσας Πολλαπλής Συμμόρφωσης. Στόχος είναι να τεθούν συγκεκριμένα και μετρήσιμα κριτήρια, καθώς η μέχρι τώρα εμπειρία κατέδειξε ότι το καθεστώς της Πολλαπλής Συμμόρφωσης παρέχει ένα σχετικά χαλαρό πλαίσιο κανόνων, τους οποίους εύκολα μπορεί κάποιος να μην τηρήσει και, παράλληλα, παρουσιάζει σημαντικές αδυναμίες από τη μεριά των μηχανισμών ελέγχου.

Το μέτρο της Περιβαλλοντικής Πληρωμής θα εφαρμόζεται σε εκμεταλλεύσεις άνω των 10 στρεμμάτων (η αρχική πρόταση ήταν 30 στρέμματα). Επίσης, θα εξαιρούνται οι βιολογικές καλλιέργειες καθώς και οι καλλιέργειες που ήδη παράγουν περιβαλλοντικά οφέλη. Ουσιαστικά εξαιρείται το μεγαλύτερο μέρος των ελληνικών εκμεταλλεύσεων. Οι όποιες κυρώσεις θα επιβάλλονται σε εθνικό επίπεδο και τελικά δεν θα υπάρξει ένα ενιαίο σύστημα με Πανευρωπαϊκά Πρότυπα Επιδόσεων.

Το 7% της αγροτικής γης πρέπει να διατηρείται ως “χώρος οικολογικής εστίασης” (αγροανάπαυση) και να μην καλλιεργείται, ενώ στο υπόλοιπο 93% πρέπει να εφαρμόζονται τουλάχιστον τρεις διαφορετικές καλλιέργειες, που καμία δεν θα υπερβαίνει το 70% και δεν θα είναι λιγότερο από το 5% της καλλιεργήσιμης έκτασης.

Η ευελιξία μεταξύ των Πυλώνων αφορά τη μεταφορά 10% από τους πόρους του πρώτου πυλώνα στο δεύτερο και θα πρέπει να αποφασιστεί άμεσα. Αντίστοιχη μεταφορά του 5% των πόρων του δεύτερου πυλώνα στον πρώτο μπορεί να αποφασισ-

στεί, αφορά όμως τα κράτη-μέλη των οποίων οι συνολικές άμεσες ενισχύσεις υπολείπονται του 90% του κοινοτικού μέσου όρου.

Τα ανώτατα όρια των άμεσων ενισχύσεων προβλέπουν μειώσεις στο ύψος των άμεσων ενισχύσεων από 20%-100%, για ποσά από 150.000-300.000 ευρώ αντίστοιχα, και στο μέτρο δεν περιλαμβάνονται οι περιβαλλοντικές πληρωμές. Σε αντιδιαστολή με το υπάρχον καθεστώς της Διαφοροποίησης, τα ποσά μεταφέρονται στο δεύτερο πυλώνα στο ίδιο κράτος και η ανακατανομή δεν γίνεται σε κοινοτικό επίπεδο.

3.2.4 Ο δεύτερος πυλώνας - Αγροτική Ανάπτυξη

Οι αποφάσεις για την Αγροτική Ανάπτυξη αφορούν πολυετή προγράμματα βάσει της δέσμης μέτρων που θεσπίζονται σε επίπεδο ΕΕ, για να αντιμετωπίζουν τις ανάγκες των δικών τους αγροτικών περιοχών και περιλαμβάνουν έξι ευρείες “προτεραιότητες” και λεπτομερέστερους “τομείς εστίασης” για την ανάπτυξη της έρευνας, της καινοτομίας και της επιχειρηματικότητας στον αγροτικό χώρο, την οργάνωση της αγροδιατροφικής αλυσίδας, την ενίσχυση στοχευμένων πολιτικών στην ύπαιθρο με βάση τοπικά χαρακτηριστικά και ιδιαιτερότητες και με έμφαση στην προσφορά δημόσιων αγαθών. Παράλληλα, προτείνεται ένα πρόγραμμα επενδύσεων για τη στήριξη των νέων αγροτών, των μικρών αγροτών και τη χρηματοδότηση ολοκληρωμένων προγραμμάτων κατά μήκος της διατροφικής αλυσίδας.

Επιπρόσθετα, τα κράτη-μέλη θα μπορούν να καταρτίζουν θεματικά υποπρογράμματα, ώστε να εστιάζουν σε εθνικές προτεραιότητες, καθώς και σε δράσεις που σχετίζονται με την κλιματική αλλαγή, τη βιοποικιλότητα και τις αλυσίδες εφοδιασμού τοπικής εμβέλειας.

Επίσης, επανέρχεται το στοιχείο της συνεργασίας μεταξύ των Ταμείων (Ευρωπαϊκού Γεωργικού Ταμείου Αγροτικής Ανάπτυξης - ΕΓΤΑΑ, Περιφερειακού Ταμείου - ΕΤΠΑ, Κοινωνικού Ταμείου - ΕΚΤ) και δίνεται ιδιαίτερη έμφαση στην ευελιξία και τη στήριξη κοινών δράσεων (γεωργοπεριβαλλοντικά μέτρα, βιολογική γεωργία). Παράλληλα, παραμένει το καθεστώς για τα μικρά νησιά του Αιγαίου και τις Λιγότερο Ανεπτυγμένες Περιοχές (20% του ΕΓΤΑΑ).

Αποφασίστηκε η ανακατανομή, αν και όχι σε μεγάλο βαθμό, των πόρων ανάμεσα στα κράτη-μέλη και παραμένει σε υψηλότερα ποσοστά συγχρηματοδότησης η ενίσχυση προς τις λιγότερο ανεπτυγμένες περιοχές. Επιπρόσθετα, δίνεται έμφαση στις πολιτικές που έχουν στόχο την αντιμετώπιση των αρνητικών επιπτώσεων της κλιματικής αλλαγής, καθώς και η δημιουργία αμοιβαίων κεφαλαίων για την αντιμετώπιση εκτάκτων καταστάσεων στη ζωική και τη φυτική παραγωγή.

Επίσης, καθορίζεται επιδότηση 45 ευρώ ανά στρέμμα (αυξήθηκε από τα 25 ευρώ) για καλλιέργειες στις ορεινές περιοχές. Επιπρόσθετα, θεσπίζονται οκτώ “βιοφυσικά” κριτήρια για τον καθορισμό των περιοχών με φυσικούς ή άλλους περιορισμούς. Η νέα καταγραφή θα πρέπει να έχει ολοκληρωθεί το αργότερο μέχρι το 2018.

Τέλος, αποφασίστηκε η περαιτέρω ενίσχυση των Νέων Αγροτών με ένα συνδυασμό μέτρων που περιλαμβάνουν προγράμματα επενδύσεων και κατάρτισης, καθώς και χρηματοδότηση μέχρι 7.000 ευρώ για την έναρξη επιχειρηματικής δραστηριότητας. Για τους μικρούς αγρότες, η αντίστοιχη χρηματοδότηση θα φθάνει τα 15.000 ευρώ.

Σύμφωνα με τις αποφάσεις, εισάγεται η έννοια της Εταιρικής Σχέσης, βάσει της οποίας τα κράτη-μέλη είναι υπεύθυνα για τη χάραξη και υλοποίηση της πολιτικής με βάση το Κοινό Στρατηγικό Σχέδιο. Η Σύμβαση Εταιρικής Σχέσης περιλαμβάνει σαφείς και μετρήσιμους στόχους αποτελεσματικότητας, όπως θα περιγράφονται στο Κοινό Σύστημα Παρακολούθησης και Αξιολόγησης και τα κράτη-μέλη υποχρεώνονται να υποβάλουν δύο αναφορές προόδου, τον Ιούνιο του 2017 και τον Ιούνιο του 2019.

Τα κράτη-μέλη, λοιπόν, προετοιμάζουν και υποβάλλουν ένα συνολικό Πρόγραμμα Αγροτικής Ανάπτυξης στην Επιτροπή, το οποίο προτείνεται να αντικαταστήσει το έως τώρα πλαίσιο της πολιτικής Αγροτικής Ανάπτυξης, και θα εστιάζει σε τρεις βασικούς άξονες για τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας, του περιβάλλοντος και της ποιότητας ζωής στις αγροτικές περιοχές, καθώς και σε έναν τέταρτο οριζόντιο άξονα των προγραμμάτων Leader.

Τέλος, προβλέπεται ένα Αποθεματικό Επίδοσης που θα δημιουργηθεί από την παρακράτηση του 5% των πόρων από το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης (ΕΓΤΑΑ) για την ενίσχυση με επιπλέον χρηματοδότηση προς τα κράτη-μέλη με τις καλύτερες επιδόσεις.

Όσον αφορά τη χρηματοδότηση, η κατανομή των πόρων ανάμεσα στα κράτη-μέλη θα γίνει με βάση το βαθμό συνάφειας του προγράμματος αγροτικής ανάπτυξης που θα καταθέσει η κάθε χώρα με το κοινό στρατηγικό σχέδιο. Επιπρόσθετα, θα ληφθούν υπόψη οι επιδόσεις της προηγούμενης περιόδου και θα προστεθούν και τα ποσά που μεταφέρονται από το “capping”.

Το ΕΓΤΑΑ θα συμμετέχει κατά 85% στις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες και κατά 50% στις υπόλοιπες περιφέρειες. Υπάρχει η πρόβλεψη η συμμετοχή του ΕΓΤΑΑ να φθάνει μέχρι και 100% για ιδιαίτερα καινοτόμες δράσεις. Επίσης, το ελάχιστο της συμμετοχής καθορίζεται στο 20%, ενώ το 5% της συνολικής συμμετοχής του Ταμείου θα δεσμεύεται για τα προγράμματα LEADER. Τέλος, το 25% της συνολικής συμμετοχής του ΕΓΤΑΑ δεσμεύεται για δράσεις διαχείρισης του εδάφους και άμβλυνσης μετριασμού των επιπτώσεων της κλιματικής αλλαγής.

3.3 Η “Συνοχή” την περίοδο 2014-2020²⁸

3.3.1 Εισαγωγή. Συνολικά ποσά και οι σημαντικές καινοτομίες

Στις αποφάσεις για το νέο δημοσιονομικό πλαίσιο 2014-2020, οι δαπάνες για την οικονομική και κοινωνική συνοχή αγγίζουν το ποσό των 325 δισεκ. ευρώ (σε τιμές 2011) και παρουσιάζουν με αυτόν τον τρόπο μια μείωση έναντι των δαπανών της περιόδου 2007-2013, που σε τιμές 2011 ανέρχονται σε 346 δισεκ. ευρώ. Για πρώτη φορά μετά την Ενιαία Πράξη, που κατέστησε την “οικονομική και κοινωνική συνοχή” βασικό στόχο της Ένωσης, και τη μεγάλη μεταρρύθμιση των διαρθρωτικών πολιτικών το 1988, οι πόροι για τη “συνοχή” μειώνονται, τόσο σε απόλυτα μεγέθη όσο και ως ποσοστό του συνολικού κοινοτικού προϋπολογισμού και μάλιστα τη στιγμή που οι τέσσερις παραδοσιακές “χώρες συνοχής” (η Ελλάδα, η Πορτογαλία, η Ισπανία και η Ιρλανδία) βρίσκονται αντιμέτωπες με μια πρωτόγνωρη δημοσιονομική κρίση.

Επιπλέον, φαίνεται να υποχωρεί σημαντικά ο στόχος της συγκέντρωσης των πόρων στις περιφέρειες με τη μεγαλύτερη ανάγκη. Όπως θα παρουσιαστεί αναλυτικότερα στη συνέχεια του κειμένου, εκτός της μείωσης των συνολικών πόρων για τη “συνοχή”, μειώνονται οι πόροι στις περιφέρειες με κατά κεφαλή ΑΕΠ μικρότερο του 75% του μέσου όρου της ΕΕ. Για την επόμενη περίοδο, οι περιφέρειες με κατά κεφαλή ΑΕΠ μικρότερο του 75% του μέσου κοινοτικού θα απορροφήσουν το 50,5% των πόρων για τη “συνοχή”, έναντι 57,4% κατά την περίοδο 2007-2013.²⁹

Πέραν αυτής της σημαντικής μεταβολής στο ύψος των διαθέσιμων πόρων για τη “συνοχή”, εισάγονται κι άλλες σημαντικές μεταβολές, ποιοτικού κυρίως χαρακτήρα. Οι κυριότερες αφορούν τα εξής:

- Δημιουργία τριών κατηγοριών περιφερειών (έναντι τεσσάρων της περιόδου 2007-2013).
- Στενή σύνδεση των χρηματοδοτήσεων με τους στόχους της “Ευρώπης 2020” και το συνακόλουθο περιορισμό ως προς τον αριθμό των θεματικών

²⁸ Το κείμενο που ακολουθεί στηρίζεται στην ανάλυση τόσο των αρχικών προτάσεων της Επιτροπής όσο και των τελικών αποφάσεων για την “συνοχή” που οφείλεται στον Βασίλη Αυδίο και τον Αρτέμη Κουρτέση, με τη συνεισφορά του Βάλτερ Φισάμπερ για τους ανθρώπινους πόρους και το Κοινωνικό Ταμείο, του Νίκου Σμιτ για τις κρατικές ενισχύσεις, και του Χαράλαμπου Χρυσομαλλίδη για τις δαπάνες των Διαρθρωτικών Ταμείων για την έρευνα, την τεχνολογία και την καινοτομία. Το Δεύτερο Μέρος της Μελέτης περιλαμβάνει τα αναλυτικά αυτά κείμενα (βλ. το CD που συνοδεύει την παρούσα έκδοση).

²⁹ Η μείωση των διατιθέμενων πόρων δεν ανταποκρίνεται σε ανάλογη μείωση του καλυπτόμενου πληθυσμού ώστε να δικαιολογείται κατ’ αυτόν τον τρόπο. Ενώ η μείωση των πόρων για τις περιφέρειες Σύγκλισης (<75% του κατά κεφαλή ΑΕΠ της ΕΕ) ανέρχεται σε περίπου 19%, η μείωση στον καλυπτόμενο πληθυσμό φαίνεται να κυμαίνεται μόλις στο 4%.

προτεραιοτήτων, τις οποίες θα μπορεί να ενισχύει η ΕΕ μέσω των Διαρθρωτικών Ταμείων.

- Αυξημένη σημασία στο Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ), λόγω της σύνδεσης του με το στόχο της δημιουργίας θέσεων απασχόλησης.
- Γενικευμένη εφαρμογή της αιρεσιμότητας, σε σχέση με την εκπλήρωση συγκεκριμένων προϋποθέσεων πριν από την εφαρμογή των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων (ex ante conditionality) αλλά και με το σύνολο της οικονομικής πολιτικής και των προγραμμάτων δημοσιονομικής εξυγίανσης και μεταρρυθμίσεων.
- Ουσιαστική επανένταξη του Ευρωπαϊκού Γεωργικού Ταμείου για την Αγροτική Ανάπτυξη και του Ταμείου για την Αλιεία και τη Ναυτιλία στα Διαρθρωτικά Ταμεία.
- Μεταβολές ως προς το στάδιο εφαρμογής, με τη στενότερη σύνδεση των ροών χρηματοδότησης με την επίτευξη συγκεκριμένων στόχων, την επέκταση της εφαρμογής των καινοτόμων χρηματοδοτικών εργαλείων, την επανεισαγωγή των πολυταμειακών επιχειρησιακών προγραμμάτων και τις προσπάθειες απλοποίησης της διαχειριστικής διαδικασίας.

Οι σημαντικές αυτές μεταβολές ως προς το συνολικό τρόπο λειτουργίας των Διαρθρωτικών Ταμείων αναλύονται στα όσα ακολουθούν. Σημειώνεται πάντως ότι, ενώ στο επίπεδο των πιστώσεων ανά κατηγορία περιφέρειας κ.λπ. οι τελικές αποφάσεις διαφέρουν σε πολλά σημεία από τις αρχικές προτάσεις, το μεγαλύτερο μέρος των τελικών αποφάσεων για το “ποιοτικό σκέλος” ακολουθεί κατά βάση τις αρχικές προτάσεις της Επιτροπής, με κάποιες αλλαγές πάντως, κυρίως ως προς το διαδικαστικό χαρακτήρα των μέτρων αυτών.

3.3.2 Επιλεξιμότητα και ένταξη της ενίσχυσης των περιφερειών

Νέα ταξινόμηση των περιφερειών και κατανομή των πόρων

Όπως ήδη αναφέρθηκε, στη νέα δημοσιονομική περίοδο 2014-2020 ο συνολικός προϋπολογισμός για την πολιτική συνοχής θα είναι μειωμένος και, επιπλέον, αλλάζει η διάκριση και η τυπολογία των περιφερειών που είναι επιλέξιμες για χρηματοδοτική ενίσχυση. Ενώ για την περίοδο 2007-2013 οι περιφέρειες διακρίνονταν σε “περιφέρειες σύγκλισης” (convergence), “σταδιακής εξόδου” (phasing out), “σταδιακής εισόδου” (phasing in) και “ανταγωνιστικότητας και απασχόλησης” (competitiveness and employment), πλέον θα διακρίνονται σε περιφέρειες “λιγότερο αναπτυγμένες” (με κατά κεφαλήν ΑΕΠ μικρότερο από το 75% του μέσου όρου της ΕΕ-27), “περιφέρειες μετάβασης” (transition regions, με κατά κεφαλήν ΑΕΠ μεταξύ

75% και 90% του μέσου όρου της ΕΕ-27) και “περιφέρειες περισσότερο αναπτυγμένες” (με κατά κεφαλήν ΑΕΠ μεγαλύτερο του 90% του μέσου όρου της ΕΕ-27).

Ειδικά για τις περιφέρειες οι οποίες ήταν “περιφέρειες σύγκλισης” κατά την προηγούμενη προγραμματική περίοδο 2007-2013, και στην επόμενη (2014-2020) θα έχουν αλλάξει κατηγορία (δηλαδή θα είναι “μετάβασης” ή “περισσότερο αναπτυγμένες”), οι χρηματοδοτήσεις που θα λάβουν θα είναι τουλάχιστον το 60% των ενισχύσεων της προηγούμενης περιόδου. Ακόμη, για τις υπόλοιπες “περιφέρειες σε μετάβαση”, οι ενισχύσεις που θα λάβουν θα είναι αντιστρόφως ανάλογες με το κατά κεφαλήν ΑΕΠ, δηλαδή περιφέρειες που το κατά κεφαλήν ΑΕΠ της είναι κοντά στο 90% της ΕΕ-27, οι ενισχύσεις θα είναι λίγο περισσότερες από αυτές των περιφερειών ανταγωνιστικότητας, ενώ αυτές κοντά στο 75% θα ενισχυθούν ακόμη περισσότερο.

Στο Δεύτερο Μέρος της παρούσας μελέτης, το οποίο περιλαμβάνεται στο CD που συνοδεύει την παρούσα έκδοση, παρουσιάζονται πίνακες και αναλύονται τα στοιχεία σε σχέση με τις ενισχύσεις ανά κατηγορία περιφερειών, από όπου προκύπτουν ενδιαφέρουσες συγκρίσεις με την περίοδο 2007-2013. Μερικές από αυτές αναπαράγονται εδώ:

α) Η κατά κεφαλήν δαπάνη για τις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες θα φθάσει τα 1.380 ευρώ, ενώ την προηγούμενη περίοδο η αντίστοιχη δαπάνη ήταν 1.300 ευρώ.³⁰

β) Οι ενισχύσεις που θα δοθούν στις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες μαζί με το Ταμείο Συνοχής φθάνουν στο 70,9% (230,7 δισεκ. ευρώ) των συνολικών πόρων, ενώ την προηγούμενη περίοδο οι αντίστοιχες ενισχύσεις έφθασαν στο 81,6% (282,9 δισεκ. ευρώ).

γ) Η ένταση της ενίσχυσης (κατά κεφαλήν δαπάνη) για τις περιφέρειες μετάβασης μειώνεται από 724 ευρώ (μέσος όρος των περιφερειών σταδιακής εισόδου και σταδιακής εξόδου) σε 437 ευρώ.

δ) Αντίθετα, οι ενισχύσεις για τις περισσότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες αυξάνονται κατά περίπου 6 δισεκ. ευρώ, με την κατά κεφαλήν δαπάνη να φθάνει τα 161 ευρώ, από 147 ευρώ την περίοδο 2007-2013.

Το Ταμείο Συνοχής σημειώνεται ότι θα συνεχίσει να ενισχύει κράτη-μέλη των οποίων το Ακαθάριστο Εθνικό Εισόδημα είναι μικρότερο του 90% του μέσου όρου της ΕΕ. Οι πόροι του θα κατευθυνθούν σε επενδύσεις για έργα στους τομείς των υποδομών μεταφορών και του περιβάλλοντος, ενώ πλέον θα μπορεί να χρηματοδοτεί και έργα στον τομέα της ενέργειας, τα οποία όμως θα πρέπει να έχουν άμεσο

³⁰ Αν και η κατά κεφαλήν δαπάνη δεν αντανakλά τις πραγματικές κατά κεφαλήν ενισχύσεις που μια περιφέρεια και εν συνεχεία το κράτος-μέλος λαμβάνει, γιατί χρησιμοποιούνται άλλες μέθοδοι υπολογισμού των πραγματικών ενισχύσεων (Berlin Formula κ.λπ.), δίνεται εδώ ως ενδεικτική της τάσης των αλλαγών στις κατανομές για την περιφερειακή πολιτική.

όφελος για το περιβάλλον. Υπενθυμίζεται ότι, σύμφωνα με τις αποφάσεις του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 10 δισεκ. από τους πόρους του Ταμείου Συνοχής θα είναι δεσμευμένα (ring-fenced) για την ενίσχυση έργων μεταφορών που θα ενταχθούν στο πρόγραμμα “Συνδέοντας την Ευρώπη”, ένα νέο Ταμείο, πέραν των Διαρθρωτικών Ταμείων και του Ταμείου Συνοχής, για την ενίσχυση των Διευρωπαϊκών Δικτύων.

Τέλος, τα ποσοστά συγχρηματοδότησης κυμαίνονται ανάλογα με την κατηγορία της κάθε περιφέρειας, αλλά και εντός καθεμιάς. Για τις “λιγότερο αναπτυγμένες” περιφέρειες, το ποσοστό συγχρηματοδότησης θα μπορεί να είναι από 75% μέχρι 85% (ανάλογα με το κατά κεφαλήν ΑΕΠ τους), για τις περιφέρειες “μετάβασης” το ποσοστό αυτό θα ανέρχεται στο 60% ενώ για τις “περισσότερο αναπτυγμένες” στο 50%. Τα ανωτέρω ποσοστά, με ειδική ρύθμιση που συνδέεται με την τυπολογία των περιφερειών την περίοδο 2007-2013, ενδέχεται να αυξηθούν. Έτσι, για την Ελλάδα προβλέπεται τα τελικά ποσοστά συγχρηματοδότησης να είναι ως εξής:

- 85% για το Ταμείο Συνοχής,
- 80% για τις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες,
- 80% για τις περιφέρειες μετάβασης,
- 80% για τις πολύ ανεπτυγμένες περιφέρειες.

Για χώρες οι οποίες βρίσκονται σε καθεστώς στήριξης από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας ή αντίστοιχους μηχανισμούς, όπως η Ελλάδα, υπάρχει η δυνατότητα προσαύξησης των ποσοστών αυτών κατά 10 ποσοστιαίες μονάδες έως το 2016, όταν θα επανεκτιμηθούν τα στατιστικά στοιχεία.

Στον Πίνακα 3.5 αναπαράγεται η τελική κατανομή των πόρων της συνοχής (των Διαρθρωτικών Ταμείων και του Ταμείου Συνοχής) ανά κράτος (και κατηγορία περιφερειών) με βάση στοιχεία που έδωσε η Επιτροπή μετά τη λήξη των διαπραγματεύσεων. Το κράτος που θα εισπράξει μακράν το μεγαλύτερο ποσό είναι η Πολωνία, λόγω τόσο του μεγάλου αριθμού των λιγότερο αναπτυγμένων περιφερειών της, όσο και του Ταμείου Συνοχής. Μόνη της η Πολωνία θα εισπράξει το 22% του συνόλου, ακολουθούμενη από την Ιταλία με 9% και την Ισπανία με 8%. Το σύνολο των κρατών που εισήλθαν στην ΕΕ μετά τη μεγάλη διεύρυνση του 2004 θα εισπράξουν 57% του συνόλου, ενώ οι άλλοτε “κατεχοχίν χώρες της συνοχής” (Ελλάδα, Ισπανία, Πορτογαλία, Ιρλανδία) μόλις το 19%.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η συσχέτιση των αναμενόμενων απολαβών από την πολιτική συνοχής με το επίπεδο ευημερίας των χωρών. Οι αναμενόμενες απολαβές ανά κάτοικο όλων των κρατών-μελών συγκρίνονται με το κατά κεφαλήν ΑΕΠ τους (στοιχεία 2012). Στο Διάγραμμα 3.1 παρουσιάζονται τα στοιχεία αυτά, με τα κράτη να έχουν τοποθετηθεί κατά φθίνουσα σειρά του ΑΕΠ κατά κεφαλήν. Όλα τα κράτη, ακόμα και τα πλουσιότερα, θα εισπράξουν από την πολιτική “συνοχής”.

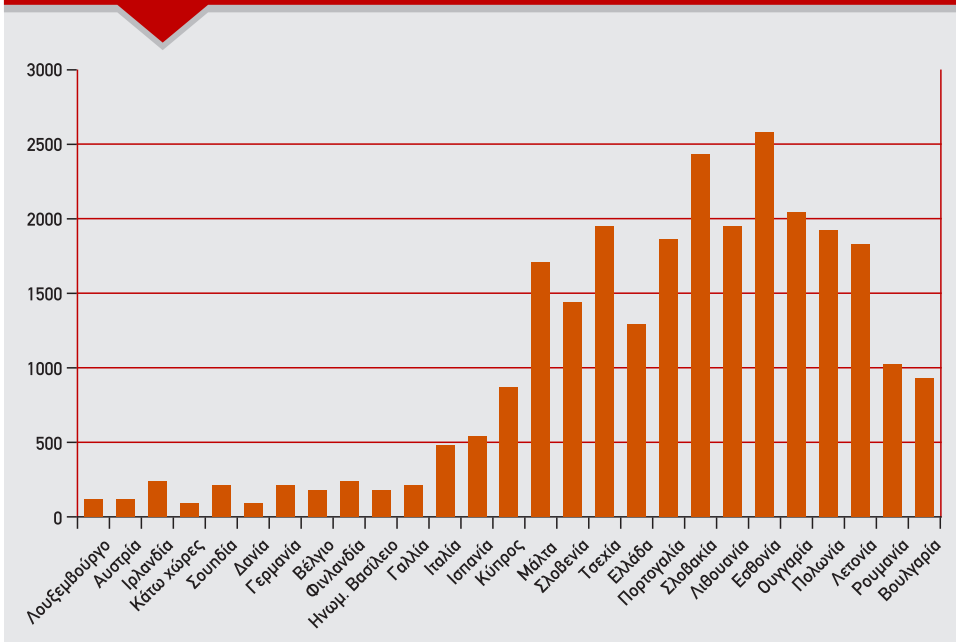
Πίνακας 3.5 Τελική κατανομή πόρων Συνοχής 2014-2020

(εκατ. ευρώ, τιμές 2011)

Χώρα	Ταμείο συνοχής	Λιγότερο αναπτυγμ.	Μετάβασης	Απομακρυσμ. κ.α.	Αναπτυγμ.	Εδαφική συνεργασία	Σύνολο
BE	-	-	962	-	868	231	2.061
BG	2.384	4.623	-	-	-	145	7.153
CZ	6.562	13.646	-	-	79	298	20.585
DK	-	-	64	-	230	199	494
DE	-	-	8.750	-	7.609	847	17.207
EE	1.123	2.198	-	-	-	49	3.369
IE	-	-	-	-	869	148	1.017
EL	3.407	6.420	2.105	-	2.307	203	14.443
ES	-	1.858	12.201	432	10.084	542	25.116
FR	-	3.147	3.927	395	5.862	956	14.288
HR	2.676	5.225	-	-	-	128	8.029
IT	-	20.333	1.004	-	7.006	998	29.341
CY	286	-	-	-	388	29	703
LV	1.412	2.742	-	-	-	82	4.236
LT	2.145	4.189	-	-	-	100	6.434
LU	-	-	-	-	39	18	57
HU	6.313	13.452	-	-	416	318	20.498
MT	228	-	441	-	-	15	684
NL	-	-	-	-	908	342	1.250
AT	-	-	66	-	823	226	1.114
PL	24.274	45.917	-	-	2.017	615	72.823
PT	3.000	15.008	232	103	1.148	108	19.599
RO	7.251	13.773	-	-	405	397	21.826
SI	939	1.134	-	-	763	55	2.891
SK	4.361	8.489	-	-	40	196	13.086
FI	-	-	-	272	911	142	1.325
SE	-	-	-	184	1.355	300	1.840
UK	-	2.126	2.335	-	5.144	760	10.364
άλλες						500	500

Περισσότερο ευνοημένες εμφανίζονται η Εσθονία και η Σλοβακία (με 2.592 και 2.423 ευρώ ανά κάτοικο, αντίστοιχα), ενώ η Πολωνία έρχεται μόλις έκτη. Από τα προ του 2004 κράτη-μέλη τα μεγαλύτερα ποσά αναμένεται να εισπράξει η Πορτογαλία (1.849 ευρώ ανά κάτοικο), με την Ελλάδα να ακολουθεί με 1.290 ευρώ ανά κάτοικο. Οι δύο φτωχότερες χώρες, η Βουλγαρία και η Ρουμανία, αναμένεται να εισπράξουν μόλις 941 και 1.015 ευρώ ανά κάτοικο. Ο συντελεστής συσχέτισης με-

Διάγραμμα 3.1 Απολαβές κρατών μελών από δαπάνες Συνοχής 2014-2020 (ανά κάτοικο) σε ευρώ, κατά φθίνουσα σειρά του κατά κεφαλήν ΑΕΠ



ταξύ ΑΕΠ ανά κάτοικο και απολαβών συνοχής ανά κάτοικο είναι βέβαια αρνητικός, αλλά μόλις $-0,65$. Η συμμετοχή των κρατών-μελών στη “συνοχή” συναρτάται μεν (αρνητικά) με το επίπεδο ανάπτυξης της χώρας, αλλά η τελική συμμετοχή απέχει σημαντικά από το να μπορεί να θεωρηθεί “δίκαιη”, λόγω της ταξινόμησης των επιλέξιμων περιφερειών και των άλλων παραγόντων που εμφιλοχωρούν στην κατανομή των πόρων.

Η ένταξη της Ελλάδος και των περιφερειών της στη νέα ταξινόμηση

Η νέα ταξινόμηση των περιφερειών της ΕΕ και η κατανομή των πόρων ανά κατηγορία περιφέρειας έχουν, προφανώς, συνέπειες για την ταξινόμηση και εν δυνάμει χρηματοδότηση των ελληνικών περιφερειών. Σύμφωνα με όσα αναφέρθηκαν στην προηγούμενη ενότητα, αλλά και με βάση τα στατιστικά στοιχεία των ετών 2007-2008-2009 που ελήφθησαν υπόψη για την κατάταξη των περιφερειών στις τρεις επί μέρους κατηγορίες περιφερειών, η κατάταξη των ελληνικών περιφερειών διαμορφώνεται όπως δείχνει ο Πίνακας 3.6. Η Ελλάδα θα έχει πέντε περιφέρειες “λιγότερο αναπτυγμένες”, έξι σε “μετάβαση” και δύο “περισσότερο αναπτυγμένες”. Αυτό θα επιφέρει σημαντικές μεταβολές στο συνολικό ύψος της χρηματοδότησης

Πίνακας 3.6 Ελλάδα: Επιλεξιμότητα περιφερειών την περίοδο 2014-2020. Σύγκριση με περίοδο 2007-2013

		2014-2020		
		Λιγότερο Αναπτυγμένες (<75%)	Μετάβασης (75%-90%)	Περισσότερο Αναπτυγμένες (>90%)
2007-2013	Σύγκλιση	Ήπειρος, Ανατολική Μακεδονία και Θράκη, Δυτική Ελλάδα, Θεσσαλία	Πελοπόννησος, Ιόνια Νησιά, Βόρειο Αιγαίο, Κρήτη	
	Σταδιακής Εξόδου	Κεντρική Μακεδονία	Δυτική Μακεδονία	Αττική
	Σταδιακής Εισόδου		Στερεά Ελλάδα	Νότιο Αιγαίο
	Ανταγωνιστικές			

που θα λάβει η Ελλάδα μέσω των περιφερειών της. Στην προηγούμενη προγραμματική περίοδο, η Ελλάδα έλαβε συνολικά 20,4 δισεκ. ευρώ. Με βάση τις αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Φεβρουαρίου 2013 ως προς την τελική κατανομή των ενισχύσεων, η Ελλάδα προβλέπεται να εισπράξει:

- Για τις Λιγότερο Αναπτυγμένες Περιφέρειες: 6,4 δισεκ. ευρώ.
- Για τις Περιφέρειες Μετάβασης: 2,1 δισεκ. ευρώ (συμπεριλαμβανόμενης της ειδικής ρύθμισης που αποφασίστηκε για την Ελλάδα).
- Για τις Περισσότερο Αναπτυγμένες Περιφέρειες: 2,3 δισεκ. ευρώ.
- Από το Ταμείο Συνοχής 3,4 δισεκ. ευρώ.
- Στα πλαίσια της Εδαφικής Συνεργασίας: 0,2 δισεκ. ευρώ.

Συνολικά, επομένως, 14,4 δισεκ. ευρώ στα οποία θα πρέπει να προστεθούν άλλα 2 δισεκ. ευρώ μέσω της “ρήτρας επανεξέτασης” ανεβάζοντας την συνολική ενίσχυση στα 16,4 δισεκ. ευρώ. Ως προς τη “ρήτρα επανεξέτασης”, σημειώνεται ότι αποφασίστηκε η Επιτροπή να επανεξετάσει το 2016 όλα τα συνολικά κονδύλια στη βάση μιας σύγκρισης των στατιστικών στοιχείων του 2012 και των ετών 2014-15 για το ΑΕΠ. Σε περίπτωση που υπάρξει σωρευτική παρέκκλιση άνω του +/-5%, τότε θα αναπροσαρμόσει όλα τα κονδύλια, με ανώτατο ποσό αναπροσαρμογής τα 4 δισεκ. ευρώ. Σύμφωνα με τους υπολογισμούς της ελληνικής πλευράς, η επανεξέταση των στατιστικών στοιχείων της Ελλάδας το 2016, θα αποφέρει περίπου 2 δισεκ. ευρώ, τα οποία θα κατανεμηθούν σε ίσα μερίδια στα έτη 2017-2020.

Όλα τα παραπάνω δείχνουν ότι η Ελλάδα θα λάβει σημαντικά μειωμένες ενισχύσεις σε σύγκριση με την περίοδο 2007-2014. Αυτό συμβαίνει επειδή η Ελλάδα έχει πλέον πέντε μόνον “λιγότερο αναπτυγμένες” περιφέρειες (κατά κεφαλήν ΑΕΠ χαμη-

λότερο του 75% του μέσου κοινοτικού) σε σύγκριση με την προηγούμενη περίοδο που είχε οκτώ, οι οποίες της είχαν αποφέρει συνολικά 9,4 δισεκ. ευρώ από τα 16,7 δισεκ. ευρώ των Διαρθρωτικών Ταμείων. Ακόμη, μεγάλο μέρος της απώλειας πόρων προκύπτει από το γεγονός ότι στις “περισσότερο αναπτυγμένες περιφέρειες” εντάσσεται πλέον η Αττική, η περιφέρεια με το συντριπτικά μεγαλύτερο πληθυσμό της χώρας.

Ως προς την κατανομή των πόρων ανά Ταμείο, σημειώνεται ότι η έμφαση που δίνεται στην ενίσχυση της απασχόλησης έχει επακόλουθο την αναλογικά μεγαλύτερη ενίσχυση του ρόλου του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου. Αυτό οδηγεί στην εκτίμηση ότι όσον αφορά τα δύο κυριότερα Διαρθρωτικά Ταμεία (ΕΚΤ και ΕΤΠΑ), η Ελλάδα θα λάβει περίπου το 30% των ενισχύσεων από το ΕΚΤ και το υπόλοιπο 70% από το ΕΤΠΑ. Στην προηγούμενη προγραμματική περίοδο (2007-2013), τα αντίστοιχα μερίδια ήταν 25% και 75%. Αυτό θα σημαίνει για την Ελλάδα μια μικρή μετατόπιση των ενισχύσεων από τις υποδομές και το παραγωγικό περιβάλλον προς τους ανθρώπινους πόρους, ειδικά για τις περισσότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες.

3.3.3 Προτεραιότητες και προϋποθέσεις

Θεματικό εύρος των συγχρηματοδοτούμενων παρεμβάσεων

Στους Κανονισμούς της νέας περιόδου 2014-2020, επιχειρείται η σύνδεση μεταξύ των διαφόρων πολιτικών της ΕΕ και της στρατηγικής για την Ευρώπη 2020 και προκρίνεται μια περισσότερο στρατηγική προσέγγιση για τις δράσεις των Διαρθρωτικών Πολιτικών, με τον καθορισμό σε κεντρικό επίπεδο ενός περιορισμένου αριθμού θεματικών στόχων στους οποίους θα πρέπει να επικεντρώνονται οι δράσεις που θα συγχρηματοδοτούνται από τα Ταμεία. Πιο συγκεκριμένα, η συνεισφορά όλων των Διαρθρωτικών Ταμείων (και του Ταμείου Συνοχής) θα γίνει μέσω 11 θεματικών στόχων. Οι στόχοι αυτοί είναι:

1. Έρευνα, τεχνολογική ανάπτυξη και καινοτομία
2. Τεχνολογίες της πληροφορίας και των επικοινωνιών (ΤΠΕ)
3. Ανταγωνιστικότητα Μικρομεσαίων Επιχειρήσεων (ΜΜΕ)
4. Μετάβαση προς μια οικονομία με μειωμένη χρήση άνθρακα
5. Προσαρμογή στην κλιματική αλλαγή καθώς επίσης πρόληψη και διαχείριση κινδύνων
6. Προστασία του περιβάλλοντος και αποτελεσματική διαχείριση πόρων
7. Βιώσιμες μεταφορές και άρση προβλημάτων σε βασικές υποδομές δικτύων
8. Απασχόληση και υποστήριξη της κινητικότητας του εργατικού δυναμικού
9. Κοινωνική ένταξη και καταπολέμηση της φτώχειας
10. Εκπαίδευση, απόκτηση δεξιοτήτων και διά βίου μάθηση

11. Ενίσχυση θεσμικής ικανότητας και αποτελεσματική δημόσια διοίκηση

Επιπρόσθετα, οι στόχοι αυτοί δεν έχουν όλοι την ίδια βαρύτητα. Σε συνάφεια με τους κεντρικούς στόχους της “Στρατηγικής για την Ευρώπη 2020”, δίνεται ιδιαίτερη έμφαση στους θεματικούς στόχους που αποβλέπουν στην ενίσχυση της γνώσης και της καινοτομίας, των τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνιών, της επιχειρηματικότητας (και ιδίως των μικρομεσαίων επιχειρήσεων), στη μείωση των εκπομπών του διοξειδίου του άνθρακα και στην κοινωνική ένταξη και την καταπολέμηση της φτώχειας.

Η υποχρέωση τήρησης των στόχων αυτών έχει διαφορετική βαρύτητα ανά κατηγορία περιφέρειας. Έτσι, σύμφωνα με τις αρχικές προτάσεις, το 80% των πόρων του “Περιφερειακού Ταμείου” στις περισσότερο αναπτυγμένες περιφέρειες θα πρέπει να διατίθεται στην ενίσχυση δύο ή περισσότερων στόχων από τους στόχους της Έρευνας, Τεχνολογικής Ανάπτυξης και Καινοτομίας, των Τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνιών, της Ανταγωνιστικότητας των Μικρομεσαίων Επιχειρήσεων, και της Μετάβασης προς μια οικονομία με μειωμένη χρήση άνθρακα (στόχος 4), με τον τελευταίο αυτό στόχο να δέχεται τουλάχιστον το 20% των πόρων του ΕΤΠΑ (σε εθνικό επίπεδο). Στις περιφέρειες μετάβασης το ανωτέρω ποσοστό για τους τέσσερις πρώτους στόχους γίνεται 60%, ενώ ο στόχος 4 θα πρέπει να δέχεται τουλάχιστον το 15% των πόρων του ΕΤΠΑ. Τέλος, στις λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες, οι αντίστοιχοι στόχοι θα πρέπει να αντιπροσωπεύουν τουλάχιστον το 50% των πόρων του ΕΤΠΑ, με τον τέταρτο στόχο να δέχεται τουλάχιστον το 12% των πόρων του. Σημειώνεται πάντως ότι με την τελική συμφωνία δόθηκε μεγαλύτερη ευελιξία όσον αφορά την τήρηση των ποσοστών αυτών.

Η προσπάθεια επηρεασμού των εθνικών και περιφερειακών επιλογών ως προς τη χρήση των πόρων των Διαρθρωτικών Ταμείων δεν είναι βεβαίως καινούργια. Η Επιτροπή πάντοτε πρότεινε Κατευθυντήριες Γραμμές, το Συμβούλιο αποφάσιζε επ’ αυτών, και τα κράτη-μέλη όφειλαν καταρχήν την τήρηση των αρχών αυτών. Οι αποφάσεις για το νέο δημοσιονομικό πλαίσιο εμφανίζονται συνεπώς ως συνέχεια της υφιστάμενης κατάστασης, αλλά προχωρούν σημαντικά περισσότερο τόσο στο θεματικό περιορισμό όσο και, κυρίως, στο δεσμευτικό χαρακτήρα των θεματικών στόχων και μπορούν να δημιουργήσουν ένα αισθητά πιο δεσμευτικό πλαίσιο, ειδικότερα σε συνδυασμό με άλλες διατάξεις των νέων Κανονισμών.

Ο παρακάτω Πίνακας συνοψίζει την κατανομή των πόρων ανά τύπο περιφέρειας, όπως αυτή προκύπτει από τους θεματικούς περιορισμούς (σε επίπεδο θεματικών στόχων) που περιέχονται στις αποφάσεις του Συμβουλίου. Στο Δεύτερο Μέρος της μελέτης αυτής (βλ. το CD που συνοδεύει την παρούσα έκδοση) το ζήτημα της θεματικής στόχευσης αναλύεται σε μεγαλύτερο βάθος, ιδίως σε συσχέ-

Πίνακας 3.7 Κατανομή πόρων Συνοχής ανά τύπο περιφέρειας και δράση

Ταμείο	Δράσεις	Για κάθε 100 ευρώ που παίρνει μια περιφέρεια		
		Λιγότερο αναπτυγμένη	Μετάβασης	Περισσότερο αναπτυγμένη
ΕΚΤ	Καταπολέμηση φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού	5	8	10
	Άλλες δράσεις ΕΚΤ	20	32	40
	Σύνολο ΕΚΤ	25	40	50
ΕΤΠΑ	Ε&Τ, ΤΠΕ, ανάπτυξη ΜΜΕ	28,5	36	30
	Οικονομία χαμηλής εκπομπής άνθρακα	9	9	10
	Αστική ανάπτυξη	3,75	3	2,5
	Άλλες δράσεις ΕΤΠΑ (μεταφορές περιβάλλον, ΤΠΕ, κλιματική αλλαγή, υγεία-πρόνοια, εκπαίδευση)	33,75	12	7,5
	Σύνολο ΕΤΠΑ	75	60	50
	Γενικό Σύνολο	100	100	100

τιση με τα συγκεκριμένα χαρακτηριστικά των ελληνικών περιφερειών, τα οποία και συνθέτουν τα συγκριτικά τους πλεονεκτήματα.

Ας τονιστεί εδώ ότι, όπως φαίνεται και στον Πίνακα, οι παραπάνω αλλαγές μπορεί να οδηγήσουν σε αισθητό περιορισμό των βαθμών ελευθερίας που έχουν τα κράτη-μέλη στη διαμόρφωση και εφαρμογή της Πολιτικής Συνοχής. Προφανώς, ο περιορισμός αυτός είναι μεγαλύτερος (και κρισιμότερος) για τα κράτη εκείνα για τα οποία οι πόροι των Διαρθρωτικών Ταμείων έχουν μετατραπεί στο βασικό τους χρηματοδοτικό εργαλείο ανάπτυξης, σε αντίθεση με τα κράτη για τα οποία οι πόροι αυτοί έχουν συμπληρωματικό μόνον χαρακτήρα.

Τόσο η υποχρεωτικά αυξημένη συμμετοχή του “Κοινωνικού Ταμείου”, όσο και η έμφαση σε προκαθορισμένους θεματικούς στόχους αποτελούν περιορισμούς που αφορούν κατά μείζονα λόγο τις περιφέρειες “μετάβασης” και τις “περισσότερο αναπτυγμένες”. Το πλαίσιο αυτό γίνεται συγκριτικά λιγότερο δεσμευτικό όσο κινούμαστε στις κατηγορίες μετάβασης και στις λιγότερο αναπτυγμένες. Για την Ελλάδα πάντως, και συγκεκριμένα για τις περιφέρειες Αττικής, Ν. Αιγαίου, Κρήτης, Ιονίων Νήσων και Β. Αιγαίου, ισχύουν ειδικές ρυθμίσεις ως προς την κατανομή των πόρων τους στο “Περιφερειακό” και το “Κοινωνικό Ταμείο”. Σύμφωνα με αυτές τις ρυθμίσεις, η περιφέρεια Αττικής θα ακολουθεί την κατανομή των περιφερειών σε μετάβαση, ενώ οι περιφέρειες Ν. Αιγαίου, Κρήτης, Ιονίων Νή-

ων και Β. Αιγαίου θα ακολουθούν τις κατανομές που προβλέπονται για τις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες. Για τις υπόλοιπες τρεις ελληνικές περιφέρειες που θα βρεθούν στην κατηγορία μετάβασης θα υπάρξουν σημαντικοί περιορισμοί στον καθορισμό προτεραιοτήτων/επιλέξιμων δράσεων, αφού θα μειωθεί αισθητά ο ρόλος του ΕΤΠΑ σε σχέση με την περίοδο 2007-2013. Αυτό σε συνθήκες γενικευμένης ύφεσης μπορεί να δράσει ανασταλτικά στην αναπτυξιακή προοπτική των συγκεκριμένων περιφερειών, δεδομένης της ουσιαστικής έλλειψης εναλλακτικών πόρων από το αμιγώς εθνικό τμήμα του Προγράμματος Δημόσιων Επενδύσεων καθ' όλη την επόμενη προγραμματική περίοδο.

Ο στόχος της συγκέντρωσης όσο μεγαλύτερου ποσοστού των διαθέσιμων κοινοτικών πόρων στην επίτευξη μιας ενιαίας στρατηγικής (όπως είναι η στρατηγική για την Ευρώπη 2020), όσο λογικός και να είναι, δεν είναι εξίσου αποτελεσματικός για το σύνολο των κρατών —και ακόμη περισσότερο— των περιφερειών της ΕΕ. Η αποτελεσματικότητα των διαφόρων τύπων παρεμβάσεων των Διαρθρωτικών Ταμείων συναρτάται με το επίπεδο ανάπτυξης των περιφερειών αλλά και με τις πιθανές ιδιαιτερότητες των περιφερειών (γεωγραφική μορφολογία, οικονομική διάρθρωση, κ.ο.κ.) και τη “χωρικήτητα” των αναπτυξιακών αναγκών τους. Η έμφαση που δίνεται στους νέους Κανονισμούς σε άυλες δράσεις για την καταπολέμηση της ανεργίας και την ενίσχυση της απασχόλησης, καθώς και σε δράσεις για την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας των επιχειρήσεων και της καινοτομίας, μπορεί να έχει ιδιαίτερη σημασία για χώρες (και περιφέρειες) αναπτυγμένες που έχουν αντιμετωπίσει τις βασικές τους ελλείψεις σε υποδομές και βρίσκονται αντιμέτωπες με οικονομικές-κλαδικές αναδιαρθρώσεις του επιχειρηματικού τους ιστού. Για τις περιπτώσεις όμως περιφερειών που εμφανίζουν υστέρηση στο επίπεδο των υποδομών τους (τόσο ως προς την πιθανή έλλειψη υποδομών ή την ανάγκη βελτίωσης και εκσυγχρονισμού τους), η επιβολή συγκεκριμένων θεματικών στόχων προσανατολισμένων στην ενίσχυση της οικονομίας της γνώσης και της έρευνας, ή της καινοτόμου επιχειρηματικότητας, μπορεί να αποδειχθεί λιγότερο αποτελεσματική στο να δημιουργήσει τις κατάλληλες προϋποθέσεις για προσέλκυση επενδύσεων και οικονομική ανάπτυξη.

Η μετατόπιση του κέντρου βάρους από το κράτος (και την περιφέρεια) προς την Επιτροπή (και μάλιστα με το κύρος Κανονισμού του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου) ως προς την επιλογή των συγκεκριμένων δράσεων που θα χρηματοδοτηθούν από τα Διαρθρωτικά Ταμεία αποτελεί μείζονα μεταβολή στην κεντρική φιλοσοφία της “πολιτικής συνοχής”, με συνέπειες και ως προς το τεράστιο ζήτημα της δημοκρατικής ευθύνης (και λογοδοσίας), αλλά και με τον κίνδυνο αυτή η “άνωθεν” και υποχρεωτικά ενιαία επιβολή θεματικών στόχων να μην επιτρέπει την αντι-

μετώπιση των ιδιαίτερων προβλημάτων κάθε περιφέρειας και την ανάδειξη των ιδιαίτερων αναπτυξιακών της χαρακτηριστικών.

Αιρεσιμότητες (conditionalities)

Οι νέοι Κανονισμοί για τα Διαρθρωτικά Ταμεία εισάγουν για πρώτη φορά ως προϋπόθεση ομαλής ροής των πόρων την τήρηση από το κράτος-μέλος των συστάσεων του Συμβουλίου ως προς τη δημοσιονομική και, γενικότερα, τη μακροοικονομική πολιτική. Επιπλέον, εισάγεται μια δεύτερη μορφή αιρεσιμότητας, η “εκ των προτέρων αιρεσιμότητα” (“ex ante conditionality”), η δέσμευση για τήρηση συγκεκριμένων προϋποθέσεων πριν από την έναρξη εφαρμογής συγκεκριμένων προγραμμάτων.

Μέχρι σήμερα, *μακροοικονομική αιρεσιμότητα* υπήρχε μόνο ως προς το Ταμείο Συνοχής, στην πράξη δε οι σχετικές διατάξεις είχαν χρησιμοποιηθεί μόνο μια φορά (τον Φεβρουάριο 2012 στην περίπτωση της Ουγγαρίας). Πλέον, με το νέο καθεστώς για τα Διαρθρωτικά Ταμεία, δημιουργείται στενή σύνδεση των χρηματοδοτήσεων από αυτά με τη δημοσιονομική και μακροοικονομική προσαρμογή των κρατών-μελών. Σύμφωνα με τις νέες ρυθμίσεις, η Επιτροπή μπορεί να ζητήσει από τα κράτη-μέλη, για τα οποία υπάρχει Σύσταση του Συμβουλίου για υπερβολικό έλλειμμα ή χρέος ή που βρίσκονται σε καθεστώς ενίσχυσης από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Χρηματοοικονομικής Σταθερότητας (EFSF) ή/και τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας (ESM), ή από τον αντίστοιχο Κανονισμό του Συμβουλίου για χώρες εκτός Ευρωζώνης, να τροποποιήσουν τη Σύμβαση Εταιρικής Σχέσης και τα επιχειρησιακά τους προγράμματα προκειμένου να συμβάλουν στη μακροοικονομική προσαρμογή τους. Σε αντίθετη περίπτωση, η Επιτροπή μπορεί να αναστείλει την πληρωμή μέρους ή και του συνόλου των πόρων για τα επιχειρησιακά προγράμματα. Θα μπορεί επίσης να αναστέλλεται η καταβολή πόρων των Διαρθρωτικών Ταμείων μετά από σχετικές αποφάσεις του Συμβουλίου.

Η εισαγωγή της αρχής της μακροοικονομικής αιρεσιμότητας στη λειτουργία των Διαρθρωτικών Ταμείων αποτελεί μια σοβαρή παρέκκλιση από τη λογική στην οποία στηρίχθηκε μέχρι τώρα η “πολιτική συνοχής”, αντιστρατεύεται ευθέως τον περιφερειακό χαρακτήρα που είχε η πολιτική αυτή και θα λειτουργήσει σε ευθεία αντίθεση με τους στόχους της πολιτικής αυτής. Κεντρικός στόχος της πολιτικής συνοχής υπήρξε, από την αρχική της σύσταση τη δεκαετία του 1980, η στήριξη της αναπτυξιακής προσπάθειας των κρατών και των περιφερειών, και ιδιαίτερα, μεταξύ αυτών, των περισσότερο αδυνάτων. Η “εταιρική σχέση” της Ένωσης, του κράτους και της περιφέρειας στηρίζεται στην κοινότητα των στόχων και δεν μπορεί να στηρίζεται σε όρους και προϋποθέσεις τιμωρητικού χαρακτήρα. Πολύ περισσότερο δε όταν με τις ρυθμίσεις αυτές, το κράτος που έχει μείζον δημοσιονομικό πρόβλημα

απειλείται με μείωση, αναστολή ή και αφαίρεση πόρων από δημόσιες και ιδιωτικές επενδύσεις, όταν έχει κατεξοχήν ανάγκη αυτών ακριβώς των επενδύσεων. Η αντίφαση αυτή καθίσταται ιδιαίτερα σοβαρή όταν είναι γνωστό ότι στις περισσότερες περιπτώσεις των κρατών που είναι επιλέξιμα ως προς την “πολιτική συνοχής” οι πόροι των Διαρθρωτικών Ταμείων είναι και οι μόνοι διαθέσιμοι για προγράμματα δημοσίων επενδύσεων και τη στήριξη των ιδιωτικών.

Με την εισαγωγή της δεύτερης αιρεσιμότητας, της *εκ των προτέρων αιρεσιμότητας*, επιδιώκεται η ρητή σύνδεση της έναρξης της εφαρμογής των επιχειρησιακών προγραμμάτων με την εκπλήρωση προϋποθέσεων ανά Διαρθρωτικό Ταμείο, είτε κατά την έγκριση των σχετικών επιχειρησιακών προγραμμάτων είτε το αργότερο μέχρι τις 31.12.2016. Σε αντίθετη περίπτωση, η Επιτροπή έχει την ευχέρεια να διακόψει τις σχετικές χρηματοδοτήσεις μέχρι την εκπλήρωση των αντίστοιχων προϋποθέσεων. Στο CD που συνοδεύει την παρούσα έκδοση αναφέρονται 40 περίπου προϋποθέσεις (κατανεμημένες ανά θεματικό στόχο και Ταμείο) κυρίως κανονιστικού και θεσμικού χαρακτήρα, που θα πρέπει να έχουν εκπληρώσει τα κράτη-μέλη (ή να βρίσκονται σε διαδικασία εκπλήρωσής τους). Οι προϋποθέσεις αυτές περιλαμβάνουν για παράδειγμα:

- σε σχέση με την έρευνα και την καινοτομία, την ύπαρξη διαμορφωμένης εθνικής ή περιφερειακής στρατηγικής για έρευνα, καινοτομία και την “έξυπνη εξειδίκευση” των περιφερειών,
- σε σχέση με την ανταγωνιστικότητα των μικρομεσαίων επιχειρήσεων, τη λήψη συγκεκριμένων μέτρων για την εφαρμογή της “Small Business Act”, την ενσωμάτωση της Κοινοτικής Οδηγίας για την καταπολέμηση των καθυστερήσεων στις πληρωμές προς επιχειρήσεις,
- σε σχέση με την απασχόληση και υποστήριξη της κινητικότητας του εργατικού δυναμικού, τη διαμόρφωση πολιτικών για την αγορά εργασίας, σύμφωνα με τις Κοινοτικές Κατευθυντήριες Γραμμές για την Απασχόληση, τη διαμόρφωση στρατηγικής για τους αυτοαπασχολούμενους και την επιχειρηματικότητα κ.ο.κ.

Γενικά, ενώ η σύνδεση των χρηματοδοτήσεων με την ύπαρξη στρατηγικής κ.λπ. είναι απόλυτα λογική, δεν θα πρέπει να υποτιμάται ότι η εφαρμογή στην πράξη των προϋποθέσεων αυτών θα δημιουργήσει ένα αρκετά πιο σύνθετο περιβάλλον στις εθνικές και περιφερειακές διοικήσεις.

Μεταβολές στον τρόπο εφαρμογής

Τα στάδια εφαρμογής της πολιτικής παραμένουν τρία, όπως και την περίοδο 2007-2013, με διαφορετικές ονομασίες, περισσότερο συμβολικού χαρακτήρα: το *Κοινοτικό Στρατηγικό Πλαίσιο* (αντικαθιστά ουσιαστικά τις Κοινοτικές Κατευ-

θυνητήριες Γραμμές της περιόδου 2007-2013) είναι το βασικό στρατηγικό κείμενο αναφοράς που θα χρησιμεύσει για την εκπόνηση των Συμβάσεων Εταιρικής Σχέσης και των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων. Αρμόδια για την εκπόνησή του είναι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το περιεχόμενό του θα αποσκοπεί στο να παρέχει εφαρμοσμένες κατευθύνσεις σχετικά με τους θεματικούς στόχους και τις άλλες προτεραιότητες της Επιτροπής. Οι *Συμβάσεις Εταιρικής Σχέσης* (αντικαθιστούν τα Εθνικά Στρατηγικά Πλαίσια Αναφοράς – τα ΕΣΠΑ της προηγούμενης περιόδου, που και εκείνα είχαν αντικαταστήσει τα Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης – τα ΚΠΣ των παλαιότερων περιόδων) είναι τα κείμενα-πλαίσια που θα διέπουν τις δράσεις των Διαρθρωτικών Ταμείων για την επόμενη προγραμματική περίοδο. Θα εκπονούνται από τα κράτη-μέλη (με τη συμμετοχή των διαφόρων εταιρών στο πλαίσιο της πολύ-επίπεδης διακυβέρνησης) και θα εγκρίνονται από την Επιτροπή. Τα *Επιχειρησιακά Προγράμματα* παραμένουν ο βασικός μηχανισμός εφαρμογής των δράσεων των Διαρθρωτικών Πολιτικών και εξειδικεύουν τις στρατηγικές προτεραιότητες, στόχους και δράσεις.

Σημαντική μεταβολή, σε σχέση με το πρόσφατο παρελθόν, αποτελεί η ενίσχυση των ολοκληρωμένων παρεμβάσεων σε χωρικές ενότητες. Πρόκειται ουσιαστικά για επανένταξη των Ταμείων για την Ανάπτυξη της Υπαίθρου και για την Αλιεία και Ναυτιλία στο πλαίσιο δράσης των Διαρθρωτικών Ταμείων. Μετά από το επταετές διάλειμμα της περιόδου 2007-2013, στο νέο μακροχρόνιο δημοσιονομικό πλαίσιο επανεισάγονται τα πολυταμειακά επιχειρησιακά προγράμματα. Η επιστροφή σε πολυταμειακά επιχειρησιακά προγράμματα αναμένεται να ενισχύσει τον ολοκληρωμένο σχεδιασμό των δράσεων, αλλά είναι πιθανό να δημιουργήσει κάποια προβλήματα κατά τη διάρκεια εφαρμογής των επιχειρησιακών προγραμμάτων (ιδίως κατά τα πρώτα έτη). Επίσης, στο εσωτερικό των επιχειρησιακών προγραμμάτων θα υπάρχουν παρεμβάσεις τύπου LEADER (τοπική ανάπτυξη), με στόχο την εφαρμογή ολοκληρωμένης αναπτυξιακής στρατηγικής και παρεμβάσεων σε χωρικά επίπεδα μικρότερα της Περιφέρειας, με την ενεργό συμμετοχή των τοπικών δημοσίων και ιδιωτικών φορέων.

Εκτός των μεταβολών που αναφέρθηκαν παραπάνω, επεκτείνεται η χρηματοδότηση μέσω νέων χρηματοδοτικών εργαλείων. Η χρήση καινοτόμων χρηματοδοτικών εργαλείων, που συνδυάζουν δημόσιους και ιδιωτικούς πόρους, ξεκίνησε στην παρούσα προγραμματική περίοδο με τα σχήματα Jessica για τη χρηματοδότηση προγραμμάτων αστικών αναπλάσεων και Jeremie για την ενίσχυση μικρομεσαίων επιχειρήσεων. Η λογική για την υιοθέτηση τέτοιων μεθόδων στηρίζεται στις δυνατότητες μόχλευσης των πόρων των Διαρθρωτικών Ταμείων (οι οποίοι χρησιμοποιούνται για την προσέλκυση πρόσθετων πόρων είτε από την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Επενδύσεων είτε από ιδιωτικούς χρηματο-

δοτικούς φορείς) και στη δυνατότητα ανανέωσης των πόρων για μεγαλύτερο χρονικό διάστημα (revolving funds).

Στο βαθμό που τα εργαλεία αυτά πράγματι προσελκύουν πρόσθετα ιδιωτικά κεφάλαια σε συγκεκριμένες δράσεις αναπτυξιακού χαρακτήρα, η περαιτέρω εφαρμογή τους μπορεί να ενισχύσει τους συνολικούς πόρους (ιδιωτικούς και δημόσιους) που διατίθενται για τη “συννοχή” και να έχει θετικές μακροχρόνιες επιπτώσεις. Η εκτεταμένη χρήση τους, όμως, ενδέχεται να οδηγήσει σταδιακά στη δέσμευση ολόενα και περισσότερων κοινοτικών πόρων σε τέτοιες δράσεις, με επακόλουθο τη σταδιακή υποκατάσταση των επιχορηγήσεων ως βασικού μηχανισμού χρηματοδότησης των Διαρθρωτικών Ταμείων. Θα πρέπει επίσης να διασφαλιστεί ότι η επιλογή των τομέων στους οποίους θα εφαρμόζονται αυτού του είδους οι χρηματοδοτήσεις δεν θα αποκλείει τομείς που δεν προσελκύουν ιδιωτική χρηματοδότηση (π.χ. υποδομές δημόσιας υγείας, βασικές τηλεπικοινωνιακές υποδομές κ.ο.κ.) ή που δεν παράγουν έσοδα, αλλά και, γενικότερα, να συνεκτιμηθεί η δυνατότητα του ελληνικού χρηματοπιστωτικού συστήματος να συνεισφέρει στη λειτουργία τέτοιων μηχανισμών υπό τις παρούσες συνθήκες.

Τέλος, θα πρέπει να αναφερθεί ως σημαντική καινοτομία του καθεστώτος των Διαρθρωτικών Ταμείων η *έμφαση στην επίτευξη στόχων*, η σύνδεση της χρηματοδότησης με την αποτελεσματικότητα. Η ομαλή ροή της χρηματοδότησης συνδέεται με την επίτευξη στόχων και τη δημιουργία “αποθεματικού καλών επιδόσεων”. Για την καλύτερη δυνατότητα αποτίμησης της εφαρμογής των επιχειρησιακών προγραμμάτων, θεσπίζεται ένα διεξοδικότερο σύστημα αξιολόγησης που θα περιλαμβάνει τον καθορισμό και συστηματική παρακολούθηση χρηματοδοτικών δεικτών (π.χ. απορροφητικότητα πόρων), δεικτών εκροών και αποτελεσμάτων. Η αξιολόγηση θα γίνει το 2019. Η εισαγωγή ανάλογων κανόνων χρηματοδότησης θα δημιουργήσει ένα πλαίσιο εφαρμογής περισσότερο δεσμευτικό από το υφιστάμενο, αλλά είναι δύσκολο να επιχειρηματολογήσει κάποιος υπέρ της αντίθετης κατεύθυνσης. Είναι προφανές ότι έχουν σημασία οι συγκεκριμένοι στόχοι που θα τεθούν κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων για τη σύνταξη της “Σύμβασης Εταιρικής Σχέσης” και των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων, καθώς και η πρόβλεψη κάποιων βαθμών ελευθερίας για έκτακτες συγκυρίες που μπορεί να εμποδίζουν τον προγραμματισμένο ρυθμό εφαρμογής των προγραμμάτων.

3.3.4 Ανθρώπινοι πόροι

Χρηματοδοτικό πλαίσιο για το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο

Οι αποφάσεις σε σχέση με το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ), και γενικά τους ανθρώπινους πόρους στο εσωτερικό της πολιτικής της συννοχής για την πε-

ρίοδο 2014-2020, είναι ιδιαίτερα σημαντικές, διότι έχουν ως κύριο μέλημα την αντιμετώπιση του εξαιρετικά αυξημένου αριθμού των ανέργων και όσων απειλούνται από τη φτώχεια ή τον κοινωνικό αποκλεισμό.

Αν και δεν προσδιορίζεται το συγκεκριμένο μερίδιο του ΕΚΤ στο σύνολο των δαπανών των Διαρθρωτικών Ταμείων για την Ελλάδα την προγραμματική περίοδο 2014-2020, είναι δυνατό να γίνει μια πρώτη εκτίμηση στη βάση όσων είναι γνωστά για τα ποσοτικά δεδομένα, αλλά και για τις προδιαγραφές και για όσα περιλαμβάνονται στον νέο Κανονισμό του ΕΚΤ. Με δεδομένα λοιπόν, πρώτον, το ότι το μερίδιο του ΕΚΤ στο συνολικό προϋπολογισμό των Διαρθρωτικών Ταμείων (εκτός του Αγροτικού) αναμένεται να αυξηθεί κατά την προγραμματική περίοδο 2014-2020 στο 25% έως 30%, έναντι 16% περίπου που είναι το αντίστοιχο ποσοστό κατά την προγραμματική περίοδο 2007-2013, και, δεύτερον, το ότι οι συνολικοί πόροι των ταμείων αυτών για την Ελλάδα αναμένεται να είναι σημαντικά μειωμένοι, προκύπτει ότι ο συνολικός προϋπολογισμός του ΕΚΤ για την Ελλάδα θα είναι αυξημένος κατά 15%-20% περίπου έναντι της περιόδου 2007-2013.

Θεματικός προσανατολισμός και στόχοι

Το ΕΚΤ στοχεύει βασικά στο να βελτιώσει τις ευκαιρίες για απασχόληση, εκπαίδευση και κατάρτιση, καθώς και για την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού και της φτώχειας. Ένα από τα χαρακτηριστικά του νέου κανονισμού του ΕΚΤ είναι η επικέντρωσή του σε περιορισμένο αριθμό θεματικών στόχων, έτσι ώστε να αυξηθεί ο θετικός αντίκτυπος της χρηματοδότησης.

Οι θεματικοί αυτοί στόχοι είναι τέσσερις και στη συνέχεια υποδιαίρούνται (εξειδικεύονται) ως “επενδυτικές προτεραιότητες”, οι οποίες και θα καθορίσουν σε μεγάλο βαθμό το περιεχόμενο των νέων Επιχειρησιακών Προγραμμάτων του ΕΚΤ:

1. *Πρώθηση της απασχόλησης και υποστήριξη της κινητικότητας των εργαζομένων.* Επενδυτικές προτεραιότητες: πρόσβαση στην απασχόληση για αναζητούντες εργασία, συμπεριλαμβανομένων των τοπικών πρωτοβουλιών για την απασχόληση και υποστήριξη της κινητικότητας των εργαζομένων, βιώσιμη ένταξη στην αγορά εργασίας των νέων, πρώθηση της αυτοαπασχόλησης και της επιχειρηματικότητας, πρώθηση της ισότητας μεταξύ ανδρών και γυναικών και της συμφιλίωσης επαγγελματικής και ιδιωτικής ζωής, υποστήριξη της προσαρμογής των εργαζομένων και των επιχειρηματιών στην αλλαγή, ενίσχυση της ενεργού και υγιούς γήρανσης.
2. *Επένδυση στην εκπαίδευση, τις δεξιότητες και τη δια βίου μάθηση.* Επενδυτικές προτεραιότητες: μείωση της πρόωρης εγκατάλειψης του σχολείου με παρεμβάσεις πρόληψης, προαγωγή της ισότιμης πρόσβασης σε καλής ποι-

ότητας προσχολική, πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια εκπαίδευση, βελτίωση της ποιότητας και της αποτελεσματικότητας της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, βελτίωση της πρόσβασης στη δια βίου μάθηση και ενίσχυση της συνάφειας των συστημάτων εκπαίδευσης και κατάρτισης με την αγορά εργασίας, αναβάθμιση της ποιότητας στην επαγγελματική κατάρτιση, καθώς και ποιοτική και ποσοτική αναβάθμιση των σχημάτων πρακτικής άσκησης και μαθητείας.

3. *Προώθηση της κοινωνικής ένταξης και καταπολέμηση της φτώχειας.* Επενδυτικές προτεραιότητες: προώθηση της ενεργού ένταξης, ενσωμάτωση των περιθωριοποιημένων κοινωνικών ομάδων (όπως οι Ρομά), καταπολέμηση των διακρίσεων, προώθηση βιώσιμων και υψηλής ποιότητας υπηρεσιών (συμπεριλαμβανομένων της υγειονομικής περίθαλψης και των κοινωνικών υπηρεσιών), προαγωγή της κοινωνικής οικονομίας και των κοινωνικών επιχειρήσεων, προώθηση στρατηγικών τοπικής ανάπτυξης που καθοδηγούνται από τις κοινότητες.
4. *Βελτίωση της θεσμικής ικανότητας και της αποτελεσματικότητας της Δημόσιας Διοίκησης.* Επενδυτικές προτεραιότητες: επένδυση στη θεσμική ικανότητα και την αποτελεσματικότητα της δημόσιας διοίκησης, ανάπτυξη ικανοτήτων για φορείς που παρέχουν απασχόληση, εκπαίδευση και κοινωνικές πολιτικές.

Στον νέο Κανονισμό για το ΕΚΤ 2014-2020 θα περιλαμβάνονται πολλές νέες προδιαγραφές και ρυθμίσεις, που αναμένεται να διαφοροποιήσουν σε σημαντικό βαθμό τα νέα Επιχειρησιακά Προγράμματα, έναντι αυτών της προγραμματικής περιόδου 2007-2013. Μεταξύ αυτών, επαναλαμβάνεται η ανάγκη θεματικής συγκέντρωσης των πόρων του Ταμείου, διαφορετικής πάντως για κάθε μία από τις τρεις προβλεπόμενες κατηγορίες περιφερειών. Ας σημειωθεί επίσης η έμφαση στη συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων και των μη κυβερνητικών οργανώσεων, ενώ θα πρέπει να αναφερθούν οι προβλέψεις για ουσιαστική προώθηση της κοινωνικής καινοτομίας και η δυνατότητα διακρατικής συνεργασίας. Στον νέο Κανονισμό για το ΕΚΤ 2014-2020 θα προβλέπονται δύο ακόμη ειδικές διατάξεις που παρουσιάζουν ενδιαφέρον – μία που αφορά στη δυνατότητα του ΕΚΤ να στηρίζει στρατηγικές τοπικής ανάπτυξης καθοδηγούμενες από κοινότητες, καθώς και Ολοκληρωμένες Εδαφικές Επενδύσεις, και μια δεύτερη που δίνει τη δυνατότητα στο ΕΚΤ να υποστηρίζει ολοκληρωμένες ενέργειες βιώσιμης αστικής ανάπτυξης.

Μια ιδιαίτερα σημαντική τροποποίηση των αρχικών προτάσεων για τους ανθρώπινους πόρους αποφασίστηκε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Φεβρουαρίου 2013, σύμφωνα με την οποία θα διατεθούν 3 δισεκ. ευρώ από τον προϋπολογισμό του ΕΚΤ και ακόμα 3 δισεκ. ευρώ από ειδική “γραμμή” του κοινοτικού προϋπολογισμού, για την καταπολέμηση της ανεργίας των νέων στην Ευρώπη και, συγκεκριμένα, για την καταπολέμηση της ανεργίας όλων των νέων ηλικίας 15-24 ετών

που δεν εργάζονται, δεν βρίσκονται σε εκπαίδευση/επαγγελματική κατάρτιση, ή που είναι ανενεργοί ή άνεργοι (εγγεγραμμένοι ή όχι).

Συνέπειες των νέων ρυθμίσεων για την Ελλάδα

Με δεδομένο το οξύτατο πρόβλημα ανεργίας που αντιμετωπίζει και θα συνεχίσει να αντιμετωπίζει η Ελλάδα τα επόμενα χρόνια, η αυξημένη δυνατότητα άντλησης πόρων από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο δεν μπορεί παρά να αξιολογηθεί θετικά. Τόσο η άμεση συνεισφορά του ΕΚΤ στην καταπολέμηση της ανεργίας, ιδίως εκείνης των νέων, όσο και η συμβολή του ως προς ιδιαίτερα σημαντικούς παράγοντες για την ανάπτυξη, όπως το εκπαιδευτικό επίπεδο, οι δεξιότητες και τα προσόντα του ανθρώπινου δυναμικού, αλλά και ο εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης, αποτελούν ιδιαίτερα θετικούς παράγοντες.

Εντούτοις, οι διάφοροι ποσοστιαίοι περιορισμοί σε συνδυασμό με τους περιορισμούς που τίθενται στον αριθμό των επιλεγόμενων επενδυτικών προτεραιοτήτων, μπορεί να δυσκολέψουν τον εθνικό προγραμματισμό και να αποτρέψουν το να συμπεριληφθούν στα επιχειρησιακά προγράμματα μια σειρά σημαντικών μέτρων τα οποία, βάσει του Κανονισμού ΕΚΤ, δεν θα είναι υποχρεωτικά, αλλά θα προβλέπονται ως δυνατότητες. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αυτής της περίπτωσης είναι οι δράσεις που αφορούν την κοινωνική καινοτομία ή αυτές που προβλέπουν τη διακρατική συνεργασία. Σε κάθε περίπτωση, το γεγονός ότι περιλαμβάνονται, είτε ως υποχρεώσεις είτε ως δυνατότητες, ένα πλήθος καινοτόμων παρεμβάσεων, θεματικών στόχων, και νέων ομάδων στόχων συνθέτουν μια δύσκολη πρόκληση για την ελληνική διοίκηση, διότι μόνον εφόσον υπάρξει ουσιαστική προεργασία σε ένα διαφορετικό και ποιοτικότερο επίπεδο (στόχευση στις εκροές και αποτελέσματα, “δυσκολότερο” φυσικό αντικείμενο κ.λπ.), οι συνέπειες του νέου κανονισμού για το ΕΚΤ θα μπορέσουν να είναι θετικές.

Ας αναφερθούν πιο συγκεκριμένα κάποιες από τις καινοτόμες διατάξεις, οι οποίες αν και θετικές, μπορεί να οδηγήσουν σε σοβαρές καθυστερήσεις και πρόσθετες δυσκολίες υλοποίησης:

- Η πρόβλεψη για διευρυμένη χρήση των συνολικών επιχορηγήσεων. Πρόκληση, εν προκειμένω, η απλοποίηση των διαδικασιών από πλευράς δημόσιας διοίκησης, αλλά και η διοικητική επάρκεια και τεχνογνωσία όσων καλούνται να εφαρμόσουν τα προγράμματα
- Η αυξημένη εμπλοκή των κοινωνικών εταίρων, και μάλιστα με ιδιαίτερη έμφαση στον κοινωνικό διάλογο, αποτελεί μεν ευκαιρία για την Ελλάδα, αλλά και έρχεται σε αντίφαση με την αποδυνάμωση των συνδικαλιστικών φορέων τα τελευταία χρόνια.

- Η επίσης αυξημένη εμπλοκή των μη κυβερνητικών οργανώσεων και των κοινωνικών επιχειρήσεων δεν θα είναι εύκολη, όταν η υλοποίηση δράσεων υπέρ των ΜΚΟ την προγραμματική περίοδο 2007-2013 παρουσίασε αρκετές αρνητικές παρενέργειες.
- Η δυνατότητα υλοποίησης δράσεων του ΕΚΤ με διακρατική συνεργασία αποτελεί ευκαιρία για μεταφορά και ανταλλαγή τεχνογνωσίας με υψηλό ποσοστό ευρωπαϊκής χρηματοδότησης.
- Η υποστήριξη ολοκληρωμένων ενεργειών βιώσιμης αστικής ανάπτυξης προς όφελος του Λεκανοπεδίου της Αττικής, της Θεσσαλονίκης και άλλων “προβληματικών” αστικών κέντρων μπορεί να αποδειχθεί ιδιαίτερα θετική, με την εμπειρία και του αντίστοιχου πιλοτικού έργου για την αναμόρφωση του ιστορικού κέντρου της Αθήνας, που έχει ήδη ξεκινήσει.
- Η δυνατότητα στήριξης “στρατηγικών τοπικής ανάπτυξης καθοδηγούμενων από κοινότητες” μπορεί να δώσει σημαντική ώθηση στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, μολονότι κάποιες αντίστοιχες προσπάθειες στο παρελθόν (μέσω των προγραμμάτων LEADER) δεν απέδωσαν πάντοτε τα αναμενόμενα.

Ας σημειωθεί ως θετική η προβλεπόμενη μεγαλύτερη ευελιξία στην επιλεξιμότητα δαπανών, καθώς και οι προτεινόμενες απλουστεύσεις ρυθμίσεων επιλογής κόστους, αρκεί βεβαίως οι απλουστεύσεις και η ευελιξία να περάσουν και στη φάση της διαχείρισης των επιχειρησιακών προγραμμάτων.

Τέλος, η προβλεπόμενη δυνατότητα εμπλοκής νέων χρηματοδοτικών μέσων (όπως συστήματα καταμερισμού επιχειρηματικού κινδύνου, εγγυήσεων κ.λπ.) στις δράσεις του ΕΚΤ είναι ιδιαίτερα θετική, λόγω των προβλημάτων ρευστότητας της οικονομίας και της δυνατότητας μόχλευσης πρόσθετων πόρων μέσω διεθνών πιστωτικών ιδρυμάτων.

3.3.5 Δαπάνες των Διαρθρωτικών Ταμείων για έρευνα-τεχνολογία-καινοτομία

Η θέση του τομέα της έρευνας-τεχνολογίας-καινοτομίας στους νέους κανονισμούς των Διαρθρωτικών Ταμείων δεν αναβαθμίζεται απλώς σε σχέση με τις προηγούμενες προγραμματικές περιόδους, αλλά καθίσταται κεντρική, θεμελιώδης αναπτυξιακή προτεραιότητα. Η “ένισχυση της έρευνας, της τεχνολογικής ανάπτυξης και της καινοτομίας” εμφανίζεται ως πρώτη μεταξύ των ένδεκα προτεραιοτήτων, όπου χαρακτηριστικά περιλαμβάνονται ακόμη δύο προτεραιότητες συνδεδεμένες άμεσα με εκφάνσεις της γνώσης – η εκπαίδευση και οι τεχνολογίες πληροφορικής και επικοινωνίας. Σε αντίθεση με την πρακτική που ακολουθήθηκε στην Ελλάδα (όπως και σε άλλες χώρες, αν και όχι σε όλες), η Επιτροπή, σε όλα τα κείμενα τα σχετικά με τις προϋποθέσεις ανάκαμψης της οικονομίας, έτσι και στην πρόταση για την πολιτική συνοχής τη νέα περίοδο, τονίζει τη

σημασία της έμφασης στην καινοτομία, την τεχνολογική ανάπτυξη και την έρευνα. Το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο εμφανίζονται να υιοθετούν αυτή την προσέγγιση.

Η θέσπιση προτεραιοτήτων, οι οποίες μάλιστα δεν αποτελούν απλώς κατευθυντήριες γραμμές, αλλά έχουν σε μεγάλο βαθμό υποχρεωτικό χαρακτήρα για τα κράτη, συνοδεύεται, όπως ήδη αναφέρθηκε, από πολλαπλή διεύρυνση της αρχής της αιρεσιμότητας. Η χρηματοδότηση των δράσεων θα είναι δυνατή μόνο αν αυτές εντάσσονται σε ένα συνεκτικό μακροοικονομικό πλαίσιο, αλλά και αν ικανοποιούν ορισμένα προκαθορισμένα κριτήρια. Όρος για τη χρηματοδότηση στον τομέα της έρευνας, της τεχνολογίας και της καινοτομίας είναι η ικανοποίηση των παρακάτω κριτηρίων:

- “έξυπνη εξειδίκευση” (smart specialization),
- υιοθέτηση ενός συγκεκριμένου εθνικού πλαισίου για τους διαθέσιμους πόρους για την έρευνα και την καινοτομία και
- υιοθέτηση ενός πολυετούς εθνικού σχεδίου για την προώθηση των έργων που αφορούν στις μεγάλες ερευνητικές ευρωπαϊκές υποδομές.

Ο όρος της “έξυπνης εξειδίκευσης” συνεπάγεται το σχεδιασμό τομεακά πιο εξειδικευμένων δράσεων για την έρευνα και την τεχνολογία ανά περιφέρεια, στη βάση των γνωσιακών, τεχνολογικών και παραγωγικών χαρακτηριστικών της καθεμιάς. Ο περιφερειακός σχεδιασμός απαιτεί ιδιαίτερη προσοχή, αν ληφθεί υπόψη η γεωγραφική κατανομή της ερευνητικής δραστηριότητας και η αναμφισβήτητη συγκέντρωσή της σε ορισμένες περιφέρειες της χώρας. Η ανάγκη για έρευνα και ερευνητικές υποδομές παντού μπορεί εύκολα να οδηγήσει, και έχει οδηγήσει στο παρελθόν, όχι μόνο σε υπερβολική διάχυση των περιορισμένων πόρων, αλλά και σε φαινόμενα χρηματοδότησης “καθεδρικών ναών στην έρημο”, υποδομών που ούτε έχουν, ούτε μπορεί να έχουν πραγματικά αναπτυξιακό χαρακτήρα. Η “εντοπιότητα” της ερευνητικής υποδομής δεν αποτελεί πάντα χρήσιμη παράμετρο για την περιφερειακή ανάπτυξη. Για την ίδια την περιφέρεια θα ήταν πολύ χρησιμότερη η διασύνδεση και μια πάγια και μόνιμη σχέση, π.χ. με ένα ερευνητικό κέντρο εγκατεστημένο σε άλλη περιφέρεια. Τα ενδεχόμενα προβλήματα επιλεξιμότητας της χρηματοδότησης των σχετικών δαπανών από την Επιτροπή θα πρέπει να είναι αντιμετωπίσιμα αν η έμφαση δοθεί στη χρήση και όχι στην προέλευση του προϊόντος της έρευνας.

Ο σχεδιασμός και, ακόμη περισσότερο, η αποτελεσματική εφαρμογή της στρατηγικής της “έξυπνης εξειδίκευσης” δεν αποτελεί απλή υπόθεση. Δεν πρόκειται για μια αναβίωση της άποψης ότι είναι εφικτό (και επιθυμητό) να προσδιορίζονται “άνωθεν” οι επίδοξοι “αναπτυξιακοί πρωταθλητές”, και μάλιστα σε περιφερειακό επίπεδο. Ούτε τα συγκριτικά πλεονεκτήματα στην έρευνα και την καινοτομία πρέπει να ταυτίζονται με τα παραδοσιακά εμπορικά συγκριτικά πλεονεκτήματα, τα

οποία πολύ εύκολα οδηγούν απλώς στην επανάληψη πολυσυζητημένων και γενικόλογων φράσεων, όπως αγροτική οικονομία, τουρισμός κ.λπ.. Αυτό που απαιτείται είναι η αναγνώριση των πραγματικών δυνατοτήτων του ερευνητικού δυναμικού στα πανεπιστήμια, τα ερευνητικά κέντρα και, φυσικά, τον ιδιωτικό τομέα, και η συγκέντρωση των πόρων εκεί όπου το δυναμικό αυτό μπορεί να μεγιστοποιήσει το συνολικό όφελος. Η ενίσχυση δηλαδή όχι τόσο της “χρήσιμης” έρευνας και καινοτομίας, επειδή αυτή “ταιριάζει” σε κάποια παραδοσιακά, αναπτυξιακά πρότυπα, αλλά εκείνων των θυλάκων αριστείας (και της “αναδυόμενης”, “εν δυνάμει”, αριστείας) που μπορούν να έχουν τις μεγαλύτερες διασυνδέσεις με τους δυναμικούς τομείς της οικονομίας.

Η ερευνητική πολιτική έχει υποχρεωτικά μακροχρόνιο χαρακτήρα, γι’ αυτό δεν θα πρέπει να υποτιμάται η έρευνα για την οποία η ζήτηση δεν έχει (ακόμα) εκφραστεί. Η υψηλή ποιότητα (και μόνο αυτή) της έρευνας εγγυάται τη μακροχρόνια χρησιμότητά της, έστω και αν η άμεση χρησιμότητά της δεν έχει ακόμη αποδειχθεί.

Η ύπαρξη εθνικού πλαισίου για τους διαθέσιμους πόρους για έρευνα-τεχνολογία-καινοτομία και εθνικού σχεδίου για την προώθηση των έργων που αφορούν τις μεγάλες ερευνητικές ευρωπαϊκές υποδομές, καθίσταται ακόμα περισσότερο επιτακτική, διότι δεν αναμένεται να υπάρξει μέχρι το 2020 άλλη πηγή χρηματοδότησης της έρευνας, της τεχνολογικής ανάπτυξης και της καινοτομίας, πέραν των πόρων των Διαρθρωτικών Ταμείων, των πόρων δηλαδή που θα διατεθούν μέσω της Σύμβασης Εταιρικής Σχέσης, και φυσικά των πόρων που θα διεκδικήσουν οι Έλληνες ερευνητές μέσω του νέου Προγράμματος-Πλαισίου για την Έρευνα, του “Ορίζοντα 2020”. Μέχρι σήμερα, η εξαιρετικά χαμηλή δημόσια ενίσχυση της έρευνας στην Ελλάδα συνοδεύεται από την εξίσου σημαντική ανυπαρξία οποιουδήποτε συνεκτικού συνολικού σχεδίου. Αυτό που χρειάζεται είναι ένα “Εθνικό Πρόγραμμα-Πλαίσιο” με εσωτερική συνοχή, εγγυημένη περιοδικότητα των προκηρύξεων και αδιάβλητες μεθόδους αξιολόγησης των ερευνητικών σχεδίων, προγραμμάτων και δομών. Ένα ενιαίο Επιχειρησιακό Πρόγραμμα με ενιαία διαχείριση στο εσωτερικό της Σύμβασης Εταιρικής Σχέσης θα χρηματοδοτεί αυτό το “Εθνικό Πρόγραμμα-Πλαίσιο” και θα έχει ως άξονες:³¹

- Τη χρηματοδότηση *στοχοθετημένων ανταγωνιστικών ερευνητικών έργων*, για την κάλυψη των εθνικών ερευνητικών προτεραιοτήτων, στην εγχώρια ζήτηση για παραγωγή έρευνας. Έμφαση πρέπει να δίδεται στις ανάγκες των χρηστών των ερευνητικών αποτελεσμάτων, είτε αυτοί είναι δημόσιοι φορείς ως προς

31 Στο κεφάλαιο 9 του Δεύτερου Μέρους της παρούσας μελέτης δίνεται από τον Χαράλαμπο Χρυσομαλλίδη μια εκτενέστερη παρουσίαση της πρότασης για αυτό το “εθνικό Πρόγραμμα-Πλαίσιο” (βλ. το CD που συνοδεύει την παρούσα έκδοση).

τα δημόσια αγαθά, όπως η διατροφή, η υγεία και το περιβάλλον, είτε ο ιδιωτικός τομέας.

- Την *άμεση στήριξη της καινοτομίας*, δηλαδή τη χρηματοδότηση της καινοτόμου (νέας) επιχειρηματικότητας, τη διάχυση και εμπορική ή παραγωγική αξιοποίηση των ερευνητικών αποτελεσμάτων και τη στήριξη ερευνητών στην κατοχύρωση των αποτελεσμάτων των ερευνών τους.
- Την *ενίσχυση του ενιαίου χαρακτήρα του ερευνητικού χώρου*, με στόχο τη δημιουργία κρίσιμης ερευνητικής μάζας σε συναφείς επιστημονικές και τεχνολογικές περιοχές, τον καλύτερο συντονισμό των ερευνητικών προσπαθειών και τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας της έρευνας, η οποία είναι για την ώρα κατακερματισμένη μεταξύ διαφορετικών φορέων και εποπτευόμενων υπουργείων.
- Την *ενίσχυση των ερευνητικών υποδομών* για τη διάθεση στον ερευνητικό κόσμο της χώρας ερευνητικών υποδομών διεθνούς επιπέδου και κλίμακας, με κριτήρια την αποτελεσματική αξιοποίησή τους, τη διευκόλυνση της πρόσβασης των ερευνητών σε αυτές και την αποφυγή κατακερματισμού και επικαλύψεων.
- Τις δράσεις που αφορούν το *ερευνητικό δυναμικό* της χώρας, που αποτελεί καθοριστικό παράγοντα για την επίτευξη αριστείας στην έρευνα και οι οποίες θα περιλαμβάνουν δραστηριότητες όπως η ανταγωνιστική χρηματοδότηση υποτροφιών διδακτορικού και μεταδιδακτορικού επιπέδου, δράσεις κινητικότητας ερευνητών, υποτροφίες επαναπατρισμού ερευνητών κ.λπ..
- Τις δράσεις *εξωστρέφειας* της ελληνικής έρευνας, που αφορούν κυρίως τις διεθνείς συνεργασίες, τόσο για τις δραστηριότητες των Ελλήνων ερευνητών σε διακρατικό επίπεδο, όσο και για τα κοινοτικά έργα που γίνονται κατόπιν εθνικών προκηρύξεων.

Η αύξηση των κονδυλίων των Διαρθρωτικών Ταμείων για την έρευνα όχι μόνο δεν αρκεί για να αναπληρώσει το τεράστιο κενό της δημόσιας χρηματοδότησης της έρευνας στην Ελλάδα, αλλά και δεν εξασφαλίζει τίποτε, αν δεν συνοδευθεί από συνεκτικό σχέδιο δράσης και θεσμοθέτηση των μηχανισμών εφαρμογής του. Σε αυτή την προοπτική, η Σύμβαση Εταιρικής Σχέσης μπορεί να αποτελέσει σημαντικό εργαλείο άσκησης εθνικής πολιτικής.

3.3.6 Διακυβέρνηση, διοίκηση, διαχείριση³²

Η Ελλάδα διαθέτει μακρά εμπειρία στο σχεδιασμό και την υλοποίηση πολυετών αναπτυξιακών δράσεων που συγχρηματοδοτούνται από την Ευρωπαϊκή Ένωση.

³² Στο Δεύτερο Μέρος της Μελέτης ο Γιώργος Ανδρέου δίνει μια πολύ πληρέστερη ανάλυση του ζητήματος αυτού (βλ. το CD που συνοδεύει την παρούσα έκδοση). Τα όσα ακολουθούν στηρίζονται στο κείμενο αυτό.

Παρ' όλα αυτά, τα προβλήματα που αντιμετωπίζει ως προς τη διακυβέρνηση, τη διοίκηση και τη διαχείριση των προγραμμάτων παραμένουν τεράστια, η εμπειρία δε με το πολυετές Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς 2007-2013 έδειξε ότι όχι μόνο δεν αντιμετωπίζονται, αλλά αντίθετα φαίνεται ότι αυξάνονται διαχρονικά. Οι παράγοντες που επηρεάζουν την κατάσταση αυτή διακρίνονται αφενός σε συστημικούς και σε συγκυριακούς και αφετέρου σε εξωγενείς και εγχώριους.

Οι Κανονισμοί των Ταμείων θέτουν ένα πλαίσιο κανόνων, διαδικασιών και περιορισμών (*εξωγενείς συστημικοί παράγοντες*), εντός του οποίου οι ελληνικές αρχές έχουν ευρύτατα περιθώρια επιλογών κατά τη διαμόρφωση της δομής και της λειτουργίας του συστήματος υλοποίησης της πολιτικής συνοχής. Στην πράξη, ωστόσο, τόσο οι επιλογές των κυβερνήσεων όσο και η απόδοση του συστήματος υλοποίησης περιορίζονται από τις επιλογές του παρελθόντος, αλλά και από τα χαρακτηριστικά και τις δυνατότητες του ευρύτερου “θεσμικού περιβάλλοντος”. Οι *εγχώριοι* αυτοί *συστημικοί παράγοντες* περιλαμβάνουν τη διάρθρωση και λειτουργία του υφιστάμενου συστήματος υλοποίησης, τις συνέργειες ανάμεσα στο σύστημα υλοποίησης, τη δημόσια διοίκηση, την αυτοδιοίκηση και τους δικαιούχους και το “θεσμικό περιβάλλον” της πολιτικής συνοχής στην Ελλάδα.

Ταυτόχρονα, η υλοποίηση αυτών των προγραμματικών κειμένων (η οποία περιλαμβάνει ένα τεράστιο εύρος δράσεων που διατρέχουν το σύνολο του εγχωρίου διοικητικού και πολιτικού συστήματος και που επηρεάζουν πλήθος οικονομικών δραστηριοτήτων) είναι ευάλωτη σε συγκυριακούς παράγοντες. Την περίοδο 2007-2013, η παγκόσμια οικονομική κρίση και βέβαια η δημοσιονομική έκφραση του ελληνικού προβλήματος έπαιξαν καθοριστικό ρόλο. Η απόφαση της Επιτροπής το Σεπτέμβριο του 2011 να παράσχει ειδική εκτενή τεχνική βοήθεια με τη σύσταση της Ομάδας Δράσης για την Ελλάδα (Task Force for Greece) απέβλεπε ακριβώς στην αντιμετώπιση των αρνητικών επιπτώσεων των συγκυριακών παραγόντων στο ιδιαίτερα βεβαρημένο συστημικό καθεστώς. Αλλά και οι κυβερνητικές αλλαγές, ή ακόμα και οι συχνές μεταβολές των αρμοδιοτήτων των Υπουργείων και της πολιτικής τους ηγεσίας επέδρασαν αρνητικά.

Ως προς τους εξωγενείς συστημικούς παράγοντες, η σύγκριση του θεσμικού πλαισίου των Κανονισμών της περιόδου 2014-2020 σε σχέση με εκείνο της περιόδου 2007-2013 δείχνει ότι, όσον αφορά τους βασικούς κανόνες επιλεξιμότητας και προγραμματισμού, διατηρείται η υποχρέωση διαμόρφωσης τριών διαφορετικών περιφερειακών προφίλ (λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες, περιφέρειες σε μετάβαση και περισσότερο αναπτυγμένες περιφέρειες). Από την άλλη πλευρά, ωστόσο, αίρεται ο περιορισμός της μονοταμειακότητας, γεγονός που επιτρέπει μεγαλύτερη ευελιξία κατά το σχεδιασμό τόσο της αρχιτεκτονικής των προγραμμάτων όσο και του συστήματος υλοποίησης.

Σε σχέση με το περιεχόμενο και την υλοποίηση του προγραμματισμού, είναι αξιοσημείωτο ότι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θα διαθέτει περισσότερες δυνατότητες να επηρεάσει τη διαμόρφωση του εθνικού προγραμματικού κειμένου (της “Σύμβασης Εταιρικής Σχέσης”) και να παρεμβαίνει στην υλοποίηση των “Επιχειρησιακών Προγραμμάτων”. Παράλληλα, αυξάνονται οι προγραμματικές απαιτήσεις, λόγω της εισαγωγής θεματικών προτεραιοτήτων, των πολλών οροσήμων και ετήσιων εκθέσεων και, κυρίως, της υποχρέωσης τήρησης των αιρεσιμοτήτων – των πολλαπλών όρων και προϋποθέσεων, αλλά και οι τεχνικές απαιτήσεις (λόγω του προτεινόμενου συστήματος ηλεκτρονικής ανταλλαγής δεδομένων). Στις επιπρόσθετες απαιτήσεις συμπεριλαμβάνεται η ενίσχυση της διοικητικής ικανότητας, η οποία και αποτελεί έναν από τους εκ των προτέρων όρους για την έγκριση της “Σύμβασης Εταιρικής Σχέσης” και των “Επιχειρησιακών Προγραμμάτων”.

Ιδιαίτερη σημασία έχουν οι εγχώριοι συστημικοί παράγοντες, οι οποίοι περιλαμβάνουν τρεις ομάδες σοβαρών “ελλειμμάτων”:

Ελλείμματα θεσμικής αρχιτεκτονικής – εσωτερικής διάρθρωσης και λειτουργίας του συστήματος υλοποίησης. Το σύστημα προγραμματισμού, διαχείρισης, παρακολούθησης και ελέγχου της “πολιτικής συνοχής” στην Ελλάδα είναι συγκεντρωτικό, ιεραρχικό και ευάλωτο σε πολιτικές παρεμβάσεις (παρότι από το 2001 διοικείται και στελεχώνεται από τεχνοκράτες, οι οποίοι δρουν έξω από τα όρια της κλασικής δημόσιας διοίκησης, παραμένει εξαρτημένο από τις παραδοσιακές κρατικές δομές). Πρόκειται για ένα εξαιρετικά πολύπλοκο σχήμα διοίκησης και διαχείρισης, το οποίο μάλιστα καταλήγει σε κάθε προγραμματική περίοδο να γίνεται περισσότερο πολύπλοκο. Η Εθνική Αρχή Συντονισμού, ουσιαστικά το (άλλοτε) Υπουργείο Ανάπτυξης, διατηρεί πάντοτε την ηγετική του θέση και οι Διαχειριστικές Αρχές των Υπουργείων και των Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων μετονομάζονται σε Ενδιάμεσους Φορείς Διαχείρισης, διατηρώντας πάντοτε την υφιστάμενη κατανομή αρμοδιοτήτων, σε ένα πλαίσιο συνεργασίας που διέπεται από αλληλοκαλυπτόμενα επίπεδα συντονισμού, εγκρίσεων και ελέγχων.

- 1) *Ελλείμματα συνεργασίας ανάμεσα στο σύστημα υλοποίησης, τη δημόσια διοίκηση, την αυτοδιοίκηση και τους δικαιούχους.* Στην έλλειψη σαφούς μεταρρυθμιστικής βούλησης της πολιτικής ηγεσίας, την ασυνέχεια των πολιτικών επιλογών, τις συναρμοδιότητες και επικαλύψεις αρμοδιοτήτων σε οριζόντιο επίπεδο (μεταξύ Υπουργείων) και κάθετο επίπεδο (μεταξύ υπηρεσιών του ίδιου Υπουργείου), το καθεστώς “δυναρχίας”, που δημιουργείται από την συνύπαρξη Γενικού Γραμματέα του Υπουργείου με τον Ειδικό Γραμματέα της Ειδικής Υπηρεσίας Διαχείρισης που εντάσσεται στον τομέα πολιτικής του Υπουργείου, προστίθενται παράγοντες όπως η μη ύπαρξη υποχρεωτι-

κών προθεσμιών για την ολοκλήρωση των απαιτούμενων διαδικασιών, ο νέος θεσμός πιστοποίησης της διαχειριστικής επάρκειας των δικαιούχων, οι χρονοβόρες διαδικασίες ωρίμανσης των έργων υποδομής, οι μεγάλες καθυστερήσεις στην προετοιμασία των μελετών ωρίμανσης των έργων, των αδειοδοτήσεων, των προεγκρίσεων χωροθέτησης και των μελετών περιβαλλοντικών επιπτώσεων, το κόστος και οι καθυστερήσεις που προκύπτουν από τις απαλλοτριώσεις, το πολύπλοκο και χρονοβόρο σύστημα για την έκδοση άδειας λειτουργίας επιχειρήσεων κ.λπ.

- 2) *Ελλείμματα του “θεσμικού περιβάλλοντος” του ΕΣΠΑ*. Η πολιτική συνοχής δεν είναι μια αυτόνομη δημόσια πολιτική, αλλά λειτουργεί συμπληρωματικά και υποστηρικτικά προς τις άλλες δημόσιες πολιτικές. Θεωρητικά, επομένως, οι δράσεις που εντάσσονται στα Επιχειρησιακά Προγράμματα οφείλουν να υπηρετούν και να ενισχύουν τις εκάστοτε (εθνικές) τομεακές και περιφερειακές πολιτικές. Ωστόσο, ο κυβερνητικός και κρατικός μηχανισμός ήταν και παραμένει αναποτελεσματικός καθ’ όλα τα στάδια διαμόρφωσης και υλοποίησης δημόσιων πολιτικών. Αποτέλεσμα είναι οι δράσεις της συνοχής να τείνουν να λειτουργούν ως υποκατάστατο και όχι συμπληρωματικά των άλλων δημόσιων πολιτικών και με ελάχιστες συνέργειες.

Επιγραμματικά, το σύστημα διακυβέρνησης πάσχει σοβαρά και, παρά την τεχνική βοήθεια που παρέχεται από την Ομάδα Δράσης της ΕΕ για την Ελλάδα, αν δεν μεταβληθεί σημαντικά, θα συναντήσει εξαιρετικά εμπόδια ενόψει των νέων προϋποθέσεων που θέτει το πλαίσιο λειτουργίας των Ταμείων για την περίοδο 2014-2020. Η δομή και η λειτουργία του συστήματος υλοποίησης πρέπει να απλοποιηθούν και να αποκεντρωθούν. Απαιτούνται: α) δραστική μείωση του αριθμού των φορέων διαχείρισης με βάση την αρχή “μία Διαχειριστική Αρχή ανά Πρόγραμμα”, β) μείωση του αριθμού των δικαιούχων, η οποία θα προκύψει από τη λειτουργία ενός συστήματος πιστοποίησης που θα διασφαλίζει εκ των προτέρων τη διαχειριστική τους επάρκεια και γ) κατάργηση του σημερινού συστήματος εκχωρήσεων, κάτι που βέβαια προϋποθέτει μια όσο το δυνατόν απλούστερη προγραμματική δομή. Ο ρόλος και ο δημόσιος χαρακτήρας των Επιτροπών Παρακολούθησης πρέπει να αναβαθμιστούν μέσω της διεύρυνσης της σύνθεσής τους, της ενίσχυσης της διοικητικής υποδομής τους και της προώθησης της διαφάνειας και της δημοσιότητας των συνεδριάσεών τους.

Η συνολική μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης πρέπει να συνοδευθεί από τη σταδιακή ενσωμάτωση των Διαχειριστικών Αρχών στη διοικητική δομή των Υπουργείων και των Περιφερειών, έτσι ώστε να εξαλειφθούν τα φαινόμενα διοικητικού δυϊσμού και να μεγιστοποιηθούν οι συνέργειες ανάμεσα στην πολιτική συνοχής και

τις λοιπές δημόσιες πολιτικές.³³ Η ενσωμάτωση των Διαχειριστικών Αρχών στο κύριο σώμα της δημόσιας διοίκησης πρέπει να συνοδευθεί από την ενεργοποίηση του ενδο-υπηρεσιακού και διυπηρεσιακού συντονισμού, προκειμένου να αυξηθεί θεαματικά ο βαθμός συνέργειας στόχων και δράσεων σε όλα τα επίπεδα και σε όλες τις φάσεις των δημόσιων πολιτικών.

3.4 Η έρευνα και καινοτομία την περίοδο 2014-2020. “Ορίζοντας 2020”³⁴

3.4.1 Αυξημένη συμμετοχή στον κοινοτικό προϋπολογισμό

Οι τελικές αποφάσεις για τη θέση του τομέα της έρευνας, της τεχνολογίας και της καινοτομίας (E-T-K) στο πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο επιβεβαιώνουν τη σημαντική αναβάθμιση του τομέα αυτού. Τα συνολικά ποσά, παρόλο ότι υπολείπονται των αρχικών προτάσεων της Επιτροπής, παραμένουν ιδιαίτερα αυξημένα σε σχέση με το παρελθόν, το δε μερίδιό τους στο σύνολο του προϋπολογισμού είναι περίπου το ίδιο με εκείνο των αρχικών προτάσεων, λόγω της μείωσης των συνολικών ποσών του κοινοτικού προϋπολογισμού.

Το μεγαλύτερο τμήμα των δαπανών για E-T-K (περίπου 70 δισεκ. ευρώ) αφορά το πρόγραμμα “Ορίζοντας 2020” (κατ’ ουσίαν δηλαδή το “8ο Πρόγραμμα-Πλαίσιο” – έστω και αν εγκαταλείφθηκε ο όρος Πρόγραμμα-Πλαίσιο). Στα ποσά αυτά προστίθενται περίπου 60 δισεκ. ευρώ (σύμφωνα με τους υπολογισμούς της Επιτροπής) για την E-T-K στο πλαίσιο της “πολιτικής συνοχής”, με τη χρηματοδότηση δηλαδή των Διαρθρωτικών Ταμείων. Επίσης, θα πρέπει να προστεθούν τα κονδύλια για το πρόγραμμα Galileo (το παγκόσμιο σύστημα δορυφορικής πλοήγησης), οι δαπάνες για το σύστημα Copernicus-GMES (το σύστημα παγκόσμιας παρακολού-

³³ Η αρχή της ενσωμάτωσης ή όχι των Διαχειριστικών Αρχών στο κύριο σώμα της δημόσιας διοίκησης είναι ιδιαίτερα αμφισβητούμενη, ακόμα και μεταξύ όσων απαρτίζουν την ομάδα αυτής της μελέτης. Η άποψη που υποστηρίζεται εδώ έχει ως αφετηρία ότι το ζητούμενο είναι η “θεραπεία του ασθενούς” (της δημόσιας διοίκησης) και όχι η υποκατάσταση από άλλη παράπλευρη διοίκηση, η παρουσία της οποίας συχνά αποτελεί ανασταλτικό παράγοντα πολλών θετικών προσπαθειών. Ας επιτραπεί η αναφορά στην περίοδο που ο υπεύθυνος αυτής της μελέτης διετέλεσε Γενικός Γραμματέας Έρευνας και Τεχνολογίας του Υπουργείου Παιδείας (Νοέμβριος 2009 έως Ιανουάριος 2011). Οι “διαμάχες” ανάμεσα στις δύο παράλληλες διοικήσεις (στις οποίες σημειώνεται, υπηρετούσαν και πολλά ιδιαίτερος αξιόλογα στελέχη) υπήρξαν καθημερινά η συνηθέστερη αιτία καθυστερήσεων και κάθε είδους γραφειοκρατικών στρεβλώσεων.

³⁴ Το τμήμα αυτό στηρίζεται σε μεγάλο βαθμό στην πολύ εκτενέστερη ανάλυση που γίνεται από τον Χαράλαμπο Χρυσομαλλίδη σχετικά με το νέο πλαίσιο για την έρευνα-τεχνολογία-καινοτομία και τη σύγκριση του “Ορίζοντα 2020” με το “7ο Πρόγραμμα-Πλαίσιο” στο αντίστοιχο κεφάλαιο του Δεύτερου Μέρους αυτής της Μελέτης (βλ. το CD που συνοδεύει την παρούσα έκδοση).

λούθησης για το περιβάλλον και την ασφάλεια) και η χρηματοδότηση του ITER (του διεθνούς πειραματικού θερμοδυναμικού αντιδραστήρα). Οι αρχικές προτάσεις της Επιτροπής για να χρηματοδοτηθούν τα μεγάλα αυτά προγράμματα, αλλά εκτός του δημοσιονομικού πλαισίου, δεν υιοθετήθηκαν, κι έτσι η χρηματοδότηση τους θα συνεχιστεί, όπως και στο παρελθόν, από τον κοινοτικό προϋπολογισμό.

3.4.2 Το πρόγραμμα “Ορίζοντας 2020”

Το νέο χρηματοδοτικό πλαίσιο για την έρευνα, την τεχνολογία και την καινοτομία —το πρόγραμμα “Ορίζοντας 2020”— διαφοροποιείται από τα προηγούμενα Προγράμματα-Πλαίσια στο ότι ενσωματώνει και το Πρόγραμμα για την Ανταγωνιστικότητα και την Καινοτομία και τη χρηματοδότηση του Ευρωπαϊκού Ινστιτούτου Καινοτομίας και Τεχνολογίας. Τα προγράμματα αυτά υφίστανται και σήμερα, αλλά αποφασίστηκε η ενιαία, ολοκληρωμένη διαχείρισή τους στα πλαίσια ενός προγράμματος.

Οι βασικοί πυλώνες του νέου προγράμματος επιδιώκεται να προάγουν:

Την *επιστημονική αριστεία*, με τη βελτίωση των ικανοτήτων του επιστημονικού δυναμικού, προσελκύοντας επιστήμονες (νέους και όχι μόνο) από όλο τον κόσμο, ιδίως σε τομείς που χαρακτηρίζονται πρωτοποριακοί για το μέλλον. Σε αυτήν την κατηγορία περιλαμβάνονται οι δράσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου Έρευνας, το πρόγραμμα Marie Curie για το ανθρώπινο δυναμικό της έρευνας και οι δράσεις βελτίωσης των δικτύσεων και των ερευνητικών υποδομών. Υπέρ της προώθησης της άριστης επιστημονικής έρευνας θα διατεθούν 22,3 δισεκ. ευρώ (31,7% του συνόλου του προγράμματος). Από αυτά, 17% θα αφορούν το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Έρευνας, 3,5% τις μελλοντικές και “αναδυόμενες” τεχνολογίες, 3,2% την υποστήριξη των ερευνητικών υποδομών και 8% τις δράσεις Marie Curie.

Την *αντιμετώπιση προκλήσεων της κοινωνίας*. Οι δράσεις αυτές συνδέουν κυρίως το χώρο της έρευνας με την αγορά και την κοινωνία, ενώ σε αυτό το πλαίσιο περιλαμβάνονται οι δραστηριότητες του Ευρωπαϊκού Ινστιτούτου Καινοτομίας και Τεχνολογίας. Για την αντιμετώπιση των προκλήσεων της κοινωνίας θα αφιερωθούν περίπου 27 δισεκ. ευρώ (38,5% του συνόλου του προγράμματος) περιλαμβάνοντας θεματικές ενότητες για την υγεία, δημογραφικές αλλαγές και ευημερία (9,7%), την ασφάλεια τροφίμων, τη βιώσιμη γεωργία, τη θαλάσσια και ναυτική έρευνα, τη “βιοφιλική οικονομία” (5%), την ενέργεια (7,7%), τις μεταφορές (8,2%), τη δράση για το κλίμα, αποδοτικότητα πόρων και πρώτες ύλες (4%), τις “κοινωνίες χωρίς αποκλεισμούς” (1,7%), τις “ασφαλείς κοινωνίες” (2,2%).

Τη δημιουργία *βιομηχανικής πρωτοπορίας για την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας*. Αφορά κυρίως τις δράσεις έρευνας, τεχνολογίας και καινοτομίας που

συνδέονται με τις επιχειρήσεις, την ενίσχυση ανερχόμενων τομέων έντασης υψηλής τεχνολογίας και την προώθηση της συμμετοχής των μικρομεσαίων επιχειρήσεων. Ιδιαίτερη αναφορά γίνεται στην ανάγκη αύξησης της χρηματοδότησης επενδύσεων υψηλού κινδύνου για δράσεις έντασης υψηλής τεχνολογίας. Για την προώθηση της βιομηχανικής πρωτοπορίας θα διατεθούν 15,5 δισεκ. ευρώ (22,1% του συνόλου του προγράμματος), που επιμερίζονται σε βιομηχανικές τεχνολογίες (17,6%), σε δράσεις ενίσχυσης της χρηματοδότησης επενδύσεων υψηλού κινδύνου (3,7%) και σε δράσεις για την ενίσχυση της καινοτομίας στις μικρομεσαίες επιχειρήσεις (0,8%).

Πέραν των στόχων και του αντικειμένου του προγράμματος, κύριο μέλημα των νέων ρυθμίσεων αποτελεί η απλοποίηση και η μείωση του γραφειοκρατικού βάρους ως προς τα χρησιμοποιούμενα εργαλεία και τις ακολουθούμενες διαδικασίες – για την αξιολόγηση των προτάσεων, την απόφαση για χρηματοδότηση, την υπογραφή της σύμβασης κ.λπ.. Στα εργαλεία περιλαμβάνονται: α) η κλασική χρηματοδότηση έργων μέσα από ανταγωνιστικές προκηρύξεις εκτός προκαθορισμένου πλαισίου, β) η χρηματοδότηση δράσεων κινητικότητας και εκπαίδευσης, γ) η συγχρηματοδότηση προγραμμάτων από πλευράς της ΕΕ που αφορούν δράσεις δικτύωσης και συντονισμού ανάμεσα σε κράτη-μέλη για ερευνητικά έργα με συνήθως διεθνικό χαρακτήρα, δ) οι δράσεις συντονισμού και υποστήριξης για τη χρηματοδότηση συνοδευτικών μέτρων (διάχυση, επικοινωνία κ.λπ.), ε) η χρηματοδότηση επενδύσεων υψηλού κινδύνου, στ) βραβεία για παλαιότερες ενέργειες ή βραβεία παρακίνησης και ζ) συμβόλαια για δημόσιες προμήθειες. Παράλληλα, θα επιδιωχθεί η αποτελεσματικότερη χρήση των εν λόγω εργαλείων, προχωρώντας σε αναδιαρθρώσεις και ενοποιήσεις εκείνων που έχουν παρεμφερείς στόχους, και σε θέσπιση ενιαίων κανόνων που θα αφορούν την επιλεξιμότητα των δαπανών και ευρύτερα το διαχειριστικό πλαίσιο του προγράμματος.

Σημαντική είναι επίσης η πολύ μεγαλύτερη από ό,τι στο παρελθόν “εξωτερίκευση των υπηρεσιών” (externalization). Η “εξωτερίκευση” αυτή αναφέρεται σε δύο ξεχωριστές τάσεις. Η πρώτη αφορά την ενίσχυση των συμπράξεων δημόσιου και ιδιωτικού τομέα και των συνεργασιών μεταξύ δημόσιων εθνικών φορέων, όπου οι συνεργαζόμενοι φορείς έχουν την ευθύνη διαχείρισης μιας συγκεκριμένης ομάδας έργων, ενταγμένων σε ένα ευρύτερο πρόγραμμα υλοποίησης ερευνητικών έργων (πέραν δηλαδή του ενός μεμονωμένου έργου). Η δεύτερη αφορά τη διευρυμένη εφαρμογή της ανάθεσης διαδικασιών και λειτουργιών από την Επιτροπή σε εξωτερικούς οργανισμούς και υπηρεσίες, με στόχο τη μείωση του λειτουργικού-διαχειριστικού κόστους του νέου Προγράμματος.

Ως προς τις ερευνητικές υποδομές τέλος, επισημαίνεται ότι ο κοινοτικός προϋπολογισμός δεν πρόκειται να τις χρηματοδοτήσει ούτε και κατά τη νέα προγραμ-

ματική περίοδο, παρά τις προφανείς οικονομίες κλίμακας που θα επέφερε η χρηματοδότηση σε κεντρικό επίπεδο αυτών των επενδύσεων υψηλού κόστους. Προβλέπεται μόνο η ενίσχυση των καινοτόμων δυνατοτήτων των ερευνητικών υποδομών και η υποστήριξη μέτρων διακρατικής συνεργασίας.³⁵

3.4.3 Συνέπειες για την Ελλάδα

Οι κοινοτικές δράσεις στον τομέα της έρευνας και της τεχνολογίας έχουν επίδραση κυρίως στα κράτη-μέλη που δεν διαθέτουν εδραιωμένη εθνική πολιτική. Με άλλα λόγια, παρατηρείται αντίστροφη σχέση μεταξύ του βαθμού επιρροής που έχει η κοινοτική δράση έρευνας και τεχνολογίας σε ένα κράτος-μέλος και του επιπέδου ανάπτυξης του ερευνητικού συστήματος και του εθνικού συστήματος καινοτομίας στο κράτος-μέλος. Κλασική τέτοια περίπτωση αποτελεί η Ελλάδα, όπου η κοινοτική δράση ουσιαστικά καθορίζει, κατά απόλυτο τρόπο, τις ερευνητικές προτεραιότητες της πολιτικής, ξεπερνώντας τα συνήθη πλαίσια της συζήτησης περί εξευρωπαϊσμού, αφού η ερευνητική δραστηριότητα στη χώρα προσαρμόζεται στις προκηρύξεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, χωρίς όμως να γίνεται περαιτέρω μεταφορά στοιχείων της κοινοτικής πολιτικής στο εθνικό επίπεδο [Μαραβέγιας και Χρυσομαλλίδης (2011)].

Η ελληνική ερευνητική κοινότητα εξαρτάται σε σημαντικό βαθμό από τις δράσεις έρευνας και τεχνολογίας της ΕΕ, αφού κατ' ουσίαν δεν υπάρχει εγχώρια εναλλακτική χρηματοδότηση. Αντίθετα, αυτές οι δραστηριότητες του ελληνικού κράτους χαρακτηρίζονται από χρονική ασυνέχεια και μη κανονικότητα. Κι όταν όμως υπάρχουν προκηρύξεις (και αυτές αποκλειστικά στο πλαίσιο της "πολιτικής συνοχής" και των Διαρθρωτικών Ταμείων), τα προβλήματα και οι καθυστερήσεις είναι σημαντικές, με αποτέλεσμα οι δυνητικοί δικαιούχοι ερευνητές να μην είναι δυνατά να στηριχθούν σε αυτές. Συνεπώς, η αύξηση των πόρων του κοινοτικού προϋπολογισμού για δράσεις έρευνας και τεχνολογίας είναι σημαντική για την Ελλάδα και την ερευνητική της κοινότητα.

Για πολλά χρόνια, οι Έλληνες ερευνητές λάμβαναν κατά κεφαλήν, συγκριτικά με όλες τις χώρες της ΕΕ, τα περισσότερα κοινοτικά κονδύλια.³⁶ Παρόλα αυτά, τα τελευταία χρόνια, δηλαδή από το 6ο Πρόγραμμα-Πλαίσιο και μετά, παρατηρείται κάμψη της δυναμικής της ελληνικής συμμετοχής στις ανταγωνιστικές προκηρύξεις των προ-

35 Βλ. Mitsos et al., 2012, για τη βασική επιχειρηματολογία υπέρ της ενίσχυσης του Ευρωπαϊκού Χώρου Έρευνας ως προς τα ερευνητικά σχέδια, τους ερευνητές και τις ερευνητικές υποδομές.

36 Βλ. σχετικά Μητσός, 2007 καθώς και το έργο του Γ. Καλογήρου και των συνεργατών του, π.χ. Caloghirou, Constantelou, Vonortas (eds), 2006, Καλογήρου, Πρωτόγερου, 2009, Protogerou, Caloghirou, Siokas, 2010.

γραμμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η συνέχιση αυτής της τάσης δεν μπορεί να αποκλειστεί, λόγω του περιεχομένου και του είδους των προκηρύξεων του νέου Προγράμματος-Πλαισίου. Ακόμη και στην περίπτωση όμως της σχετικά μειωμένης χρηματοδότησης των Ελλήνων ερευνητών και της περαιτέρω μείωσης της απόδοσης επιστροφής της χώρας, αυτή θα εξακολουθήσει να είναι θετική. Οι Έλληνες ερευνητές συμμετέχουν στο Πρόγραμμα-Πλαίσιο, και λογικά θα συνεχίσουν να συμμετέχουν, σε ποσοστά σημαντικώς υψηλότερα από τα αντίστοιχα της ελληνικής συμμετοχής στο σύνολο του πληθυσμού, ή στο άθροισμα του Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος ή, βέβαια, στη συνολική χρηματοδότηση του κοινοτικού προϋπολογισμού.

Ένα κρίσιμο στοιχείο που συνδέεται με τη συμμετοχή των Ελλήνων ερευνητών στις ανταγωνιστικές προκηρύξεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής είναι η δυνατότητα καταβολής της “ίδιας συμμετοχής” – του μεριδίου για τη συμμετοχή κάθε συνεργαζόμενου φορέα στην υλοποίηση των έργων που δεν καλύπτει το Πρόγραμμα-Πλαίσιο. Πάγια επιλογή της ελληνικής πολιτείας ήταν να καλύπτει την “ίδια συμμετοχή” των ελληνικών δημόσιων ερευνητικών φορέων που συμμετείχαν σε κοινοτικά έργα με δημόσιους πόρους και, πιο συγκεκριμένα, με κονδύλια από το Πρόγραμμα Δημόσιων Επενδύσεων. Στην τρέχουσα δημοσιονομική συγκυρία, η συνέχιση της πρακτικής αυτής δεν είναι αυτονόητη. Αυτό δε, παρόλο που συχνά η καταβολή των σχετικών κονδυλίων αποτελούσε και τη μόνη εθνική επενδυτική δραστηριότητα στον τομέα της έρευνας. Η διακοπή της καταβολής αυτής θα έχει ιδιαίτερα αρνητικές συνέπειες για τα ερευνητικά ιδρύματα και θα θέσει σε κίνδυνο τη συμμετοχή των Ελλήνων ερευνητών στα ευρωπαϊκά προγράμματα, ακόμη κι αν έχει αξιολογηθεί και εγκριθεί η πρότασή τους.

Στο πρόγραμμα “Ορίζοντας 2020” δεν ανατρέπονται ριζικά οι ισορροπίες του προηγούμενου Προγράμματος-Πλαισίου ως προς τη σχέση μεταξύ “ανοικτής έρευνας” και έρευνας με συγκεκριμένη στόχευση, ούτε μεταξύ των κλάδων της οικονομίας όπου αναφέρεται η έρευνα (υγεία, ενέργεια, περιβάλλον...), ούτε μεταξύ των εργαλείων που θα χρησιμοποιηθούν. Υπάρχουν βεβαίως αυξομειώσεις των σχετικών μεριδίων και, στο βαθμό που η ελληνική συμμετοχή θα διατηρήσει τα διαφορετικά ποσοστά του παρελθόντος ανάλογα με το είδος, τον τομέα ή τα εργαλεία, οι αυξομειώσεις αυτές θα αντανακλώνται στα μελλοντικά ποσά. Για παράδειγμα, αν συνεχιστεί η μικρότερη του μέσου όρου συμμετοχή των Ελλήνων ερευνητών στα ερευνητικά σχέδια που χρηματοδοτούνται στα πλαίσια του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου Έρευνας, η μεγάλη αναλογικά αύξηση των σχετικών κονδυλίων στον κοινοτικό προϋπολογισμό δεν θα αντικατοπτριστεί σε ελληνικό όφελος.

Ιδιαίτερη σημασία έχει η προώθηση των κάθε μορφής συμπράξεων δημόσιου και ιδιωτικού τομέα. Τα Κοινά Προγράμματα και οι Κοινές Τεχνολογικές Πρωτοβουλίες εντάσσονται σε αυτή την κατηγορία, όπως και τα προγράμματα ERANET, οι Κοινό-

τητες Γνώσης και Καινοτομίας στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Ινστιτούτου Τεχνολογίας και Καινοτομίας και οι Ευρωπαϊκές Συνεργασίες Καινοτομίας. Η ελληνική συμμετοχή στις παραπάνω δράσεις υπήρξε πολύ χαμηλότερη εκείνης όπου η ποιότητα και η δραστηριοποίηση του ερευνητή ή της ερευνήτριας αποτελούν τη μόνη προϋπόθεση επιτυχίας. Η αναγκαστική παρέμβαση του δημόσιου τομέα εξηγεί ενδεχομένως τη μέτρια ελληνική συμμετοχή. Πάντως όμως, η ολοένα και μεγαλύτερη έμφαση σε αυτές τις μορφές χρηματοδότησης θα πρέπει προφανώς να προβληματίσει την ελληνική πλευρά.

Αρνητικές συνέπειες για την Ελλάδα θα έχει και η εξάλειψη ή έστω μείωση της σημασίας των δράσεων του ερευνητικού προγράμματος της ΕΕ ειδικά για την αντιμετώπιση του χάσματος μεταξύ των περιφερειών της ΕΕ, αναφορικά με την έρευνα και την καινοτομία. Αυτό ισχύει ανεξάρτητα από τη μεγαλύτερη έμφαση σε τέτοιου είδους δράσεις στο εσωτερικό των Διαρθρωτικών Ταμείων.

3.5 Οι άλλες πολιτικές την περίοδο 2014-2020³⁷

3.5.1 Τα δίκτυα υποδομών. “Συνδέοντας την Ευρώπη”

Η πλήρης ανάπτυξη της ενιαίας αγοράς εξαρτάται από την ύπαρξη σύγχρονων υποδομών σε κρίσιμους τομείς όπως οι μεταφορές, η ενέργεια και οι εφαρμογές τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνιών. Ο κοινοτικός προϋπολογισμός καλείται να συμβάλει στη χρηματοδότηση των μεγάλων αυτών έργων υποδομής. Πιο συγκεκριμένα, ως προς τις μεταφορές προτείνεται ένα δίκτυο πανευρωπαϊκής εμβέλειας, το οποίο αποσκοπεί στην κάλυψη των υπαρχόντων κενών στις μεταφορές ατόμων και φορτίων με αποδοτικό και φιλικό προς το περιβάλλον τρόπο, ενώ στον τομέα της ενέργειας προτείνονται συγκεκριμένα έργα-προτεραιότητες, με τον προσδιορισμό δώδεκα αξόνων και περιοχών για τον ηλεκτρισμό και τη μεταφορά φυσικού αερίου.

Οι σχετικές δράσεις εντάσσονται στη χρηματοδοτική ενότητα “Συνδέοντας την Ευρώπη”, για την οποία η Επιτροπή πρότείνει προϋπολογισμό ύψους 40 δισεκ. ευρώ (στα ποσά αυτά θα προστίθεντο επιπλέον 10 δισεκ. ευρώ από το Ταμείο Συνοχής για τον τομέα των μεταφορών, για τις δράσεις που αφορούν επιλέξιμα ως προς αυτό το ταμείο κράτη). Τελικά, σύμφωνα με τις αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, ο προϋπολογισμός των δράσεων αυτών θα φθάσει τα 29,3 δισεκ. ευρώ (συμπεριλαμβανομένων των 10 δισεκ. ευρώ από το Ταμείο Συνοχής). Από αυτά, τα 23,2 δι-

³⁷ Το τμήμα αυτό στηρίζεται στην εκτενέστερη περιγραφή και ανάλυση των τελικών αποφάσεων και των αρχικών προτάσεων της Επιτροπής που περιέχεται στο Δεύτερο Μέρος της Μελέτης (βλ. το CD που συνοδεύει την παρούσα έκδοση) και οφείλεται στον Χαράλαμπο Χρυσομαλλίδη.

σεκ. ευρώ θα διατεθούν για τις μεταφορές 5,1 δισεκ. ευρώ για την ενέργεια και 1 δισεκ. ευρώ για τις τηλεπικοινωνίες.

Το ιδιαίτερα υψηλό κόστος των συγκεκριμένων επενδύσεων, αλλά και ο χαρακτήρας τους προϋποθέτουν διεθνική συνεργασία και διακρατικές ενέργειες. Η ευρωπαϊκή προστιθέμενη αξία είναι εξ ορισμού υψηλή και με αυτόν τον τρόπο αντιμετωπίζεται ο κατακερματισμός των μεμονωμένων, αυτοτελών εθνικών ή διεθνικών δράσεων για την καλύτερη και ευκολότερη πρόσβαση όλων στην ενιαία αγορά και τα πλεονεκτήματά της.

Οι συνέπειες για την Ελλάδα από τη χρηματοδότηση των πανευρωπαϊκών αυτών δικτύων θα είναι θετικές, ιδίως από τη στιγμή που πλέον συνορεύει με κράτη-μέλη της ΕΕ, αλλά και με συνδεδεμένα με την ΕΕ κράτη. Υποδομές που αφορούν ιδιαίτερα την Ελλάδα στον τομέα των μεταφορών είναι ο “Μεσογειακός Διάδρομος” και η διαδρομή Αμβούργο-Ροστόκ-Μπουργκάς-Πειραιάς-Λευκωσία, ενώ στον τομέα της ενέργειας οι αντίστοιχες διαδρομές προτεραιότητας που αφορούν την Ελλάδα είναι η διασύνδεση Βορρά-Νότου στην Κεντρική-ανατολική και Νότια-ανατολική Ευρώπη με ηλεκτρική ενέργεια και φυσικό αέριο, καθώς και ο Νότιος Διάδρομος Αερίου.

3.5.2 Εκπαίδευση. “Erasmus για όλους”

Η αρχική πρόταση της Επιτροπής για αυτόνομη ενότητα “Επενδύοντας στο ανθρώπινο κεφάλαιο”, που αφορούσε στις κοινοτικές δράσεις στον τομέα της εκπαίδευσης και του πολιτισμού και που αποσκοπούσε στη συμπλήρωση των εθνικών δράσεων, ενσωματώθηκε τελικά ως δράση στην υποενότητα “Ανταγωνιστικότητα για Ανάπτυξη και Θέσεις Εργασίας”. Τελικά, τα ζητήματα Εκπαίδευσης, Κατάρτισης, Νεολαίας και Αθλητισμού τίθενται υπό το γενικό τίτλο “Erasmus για όλους”, συνολικού προϋπολογισμού 13 δισεκ. ευρώ (έναντι 16,8 δισεκ. ευρώ της αρχικής πρότασης της Επιτροπής).

Οι συνέπειες για την Ελλάδα των προγραμμάτων κινητικότητας συνδέονται με την αύξηση της εξωστρέφειας του ελληνικού εκπαιδευτικού συστήματος (κατά κύριο λόγο μέσω των προγραμμάτων ανταλλαγής φοιτητών). Στο πλαίσιο της προσπάθειας αύξησης και διευκόλυνσης της ενδοευρωπαϊκής πολιτιστικής συνεργασίας και κινητικότητας, και γενικότερα της αξιοποίησης της ευρωπαϊκής πολιτιστικής κληρονομιάς, η Ελλάδα θεωρείται ότι έχει σημαντικά συγκριτικά πλεονεκτήματα.

3.5.3 Μετανάστευση. “Ασφάλεια και ιθαγένεια”

Ο τελικός προϋπολογισμός για τον τομέα της μετανάστευσης, του ασύλου και της εσωτερικής ασφάλειας είναι αυξημένος σε σχέση με την αρχική πρόταση της Επιτρο-

πής (15,7 δισεκ. ευρώ), θα περιλαμβάνει δε δραστηριότητες για τα εξωτερικά σύνορα, την εσωτερική ασφάλεια, τη δικαιοσύνη, τη μετανάστευση, τη συμμετοχή και την ένταξη των πολιτών στην ΕΕ (σε θέματα πολιτισμού και γλωσσικής ποικιλομορφίας), τη δημόσια υγεία και την προστασία των καταναλωτών. Στο νέο πλαίσιο, οι πιο σημαντικές χρηματοδοτικά δράσεις παραμένουν το Ταμείο για τη Μετανάστευση και το Ασυλο (2,8 δισεκ. ευρώ) και το Ταμείο Εσωτερικής Ασφάλειας (3,3 δισεκ. ευρώ).

Η ευρωπαϊκή πολιτική μετανάστευσης που θα εξυπηρετεί την κοινωνική συνοχή και την αύξηση του βαθμού ενσωμάτωσης στην ευρωπαϊκή κοινωνία ενδιαφέρει ιδιαίτερα την Ελλάδα, που αποτελεί χώρα υποδοχής μεταναστών. Σε αυτό το πλαίσιο δράσεων, για την ελληνική πλευρά, είναι κρίσιμο να δοθεί έμφαση κατά την προγραμματική περίοδο 2014-2020 στη διαχείριση του προβλήματος της εισόδου μεταναστών χωρίς νομιμοποιητικά έγγραφα, αλλά και στο ζήτημα της αντιμετώπισης του οργανωμένου εγκλήματος και ιδίως της διάστασης της λαθρεμπορίας και της εκμετάλλευσης εύλωτων ατόμων (γυναίκες, παιδιά) από τα κυκλώματα του οργανωμένου εγκλήματος.

3.5.4 Διεθνείς σχέσεις. “Παγκόσμια Ευρώπη”

Η αρχική πρόταση της Επιτροπής για τον προϋπολογισμό των διεθνών σχέσεων ήταν της τάξεως των 70 δισεκ. ευρώ και είχε ως τίτλο “Η ΕΕ ως παγκόσμιος παράγοντας”. Τελικά, η ενότητα μετονομάστηκε σε “Παγκόσμια Ευρώπη”, με μειωμένο προϋπολογισμό (58,7 δισεκ. ευρώ) και περιλαμβάνει το Μέσο για τη Συνεργασία και την Ανάπτυξη (17,4 δισεκ. ευρώ), την ενίσχυση των προς ένταξη χωρών (10,4 δισεκ. ευρώ), το Ευρωπαϊκό Μέσο Γειτονίας (13,7 δισεκ. ευρώ), το Μέσο Εταιρικής Σχέσης (0,8 δισεκ. ευρώ), το Μέσο Σταθερότητας (2,1 δισεκ. ευρώ), το Ευρωπαϊκό Μέσο για τη Δημοκρατία και τα Ανθρώπινα Δικαιώματα (1,2 δισεκ. ευρώ), το Μέσο Συνεργασίας για την Πυρηνική Ασφάλεια (0,2 δισεκ. ευρώ), την ανθρωπιστική βοήθεια (5,9 δισεκ. ευρώ), τη μακροοικονομική χρηματοδοτική συνδρομή και τις εγγυήσεις της ΕΕ για τις εξωτερικές δράσεις (0,5 και 1 δισεκ. ευρώ), το Μηχανισμό Πολιτικής Προστασίας και το Ευρωπαϊκό Κέντρο για την Αντιμετώπιση Καταστάσεων Έκτακτης Ανάγκης (0,1 δισεκ. ευρώ) και το Ευρωπαϊκό Εθελοντικό Σώμα Ανθρωπιστικής Βοήθειας (0,1 δισεκ. ευρώ).

3.5.5 Ευρωπαϊκό Ταμείο Προσαρμογής στην Παγκοσμιοποίηση και οι άλλες δράσεις εκτός πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου

Εκτός πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου θα παραμείνει η χρηματοδότηση του Ευρωπαϊκού Ταμείου Προσαρμογής στην Παγκοσμιοποίηση. Σκοπός της δρά-

σης ήταν και παραμένει η αντιμετώπιση των κοινωνικών συνεπειών που έχει η παγκοσμιοποίηση στην αγορά εργασίας των κρατών-μελών, με την απευθείας ενίσχυση ατόμων (συγχρηματοδοτούμενες δράσεις για εύρεση νέας εργασίας ή για ανάπτυξη νέων δεξιοτήτων) που έχουν χάσει τη θέση εργασίας τους, εξαιτίας των αναδιαρθρώσεων που παρατηρούνται στον παγκόσμιο καταμερισμό εργασίας και της οικονομικής κρίσης. Σύμφωνα με την τελική συμφωνία, η ετήσια χρηματοδότηση δεν μπορεί να ξεπερνά τα 0,15 δισεκ. ευρώ.

Εκτός του πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου βρίσκεται επίσης η χρηματοδότηση του Ταμείου Αλληλεγγύης, το οποίο αφορά τις δράσεις αντιμετώπισης εθνικών καταστροφών που έχουν προκληθεί από φυσικά αίτια σε κράτη-μέλη, όταν αυτές ξεπερνούν ένα ορισμένο μέγεθος. Η σχετική χρηματοδότηση θα φθάνει τα 500 εκατ. ευρώ κατ' έτος.

Επιπλέον, υπάρχει το Μέσο Ευελιξίας για τις “μη προκαθορισμένες” και έκτακτες δράσεις της ΕΕ, οι οποίες δεν είναι δυνατό να ενταχθούν σε άλλη προσδιορισμένη ενότητα ή ομάδα δραστηριοτήτων. Οι δραστηριότητες αυτές θα χρηματοδοτηθούν με 0,47 δισεκ. ευρώ κατ' έτος την περίοδο 2014-2020.

Επίσης, αποφασίστηκε ότι θα χρηματοδοτηθούν έξω από το πολυετές πλαίσιο δράσεις για την αντιμετώπιση της ανεργίας των νέων (ως 2,1 δισεκ. ευρώ), η βοήθεια προς τα άτομα που υποφέρουν (2,5 δισεκ. ευρώ) και διάφορα σχετικά μικρά ποσά για απρόοπτα συμβάντα.

Τέλος, όπως και στο παρελθόν, θα παραμείνει εκτός πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ανάπτυξης, που αποτελεί το βασικό εργαλείο για την παροχή αναπτυξιακής βοήθειας της ΕΕ προς τρίτες χώρες, και για το οποίο ο προβλεπόμενος προϋπολογισμός είναι 27 δισεκ. ευρώ.

ΠΑΡΑΠΟΜΠΕΣ

Προτάσεις και αποφάσεις. Βασικά κείμενα

Βασικές αρχικές προτάσεις της Επιτροπής

Δημοσιονομικό πλαίσιο, Ίδιοι πόροι

- “Η επανεξέταση του προϋπολογισμού της ΕΕ”, Ανακοίνωση, COM(2010)700, Οκτώβριος 2010.
- “Προϋπολογισμός για την ‘Ευρώπη 2020’”, Ανακοίνωση, COM(2011)500, Ιούνιος 2011.
- “Για το σύστημα των ιδίων πόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης”, Πρόταση Απόφασης, COM(2011)510, Ιούνιος 2011.
- “Για ένα κοινό σύστημα φόρου επί των χρηματοπιστωτικών συναλλαγών και για την τροποποίηση της οδηγίας 2008/7/ΕΚ”, Πρόταση Οδηγίας, COM(2011)594, Σεπτέμβριος 2011.

Κοινή Αγροτική Πολιτική

- “Περί θεσπίσεως κανόνων για άμεσες ενισχύσεις στους γεωργούς βάσει καθεστώτων στήριξης στο πλαίσιο της κοινής γεωργικής πολιτικής”, Πρόταση Κανονισμού, COM(2011)625, Οκτώβριος 2011.
- “Θέσπιση κοινής οργάνωσης των αγορών γεωργικών προϊόντων (Κανονισμός ενιαίας ΚΟΑ)”, Πρόταση Κανονισμού COM(2011)626, Οκτώβριος 2011.
- “Στήριξη της αγροτικής ανάπτυξης από το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης (ΕΓΤΑΑ)”, Πρόταση Κανονισμού, COM(2011)627, Οκτώβριος 2011.
- “Για τη χρηματοδότηση, τη διαχείριση και την παρακολούθηση της κοινής γεωργικής πολιτικής”, Πρόταση Κανονισμού, COM(2011)628, Οκτώβριος 2011.

Πολιτική “Συνοχής”

- “Τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1082/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 5ης Ιουλίου 2006, για τον ευρωπαϊκό όμιλο εδαφικής συνεργασίας (ΕΟΕΣ) όσον αφορά την αποσαφήνιση, την απλούστευση και τη βελτίωση της διαδικασίας ίδρυσης και εφαρμογής αυτών των ομίλων”, Πρόταση Κανονισμού, *COM(2011)610*, Οκτώβριος 2011.
- “Καθορισμός ειδικών διατάξεων για την υποστήριξη του στόχου της ευρωπαϊκής εδαφικής συνεργασίας από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης”, Πρόταση Κανονισμού, *COM(2011)611*, Οκτώβριος 2011.
- “Σχετικά με το Ταμείο Συνοχής και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1084/2006”, Πρόταση Κανονισμού, *COM(2011)612*, Οκτώβριος 2011.
- “Θέσπιση ειδικών διατάξεων σχετικά με το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης και τον στόχο “Επενδύσεις στην ανάπτυξη και την απασχόληση” και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1080/2006”, Πρόταση Κανονισμού, *COM(2011)614*, Οκτώβριος 2011.
- “Καθορισμός κοινών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, το Ταμείο Συνοχής, το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας, τα οποία καλύπτονται από το κοινό στρατηγικό πλαίσιο, περί καθορισμού γενικών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και το Ταμείο Συνοχής και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1083/2006 του Συμβουλίου”, Πρόταση Κανονισμού, *COM(2011)615*, Οκτώβριος 2011.

Ερευνητική πολιτική

- “Ορίζων 2020” - Πρόγραμμα-πλαίσιο έρευνας και καινοτομίας”, Ανακοίνωση, *COM(2011)808*, Νοέμβριος 2011.
- “Θέσπιση του προγράμματος πλαισίου για την έρευνα και την καινοτομία “Ορίζοντας 2020” (2014-2020)”, Πρόταση Απόφασης, *COM(2011)809*, Νοέμβριος 2011.
- “Θέσπιση των κανόνων συμμετοχής και διάδοσης του “Ορίζων 2020” – Πρόγραμμα-πλαίσιο έρευνας και καινοτομίας (2014-2020)”, Πρόταση Κανονισμού, *COM(2011)810*, Νοέμβριος 2011.
- “Το πρόγραμμα-πλαίσιο για την έρευνα και την καινοτομία (2014–2020)”, Πρόταση Απόφασης, *COM(2011)811*, Νοέμβριος 2011.

Αποφάσεις Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, δια-θεσμικές συμφωνίες

European Council 7/8 February 2013, “Conclusions (Multiannual Financial Framework)”, EUCO 37/13, Brussels, 8 February 2013.

Council of the European Union, “Draft Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline, cooperation in budgetary matters and on sound financial management”, *POLGEN 117 CADREFIN 154*, Brussels, 20 June 2013.

Council of the European Union, “Draft Council Regulation laying down the multi-annual financial framework for the years 2014-2020, 11655/13”, *POLGEN 124 CADREFIN 164*, Brussels, 27 June 2013.

Council of the European Union, “Draft Council Regulation laying down the multi-annual financial framework for the years 2014-2020 and Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline, cooperation in budgetary matters and on sound financial management, 11658/13”, *POLGEN 125 CADREFIN 165*, Brussels, 27 June 2013.

Κυριότεροι νέοι Κανονισμοί, Αποφάσεις κ.λπ. όπως δημοσιεύθηκαν στο τεύχος L347 της 20ής Δεκεμβρίου 2013 της Επίσημης Εφημερίδας της ΕΕ

Δημοσιονομικό πλαίσιο, Ίδιοι πόροι

Κανονισμός (ΕΕ, Euratom) αριθ. 1311/2013 του Συμβουλίου, της 2ας Δεκεμβρίου 2013, για τον καθορισμό του πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου για την περίοδο 2014-2020.

Κοινή Αγροτική Πολιτική

Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1305/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 2013, για τη στήριξη της αγροτικής ανάπτυξης από το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης (ΕΓΤΑΑ) και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1698/2005 του Συμβουλίου.

Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1306/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 2013, σχετικά με τη χρηματοδότηση, τη διαχείριση και την παρακολούθηση της κοινής γεωργικής πολιτικής και την κατάργηση των κανονισμών (ΕΟΚ) αριθ. 352/78, (ΕΚ) αριθ. 165/94, (ΕΚ) αριθ. 2799/98, (ΕΚ) αριθ. 814/2000, (ΕΚ) αριθ. 1290/2005 και (ΕΚ) αριθ. 485/2008 του Συμβουλίου.

Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1307/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 2013, περί θεσπίσεως κανόνων για άμεσες ενισχύσεις στους γεωργούς βάσει καθεστώτων στήριξης στο πλαίσιο της Κοινής γεωργικής πολιτικής και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 637/2008 και του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 73/2009 του Συμβουλίου.

Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1308/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 2013, για τη θέσπιση κοινής οργάνωσης των αγορών γεωργικών προϊόντων και την κατάργηση των κανονισμών (ΕΟΚ) αριθ. 922/72, (ΕΟΚ) αριθ. 234/79, (ΕΚ) αριθ. 1037/2001 και (ΕΚ) αριθ. 1234/2007 του Συμβουλίου.

Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1310/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17 Δεκεμβρίου 2013, σχετικά με τη θέσπιση ορισμένων μεταβατικών διατάξεων για τη στήριξη της αγροτικής ανάπτυξης από το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης (ΕΓΤΑΑ) και την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1305/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου όσον αφορά τους πόρους και την κατανομή τους για το έτος 2014 και την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 73/2009 του Συμβουλίου και των κανονισμών (ΕΕ) αριθ. 1307/2013, (ΕΕ) αριθ. 1306/2013 και (ΕΕ) αριθ. 1308/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου όσον αφορά την εφαρμογή τους κατά το έτος 2014.

Πολιτική “Συνοχής”

Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1298/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Δεκεμβρίου 2013, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1083/2006 του Συμβουλίου όσον αφορά τη χρηματοδοτική ενίσχυση για ορισμένα κράτη-μέλη από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο.

Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1299/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 2013, περί καθορισμού ειδικών διατάξεων για την υποστήριξη του στόχου της Ευρωπαϊκής εδαφικής συνεργασίας από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης.

Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1300/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 2013, σχετικά με το Ταμείο Συνοχής και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1084/2006.

Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1301/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 2013, σχετικά με το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης και για τη θέσπιση ειδικών διατάξεων σχετικά με τον στόχο

“Επενδύσεις στην ανάπτυξη και την απασχόληση” και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1080/2006.

Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1303/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 2013, περί καθορισμού κοινών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, το Ταμείο Συνοχής, το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας και περί καθορισμού γενικών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, το Ταμείο Συνοχής και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1083/2006.

Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1304/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17 Δεκεμβρίου 2013, για το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1081/2006 του Συμβουλίου.

Ερευνητική πολιτική

Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1290/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Δεκεμβρίου 2013 σχετικά με τη θέσπιση των κανόνων συμμετοχής και διάδοσης του “Ορίζων 2020 – Πρόγραμμα-πλαίσιο έρευνας και καινοτομίας (2014-2020)” και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1906/2006.

Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1291/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Δεκεμβρίου 2013, για τη θέσπιση του προγράμματος-πλαισίου “Ορίζων 2020” για την έρευνα και την καινοτομία (2014-2020) και την κατάργηση της απόφασης αριθ. 1982/2006/ΕΚ.

Κανονισμός του Συμβουλίου (Ευρατόμ) αριθ. 1314/2013, της 16ης Δεκεμβρίου 2013, σχετικά με το πρόγραμμα έρευνας και εκπαίδευσης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας (2014-2018) με το οποίο συμπληρώνεται το “Ορίζοντας 2020 – Πρόγραμμα-πλαίσιο για την έρευνα και την καινοτομία”.

Απόφαση του Συμβουλίου, της 3ης Δεκεμβρίου 2013, για τον καθορισμό του ειδικού προγράμματος υλοποίησης του προγράμματος Ορίζων 2020 – Πρόγραμμα-πλαίσιο για την έρευνα και την καινοτομία (2014-2020) και για την κατάργηση των αποφάσεων 2006/971/ΕΚ, 2006/972/ΕΚ, 2006/973/ΕΚ, 2006/974/ΕΚ και 2006/975/ΕΚ.

Ελληνόγλωσσες βιβλιογραφικές παραπομπές

- INE – Ινστιτούτο Εργασίας της ΓΣΕΕ (2002), *Η Ελληνική οικονομία και η απασχόληση – Ετήσια Έκθεση*.
- Ιωαννίδης Σ., Τσακανίκας Α. (2008), *Η Επιχειρηματικότητα στην Ελλάδα*, IOBE.
- Καλογήρου Γ., Πρωτόγερου Α. (2009), “Η Παρουσία και ο Ρόλος των Ελληνικών Ακαδημαϊκών και Ερευνητικών Ιδρυμάτων και των Επιχειρήσεων στα Ευρωπαϊκά Ερευνητικά Προγράμματα (1984-2006)”, *Επιστήμη και Κοινωνία*, τ. 22-23, σελ. 115-136.
- Μαραβέγιας Ν., και Χρυσομαλλίδης Χ. (2011), “Ένα βήμα πέρα από τον εξευρωπαϊσμό: η περίπτωση της πολιτικής έρευνας στην Ελλάδα”, στο Ν. Μαραβέγιας (επιμ.), *Εξευρωπαϊσμός στο Μεσογειακό Χώρο*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 327-345.
- Μητσός Α. (2007), “Η Ερευνητική Πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης”, στο Μαραβέγιας, Ν., Τσιονιζέλης, Μ.(επιμ.) *Νέα Ευρωπαϊκή Ένωση. Οργάνωση και Πολιτικές 50 Χρόνια*, Θεμέλιο, σ. 699-754.
- Μητσός Α. (2009), “Σε αναζήτηση ευρωπαϊκής δημοσιονομικής πολιτικής”, *Διεθνής & Ευρωπαϊκή Πολιτική*, τ. 15, Ιουλ-Σεπτ.2009, σελ. 143-169.
- Πιτέλη Χ., Αντωνάκη Ν., Καλογήρου Γ., Κατσουλάκου Γ., Λυμπεράκη Α., Παρασκευόπουλου Δ., Τσιπούρη Λ. (1997), “Έκθεση για την Ανταγωνιστικότητα και τη Βιομηχανική Στρατηγική στην Ελλάδα”, Υπουργείο Ανάπτυξης - Γεν. Γραμματεία Βιομηχανίας, Οκτώβριος.
- Πετράκης Π. (2010), *Η Ελληνική Οικονομία: Προκλήσεις*, Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.
- Υπουργείο Παιδείας... (2011), “Έρευνα και Τεχνολογία. ‘On Line’ για το Μέλλον. Έξυπνη Ανάπτυξη”, Αθήνα: Υπουργείο Παιδείας, Διά Βίου Μάθησης και Θρησκευμάτων, <http://www.minedu.gov.gr/grafeio-tyrou/deltia-tyrou/04-05-11-ine-politiki-gia-tin-ereyna-kai-tin-texnologia.html>

Ξενόγλωσσες βιβλιογραφικές παραπομπές

- Enderlein H., Guttenberg L., Spiess J. (2013), “Blueprint for a cyclical shock insurance in the euro area”, *Notre Europe*.
- European Commission (2011α), “Proposal for a Council Decision on the System of Own Resources of the European Union”, COM(2011)510, June 29.
- European Commission (2011β), “The Added Value of the EU Budget”, SEC(2011)867.
- European Commission (2012), “A Blueprint for a deep and genuine economic and monetary union. Launching a European debate”, COM(2012)777, Nov. 28.
- European Commission (2013), “Towards a deep and genuine economic and monetary union. Ex ante coordination of plans for major economic policy reforms”, COM(2013)166, Mar. 20.
- Figueira F. (2007), *How to Reform the EU Budget? Going beyond Fiscal Federalism*.
- Gros D., Micossi S. (2005), “A Better Budget for the EU. More Value for Money, more Money for Value”, *CEPS Policy Briefs*, no. 66, Feb 2005.
- Heinemann F. (2008), *Reform Options for the Own Resources System*, Berlin, New York, Singapore: Springer.
- Heinemann F. (2010), “Reforming the EU Budget: Reconciling Needs with Political-Economic Constraints”, *Journal of European Integration*, 32:1, 59-76.
- Iozzo A., Micossi S., Salvemini M.T. (2008), “A New Budget for the European Union?”, *CEPS Policy Brief*.
- Laffan B., (2005), “The Budget: Who Gets What, When and How?” στο Wallace H., Wallace W., Pollack M.A. (eds), *Policy making in the European Union*, Oxford University Press, pp. 191-212.
- Lamassoure A.,(2007), *On the Future of the European Union’s Own Resources*, European Parliament.
- Le Cacheux J. (2005), “Budget Européen: Le poison du juste retour”, *Notre Europe, Etudes et Recherches*, no. 41.
- Lindner J.(2006), *Conflict and Change in EU Budgetary Politics*, London, New York: Routledge.
- MacDougall Sir D. (1977), *Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration*, Commission EC, Collection Studies, EcFinA13, Volume I: General Report.
- Majone G. (2005), *Dilemmas of European Integration. The Ambiguities and Pitfalls of Integration by Stealth*, Oxford University Press.

- Merkel A. (2010), *Speech by Federal Chancellor Angela Merkel at the opening ceremony of the 61st academic year of the College of Europe in Bruges on 2 November 2010*, <http://www.coleurope.eu/template.asp?pagename=speeches>.
- Mitsos A. et.al. (2012), “High Level Panel on the Socio-economic Benefits of the European Research Area. Final Report”, European Commission, July 2012.
- Neheider S., Santos I. (2011), “Reframing the EU Budget decision-making process”, *Journal of Common Market Studies*, 49:3, 631-651.
- Oates W.E. (1972), *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Oates W.E. (1999), “An Essay on Fiscal Federalism”, *Journal of Economic Literature*, v. XXXVII, pp. 1120-1149, Sept.
- Oates W.E. (2005), “Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism”, *International Tax and Public Finance*, 12:349-373.
- OECD (2009), *Government at a glance* (updated 10.12.2009).
- Padoa-Schioppa T. et.al. (1987), *Efficiency, Stability and Equity. A Strategy for the Evolution of the Economic System of the European Community*, Oxford University Press.
- Pisani-Ferry J., Vihriala E., Wolff G. (2013), “Options for a euro-area fiscal capacity”, Bruegel.
- Protogerou A., Caloghirou Y., Siokas E. (2010), “The Impact of EU Policy-Driven Research Networks on the Diffusion and Deployment of Innovation at the National Level: The Case of Greece”, *Science and Public Policy*, 37:4, pp.283-296.
- Santos I., Neheider S. (2009), “Reframing the EU Budget Decision-Making Process”, Bruegel, 2009/03.
- Tarschys D.(ed.) (2011), “The EU Budget What Should Go in? What Should Go out?”, *SIEPS*, 2011:3.
- Van Rompuy H., Barroso J.-M., Juncker J.-C., Draghi M. (2012), “Towards a Genuine Economic and Monetary Union”, 5 December.
- Wolff G.B. (2012), “A budget for Europe’s monetary union”, Bruegel.



Η Τράπεζα της Ελλάδος ανέθεσε τον Απρίλιο του 2010 στο ΕΛΙΑΜΕΠ την εκπόνηση μελέτης με θέμα την «αξιολόγηση των επιδράσεων που έχουν ασκήσει και θα ασκήσουν στην πορεία της ελληνικής οικονομίας οι πολιτικές που χρηματοδοτούνται από τον προϋπολογισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης». Τη διεύθυνση και την ευθύνη του Πρώτου Μέρους της μελέτης (αξιολόγηση των προγραμματικών περιόδων από το 1988 μέχρι το 2011) είχε ο Γιώργος Γλυνός. Το έργο αυτό αποτέλεσε την τελευταία προσφορά του, καθώς ο Γιώργος Γλυνός απεβίωσε το Μάιο του 2013, μετά από μακρά ασθένεια. Τη διεύθυνση του Δεύτερου Μέρους (ανάλυση των παραμέτρων της διαπραγμάτευσης για το νέο δημοσιονομικό πλαίσιο της περιόδου 2014-2020) είχε ο Αχιλλέας Μητσός.

Οι πολιτικές που χρηματοδοτούνται από τον κοινοτικό προϋπολογισμό και η ελληνική οικονομία είναι η Τελική Έκθεση, την ευθύνη της οποίας είχε ο Αχιλλέας Μητσός. Στο πρώτο κεφάλαιο, μετά από μια εισαγωγή που περιγράφει το χάσμα ανάμεσα στις μεγάλες προσδοκίες και την πραγματικότητα ως προς το νέο πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο, δίνεται μια ευρεία περιληψη των βασικών συμπερασμάτων της μελέτης όσον αφορά το μέλλον αλλά και το παρελθόν. Στο δεύτερο κεφάλαιο παρουσιάζονται η εξέλιξη του κοινοτικού προϋπολογισμού, των εσόδων του και των μεγάλων κατηγοριών δαπανών, καθώς και τα «καθαρά έσοδα» της Ελλάδος και των άλλων κρατών-μελών. Στο τρίτο κεφάλαιο δίνεται μια εκτενής περιγραφή και ανάλυση των αναμενόμενων επιδράσεων του νέου πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου ανά μεγάλη κατηγορία πολιτικής.

Η έκδοση συνοδεύεται από ψηφιακό δίσκο που περιλαμβάνει τα Γενικά Συμπεράσματα του Πρώτου Μέρους, ολόκληρο το Δεύτερο Μέρος της μελέτης του ΕΛΙΑΜΕΠ, καθώς και τις ομιλίες και περιληψη των παρουσιάσεων και των παρεμβάσεων που έγιναν σε δημόσια εκδήλωση στην Τράπεζα της Ελλάδος στις 29 Οκτωβρίου 2012, όταν παρουσιάστηκαν τα έως τότε συμπεράσματα της μελέτης.