

Περιφέρεια | Regional Integration: Politics, Economics, Governance

Τόμ. 19 (2025)

Περιφέρεια | Regional Integration: Politics, Economics, Governance

Autumn | Φθινόπωρο 2025 Issue | Τεύχος 19

ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ
REGIONAL
INTEGRATION
politics economics governance

RESEARCH ARTICLES
ΕΡΕΥΝΗΤΙΚΑ ΑΡΘΡΑ

Αθηνάϊς Τουρκολιά & Χαράλαμπος Χρυσομαλλίδης, Η χρηματοδότηση βάσει προϋπολογισμού επιδόσεων στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής της ΕΕ

Κωνσταντίνος Καζαντζής & Ναπολέων Μαραβέγιας, Η συγκριτική πολιτική οικονομία του επιμερισμού κινδύνου στην Ευρωπαϊκή Τραπεζική Ένωση

Κωνσταντίνος Παπανικολάου, Κρίσεις, χρηματοπιστωτικό σύστημα και Διεθνή Χρηματοπιστωτικά Κέντρα - Η παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση του 2007-2008 και η κρίση χρέους της Ευρωζώνης

Φωτεινή Σταγάκη, Η κανονιστική βάση που διέπει την ΕΕ και τα θεσμικά της όργανα στη λήψη αποφάσεων στον τομέα της άμεσης φορολογίας και η έννοια της δημοκρατικής νομιμότητας: Η αλλαγή του νομικού προτύπου (paradigm shift) από την πάταξη της φοροδιαφυγής προς την καταπολέμηση της φοροσποφυγής

RESEARCH NOTES
ΕΡΕΥΝΗΤΙΚΑ ΣΗΜΕΙΩΜΑΤΑ

Γεώργιος Κουκάκης, Η πορεία ένταξης των Δυτικών Βαλκανίων στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Τρέχουσα κατάσταση, προκλήσεις και προοπτικές

Marina Zoe Saoulidou, Eurosceptic about What? Knowledge Gaps and Public Euroscepticism Across Crises

Επιστημονική επιθεώρηση για την περιφερειακή ολοκλήρωση-πολιτική, οικονομία & διακυβέρνηση

Η χρηματοδότηση βάσει προϋπολογισμού αποτελεσμάτων και επιδόσεων στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής της ΕΕ

Χαράλαμπος Χρυσομαλλίδης, Αθηνάϊς Τουρκολιά

doi: [10.12681/ri.41834](https://doi.org/10.12681/ri.41834)

Copyright © 2025, Χαράλαμπος Χρυσομαλλίδης, Αθηνάϊς Τουρκολιά



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

Βιβλιογραφική αναφορά:

Χρυσομαλλίδης Χ., & Τουρκολιά Α. (2025). Η χρηματοδότηση βάσει προϋπολογισμού αποτελεσμάτων και επιδόσεων στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής της ΕΕ. *Περιφέρεια | Regional Integration: Politics, Economics, Governance*, 19, 7-36. <https://doi.org/10.12681/ri.41834>

Η χρηματοδότηση βάσει προϋπολογισμού επιδόσεων στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής της ΕΕ

Αθηναΐς Τουρκολιά,

Προϊσταμένη Γενικής Διεύθυνσης Ελέγχου Συγχρηματοδοτούμενων Προγραμμάτων, Γενική Γραμματεία Δημοσιονομικής Πολιτικής, Υπουργείο Οικονομικών, a.tourkolia@edel.gr

Χαράλαμπος Χρυσομαλλίδης,

Επικ. Καθηγητής, Τμήμα Διοίκησης Επιχειρήσεων και Οργανισμών, Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου, ch.chrysmallidis@uop.gr

Περίληψη

Ο προϋπολογισμός της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στο πλαίσιο της ιστορικής εξέλιξης της ευρωπαϊκής οικονομικής διακυβέρνησης, ανέπτυξε πτυχές διαφόρων μορφών προϋπολογισμού επιδόσεων σύμφωνα με την κατηγοριοποίηση του ΟΟΣΑ, διατηρώντας ως σταθερό προσανατολισμό τη σύνδεση της χρηματοδότησης προς τα προσδοκώμενα αποτελέσματα. Στόχος της σύνδεσης αυτής είναι -μεταξύ άλλων- η τεκμηρίωση της επίτευξης των ευρωπαϊκών στρατηγικών στόχων και η ανάδειξη της προστιθέμενης αξίας των ευρωπαϊκών πολιτικών.

Στο πλαίσιο της διαδικασίας κατάρτισης και εκτέλεσης του ενωσιακού προϋπολογισμού, αν και επιχειρήθηκε συχνά να εξαρτηθούν οι χρηματοδοτήσεις από στοιχεία επιδόσεων, αυτό δεν επετεύχθη, ούτε οι σχετικές προσπάθειες υπήρξαν συνεκτικές. Οι παρατηρήσεις αυτές εστιάζονται ειδικότερα στο πεδίο της Πολιτικής Συνοχής, της κατεχοχίν αναπτυξιακής και επενδυτικής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης (εφεξής ΕΕ).

Η κριτική ανάλυση της εφαρμογής των μέσων και μηχανισμών σύνδεσης με τις επιδόσεις είναι απαραίτητη προκειμένου να αντληθούν μοντέλα που θα ενισχύσουν την αποτελεσματικότητα της Πολιτικής Συνοχής ενόψει της προετοιμασίας για την μετά το '27 περίοδο.

Αξιόλογο υλικό για την ανάλυση αυτή προσφέρει η μελέτη του δημοσιονομικού μοντέλου του Μηχανισμού Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, η άντληση εμπειρίας από την εφαρμογή του και η προβολή στις ανάγκες και τις αξίες της Πολιτικής Συνοχής.

Λέξεις κλειδιά: Πολιτική συνοχής, ΕΕ, Προϋπολογισμός αποτελεσμάτων και επιδόσεων, Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, Προγραμματική περίοδος 2027-2033

EU cohesion policy and performance-based budgeting

Athinais Tourkolia,

Head of Directorate General of Audits of Co-financed Programs, General Secretariat of Fiscal Policy, Ministry of Economy and Finance

Charalampos Chrysomallidis,

Assist. Professor, Department of Business and Organization Administration, University of the Peloponnese

Abstract

The EU budget has developed aspects of various forms of performance budgeting, within the framework of the European economic governance system, focusing on linkages between financing and expected outcomes. The aim of this approach is to achieve European strategic objectives and contribute to the increase of European policies' added value.

Similar efforts have not always been successful or coherent, particularly in the field of Cohesion Policy, EU's primary long-term development policy. Thus, a critical analysis of the implementation of relevant tools and mechanisms is necessary, to prepare policy interventions, methods and modes that will enhance the effectiveness of Cohesion Policy in the post-2027 programming period.

For the purposes of this analysis, valuable insights are provided by the study of the fiscal model that was followed by the Recovery and Resilience Facility, relying on its implementation and projecting it onto the needs of EU's Cohesion Policy.

Keywords: Cohesion Policy, EU, Performance-based budgeting, The Recovery and Resilience Facility, Programming period 2027-2033

1. Introduction

Η βέλτιστη κατανομή και διαχείριση των δημοσίων πόρων αποτελεί κεντρικό διακύβευμα της οικονομικής πολιτικής. Παράλληλα, η επίτευξη μετρήσιμων αποτελεσμάτων ανταποκρινόμενων προς στρατηγικούς στόχους πολιτικής, συνιστά παράγοντα διαφάνειας και λογοδοσίας σχετικά με τον τρόπο και τον βαθμό αξιοποίησης της δημόσιας δαπάνης. Για το λόγο αυτό, τα παραπάνω προσελκύουν το ενδιαφέρον κάθε μορφής διακυβέρνησης, σε εθνικό και υπερεθνικό επίπεδο, καθώς και της κοινωνίας των πολιτών.

Το παρόν άρθρο καταπιάνεται με τα εξής κεντρικά ερευνητικά ερωτήματα: αρχικά διερευνάται κατά πόσο η μετάβαση από τον προϋπολογισμό εισροών ή

γραμμής προς τον προϋπολογισμό επιδόσεων είναι ένα αποτελεσματικό μέσο για την επίτευξη του ανωτέρω σκοπού. Επίσης αναλύουμε τον μεταρρυθμιστικό χαρακτήρα του προϋπολογισμού επιδόσεων, το θεωρητικό του υπόβαθρο, το ιστορικό των προσπαθειών εφαρμογής του, τις εκφάνσεις του και τον ρόλο που είναι δυνατόν να διαδραματίσει στη λήψη δημοσιονομικών αποφάσεων.

Στη συνέχεια, εστιάζοντας στο σύστημα θεσμικών οργάνων και σχέσεων των διαφόρων επιπέδων διακυβέρνησης της ΕΕ, εξετάζουμε τον χαρακτήρα του ενωσιακού προϋπολογισμού ως προϋπολογισμού επιδόσεων. Στο εν λόγω σύστημα, ο συσχετισμός της χρηματοδότησης με τα αποτελέσματα των ευρωπαϊκών πολιτικών και μέσω αυτών, η επίτευξη των στρατηγικών στόχων, ιεραρχείται πολύ υψηλά και λαμβάνει χαρακτήρα αξιολόγησης της προστιθέμενης αξίας των χρηματοδοτικών δράσεων. Στο πλαίσιο αυτής της ανάλυσης, εξετάζονται οι πιυχές της δημοσιονομικής διακυβέρνησης της ΕΕ που προβλέπονται για την αξιολόγηση των επιδόσεων λαμβάνοντας ως μελέτη περίπτωσης τον τομέα της Πολιτικής Συνοχής (εφεξής ΠΣ), της κατ' εξοχήν δηλαδή αναπτυξιακής και επενδυτικής πολιτικής της ΕΕ. Ειδικότερα, εξετάζονται τα θεσμικά εργαλεία μέσω των οποίων επιχειρείται, ιστορικά, θεωρητικά και πρακτικά, ο προσανατολισμός της ενωσιακής χρηματοδότησης προς τα αποτελέσματα, τα οποία προσδοκούνται από την υλοποίηση των συναφών έργων στα κράτη μέλη.

Το επόμενο ζήτημα που αναλύεται είναι κατά πόσο η εφαρμογή των εν λόγω θεσμικών μηχανισμών έχει επιτύχει τον αναπροσανατολισμό της ενωσιακής χρηματοδότησης από τις διαδικασίες και τη στείρα συμμόρφωση στους κανόνες προς τα μετρήσιμα και απτά αποτελέσματα. Αναφορά γίνεται επίσης και στο κατά πόσο ο αναπροσανατολισμός αυτός έχει κατορθώσει να διαδραματίσει βαρύνοντα ρόλο στον εξορθολογισμό των δημοσιονομικών αποφάσεων, συμβάλλοντας έτσι στην εξέλιξη της δημοσιονομικής διακυβέρνησης της ΕΕ. Τέλος, εξετάζεται και αξιολογείται το φερόμενο ως καινοτόμο δημοσιονομικό μοντέλο του Μηχανισμού Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας προκειμένου να διερευνηθεί η δυνατότητά του να αποτελέσει το κυρίαρχο δημοσιονομικό μοντέλο στην μετά το '27 εποχή για την ΠΣ.

Για τη μελέτη των διερευνώμενων ζητημάτων αξιοποιήθηκαν μελέτες και έρευνες διεθνών οργανισμών και συγκεκριμένα του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (εφεξής ΟΟΣΑ) του οποίου η ενασχόληση με το ζήτημα του προϋπολογισμού επιδόσεων είναι μακροχρόνια και ενδελεχής, έγγραφα εργασίας και εκδόσεις των υπηρεσιών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, ad hoc μελέτες που εκπονήθηκαν από ανεξάρτητους μελετητές για λογαριασμό της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, ειδικές εκθέσεις, επισκοπήσεις και ενημερωτικά πονήματα του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου, υλικό και έγγραφα εργασίας του Διακρατικού Δικτύου για την Απλοποίηση, πρακτικά συνεδριάσεων και έκθεση της Ομάδας Εμπειρογνομώνων Υψηλού Επιπέδου για το Μέλλον της Πολιτικής Συνοχής, καθώς και επιστημονική αρθρογραφία.

2. Εννοιολόγηση και Θεωρητικό πλαίσιο

Ο προϋπολογισμός επιδόσεων ή προϋπολογισμός βάσει απόδοσης (Performance Budgeting/PB ή Performance Based Budgeting) αντιπροσωπεύει την προσπάθεια σύνδεσης των δημοσίων δαπανών με τα αποτελέσματα και τους στόχους πολιτικής με σκοπό τη βελτιστοποίηση της διαχείρισης και της απόδοσης των δημοσίων πόρων. (Schick, 2014).

Σύμφωνα με ορισμό του ΟΟΣΑ, ως προϋπολογισμός επιδόσεων προσδιορίζεται η συστηματική χρήση πληροφοριών σχετιζόμενων με επιδόσεις προκειμένου να ληφθούν και να τεκμηριωθούν δημοσιονομικές αποφάσεις, είτε συναρτώντας άμεσα τις πληροφορίες αυτές με την κατανομή του προϋπολογισμού, είτε αξιοποιώντας αυτές ως βάση για το δημοσιονομικό σχεδιασμό και την εμπέδωση διαφάνειας και λογοδοσίας σε όλα τα στάδια του προϋπολογισμού, παρέχοντας τόσο στους νομοθέτες όσο και στους πολίτες, πληροφορίες σχετικά με τους σκοπούς των δαπανών και τα αποτελέσματα που επιτυγχάνονται. (Moretti et al., 2019).

Ο προϋπολογισμός επιδόσεων συνιστά σημαντική μεταρρύθμιση σε σχέση με τον παραδοσιακό προϋπολογισμό γραμμής ο οποίος επικεντρώνεται στις εισροές και απλώς κατανέμει πόρους σε κυβερνητικές υπηρεσίες, καθώς η σύνδεση της κατανομής της χρηματοδότησης με τις επιδόσεις προϋποθέτει πολύ πιο εξελιγμένη ανάλυση. Διέπεται δε από αρχές σύμφωνα με τις οποίες οι κυβερνήσεις οφείλουν να έχουν γνώση των αναγκών των πολιτών και να κατευθύνουν τη δράση τους στην ικανοποίησή των αναγκών χωρίς να εγκλωβίζονται στην τήρηση των κανόνων, η συλλογή των φόρων δεν αποτελεί αυτοσκοπό αλλά μέσο για την επίτευξη αποτελεσμάτων και ότι υπάρχει ανάγκη μέτρησης της προόδου. (Crisotomo, 2015).

Οι πρώτες προσπάθειες για σύνταξη προϋπολογισμού προσανατολισμένου στα αποτελέσματα, την απόδοση και τις επιδόσεις εντοπίζονται στις Η.Π.Α.. Χρονολογούνται από τα τέλη του 19ου αιώνα, ενώ εντείνονται κατά την περίοδο της ύφεσης της δεκαετίας του 1930. Οι προσπάθειες λαμβάνουν επίσημη μορφή με την έκθεση της Επιτροπής Hoover, στις αρχές της δεκαετίας 1950, όπου διατυπώνεται η άποψη ότι ο ομοσπονδιακός προϋπολογισμός, αν και μεγάλου ύψους, δεν περιλάμβανε στόχους προς επίτευξη. Παράλληλα διατυπώνεται παρότρυνση για μετατόπιση του κέντρου βάρους από τις εισροές στις δράσεις και την επίτευξη στόχων καθώς και στο κόστος αυτών. (Clark et al, 2018).

Τα εγχειρήματα εφαρμογής του προϋπολογισμού επιδόσεων υπήρξαν κατά το παρελθόν αρκετά συχνά ανεπιτυχή, ίσως λόγω των υψηλών προσδοκιών από την εφαρμογή του. Ωστόσο, οι προσπάθειες ποτέ δεν έπαψαν να ανανεώνονται. (Schick, 2014). Περί τα τέλη της δεκαετίας του 1970, οπότε και κάνει την εμφάνισή του το Νέο Δημόσιο Management (NDM-NPM) ως θεωρία και πρακτική, η μεταρρύθμιση της κατάρτισης προϋπολογισμού βάσει δεικτών απόδοσης αποκτά νέα πνοή εμφανιζόμενη ως μια από τις βασικές εφαρμογές του. (Mauro, et al., 2019).

Πράγματι, η εστίαση στη μέτρηση και τη διαχείριση της απόδοσης που διέπει τον προϋπολογισμό επιδόσεων βρίσκεται στο επίκεντρο του ΝΔΜ. Βασικά στοιχεία που σύμφωνα με την Επιτροπή Δημόσιου Management του ΟΟΣΑ, χαρακτηρίζουν το ΝΔΜ -συγκεκριμένα η προσήλωση στα αποτελέσματα, και η συσχέτιση κόστους-οφέλους ως βάση και πηγή πληροφόρησης για την ορθότερη λήψη αποφάσεων- συνδέονται άμεσα με τη λογική που διέπει την κατάρτιση προϋπολογισμού βάσει απόδοσης (Ρωσσίδης, 2012).

Αλλωστε, από τις επτά διαστάσεις του ΝΔΜ, όπως προσδιορίζονται από τον Hood (1995), η τέταρτη σχετίζεται με την κατάρτιση προϋπολογισμού εστιασμένου στα αποτελέσματα και την εξοικονόμηση πόρων ενώ ως έβδομη διάσταση εμφανίζεται η έμφαση στις εκροές και τα αποτελέσματα (Jansen, 2008).

Η μεταφορά πρακτικών διαχείρισης από τον ιδιωτικό στο δημόσιο τομέα ως μέσο για τη βελτίωση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας του τελευταίου και οι βασικές αξίες του ΝΔΜ, οικονομικότητα, αποδοτικότητα, αποτελεσματικότητα, νομιμότητα, λογοδοσία, συνιστούν ιδέες από τις οποίες εμφορείται ο προϋπολογισμός επιδόσεων τόσο στην πρώιμη μορφή του όσο και στις μεταγενέστερες μεταλλάξεις του (Ρωσσίδης, κ.α., 2020).

Το ΝΔΜ εμφανίζεται επί της ουσίας ως διάδοχο κίνηση προγενέστερων μεταρρυθμιστικών παραλλαγών του προϋπολογισμού επιδόσεων, όπως το σύστημα προϋπολογισμού επί τη βάση προγραμμάτων (planning-programming budgeting system - PPBS) και το σύστημα προϋπολογισμού από μηδενική βάση (zero-based budgeting- ZBBS). Για το λόγο αυτό, το ευρύτερο φάσμα των εφαρμογών του ΝΔΜ, οι οποίες εκτείνονται σε όλο το φάσμα της οργάνωσης και της διοίκησης, ευδοκίμησε στις χώρες εκείνες που είχαν ήδη εμπειρία εφαρμογής των συστημάτων αυτών. (Ρωσσίδης, 2012).

Ο προϋπολογισμός επιδόσεων, στο πλαίσιο των διαφόρων προσπαθειών εφαρμογής του, εμφανίζεται σε διαφορετικές μορφές μεταρρυθμίσεων που μπορούν να ενταχθούν σε τρεις ομάδες: 1) μεταρρυθμίσεις σχετιζόμενες με τον πυρήνα του μοντέλου δηλαδή τις βασικές διαδικασίες κατάρτισης και εφαρμογής του προϋπολογισμού 2) μεταρρυθμίσεις σχετιζόμενες με την επέκταση του μοντέλου εκτός των βασικών διαδικασιών κατάρτισης οι οποίες ωστόσο επηρεάζουν τις δημοσιονομικές αποφάσεις που σχετίζονται με την εφαρμογή του προϋπολογισμού 3) μεταρρυθμίσεις τοποθετούμενες εκτός του δημοσιονομικού πλαισίου (Schick, 2014).

Στον πυρήνα του μοντέλου κυριαρχούν, στις σύγχρονες μελέτες και πρακτική δύο μορφές μεταρρυθμίσεων: η μια φιλοδοξεί να αλλάξει τους δημοσιονομικούς κανόνες βασίζοντας τις δημοσιονομικές αποφάσεις που λαμβάνονται στο πλαίσιο της κατάρτισης του προϋπολογισμού και της κατανομής των κονδυλίων σε πραγματικά ή αναμενόμενα αποτελέσματα. Η άλλη εισάγει και αξιοποιεί κατά την κατάρτιση και κατανομή του προϋπολογισμού, πληροφορίες σχετικές με εκροές και αποτελέσματα χωρίς μεταβολή των δημοσιονομικών κανόνων, προσδίδοντας στον προϋπολογισμό επιδόσεων έναν χαρακτήρα επικουρικό.

Οι απόψεις περί των δύο μορφών μεταρρυθμίσεων αναπτύχθηκαν σε δύο εκδόσεις του 2007. μία του Marc Robinson, πρώην στελέχους του ΔΝΤ, που υποστηρίζει την κανονιστική σύνδεση δημόσιων πόρων με τα αποτελέσματα επισημαίνοντας την ανάγκη προηγούμενων ριζικών αλλαγών στις δημοσιονομικές πρακτικές, ενώ η δεύτερη μορφή μεταρρύθμισης υποστηρίζεται από τον ΟΟΣΑ σε σχετική έκθεση του 2007, αλλά και σε μεταγενέστερες εκθέσεις (Schick, 2014). Στο πλαίσιο μάλιστα των εν λόγω εκθέσεων, οι οποίες βασίζονται σε έρευνες και μελέτες επί των ακολουθούμενων πρακτικών στις χώρες του ΟΟΣΑ, συστηματοποιείται η περιγραφή τριών τύπων προϋπολογισμού επιδόσεων :

- Προϋπολογισμός όπου γίνεται παρουσίαση των στοιχείων επίδοσης (Presentational Performance Budgeting) χωρίς οι σχετικές πληροφορίες να παίζουν ρόλο στη λήψη των δημοσιονομικών αποφάσεων ενώ η χρήση τους περιορίζεται σε μια άσκηση διαφάνειας και η αξιοποίησή τους σε σκοπούς λογοδοσίας και δημόσιου διαλόγου
- Προϋπολογισμός επί τη βάση των στοιχείων επίδοσης (Performance Informed Budgeting) όπου οι σχετικές πληροφορίες εμφανίζονται με συστηματικό τρόπο αποτελώντας μέρος των βασικών κειμένων του προϋπολογισμού με στόχο τη διευκόλυνση των υπεύθυνων χάραξης πολιτικής χωρίς και πάλι αυτόματη σύνδεση μεταξύ επιπέδων επιδόσεων και χρηματοδότησης
- Προϋπολογισμός άμεσα συνδεδεμένος με τις επιδόσεις (Direct Performance Budgeting) όπου οι πληροφορίες περί των μονάδων απόδοσης έχουν άμεσες επιπτώσεις στις κατανομές των κονδυλίων του προϋπολογισμού.

Οι μεταρρυθμίσεις που συνιστούν επέκταση του μοντέλου σχετίζονται με ένα διευρυμένο φάσμα διαδικασιών που δεν περιορίζονται στις διαδικασίες κατάρτισης του προϋπολογισμού, εντάσσονται ωστόσο στο δημοσιονομικό τομέα και έχουν στόχο να βελτιώσουν την απόδοση των δημοσίων υπηρεσιών. Σε αυτές εντάσσονται η αξιολόγηση των προγραμμάτων και η αναθεώρηση των δαπανών (spending review). Με την εφαρμογή των διαδικασιών αυτών, οι οποίες είναι συνυφασμένες με καταστάσεις δημοσιονομικής κρίσης, επιχειρείται η εισαγωγή κριτηρίων απόδοσης σε αποφάσεις περικοπής ή περιορισμού δαπανών (Schick, 2014). Στο πλαίσιο αυτού του τύπου μεταρρυθμίσεων προσδιορίστηκε από τον ΟΟΣΑ ένας τέταρτος τύπος προϋπολογισμού επιδόσεων: ο προϋπολογισμός διαχείρισης της απόδοσης (Managerial Performance Budgeting) όπου οι πληροφορίες για την απόδοση αξιοποιούνται για εσωτερικούς σκοπούς διαχείρισης και λογοδοσίας, χωρίς η σύνδεση με την κατανομή των κονδυλίων να βρίσκεται στο επίκεντρο (Downes, 2017)

Εκτός του στενού δημοσιονομικού πλαισίου, τα σύγχρονα συστήματα προϋπολογισμού επιδόσεων αναπτύσσουν έμμεσες λειτουργίες. Ως τέτοια νοείται η αξιοποίηση των πληροφοριών που συλλέγονται σχετικά με εκροές και αποτελέσματα για την παρακολούθηση των κοινωνικοοικονομικών εξελίξεων εκ μέρους των κυβερνήσεων αλλά και ως εργαλείο λογοδοσίας αυτών αναφορικά με την επίτευξη στρατηγικών στόχων και στόχων πολιτικής. Επιπρόσθετα, σε ορισμέ-

νες χώρες και σε τοπικό επίπεδο, ο προϋπολογισμός επιδόσεων αξιοποιείται ως μορφή συμμετοχικού προϋπολογισμού (Participatory Budgeting – PARB). Αυτή η μορφή περιλαμβάνει τη δυνατότητα επίσημης συμμετοχής πολιτών και ομάδων σε συζητήσεις και αποφάσεις σχετικές με δημόσιες δαπάνες (Schick, 2014).

Επισημαίνεται ότι οι οικονομικές συνθήκες που επικρατούσαν κατά την αρχική εφαρμογή του προϋπολογισμού επιδόσεων διαφέρουν από τις συνθήκες που επικρατούσαν κατά την εφαρμογή των σύγχρονων μορφών του. Στόχος της πρώιμης εφαρμογής του ήταν να αξιοποιηθεί ως εργαλείο για την ορθολογική κατανομή των μερισμάτων της ανάπτυξης ενώ σε εποχές δημοσιονομικής στασιμότητας ή/και συρρίκνωσης καλείται να αξιοποιηθεί για την ανακατανομή πόρων από λιγότερο σε περισσότερο παραγωγικές χρήσεις καθώς και για την τεκμηρίωση αποφάσεων περικοπής δαπανών (Schick, 2014).

3. Προϋπολογισμός επιδόσεων. Μια κριτική προσέγγιση

Οι κύριες δυσκολίες που συνάντησε η εφαρμογή του προϋπολογισμού επιδόσεων, στις διάφορες μορφές του, σχετίζονται με τη δυσκολία συμφωνίας των εμπλεκόμενων μερών ως προς τους στόχους και τις προτεραιότητες, με τον προσδιορισμό κατάλληλων μεθόδων μέτρησης της απόδοσης αλλά και με την αντίδραση στην έννοια της μέτρησης της απόδοσης (Mauro et al., 2019).

Ως ιδιαίτερη πρόκληση αναδεικνύεται η προσπάθεια αξιοποίησης ενός μεγάλου αριθμού πληροφοριών για επιδόσεις στο πλαίσιο της χρονικά περιορισμένης ετήσιας διαδικασίας του προϋπολογισμού. Για αντικειμενικούς λόγους, η προσπάθεια αυτή μπορεί τελικά να αξιοποιήσει περιορισμένο μόνο αριθμό από τις πληροφορίες αυτές και κατά συνέπεια να οδηγήσει στην απαξίωση του προϋπολογισμού επιδόσεων (Schick, 2014).

Παράλληλα, πρόσθετες δυσκολίες προκύπτουν από τις σημαντικές επενδύσεις σε πληροφοριακά και λογιστικά συστήματα που προ-απαιτούνται για την άντληση ορθών δεδομένων/πληροφοριών καθώς και η ανάγκη συντονισμού με άλλα εργαλεία όπως η λογιστική δεδουλευμένης βάσης (Mauro et al., 2019).

Βασικό εμπόδιο στην καθιέρωση του προϋπολογισμού επιδόσεων εκπροσωπούν οι ανελαστικές δαπάνες των εθνικών προϋπολογισμών οι οποίες δεν μπορούν να κατανεμηθούν με κριτήρια επιδόσεων. Οι δαπάνες αυτές εκπροσωπούν τα τρία τέταρτα των δημοσίων δαπανών στις χώρες του ΟΟΣΑ περιορίζοντας αξιοσημείωτα τον διαθέσιμο για κατανομή βάσει αποτελεσμάτων δημοσιονομικό χώρο. Η πολιτική επιρροή αποτελεί ομοίως εμπόδιο καθώς τα περί αποτελεσμάτων δεδομένα αποτελούν ένα μόνο υποσύνολο των παραγόντων που λαμβάνουν υπόψη τους οι πολιτικές ηγεσίες όταν παίρνουν δημοσιονομικές αποφάσεις, χωρίς μάλιστα να είναι και το σημαντικότερο. Τέλος, δεν πρέπει να υποτιμάται ο ανθρώπινος παράγοντας με την έννοια της ύπαρξης ή μη μιας κουλτούρας απόδοσης των εμπλεκόμενων φορέων σε συνδυασμό με ένα σύστημα συντονισμού και επικοινωνίας των φορέων αυτών το οποίο πρέπει να λειτουργεί αποτελεσματι-

κά. Τα προαναφερόμενα συνιστούν σημαντικούς παράγοντες για την επιτυχία ή την αποτυχία της εφαρμογής των μεταρρυθμίσεων (Schick, 2014).

Οι μελέτες περίπτωσης που διεξήγαγε κατά κύριο λόγο ο ΟΟΣΑ καταδεικνύουν ότι ο προϋπολογισμός επιδόσεων εφαρμόστηκε, εν γένει, ως μέρος ευρύτερων προγραμμάτων μεταρρυθμίσεων, δημοσιονομικού και μη χαρακτήρα, μεταφέροντας το μήνυμα της απόδοσης σε ένα ευρύ φάσμα κυβερνητικών δραστηριοτήτων και διαδικασιών (Schick, 2014).

Όπως ήδη αναφέρθηκε, οι προσπάθειες εφαρμογής υπήρξαν άλλοτε επιτυχείς και άλλοτε όχι. Χαρακτηριστικά μνημονεύεται η «στρατηγική αξιολόγησης» την οποία εφάρμοσε η κυβέρνηση της Αυστραλίας στα τέλη της δεκαετίας του 1980 και η οποία απαιτούσε από τα Υπουργεία να προγραμματίζουν αξιολογήσεις των προγραμμάτων τους με επίσημη δημοσίευση των αποτελεσμάτων της αξιολόγησης, και η οποία σημείωσε σημαντική επιτυχία. Η «στρατηγική αξιολόγησης» περιλάμβανε και ετήσια έκθεση αναφορικά με το βαθμό στο οποίο τα αποτελέσματα της αξιολόγησης τροφοδοτούσαν τις αποφάσεις για τον προϋπολογισμό (Schick, 2014).

Αντιθέτως, η προσπάθεια της Ιταλίας που ξεκίνησε στις αρχές του 2000 με ένα σύνολο παρεμβάσεων με στόχο να δρομολογήσουν μια διαδικασία εξέλιξης του εθνικού προϋπολογισμού ώστε να ενισχυθεί η σύνδεση των προς κατανομή πόρων με τις ανάγκες, υπήρξε ανεπιτυχής παρά το γεγονός ότι η προσπάθεια αυτή θωρακίσθηκε με κανονιστικές ρυθμίσεις (νέα ταξινόμηση δαπανών του προϋπολογισμού σε αποστολές και προγράμματα τα οποία καθορίζονταν από στόχους προς επίτευξη). Σύμφωνα με την ανάλυση των συνεντεύξεων κρίσιμων εμπλεκόμενων μερών, τα αίτια της αποτυχίας αποδίδονται στην υποτίμηση του προβλήματος καθορισμού της μέτρησης των αποτελεσμάτων των δημοσίων πολιτικών, στην έλλειψη επικοινωνίας των σκοπών και των στόχων της εφαρμοσθείσας δημοσιονομικής πρακτικής, και στην έλλειψη υιοθέτησης της μεταρρύθμισης. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα υποχρεώσεις στο πλαίσιο της εφαρμογής της όπως π.χ η συστηματική υποβολή εκθέσεων επιδόσεων, να αντιμετωπιστεί ως «άχρηστη γραφειοκρατική υποχρέωση» (Mauro et al., 2019).

Ο προϋπολογισμός επιδόσεων, παρά το γεγονός ότι αποτελεί ένα καινοτόμο εργαλείο για τη δημόσια διοίκηση, δεν έχει ενσωματωθεί πλήρως στις βασικές διαδικασίες προϋπολογισμού. Ειδικότερα, τα δύο τρίτα των χωρών του ΟΟΣΑ έχουν εκδώσει ορισμούς και οδηγίες για την κατάρτιση προϋπολογισμού επιδόσεων, λιγότερες έχουν τυποποιήσει μεθόδους για την υποβολή πληροφοριών για επιδόσεις στην αρμόδια για τον προϋπολογισμό αρχή ενώ ελάχιστες διαθέτουν σύστημα αξιολόγησης των επιδόσεων ή τυποποιημένο σύνολο δεικτών επιδόσεων.

Ωστόσο, η επέκτασή του σε πεδία όπως η παρακολούθηση των κοινωνικοοικονομικών τάσεων και η μέτρηση της προόδου στην επίτευξη στρατηγικών στόχων, έχει ενισχύσει την αξιοποίησή του ως εργαλείο λογοδοσίας και τεκμηρίωσης ορθολογικών δημοσιονομικών και πολιτικών αποφάσεων των κυβερνήσεων. Έτσι, υπερβαίνοντας τα όρια μιας διαδικασίας κατανομής δημόσιων πόρων, αναδεικνύεται μέσο πολιτικής διαχείρισης και διαφάνειας (Schick, 2014).

4. Η επίτευξη αποτελεσμάτων στο πλαίσιο της δημοσιονομικής διακυβέρνησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Παρά το γεγονός ότι ο προϋπολογισμός της ΕΕ φέρει ισχυρά στοιχεία προϋπολογισμού επιδόσεων, το νομικό πλαίσιο που τον διέπει και οι διαδικασίες κατάρτισης που προβλέπονται καθιστούν δυσχερή την ένταξή του σε κάποιον από τους τύπους που έχουν συστηματοποιηθεί από τον ΟΟΣΑ.

Για την ακρίβεια, ο ενωσιακός προϋπολογισμός συγκεντρώνει στοιχεία όλων των τύπων. Στα έγγραφα που τον συνοδεύουν ενσωματώνονται κατά τρόπο συστηματικό, πληροφορίες αναφορικά με τις επιδόσεις οι οποίες αξιοποιούνται για λόγους διαφάνειας και λογοδοσίας. Οι πληροφορίες αυτές αξιοποιούνται επίσης στο πλαίσιο εσωτερικών διαδικασιών για σκοπούς διαχειριστικούς και ειδικότερα για την παρακολούθηση των προγραμμάτων, και την εσωτερική ιεράρχηση προτεραιοτήτων.

Πρόκειται λοιπόν για ένα ιδιαίτερο σύστημα, με έντονα τα χαρακτηριστικά της διαφάνειας και του πλούτου πληροφοριών, του οποίου η πολυπλοκότητα απηχεί τον πολυεπίπεδο χαρακτήρα των δράσεων της ΕΕ (Downes et al., 2017).

4.1 Ιστορική Εξέλιξη και Διαδικασίες - Τα στοιχεία προϋπολογισμού επιδόσεων

Η κατάρτιση του προϋπολογισμού της ΕΕ συνιστά μια διακριτή νομοθετική διαδικασία βασιζόμενη στη Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (εφεξής ΣΛΕΕ) ενώ οι λεπτομερείς κανόνες περιλαμβάνονται στον Δημοσιονομικό Κανονισμό (εφεξής ΔΚ).

Το σχέδιο προϋπολογισμού καταρτίζεται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή (εφεξής Επιτροπή), ενώ η αρμόδια για τον προϋπολογισμό Αρχή στην οποία υποβάλλεται προς έγκριση το σχέδιο προϋπολογισμού, είναι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο. Ο ενωσιακός προϋπολογισμός καταρτίζεται και εκτελείται ετησίως μέσα σε ένα πλαίσιο καθορισμένων από την αρμόδια για τον προϋπολογισμό Αρχή για μια περίοδο επτά ετών, ανωτάτων ορίων δαπανών για τους κύριους τομείς δαπανών, το Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο (εφεξής ΠΔΠ) (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 2024).

Η εκτέλεση του προϋπολογισμού πραγματοποιείται υπό την ευθύνη της Επιτροπής, από την ίδια σε συνεργασία με τα κράτη μέλη καθώς το 80% περίπου του προϋπολογισμού διατίθεται στα κράτη μέλη και υλοποιείται υπό καθεστώς «επιμερισμένης διαχείρισης»

Η ετήσια διαδικασία ολοκληρώνεται με τη διαδικασία της απαλλαγής της Επιτροπής για την εκτέλεση του προϋπολογισμού, η οποία δίδεται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατόπιν συστάσεως του Συμβουλίου και αφού ληφθούν υπόψη η Ετήσια Έκθεση και η Δήλωση Αξιοπιστίας (Statement of Assurance-Declaration d'Assurance-DAS) του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου (εφεξής ΕΕΣ). Ας επισημανθεί ότι στις Ετήσιες Εκθέσεις του ΕΕΣ περιλαμβάνεται ειδικό κεφάλαιο με θέμα «Επίτευξη αποτελεσμάτων από τον προϋπολογισμό της ΕΕ» (Downes et al., 2017).

Βασικά στοιχεία που συνέδεν τον προϋπολογισμό με τις επιδόσεις είχαν θεσμοθετηθεί στο ενωσιακό νομικό πλαίσιο ήδη από το 1968, και συγκεκριμένα στον ΔΚ, με τη μνεία των αρχών της οικονομίας και της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης. Στην πορεία, το 1990, περιλήφθηκε στο ίδιο νομικό κείμενο η απαίτηση για προσδιορισμό στόχων ποσοτικού χαρακτήρα για τις ανάγκες της εκτέλεσης του προϋπολογισμού αλλά και για την παρακολούθηση της υλοποίησής του. Επίσης, θεσπίστηκε η υποχρέωση για *ex ante* και *ex post* αξιολόγηση των προγραμμάτων και των δράσεων ενώ ενισχύθηκε η περιγραφή των διαδικασιών παρακολούθησης και παρουσίασης στοιχείων εκ μέρους της Επιτροπής. Τέλος, στο πλαίσιο της ανάγκης παροχής διασφάλισης αναφορικά με τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση, η Επιτροπή αποκτά υποχρέωση παρακολούθησης των στόχων δυνάμει δεικτών καθώς και υποχρέωση υποβολής ετήσιας έκθεσης στην αρμόδια Αρχή.

Το 2015, η Πρωτοβουλία της Επιτροπής Juncker για την Εστίαση του Προϋπολογισμού στα Αποτελέσματα (Budget Focused On Results Initiative - BFOR) σηματοδοτεί την προτεραιότητα που αποδίδει η Επιτροπή στην προβολή της προστιθέμενης αξίας της δράσης της και στη διαμόρφωση νοοτροπίας συσχετισμού της χρηματοδότησης με τις επιδόσεις. Για την υλοποίηση της Πρωτοβουλίας συγκροτήθηκε *ad hoc* δίκτυο Επιτρόπων υπό την προεδρία της τότε αντιπροέδρου Kristalina Georgieva, ενώ δόθηκε βαρύτητα στην επικοινωνιακή διάσταση του προϋπολογισμού, ως στοιχείου δημόσιας λογοδοσίας (Downes et al., 2017).

Στην τροποποίηση του ΔΚ το 2018, εισήχθη η υποχρέωση παρουσίασης των δεικτών επιδόσεων στο ΕΚ, ενώ θεσμοθετήθηκε η χρηματοδοτικό μοντέλο της Χρηματοδότησης μη Συνδεδεμένης με Δαπάνες (Financing Not Linked to Costs - FNLC) (ΕΕΣ, 2019), για το οποίο αναλυτικότερα αναφορά γίνεται παρακάτω.

Εστιάζοντας στα στοιχεία επιδόσεων του προϋπολογισμού της ΕΕ σταχυολογούνται οι Δηλώσεις Επιδόσεων των προγραμμάτων (Program Performance Statements) οι οποίες συνοδεύουν το σχέδιο προϋπολογισμού και παρουσιάζουν μια επισκόπηση της υλοποίησης των προγραμμάτων και των επιδόσεων παρέχοντας πληροφορίες αναφορικά με τη συμβολή των προγραμμάτων στους στρατηγικούς στόχους και προτεραιότητες της ΕΕ.

Όπως ήδη αναφέρθηκε, το ΕΕΣ, σε ξεχωριστό κεφάλαιο των Ετησίων Εκθέσεων που συνοδεύουν τη Δήλωση Αξιοπιστίας στο πλαίσιο της ετήσιας διαδικασίας απαλλαγής, εξετάζει την ποιότητα του πλαισίου επιδόσεων ενώ παραθέτει και ζητήματα επιδόσεων τα οποία έχουν καταγραφεί στο πλαίσιο των Ειδικών Εκθέσεων που εκπονεί. Ταυτόχρονα, μεγάλο μέρος της ελεγκτικής του δραστηριότητας αποτελούν οι έλεγχοι επιδόσεων οι οποίοι στόχο έχουν την εξέταση της εφαρμογής της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης των δαπανών της ΕΕ (Downes et al., 2017).

Τέλος, σύμφωνα με το κανονιστικό πλαίσιο των προσφάτων ΠΔΠ, η ροή των χρηματοδοτήσεων των ΕΔΕΤ συσχετίζεται με την εφαρμογή των συστάσεων που απευθύνονται σε κάθε κράτος μέρος στο πλαίσιο των μηχανισμών οικονομικής διακυβέρνησης της ΕΕ, γνωστών ως Ευρωπαϊκό Εξάμηνο. Ο συσχετισμός αυτός αποτελεί μια προσπάθεια συντονισμού και σύνδεσης της δημοσιονομικής πολιτικής με την πολιτική οικονομικών μεταρρυθμίσεων και την επενδυτική πολιτική (Downes et al., 2017).

4.2 Ο προσανατολισμός στα αποτελέσματα – τα μέσα για την επίτευξή του στο πεδίο της Πολιτικής Συνοχής

Οι στόχοι της ΠΣ τοποθετούνται, ήδη από τη Συνθήκη της Ρώμης, στο στενό πυρήνα των αξιών του ευρωπαϊκού οικοδομήματος. Ο στόχος της περιφερειακής σύγκλισης, του περιορισμού των ανισοτήτων και της υστέρησης των λιγότερο ευνοημένων περιοχών αποτελούν επίκαιρους και πρωταρχικούς στόχους (European Commission, 2024a).

Διαχρονικά, η ΠΣ στήριξε κάθε βήμα ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης συνιστώντας κρίσιμο πυλώνα και δημόσιο αγαθό, ενώ μέσω των κανόνων της που θεσπίστηκαν ενιαία, για όλα τα κράτη μέλη και περιφέρειες, εισάγονται συνεχώς νέες διαδικασίες, οργανωτικές ρυθμίσεις, πολιτικές προτεραιότητες, που συνιστούν μάθηση ακόμη και πολιτιστική αλλαγή για τα κράτη μέλη. (Paulverari, 2024). Ο όγκος των πόρων που κατευθύνονται στη χρηματοδότηση της ΠΣ ο οποίος ανέρχεται στο 30-35% κάθε ΠΔΠ, σηματοδοτεί το ύψος των προσδοκώμενων ωφελειών για τους πολίτες και αιτιολογεί τον σταθερό προσανατολισμό της ΠΣ στις επιδόσεις. Συγκεκριμένα, ο προσανατολισμός στις επιδόσεις εκφράζεται ρητά ως στόχος, ήδη, στο βασικό κανονιστικό πλαίσιο της ΠΣ, τον Κανονισμό Κοινών Διατάξεων (ΚΚΔ) της περιόδου 2014-2020 (Καν.1303/2013 αιτιολ. σκέψεις 3, 16 και 23). Ομοίως, διατυπώνεται σε πολλά σημεία του ΚΚΔ της περιόδου 2021-2027 και συναρτάται με τη θέσπιση συγκεκριμένων μέσων επίτευξης και παρακολούθησης των επιδόσεων (Καν.2021/1060 αιτιολ. σκέψεις 23, 25, 34, 42).

Οι προτεραιότητες που χρηματοδοτούνται από τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία (εφεξής ΕΔΕΤ) της ΠΣ αντανακλούν τους στόχους των στρατηγικών πλαισίων της ΕΕ όπως αυτοί αποτυπώνονται στα αντίστοιχα εμβληματικά κείμενα : Στρατηγική Λισαβόνας (2000-2010), «Ευρώπη 2020» (2010-2020). Για την περίοδο 2021-2027 δεν διατυπώνεται αντίστοιχο κεντρικό κείμενο στρατηγικής ωστόσο διατυπώνονται πέντε στρατηγικοί στόχοι στον ΚΚΔ (Καν. 2021/1060 αρθ.5 παρ.1), ενώ κείμενα στρατηγικών κατευθύνσεων αποτελούν η Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία (2019) και οι πολιτικές κατευθύνσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής 2019-2024.

Οι βασικές προβλέψεις του ΚΚΔ για την εστίαση της χρηματοδότησης στις επιδόσεις στην ΠΣ είναι το πλαίσιο επιδόσεων και οι μηχανισμοί παροχής κινήτρων για τη σύνδεση της χρηματοδότησης με τις επιδόσεις. Ως μηχανισμοί παροχής κινήτρων νοούνται οι εκ των προτέρων αιρεσιμότητες και οι αναγκαίοι πρόσφοροι όροι, το αποθεματικό επίδοσης και η ενδιάμεση επανεξέταση, τα μοντέλα χρηματοδότησης βάσει επιδόσεων (ΕΕΣ, 2021).

4.2.1 Πλαίσιο Επιδόσεων

Η διαμόρφωση πλαισίου για τη μέτρηση των επιδόσεων συνιστά υποχρέωση των κρατών μελών μέσω της πρόβλεψης δεικτών εισροής (χρηματοοικονομικών δεικτών), δεικτών εκροής (κοινών ή ειδικών), βασικών σταδίων υλοποίησης και δεικτών αποτελέσματος στα επιχειρησιακά προγράμματα προκειμένου να καθίσταται εφικτή η συλλογή συγκεντρωτικών στοιχείων και η παρουσίαση συνολικής εικόνας καθώς και συγκρίσεις επιδόσεων των προγραμμάτων στο εσωτερικό

κάθε κράτους αλλά και μεταξύ κρατών μελών, ορόσημων (ενδιάμεσων στόχων) και τελικών στόχων. Το πλαίσιο επιδόσεων συνδέει κάθε επενδυτική προτεραιότητα με δείκτες, ορόσημα (ενδιάμεσους στόχους) και τελικούς στόχους στο πέρας του ΠΔΠ.

Οι προβλέψεις για το εν λόγω πλαίσιο, μεταξύ των οποίων και ο υποχρεωτικός χαρακτήρας, βελτιώθηκαν αξιοσημείωτα στο ΠΔΠ 2014-2020 και ενισχύθηκαν περαιτέρω στο ΠΔΠ 2021-2027. Οι βελτιώσεις αυτές συνίστανται στην οριοθέτηση της έννοιας των δεικτών εκροής και αποτελέσματος, στην πρόβλεψη κοινών δεικτών εκροής και αποτελέσματος για όλα τα Ταμεία της ΠΣ, στην εναρμόνιση του ορισμού των δεικτών εκροής και αποτελέσματος μεταξύ των Ταμείων.

Το ενωσιακό κανονιστικό πλαίσιο παρέχει οδηγίες μεθοδολογικού χαρακτήρα για τα κράτη μέλη και προβλέπει την παρακολούθηση της πορείας των δεικτών και των οροσήμων μέσω σειράς εκθέσεων που υποβάλλουν τα κράτη μέλη στην Επιτροπή. Επίσης, προβλέπεται η δυνατότητα αναστολής των πληρωμών εκ μέρους της Επιτροπής ή/και επιβολής δημοσιονομικών διορθώσεων σε περίπτωση σοβαρής αδυναμίας επίτευξης κάποιων κρίσιμων οροσήμων, εφόσον το κράτος μέλος δεν έχει λάβει μέτρα για την αντιμετώπιση των αδυναμιών (ΕΕΣ, 2017β).

Παρά τη θετική αξιολόγηση της διαρκούς βελτίωσης του πλαισίου επιδόσεων (ΕΕΣ, 2018), ο καθορισμός μεγάλου αριθμού δεικτών εκ μέρους των κρατών μελών ενέχει τον κίνδυνο παραγωγής ενός υπερβολικού όγκου στοιχείων που δεν μπορούν να αξιοποιηθούν των οποίων η τήρηση επιβαρύνει διοικητικά υπέρμετρα τους εμπλεκόμενους παράγοντες χωρίς το αντίστοιχο όφελος. Στην περίοδο 2014-2020 τα κράτη μέλη καθόρισαν 9000 δείκτες οι περισσότεροι εκ των οποίων ήταν ειδικοί ανά πρόγραμμα δείκτες, με αποτέλεσμα να μην συμβάλουν στην παραγωγή συγκεντρωτικών στοιχείων και εν τέλει να μην είναι χρήσιμοι για λήψη δημοσιονομικών αποφάσεων ιδίως σε επίπεδο στρατηγικό. Ο ίδιος κίνδυνος ελλοχεύει και για την περίοδο 2021-2027 καθώς διατηρήθηκε η δυνατότητα να καθορίζονται ειδικοί δείκτες ανά πρόγραμμα (ΕΕΣ, 2019).

Παράλληλα, εντοπίζονται σημαντικές διακυμάνσεις στην ποιότητα και τη μεθοδολογία των δεικτών και οροσήμων καθώς και αδυναμία να οδηγήσουν σε συγκρίσιμα αποτελέσματα. Έχει επίσης σχολιασθεί η πρακτική της θέσπισης τιμών-στόχων σε επίπεδα χαμηλά προκειμένου να διευκολυνθεί η επίτευξή τους. Τέλος, έχει αμφισβητηθεί η καταλληλότητα διαφόρων δεικτών να παράσχουν μια πραγματική εικόνα αναφορικά με την επίτευξη των προσδοκώμενων αποτελεσμάτων. Αναφέρεται ως παράδειγμα ένας από τους κλασσικούς δείκτες εκροής οδικών έργων, το μήκος του οδικού τμήματος που κατασκευάζεται, ως μη δυνατό να εκφράσει την επίτευξη των απώτερων στόχων για τους οποίους προτάθηκε η κατασκευή του δρόμου. Έτσι, η χρήση των δεικτών έχει μεν λειτουργήσει ως εργαλείο για την επιτάχυνση των δαπανών και ως ένα από τα εργαλεία αξιολόγησης των έργων της ΠΣ χωρίς ωστόσο να έχει κατορθώσει να μετατρέψει τη λογική της συμμόρφωσης προς τους κανόνες σε μια προσέγγιση των αποτελεσμάτων (Darvas et al, 2019).

4.2.2. Εκ των Προτέρων Αιρεσιμότητες (ΕΠΑ) - Αναγκαίοι Πρόσφοροι Όροι

Πρόκειται για μια καινοτόμα πρόβλεψη του πλαισίου της περιόδου 2014-2020 η οποία αφορά την κάλυψη αναγκαίων προαπαιτούμενων και έχει ως στόχο τη διασφάλιση της ετοιμότητας των κρατών μελών για αποδοτική και αποτελεσματική αξιοποίηση της ενωσιακής χρηματοδότησης (ΕΕΣ, 2017α).

Οι εκ των προτέρων αιρεσιμότητες έπρεπε να αξιολογηθούν για την εκπλήρωσή τους από τα ίδια τα κράτη μέλη στην αρχή της προγραμματικής περιόδου, και σε περίπτωση μη εκπλήρωσης να εκπονηθούν σχετικά δράσης, ενώ η μη ολοκλήρωση των σχεδίων δράσης μπορούσε να οδηγήσει σε αναστολή των πληρωμών. Σε επίπεδο ΕΕ, κατά το στάδιο έγκρισης των επιχειρησιακών προγραμμάτων, μόνο δύο χώρες (Αυστρία, Δανία) πληρούσαν όλες τις ΕΠΑ των προγραμμάτων τους ενώ το ένα τρίτο των ΕΠΑ δεν είχε εκπληρωθεί. Στο τέλος της περιόδου, ανεστάλησαν οι πληρωμές ενός μόνο προγράμματος (Ιταλία) που δεν είχε εκπληρώσει το σχετικό σχέδιο δράσης ενώ περί τα τέλη του 2020 υπήρχαν προγράμματα που ακόμη δεν είχαν εκπληρώσει τα σχέδια δράσης (Κύπρος) (ΕΕΣ, 2021).

Προφανώς σε αυτό συνέβαλε το ότι τα ίδια τα κράτη μέλη (13 κράτη μέλη μεταξύ των οποίων και η Ελλάδα), επέβαλαν από μόνα τους αναστολές σε συνολικά 78 προγράμματα με τις σχετικές πληρωμές να ανέρχονται στο 2% της χρηματοδότησης σε ΕΤΠΑ/ΤΣ και στο 3,5% σε ΕΚΤ (ΕΕΣ, 2017α).

Ένα εντοπισμένο πρόβλημα των ΕΠΑ υπήρξε το γεγονός ότι στο κανονιστικό πλαίσιο της περιόδου 2014-2020 δεν υπήρξε πρόβλεψη περί διατήρησης των ΕΠΑ μέχρι το τέλος της περιόδου. Το θέμα αυτό αντιμετωπίστηκε στο πλαίσιο της περιόδου. 2021-2027 οπότε και οι ΕΠΑ αντικαταστάθηκαν από τους Αναγκαίους Πρόσφορους Όρους (Enabling Conditions) για τη διατήρηση, ωστόσο των οποίων δεν προβλέπεται ενημέρωση της αρμόδιας για τον προϋπολογισμό Αρχής για την εκπλήρωση των Όρων. Το γεγονός αυτό, παρά την πρόβλεψη της διατήρησής τους μέχρι το τέλος της περιόδου, αποδυναμώνει τη σημασία τους (ΕΕΣ, 2021).

4.2.3. Αποθεματικό επίδοσης - Ενδιάμεση Επανεξέταση

Το Αποθεματικό Επίδοσης προβλεπόταν τόσο στο ΠΔΠ 2000-2006 όσο και στο ΠΔΠ 2007-2013. Ωστόσο στην περίοδο 2014-2020, προβλέφθηκε η αποδέσμευσή του υπό την προϋπόθεση της επίτευξης δεικτών και οροσήμων του υποχρεωτικού πλέον πλαισίου επιδόσεων μέχρι τα τέλη του 2018, στο πλαίσιο της προβλεπόμενης διαδικασίας επανεξέτασης των επιδόσεων κατά το 2019. Η αποδέσμευση του αποθεματικού σε περίπτωση που οι σχετικοί δείκτες καταδείκνυαν μη επίτευξη των τιμών-στόχων των οροσήμων, θα ακολουθείτο από ανακατανομή του αποθεματικού σε άλλους άξονες προτεραιότητας οι οποίοι είχαν επιτύχει τις τιμές-ορόσημο που είχαν τεθεί για τις εκροές τους χωρίς η πιθανότητα ανακατανομής να υπερβαίνει το επίπεδο της χώρας. Ο υποχρεωτικός χαρακτήρας σε συνδυασμό με την επίπτωση της ανακατανομής των πόρων σε περίπτωση μη ικανοποιητικών επιδόσεων, σκιαγραφούν ένα καινοτόμο εγχείρημα σύνδεσης της χρηματοδότησης με τις επιδόσεις. (ΕΕΣ, 2021).

Ωστόσο, διατυπώνονται παρατηρήσεις σχετικά με τον περιορισμένο αντίκτυπο (6% της ενωσιακής χρηματοδότησης των ΕΠ της περιόδου). Παράλληλα επισημαίνεται ότι ο περιορισμός της ανακατανομής των κονδυλίων εντός χώρας δεν σηματοδοτούσε πραγματικό κίνδυνο για τα κράτη μέλη. (Downes et al., 2017).

Ενόψει της επανεξέτασης του 2019 η Επιτροπή έδωσε την ευκαιρία στα κράτη μέλη για τροποποιήσεις του πλαισίου επιδόσεων καθώς και για αναθεωρήσεις των αρχικών τιμών των οροσήμων με την αιτιολογία της χρήσης εσφαλμένων αρχικών υποθέσεων. Η δυνατότητα αυτή αξιοποιήθηκε σε μεγάλο βαθμό από αρκετά κράτη μέλη γεγονός που επέσυρε την έντονη κριτική του ΕΕΣ. Η ανάλυση των στοιχείων κατέδειξε ότι εάν δεν είχε παρασχεθεί στα κράτη μέλη η ευκαιρία αναπροσαρμογής, το ποσοστό των αξόνων προτεραιότητας που δεν θα είχαν επιτύχει τα ορόσημά τους θα είχαν υπερδιπλασιαστεί και μόνο το 56% του Αποθεματικού θα μπορούσε να αποδεσμευθεί. Οι εν λόγω προσαρμογές είχαν ευνοϊκότερο αντίκτυπο στην Πολωνία, την Ισπανία και την Ιταλία ενώ είχαν μηδενικό αντίκτυπο σε Λουξεμβούργο και Φινλανδία (ΕΕΣ, 2021). Επιπροσθέτως, η συντριπτική πλειοψηφία των δεικτών βάσει των οποίων έλαβε χώρα η επανεξέταση σχετιζόταν με τις εκροές (57%), τις εισροές (33,4%), σε μικρό ποσοστό με τα βασικά στάδια υλοποίησης (9,2%) και σε ελάχιστο ποσοστό με τα αποτελέσματα (0,3%). Αυτό καταδεικνύει την εγγενή δυσκολία του εγχειρήματος του προσανατολισμού προς τα αποτελέσματα η οποία εντείνεται από το χαρακτήρα των επενδύσεων, που έχουν τα προγράμματα της ΠΣ, όπου όμως απαιτείται βήθος χρόνου ώστε να καταστεί εφικτή η αποτίμηση των αποτελεσμάτων (ΕΕΣ, 2017α).

Ως επακόλουθο της κριτικής, στην περίοδο 2021-2027 καταργήθηκε το Αποθεματικό Επίδοσης καθώς και η διαδικασία αποδέσμευσής του. Σε αντικατάσταση των μέτρων αυτών προβλέφθηκε Ενδιάμεση Επανεξέταση το 2025 με στόχο την ανακατανομή του 50% της χρηματοδότησης για τα δύο τελευταία χρόνια (2026 & 2027) η οποία θα βασισθεί στην επίτευξη των οροσήμων των προγραμμάτων. (ΕΕΣ, 2021).

4.2.4. Μοντέλα Χρηματοδότησης βάσει επιδόσεων

Στο φάσμα των μηχανισμών παροχής κινήτρων για τον προσανατολισμό στα αποτελέσματα, ιδιαίτερη θέση κατέχουν τα μοντέλα χρηματοδότησης ή αλλιώς οι μορφές με τις οποίες είναι δυνατή η παροχή της συνεισφοράς του ενωσιακού προϋπολογισμού στα έργα και τις δράσεις μέσω των οποίων υλοποιούνται, από τα κράτη μέλη, στόχοι της ΠΣ.

Οι μορφές χρηματοδότησης αφορούν όλα τα καθεστώτα διαχείρισης (άμεση, επιμερισμένη, έμμεση) και είναι οι ακόλουθες :

- η επιστροφή επιλέξιμων δαπανών μετά από την πραγματοποίησή τους με βάση σχετική τεκμηρίωση
- η επιστροφή ποσών τα οποία έχουν υπολογιστεί εκ των προτέρων με την εφαρμογή Επιλογών Απλοποιημένου Κόστους (Simplified Cost Options - εφεξής SCO) προσεγγίζοντας αλλά όχι αντιπροσωπεύοντας το πραγματικό κόστος του έργου και συνδέοντας τις πληρωμές με διαδικασίες και εκροές

- τα Κοινά Σχέδια Δράσης των οποίων η διαχείριση και οι πληρωμές συνδέονται με εκροές, αποτελέσματα και εκπλήρωση όρων χωρίς σύνδεση με το κόστος
- η καταβολή της χρηματοδότησης με κριτήριο την επίτευξη αποτελεσμάτων ή την πλήρωση προϋποθέσεων που έχουν προκαθοριστεί ή αλλιώς «Χρηματοδότηση μη συνδεδεμένη με τις Δαπάνες» (Financing Not Linked to Costs - εφεξής FNLC).

Τα δύο τελευταία μοντέλα χρηματοδότησης είναι τα πλέον καινοτόμα και θεσπίστηκαν, τα Κοινά Σχέδια Δράσης με τις ΚΚΔ της ΠΠ 2014-2020 και το FNLC, το πλέον πρόσφατο μοντέλο, με την τροποποίηση του Δημοσιονομικού Κανονισμού που έλαβε χώρα το 2018 και περιλήφθηκε στις Θεσμικές ρυθμίσεις της ΠΠ 2021-2027. Η καινοτομία τους έγκειται στο ότι συνιστούν γνήσια έκφανση προσανατολισμού του προϋπολογισμού στα αποτελέσματα και στο ότι αποστασιοποιούνται από την παραδοσιακή μορφή χρηματοδότησης (επιστροφή δαπανών που έχουν πραγματοποιηθεί) η οποία επικεντρώνεται στις εισροές (ΕΕΣ, 2021). Το μοντέλο FNLC προαναγγέλλει την εμφάνιση του μοντέλου χρηματοδότησης του καταλυτικού Μηχανισμού Ανάκαμψης και Σταθερότητας.

Τα Κοινά Σχέδια Δράσης, παρά τον καινοτόμο χαρακτήρα τους, δεν αξιοποιήθηκαν σχεδόν καθόλου από τα κράτη εξαιτίας της προδιαγραφής υψηλού προϋπολογισμού που όφειλαν να πληρούν και της περιπλοκότητας της διαδικασίας έγκρισης. Ως επακόλουθο, στην επόμενη ΠΠ τα Κοινά Σχέδια Δράσης καταργήθηκαν. (ΕΕΣ, 2021).

Οι Επιλογές Απλοποιημένου Κόστους (SCO) προβλέφθηκαν ήδη από την ΠΠ 2007-2013 με αρχικό πεδίο εφαρμογής τα έργα του ΕΚΤ. Προϊόντος του χρόνου, το πεδίο αυτό διευρύνεται διαρκώς αποκτώντας υποχρεωτικό χαρακτήρα για πράξεις μικρού προϋπολογισμού (έως 100.000€ στην ΠΠ 2014-2020 και 200.000€ στην ΠΠ 2021-2027) και περισσότερων πηγών χρηματοδότησης (ΕΤΠΑ, ΕΤΘΑ). Τα SCO αποτελούν το δημοφιλέστερο μέχρι τώρα μοντέλο χρηματοδότησης βάσει επιδόσεων. Επί της ουσίας πρόκειται για ένα εργαλείο απλοποίησης της χρηματοδότησης έργων και όχι για ένα καθαυτό εργαλείο σύνδεσης της χρηματοδότησης με τις επιδόσεις. Συνιστούν λοιπόν μια ενδιάμεση κατάσταση καθώς συνεισφέρουν στην εστίαση στις εκροές.

Το μοντέλο FNLC το οποίο μετά από την πρόβλεψή του στο Δημοσιονομικό Κανονισμό, περιλήφθηκε με εκτενέστερες αναφορές και στο κανονιστικό πλαίσιο της ΠΣ, είναι το πλέον διασυνδεδεμένο με όρους ή/και αποτελέσματα. Σύμφωνα με το μοντέλο απαιτείται ο προσδιορισμός των προς επίτευξη στόχων, των όρων ή αποτελεσμάτων που αναμένεται να επιτευχθούν, των χρονοδιαγραμμάτων για την επίτευξή τους, τελικών και τυχόν ενδιάμεσων παραδοτέων, του δείκτη και της μονάδας μέτρησης των αποτελεσμάτων, του μηχανισμού επαλήθευσης της επίτευξης των προσχεδιασμένων αποτελεσμάτων και τέλος, των αρχών που είναι αρμόδιες για τη θέσπιση των αναγκαίων ρυθμίσεων. Ως προς επιστροφή ποσό σε έργο υλοποιούμενο με χρήση FNLC, μπορεί να προσδιορίζεται, για παράδειγμα, το ύψος της εξοικονόμησης σε όρους δημόσιας δαπάνης από την επί-

τευξη των αποτελεσμάτων με το υλοποιούμενο έργο ή το κόστος της δράσης για την τιμή-στόχο των ωφελούμενων από τη δράση, με βάση μακροοικονομικούς δείκτες ή εξειδικευμένους δείκτες της Eurostat.

Το μοντέλο FNLC αναλύεται ως εργαλείο που παρέχει τη μέγιστη δυνατή ευελιξία στους σχεδιαστές χρηματοδοτούμενων έργων και δράσεων και του μέγιστου δυνατού προσανατολισμού στα αποτελέσματα. Άρα αναλύεται ως εργαλείο όχι μόνο χρηματοδότησης αλλά και άσκησης πολιτικής. Ωστόσο, για το λόγο αυτό αλλά και επειδή ο σχεδιασμός έργων με χρήση αυτού του μοντέλου απαιτεί ενδεδειγμένη προετοιμασία, συνίσταται η εφαρμογή του σε έργα και δράσεις τα οποία καλύπτουν αξιόλογο ποσοστό της συνεισφοράς στο οικείο πρόγραμμα (European Commission, 2022).

Η αξιοποίηση του μοντέλου FNLC από τα κράτη μέλη είναι χαρακτηριστικά χαμηλότερη σε σχέση με τα SCO. Στην περίοδο 2014-2020 μόνο η Αυστρία υλοποίησε ένα έργο χρηματοδοτούμενο από το ΕΤΠΑ με χρήση του μοντέλου (ΕΕΣ, 2021).

Αναγνωρίζοντας ως ένα από τα μεγάλα προβλήματα για την αξιοποίηση των προσανατολισμένων στις επιδόσεις μοντέλων, την έλλειψη εξοικείωσης και τις επιφυλάξεις των ενασχολούμενων φορέων στα κράτη μέλη απέναντι στα καινοτόμα στοιχεία των μοντέλων βάσει επιδόσεων, η Επιτροπή έχει ενεργοποιηθεί εκδίδοντας καθοδηγητικά έγγραφα (Κατευθυντήριες Γραμμές και Οδηγίες) στα οποία, μεταξύ άλλων, περιγράφονται πρότυπα έργων με χρήση ιδίως SCO (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2021). Παράλληλα στηρίζει πρωτοβουλίες προς αυτή την κατεύθυνση. Άξια μνείας είναι η προσπάθεια που καταβάλλεται από το Διακρατικό Δίκτυο των ενασχολούμενων με τα SCO προερχόμενη από υπο-ομάδα με ειδικότερο αντικείμενο την Προσανατολισμένη στα αποτελέσματα Διαχείριση στον τομέα του ΕΚΤ. Στην πορεία, το Διακρατικό Δίκτυο έχει διευρύνει το πεδίο του στα λοιπά ΕΔΕΤ (ΕΤΠΑ, ΤΑ, ΕΓΤΑΑ) ενώ κατά τις πλέον πρόσφατες συνεδριάσεις του εργάζεται για την προετοιμασία των μοντέλων που θα εφαρμοστούν στην ΠΣ κατά την μετά το '27 περίοδο (European Commission, 2024d).

Παρά το γεγονός ότι σύμφωνα με τις οικείες διατάξεις του κανονιστικού πλαισίου, η ελεγκτική διαδικασία στην περίπτωση έργων που υλοποιούνται με χρήση μοντέλων βάσει επιδόσεων οφείλει να περιορίζεται στην εξακρίβωση των όρων, των εκρών και των αποτελεσμάτων με την επίτευξη των οποίων συναρτάται η καταβολή της χρηματοδότησης. Έτσι διατηρείται πλήρως για τα κράτη μέλη η υποχρέωση διασφάλισης της υλοποίησης των έργων με τήρηση των κανόνων περί δημοσίων συμβάσεων και κρατικών ενισχύσεων (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2021).

Η επισήμανση αυτή αποτελεί μια από τις αιτίες απροθυμίας και επιφυλάξεων των κρατών μελών για την αξιοποίηση των μοντέλων χρηματοδότησης καθώς ελλοχεύει ο κίνδυνος, η μη επικέντρωση των φορέων του συστήματος διαχείρισης και ελέγχου σε πτυχές της νομιμότητας και κανονικότητας των έργων, να οδηγήσει σε εμφάνιση και εντοπισμό παρατυπιών. Ο εντοπισμός παρατυπιών ενέχει τον κίνδυνο ενεργοποίησης των προβλεπόμενων μηχανισμών αναστολής των πληρωμών ή επιβολής δημοσιονομικών διορθώσεων εκ μέρους της Επιτροπής ή/και του ΕΕΣ, στο πλαίσιο ελέγχων συμμόρφωσης των εν λόγω θεσμικών οργάνων.

Το ΕΕΣ, αν και τοποθετείται ανεπιφύλακτα θετικά υποστηρίζοντας πλήρως την εξάρτηση της χρηματοδότησης από την εκπλήρωση όρων και την επίτευξη αποτελεσμάτων (ΕΕΣ, 2017β), εν τούτοις, στις Εκθέσεις του, εκφράζει έντονες επιφυλάξεις για το κατά πόσο η Επιτροπή έχει διαμορφώσει δικλίδες ώστε να διασφαλίζεται η τήρηση των βασικών κανόνων εσωτερικής αγοράς κατά την εφαρμογή μοντέλων επιδόσεων (ΕΕΣ, 2021).

Συνοψίζοντας κριτικά την ανάλυση των μέσων που έχουν διαμορφωθεί στο πλαίσιο της ΠΣ για τον προσανατολισμό στα αποτελέσματα, αναφέρεται ότι ο εν λόγω προσανατολισμός συνιστά σταθερή στρατηγική επιλογή της ΕΕ, χωρίς ωστόσο να μπορεί κανείς να υποστηρίξει ότι ο ενωσιακός προϋπολογισμός έχει καταστεί προϋπολογισμός επιδόσεων. Σύμφωνα με την ανάλυση, η εξέλιξη στην κατεύθυνση αυτή παραμένει σε εμβρυακό στάδιο. Σε αυτό συμβάλλουν το αυστηρό πλαίσιο που διέπει την ΠΣ σε ό,τι αφορά τη συμμόρφωση προς τους κανόνες της εσωτερικής αγοράς, η καχυποψία της Επιτροπής απέναντι στις χώρες που είναι μεγάλοι λήπτες ενισχύσεων της ΠΣ και η διαρκής κριτική που ασκείται μέσω των αποτελεσμάτων των ελέγχων συμμόρφωσης του ΕΕΣ στο πλαίσιο των οποίων αναδεικνύονται υψηλά σφάλματα σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Το πλέγμα αυτό διαμορφώνει μια ισορροπία που κλείνει προς την προσήλωση στη συμμόρφωση αντί της εστίασης στα αποτελέσματα και τις επιδόσεις. Στο ίδιο πλαίσιο τοποθετείται η ανασφάλεια και η απροθυμία των κρατών μελών να κάνουν χρήση των μοντέλων χρηματοδότησης βάσει επιδόσεων (Paulverari, 2024).

5. Το δημοσιονομικό μοντέλο του Μηχανισμού Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας

Περί τα μέσα του 2020, ως απάντηση στην πανδημική κρίση που είχε ξεσπάσει στις αρχές του ιδίου έτους εξ αιτίας του ιού COVID-19, συμφωνήθηκε στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου (Ιούλιος 2020) η σύσταση ενός νέου μέσου με προσωρινό χαρακτήρα, ονομασία Next Generation EU (εφεξής NGEU) και αξία άνω των 800 δις €, με σκοπό την παροχή συνδρομής ώστε να μετριαστούν οι επιπτώσεις της πανδημίας και να υποστηριχθεί η επανεκκίνηση της οικονομίας των κρατών μελών της ΕΕ. Το κύριο μέρος του νέου μέσου είναι ο Μηχανισμός Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας (εφεξής MAA), με ύψος συνολικής χρηματοδότησης 723,8 δις € (σε τρέχουσες τιμές), η οποία πρόκειται να εισρεύσει στους εθνικούς προϋπολογισμούς των κρατών μελών μέχρι τα τέλη 2026, με τη μορφή δανείων (385,8 δις €) αλλά και επιχορηγήσεων (338 δις €). (ΕΕΣ, 2023γ).

Το ύψος της χρηματοδότησης του νέου μέσου το οποίο εκπροσωπεί μια μεγάλη επέκταση του ενωσιακού προϋπολογισμού αλλά και η προέλευση των πόρων από κοινό δανεισμό σηματοδοτούν μια νέα προσέγγιση της ΕΕ για την ανταπόκριση σε καταστάσεις κρίσης, πολύ διαφορετική από την προσέγγιση της λιτότητας και των στοχευμένων διασώσεων (Paulverari, 2024). Αυτό αποτέλεσε απόλυτη έκφραση πνεύματος ευρωπαϊκής αλληλεγγύης και σημείο εξέλιξης στην πορεία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης (Ανδρέου, 2021).

Παρά το χαρακτηρισμό του ως νέου, το σύστημα διακυβέρνησης του ΜΑΑ φαίνεται να έλκει την βασική του ιδέα από το Πρόγραμμα Στήριξης Μεταρρυθμίσεων (Reform Support Program) που είχε προτείνει η Επιτροπή το 2018 καθώς και από το Δημοσιονομικό Μέσο Σύγκλισης και Ανταγωνιστικότητας (Budgetary Instrument for Convergence and Competitiveness) που είχε εγκριθεί το 2019 από το Eurogroup για τα μέλη της Ευρωζώνης. Οι εν λόγω προτάσεις προέβλεπαν την καταβολή επιχορηγήσεων επί τη βάσει σχεδιαζόμενων μεταρρυθμίσεων και επενδύσεων των κρατών μελών εναρμονισμένων με την καθοδήγηση της Επιτροπής όπως αυτή αποτυπώνεται στις Συστάσεις Ανά Χώρα (εφεξής ΣΑΧ) που η τελευταία απευθύνει στο πλαίσιο του δημοσιονομικού και οικονομικού συντονισμού ο οποίος επιτελείται στο πλαίσιο του μηχανισμού του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου. (Zeitlin et al., 2023).

Επίσης, είναι προφανής η σύνδεση με το μοντέλο FNLC που προβλέφθηκε στο ΔΚ (2018), ώστε σε μέρος της βιβλιογραφίας να αναφέρεται ότι «το μοντέλο FNLC είναι υποχρεωτικό για τον ΜΑΑ» (ΕΕΣ, 2023α).

5.1 Δομή – διάρθρωση και σημεία αντιπαραβολής με ΠΣ

Σύμφωνα με το βασικό κανονιστικό του πλαίσιο (Καν. 2021/241), ο ΜΑΑ αρθρώνεται σε έξι πυλώνες (πράσινη μετάβαση, ψηφιακός μετασχηματισμός, βιώσιμη ανάπτυξη, κοινωνική και εδαφική συνοχή, ανθεκτικότητα και ικανότητα αντιμετώπισης κρίσεων, πολιτικές για την επόμενη γενιά) οι οποίοι αναλύονται συνολικά σε 52 τομείς πολιτικής. Κάθε Εθνικό Σχέδιο Ανάπτυξης και Ανθεκτικότητας (εφεξής ΕΣΑΑ) περιλαμβάνει Μέτρα που εμπίπτουν στους εν λόγω 52 τομείς πολιτικής και μπορούν να έχουν τη μορφή είτε των μεταρρυθμίσεων είτε των επενδύσεων. Τα Μέτρα ομαδοποιούνται σε Συνιστώσες ενώ κάθε μεταρρύθμιση ή/και επένδυση περιλαμβάνει ένα ή περισσότερα ορόσημα και τιμές-στόχους.

Ως γενικός στόχος του ΜΑΑ, στο ίδιο κανονιστικό πλαίσιο, προβλέπεται η προώθηση της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής μέσω δράσεων που συνδέονται με καθένα από τους έξι πυλώνες ενώ ως ειδικός στόχος προβλέπεται η παροχή χρηματοδότησης για την επίτευξη των οροσήμων και των τιμών-στόχων των μεταρρυθμίσεων και επενδύσεων που έχουν συμφωνηθεί στο πλαίσιο των ΕΣΑΑ (ΕΕΣ, 2023γ).

Αντιπαραβάλλοντας το γενικό στόχο του ΜΑΑ αφενός και της ΠΣ αφετέρου καθώς και τους έξι πυλώνες του ΜΑΑ με τους πέντε στρατηγικούς στόχους των ταμείων της ΠΣ κατά την τρέχουσα ΠΠ, καθίσταται σαφές ότι τα εν λόγω μέσα χρηματοδοτούν απολύτως παρόμοιες προτεραιότητες και στόχους πολιτικής με έμφαση στην πράσινη μετάβαση και τον ψηφιακό μετασχηματισμό. Για το λόγο αυτό, τα χρηματοδοτούμενα από τα δύο μέσα έργα και δράσεις εμφανίζουν έντονη συμπληρωματικότητα και συνέργειες, στοιχεία στα οποία ελλοχεύει ο κίνδυνος της διπλής χρηματοδότησης, βασικό μέλημα πρόληψης και καταστολής με βάση το κανονιστικό πλαίσιο του ΜΑΑ (ΕΕΣ, 2023α).

Παρά τους κοινούς τους στόχους, τα δύο μέσα διαφέρουν ως προς το σκοπό και άρα το σχεδιασμό τους καθώς η ΠΣ έχει μακροπρόθεσμο χαρακτήρα και εστιάζει στη σύγκλιση και το διαρθρωτικό μετασχηματισμό των περιφερειών της

ΕΕ, ενώ ο ΜΑΑ σχεδιάστηκε ως εφάπαξ προσωρινό μέσο για την αντιμετώπιση των συνεπειών της πανδημικής κρίσης, γι' αυτό και με χρονικό ορίζοντα ως το 2026 (European Commission, 2023). Ακόμα κι έτσι, όμως, η ανάγκη που οδήγησε στη δημιουργία του ΝΓΕΥ και του ΜΑΑ ειδικότερα, δεν σηματοδότησε απόκλιση από τον προ-κρίσης στρατηγικό σχεδιασμό της ΕΕ. Αντίθετα, το νέο χρηματοδοτικό μέσο αξιοποιείται για την επιτάχυνση της ανταπόκρισης σε προκλήσεις που προϋπήρχαν της κρίσης αλλά και στη θωράκιση απέναντι σε νέους και απρόβλεπτους κινδύνους. Αυτό εξηγεί τη διάρθρωση των ΕΣΑΑ σε μεταρρυθμίσεις και επενδύσεις και τη διασύνδεσή τους με τις ΣΑΧ στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου, διασύνδεση προβλεπόμενη ρητά στο νομικό πλαίσιο του νέου μέσου. (Ανδρέου, 2021).

Το σύστημα διαχείρισης και διακυβέρνησης των δύο μέσων χαρακτηρίζεται από σημαντικές διαφορές καθώς όπως έχει αναφερθεί, τα προγράμματα της ΠΣ εφαρμόζονται υπό καθεστώς επιμερισμένης διαχείρισης επί τη βάση ενός πλαισίου κοινών κανόνων (ΚΚΔ) για όλα τα κράτη μέλη και τις περιφέρειες, με την εμπλοκή εθνικών, περιφερειακών και τοπικών αρχών σε όλα τα στάδια: προγραμματισμού, εφαρμογής, παρακολούθησης και ελέγχου.

Η διαφορά στο καθεστώς διαχείρισης σηματοδοτεί διαφορές στο ρόλο και τις αρμοδιότητες τόσο των αρχών των κρατών μελών όσο και των θεσμικών οργάνων της ΕΕ. Ειδικότερα, στην επιμερισμένη διαχείριση η ευθύνη της διαχείρισης διαμοιράζεται ανάμεσα στις αρμόδιες υπηρεσίες της Επιτροπής και του κράτους μέλους, με την Επιτροπή να φέρει την ευθύνη για την εκ των προτέρων αξιολόγηση, την έγκριση και την αναθεώρηση των προγραμμάτων και των εκταμιεύσεων καθώς και τη λογοδοσία έναντι της αρμόδιας για τον προϋπολογισμό Αρχής. Αντίστοιχα, τα κράτη μέλη φέρουν την ευθύνη του σχεδιασμού των προγραμμάτων, της επιλογής των έργων που πρόκειται να συγχρηματοδοτηθούν, την παρακολούθηση, υποβολή εκθέσεων, αξιολόγηση της υλοποίησης, πιστοποίηση των δαπανών και έλεγχο των δράσεων τους σύμφωνα πάντα με το αναφερθέν κοινό πλαίσιο. Το κείμενο του προγραμματισμού έχει τη μορφή της συμφωνίας εταιρικής σχέσης κράτους μέλους και Επιτροπής και καθορίζει στρατηγικά τόσο τον προσανατολισμό της χρηματοδότησης όσο και τα προγράμματα μέσω των οποίων αυτός υλοποιείται, ενώ τα σημεία επαφής κράτους μέλους είναι πολλά και πολυεπίπεδα (Zeitlin et al., 2023).

Στην περίπτωση του ΜΑΑ το βασικό έγγραφο προγραμματισμού είναι ένα ενιαίο έγγραφο, το ήδη αναφερθέν ΕΣΑΑ, το οποίο περιλαμβάνει λεπτομερή περιγραφή των σκοπούμενων μεταρρυθμίσεων και επενδύσεων που λαμβάνουν χρηματοδοτική στήριξη. Το έγγραφο αυτό αξιολογείται από την Επιτροπή και εγκρίνεται από το Συμβούλιο με τη μορφή της εκτελεστικής απόφασης, στην οποία καθορίζονται δεσμευτικά επιχειρησιακές ρυθμίσεις, ορόσημα και στόχοι προς επίτευξη, μηχανισμοί επαλήθευσης της επίτευξης αυτών, προθεσμίες και σύνδεση αυτών με δόσεις και ποσά προς εκταμίευση. Η ίδια διαδικασία ακολουθείται για τις αναγκαίες, κατόπιν πρότασης του κράτους μέλους αναθεωρήσεις του ΕΣΑΑ (ΕΕΣ, 2023α). Σύμφωνα με την ανάλυση, παρά

τον κρίσιμο ρόλο του Συμβουλίου, στην περίπτωση του ΜΑΑ, η Επιτροπή έχει αναλάβει ισχυρό ρόλο, όχι μόνο διότι οι εκταμιεύσεις των δόσεων λαμβάνουν χώρα μόνο μετά από τη δική της θετική αξιολόγηση αλλά και γιατί, κατά την κατάρτιση των ΕΣΑΑ διαδραμάτισε ρόλο άτυπου συμβούλου των κρατών μελών ενώ έχει υιοθετήσει πρακτικές στενής παρακολούθησης της υλοποίησής τους, συντελώντας αποφασιστικά στην ταχύτητα που φαίνεται να διακρίνει τόσο το σχεδιασμό όσο και την εφαρμογή του ΜΑΑ (Paulverari, 2024).

Τα ανωτέρω αναδεικνύουν ένα πολύ σημαντικό σημείο διαφορετικότητας στη προσέγγιση των δύο μέσων : τον κεντρικό, από τις εθνικές κυβερνήσεις σχεδιασμό και εφαρμογή του ΜΑΑ, παρά την προβλεπόμενη υποχρέωση διεξαγωγής προγενέστερων διαβουλεύσεων με κοινωνικούς φορείς, έναντι του τοποκεντρικού, πολυεπίπεδου, πολυτομεακού σχεδιασμού και εφαρμογής της ΠΣ, με τη ενεργό συμμετοχή εδαφικών φορέων και εκπροσώπων της κοινωνίας των πολιτών, ταιριαστές με το μακροπρόθεσμο χαρακτήρα της και το σύνθετο χαρακτήρα των στόχων της περιφερειακής ανάπτυξης και μετασχηματισμού. Πρόκειται για ένα σημείο το οποίο αναδεικνύεται κομβικό καθώς τοποθετείται στο επίκεντρο του προβληματισμού περί της καταλληλότητας του συνολικού μοντέλου του ΜΑΑ για την ΠΣ για την μετά το '27 περίοδο, καθώς το στοιχείο της εδαφικότητας που χαρακτηρίζει έντονα την ΠΣ, εκ πρώτης όψεως, απουσιάζει πλήρως στον ΜΑΑ (Paulverari, 2024). Το θέμα της εδαφικότητας συνδέεται στενά με το βαθμό εθνικής οικειοποίησης των εφαρμοζόμενων πολιτικών εκ μέρους των κρατών μελών, με την ΠΣ να καταγράφεται ως μοντέλο συμμετοχικό και προσέγγισης από τη βάση προς την κορυφή και τον ΜΑΑ ως μοντέλο προσέγγισης από την κορυφή προς τη βάση (Zeitlin et al., 2023). Το στοιχείο της εθνικής οικειοποίησης ενισχύεται και από την υποχρέωση εθνικής συγχρηματοδότησης που χαρακτηρίζει την ΠΣ εν αντιθέσει με τον ΜΑΑ όπου δεν απαιτείται όπως ήδη αναφέρθηκε (ΕΕΣ, 2023α).

Στο πραγματικό όμως επίκεντρο του προβληματισμού της περί της καταλληλότητας του μοντέλου του ΜΑΑ για τις δράσεις της ΠΣ, βρίσκεται το ζήτημα του τρόπου ή των όρων υπό τους οποίους πραγματοποιούνται οι πληρωμές στα δύο μέσα ή αλλιώς το ζήτημα της «πληρωμής βάσει αποτελεσμάτων».

5.2 Μια κριτική προσέγγιση

Η εμφάνιση του ΜΑΑ στη δημοσιονομική σκηνή της ΕΕ, με την αφορμή την αντιμετώπιση της πανδημικής κρίσης, εκπροσωπεί την, καινοτόμα ως προς την εμβέλεια, εφαρμογή ενός προϋπάρχοντος και διαρκώς εξελισσόμενου μοντέλου χρηματοδότησης συνδεδεμένου με τα αποτελέσματα έναντι των εισροών.

Το γεγονός αυτό, συνδυαζόμενο με την ταχύτητα με την οποία λήφθηκαν οι αποφάσεις και έλαβαν χώρα οι διαδικασίες για το σχεδιασμό και την έναρξη εφαρμογής των δράσεων που χρηματοδοτούνται από το νέο μέσο, προσέδωσαν αναμφισβήτητα θετικό πρόσημο.

Ωστόσο, όσο η προσπάθεια υλοποίησης μετατοπίζεται από τις μεταρρυθμίσεις και τα ορόσημα στις επενδύσεις και τις τιμές-στόχους, τόσο η αποτελεσματικότητα του μοντέλου βαίνει μειούμενο (Paulverari, 2024).

Παράλληλα, ήδη ασκείται κριτική στο διοικητικό φόρτο που συνεπάγεται το εφαρμοζόμενο σύστημα παρακολούθησης και τεκμηρίωσης της επίτευξης των οροσήμων, το οποίο αποδεικνύεται υψηλότερο από τον αναμενόμενο κατά το σχεδιασμό του MAA αλλά και στην έλλειψη ευελιξίας των διαδικασιών αναθεώρησης των συμφωνημένων δράσεων συμπεριλαμβανομένων των οροσήμων και στόχων εφόσον απαιτείται, εκτός από την αξιολόγηση της Επιτροπής και η έγκριση του Συμβουλίου (Zeitlin et al., 2023).

Πρόσθετο σημείο κριτικής, η έλλειψη απαιτήσεων μακροπρόθεσμης βιωσιμότητας των υλοποιούμενων επενδύσεων, έλλειψη η οποία συνάγεται από την έλλειψη πρόβλεψης αξιολογήσεων του αντίκτυπου των δράσεων του MAA από τα κράτη μέλη, μετά το 2026, κατ' αναλογίαν των προβλεπόμενων στην ΠΣ. Αυτό ίσως δεν είναι αναγκαίο για δράσεις υποστήριξης της ανάπτυξης σε συνθήκες κρίσης αλλά, όπως ήδη αναλύθηκε, ο MAA επεκτείνεται στην επίδιξη στόχων οικονομικής και κοινωνικής συνοχής μέσω μεταρρυθμίσεων και ιδίως επενδύσεων των οποίων η μακροπρόθεσμη χρησιμότητα οφείλει να διασφαλίζεται (Paulverari, 2024).

6. Η διαμόρφωση του δημοσιονομικού μοντέλου της Πολιτικής Συνοχής μετά το 2027

Παρά την κριτική που έχει ασκηθεί στο πλαίσιο της εφαρμογής του δημοσιονομικού μοντέλου του MAA, η αρθρογραφία και οι αναλύσεις των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων κατατείνουν στο συμπέρασμα ότι το μοντέλο της χρηματοδότησης βάσει αποτελεσμάτων μέλλεται να είναι κυρίαρχο. (ΕΕΣ, 2023α; Ansuategi et al., 2023). Το συμπέρασμα αυτό επιβεβαιώνεται ήδη από το νέο Κοινωνικό Ταμείο για το Κλίμα (Καν.2023/955), του οποίου η εφαρμογή ξεκινά το 2026 και ο χρόνος εφαρμογής το κατατάσσει στη μετά το '27 εποχή.

Είναι σαφές ότι η παρουσία του MAA στη δημοσιονομική σκηνή της ΕΕ, έδωσε και θα δώσει μέχρι την ολοκλήρωση της εφαρμογής του, μια μοναδική ευκαιρία άντλησης εμπειρίας και διδαγμάτων, εξαιρετικά χρήσιμη για τη διαμόρφωση του χρηματοδοτικού μοντέλου της ΠΣ για τη μετά το '27 περίοδο. Αυτό πρέπει να συνδυαστεί με τον απόλυτα συμπληρωματικό χαρακτήρα των επενδυτικών δράσεων και δράσεων μεταρρύθμισης που χρηματοδοτούν ο MAA και τα ΕΔΕΤ. Σύμφωνα με τις αναλύσεις, τα έργα που δεν θα κατορθώσουν να ολοκληρώσουν την υλοποίησή τους μέχρι τα τέλη του 2026, γεγονός που θα οδηγήσει στην αποδέσμευση της χρηματοδότησής τους από τον MAA, θα μεταφέρουν τόσο τη χρηματοδότηση και όσο και την ολοκλήρωση της υλοποίησής τους στην ΠΣ της μετά το '27 περιόδου (ΕΕΣ, 2023α).

Στην αρθρογραφία αναλύονται τα χαρακτηριστικά του ΜΑΑ προκειμένου να αντληθούν συμπεράσματα για την σκοπιμότητα και τη δυνατότητα υιοθέτησής του μοντέλου ΜΑΑ στην ΠΣ, στο μέλλον. Σημεία του προβληματισμού αποτελούν ο τρόπος λήψης αποφάσεων ο οποίος εφαρμόστηκε στην περίπτωση του ΜΑΑ ο οποίος αναλύεται στην επιστημονική αρθρογραφία ως «συντονιστικός εξευρωπαϊσμός», μια νέα μορφή εξευρωπαϊσμού σε σχέση με την υιοθετούμενη στην ΠΣ (Paulverari, 2024). Χαρακτηριστικά του νέου τρόπου λήψης αποφάσεων, η ταχύτητα λήψης αποφάσεων σε ευαίσθητα θέματα και ο τρόπος με τον οποίο συνεργάστηκαν τα θεσμικά όργανα της ΕΕ, με αυξημένο το συντονιστικό αλλά και συμβουλευτικό ρόλο της Επιτροπής, με τις κεντρικές κυβερνήσεις των κρατών μελών. Ειδικότερα, η συνεργασία αυτή χωρίς να φέρει υπερεθνικό ή διακυβερνητικό χαρακτήρα, έλαβε τη μορφή άμεσων διαβουλεύσεων για θέματα έκτακτης ανάγκης με αποτέλεσμα την επίτευξη συμβιβασμών και τη λήψη ρεαλιστικών αποφάσεων πολιτικής (Ladi et al., 2021). Η διαδικασία αυτή αποδείχθηκε επιτυχημένη για τις επείγουσες συνθήκες και τα εξαιρετικά στενά χρονικά περιθώρια της πανδημίας.

Οστόσο, όπως αναρωτιέται ο Paulverari (2024) είναι κατάλληλη για την ανάπτυξη πολυτομεακών επενδυτικών πολιτικών που περιλαμβάνουν σύνθετους στόχους, όπως στην περίπτωση της ΠΣ; Ή η διαμόρφωση επενδυτικών πολιτικών για τη μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων είναι συμβατή με την απουσία των περιφερειακών και εδαφικών φορέων από τη διαμόρφωση και την εφαρμογή των πολιτικών αυτών;

Όπως άλλωστε ήδη σχολιάστηκε, στο επίκεντρο του προβληματισμού περί της καταλληλότητας του προτύπου του ΜΑΑ στη μετά το '27 εποχή, βρίσκεται το ζήτημα του ελλείμματος εδαφικότητας ή τοποκεντρικού χαρακτήρα που χαρακτηρίζει τον ΜΑΑ. Η επιστημονική βιβλιογραφία συγκλίνει στο ότι η τοποκεντρική προσέγγιση είναι αναγκαία προϋπόθεση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής καθώς και ότι η μειωμένη έμφαση στην πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, την εταιρική σχέση και την επικουρικότητα, βασικές αρχές της ΠΣ, υπονομεύει την επιτυχία των επενδύσεων οι οποίες πρέπει να πραγματοποιούνται κυρίως σε τοπικό επίπεδο (Paulverari, 2024).

Παράλληλα υποστηρίζεται ότι η μη λήψη υπόψη των περιφερειακών και τοπικών αρχών ως απαραίτητων διαπραγματευτικών εταίρων οδηγεί στην αδυναμία αντιμετώπισης των περιφερειακών ανισοτήτων ούτως ώστε να καλύπτονται όχι μόνο οι λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες της ΕΕ με κριτήριο το ΑΕΠ τους αλλά και οι περιφέρειες εκείνες που διατρέχουν τον κίνδυνο της «αναπτυξιακής παγίδας» χωρίς απαραίτητα το ανωτέρω χαρακτηριστικό. Αυτό δίνει μια διάσταση ευρύτερη στην επίπτωση του ελλείμματος του τοποκεντρικού στοιχείου στην πολιτική του ΜΑΑ και επισημαίνεται ο σχετικός κίνδυνος που ελλοχεύει για την ΠΣ στη μετά το '27 εποχή (Ansuategi et al., 2023).

Βεβαίως, εκφράζονται και οι απόψεις σύμφωνα με τις οποίες, το όλο εγχείρημα του NGU σηματοδοτεί μείζονα αλλαγή πολιτικής. Ειδικότερα εκφράζεται η άποψη, ότι η εμφάνιση και η εφαρμογή του ΜΑΑ, οδηγεί στη διαφοροποίηση

της εννοιολόγησης της «συνοχής», με την εδαφική/περιφερειακή της διάσταση να αποδυναμώνεται και με περιεχόμενο πολιτικές που συμβάλλουν στην ομαλή εξέλιξη της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης (Ανδρέου, 2021). Η άποψη αυτή απαντάται, πάντως, από όσους υπερασπίζονται τη θέση ότι η εδαφικότητα είναι συνυφασμένη με την ΠΣ και για το λόγο αυτό πρέπει όχι μόνο να διατηρηθεί αλλά και να ενισχυθεί στο πλαίσιο του επόμενου ΠΔΠ (Ansuategi et al., 2023).

Επιπροσθέτως, τα έργα που υλοποιούνται στο πλαίσιο της ΠΣ, ως εκφάνσεις της βασικής επενδυτικής πολιτικής της ΕΕ, οφείλουν να έχουν μακροπρόθεσμη βιωσιμότητα και κατάλληλους μηχανισμούς για την αξιολόγησή της όπως η εκ των υστέρων αξιολόγηση των επιπτώσεων τους, υπερβαίνοντας τα στενά χρονικά πλαίσια εντός των οποίων αξιολογείται (μόνο από την Επιτροπή και όχι από τα κράτη μέλη) η βιωσιμότητα των δράσεων του ΜΑΑ (2026) (Paulverari, 2024).

Παράλληλα, σκόπιμο είναι να επισημανθεί ότι βασικό στοιχείο για την επιτυχή εφαρμογή μοντέλων χρηματοδότησης βάσει επιδόσεων κατά τη μετά το '27 εποχή, είναι η απλοποίηση των διαδικασιών διαχείρισης και υλοποίησης. Ωστόσο, στην περίπτωση του ΜΑΑ, η εμπειρία που έχει αντληθεί από τη μέχρι τώρα εφαρμογή δεν φαίνεται να το επιβεβαιώνει. Αντιθέτως, ολοένα διαμορφώνεται η εντύπωση ότι οι εφαρμοζόμενες διαδικασίες είναι περισσότερο «δυσκίνητες» από όσο είχε θεωρηθεί στην αρχή. Ωστόσο, ο μικρότερος διοικητικός φόρτος και η ευκολότερη εφαρμογή συνιστούν σημεία-κλειδιά για την καθιέρωση των χρηματοδοτικών μοντέλων βάσει επιδόσεων. Η μείωση του διοικητικού φόρτου θα χρειασθεί να διασφαλιστεί με προσεκτική προετοιμασία των έργων που υλοποιούνται με χρήση των εν λόγω μοντέλων. Μέρος της προετοιμασίας αυτής είναι ο προσδιορισμός ορθών μεθόδων για την υπολογισμό του του κόστους και για τον προσδιορισμό των κριτηρίων χρηματοδότησης και των σταδιακών πληρωμών, ενώ η διαμόρφωση τέτοιων έργων θα πρέπει να αντιμετωπίζεται ως επένδυση ιδίως σε διοικητικούς πόρους (Ansuategi et al., 2023).

Οι έντονοι προβληματισμοί για τη διαμόρφωση του μελλοντικού χρηματοδοτικού μοντέλου της ΠΣ έχουν οδηγήσει τα θεσμικά όργανα της ΕΕ στην ανάληψη δράσης. Από τις πρωτοβουλίες που έχουν αναπτυχθεί στην κατεύθυνση αυτή σταχυολογείται η συγκρότηση της Ομάδας Εμπειρογνομών Υψηλού Επιπέδου για το Μέλλον της Πολιτικής Συνοχής, κατά το έτος 2022. Η Ομάδα διεξήγαγε μια ανεξάρτητη ανάλυση της ισχύουσας κατάστασης και των προοπτικών της ΠΣ και εκπόνησε Έκθεση στην οποία διατυπώνονται αξιολογικές τοποθετήσεις και προτάσεις (European Commission, 2024b).

Στην Έκθεση εκφράζεται μια σαφέστατη υποστήριξη στην εδαφική διάσταση της ΠΣ, τη συμμετοχή σε υποεθνικό επίπεδο αλλά και τον μακροπρόθεσμο και διαρθρωτικό χαρακτήρα των παρεμβάσεων. Αναγνωρίζονται ως φραγμοί που περιορίζουν την αποτελεσματικότητα της ΠΣ η οργανωτική πολυπλοκότητα που χαρακτηρίζει την εφαρμογή της και οδηγεί σε μεγαλύτερη ενασχόληση με τις διαδικασίες και λιγότερη με την επίτευξη αποτελεσμάτων. Ωστόσο, προκρίνεται ως εγγενές στοιχείο της ΠΣ, η συμμετοχικότητα και η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, στοιχεία τα οποία συνεπάγονται ποικίλα επίπεδα ιδιοκτησίας και δημοκρατική δέσμευση (European Commission, 2024b).

Για την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας της ΠΣ προτείνεται η υιοθέτηση μοντέλων χρηματοδότησης βάσει επιδόσεων με πληρωμές βασιζόμενες στην εκπλήρωση προσυμφωνημένων οροσήμων και στόχων υποδεικνύοντας ωστόσο ότι η προσέγγιση βάσει επιδόσεων στο πεδίο της ΠΣ οφείλει να διαφέρει από την εφαρμοζόμενη στον ΜΑΑ προσέγγιση καθώς η τελευταία, δεν συνάδει με τη φύση της ΠΣ.

Έτσι, προτείνεται το μοντέλο χρηματοδότησης της μετά το '27 περιόδου να αντλήσει έμπνευση από τις διεθνείς βέλτιστες πρακτικές στο πλαίσιο της διαχείρισης καινοτόμων επενδύσεων και σύνθετων μεταρρυθμιστικών έργων. Το σύστημα αυτό που στην ανάλυση αποκαλείται «διαγνωστική παρακολούθηση», περιλαμβάνει θέσπιση κοινών στόχων, κοινό σύστημα διακυβέρνησης με τη συμμετοχή όλων των ενδιαφερόμενων μερών, σύστημα οροσήμων και στόχων καθώς και ρυθμίσεις για συνεχή εποπτεία και περιοδική επανεξέταση. Η εφαρμογή ενός τέτοιου μοντέλου απαιτεί ισχυρά εθνικά συστήματα παρακολούθησης εποπτευόμενα από ανεξάρτητες εγχώριες αρχές, με την περιοδική επανεξέταση της Επιτροπής και παραπομπή των προβληματικών ή αμφίσημων περιπτώσεων σε ένα υψηλότερο επίπεδο διακυβέρνησης (Zeitlin et al., 2023).

Χωριστή αναφορά αξίζει να γίνει σε ένα θέμα το οποίο δεν σχολιάζεται ιδιαίτερα στην Έκθεση της Ομάδας Εμπειρογνομών ή στις μελέτες που εκπονήθηκαν με στόχο την ΠΣ στη μετά το '27 εποχή αλλά ωστόσο, σύμφωνα με την αρθρογραφία και ιδίως την ανάλυση του ΕΕΣ, φαίνεται να αποτελεί ιδιαίτερο σημείο προβληματισμού για όλα τα μοντέλα χρηματοδότησης βάσει αποτελεσμάτων, συμπεριλαμβανομένου και του ΜΑΑ: το θέμα της διασφάλισης της συμμόρφωσης προς τους βασικούς κανόνες της εσωτερικής αγοράς (δημόσιες συμβάσεις, κρατικές ενισχύσεις). Η ανταπόκριση που επιχειρείται πρωτίστως από την Επιτροπή μέσω των οδηγιών που απευθύνει τόσο στην περίπτωση του μοντέλου FNLC όσο και στην περίπτωση του ΜΑΑ μέσω του κανονιστικού πλαισίου που διαμορφώθηκε με τη συμμετοχή των θεσμικών οργάνων της ΕΕ, είναι μια λύση που επιχειρεί να ισορροπήσει ανάμεσα στην εστίαση στα αποτελέσματα και στην τήρηση της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης.

Η λύση αυτή στηρίζεται στην έγκριση, κατόπιν αξιολόγησης από το ενωσιακό θεσμικό σύστημα, του αναλυτικού σχεδίου υλοποίησης κάθε έργου/δράσης, στην ύπαρξη συγκροτημένων και αξιόπιστων συστημάτων διακυβέρνησης για την υλοποίησή τους, στη δυνατότητα των εν λόγω συστημάτων να εγγυώνται μέσω ελέγχου και αναφορών για την πρόληψη, εντοπισμό, καταστολή και αποτελεσματική αντιμετώπιση των «σοβαρών παρατυπιών» δηλαδή εκείνων που συνιστούν σοβαρό πλήγμα για τα οικονομικά συμφέροντα της ΕΕ. Λοιπά ζητήματα εν γένει συμμόρφωσης στους κανόνες, χαμηλότερης προτεραιότητας, εναπόκεινται στα εθνικά συστήματα παρακολούθησης, πληρωμών, ελέγχου, αναφορών. Τα κράτη-μέλη θα πρέπει να είναι σε θέση να εγγυώνται την ύπαρξη και λειτουργία τέτοιων εθνικών συστημάτων αλλά και το συγχρονισμό τους με τους ευρωπαϊκούς μηχανισμούς συντονισμού της οικονομικής διακυβέρνησης ώστε να αντλείται στον δέοντα χρόνο, επαρκές επίπεδο διαβεβαίωσης περί της εύρυθμης λειτουργίας τους. (European Commission, 2023a).

7. Συμπεράσματα

Η προσέγγιση του ζητήματος του προσανατολισμού της χρηματοδότησης στον τομέα της ευρωπαϊκής πολιτικής συνοχής με κριτήριο την επίτευξη αποτελεσμάτων και επιδόσεων, επιχειρήθηκε, μέσω βιβλιογραφικής επισκόπησης, με άξονα συγκεκριμένα ερευνητικά ερωτήματα.

Στο πλαίσιο της έρευνας αναλύθηκαν τα χαρακτηριστικά του προϋπολογισμού βάσει επιδόσεων και αναδείχθηκαν τα θετικά στοιχεία του, εμπνευσμένα από τις βασικές αξίες του Νέου Δημόσιου Management, τα οποία τον καθιστούν εργαλείο εξορθολογισμού των δημοσιονομικών αποφάσεων και διαχείρισης των επιδόσεων στο δημόσιο τομέα μέσω καθορισμού στόχων και οικονομικών κινήτρων.

Η ανάλυση των πρωτοβουλιών που διαχρονικά και σε διεθνές επίπεδο, σύμφωνα με τις μελέτες και τις έρευνες του ΟΟΣΑ, αναλήφθηκαν για την εφαρμογή διαφοροποιημένων εκδοχών του εν λόγω μοντέλου προϋπολογισμού, αναδεικνύει τα ποικίλα προβλήματα, τις συχνά ελλείπουσες προϋποθέσεις αλλά και στρεβλώσεις που εντοπίστηκαν κατά την υλοποίησή τους και έχουν οδηγήσει στην εν μέρει μόνο ενσωμάτωση του μοντέλου στις βασικές διαδικασίες προϋπολογισμού. Παράλληλα ωστόσο καταδεικνύεται ότι δεν έχει μειωθεί η αξία του ως στοιχείου δημοσιονομικής καινοτομίας· για αυτό και αξιοποιείται, ως εργαλείο λογοδοσίας και τεκμηρίωσης δημοσιονομικών και πολιτικών αποφάσεων των κυβερνήσεων.

Επικεντρώνοντας την έρευνα στο θεσμικό σύστημα της ΕΕ, αναδεικνύεται η διαρκής ανάγκη για τεκμηρίωση της αποτελεσματικής αξιοποίησης των διατιθέμενων πόρων και της προστιθέμενης αξίας των ευρωπαϊκών πολιτικών. Η ανάγκη αυτή οδήγησε από νωρίς στην απόδοση ιδιαίτερης σημασίας στις επιδόσεις και στη διαμόρφωση ενός πολύπλοκου και πολυεπίπεδου συστήματος κατάρτισης προϋπολογισμού με χαρακτηριστικά το μεγάλο πλήθος πληροφοριών αναφορικά με τις επιδόσεις, το εκτεταμένο σύστημα αναφορών αλλά και τη διαφάνεια και τη λογοδοσία.

Εξετάστηκαν οι πτυχές επιδόσεων των διαδικασιών κατάρτισης, εκτέλεσης και ετήσιας λογοδοσίας που προβλέπονται στα βασικά κανονιστικά κείμενα οι οποίες σε συνδυασμό με τις εφαρμοζόμενες δημοσιονομικές πρακτικές καθιστούν τον ενωσιακό προϋπολογισμό ένα προηγμένο σύστημα που τείνει να ικανοποιήσει τους βασικούς σκοπούς που έχουν ορισθεί από τον ΟΟΣΑ¹.

Ιδιαίτερη μνεία αρμόζει στην Πρωτοβουλία για την Εστίαση του Προϋπολογισμού στα Αποτελέσματα, το 2015, η οποία σηματοδότησε την ενίσχυση του ενδιαφέροντος του θεσμικού συστήματος της ΕΕ για το συσχετισμό της χρηματοδότησης με τις επιδόσεις.

Εστιάζοντας περαιτέρω στο πεδίο της ΠΣ, ως κατ' εξοχήν αναπτυξιακής και επενδυτικής πολιτικής της ΕΕ, της οποίας όμως η αποτελεσματικότητα και η

¹ Σύμφωνα με το OECD (2019), οι σκοποί είναι επιγραμματικά: διαφάνεια, λογοδοσία, αποδοτικότητα, τεκμηριωμένη χάραξη πολιτικής, προώθηση της «αλλαγής νοοτροπίας», καίρια συμβολή στη λήψη δημοσιονομικών αποφάσεων.

πολυπλοκότητα αποτελούν μόνιμο σημείο κριτικής, εξετάστηκαν οι εξειδικευμένες, δυνάμεις του βασικού κανονιστικού πλαισίου των ΕΔΕΤ, πτυχές επιδόσεων του ενωσιακού προϋπολογισμού.

Η ανάλυση της εμπειρίας που αντλήθηκε από την εφαρμογή των μηχανισμών επιδόσεων της ΠΣ, η οποία κυρίως βασίστηκε στους ελέγχους επιδόσεων και τις συναφείς εκθέσεις και πονήματα του ΕΕΣ, αποτελεί αντικείμενο του επόμενου ερευνητικού ερωτήματος που προσεγγίστηκε στο πλαίσιο του παρόντος πονήματος.

Έτσι, παρά τη βελτίωση του Πλαισίου των δεικτών από το ΠΔΠ 2014-2020 στο ΠΔΠ 2021-2027, αναδείχθηκαν οι αδυναμίες του οι οποίες εντοπίζονται κατά κύριο λόγο στην παραγωγή υπέρογκου αριθμού δεδομένων τα οποία παραμένουν νομοτελειακά αναξιοπώτητα. Ταυτοχρόνως, η άντλησή τους και η παρακολούθησή τους συνιστά διοικητική επιβάρυνση χωρίς ισοδύναμη ωφέλεια. Η αμφισβητήσιμη καταλληλότητα κάποιων δεικτών να αποδώσουν πραγματική εικόνα αποτελεσμάτων, αποτελεί επίσης σημείο κριτικής.

Αναδείχθηκε ο καινοτόμος χαρακτήρας των Εκ των προτέρων Αιρεσιμοτήτων που προβλέφθηκαν για πρώτη φορά κατά την περίοδο 2014-2020. Ωστόσο η σπανιότητα επιβολή των προβλεπόμενων δυσμενών δημοσιονομικών συνεπειών στις περιπτώσεις μη έγκαιρης εκπλήρωσής τους, αποδυνάμωσε το χαρακτήρα τους ως μηχανισμού σύνδεσης της χρηματοδότησης με τις επιδόσεις. Προκειμένου να ενισχυθεί ο χαρακτήρας αυτός, λήφθηκε μέριμνα ώστε, ο διάδοχος μηχανισμός των ΕΠΑ, οι Αναγκαίοι Πρόσφοροι Όροι, να διατηρούν υποχρεωτικά την ισχύ τους σε όλη τη διάρκεια της ΠΠ με απειλή αυστηρών δημοσιονομικών συνεπειών.

Η άμβλυση των προϋποθέσεων εφαρμογής του Αποθεματικού Επίδοσης είχε ως αποτέλεσμα να μην δικαιωθούν οι φιλοδοξίες που κυριάρχησαν κατά τη θέσπισή του ως μηχανισμού σύνδεσης με τις επιδόσεις παρά σε περιορισμένο βαθμό, γεγονός που, από κοινού με την ανάγκη απλοποίησης των διαδικασιών υλοποίησης έργων στην ΠΣ, οδήγησε στην αντικατάστασή του από την Ενδιάμεση Επανεξέταση.

Οι προσπάθειες αντικατάστασης του κλασσικού μοντέλου χρηματοδότησης της επιστροφής των δαπανών που έχουν πραγματοποιηθεί από τα μοντέλα χρηματοδότησης με κριτήριο τις εκροές και ιδίως τις επιδόσεις, εντάσσονται στην πρωτοπορία της σύνδεσης του ενωσιακού προϋπολογισμού με τα αποτελέσματα της εφαρμογής ευρωπαϊκών πολιτικών. Παρά την επιμονή που επέδειξαν τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα για την εφαρμογή των νέων μοντέλων, δεν υπάρχει ανάλογη ανταπόκριση από τα κράτη μέλη. Το γεγονός αυτό οφείλεται στην πολυπλοκότητα των διαδικασιών, στο βαθμό της απαιτούμενης προετοιμασίας και σχεδιασμού κατά την υλοποίηση των έργων, στην έλλειψη ανάλογης τεχνογνωσίας καθώς και διοικητικής κουλτούρας. Στα στοιχεία αυτά πρέπει να προστεθεί η απαίτηση για διασφάλιση της συμμόρφωσης προς τους κανόνες εσωτερικής αγοράς, η οποία εξακολουθεί να υπάρχει χωρίς ωστόσο αυτό να διευκολύνεται από τη δομή και λογική των εν λόγω μοντέλων.

Με αφορμή την ανάγκη αντιμετώπισης μιας απρόβλεπτης και άκρως επείγουσας κατάστασης, της πανδημίας, εμφανίζεται το δημοσιονομικό μοντέλο του ΜΑΑ. ως μια μοναδική ευκαιρία εφαρμογής με υψηλή αξία και εκτεταμένη εμπέλεια, μίας εκδοχής μοντέλου χρηματοδότησης βάσει επιδόσεων, με καινοτόμα χαρακτηριστικά, χωρίς ωστόσο πραγματική προηγούμενη εμπειρία. Η εφαρμογή αυτή αναλύεται και ερευνάται από την επιστημονική κοινότητα, ως μια νέα μορφή εξευρωπαϊσμού, ικανή να διαφοροποιήσει το περιεχόμενο της έννοιας της «συνοχής» και ιδίως, ικανή να επηρεάσει καθοριστικά το μοντέλο χρηματοδότησης στη μετά το '27 εποχή. Ωστόσο, όπως και στην περίπτωση του μοντέλου χρηματοδότησης βάσει επιδόσεων της ΠΣ, εκφράζονται ανησυχίες αναφορικά με τη δυνατότητα των διαδικασιών υλοποίησης έργων του ΜΑΑ να διασφαλίσουν τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση και τη συμμόρφωση προς τους βασικούς κανόνες της εσωτερικής αγοράς. Ως ανταπόκριση στις ανησυχίες αυτές υποδεικνύεται η στήριξη σε εθνικά συστήματα και διαδικασίες.

Η επιστημονική ανάλυση και οι προτάσεις που διατυπώνονται για το μέλλον της ΠΣ συγκλίνουν στο ότι η ΠΣ, κατά τη μετά το '27 εποχή, πρέπει να ενισχύσει τον προσανατολισμό της σύνδεσης της χρηματοδότησης με τα αποτελέσματα, χωρίς να παρατηρηθεί από βασικά στοιχεία του αξιακού της συστήματος, και συγκεκριμένα την εδαφικότητα, την τοποκεντρική της προσέγγιση και την πολυεπίπεδη συμμετοχική διακυβέρνηση.

Προκειμένου να αξιοποιηθεί η εμπειρία εφαρμογής του μοντέλου διακυβέρνησης του ΜΑΑ και να ενισχυθεί αποφασιστικά η εφαρμογή μοντέλων χρηματοδότησης βάσει επιδόσεων, θα χρειαστεί να επιλυθούν κάποια βασικά ζητήματα. Αυτά είναι η απλούστευση των διαδικασιών ώστε τα εν λόγω μοντέλα να καταστούν ελκυστικά και η διασφάλιση δικλίδων για τη συμμόρφωση στους κανόνες. Για τη ρύθμιση του τελευταίου εμφανίζεται ως μονόδρομος, ο συγχρονισμός των εθνικών δημοσιονομικών κανόνων και διαδικασιών διαχείρισης και ελέγχου με τις αντίστοιχες ενωσιακές.

Βιβλιογραφία

Ξενόγλωσση

- Ansuategi, A., and Barredo, I., (2023), Payment by results and structural reforms in the post-27 Cohesion Policy Framework, *Ekonomiaz* N.º 103, 1º semestre, 2023.
- Clark, C., Menifield, C., & LaShonda M. (2018), Policy Diffusion and Performance-based Budgeting, *International Journal of Public Administration*, 41:7, 528-534, DOI: 10.1080/01900692.2016.1278384
- Crisotomo, D.T. (2015), Performance-based budgeting: Best practices, *Journal of Government Financial Management*, 64(3)
- Darvas, Z., Mazza, J., and Midoes, C. (2019), How to improve European Union cohesion policy for the next decade, *Bruegel Policy Contribution*, No. 2019/8, Bruegel, Brussels

- Downes, R., Moretti, D., and Nicol, S. (2017), Budgeting and performance in the European Union: A review by the OECD in the context of EU budget focused on results, *OECD Journal on Budgeting*. Volume 2017/1
- European Commission, (2022), Recommendation Paper on Financing Not Linked to Costs, Luxembourg : Publications Office of the European Union
- European Commission,, (2023), Explanatory Note on the application of 95 (3) CPR – How assurance is provided when implementing a Financing Not Linked to Costs (FNLC) Scheme, 13th Meeting of ERDF/CF TN, προσβάσιμο σε https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/how/improving-investment/simplified-cost-options_en#2 ανακτήθηκε 16/11/24
- European Commission (2024a), Ninth report on Economic, Social and Territorial cohesion, Luxembourg : Publications Office of the European Union.
- European Commission, (2024b), Forging a sustainable future together: Cohesion for a Competitive and Inclusive Europe, Group of High-Level Specialists on the future of Cohesion Policy, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Georgieva, K., (2024), An EU Budget for a Global Europe, Keynote Address, Annual EU Budget Conference 2024, προσβάσιμο σε <https://www.imf.org/en/News/Articles/2024/04/29/sp042924-an-eu-budget-for-a-global-europe-by-kristalina-georgieva>, ανακτήθηκε 2/12/2024
- Jansen, P.E., (2008), New Public Management : perspectives on performance and the use of performance information, *Financial Accountability and Management*, 24(2), May 2008, 0267-4424
- Ladi., S. et Wolff., S., (2021), The EU Institutional Architecture in the Covid-19 Response: Coordinative Europeanization in Times of Permanent Emergency, *Journal of Common Market Studies* 2021 Volume 59. Annual Review, DOI: 10.1111/jcms.13254
- Mauro, S. G et al., (2019), New Public Management between reality and illusion: Analysing the validity of performance-based budgeting, *The British Accounting Review*, <https://doi.org/10.1016/j.bar.2019.02.007>
- Moretti, D., Keller, A., & Chevauchez, B. 2019, Budgeting in Greece. *OECD Journal on Budgeting*. Volume 2019 Issue 2, published online first <https://doi.org/10.1787/2f5e7d7a-en>,
- OECD (2019), OECD Good Practices for Performance Budgeting, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/c90b0305-en>.
- Paulverari, L, (2024), Coordinative Europeanization as a response to crisis: what lessons from the RRF for future EU cohesion policy?, *Comparative European Politics*, <https://doi.org/10.1057/s41295-024-00388-2>

Schick, A. (2014), "The metamorphoses of performance budgeting", *OECD Journal on Budgeting*, Vol.13/2.

Zeitlin, J. Bokhorst, D and Eihmanis, E., (2023), Rethinking the Governance and Delivery of the Cohesion Policy Funds: Is the Recovery and Resilience Facility (RRF) a Model?, Final Report, Group of High-Level Specialists, European Commission Directorate-General Regional and Urban Policy Unit B.1 – Policy Development and Economic Analysis.

Ελληνόγλωσση

Ανδρέου, Γ., (2021), Η στρατηγική συγκρότηση του νέου Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας. *Περιφέρεια*, 11, 79-105. <https://doi.org/10.12681/rp.27244>

Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, (2017α), Οι εκ των προτέρων αιρεσιμότητες και το αποθεματικό επίδοσης στον τομέα της Συνοχής : καινοτόμα μέσα που δεν έχουν ακόμη αποδειχθεί αποτελεσματικά, Ειδική Έκθεση 15/2017.

Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, (2017β), Γνώμη 1/2017 σχετικά με την πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τους δημοσιονομικούς κανόνες που εφαρμόζονται στο γενικό προϋπολογισμό της Ένωσης, 2017/ C 91/01.

Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, (2018), Γνώμη 6/2018, 2019/C 17/01.

Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, (2019), ,Επίτευξη επιδόσεων στον τομέα της Συνοχής, Υπηρεσία Εκδόσεων Ευρωπαϊκής Ένωσης, Ενημερωτικό Έγγραφο

Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, (2021), Χρηματοδότηση βάσει επιδόσεων στο πλαίσιο της Πολιτικής Συνοχής : παρά τις ευγενείς φιλοδοξίες την περίοδο 2014-2020 δεν είχαν εξαλειφθεί τα εμπόδια, Ειδική Έκθεση 24/2021

Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, (2022), Η αξιολόγηση των Εθνικών Σχεδίων Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας από την Επιτροπή : συνολικά επαρκής, ωστόσο υπάρχουν ακόμη κίνδυνοι κατά την υλοποίηση, Ειδική Έκθεση 21/2022.

Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, (2023α), Η χρηματοδότηση της ΕΕ μέσω της Πολιτικής Συνοχής και του Μηχανισμού Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας : συγκριτική ανάλυση, Επισκόπηση 01.

Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, (2023β), Σχεδιασμός του συστήματος δικλίδων της Επιτροπής για τον Μηχανισμό Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας- Το νέο μοντέλο εφαρμογής εξακολουθεί να εμφανίζει ελλείψεις στη διασφάλιση και τη λογοδοσία σε επίπεδο ΕΕ, παρά τις προβλεπόμενες εκτενείς εργασίες, Ειδική Έκθεση 7/2023.

- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, (2021), Οδηγίες σχετικά με τις επιλογές απλουστευμένου κόστους (ΕΑΚ): Χρηματοδότηση με ενιαίο συντελεστή, τυποποιημένες κλίμακες μοναδιαίου κόστους, κατ' αποκοπή ποσά, Αναθεωρημένη έκδοση, 2021/C 200/01.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, (2024), Στρατηγική και Πολιτική, Προϋπολογισμός της ΕΕ, Επιδόσεις και υποβολή εκθέσεων, Δηλώσεις Επιδόσεων του Προγράμματος, προσβάσιμο σε https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/performance-and-reporting/programme-performance-statements_en ανακτήθηκε 2/11/2024
- Ρωσίδης, Γ., Μπελιάς, Δ., Ασπρίδης, Γ., (2020), *Διαχείριση αλλαγών και Ηγεσία*, εκδόσεις Τζιόλα: Αθήνα.
- Ρωσίδης, Γ, (2012), Η συμβολή της επιστήμης του Επιχειρησιακού Management στη μεταρρύθμιση της Δημόσιας Διοίκησης και των Δημόσιων Επιχειρήσεων, *Διδακτορική Διατριβή*, Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών, Τμήμα Δημόσιας Διοίκησης.