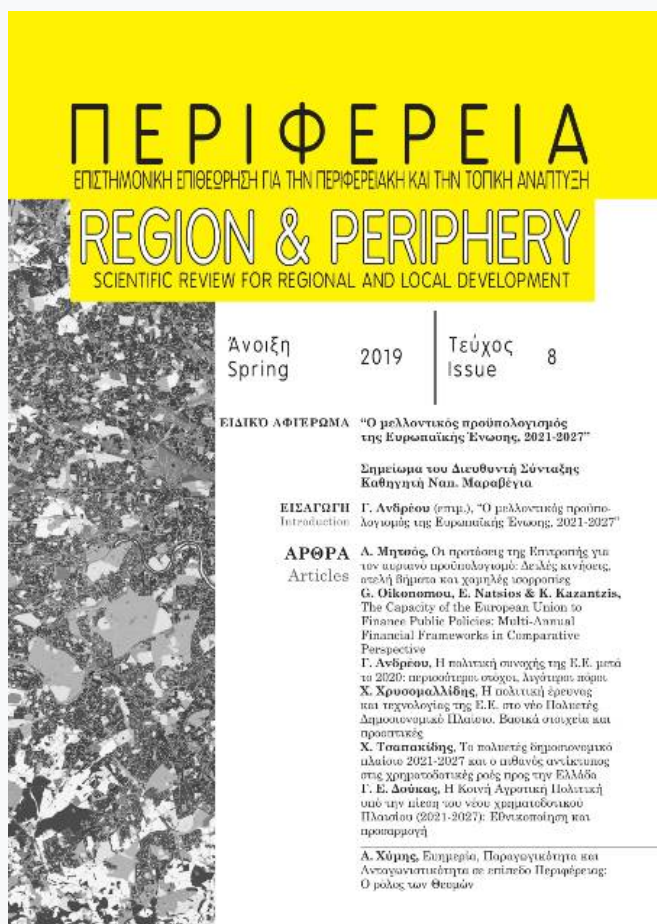


Perifereia | Regional Integration: Politics, Economics, Governance

No 8 (2019)

Perifereia | Region & Periphery - The future budget of the European Union, 2021-2027



Multiannual financial framework 2021-2027 and the possible impact on financial flows to Greece

Christos Tsapakidis

doi: [10.12681/rp.21157](https://doi.org/10.12681/rp.21157)

Copyright © 2019, Τσαπακίδης Χρήστος



This work is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

To cite this article:

Tsapakidis, C. (2019). Multiannual financial framework 2021-2027 and the possible impact on financial flows to Greece. *Perifereia | Regional Integration: Politics, Economics, Governance*, (8), 101–132. <https://doi.org/10.12681/rp.21157>

Το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο 2021-2027 και ο πιθανός αντίκτυπος στις χρηματοδοτικές ροές προς την Ελλάδα

Χρήστος Τσαπακίδης*, *Απόφοιτος της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης*¹

Περίληψη

Με αφορμή τη δημοσίευση της πρότασης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο 2021-2027, το παρόν άρθρο εξετάζει μια σειρά θεμάτων σχετικά με τις χρηματοδοτικές ροές από την Ευρωπαϊκή Ένωση προς την Ελλάδα.

Αρχικά, εστιάζουμε στο θεωρητικό πλαίσιο που ερμηνεύει τη διαδικασία κατάρτισης του κοινοτικού προϋπολογισμού. Έπειτα, αναλύουμε τα κύρια σημεία της πρότασης της Επιτροπής για το νέο πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο. Τέλος, επικεντρωνόμαστε στις χρηματοδοτικές ροές προς την Ελλάδα, με κύρια εστίαση στην Πολιτική Συνοχής και την Κοινή Αγροτική Πολιτική, που διαχρονικά αποτελούν τις βασικότερες πηγές εισροών από την Ε.Ε. Έτσι, μπορούμε να διαπιστώσουμε κατά πόσο η Ελλάδα ωφελείται ή ζημιώνεται από την πρόταση της Επιτροπής.

ΛΕΞΕΙΣ-ΚΛΕΙΔΙΑ: Πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο, κοινοτικός προϋπολογισμός, Πολιτική Συνοχής, Κοινή Αγροτική Πολιτική, Ευρωπαϊκά δημόσια αγαθά, δημοσιονομικός φεντεραλισμός

Multiannual financial framework 2021-2027 and the possible impact on financial flows to Greece

Christos Tsapakidis, *Graduate of the National School of Public Administration and Local Government*

Abstract

Following the release of the European Commission's proposal on the multiannual financial framework 2021-2027, the present paper examines a number of issues concerning the financial flows from the European Union to Greece.

First of all, we focus on the theoretical framework that defines the process for the creation and approval of the EU budget. Next, we analyse the most significant points of the Commission's proposal on the new multiannual financial framework

2021-2027. Finally, we examine the proposed financial flows to Greece, focusing mainly on the Cohesion Policy and the Common Agricultural Policy, which are the most important sources of financial inflows from the EU. This will help us realise if Greece benefits or loses from the Commission's proposal.

KEYWORDS: Multiannual financial framework, EU budget, Cohesion Policy, Common Agricultural Policy, European public goods, fiscal federalism

1. Εισαγωγή

Το 2021, η Ελλάδα συμπληρώνει τέσσερις δεκαετίες ως κράτος-μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Αυτό το έτος-ορόσημο σηματοδοτεί και την έναρξη του νέου πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου (ΠΔΠ) της Ε.Ε., το οποίο θα ολοκληρωθεί το 2027. Ενόψει αυτής της εξέλιξης, έχουν ήδη ξεκινήσει οι διαπραγματεύσεις για τη νέα κατανομή των κονδυλίων ανάμεσα στα κράτη-μέλη. Η παρούσα μελέτη εστιάζει στα αναμενόμενα οφέλη, αλλά και τις πιθανές απώλειες που συνεπάγεται η πρόταση της Επιτροπής αναφορικά με τις χρηματοδοτικές ροές προς την Ελλάδα.

Αρχικά, όμως, είναι σκόπιμο να δοθεί έμφαση σε θεωρητικά ζητήματα. Έτσι, το κεφάλαιο που ακολουθεί εστιάζει στις θεωρητικές προσεγγίσεις που βρίσκουν ανταπόκριση στο πεδίο της κατάρτισης του κοινοτικού προϋπολογισμού. Κατόπιν τούτου, η ανάλυση στρέφεται στο πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο 2021-2027, το οποίο θα αποτελέσει το κεντρικό σημείο δημοσιονομικής αναφοράς για την Ε.Ε. έως το 2027. Κύριο πεδίο εστίασης είναι η πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η οποία αποτελεί τη βάση των διαπραγματεύσεων σε διακυβερνητικό επίπεδο. Ακολουθεί περαιτέρω εξειδίκευση, προκειμένου να κατανοήσουμε πώς επηρεάζεται η Ελλάδα από τις προτάσεις της Επιτροπής, ενώ θα δούμε και ιστορικά πώς έχουν διαμορφωθεί οι χρηματοδοτικές ροές προς τη χώρα μας από το έτος ένταξής της στην Ε.Ε. έως σήμερα. Η μελέτη ολοκληρώνεται με τα απαραίτητα συμπεράσματα.

2. Θεωρητικές προσεγγίσεις απέναντι στον κοινοτικό προϋπολογισμό

2.1 Νεοθεσμιsmός και ιστορικός θεσμιsmός

Ο κοινωνιολογικός και ο ιστορικός θεσμιsmός, καθώς και ο θεσμιsmός της ορθολογικής επιλογής αποτελούν τις τρεις κύριες τάσεις του νεοθεσμιsmού, ο οποίος δίνει έμφαση στους κανόνες, τους άτυπους θεσμούς, τη δυναμική αντίληψη των θεσμών, την αναλυτική προσέγγιση των τελευταίων, αλλά και την ενσωμάτωσή τους στα εκάστοτε πολιτικά συστήματα (Ανδρέου, 2018). Όσον αφορά στον ιστορικό θεσμιsmό, βασικά σημεία εστίασής του είναι η κατανομή ισχύος που προ-

κύπτει από θεσμικές διευθετήσεις, οι τρόποι με τους οποίους οι τελευταίες δημιουργούν μονοπάτια εξάρτησης και ακούσια αποτελέσματα, καθώς και οι σχέσεις που αναπτύσσονται μεταξύ θεσμών και άλλων δρώντων που διαμορφώνουν πολιτικές (Nugent, 1999).

Σε αυτό το πλαίσιο, ο ιστορικός θεσμισμός ξεκινά με την υπόθεση ότι οι δρώντες σχηματίζουν ορθολογικά τις προτιμήσεις τους και εξετάζει πώς οι θεσμοί μπορούν να διαμορφώσουν τη συμπεριφορά των δρώντων σε βάθος χρόνου, μέσω μίας θεσμικής «αδράνειας» (η οποία σημαίνει ότι οι υφιστάμενοι θεσμοί μπορούν να παραμείνουν σε ισορροπία για μεγάλο χρονικό διάστημα, παρά τα ενδεχόμενα σημαντικών πολιτικών αλλαγών), αλλά και των μονοπατιών εξάρτησης (Pollack, 2005), τα οποία χρησιμοποιούνται για να εξηγήσουν την επί μακρόν σταθερότητα των θεσμών. Στην περίπτωση του προϋπολογισμού της Ε.Ε., χαρακτηριστικά παραδείγματα είναι η εφαρμογή της αρχής του ισοσκελισμένου προϋπολογισμού ήδη από τη Συνθήκη της Ρώμης, το σύστημα ιδίων πόρων και η σημαντική εξάρτησή του από τις συνεισφορές των κρατών-μελών βάσει του ακαθάριστου εθνικού εισοδήματός τους, καθώς και ο πολυετής διαχωρισμός μεταξύ υποχρεωτικών και μη υποχρεωτικών δαπανών, που διήρκεσε από το 1970 μέχρι την υπογραφή της Συνθήκης της Λισαβόνας.

Από την άλλη πλευρά, ο ιστορικός θεσμισμός δυσκολεύεται να εξηγήσει γιατί και υπό ποιες προϋποθέσεις αλλάζουν οι θεσμοί. Για να αντιμετωπίσουν αυτό το έλλειμμα, οι Ackrill και Kay (2006) εστίασαν στον προϋπολογισμό της Ε.Ε. και κατέληξαν ότι τα κράτη-μέλη συμφωνούν σε μεταρρυθμίσεις σε επίπεδο μεμονωμένων δημοσιονομικών θεσμών προκειμένου να διατηρήσουν σταθερό ένα γενικότερο πλαίσιο πολιτικής. Για παράδειγμα, στη δεκαετία του 1980 η ΚΑΠ αύξησε σημαντικά τις κοινοτικές δαπάνες, απειλώντας την αρχή του ισοσκελισμένου προϋπολογισμού. Για αυτόν τον λόγο, οι υπεύθυνοι λήψης αποφάσεων υποστήριξαν την εισαγωγή νέων θεσμών, με σκοπό να διατηρηθεί το υφιστάμενο πλαίσιο.

2.2 Δημοσιονομικός φεντεραλισμός

Ο δημοσιονομικός φεντεραλισμός προσφέρει μία δεοντολογική προσέγγιση για την κατανομή αρμοδιοτήτων δημοσιονομικής πολιτικής σε διαφορετικά επίπεδα διακυβέρνησης. Πρακτικά, διακρίνεται σε πρώτη και δεύτερης γενιάς. Ο δημοσιονομικός φεντεραλισμός πρώτης γενιάς αντλεί στοιχεία από την προσέγγιση των δημόσιων οικονομικών που επικράτησε κατά τη δεκαετία του 1950 και του 1960 και εκφράστηκε κυρίως μέσω των Kenneth Arrow, Richard Musgrave και Paul Samuelson. Βάσει αυτού, σε ένα οκνηρό πολυεπίπεδο διακυβέρνησης, κάθε επίπεδο επιδιώκει τη μεγιστοποίηση της κοινωνικής ευημερίας των πολιτών στους οποίους απευθύνεται. Οι τοπικές κυβερνήσεις παράγουν τοπικά δημόσια αγαθά για να ικανοποιήσουν τις ανάγκες των πολιτών τους. Αυτή η εξειδίκευση δημιουργεί σε τοπικό επίπεδο μεγαλύτερη κοινωνική ευημερία σε σύγκριση

με ό,τι θα μπορούσε να καταφέρει μία κεντρική (ομοσπονδιακή) κυβέρνηση, η οποία θα παρήγαγε τα ίδια δημόσια αγαθά σε όλες τις γεωγραφικές μονάδες που υπάγονται σε αυτή. Παρ' όλα αυτά, τα τοπικά δημόσια αγαθά πιθανώς να σχετίζονται και με την παραγωγή θετικών εξωτερικοτήτων, που ευνοούν και τις γύρω περιοχές. Υπό αυτές τις συνθήκες, η κεντρική κυβέρνηση πρέπει να επιδοτεί τις τοπικές κυβερνήσεις, προκειμένου να αποζημιωθούν για το πρόσθετο όφελος που παρέχουν² (Oates, 2005).

Παράλληλα, αναγνωρίζεται ότι η κεντρική κυβέρνηση μπορεί να επιτελέσει αποτελεσματικότερα τις λειτουργίες της αναδιανομής και της μακροοικονομικής σταθεροποίησης, δεδομένου ότι οι τοπικές κυβερνήσεις έχουν ιδιαίτερα ανοικτές οικονομίες (εντός του ομοσπονδιακού συστήματος) και έχουν εκχωρήσει τη νομισματική τους πολιτική στην κεντρική αρχή, παράγοντες που δεν τους επιτρέπουν να επηρεάσουν καθοριστικά τα τοπικά επίπεδα απασχόλησης και τιμών. Επιπρόσθετα, η κινητικότητα των νοικοκυριών και των επιχειρήσεων υπονομεύει το αναδιανεμητικό αποτέλεσμα των πολιτικών των τοπικών κυβερνήσεων, αφού λ.χ. τα νοικοκυριά μπορούν να κατευθυνθούν προς χώρες με πιο γενναιόδωρο σύστημα παροχών, ενώ οι επιχειρήσεις μπορούν να αποχωρήσουν από χώρες με υψηλή φορολογία. Πέραν τούτου, η κεντρική κυβέρνηση μπορεί να παράγει δημόσια αγαθά στις περιπτώσεις όπου αυτό είναι αποδοτικότερο και αποτελεσματικότερο.

Ιδιαίτερη σημασία έχει και το ζήτημα της φορολόγησης: ποιες μορφές φορολόγησης είναι ιδανικές σε διαφορετικά επίπεδα διακυβέρνησης; Και εδώ μπορούν να προκληθούν εξωτερικότητες, μια και η χαμηλή φορολογία εισοδήματος μπορεί να λειτουργήσει ως πόλος έλξης για νοικοκυριά και επιχειρήσεις, πυροδοτώντας φορολογικό ανταγωνισμό μεταξύ των τοπικών κυβερνήσεων. Έτσι, είναι σκόπιμο η κεντρική αρχή να επιβάλει φορολογία εισοδήματος και επιχειρήσεων, ενώ οι τοπικές κυβερνήσεις μπορούν να επιβάλουν φόρους όπως κατανάλωσης και ακίνητης περιουσίας (Oates, 1999). Εν ολίγοις, το κεντρικό κράτος νομιμοποιείται να δράσει εφόσον τηρείται η αρχή της επικουρικότητας.

Ο δεύτερης γενιάς δημοσιονομικός φεντεραλισμός λειτουργεί συμπληρωματικά στην προγενέστερη μορφή. Αντλώντας στοιχεία από τη θεωρία της δημόσιας επιλογής, αλλά και από τη βιβλιογραφία που διερευνά ζητήματα πληροφόρησης (μικροοικονομική θεωρία και θεωρία βιομηχανικής οργάνωσης), εστιάζει στα κίνητρα και την αλληλεπίδραση μεταξύ της αγοράς και του δημόσιου τομέα, στις θεσμικές δομές που προσφέρουν τις καλύτερες συνθήκες για μία αποδοτική και αποτελεσματική κυβέρνηση, καθώς και στο πώς μπορούν να αποτραπούν αποτυχίες της κυβέρνησης σε διαφορετικά επίπεδα (Begg, 2009).

Υπό αυτό το πρίσμα, αναδεικνύεται μία σειρά ζητημάτων. Για παράδειγμα, η αποκέντρωση των δαπανών μπορεί να δημιουργήσει κίνητρο για προσοδοθηρία. Η ανυπαρξία «σκληρών» δημοσιονομικών περιορισμών μπορεί να επιτείνει τον ηθικό

κίνδυνο, λειτουργώντας ως αντικίνητρο για μία τοπική κυβέρνηση να ακολουθήσει μία συνετή δημοσιονομική πολιτική, καθώς σε περίπτωση κρίσης αναμένεται ότι θα διασωθεί από την κεντρική αρχή –κάτι που μπορεί να υπονομεύσει τη σταθερότητα ολόκληρου του ομοσπονδιακού συστήματος (Oates, 2008). Μολαταύτα, διατηρείται η υπόθεση trade-off που διατυπώθηκε στον δημοσιονομικό φεντεραλισμό πρώτης γενιάς: η συγκέντρωση τείνει να επιτρέπει καλύτερο συντονισμό των δημοσιονομικών αποφάσεων (π.χ. εσωτερικευση των εξωτερικότητων), ενώ η αποκέντρωση ευνοεί την ακριβέστερη αντιστοίχιση των τοπικών προτιμήσεων και αυξάνει τον βαθμό λογοδοσίας.

Ωστόσο, όπως επισημαίνεται στη βιβλιογραφία, η Ε.Ε. απέχει από το να ικανοποιήσει τις αρχές του δημοσιονομικού φεντεραλισμού. Κατ' αρχάς, κάτι τέτοιο θα απαιτούσε μακράν μεγαλύτερο προϋπολογισμό από αυτόν που διατηρεί η Ε.Ε. σήμερα και που ανέρχεται σε περίπου 1% του ακαθάριστου εθνικού εισοδήματος των κρατών-μελών. Όμως, οι καθαροί χρηματοδότες είναι αρνητικοί απέναντι στο ενδεχόμενο περαιτέρω αύξησης και χρηματοδότησης του Ευρωπαϊκού προϋπολογισμού. Την ίδια στιγμή, τα κράτη-μέλη υπερασπίζονται αυστηρά τα παγιωμένα συμφέροντά τους: προσπαθούν σε κάθε περίπτωση να διαφυλάξουν (αν όχι να αυξήσουν) τα κεφάλαια που εισπράττουν από την Ε.Ε., κάτι που σημαίνει ότι η Επιτροπή έχει πολύ περιορισμένα περιθώρια να υποστηρίξει περαιτέρω την παραγωγή των λεγόμενων «Ευρωπαϊκών δημόσιων αγαθών» (Laffan and Lindner, 2005). Επίσης, η Ε.Ε. δεν αντλεί έσοδα από άμεση φορολογία, αλλά έμμεσα, από τα κράτη. Τέλος, ορισμένα εν δυνάμει Ευρωπαϊκά δημόσια αγαθά δεν μπορούν να υλοποιηθούν εν τη απουσία ενός «Ευρωπαϊκού Δήμου», με χαρακτηριστικότερο παράδειγμα την άμυνα. Ως εκ τούτου, πρακτικά και σε θετικό επίπεδο, η νεοθεσμική προσέγγιση, και μάλιστα η εκδοχή του ιστορικού θεσμιισμού, είναι αυτή που ερμηνεύει πληρέστερα τη διαμόρφωση των σχέσεων και την ισορροπία αρμοδιοτήτων μεταξύ του εθνικού και του κοινοτικού επιπέδου στο μέτωπο της κατάρτισης του κοινοτικού προϋπολογισμού, αλλά και του πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου.

3. Το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο 2021-2027

3.1 Νέες συνθήκες και προκλήσεις για την Ε.Ε.

Η διαδικασία κατάρτισης του νέου πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου έχει σημαδευτεί από την επικείμενη έξοδο της Βρετανίας από την Ε.Ε.. Για πρώτη φορά στην ιστορία της, η Ένωση συρρικνώνεται αντί να διευρύνεται και αυτό έχει πολιτικές και οικονομικές προεκτάσεις. Το Brexit εκτιμάται ότι θα δημιουργήσει ένα χρηματοδοτικό κενό 10 δισ. ευρώ από το 2021 και έπειτα.

Το δημοψήφισμα που οδήγησε στο Brexit αποτελεί έναν σταθμό στην ανοδική τάση του λαϊκισμού στην Ευρώπη. Αρκετά λαϊκιστικά κόμματα έχουν κατα-

φέρει, μάλιστα, να σχηματίσουν κυβέρνηση –αυτόνομα ή σε συνασπισμό με άλλα κόμματα– στις χώρες τους (όπως το Fidesz στην Ουγγαρία, το κόμμα Νόμος και Δικαιοσύνη στην Πολωνία, η Λέγκα του Βορρά και το Κίνημα των Πέντε Αστέρων στην Ιταλία και το Κόμμα Ελευθερίας της Αυστρίας). Με την άνοδό τους στην εξουσία, ορισμένα από αυτά τα κόμματα ανέλαβαν νομοθετικές πρωτοβουλίες που έρχονται σε σαφή αντίθεση με το κράτος δικαίου, ενώ άλλα έχουν υιοθετήσει πρωτοβουλίες ή ρητορική ξενοφοβικού περιεχομένου. Συνολικά, αυτή η τάση συνιστά μία πρόκληση εκ των έσω για την Ε.Ε. και μπορεί να υποσκάψει τις λειτουργίες της, ακόμα και την ίδια της τη συνοχή, δεδομένου του ευρωσκεπτικιστικού χαρακτήρα των εν λόγω κομμάτων.

Το ζήτημα της ανόδου του λαϊκισμού έχει πολλαπλές αιτίες: η επί μακρόν κρίση του ευρώ και των εθνικών οικονομιών, η συρρίκνωση του κράτους πρόνοιας, το οποίο αδυνατεί πλέον να προστατεύσει επαρκώς όσους και όσες «χάνουν» από τη διαδικασία παγκοσμιοποίησης, και η μετανάστευση, είναι ορισμένοι μόνο από τους παράγοντες (Müller, 2017).

Από την άλλη πλευρά, το μεταναστευτικό/προσφυγικό ζήτημα έχει καθιερωθεί πλέον στην Ευρωπαϊκή ατζέντα. Μολονότι η εισροή μεταναστών/προσφύγων στην Ευρώπη έχει μειωθεί, οι εξελίξεις των πρόσφατων ετών έχουν αναδειξει τα όρια της Ευρωπαϊκής πολιτικής στο εν λόγω πεδίο. Παράλληλα, η οξυτάτη γεωπολιτική αστάθεια περίξ της Ευρώπης σημαίνει ότι οι ροές αυτές είναι σχεδόν αδύνατον να διακοπούν εντελώς στο ορατό μέλλον. Ακόμα, η Ε.Ε. αντιμετωπίζει πρόσθετες προκλήσεις, όπως τρομοκρατικές επιθέσεις εντός των κρατών-μελών, οι επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής, η γήρανση του πληθυσμού και η απώλεια εδάφους στο πεδίο της ανάπτυξης και χρήσης νέων τεχνολογιών (OECD, 2018).

3.2 Κύριες κατευθύνσεις του νέου ΠΔΠ

Επιχειρώντας να διαχειριστούν τα νέα δεδομένα, τα κράτη-μέλη και οι Ευρωπαϊκοί θεσμοί διετύπωσαν μέσα από μία σειρά κειμένων τις προτεραιότητές τους. Ήδη με την ομιλία του Jean-Claude Juncker (Juncker, 2016) για την κατάσταση της Ένωσης ενώπιον του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στις 14 Σεπτεμβρίου 2016, ο πρόεδρος της Επιτροπής ανέδειξε τα βασικά σημεία ενός θετικού θεματολογίου που θα έπρεπε να ακολουθήσει η Ε.Ε. Ακολούθησε η σύνοδος κορυφής της Μπρατισλάβας στις 16 Σεπτεμβρίου 2016, όπου τα κράτη-μέλη πλην της Βρετανίας, με τη δήλωση και τον οδικό χάρτη που ενέκριναν, έθεσαν στρατηγικούς στόχους και διετύπωσαν συγκεκριμένα μέτρα στα πεδία της μετανάστευσης και της διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων, της εσωτερικής και εξωτερικής ασφάλειας και της οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης και της στήριξης των νέων. Την 1η Μαρτίου 2017, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξέδωσε τη Λευκή Βίβλο για το Μέλλον της Ευρώπης, στην οποία περιγράφει πέντε εναλλακτικά σενάρια για την πορεία της Ε.Ε. έως το 2025 (ως προς τον βαθμό ενοποίησης και τις πολιτικές που μπορεί να αναλάβει η Ένωση).

Επιπλέον, με τη Διακήρυξη της Ρώμης, η οποία συμφωνήθηκε λίγο αργότερα, στις 25 Μαρτίου 2017, τα κράτη-μέλη και οι Ευρωπαϊκοί θεσμοί δεσμεύονται να καταβάλουν προσπάθειες για να υλοποιήσουν τέσσερις στόχους: α) μία ασφαλή και προστατευμένη Ευρώπη, β) μία ευημερούσα και βιώσιμη Ευρώπη, γ) μία κοινωνική Ευρώπη και δ) μία ισχυρότερη Ευρώπη στη διεθνή σκηνή. Όλα αυτά είχαν προεκτάσεις και στην κατάρτιση του νέου πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου.

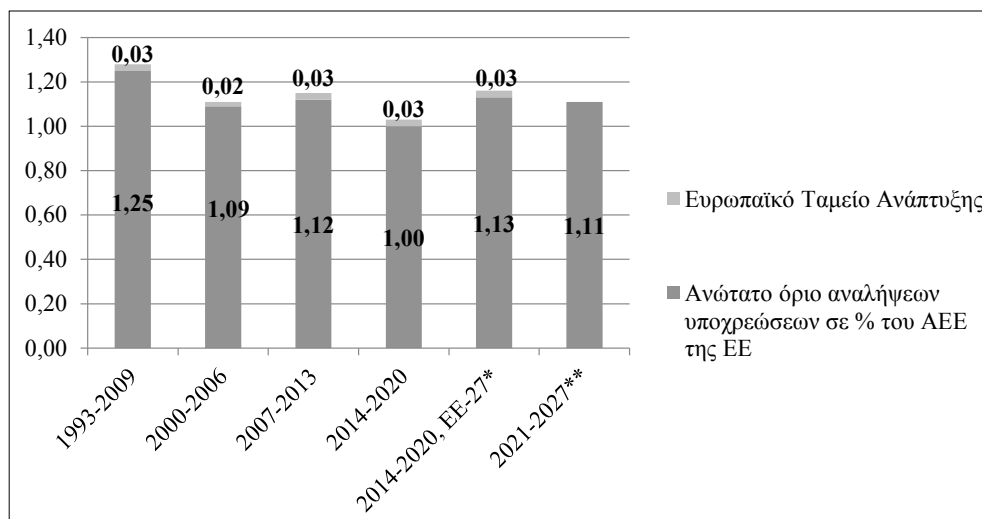
Με γνώμονα τις παραπάνω εξελίξεις, τις ανοικτές δημόσιες διαβουλεύσεις και τις διαβουλεύσεις με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, τα κράτη-μέλη, τα εθνικά κοινοβούλια και τους δικαιούχους ενωσιακής χρηματοδότησης, καθώς και με την επιρροή του μονοπατιού εξάρτησης που διαμορφώθηκε στο παρελθόν, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξέδωσε στις 2 Μαΐου 2018 την πρότασή της για το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο 2021-2027, με σύνθημα «Ένας σύγχρονος προϋπολογισμός για μια Ένωση που προστατεύει, ενδυναμώνει και υπερασπίζεται τους πολίτες της». Οι Ferrer και Gros (2018) σχολιάζουν ότι «η νέα πρόταση προσφέρει έναν παλαιομοδίτικο προϋπολογισμό μέσα από μία παλαιομοδίτικη παρουσίαση»³, εντούτοις το νέο ΠΔΠ διαθέτει ορισμένα νέα στοιχεία που το διαφοροποιούν σε σύγκριση με το ΠΔΠ 2014-2020.

3.3 Τα βασικά στοιχεία του ΠΔΠ 2021-2027

3.3.1 Γενικά στοιχεία

Η πρώτη διαφοροποίηση αφορά στο ύψος των δαπανών. Η Επιτροπή προτείνει για την περίοδο 2021-2027 αναλήψεις υποχρεώσεων ύψους 1.134,6 δισ. ευρώ (1,11% του ΑΕΕ της Ένωσης) και πληρωμές ύψους 1.104,8 δισ. ευρώ (1,08% του ΑΕΕ της Ένωσης), σε σταθερές τιμές 2018⁴. Σε αυτές τις δαπάνες συνυπολογίζεται και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ανάπτυξης⁵, το οποίο ενσωματώνεται για πρώτη φορά στον Ευρωπαϊκό προϋπολογισμό. Ως εκ τούτου, σε σταθερές τιμές, διαπιστώνεται ότι το νέο ΠΔΠ είναι ελαφρά χαμηλότερο του τρέχοντος, όμως αν εξαιρεθεί η συμμετοχή της Βρετανίας από το τρέχον ΠΔΠ, τότε το μέγεθος του νέου ΠΔΠ είναι αυξημένο κατά 5% (ή 52,3 δισ. ευρώ). Σε όρους ποσοστού επί του ΑΕΕ, το νέο ΠΔΠ είναι αυξημένο (1,11%) έναντι του τρέχοντος (1,03% μαζί με το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ανάπτυξης) (Parry and Sapala, 2018). Συνολικά, πάντως, δεν παρατηρείται κάποια σημαντική διαφοροποίηση. Αναφορικά, λοιπόν, με το ύψος των Ευρωπαϊκών κονδυλίων, η Επιτροπή βασίζεται στις διευθετήσεις προηγούμενων ΠΔΠ, οι οποίες εξασφάλισαν τη συναίνεση των κρατών-μελών⁶, προκειμένου να προτείνει έναν προϋπολογισμό με ύψος ικανό να εξασφαλίσει όσο το δυνατόν υψηλότερη αποδοχή από τα κράτη-μέλη. Εν ολίγοις, στηρίζεται στο μονοπάτι εξάρτησης που έχει διαμορφωθεί ήδη από τις διαπραγματεύσεις για τα προηγούμενα πολυετή δημοσιονομικά πλαίσια (διάγραμμα 1)⁷.

Διάγραμμα 1: Ο προϋπολογισμός και το Ευρωπαϊκό Ταμείο ως ποσοστό (%) του Ακαθάριστου Εθνικού Εισοδήματος της Ε.Ε.



* Εκτιμώμενες αναλήψεις υποχρεώσεων 2014-2020 εξαιρουμένων των δαπανών της Βρετανίας

** Το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ανάπτυξης ενσωματώνεται στον προϋπολογισμό

Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2018β

Επιπρόσθετα, η Επιτροπή προτείνει μία πρόσθετη δικλείδα ασφαλείας πέραν αυτής του άρ. 7 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ) για την προστασία του κράτους δικαίου στα κράτη-μέλη. Βάσει αυτής, εφόσον διαπιστωθούν ελλείψεις όσον αφορά στο κράτος δικαίου, η Επιτροπή μπορεί να θεσπίσει μέτρα όπως αναστολή έγκρισης προγραμμάτων, ανάληψης υποχρεώσεων ή πληρωμών. Δεδομένου, μάλιστα, ότι στη συγκεκριμένη περίπτωση το Συμβούλιο θα αποφασίζει με αντιστροφή ειδική πλειοψηφία, το νέο μέτρο θα μπορούσε να αποδειχτεί αποτελεσματικότερο στην επιβολή κυρώσεων σε κράτη παραβάτες, σε σύγκριση με το άρ. 7 της ΣΕΕ, που προβλέπει μία πιο σύνθετη διαδικασία.

3.3.2 Τομείς δαπανών

Μία σημαντική διαφοροποίηση σχετίζεται με τη διάρθρωση του ΠΔΠ. Η Επιτροπή αυξάνει τους κύριους τομείς δαπανών (“headings”) από πέντε σε επτά, μειώνει δραστικά τον αριθμό προγραμμάτων από 58 σε 37 και μεταφέρει ορισμένα από αυτά σε άλλους κύριους τομείς.

Πιο συγκεκριμένα, ο τομέας «Έξυπνη και Χωρίς Αποκλεισμούς Ανάπτυξη», ο οποίος χωριζόταν στις επιμέρους κατηγορίες «Ανταγωνιστικότητα για την Ανάπτυξη και την Απασχόληση» και «Οικονομική, Κοινωνική και Εδαφική Συνοχή»

διασπάστηκε στους τομείς «Ενιαία Αγορά, Καινοτομία και Ψηφιακή Οικονομία» και «Συνοχή και Αξίες». Ο τομέας «Βιώσιμη Ανάπτυξη: Φυσικοί Πόροι», ο οποίος περιλαμβάνει την Κοινή Αγροτική Πολιτική, μετονομάστηκε σε «Φυσικοί Πόροι και Περιβάλλον». Η «Μετανάστευση και Διαχείριση των Συνόρων» μετατράπηκε σε ξεχωριστή ενότητα, ενώ οι υπόλοιποι τομείς είναι η «Ασφάλεια και Άμυνα», οι «Γειτονικές Χώρες και Υπόλοιπος Κόσμος» και η «Ευρωπαϊκή Δημόσια Διοίκηση» (βλ. πίνακα 1).

Η Επιτροπή προωθεί μία σημαντική αύξηση των κονδυλίων για την «Ενιαία Αγορά, Καινοτομία και Ψηφιακή Οικονομία». Συνολικά, μόνο για επενδύσεις στην έρευνα και την καινοτομία η Επιτροπή προτείνει τη διάθεση κονδυλίων ύψους 114,8 δισ. ευρώ. Λαμβάνοντας υπόψη ότι πρέπει να αφιερωθούν περισσότερα κονδύλια στην παραγωγή Ευρωπαϊκών δημόσιων αγαθών και δεδομένου ότι το ύψος του νέου ΠΔΠ δεν διαφοροποιείται σημαντικά έναντι του τρέχοντος, η Επιτροπή αναπόφευκτα έπρεπε να προτείνει περικοπές σε δαπάνες για υφιστάμενες πολιτικές. Η Πολιτική Συνοχής και η Κοινή Αγροτική Πολιτική είναι τα πεδία στα οποία προτείνονται μειώσεις. Η πρώτη παρουσιάζει την εξής ιδιαιτερότητα: ενώ προτείνεται να αυξηθούν οι δαπάνες της κατά 6% σε τρέχουσες τιμές, εκτιμάται ότι σε σταθερές τιμές οι δαπάνες αυτές θα μειωθούν κατά 7% (Claeys and Darvas, 2018, Darvas and Moës, 2018 και Haas, Rubio and Schneemelcher, 2018) ή 10% (Parry and Sapala, 2018)⁸.

Επίσης, η Επιτροπή συνιστά την ενίσχυση της σύνδεσης της Πολιτικής Συνοχής με το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο, ενώ πέραν του σχετικού κατά κεφαλήν ΑΕΠ ως βασικού κριτηρίου για την κατανομή των κονδυλίων (το ειδικό βάρος του κριτηρίου ανέρχεται στο 80%), προτείνει να ληφθούν υπόψη και άλλοι παράγοντες, όπως η ανεργία των νέων, το χαμηλό εκπαιδευτικό επίπεδο, η κλιματική αλλαγή και η υποδοχή και ένταξη μεταναστών. Οι συντελεστές συγχρηματοδότησης θα αυξηθούν, επιστρέφοντας στα προ κρίσης επίπεδα και η συνεισφορά της Ε.Ε. θα καθοριστεί σε μέγιστο όριο 40-70%.

Πίνακας 1: Κατανομή δαπανών ανά τομέα, ΠΔΠ 2014-2020 και 2021-2027

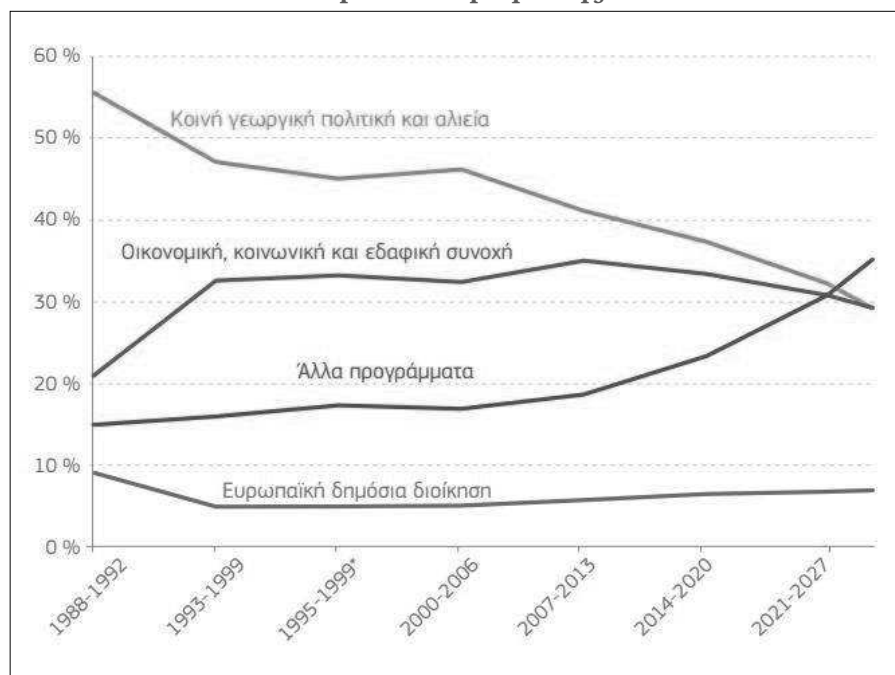
Τομέας δαπανών ΠΔΠ 2014-2020	ΠΔΠ 2014-2020 (εκατ. ευρώ)	ΠΔΠ 2014-2020 (% συνόλου)	Τομέας δαπανών ΠΔΠ 2021-2027	ΠΔΠ 2021-2027 (εκατ. ευρώ)	ΠΔΠ 2021-2027 (% συνόλου)
1. Εξυπνη και Χώρις Αποκλεισμούς Ανάπτυξη	513.563	47,2%	1. Ενταία Αγορά, Καινοτομία και Ψηφιακή Οικονομία	187.370	14,7%
1α. Ανταγωνιστικότητα για την Ανάπτυξη και την Απασχόληση	142.130	13%	2. Συνοχή και Αξίες	442.412	34,5%
1β. Οικονομική, Κοινωνική και Εδαφική Συνοχή	371.433	34,2%	3. Φυσικοί Πόροι και Περιβάλλον	378.920	29,7%
2. Βιώσιμη Ανάπτυξη: Φυσικοί Πόροι	420.034	38,6%	4. Μετανάστευση και Διαχείριση των Συνόρων	34.902	2,7%
3. Ασφάλεια και Ιθαγένεια	17.725	1,6%	5. Ασφάλεια και Άμυνα	27.515	2,1%
4. Ευρώπη στον Κόσμο	66.262	6,1%	6. Γεωτονικές Χώρες και Υπόλοιπος Κόσμος	123.002	9,6%
5. Διοίκηση	69.584	6,4%	7. Ευρωπαϊκή Δημόσια Διοίκηση	85.287	6,7%
ΣΥΝΟΛΟ	1.087.197	100%	ΣΥΝΟΛΟ	1.279.408	100%

Τα μεγέθη είναι σε τρέχουσες τιμές και αφορούν αναλήψεις υποχρεώσεων. Για το ΠΔΠ 2021-2027 οι τρέχουσες τιμές υπολογίζονται με την εφαρμογή σταθερού αποπληθωριστή 2% στα ποσά, τα οποία εκφράζονται σε τιμές 2018

Πηγή: Επεξεργασία στοιχείων από Ευρωπαϊκή Επιτροπή (http://ec.europa.eu/budget/mff/figures/index_en.cfm#com_2016_603), ανάκτηση στοιχείων: 25.11.2018) και Parry and Sapala, 2018

Η ΚΑΠ είναι η πολιτική που θα επωμιστεί το μεγαλύτερο μέρος των περικοπών, καθώς η Επιτροπή προτείνει τη μείωση των δαπανών της κατά 5% σε τρέχουσες τιμές, κάτι που μεταφράζεται σε 12% σε σταθερές τιμές σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2018θ) ή 15% σύμφωνα με εκτιμήσεις των Claeys and Darvas (2018), Darvas and Moës (2018) και Haas, Rubio and Schneemelcher (2018)⁹. Ως ποσοστό επί του ΠΔΠ, οι δαπάνες για τον τομέα «Φυσικοί Πόροι και Περιβάλλον», στον οποίο δεσπόζει η ΚΑΠ, θα υποχωρήσουν στο 29,7% για την περίοδο 2021-2027, έναντι 38,6% για την περίοδο 2014-2020 (υπό τον αντίστοιχο τομέα «Βιώσιμη Ανάπτυξη: Φυσικοί Πόροι»). Αθροιστικά, πάντως, οι τομείς «Συνοχή και Αξίες» και «Φυσικοί Πόροι και Περιβάλλον» εξακολουθούν να απορροφούν το μεγαλύτερο ποσοστό του Ευρωπαϊκού προϋπολογισμού (64,2% του συνόλου), επιβεβαιώνοντας το μονοπάτι εξάρτησης που έχει δημιουργηθεί εδώ και δεκαετίες. Στον αντίποδα, η Επιτροπή προτείνει σημαντικές αυξήσεις στις νέες πολιτικές όπου δίνει, πλέον, έμφαση («Μετανάστευση και Διαχείριση των Συνόρων», «Ασφάλεια και Άμυνα» και «Γειτονικές Χώρες και Υπόλοιπος Κόσμος»).

Διάγραμμα 2: Εξέλιξη των βασικών τομέων πολιτικής στον προϋπολογισμό της Ε.Ε.



*Προσαρμογή για τη διεύρυνση του 1995

Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2018θ

Συνοψίζοντας, παρατηρούμε ότι η Επιτροπή προσπαθεί να προωθήσει ήπιες έκτασης αλλαγές ως προς τη σύνθεση των δαπανών, χωρίς όμως να μεταβάλλει το συνολικό ύψος του προϋπολογισμού. Ακόμα και έτσι, όμως, οι προτάσεις για μείωση –σε τρέχουσες τιμές– των δαπανών της ΚΑΠ και για μείωση –σε σταθερές τιμές– των δαπανών της Πολιτικής Συνοχής έχουν ήδη γνωρίσει σφοδρή αντίσταση, τόσο από τα κράτη-μέλη που ωφελούνται διαχρονικά από τις εν λόγω πολιτικές, όσο και από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, γεγονός που αποκαλύπτει την παγίωση των εν λόγω πολιτικών.

3.4 Η πρόταση μεταρρύθμισης του συστήματος ιδίων πόρων

Χρησιμοποιώντας το παράθυρο ευκαιρίας που άνοιξε η επικείμενη αποχώρηση της Βρετανίας από την Ε.Ε. και λαμβάνοντας υπόψη και την Έκθεση Monti (Monti et al., 2017), η Επιτροπή προτείνει μία σειρά μεταρρυθμίσεων στο σύστημα ιδίων πόρων της Ε.Ε. Κατ' αρχάς, ο τερματισμός των δημοσιονομικών επιστροφών της Βρετανίας θα σημάνει και τη σταδιακή απομάκρυνση των επιστροφών επί της επιστροφής της Βρετανίας. Πέραν τούτου, προτείνεται μείωση της παρακράτησης από 20% σε 10% επί των τελωνειακών δασμών, οι οποίοι αποδίδονται στην Ε.Ε., καθώς και η απλούστευση του υπολογισμού του ιδίου πόρου που βασίζεται στον ΦΠΑ¹⁰.

Επιπρόσθετα, η Επιτροπή προτείνει μία δέσμη νέων ιδίων πόρων, η οποία χωρίζεται σε τρεις κατηγορίες: α) συντελεστή καταβολής 3%, ο οποίος εφαρμόζεται στη νέα κοινή ενοποιημένη βάση φορολογίας εταιρειών, β) μερίδιο 20% επί των εσόδων από πλειστηριασμούς στο πλαίσιο συστήματος εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπών της Ε.Ε. και γ) εθνική συνεισφορά με βάση το ποσό των μη ανακυκλούμενων απορριμμάτων πλαστικών συσκευασιών σε κάθε κράτος-μέλος. Οι παρεμβάσεις αυτές είναι περιορισμένης κλίμακας και υπολογίζεται ότι μπορούν να συνεισφέρουν κατά μέσο όρο 22 δισ. ευρώ ετησίως (περίπου το 12% των συνολικών εσόδων του προϋπολογισμού της Ε.Ε.). Ως εκ τούτου, παρατηρείται ότι ούτε στη σύνθεση των ιδίων πόρων προτείνονται σημαντικές αλλαγές, με την Επιτροπή να ενεργεί με την πρότασή της επαυξητικά στο σύστημα που έχει αναπτυχθεί κατά τις τελευταίες δεκαετίες.

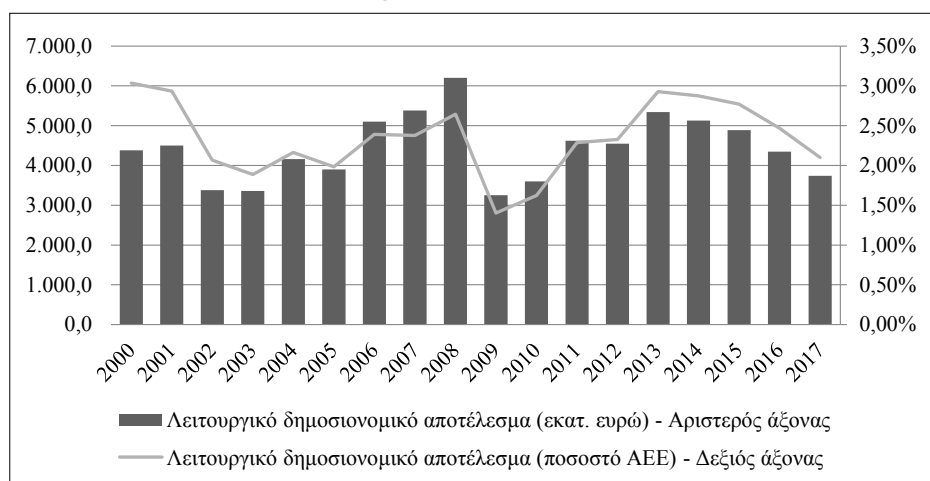
4. Ο προϋπολογισμός της Ε.Ε. και η Ελλάδα

4.1 Χρηματοδοτικές ροές προς την Ελλάδα, 1981-2017

Από την ένταξη στην Ε.Ε. το 1981 έως σήμερα, η Ελλάδα παραμένει καθарός λήπτης χρηματοδότησης από τον κοινοτικό προϋπολογισμό. Όπως, μάλιστα, επισημαίνεται σε σχετική έκθεση του ΕΛΙΑΜΕΠ για λογαριασμό της Τράπεζας της Ελλάδος, «η Ελλάδα είναι το κράτος-μέλος με το μεγαλύτερο δημοσιονομικό όφελος από τη λειτουργία του κοινοτικού προϋπολογισμού, αναλογικά με τον

πληθυσμό της» (ΕΛΙΑΜΕΠ, 2014: 38). Το δημοσιονομικό αποτέλεσμα είναι διαχρονικά θετικό για την Ελλάδα, με την καθαρή θέση της χώρας να υπολογίζεται σε 122,04 δισ. ευρώ για την περίοδο 1981-2017, δηλαδή περίπου τα δύο τρίτα του ΑΕΠ της (βλ. διάγραμμα 3). Από το 2000 μέχρι το 2017, οι ετήσιες καθαρές εισροές πόρων από τον κοινοτικό προϋπολογισμό κυμαίνονται μεταξύ 3.252 εκατ. ευρώ (2009) και 6.201 εκατ. ευρώ (2008), ενώ ως ποσοστό του ΑΕΕ κινήθηκαν μεταξύ 1,4% (2009) και 3,04% (2000).

Διάγραμμα 3: Δημοσιονομικό αποτέλεσμα Ελλάδας, σε εκατ. ευρώ και ως % ΑΕΕ, 2000-2017

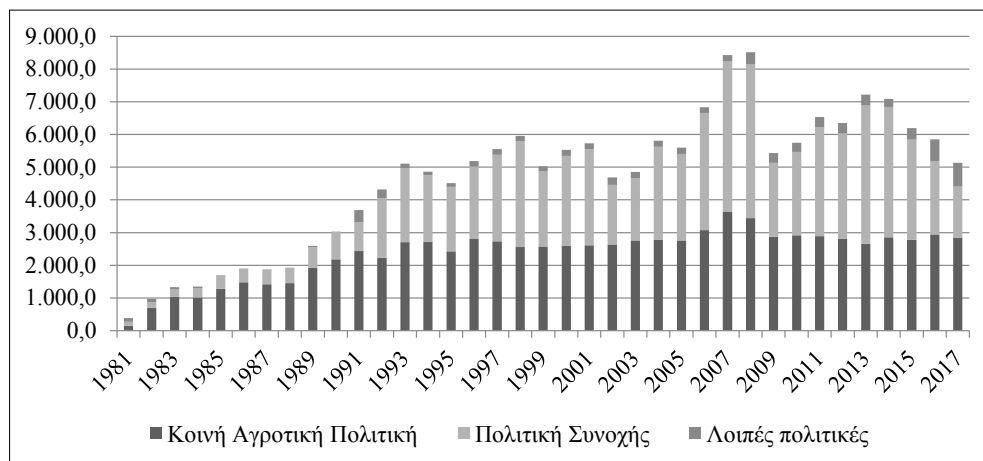


Σε τρέχουσες τιμές

Πηγή: Επεξεργασία στοιχείων από European Commission, EU expenditure and revenue 2014-2020, http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index_en.cfm (ανάκτηση πληροφορίας: 30.11.2018)

Όσον αφορά στη διάρθρωση των εισροών από την Ε.Ε., τη μερίδα του λέοντος (περίπου 95% του συνόλου) καταλαμβάνουν η Κοινή Αγροτική Πολιτική και η Πολιτική Συνοχής (βλ. διάγραμμα 4). Μάλιστα, η κυριαρχία της ΚΑΠ είναι αδι-αμφισβήτητη για την περίοδο 1981-1997, ενώ μετά την καθιέρωση του πρώτου πακέτου Delors, η Πολιτική Συνοχής άρχισε να κερδίζει έδαφος, για να γίνει η κυριότερη πηγή εσόδων για την Ελλάδα το 1998. Έκτοτε, οι δύο πολιτικές εναλλάσσονται ως η κυριότερη πηγή εσόδων. Οι εισροές για τις λοιπές πολιτικές παρουσιάζουν μία τάση ανόδου την περίοδο 2015-2017, η οποία οφείλεται στην αύξηση των πόρων που εισέπραξε η Ελλάδα από τον τομέα «Ασφάλεια και Ιθαγένεια», με σκοπό τη διαχείριση της προσφυγικής κρίσης που ξέσπασε το 2015. Συνολικά, κατά την περίοδο 1981-2017, η Ελλάδα εισέπραξε 87.678,7 εκατ. ευρώ στο πλαίσιο της ΚΑΠ, 77.615,5 εκατ. ευρώ από την Πολιτική Συνοχής και 7.461 εκατ. ευρώ από λοιπές πολιτικές.

Διάγραμμα 4: Εισροή πόρων της Ε.Ε. στην Ελλάδα ανά πεδίο πολιτικής, σε εκατ. ευρώ ετησίως, 1981-2017

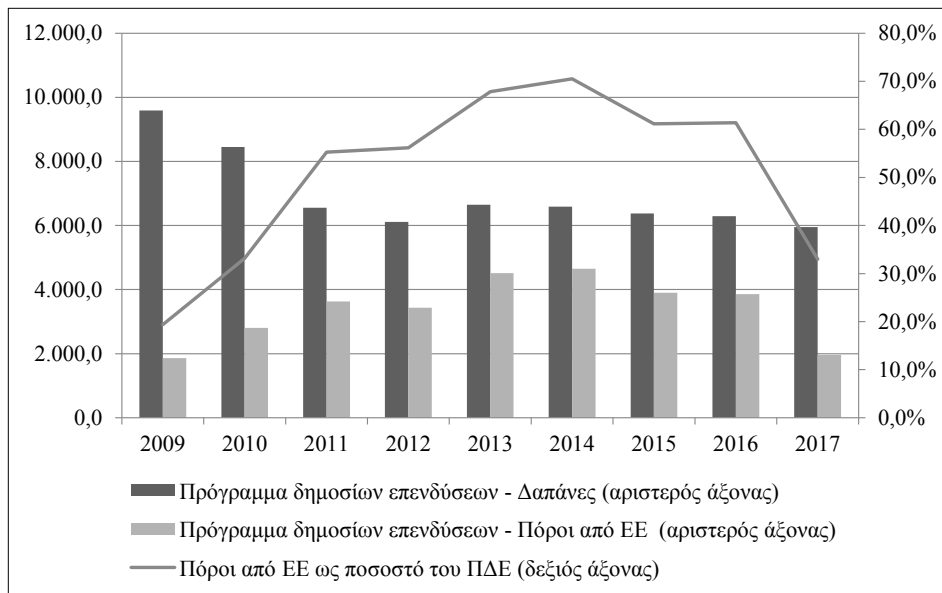


Σε τρέχουσες τιμές

Πηγή: Επεξεργασία στοιχείων από Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2008) και European Commission, EU expenditure and revenue 2014-2020, http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index_en.cfm (ανάκτηση πληροφoρίας: 30.11.2018)

Κατά τη διάρκεια της πολυετούς κρίσης που έπληξε την Ελλάδα, οι εισροές από την Ε.Ε. για επενδύσεις ήταν ο βασικός παράγοντας στήριξης του προγράμματος δημοσίων επενδύσεων, δεδομένου ότι οι διαδοχικές κυβερνήσεις περιέκοψαν δραματικά την κρατική χρηματοδότηση (βλ. διάγραμμα 5). Μάλιστα, αναθεωρήθηκε ο κανόνας συγχρηματοδότησης, επιτρέποντας στην Ε.Ε. να χρηματοδοτεί τα έργα κατά 100%, αντί 75%¹¹. Όπως αναφέρεται σε σχετική έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, οι πρόσθετες επενδύσεις από τις Πολιτικές Συνοχής και Περιφερειακής Ανάπτυξης εκτιμάται ότι αύξησαν το ελληνικό ΑΕΠ το 2015 περίπου 2% σε σύγκριση με το επίπεδο που θα ήταν χωρίς αυτές, ενώ το 2023 το ΑΕΠ θα είναι κατά 3% υψηλότερο χάρη σε αυτές (European Commission, 2016a).

Διάγραμμα 5: Σύνολο δαπανών ΠΔΕ Ελλάδας και έσοδα από Ε.Ε., σε εκατ. ευρώ, 2009-2017



Σε τρέχουσες τιμές

Πηγή: Επεξεργασία στοιχείων από την Τράπεζα της Ελλάδος

Ωστόσο, τα κεφάλαια της Πολιτικής Συνοχής δεν ήταν αρκετά: η βαθιά κρίση μείωσε δραματικά το ΑΕΠ στην Ελλάδα, σε μία περίοδο που οι περιφερειακές ανισότητες στην Ευρώπη αποκλιμακώνονται. Το 2008, τρεις από τις 13 περιφέρειες είχαν κατά κεφαλή ΑΕΠ πάνω από 75% του μέσου όρου της Ε.Ε., ενώ το 2015, οι περιφέρειες αυτές μειώθηκαν σε δύο: την Αττική (95%) και το Νότιο Αιγαίο (75%)¹² (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2017α). Ανάλογη επιδείνωση σημείωσαν και κοινωνικοί δείκτες, όπως η ανεργία (και ιδιαίτερα των νέων) και ο κίνδυνος φτώχειας ή κοινωνικού αποκλεισμού.

Από τις λοιπές πολιτικές, οι οποίες αποφέρουν κονδύλια στην Ελλάδα –έμμεσα και άμεσα–, αυτές που ξεχωρίζουν είναι η πολιτική για την έρευνα και ανάπτυξη και η μεταναστευτική πολιτική. Ως προς την πρώτη –και ελλείπει επαρκών κονδυλίων για Ε&Α στην Ελλάδα–, η χώρα μας βρίσκεται αρκετά υψηλά στην υποβολή προτάσεων (απόλυτος αριθμός και ποσοστό επί του συνόλου προτάσεων) για το Πρόγραμμα «Ορίζοντας 2020». Μολονότι το ποσοστό επιτυχίας αυτών των αιτήσεων είναι χαμηλότερο (17^η θέση σύμφωνα με στοιχεία της Επιτροπής, European Commission, 2017), η Ελλάδα κατέχει την ένατη θέση ως ποσοστό συμμετοχής στο πρόγραμμα πλαίσιο, έχοντας λάβει την περίοδο 2014-2016 συνολικά 528,1 εκατ. ευρώ ή 2,1% του συνόλου, με 1.743 συμμετοχές¹³ (European Commission,

Directorate-General for Research and Innovation, 2017). Στην ενότητα «Ανταγωνιστικότητα για την Ανάπτυξη και την Απασχόληση», στην οποία υπάγεται το πρόγραμμα πλαίσιο, ανήκει για το τρέχον ΠΔΠ και το Erasmus+, το οποίο κατά την τετραετία 2014-2017 έχει επιδοτήσει με 148,7 εκατ. ευρώ δράσεις που ωφελούν δικαιούχους από την Ελλάδα.

Τέλος, από το 2015 –έτος που ξέσπασε η προσφυγική κρίση–, η Ελλάδα λαμβάνει ολοένα και περισσότερα κονδύλια στο πλαίσιο της μεταναστευτικής πολιτικής και της πολιτικής διαχείρισης των συνόρων. Συγκεκριμένα, τη διετία 2016-17 εισέπραξε 671,6 εκατ. ευρώ από το Ταμείο Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης, το Ταμείο Εσωτερικής Ασφάλειας και τον Μηχανισμό Στήριξης Έκτακτης Ανάγκης εντός της Ε.Ε..

4.2 Οι χρηματοδοτικές ροές προς την Ελλάδα βάσει του ΠΔΠ 2021-2027

Δεδομένου ότι οι εισροές από την Ε.Ε. προέρχονται στη συντριπτική τους πλειονότητα από την Πολιτική Συνοχής και την ΚΑΠ, οι προτάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη χρηματοδότηση των πολιτικών αυτών στο νέο ΠΔΠ 2021-2027 έχουν προεκτάσεις και στις χρηματοδοτικές ροές προς τη χώρα μας. Η εικόνα που προσφέρει η πρόταση της Επιτροπής είναι μεικτή για την Ελλάδα, καθώς αφενός υπάρχουν κέρδη από την Πολιτική Συνοχής, αφετέρου σοβαρές απώλειες από την ΚΑΠ.

4.2.1 Πολιτική Συνοχής

Όπως αναφέρθηκε, η οξύτατη κρίση που έπληξε την Ελλάδα επηρέασε δυσμενέστατα βασικά οικονομικά και κοινωνικά της μεγέθη. Το κατά κεφαλήν ΑΕΠ της –δηλαδή ο σημαντικότερος δείκτης που καθορίζει τη λήψη αποφάσεων στην Πολιτική Συνοχής– υποχώρησε και στις 13 περιφέρειες της χώρας, με αποτέλεσμα το σύνολο των περιφερειών πλην της Αττικής να υπάγονται πλέον στην κατηγορία των λιγότερο αναπτυγμένων περιφερειών. Ωστόσο, για τον υπολογισμό της κατανομής των κονδυλίων του νέου δημοσιονομικού πλαισίου, λαμβάνεται υπόψη η τριετία 2014-2016, γεγονός που σημαίνει ότι η Αττική και το Νότιο Αιγαίο υπάγονται στην κατηγορία των περιφερειών υπό μετάβαση. Η Ελλάδα συνολικά θα εξακολουθήσει να επωφελείται από κονδύλια του Ταμείου Συνοχής, καθώς το κατά κεφαλήν ΑΕΠ της παραμένει κάτω από το 90% του Ευρωπαϊκού μέσου όρου. Επιπρόσθετα, πρέπει να σημειωθεί ότι προβλέπεται αύξηση της εθνικής συγχρηματοδότησης: ως οροφή της Ευρωπαϊκής χρηματοδότησης έχει οριστεί το 70% για δράσεις που αφορούν στις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες, το Ταμείο Συνοχής και το Interreg, το 55% για τις περιφέρειες σε μετάβαση και το 40% για τις περισσότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες. Το –κατ' εξαίρεση– ευνοϊκό καθεστώς χρηματοδότησης για την Ελλάδα που προέβλεπε ο Κανονισμός (ΕΕ) 2015/1839 δεν πρόκειται να συνεχιστεί, επομένως η χώρα θα βρεθεί ενώπιον του διλήμματος να αυξήσει τα κονδύλια του ΠΔΕ ή να χάσει έδαφος σε απορροφητικότητα κονδυλίων.

Αναφορικά με την κατανομή πόρων στο πλαίσιο της Πολιτικής Συνοχής, ο νέος σχετικός Κανονισμός που προτείνει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή¹³ προβλέπει μία οροφή στις αυξομειώσεις των κονδυλίων που θα λάβουν τα κράτη-μέλη σε σύγκριση με τα αντίστοιχα που έχουν συμφωνηθεί στο ΠΔΠ 2014-2020. Σύμφωνα, λοιπόν, με την παράγραφο 11 του Παραρτήματος XXII της πρότασης Κανονισμού, τα κονδύλια ενός κράτους-μέλους δεν μπορούν να υπερβαίνουν το 108% των κονδυλίων που έλαβαν την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020. Η προσαρμογή αυτή εφαρμόζεται κατ' αναλογία σε όλες τις μεταφορές (εκτός από τον στόχο «Ευρωπαϊκή εδαφική ανάπτυξη») στο εν λόγω κράτος-μέλος ώστε να επιτευχθεί το ανώτατο επίπεδο μεταφοράς. Επίσης, η παράγραφος 10 του ίδιου Παραρτήματος αναφέρει ότι προκειμένου να επιτευχθούν η κατάλληλη συγκέντρωση της χρηματοδότησης για λόγους συνοχής στις λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες και κράτη-μέλη και η μείωση των ανισοτήτων όσον αφορά στη μέση κατά κεφαλήν ένταση ενίσχυση, το ανώτατο επίπεδο των μεταφορών από τα Ταμεία σε κάθε επιμέρους κράτος-μέλος καθορίζεται ως ποσοστό του ΑΕΠ του κράτους-μέλους. Για την Ελλάδα, η οποία έχει κατά κεφαλήν ΑΕΠ άνω του 65% του Ευρωπαϊκού μέσου όρου, οι μεταφορές από τα Ταμεία δεν μπορούν να ξεπεράσουν το 1,55% του ΑΕΠ της.

Κατόπιν τούτου, η πρόταση της Επιτροπής για την κατανομή κονδυλίων στα κράτη-μέλη στο πλαίσιο της Πολιτικής Συνοχής προβλέπει τη διάθεση 19.239.335.692 ευρώ στην Ελλάδα, σε σταθερές τιμές 2018 ή 21.696.841.512 σε τρέχουσες τιμές, βάσει αποπληθωριστή 2%. Συγκριτικά με το δημοσιονομικό πλαίσιο 2014-2020, η Ελλάδα αυξάνει τα κονδύλια που θα εισπράξει από την Πολιτική Συνοχής κατά το ανώτατο επιτρεπτό ποσοστό, ήτοι 8% (βλ. πίνακα 2).

Πίνακας 2: Διάθεση κονδυλίων στο πλαίσιο της Πολιτικής Συνοχής του ΠΑΠ 2021-2027, σε ευρώ

ΠΑΠ 2021-2027					
Χώρα	Τιμές 2018	Τρέχουσες τιμές	Χώρα	Τιμές 2018	Τρέχουσες τιμές
Βέλγιο	2.443.732.247	2.754.198.305	Λιθουανία	5.642.442.504	6.359.291.448
Βουλγαρία	8.929.511.492	10.081.635.710	Λουξεμβούργο	64.879.682	73.122.377
Τσεχία	17.848.116.938	20.115.646.252	Ουγγαρία	17.933.628.471	20.247.570.927
Δανία	573.517.899	646.380.972	Μάλτα	596.961.418	672.802.893
Γερμανία	15.688.212.843	17.681.335.291	Ολλανδία	1.441.843.260	1.625.023.473
Εσθονία	2.914.906.456	3.285.233.245	Αυστρία	1.279.708.248	1.442.289.880
Ιρλανδία	1.087.980.532	1.226.203.951	Πολωνία	64.396.905.118	72.724.130.923
Ελλάδα	19.239.335.692	21.696.841.512	Πορτογαλία	21.171.877.482	23.861.676.803
Ισπανία	34.004.950.482	38.325.138.562	Ρουμανία	27.203.590.880	30.765.592.532
Γαλλία	16.022.440.880	18.058.025.615	Σλοβενία	3.073.103.392	3.463.528.447
Κροατία	8.767.737.011	9.888.093.817	Σλοβακία	11.779.580.537	13.304.565.383
Ιταλία	38.564.071.866	43.463.477.430	Φινλανδία	1.604.638.379	1.808.501.037
Κύπρος	877.368.784	988.834.854	Σουηδία	2.141.077.508	2.413.092.535
Λετονία	4.262.268.627	4.812.229.539			

Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή COM(2018) 375 final

Βάσει αυτών των δεδομένων, η Ελλάδα είναι μαζί με τη Βουλγαρία και τη Ρουμανία οι πλέον ευνοημένες χώρες από την πρόταση της Επιτροπής, καθώς λαμβάνουν τη μεγαλύτερη δυνατή αύξηση. Μόλις τέσσερις ακόμα χώρες θα δουν τα κονδύλιά τους από την Πολιτική Συνοχής να αυξάνονται (Ιταλία, Φινλανδία, Ισπανία και Κύπρος), ενώ τα κονδύλια έξι χωρών θα παραμείνουν σταθερά. Οι υπόλοιπες χώρες θα δουν τα κονδύλιά τους να μειώνονται.. Η αύξηση στα κονδύλια της Ελλάδας καθίσταται ακόμα πιο σημαντική, αν αναλογιστούμε ότι κατά μέσο όρο στην Ε.Ε.-27 η χρηματοδότηση στο πλαίσιο της Πολιτικής Συνοχής υποχωρεί κατά 9,9% σε σταθερές τιμές 2018.

4.2.2 Κοινή Αγροτική Πολιτική

Η εικόνα στο πεδίο της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής είναι δυσμενέστερη. Οι περικοπές που προτείνει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή¹⁵ γίνονται ιδιαίτερα αισθητές στη συντριπτική πλειονότητα των κρατών-μελών (βλ. πίνακα 3), τόσο σε τρέχουσες όσο και σε σταθερές τιμές, με την Ελλάδα να μην αποτελεί εξαίρεση. Έτσι, βάσει της νέας πρότασης, η χώρα μας θα εισπράξει την περίοδο 2021-2027 συνολικά 18,3 δισ. ευρώ σε τρέχουσες τιμές (ή 16,2 δισ. ευρώ σε σταθερές τιμές 2018¹⁶), έναντι 19,5 δισ. ευρώ που αναμένεται να εισπράξει κατά το τρέχον ΠΔΠ έως το 2020 (ή 18,6 δισ. ευρώ σε σταθερές τιμές 2018). Σε σταθερές τιμές, οι περικοπές είναι βαθύτερες στα κονδύλια από το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, δηλαδή τον Πυλώνα II (3.170 εκατ. ευρώ έναντι 4.788 εκατ. ευρώ στο τρέχον ΠΔΠ, ήτοι μείωση κατά 33,8%) και λιγότερο βαθιές στον Πυλώνα I, δηλαδή στα κονδύλια των άμεσων ενισχύσεων (12.668,8 εκατ. ευρώ έναντι 13.838,8 εκατ. ευρώ στο τρέχον ΠΔΠ, ήτοι μείωση κατά 8,45%). Στο ποσό της ΚΑΠ προστίθενται 391 εκατ. ευρώ που θα διατεθούν σε συγκεκριμένες αγορές προϊόντων.

Πίνακας 3: Διάθεση κονδυλίων στα κράτη-μέλη, στο πλαίσιο της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής του ΠΑΠ 2021-2027, σε ευρώ

ΠΑΠ 2021-2027					
Χώρα	Τιμές 2018	Τρέχουσες τιμές	Χώρα	Τιμές 2018	Τρέχουσες τιμές
Βέλγιο	3.441.300.000	3.872.400.000	Λιθουανία	4.561.700.000	5.140.900.000
Βουλγαρία	6.855.400.000	7.719.000.000	Λουξεμβούργο	276.500.000	311.200.000
Τσεχία	6.871.900.000	7.732.900.000	Ουγγαρία	10.377.400.000	11.677.500.000
Δανία	5.736.900.000	6.455.600.000	Μάλτα	104.100.000	117.100.000
Γερμανία	36.424.500.000	40.987.800.000	Ολλανδία	4.835.400.000	5.441.200.000
Εσθονία	1.650.000.000	1.859.400.000	Αυστρία	7.215.500.000	8.119.400.000
Ιρλανδία	8.887.300.000	10.000.700.000	Πολωνία	27.088.900.000	30.499.600.000
Ελλάδα	16.229.800.000	18.263.100.000	Πορτογαλία	7.847.700.000	8.835.600.000
Ισπανία	38.900.200.000	43.777.600.000	Ρουμανία	18.198.800.000	20.493.800.000
Γαλλία	55.371.600.000	62.308.600.000	Σλοβενία	1.473.100.000	1.657.600.000
Κροατία	4.034.500.000	4.544.600.000	Σλοβακία	3.897.500.000	4.388.400.000
Ιταλία	32.311.000.000	36.359.000.000	Φινλανδία	4.986.800.000	5.612.500.000
Κύπρος	419.100.000	471.600.000	Σουηδία	5.507.400.000	6.197.400.000
Λετονία	2.699.200.000	3.042.100.000			

Πηγή: Επεξεργασία στοιχείων από Ευρωπαϊκή Επιτροπή

Συνολικά, η μείωση των κονδυλίων κατά 12,9% κατατάσσει την Ελλάδα στα «χαμένα» κράτη-μέλη, ενώ οι απώλειες είναι σοβαρές και σε απόλυτες τιμές, καθώς τα κονδύλια μειώνονται κατά 2.396,7 εκατ. ευρώ. Η συντριπτική πλειονότητα των κρατών-μελών θα δουν τα κονδύλιά τους να συρρικνώνονται. Τούτο δεν συνάδει με τη διαπίστωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (2018θ) ότι «δεδομένου ότι περισσότερο από το 50% του πληθυσμού της Ε.Ε. ζει σε αγροτικές περιοχές, απαιτούνται προσπάθειες για να παραμείνουν αυτές οι περιοχές ελκυστικές και ζωντανές ως χώροι διαβίωσης όσον αφορά την ανάπτυξη και την απασχόληση, αλλά επίσης και τις υποδομές, την κινητικότητα και τις βασικές υπηρεσίες».

4.2.3 Άλλοι τομείς δράσης

Στον τομέα «Ένιαία Αγορά, Καινοτομία και Ψηφιακή Οικονομία» δεσπόζει το Πρόγραμμα «Ορίζοντας Ευρώπη», μέσα από το οποίο η Επιτροπή χρηματοδοτεί άμεσα ερευνητές για να υλοποιήσουν τις ιδέες τους. Ως εκ τούτου, δεν υπάρχει κατανομή κονδυλίων μεταξύ των κρατών-μελών. Εντούτοις, η προτεινόμενη αύξηση της χρηματοδότησης στο εν λόγω πρόγραμμα θα δώσει περισσότερες ευκαιρίες στους Έλληνες ερευνητές να διεκδικήσουν τη χρηματοδότησή τους στο πλαίσιο συνεργατικών ερευνητικών έργων, όπου, όπως είδαμε και παραπάνω, διαθέτουν μεγάλη εμπειρία συμμετοχής στο πρόγραμμα πλαίσιο. Απευθείας διαχείριση των κονδυλίων γίνεται και στον μηχανισμό Συνδέοντας την Ευρώπη και στο InvestEU.

Στον τομέα «Μετανάστευση και Διαχείριση των Συνόρων» δεν έχει δημοσιευθεί ακόμα πώς θα γίνει η κατανομή των κονδυλίων. Ωστόσο, δεδομένου ότι το μεγαλύτερο μέρος των συνόρων της Ελλάδας ταυτίζεται με τα σύνορα της Ε.Ε., είναι ασφαλές να υποθεθεί ότι η μεγάλη αύξηση των κονδυλίων (κατά 2,6 φορές σε σύγκριση με το τρέχον ΠΔΠ) στο συγκεκριμένο πεδίο θα ευνοήσει και τη χώρα μας. Από τα 8 δισ. ευρώ του Ταμείου για τη Διαχείριση των Συνόρων, τα 4,8 δισ. θα διατεθούν σε εθνικά προγράμματα¹⁷, ενώ από τα 10,4 δισ. ευρώ του Ταμείου Ασύλου και Μετανάστευσης, τα 6,2 δισ. θα διατεθούν σε εθνικά προγράμματα¹⁸. Στον τομέα «Ασφάλεια και Άμυνα» δεν προβλέπεται ακόμη συγκεκριμένη κατανομή των κονδυλίων του Ταμείου Εσωτερικής Ασφάλειας¹⁹ (1,5 δισ. ευρώ για εθνικά προγράμματα, εκ των οποίων τα 250 εκατ. θα διατεθούν το 2024), ενώ τα κονδύλια του Ευρωπαϊκού Ταμείου Άμυνας θα διατεθούν σε συνεργατικές ερευνητικές δράσεις και συνεργατικά σχέδια ανάπτυξης ικανοτήτων²⁰. Τέλος, δεν προβλέπονται χρηματοδοτικές ροές προς την Ελλάδα από τους τομείς «Γειτονικές Χώρες και Υπόλοιπος Κόσμος» και «Ευρωπαϊκή Διοίκηση».

Ελλείψει συγκεκριμένων στοιχείων για τα κονδύλια που θα διατεθούν στα κράτη-μέλη από τις λοιπές πολιτικές στο πλαίσιο του ΠΔΠ 2021-2027 και δεδομένης της κυριαρχίας της Πολιτικής Συνοχής και της ΚΑΠ στα έσοδα της Ελλάδας από την Ε.Ε., μπορούμε να υπολογίσουμε κατά προσέγγιση αν στη χώρα μας θα

εισρεύσουν τελικά περισσότεροι ή λιγότεροι κοινοτικοί πόροι από την πρόταση της Επιτροπής για το νέο ΠΔΠ, προσθέτοντας τα κονδύλια που θα προέλθουν από τις συγκεκριμένες πολιτικές και συγκρίνοντάς τα με τα αντίστοιχα του τρέχοντος δημοσιονομικού πλαισίου. Συνοψίζοντας, η Ελλάδα επωφελείται από την πρότασης κατανομής πόρων από την Πολιτική Συνοχής και σε απόλυτες και σε σταθερές τιμές. Αντίθετα, η Ελλάδα ζημιώνεται από την πρόταση κατανομής πόρων από την ΚΑΠ και σε απόλυτες και σε σταθερές τιμές. Αν, μάλιστα, ληφθεί υπόψη αποπληθωριστής 2%, οι απώλειες είναι μεγαλύτερες.

Αθροιστικά και για τις δύο πολιτικές, τα πρόσθετα κονδύλια της Πολιτικής Συνοχής δεν επαρκούν για να καλύψουν τις απώλειες της Ελλάδας από τις μειώσεις στην ΚΑΠ. Σε τρέχουσες τιμές, η χώρα στο νέο ΠΔΠ χάνει περίπου 0,3 δισ. ευρώ, ενώ σε σταθερές τιμές η μείωση ανέρχεται σε 1 δισ. ευρώ σε σύγκριση με τα κονδύλια του τρέχοντος ΠΔΠ (βλ. πίνακα 5). Οι απώλειες αυτές είναι δυνατόν να αντισταθμιστούν από τις εισροές στο πλαίσιο του τομέα «Μετανάστευση και Διαχείριση των Συνόρων».

Πίνακας 5: Σύνολο κονδυλίων από την Πολιτική Συνοχής και την ΚΑΠ για την Ελλάδα, ΠΔΠ 2014-2020 και 2021-2027, και μεταβολή μεταξύ των δύο ΠΔΠ, σε δισ. ευρώ

	2014-2020	2021-2027	Διαφορά
Τρέχουσες τιμές	40,3	40,0	-0,3
Σταθερές τιμές 2018	36,4	35,4	-1,0

Πηγή: Επεξεργασία στοιχείων από Ευρωπαϊκή Επιτροπή

4.3 Το νέο σύστημα ιδίων πόρων και η Ελλάδα

Οι πρόσθετοι πόροι που θα πρέπει να καταβάλει η Ελλάδα στον κοινοτικό προϋπολογισμό, εφόσον ευοδωθούν οι πρωτοβουλίες της Επιτροπής για τη μεταρρύθμιση του συστήματος ιδίων πόρων, δεν θα επηρεάσουν το σύνολο των συνεισφορών της. Η κατάργηση των επιστροφών υπέρ της Βρετανίας έπειτα από την αποχώρησή της από την Ε.Ε. συνεπάγεται μείωση της επιβάρυνσης της Ελλάδας κατά 104-132 εκατ. ευρώ ετησίως (το ποσό που απέδωσε η χώρα καθεμία από τις τέσσερις πρώτες χρονιές του τρέχοντος ΠΔΠ ως επιστροφή για τη Βρετανία). Στο πεδίο των παραδοσιακών πόρων, η μείωση της παρακράτησης των εσόδων από τελωνειακούς δασμούς από 20% σε 10% (όσο ήταν δηλαδή και στο παρελθόν) θα σημάνει μειωμένη παρακράτηση υπέρ της Ελλάδας κατά περίπου 20 εκατ. ευρώ ετησίως.

Σχετικά με τους νέους πόρους που προτείνονται, η διεκδίκηση μεριδίου 20% επί των εσόδων από πλειστηριασμούς στο πλαίσιο του Συστήματος Εμπορίας Δικαιωμάτων Εκπομπών της Ε.Ε. αφορά επιχειρήσεις και όχι την κεντρική κυβέρ-

νηση. Μικρή επιβάρυνση θα προέλθει από την επιβολή συντελεστή καταβολής 3% στη νέα κοινή ενοποιημένη βάση φορολογίας εταιρειών –η αιτιολογική έκθεση της πρότασης Κανονισμού για τις μεθόδους και τη διαδικασία απόδοσης των νέων ιδίων πόρων²¹ δεν αναφέρει συγκεκριμένα ποσά ανά κράτος-μέλος. Τέλος, η εθνική συνεισφορά που βασίζεται σε μη ανακυκλούμενα απορρίμματα πλαστικών συσκευασιών θα αποφέρει ένα μικρό ποσό από την Ελλάδα, καθώς βάσει των τελευταίων διαθέσιμων στοιχείων της Eurostat (για το έτος 2015), η Ελλάδα παράγει 183.800 τόνους τέτοιων απορριμμάτων, επομένως με συντελεστή καταβολής 0,8 ευρώ/κιλό, η συνολική συνεισφορά για τη χώρα υπολογίζεται στα 147 εκατ. ευρώ²².

Παρ' όλα αυτά, πρέπει να επισημανθεί πως δεδομένου ότι η συνεισφορά που βασίζεται στο ΑΕΕ εξακολουθεί να συνιστά «εξισωτικό μέγεθος», η δημοσιονομική ισορροπία θα διατηρηθεί. Με άλλα λόγια, η συνεισφορά βάσει ΑΕΕ θα αυξομειώνεται ανάλογα με την ελάφρυνση/επιβάρυνση από άλλους πόρους.

4.4 Η στάση της Ελλάδας απέναντι στο ΠΔΠ 2021-2027

Από την ένταξή της στην Ε.Ε., η Ελλάδα υποστηρίζει την επέκταση του προϋπολογισμού. Η χώρα μας αντιλαμβάνεται τον προϋπολογισμό της Ε.Ε. ως απαραίτητο κοινό εργαλείο πολιτικής για τη σύγκλιση των οικονομιών· η ίδια, άλλωστε, είναι από τις πιο ωφελημένες από αυτόν (βλ. ενότητα 4.2). Στην κατεύθυνση αυτή, η Ελλάδα θεωρεί ότι ο προϋπολογισμός –και το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο– της Ε.Ε., οφείλει κατά πρώτο λόγο να έχει επενδυτικό προσανατολισμό και να παρέχει ένα ενιαίο πλαίσιο για τον συντονισμό και την ενίσχυση των εθνικών προσπαθειών που αποσκοπούν στην αποκατάσταση της ανάπτυξης, την τόνωση της ανταγωνιστικότητας και τη δημιουργία απασχόλησης σε ολόκληρη την Ε.Ε. (Υπουργείο Εξωτερικών, 2018).

Η Ελλάδα στηρίζει, επίσης, την ενίσχυση της χρηματοδότησης τόσο για την αντιμετώπιση των μεταναστευτικών ροών όσο και για την έρευνα και ανάπτυξη, τις περιβαλλοντικές δράσεις και την ενεργειακή επάρκεια. Παράλληλα όμως επιθυμεί τη διατήρηση στα υφιστάμενα επίπεδα, αν όχι την αύξηση, της χρηματοδότησης των παραδοσιακών κοινοτικών πολιτικών, όπως η ΚΑΠ και η Πολιτική Συνοχής (Ελληνική Κυβέρνηση, 2018), οι οποίες είναι μακράν οι βασικότερες πηγές εσόδων για τη χώρα από τη δεκαετία του 1980. Στον τομέα των εσόδων, η Ελλάδα δίνει έμφαση στην αναμόρφωση της χρηματοδότησης του προϋπολογισμού της Ε.Ε. και αναγνωρίζει ότι η Ε.Ε. χρειάζεται ένα «σύστημα γνήσιων, καθαρών, απλών και δίκαιων ιδίων πόρων» (Υπουργείο Εξωτερικών, 2018).

Αναφορικά με το νέο ΠΔΠ, η ελληνική πλευρά έχει συνταχθεί με την πρόταση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για μεγαλύτερο ποσοστό επί του ΑΕΕ της Ε.Ε., 1,3% έναντι 1,1% που προτείνει η Επιτροπή. Σε αυτό το πλαίσιο, η Ελλάδα μπορεί να δεχτεί αύξηση της δικής της συνεισφοράς στην Ε.Ε., προκειμένου να μη μει-

ωθούν τα Ευρωπαϊκά κονδύλια (Κατρούγκαλος, 2018). Παράλληλα, αντιδρά στην πρόταση μείωσης των κονδυλίων της ΚΑΠ και ήδη το Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης σε συνεργασία με τα αντίστοιχα υπουργεία της Φινλανδίας, της Γαλλίας, της Ιρλανδίας, της Πορτογαλίας και της Ισπανίας έχει συντάξει ένα υπόμνημα για το μελλοντικό ΠΔΠ και την ΚΑΠ, με το οποίο επισημαίνεται ότι η «προτεινόμενη μείωση και στους δύο Πυλώνες της ΚΑΠ απειλεί τη βιωσιμότητα των Ευρωπαϊκών αγροτικών εκμεταλλεύσεων, το εισόδημα των αγροτών και την ικανότητά τους να ανταποκριθούν στις απαιτήσεις των πολιτών για υγιή, βιώσιμα, οικονομικά και ποιοτικά τρόφιμα, καθώς και την προστασία του περιβάλλοντος και την προσαρμογή στην κλιματική αλλαγή» και ζητείται η επαναφορά των κονδυλίων της ΚΑΠ στα τρέχοντα επίπεδα (Ministers of Agriculture from Finland - France - Greece - Ireland - Portugal - Spain, 2018).

Από την άλλη πλευρά, η ελληνική πλευρά είναι ικανοποιημένη με τη διάθεση κονδυλίων στο πλαίσιο της Πολιτικής Συνοχής, αλλά και με τις προβλέψεις για την απλούστευση των διαδικασιών που εφαρμόζονται στα προγράμματα του ΕΣΠΑ²³ (Υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης, 2018). Επίσης, συντάσσεται με την ομάδα «Φίλοι της Συνοχής», στην οποία συμμετέχουν η Τσεχία, η Κροατία, η Εσθονία, η Ουγγαρία, η Μάλτα, η Πολωνία, η Σλοβακία, η Σλοβενία, η Βουλγαρία, η Κύπρος, η Λετονία, η Λιθουανία, η Ρουμανία, η Ιταλία και η Πορτογαλία, προκειμένου να διαφυλάξει ένα επαρκές επίπεδο κονδυλίων από την Πολιτική Συνοχής (Government Office of the Slovak Republic, 2018). Επιπλέον, προτείνει την υιοθέτηση *«συμπληρωματικών κοινωνικών κριτηρίων, σε σχέση με την ανεργία και με τη φτώχεια, τα οποία θα προσδιορίζουν ακόμη περισσότερο την εξειδίκευση και τη στόχευση των κονδυλίων συνοχής, ώστε να είναι πιο αποτελεσματικά»* (Κατρούγκαλος, 2018). Τέλος, η Ελλάδα συμφωνεί με την εφαρμογή της ρήτρας κράτους δικαίου ως αιρεσιμότητας στη διάθεση Ευρωπαϊκών κονδυλίων.

5. Συμπεράσματα

Στην παρούσα μελέτη εστίασαμε στις χρηματοδοτικές ροές από την Ε.Ε. προς την Ελλάδα, όπως προβλέπονται βάσει της πρότασης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο 2021-2027. Αρχικά έγινε μία αναφορά στις θεωρητικές κατασκευές που προσεγγίζουν είτε σε θετικό είτε σε δεοντολογικό επίπεδο τη διαδικασία κατάρτισης του κοινοτικού προϋπολογισμού. Το σημαντικότερο στοιχείο σε αυτό το κεφάλαιο 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. Αυτό μας βοηθά να αντιληφθούμε τους παράγοντες πίσω από τη διαμόρφωση του κοινοτικού προϋπολογισμού, ο οποίος διαχρονικά δεν παρουσιάζει σημαντικές δι-

αφοροποιήσεις ούτε ως προς τη δομή του ούτε ως προς το περιεχόμενό του. Προς επίρρωση των ανωτέρω, παρατηρούμε ότι βάσει της πρότασης της Επιτροπής, το ύψος του προϋπολογισμού του νέου ΠΔΠ δεν διαφοροποιείται σημαντικά από τον αντίστοιχο του τρέχοντος ΠΔΠ, η Συνοχή και η ΚΑΠ –παρά τις προτάσεις για μείωση των κονδυλίων, που έχει συναντήσει ήδη την αντίσταση των ωφελουμένων κρατών-μελών– εξακολουθούν να καταλαμβάνουν ένα σημαντικό μέρος των δαπανών, ενώ και η πρόταση για τους νέους ίδιους πόρους αφορά λίγο παραπάνω από το ένα δέκατο του συνόλου των εσόδων της Ε.Ε.

Τι προεκτάσεις έχει για την Ελλάδα η πρόταση της Επιτροπής; Αυτό είναι και το βασικότερο ερώτημα της παρούσας μελέτης. Ως προς το ύψος των ιδίων πόρων, δεν υπάρχει κάποια ουσιαστική διαφοροποίηση· μία μικρής έκτασης αλλαγή θα σημειωθεί στη διάρθρωση των εισφορών, με την καθιέρωση τριών νέων πόρων. Στο πεδίο της Πολιτικής Συνοχής, η Ελλάδα μεγιστοποιεί τα κέρδη της (αύξηση 8%), για τον λάθος λόγο, δηλαδή εξαιτίας της δραματικής συρρίκνωσης του κατά κεφαλήν ΑΕΠ της λόγω της έντονης οικονομικής ύφεσης που βίωσε την περίοδο 2008-2017²⁴. Αυτή η αύξηση των κονδυλίων, σε συνδυασμό με την προτεινόμενη αύξηση της εθνικής συγχρηματοδότησης σημαίνει ότι θα μεγεθυνθεί ακόμα περισσότερο ο εθνικός προϋπολογισμός για την Πολιτική Συνοχής (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2018ζ), υποστηρίζοντας περαιτέρω στην επενδυτική δραστηριότητα. Έτσι, παρουσιάζεται το εξής δίλημμα για την Ελλάδα: να αυξήσει τις δαπάνες της για το ΠΔΕ για την προγραμματική περίοδο που έρχεται (λόγω της πρόβλεψης για αυξημένη εθνική συγχρηματοδότηση) ή να υστερήσει στην απορροφητικότητα των κονδυλίων.

Στον τομέα της ΚΑΠ, η κατάσταση είναι δυσμενέστερη. Βάσει της πρότασης, σε σταθερές τιμές 2018, η Ελλάδα θα χάσει το 12,9% των κονδυλίων που εισπράττει στο τρέχον ΠΔΠ, με τις απώλειες να είναι μεγαλύτερες στον Πυλώνα II και μικρότερες στο πεδίο των άμεσων ενισχύσεων. Η εικόνα αυτή αλλοιώνεται κάπως, εξαιτίας της απόφασης της Επιτροπής να υπολογίσει τα κονδύλια σε σταθερές τιμές χρησιμοποιώντας χαμηλότερο αποπληθωριστή από αυτόν που συνήθως χρησιμοποιεί (2%)²⁵. Αν, λοιπόν, δούμε το συνολικό αποτέλεσμα για την Πολιτική Συνοχής και για την ΚΑΠ, τις σημαντικότερες πηγές χρηματοδότησης, η Ελλάδα χάνει 0,3 δισ. ευρώ σε τρέχουσες τιμές και 1 δισ. ευρώ σε σταθερές τιμές, ποσό που θα μπορούσε να αντισταθμιστεί 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 Οριζων Ευρώπη). Ωστόσο, δεδομένου του διακρατικού χαρακτήρα της διαπραγμάτευσης, είναι ορθολογικό για την ελληνική κυβέρνηση να διεκδικήσει τουλάχιστον τη διατήρηση στα ίδια επίπεδα των κονδυλίων που θα λάβει από το νέο ΠΔΠ, λαμβάνοντας υπόψη τους περιορισμούς του νέου προϋπολογισμού.

Σημειώσεις

1. Το παρόν άρθρο βασίζεται στην τελική εργασία που συντάξε ο γράφων στο πλαίσιο των σπουδών του στην Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης. Οι απόψεις που διατυπώνονται είναι προσωπικές και δεν αντιπροσωπεύουν τις θέσεις της Σχολής.
2. Το ίδιο ισχύει και για τις αρνητικές εξωτερικότητες. Στη συγκεκριμένη περίπτωση, η κεντρική κυβέρνηση πρέπει να επιβάλει πρόσθετο κόστος στις τοπικές κυβερνήσεις που τις προκαλούν.
3. Αντίστοιχη κριτική ασκεί και η Hedberg (2018).
4. Σε τρέχουσες τιμές, τα αντίστοιχα ποσά ανέρχονται σε 1.279,4 και 1.246,3 δισ. ευρώ. Επίσης, προβλέπεται ένα ποσό 29,4 δισ. ευρώ για ειδικούς μηχανισμούς (Αποθεματικό Επείγουσας Βοήθειας, Ευρωπαϊκό Ταμείο Προσαρμογής στην Παγκοσμιοποίηση, Ταμείο Αλληλεγγύης της Ε.Ε. και Μηχανισμός Ευελιξίας) και τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό για την Ειρήνη (συν το κόστος της Ευρωπαϊκής Λειτουργίας Σταθεροποίησης Επενδύσεων), που τίθεται εκτός των ανωτάτων ορίων του ΠΑΠ.
5. Πρόκειται για το βασικό μέσο με το οποίο η Ε.Ε. παρέχει αναπτυξιακή βοήθεια στην Αφρική, την Καραϊβική και τον Ειρηνικό, καθώς και στις υπερπόντιες χώρες και εδάφη.
6. Υπενθυμίζεται ότι βάσει του άρ. 312, παρ. 2, το Συμβούλιο εγκρίνει ομόφωνα τον κανονισμό για το ΠΑΠ, έπειτα από έγκριση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.
7. Το νέο καθεστώς που εισήχθη με τη Συνθήκη της Λισαβόνας δεν φαίνεται να επηρεάζει αυτή την εξέλιξη, κάτι που συνάδει και με το συμπέρασμα του Benedetto (2013) ότι οι νέοι κανόνες καθιστούν τον προϋπολογισμό περισσότερο δύσκαμπτο, ευνοώντας τη θεσμική αδράνεια.
8. Σταθερές τιμές με έτος αναφοράς το 2018
9. Με έτος αναφοράς το 2018.
10. Το ίδιο είχε επιχειρηθεί και ενόψει του ΠΑΠ 2014-2020, όμως δεν επιτεύχθηκε ομοφωνία μεταξύ των κρατών-μελών.
11. Με τον Κανονισμό (ΕΕ) 2015/1839 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 14ης Οκτωβρίου 2015. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα από τη μία πλευρά τη σημαντική βελτίωση της απορρόφησης των κονδυλίων και από την άλλη τον περιορισμό του αριθμού των έργων στην Ελλάδα.
12. Το 2017 και το Νότιο Αιγαίο υποχώρησε οριακά κάτω από το όριο του 75%.
13. Επισημαίνεται ότι τα σχετικά κονδύλια δεν κατανέμονται μέσω της εθνικής κυβέρνησης, όπως γίνεται με την ΚΑΠ και την Πολιτική Συνοχής, αλλά αποδίδονται άμεσα στους ερευνητές, στη βάση απόλυτα ανταγωνιστικών ερευνητικών προκηρύξεων που καθιστούν αδύνατη την εκ των προτέρων πρόβλεψη ως προς την κατανομή των κονδυλίων μεταξύ των κρατών-μελών.

- 14.COM(2018) 375 final.
- 15.Η οποία, μάλιστα, δεν αντιπαράθετεί τα προτεινόμενα ποσά με τα αντίστοιχα που διατίθενται σε κάθε κράτος-μέλος στο τρέχον Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο.
- 16.Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2018ι. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ενώ συνήθως χρησιμοποιεί αποπληθωριστή 2% για να μετατρέψει τις τρέχουσες σε σταθερές τιμές, εν προκειμένω χρησιμοποιεί αποπληθωριστή περίπου 1,3%. Με αποπληθωριστή 2% και έτος βάσης το 2018, οι εισπράξεις της χώρας μας για την ΚΑΠ ανέρχονται σε 15,28 δισ. ευρώ, δηλαδή περίπου 1 δισ. ευρώ λιγότερα από την εκτίμηση της Επιτροπής. Το Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων (2018) υπολογίζει ότι η Επιτροπή χρησιμοποιεί εν προκειμένω αποπληθωριστή 1,1%. Αντίστοιχο σχόλιο κάνει και το think tank Farm Europe (2018).
- 17.Άρ. 7 Πρότασης Κανονισμού COM (2018) 473.
- 18.Άρ. 8 Πρότασης Κανονισμού COM (2018) 471.
- 19.Άρ. 8 και 10 Πρότασης Κανονισμού COM (2018) 472 final.
- 20.Άρ. 4 Πρότασης Κανονισμού COM (2018) 476.
- 21.COM (2018) 326 final.
- 22.Δεδομένης, μάλιστα, της δραστικής μείωσης της πλαστικής σακούλας λόγω της επιβολής τέλους από την 1η Ιανουαρίου 2018, το συνολικό βάρος απορριμμάτων πλαστικών συσκευασιών πιθανώς έχει μειωθεί περαιτέρω.
- 23.Για παράδειγμα, καταργείται ο φάκελος μεγάλου έργου, δηλαδή δεν υπάρχει πια η διαδικασία υποβολής και έγκρισης μεγάλου έργου μεταξύ Διαχειριστικής Αρχής και Υπηρεσιών της Επιτροπής (ΜΟΔ, 2018).
- 24.Όπως είδαμε, η Επιτροπή προτείνει και άλλα κριτήρια για τον υπολογισμό των κονδυλίων, όμως τον μεγαλύτερο βαθμό βαρύτητας διατηρεί το κατά κεφαλήν ΑΕΠ.
- 25.Farm Europe (2018) και Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων (2018). Ως προς αυτό, μάλιστα, μπορεί να ασκηθεί κριτική στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή, καθώς μια τέτοια πρακτική δεν ταιριάζει με την προσπάθειά της για ενίσχυση της διαφάνειας κατά την κατάρτιση της πρότασης.

Βιβλιογραφικές Αναφορές

- Ackrill, R. and Kay, A. (2006), “Historical-Institutionalist Perspectives on the Development of the EU Budget System”, *Journal of European Public Policy*, 13:1: 113-133.
- Ανδρέου, Γ. (2018), *Η Νεοθεσμική Προσέγγιση της Πολιτικής*, Αθήνα: Κριτική.

- Begg, I. (2009), *Fiscal Federalism, Subsidiarity and the EU Budget Review*, Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies.
- Claeys, G. and Darvas, Z. (2018), “The Commission’s Proposal for the Next MFF: A Glass Half-full”, Brussels: Bruegel.
- Darvas, Z. and Moës, N. (2018), “How Large Is the Proposed Decline in EU Agricultural and Cohesion Spending?”, Brussels: Bruegel.
- Darvas Z., and Wolff, G. B. (2018), “The EU’s Multiannual Financial Framework and some implications for CESEE countries”, Focus on European Economic Integration, Q3/2018, Wien: Oesterreichische Nationalbank.
- Δούκας, Γ. (2018), “Η Κοινή Αγροτική Πολιτική και ο Ελληνικός Αγροτικός Τομέας”, στο: Μαραβέγιας Ν. και Σακελλαρόπουλος Θ., (επιμ.), *Ελλάδα και Ευρωπαϊκή Ενοποίηση: Η Ιστορία Μιας Πολυκύμαντης Σχέσης, 1962-2018*, Αθήνα: Διόνικος, σελ. 209-244.
- ΕΛΙΑΜΕΠ (2014), *Οι Πολιτικές που Χρηματοδοτούνται από τον Κοινοτικό Προϋπολογισμό και η Ελληνική Οικονομία*, Αθήνα: Τράπεζα της Ελλάδος.
- Ελληνική Κυβέρνηση (2018), “Non-Paper of Greece on the post 2020 Multiannual Financial Framework (MFF) of the European Union”. <https://bit.ly/2E1XULN>, τελευταία πρόσβαση στις 03.12.2018
- European Commission (2008), *EU budget 2008 Financial Report*, Brussels.
- European Commission (2015), *Quality of Public Administration: A Toolbox for Practitioners*, Brussels.
- European Commission (2016a), *Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF): Task 3 Country Report, Greece*, Brussels.
- European Commission (2016b), *The EU Emissions Trading System (EU ETS)*, Brussels.
- European Commission (2017a), *Analysis of the Budgetary Implementation of the European Structural and Investment Funds in 2016*, Brussels.
- European Commission, Directorate-General for Research and Innovation (2017b), *Horizon 2020 in Full Swing: Three Years On - Key Facts and Figures 2014-2016*, Luxemburg.
- European Commission (2018a), *Commission Staff Working Document: Financing the EU Budget: Report on the Operation of the Own Resources System*, SWD(2018) 172 final, Brussels.

- European Commission (2018b), *EU budget 2017 Financial Report*, Brussels.
- European Commission (2018c), *Draft Agreement on the Withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community, as Agreed at Negotiators Level on 14 November 2018*", TF50 (2018) 55, Brussels.
- European Commission (2018d), *Spending Review Accompanying the Document "Communication From the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A Modern Budget for a Union That Protects, Empowers and Defends: The Multiannual Financial Framework for 2021-2027*, SWD(2018) 171 final, Brussels.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2017α), *Η Περιφέρειά μου, η Ευρώπη μου, το Μέλλον μας: Η 7η Έκθεση για την Οικονομική, την Κοινωνική και την Εδαφική Συνοχή*, Βρυξέλλες.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2017β), *Λευκή Βίβλος για το Μέλλον της Ευρώπης: Προβληματισμοί και Σενάρια για την Ε.Ε. των 27 έως το 2025*, COM(2017) 2025, Βρυξέλλες.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2018α), *Ένα Νέο, Σύγχρονο Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο για μια Ευρωπαϊκή Ένωση που Υλοποιεί Αποτελεσματικά τις Προτεραιότητές της μετά το 2020: Εισήγηση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στην Άτυπη Σύνοδο των Ηγετών της 23ης Φεβρουαρίου 2018*, COM(2018) 98 final, Βρυξέλλες.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2018β), *Ένας Σύγχρονος Προϋπολογισμός για μια Ένωση που Προστατεύει, Ενδυναμώνει και Υπερασπίζεται τους Πολίτες της: Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο 2021-2027*, COM(2018) 321 final, Βρυξέλλες.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2018γ), *Η πολιτική για την Περιφερειακή Ανάπτυξη και τη Συνοχή Μετά το 2020: Ερωτήσεις και Απαντήσεις*, Στρασβούργο.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2018δ), *Ο Προϋπολογισμός της Ε.Ε. για το Μέλλον: Έκονοχρονισμός των Εσόδων του Προϋπολογισμού της Ε.Ε.*, Βρυξέλλες.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2018ε), *Ο Προϋπολογισμός της Ε.Ε. για το Μέλλον: Έρευνα και Καινοτομία*, Βρυξέλλες.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2018στ), *Ο Προϋπολογισμός της Ε.Ε. για το Μέλλον: Περιφερειακή Ανάπτυξη και Συνοχή*, Βρυξέλλες.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2018ζ), Πρόταση Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τον Καθορισμό Κοινών Διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό

Ταμείο+, το Ταμείο Συνοχής και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας, και Δημοσιονομικών Κανόνων για τα εν λόγω Ταμεία και για το Ταμείο Ασύλου και Μετανάστευσης, το Ταμείο Εσωτερικής Ασφάλειας και το Μέσο για τη Διαχείριση των Συνόρων και των Θεωρήσεων, COM(2018) 375 final 2018/0196 (COD), Στρασβούργο.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2018η), *Πρόταση Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου Σχετικά με τη Θέσπιση Κανόνων για τη Στήριξη των Στρατηγικών Σχεδίων που Πρέπει να Καταρτίζονται από τα Κράτη Μέλη στο Πλαίσιο της Κοινής Γεωργικής Πολιτικής (Στρατηγικά Σχέδια της ΚΓΠ) και να Χρηματοδοτούνται από το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Εγγυήσεων (ΕΓΓΤΕ) και το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης (ΕΓΤΑΑ), και την Κατάργηση του Κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1305/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και του Κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1307/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου COM(2018) 392 final, Βρυξέλλες.*

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2018θ), *Προϋπολογισμός της Ε.Ε.: η Κοινή Γεωργική Πολιτική μετά το 2020*, Βρυξέλλες.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2018ι), *Προϋπολογισμός της Ε.Ε. για το Μέλλον: Μία προσέγγιση περισσότερο προσαρμοσμένη στις περιφερειακές ανάγκες*, Βρυξέλλες.

Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (2016), *Δήλωση και οδικός χάρτης της Μπρατισλάβας*, Μπρατισλάβα.

Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2017), *Η Διακήρυξη της Ρώμης: Δήλωση των ηγετών των 27 κρατών μελών και του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής*, 25.03.2017.

Farm Europe (2018), *EU Budget & The Cap 2021-2027: Understanding the Commission's Proposals*. <https://bit.ly/2GacROm>, τελευταία πρόσβαση στις 30.11.2018

Ferrer, J. N., and Gros, D. (2018), *The Multiannual Financial Framework, Where Continuity Is the Radical Response*, Brussels: CEPS.

Government Office of the Slovak Republic (2018), "Friends of Cohesion High Level Meeting 2018". <https://www.vlada.gov.sk/friends-of-cohesion%E2%80%9C-high-level-meeting-2018>, τελευταία πρόσβαση στις 02.12.2018.

Haas, J. and Rubio, E. (2017), "Brexit and the EU Budget: Threat or Opportunity", Policy Paper 183, Brussels: Jacques Delors Institute.

- Haas, J., Rubio, E. and Schneemelcher, P. (2018), “The Mff Proposal: What’s New, What’s Old, What’s Next?”, Berlin: Jacques Delors Institut.
- Hedberg, A. (2018), “The next EU budget: Firmly Rooted in the Past?”, Brussels: European Policy Centre.
- Juncker, J.-C. (2016), “Κατάσταση της Ένωσης το 2016”, Βρυξέλλες: Ευρωπαϊκή Επιτροπή.
- Κατρούγκαλος, Γ. (2018), “Ομιλία στη συζήτηση σχετικά με το Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο 2021-2027 και του συστήματος ιδίων πόρων της Ε.Ε., στην Ειδική Διαρκή Επιτροπή Ευρωπαϊκών Υποθέσεων της Βουλής των Ελλήνων”, 10/7/2018.<https://bit.ly/2BUxutM>, τελευταία πρόσβαση στις 02.12.2018.
- Laffan, B., and Lindner, J. (2005), “The Budget: Who Gets What, When and How?”, in: Wallace H., Wallace W. and Pollack M.A., (eds.), *Policy-Making in the European Union*, 5th Edition, Oxford: Oxford University Press, pp. 207-228.
- Ministers of agriculture from Finland - France - Greece - Ireland - Portugal - Spain (2018), “Memorandum: Future MFF – CAP”, http://www.minagric.gr/images/stories/docs/ypoyrgeio/04-06-2018-memorandum_MFF-CAP_EN_VFinal.pdf, τελευταία πρόσβαση στις 01.12.2018.
- ΜΟΔ (2018), “Απομαγνητοφώνηση Ενημερωτικής Ημερίδας για την Πολιτική Συνοχής στην Επόμενη Π.Π. 2021-2027”, 29.06.2018, Αθήνα.
- Monti, M. et al. (2017), “Future Funding of the EU: Final report and recommendations of the high level group on own resources”, Brussels: European Commission.
- Müller, J.W. (2017), *Τι Είναι ο Λαϊκισμός;*, Αθήνα: Πόλις.
- Niessler, R. (2018), “EU Budget for the Future Regional Development and Cohesion”, Athens.
- Nugent, N. (1999), *The Government and Politics of the European Union*, 4th Edition, Basingstoke: MacMillan.
- Oates, W. (1999), “An Essay on Fiscal Federalism”, *Journal of Economic Literature*, 37 (3): 1120-1149.
- Oates, W. (2005), “Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism”, *International Tax and Public Finance*, 12: 349-373.
- Oates, W. (2008), “On the Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions”, *National Tax Journal*, LXI (2): 313-334.
- OECD (2018), “OECD Economic Surveys: European Union”, Paris.

- Οικονόμου, Γ. και Καζαντζής, Κ. (2018), “Ο Προϋπολογισμός της Ευρωπαϊκής Ένωσης και οι Χρηματικές Ροές Ελλάδας-ΕΕ”, στο: Μαραβέγιας Ν. και Σακελλαρόπουλος Θ., (επιμ.), *Ελλάδα και Ευρωπαϊκή Ενοποίηση: Η Ιστορία Μιας Πολυκύμαντης Σχέσης, 1962-2018*, Αθήνα: Διόνικος, σελ. 129-158.
- Parry, M. and Sapala, M. (2018), *2021-2027 Multiannual Financial Framework and New Own Resources. Analysis of the Commission’s Proposal*, Brussels: European Parliamentary Research Service.
- Pollack, M.A. (2005), “Theorizing EU Policy-Making”, in: Wallace H., Wallace W. and Pollack M.A., (eds.) *Policy-Making in the European Union*, 5th Edition, Oxford: Oxford University Press, pp. 13-48.
- ΣΕΒ (2018), “Ευρωπαϊκός Προϋπολογισμός 2021-2027: Τι Πρέπει να Διεκδικήσει η Ελλάδα σε μια Ευρώπη που Αλλάζει;”, *Εβδομαδιαίο Δελτίο για την Ελληνική Οικονομία*, 139, Αθήνα.
- Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων (2018), “Υπηρεσιακό Ενημερωτικό Σημείωμα για την ΚΑΠ”. http://www.minagric.gr/images/stories/docs/ypourgeio/typos070518_enhmerotiko.pdf, τελευταία πρόσβαση στις 02.12.2018.
- Υπουργείο Εξωτερικών (2018), “Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο”. <https://www.mfa.gr/exoteriki-politiki/i-ellada-stin-ee/neo-poluetes-demosionomiko-plaisio.html>, τελευταία πρόσβαση στις 02.12.2018.
- Υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης (2018), “Αύξηση των Πόρων για την Ελλάδα στην πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για το ΕΣΠΑ μετά το 2020”. <https://bit.ly/2Pjf1KX>, τελευταία πρόσβαση στις 03.02.2018.

***Χρήστος Τσαπακίδης**, Απόφοιτος της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, chris.tsapak@gmail.com