

Περιφέρεια | Regional Integration: Politics, Economics, Governance

Αρ. 8 (2019)

Περιφέρεια | Region & Periphery - Ο μελλοντικός προϋπολογισμός της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2021-2027



Εισαγωγή

Γιώργος Ανδρέου

doi: [10.12681/rp.21139](https://doi.org/10.12681/rp.21139)

Copyright © 2019, Γιώργος Ανδρέου



Άδεια χρήσης [Creative Commons Αναφορά-Μη Εμπορική Χρήση 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

Βιβλιογραφική αναφορά:

Ανδρέου Γ. (2019). Εισαγωγή. *Περιφέρεια | Regional Integration: Politics, Economics, Governance*, (8), 7–10. <https://doi.org/10.12681/rp.21139>

Ειδικό αφιέρωμα

“Ο μελλοντικός προϋπολογισμός της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2021-2027”

Επιμέλεια αφιερώματος: Γιώργος Ανδρέου, Επίκουρος Καθηγητής,
Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης

Στις 2 Μαΐου 2018, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή παρουσίασε μια δέσμη γενικών προτάσεων για το «Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο» (ΠΔΠ) 2021-2027, το οποίο καθορίζει τα ανώτατα όρια τόσο των ετήσιων δαπανών της Ε.Ε. συνολικά όσο και των επιμέρους κατηγοριών δαπανών του προϋπολογισμού για την περίοδο 2021-2027. Οι προτάσεις αυτές εγκαινίασαν την επόμενη μεγάλη διαπραγματεύση για τον Ευρωπαϊκό προϋπολογισμό, η οποία θα λάβει χώρα σε μια εξαιρετικά κρίσιμη περίοδο για την Ένωση για τρεις κύριους λόγους. Πρώτον, το μέλλον του ΠΔΠ είναι αλληλένδετο με το μέλλον της της Ευρωζώνης. Δεύτερον, το επόμενο ΠΔΠ συμπίπτει με την αποχώρηση του Ηνωμένου Βασιλείου, η οποία θα δημιουργήσει ένα χρηματοδοτικό κενό της τάξης των 10 δισ. ευρώ ετησίως στον ενωσιακό προϋπολογισμό. Τρίτον, η Ε.Ε. έχει επισήμως δεσμευτεί ότι θα να αναλάβει μεγαλύτερα δημοσιονομικά βάρη προκειμένου να αντιμετωπίσει μια σειρά κρίσιμων ζητημάτων, όπως η προστασία των συνόρων, η μετανάστευση, η αμυντική ικανότητα της Ένωσης, η προώθηση της έρευνας και της καινοτομίας κ.ά.

Τι είδους ΠΔΠ είναι αυτό που προτείνει η Επιτροπή; Κατ' αρχάς, κινείται σε ελαφρώς χαμηλότερα επίπεδα δαπανών σε σχέση με το ΠΔΠ της τρέχουσας περιόδου και αντιστοιχεί στο 1,08% του Ακαθάριστου Εθνικού Εισοδήματος της Ε.Ε.. Όσον αφορά τη χρηματοδότηση του ΠΔΠ, προτείνεται η θέσπιση τριών νέων 'ιδίων πόρων' οι οποίοι θα υπερκαλύψουν το κενό του Brexit. Στην πλευρά των δαπανών, προτείνονται σημαντικές περικοπές στα κονδύλια της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής και της πολιτικής συνοχής, προκειμένου οι δαπάνες για όλες τις υπόλοιπες πολιτικές να ανέλθουν στο 33% του νέου προϋπολογισμού. Από την άλλη πλευρά, προτείνεται: α) η περαιτέρω αύξηση των δαπανών για την έρευνα και την καινοτομία και β) η σύσταση δύο νέων χρηματοδοτικών μέσων για την προώθηση των μεταρρυθμίσεων και τη σταθεροποίηση εντός της Ευρωζώνης (για τα οποία ωστόσο προβλέπονται πολύ περιορισμένοι πόροι). Το βασικό επιχείρημα της Επιτροπής είναι ότι το προτεινόμενο ΠΔΠ ανταποκρίνεται στις ανάγκες της Ένωσης διότι παράγει τη μέγιστη δυνατή 'προστιθέμενη αξία', δηλαδή: α) εστιάζεται σε τομείς στους οποίους η Ένωση είναι πιο αποτελεσματική από τα κράτη μέλη - και β) υιοθετεί αρεσιμόμητες οι οποίες διασφαλίζουν τη μέγιστη δυνατή αποδοτικότητα των δαπανών.

Στόχος του παρόντος αφιερώματος είναι να εξοικειώσει τον αναγνώστη με τη συνολική φιλοσοφία και τα βασικά χαρακτηριστικά του νέου ΠΔΠ, αλλά και να εξετάσει σε βάθος ορισμένες από τις σημαντικότερες πτυχές του. Αναλυτικότερα:

Στο ερευνητικό σημείωμα με τίτλο «Οι προτάσεις της Επιτροπής για τον αυριανό προϋπολογισμό: Δειλές κινήσεις, ατελή βήματα και «χαμηλές ισορροπίες», ο Αχιλλέας Μητσός επιχειρεί μια συνολική αποτίμηση των προτάσεων της Επιτροπής. Σύμφωνα με το συγγραφέα, η Επιτροπή είναι η μόνη που έχει τη δυνατότητα να λειτουργήσει ως «επιχειρηματίας πολιτικής» (policy entrepreneur), να συνταιριάζει ακόμα και ανόμοια ζητήματα, το καθένα από τα οποία μπορεί να είναι «μηδενικού αποτελέσματος» (το όφελος του ενός να προέρχεται από τη ζημιά του άλλου) και επομένως αδιέξοδο, σε μια μεγάλη «συμφωνία - πακέτο», συνολικού «θετικού αποτελέσματος». Υπό αυτή την οπτική γωνία, το μεγαλύτερο επίτευγμα των προτάσεων της Επιτροπής είναι η ισορροπία. Η επιτυχία όμως ενός «επιχειρηματία πολιτικής» απαιτεί, πέραν αυτής της ισορροπίας, ένα πολλαπλό άλμα προς τα εμπρός. Αυτό το πολλαπλό άλμα, αυτή η εκτίναξη προς διαφορετική κατεύθυνση αποτελεί τη μόνη διέξοδο από τη σημερινή κρίση, από το τέλμα των τελευταίων ετών.

Στο άρθρο με τίτλο «The Capacity of the European Union to Finance Public Policies: Multi-Annual Financial Frameworks in Comparative Perspective», οι Giorgio Oikonomou, Elias Natsios και Konstantinos Kazantzis εξετάζουν το εύρος της δημοσιονομικής ικανότητας της Ε.Ε., εστιάζοντας στα Πολυετή Δημοσιονομικά Πλαίσια (ΠΔΠ) 2007-2013 και 2014-2020 και συγκρίνοντάς τα με το προτεινόμενο από την Επιτροπή ΠΔΠ 2021-2027. Με βάση τη βιβλιογραφία του ιστορικού νεοθεσμισμού, η υπόθεση που εξετάζεται είναι ότι η εξέλιξη των ΠΔΠ ακολουθεί αυξητική τροχιά δίχως να εντοπίζονται ουσιαστικές μεταβολές. Εν τούτοις, οι τρέχουσες διαπραγματεύσεις για το ΠΔΠ 2021-2027 εκτιμώνται ως κρίσιμες καθώς μπορεί να δημιουργήσουν «ασυνέχειες» και μια δυναμική «διακεκομμένης ισορροπίας», προκαλώντας αλλαγή σε ό,τι αφορά τους διαθέσιμους χρηματοδοτικούς πόρους σε ορισμένα πεδία πολιτικών.

Στο άρθρο με τίτλο «Η πολιτική συνοχής της Ε.Ε. μετά το 2020: περισσότεροι στόχοι, λιγότεροι πόροι», ο Γιώργος Ανδρέου, αξιοποιώντας τις προσεγγίσεις του ιστορικού θεσμισμού, την τυπολογία των στοιχείων των δημόσιων πολιτικών και την έννοια του χώρου πολιτικής, επιχειρεί να συγκρίνει το «χαρτογραφικό αποτύπωμα» της υφιστάμενης πολιτικής συνοχής με το αποτύπωμα που διαμορφώνεται στη βάση των μεταρρυθμιστικών προτάσεων για την περίοδο 2021-2027. Διαπιστώνεται ότι οι προτεινόμενες αλλαγές: α) είναι προσαυξητικής φύσης, β) διαγωνίζουν την υπαγωγή του στόχου της συνοχής στη «νέα οικονομική διακυβέρνηση» και γ) επιβαρύνουν την πολιτική συνοχής με επιπρόσθετους

γενικούς στόχους. Επιπροσθέτως, η διανεμητική διάσταση των προτάσεων είναι εξαιρετικά προβληματική, καθώς προβλέπεται νέα μείωση των πόρων της συνοχής και δραστικές περικοπές κονδυλίων για 10 από τις 12 χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης. Το τελικό συμπέρασμα είναι ότι: α) η προτεινόμενη κατανομή των πόρων είναι πολιτικά ανέφικτη και β) οι προτεινόμενες μεταρρυθμίσεις, ενώ αναμένεται να περιορίσουν την πολυπλοκότητα στο επίπεδο των μέσων, δεν αντιμετωπίζουν ουσιαστικά τη συμφόρηση στο επίπεδο των στόχων και δεν επιχειρούν να αντιμετωπίσουν το πρόβλημα συμβατότητας ανάμεσα στον στόχο της συνοχής –τη μείωση των εδαφικών ανισοτήτων στην Ε.Ε.– και τις στρατηγικές φιλοδοξίες της Ένωσης.

Στο άρθρο υπό τον τίτλο «Η πολιτική έρευνας και τεχνολογίας της Ε.Ε. στο νέο Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο. Βασικά στοιχεία και προοπτικές», ο Χαράλαμπος Χρυσομαλλίδης υποστηρίζει ότι η αναβάθμιση του τομέα της έρευνας, τόσο χρηματοδοτικά, όσο και ποιοτικά από τη δεκαετία του '00 επιβεβαιώνεται και για την προγραμματική περίοδο 2021-2027, καθώς σχεδιάζεται η μερική αναδιάρθρωση και αναπροσαρμογή του ΠΠ και, κυρίως, η περαιτέρω αύξηση του προϋπολογισμού του Προγράμματος «Ορίζοντας Ευρώπη». Όσον αφορά την Ελλάδα, διαπιστώνεται ότι η επίδραση της πολιτικής έρευνας της Ε.Ε. είναι και θα εξακολουθήσει να είναι σημαντική. Μάλιστα η επιρροή αυτή δεν περιορίζεται στο επίπεδο των χρηματοδοτήσεων, αλλά έχει και ποιοτικές προεκτάσεις, ιδίως λαμβάνοντας υπόψη τη δυναμική εισαγωγή των προνοιών που αφορούν στην έρευνα, την τεχνολογία και την καινοτομία στην πολιτική συνοχής, διά της Στρατηγικής έξυπνης εξειδίκευσης και της σχετικής αιρεσιμότητας (που αν και δεν προκύπτει από την κοινοτική πολιτική έρευνας και τεχνολογίας αφορά άμεσα τον συγκεκριμένο τομέα).

Στο άρθρο με τίτλο «Το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο 2021-2027 και ο πιθανός αντίκτυπος στις χρηματοδοτικές ροές προς την Ελλάδα», ο Χρήστος Τσοπακίδης εξετάζει μία σειρά θεμάτων σχετικά με τις χρηματοδοτικές ροές από την Ευρωπαϊκή Ένωση προς την Ελλάδα. Το σημαντικότερο εύρημα είναι η ανάδειξη της δημιουργίας μονοπατιών εξάρτησης από τις θεσμικές διευθετήσεις που έχουν προκύψει από την κατανομή ισχύος εντός του Ευρωπαϊκού οικοδομήματος και η προϊούσα διαμόρφωση σχέσεων μεταξύ θεσμών, κρατών-μελών και άλλων δρώντων που διαμορφώνουν πολιτικές. Τι προεκτάσεις έχει για την Ελλάδα η πρόταση της Επιτροπής; Ως προς το ύψος των ιδίων πόρων, δεν υπάρχει κάποια ουσιαστική διαφοροποίηση. Ως προς τις δαπάνες, ενώ στο πεδίο της πολιτικής συνοχής, η Ελλάδα μεγιστοποιεί τα κέρδη της (αύξηση 8%) αλλά για τον λάθος λόγο (εξατίας της δραματικής συρρίκνωσης του κατά κεφαλήν ΑΕΠ την περίοδο 2008-2017), στον τομέα της ΚΑΠ θα απωλέσει το 12,9% των κονδυλίων που εισπράττει στο

τρέχον ΠΔΠ. Ωστόσο, οι απώλειες αυτές αναμένεται να αντισταθμιστούν από την κατανομή κονδυλίων από άλλες πολιτικές (ιδίως τη «Μετανάστευση και Διαχείριση των Συνόρων») ή από έμμεσα οφέλη από την εφαρμογή κεντρικών πολιτικών της Επιτροπής (πχ. από το πρόγραμμα πλαίσιο Ορίζων Ευρώπη).

Τέλος, στο ερευνητικό σημείωμα με τίτλο «Η Κοινή Αγροτική Πολιτική υπό την πίεση του νέου χρηματοδοτικού Πλαισίου (2021-2027): Εθνικοποίηση και προσαρμογή», ο Γιάννης Ελ. Δούκας εκτιμά ότι, όπως προκύπτει από τις προτάσεις της Επιτροπής, η νέα Κ.Α.Π. ενισχύει την ελευθερία εθνικών επιλογών μέσα σε ένα αυστηρό πλαίσιο κοινών δεσμεύσεων και στόχων, με κυρίαρχο το ρόλο της αιρεσιμότητας, δηλαδή της σύνδεσης των χρηματοδοτήσεων με τα αποτελέσματα, υπό την πίεση ενός σαφώς μειωμένου προϋπολογισμού. Θα μπορούσε να λεχθεί, ότι δημιουργούνται πολλές «μικρές» ΚΑΠ, όσες και τα κ-μ, συνεπείς όμως, με τις κοινές δεσμεύσεις, αναφορικά με τον αγροτικό τομέα αλλά και συνολικά με την ευρωπαϊκή οικονομία. Αυτή η εξέλιξη μετατοπίζει το διοικητικό βάρος για την εφαρμογή της πολιτικής προς τα κράτη και δημιουργεί σημαντικές προκλήσεις για χώρες με χρόνια προβλήματα στη δημόσια διοίκηση και στην αποτελεσματική λειτουργία των διοικητικών και ελεγκτικών τους μηχανισμών.