

Η Ελληνική Εμπειρία των Διαρθρωτικών Ταμείων της Ευρωπαϊκής Ένωσης: Οι αγνοημένες επιπτώσεις¹

Παναγιώτης Λιαργκόβας, Καθηγητής, Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου
Αστέρης Χουλιάρας, Καθηγητής, Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου

Περίληψη

Διάφορες μελέτες και έρευνες έχουν εκτιμήσει τις επιπτώσεις των Διαρθρωτικών Ταμείων της ΕΕ στην ελληνική οικονομία. Κάποιες από αυτές (κοινοτικές κατά κύριο λόγο) εξετάζουν τις μικροοικονομικές επιπτώσεις συγκεκριμένων προγραμμάτων, ενώ άλλες (ακαδημαϊκές) επικεντρώνονται στις μακροοικονομικές επιπτώσεις - συνήθως στο εισόδημα και την απασχόληση. Κοινό χαρακτηριστικό και των δύο προσεγγίσεων είναι άποψη ότι τα Διαρθρωτικά Ταμεία αποτελούν μια καθαρά οικονομική παρέμβαση και επομένως επιφέρουν οικονομικές επιπτώσεις. Στο άρθρο αυτό υποστηρίζουμε ότι η ολοκληρωμένη διερεύνηση των επιπτώσεων των Διαρθρωτικών Ταμείων πρέπει να γίνεται από την πλευρά της πολιτικής οικονομίας.

ΛΕΞΕΙΣ-ΚΛΕΙΔΙΑ: Διαρθρωτικά Ταμεία, Ελλάδα, Αναπτυξιακή Βοήθεια, Ευρωπαϊκή Ένωση

Greece's experience from the EU Structural Funds: The neglected consequences

Panagiotis Liargovas, Professor, University of Peloponnese
Asteris Huliaras, Professor, University of Peloponnese

Abstract

A large number of ex ante, ex itinere and ex post evaluation studies have assessed the direct impact of the EU Structural Funds on the Greek economy. Some of them, mainly EU-commissioned studies, have assessed the microeconomic impact of funds. Others, more academic, have focused on the impact of funds on economic and social indicators (GDP, employment, productivity) at regional or country level. A common characteristic of both approaches is that Structural Funds represent an economic policy tool and therefore their impact on Greece is mostly economic. In this article, we support the view that the assessment of EU structural funding should be based on a wider approach that takes into account the role of economic policies, the capacity of institutions and the quality of governance.

KEY-WORDS: Structural Funds, Greece, Developmental aid, European Union

1. Εισαγωγή

Την 1η Ιανουαρίου 2011 η Ελλάδα γιόρτασε τα 30 χρόνια από την ένταξη στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Ήταν μια πικρή γιορτή. Πολλά χρόνια ανεξέλεγκτων δαπανών, φθηνού δανεισμού και μη εφαρμογής δημοσιονομικών και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων άφησαν τη χώρα εκτεθειμένη όταν η παγκόσμια οικονομική κρίση έφτασε στην Ευρώπη, το 2009. Η κυβέρνηση, μη μπορώντας να στηριχθεί στις διεθνείς αγορές για εξωτερικό δανεισμό, υιοθέτησε ένα σκληρό πρόγραμμα λιτότητας με αντάλλαγμα νέων δανείων € 110 δισεκατομμυρίων από την ΕΕ και το ΔΝΤ.

Για την Ελλάδα, το 2009 ήταν το τέλος μιας μακράς περιόδου αισιοδοξίας. Ήταν επίσης μια ευκαιρία να κοιτάξει προς τα πίσω και να επανεξετάσει τα τριάντα χρόνια εμπειρίας της στην ΕΕ, να κατανοήσει τις αποτυχίες της και να μάθει πώς να αποφεύγει παρόμοια λάθη.

Από το 1981 η Ελλάδα ήταν από τους βασικούς δικαιούχους των κονδυλίων της ΕΕ (Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, Ταμείο Συνοχής και Γεωργικό Ταμείο). Τα τελευταία 30 χρόνια, ο μέσος ετήσιος όρος μεταφοράς κεφαλαίων της ΕΕ κυμάνθηκε από 2,4 έως 3,3% του συνολικού ΑΕΠ της χώρας. Διαρθρωτικές ενισχύσεις της ΕΕ - περίπου 22 δις ευρώ για την προγραμματική περίοδο 2007-13 – χρηματοδότησαν πλήθος έργων σε όλη τη χώρα σχεδόν σε κάθε τομέα της οικονομίας - από την κατασκευή αυτοκινητοδρόμων μέχρι την αναβάθμιση του ανθρώπινου δυναμικού.

Οι Βρυξέλλες έχουν εκπονήσει ένα μεγάλο αριθμό *ex ante*, *ex itinere* και *ex post* μελετών, που αξιολογούν την άμεση επίδραση των Διαρθρωτικών Ταμείων. Η συνήθης μέθοδος είναι η μέτρηση των αποτελεσμάτων με βάση κάποιους δείκτες: πόσα περισσότερα χιλιόμετρα οδών κατασκευάστηκαν, πόσες περισσότερες νέες επιχειρήσεις στηρίχθηκαν, πόσοι περισσότεροι άνθρωποι εκπαιδεύτηκαν ή πόσες νέες θέσεις εργασίας δημιουργήθηκαν. Έτσι, η αξιολόγηση επικεντρώνεται σε έργα ή ενέργειες που γίνονται με την υποστήριξη της Κοινότητας, τα οποία διαφορετικά δεν θα είχαν γίνει.

Σε γενικότερο επίπεδο, οι μελέτες που εκπορεύονται από την ΕΕ επικεντρώνονται στην αξιολόγηση των κεφαλαιακών ροών στους οικονομικούς και κοινωνικούς δείκτες (ΑΕΠ, απασχόληση, παραγωγικότητα) σε περιφερειακό επίπεδο ή επίπεδο χώρας. Δεδομένου ότι θεμελιώδες στόχος των Διαρθρωτικών Ταμείων είναι η στήριξη της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής εντός και μεταξύ των κρατών μελών της Ένωσης, οι μελέτες επικεντρώνονται στον λεγόμενο στόχο της «σύγκλισης». Τα αποτελέσματα των εκτιμήσεων είναι θετικά. Για παράδειγμα, έχει υπολογιστεί ότι την περίοδο 1994-1999, το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και το Ταμείο Συνοχής συνέβαλαν στη δημιουργία 390.000 θέσεων εργασίας στην Ελ-

λάδα (Beutel, 2002). Οι πόροι των Διαρθρωτικών Ταμείων κατευθύνθηκαν σε πολλούς τομείς: βελτίωση της πρόσβασης σε απομακρυσμένες περιοχές με την κατασκευή καλύτερων δρόμων, αναβάθμιση του ανθρώπινου κεφαλαίου μέσω της κατάρτισης και προστασία του περιβάλλοντος. Επιπλέον, οι μελέτες αυτές υπογράμμισαν την έμμεση προστιθέμενη αξία, αναφέροντας - μεταξύ άλλων - τη βελτίωση των διαδικασιών σχεδιασμού, την ανάπτυξη εταιρικών σχέσεων, τη διεύρυνση των φορέων υλοποίησης μέσω ανοικτών διαγωνισμών, την ανάπτυξη μιας νοοτροπίας αξιολόγησης, και ούτω καθεξής. Ωστόσο, δεδομένου ότι αυτές οι θετικές εξωτερικότητες ήταν συνήθως δύσκολο να ποσοτικοποιηθούν, τα στοιχεία που παρουσιάζονται στις εκθέσεις παρέμειναν σε μεγάλο βαθμό ανεπιβεβαιώτα. Η αξιολόγηση έτσι περιορίστηκε σε μετρήσιμα μόνον αποτελέσματα.

Υπάρχει, ωστόσο, και η κριτική. Αρκετές εκθέσεις αξιολόγησης όχι μόνο εντόπισαν τους παράγοντες που συμβάλλουν σημαντικά στη μείωση το ποσοστού απορρόφησης των κονδυλίων της ΕΕ αλλά προσδιόρισαν και εκείνους τους παράγοντες που υπονόμισαν σοβαρά την αποτελεσματικότητα των δράσεων. Μια σημαντική ομάδα προβλημάτων που αναφέρονται τακτικά στις μελέτες είναι αυτή που σχετίζεται με τους αδύναμους θεσμούς: περιορισμένη ικανότητα σχεδιασμού, δυσκίνητες γραφειοκρατικές διαδικασίες και έλλειψη έμπειρου προσωπικού συχνά αναφέρονται ως παράγοντες που καθυστερούν τις αποφάσεις και εμποδίζουν την επίτευξη θετικών αποτελεσμάτων.

Η διαφθορά έκανε τα πράγματα χειρότερα. Ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός για την καταπολέμηση της απάτης, OLAF, έχει αποκαλύψει αρκετές περιπτώσεις διαφθοράς. Επίσης, το Ελεγκτικό Συνέδριο της ΕΕ κατέληξε στο συμπέρασμα ότι ένα σημαντικό ποσοστό των συνολικών πληρωμών δεν έπρεπε να είχε γίνει -αν και αυτό δεν σημαίνει κατ' ανάγκη απάτη. Είναι πλέον κοινή γνώση ότι ένα μεγάλο μέρος της χρηματοδότησης της ΕΕ έχει σπαταληθεί σε περιορισμένης χρησιμότητας σεμινάρια, αδικαιολόγητα υψηλές αμοιβές συμβούλων και κατασκευαστικά έργα που δεν ολοκληρώθηκαν ποτέ. Εν ολίγοις, δίπλα στο συντριπτικά στοιχεία των επιτυχιών, υπάρχει επίσης μια σειρά από απογοητευτικές αποτυχίες.

Σε αντίθεση με τις μελέτες αξιολόγησης της ΕΕ, η χρονική διάρκεια των οποίων συνήθως περιορίζεται σε περίοδο πέντε ετών (όσο δηλαδή διαρκούν οι προγραμματικές περιόδους των Ταμείων), αρκετοί μελετητές έχουν διερευνήσει την μεσοπρόθεσμη και μακροπρόθεσμη επίδραση των μεταβιβάσεων της ΕΕ στην οικονομική μεγέθυνση. Οι περισσότεροι βρήκαν μια ισχυρή θετική συσχέτιση μεταξύ των μεταβιβάσεων κεφαλαίων της ΕΕ και των οικονομικών επιδόσεων (βλ. Funck and Pizzati, 2003; Fagerberg and Verspagen, 1996; Pereira, 1997; Cappelletti et al. 2003; Puigcerver-Peñalver, 2004). Ασφαλώς οι οικονομικές επιδόσεις διαφέρουν σημαντικά από χώρα σε χώρα ή από περιφέρεια σε περιφέρεια, αλλά οι μελέτες προσπάθησαν να απομονώσουν την επίδραση των Διαρθρωτικών

Ταμείων από άλλους παράγοντες που επηρεάζουν τη μεγέθυνση. Αυτό συνήθως γίνεται με τη βοήθεια οικονομετρικών μοντέλων. Για παράδειγμα, προσομοιώσεις του μοντέλου HERMIN για την περίοδο 2000-2006 κατέδειξαν ότι η επιπτώση των Ταμείων στο πραγματικό ΑΕΠ στην Ελλάδα έφθασε το 6% (Funk and Pizzati, 2003: 250). Το συμπέρασμα των εν λόγω ακαδημαϊκών ερευνών είναι ότι τα διαρθρωτικά ταμεία έχουν διαδραματίσει σημαντικό ρόλο, ενισχύοντας τις φτωχότερες περιφέρειες προκειμένου να φτάσουν τα «ευρωπαϊκά πρότυπα». Ιδιαίτερα θετικές θεωρούνται οι οικονομικές επιπτώσεις στην εθνική και περιφερειακή ανάπτυξη σε όλες τις τέσσερις «χώρες συνοχής» (Ελλάδα, Ιρλανδία, Πορτογαλία και Ισπανία). Οι προτάσεις πολιτικής των μελετών αυτών είναι συνήθως «στο ίδιο μήκος κύματος»: για να επιτευχθεί «πραγματική σύγκλιση» υπάρχει «σαφής ανάγκη» μιας «σταθερής εισροής» κοινοτικών κονδυλίων.

Ωστόσο, κάποιες ακαδημαϊκές μελέτες ξεχώρισαν γιατί κατέληξαν σε ένα εκ διαμέτρου αντίθετο συμπέρασμα. Ισχυρίστηκαν ότι η ευρωπαϊκή στήριξη δεν έχει βελτιώσει τις οικονομικές επιδόσεις των δικαιούχων χωρών. Στην πραγματικότητα, υποστήριξαν, η πραγματική επίδραση των διαρθρωτικών πόρων στην οικονομική ανάπτυξη ήταν πολύ περιορισμένη. Μια μελέτη μάλιστα, υποστήριξε ότι τα Διαρθρωτικά Ταμεία δεν ενισχύουν καθόλου την ανάπτυξη! (Ederveen et al., 2006). Η μόνη περίπτωση όπου διαπιστώθηκε κάποια θετική συσχέτιση ήταν όταν οι δικαιούχες περιοχές είχαν το «κατάλληλο» θεσμικό πλαίσιο και ακολουθούσαν τις «σωστές πολιτικές»: «σφιχτή» δημοσιονομική διαχείριση που εξασφαλίζει τη μακροοικονομική σταθερότητα, μεταρρυθμίσεις στην αγορά εργασίας και διαδικασίες διαπραγμάτευσης των μισθών που λαμβάνουν υπόψη τις αλλαγές στην παραγωγικότητα της εργασίας. Καμία ελληνική περιφέρεια δεν συμπεριλήφθηκε ωστόσο στον κατάλογο των επιτυχημένων δράσεων.

Η άποψη που δίνει έμφαση στη «θεσμική υποδομή» του δικαιούχου κράτους είναι σύμφωνη με τεκμηριωμένες εμπειρικές έρευνες σχετικά με την αποτελεσματικότητα της διεθνούς αναπτυξιακής βοήθειας προς τις λιγότερο αναπτυγμένες χώρες. Σύμφωνα με τους Acemoglu et al. (2004), οι επωφελούμενοι θεσμοί και πολιτικές της αποδέκτης χώρας (recipient) επηρεάζουν την αποτελεσματικότητα της αναπτυξιακής βοήθειας που λαμβάνει από τους διεθνείς δωρητές (donors). Στην πιθανώς πιο συστηματική μελέτη που έχει γίνει μέχρι σήμερα, η Παγκόσμια Τράπεζα (1998) έχει εκτιμήσει ότι μια αύξηση της αναπτυξιακής βοήθειας κατά 10 δισεκατομμύρια δολάρια είναι ικανή να «βγάλει» περίπου 25 εκατομμύρια ανθρώπους το χρόνο από τη φτώχεια με την προϋπόθεση ότι υπάρχει υγιής οικονομική διαχείριση στη αποδέκτη χώρα. Διαφορετικά, αν δηλαδή η ποιότητα διαχείρισης και διακυβέρνησης είναι χαμηλή, ο αριθμός μειώνεται σε μόλις 7 εκατ. άνθρωποι το χρόνο (The World Bank, 1998).

Ωστόσο, στο πλαίσιο της ΕΕ, τέτοιου είδους επιχειρήματα, όπως τα παραπάνω είναι πολύ σπάνια. Η πολιτική επιστήμη εξηγεί πιθανώς αυτή η σιωπή. Οι πόροι των Διαρθρωτικών Ταμείων συχνά εκλαμβάνονται ως «αποζημίωση» που δίνεται στα φτωχότερα κράτη μέλη της Ένωσης ως αντιστάθμισμα για την εξάλειψη των δασμών και το άνοιγμα των αγορών τους στα προϊόντα των πλουσιότερων κρατών μελών. Με βάση αυτήν την άποψη, η αποτελεσματικότητα των διαρθρωτικών ταμείων είναι ένα δευτερεύον ζήτημα. Αλλά ακόμα και στην ακαδημαϊκή βιβλιογραφία σχετικά με την αποτελεσματικότητα των Διαρθρωτικών Ταμείων, πολύ λίγες μελέτες επωφελούνται ή έστω αναφέρουν τα πορίσματα συσσωρευμένων ερευνών πάνω στις επιπτώσεις της διεθνούς αναπτυξιακής βοήθειας, που είναι γνωστές εδώ και σχεδόν πέντε δεκαετίες.

Κατά μία έννοια, αυτή είναι μια λογική παράλειψη. Με πρώτη ματιά, τα Διαρθρωτικά Ταμεία της ΕΕ και η διεθνής αναπτυξιακή βοήθεια είναι δύο διαφορετικά πράγματα. Οι πόροι των Διαρθρωτικών Ταμείων δεν θεωρούνται «Κρατική Αναπτυξιακή Βοήθεια» (Official Development Assistance [ODA] - ο επίσημος όρος για τη «διεθνή βοήθεια»). Ποτέ δεν περιλήφθηκαν στις οικείες στατιστικές του ΟΟΣΑ, αλλά ούτε και στους λεγόμενους «πίνακες της γενναιοδωρίας» (generosity leagues) δηλαδή στην κατάταξη των δωρητών ανάλογα με τους πόρους που αφιερώνουν για τη διεθνή ανάπτυξη. Τα κονδύλια της ΕΕ για «συνοχή» θεωρούνται μια «εσωτερική» ανακατανομή κεφαλαίων στο εσωτερικό της ΕΕ, εντελώς διαφορετική από τις μεταφορές πόρων από το Βορρά στο Νότο. Υπάρχει ένα ισχυρό επιχείρημα για αυτή την επιλογή: υπάρχουν τεράστιες διαφορές μεταξύ ενός μεσογειακού κράτους μέλους της ΕΕ και, ας πούμε, μιας αναπτυσσόμενης χώρας που είναι δικαιούχος αναπτυξιακής βοήθειας. Η Ελλάδα έχει ένα κατά κεφαλήν ΑΕΠ γύρω στα 29.700 δολάρια. Η Τυνησία έχει 8.000 και η Ρουάντα 1.000 δολάρια. Η Ελλάδα έχει ένα μορφωμένο εργατικό δυναμικό, ένα πολύπλοκο θεσμικό οικοδόμημα και ένα εξελιγμένο τραπεζικό σύστημα. Η οικονομία της, παρά τα προβλήματα των τελευταίων ετών, είναι σε μεγάλο βαθμό ομογενοποιημένη και δεν επιδεικνύει τον συγκρουσιακό δυϊσμό (αγροτικός έναντι αστικού ή βιομηχανικού τομέα, παραδοσιακή έναντι σύγχρονης οικονομίας), που είναι ο κανόνας σε πολλές λιγότερο αναπτυγμένες χώρες. Έτσι είναι προφανές ότι για τους διεθνείς οργανισμούς, η Ελλάδα έχει τεράστιες διαφορές σε σύγκριση με χώρες του Τρίτου Κόσμου που λαμβάνουν αναπτυξιακή βοήθεια. Τα Διαρθρωτικά Ταμεία δεν ταυτίζονται συνεπώς με την αναπτυξιακή βοήθεια.

Η βασική μας υπόθεση είναι ότι αυτή η άποψη είναι, τουλάχιστον εν μέρει, λανθασμένη. Υποστηρίζουμε ότι διδάγματα που αντλήθηκαν εδώ και πάνω από πενήντα χρόνια από τη μελέτη της αναπτυξιακής βοήθειας προς τις λιγότερο αναπτυγμένες χώρες του κόσμου, μπορεί να είναι ιδιαίτερα χρήσιμα για την καλύτερη κατανόηση των επιπτώσεων των πόρων των Διαρθρωτικών Ταμείων στην Ελλάδα.

2. Διδάγματα από τη διεθνή αναπτυξιακή βοήθεια

Αυτοί που ασχολούνται με τα οικονομικά της ανάπτυξης έχουν φτάσει στο συμπέρασμα ότι η αναπτυξιακή βοήθεια δεν λειτουργεί πάντα, αλλά ούτε και αποτυγχάνει πάντα. Η ανάπτυξη δεν αποτελεί μια απλή διαδικασία, και οι σχετικές γενικεύσεις δεν έχουν κάποιο αντίκρισμα. Η βιβλιογραφία υποδεικνύει μια θετική συσχέτιση μεταξύ του όγκου της βοήθειας, της ανάπτυξης και της μείωσης της φτώχειας, αλλά ο βαθμός της έντασης αυτής της σχέσης αμφισβητείται. Παρ' όλα αυτά, οι περισσότεροι οικονομολόγοι της ανάπτυξης τείνουν να πιστεύουν ότι υπάρχει ένα χάσμα μεταξύ των δυνητικών και πραγματικών επιτευγμάτων της διεθνούς αναπτυξιακής βοήθειας, παρόλο που διαφωνούν για το πόσο ευρύ είναι το χάσμα αυτό. Ωστόσο, έχει επιτευχθεί μια σχετική συναίνεση αναφορικά με τα προβλήματα που εξηγούν αυτό το χάσμα.

Το πρώτο πρόβλημα είναι η απόκλιση ανάμεσα στα κίνητρα και τους στόχους των φορέων που παρέχουν βοήθεια, και τους στόχους των δικαιούχων των εν λόγω ενισχύσεων. Οι διμερείς ή πολυμερείς φορείς ενίσχυσης μπορεί να έχουν τις δικές τους προτεραιότητες, οι οποίες δεν συμπίπτουν αναγκαστικά με αυτές των δικαιούχων. Για παράδειγμα, στο βαθμό που το μέγεθος της βοήθειας χρησιμοποιείται ως μέτρο της επιτυχίας ενός οργανισμού, ο οργανισμός αυτός μπορεί να επικεντρωθεί στην προσπάθεια διανομής όσο το δυνατόν μεγαλύτερης βοήθειας και όχι στο πόσο αποτελεσματική είναι η βοήθεια αυτή (Easterly, 2003). Το πρόβλημα αυτό, γνωστό και ως πρόβλημα «λειτουργικών σχέσεων» ή πρόβλημα «εντολέα-εντολοδόχου» (principal-agent problem), προκύπτει όταν τα κίνητρα των φορέων που ενεργούν για λογαριασμό άλλων φορέων τείνουν να διαφέρουν σημαντικά από εκείνα των φορέων για λογαριασμό των οποίων αυτοί ενεργούν. Οι λειτουργικές σχέσεις συνήθως διαμορφώνονται από την κατεύθυνση της ροής των πόρων. Συγκεκριμένα, προκειμένου να διατηρηθεί κάποιος έλεγχος στην παροχή βοήθειας, ο δωρητής συνάπτει συμβάσεις με άλλους φορείς. Οι συμβάσεις αυτές περιλαμβάνουν τη μεταβίβαση της εξουσίας για την υλοποίηση προγραμμάτων και έργων από τον δωρητή στον λήπτη ή σε κάποιο μεσάζοντα. Αυτό μπορεί να συμβαίνει επειδή ο δωρητής δεν είναι τόσο εξουκειωμένος με το κοινωνικοπολιτισμικό πλαίσιο εντός του οποίου παρέχεται η βοήθεια ή επειδή δεν έχει όλες τις πληροφορίες που ο δικαιούχος ή ο μεσάζων μπορεί να έχουν. Άλλωστε, σε αντίθεση με τα εθνικά προγράμματα μεταφοράς πόρων, στην περίπτωση της διεθνούς αναπτυξιακής βοήθειας δεν υπάρχει άμεση ανατροφοδότηση πληροφοριών μεταξύ αυτών που πληρώνουν γι' αυτό (φορολογούμενοι) και εκείνων που λαμβάνουν τις παροχές (χώρα αποδέκτης). Αυτή η έλλειψη άμεσης ανατροφοδότησης πληροφοριών καθιστά τα προγράμματα βοήθειας, ιδιαίτερα ευάλωτα στη χειραγώγηση της πληροφορίας. Αυτή η ασυμμετρία πληροφόρησης συχνά αφήνει τον αρχικό δωρητή ευάλωτο στην εκμετάλλευση από την καλύτερη πληροφόρηση

του μεσάζοντα ή του αποδέκτη, που οδηγεί σε ένα κλασικό πρόβλημα εντολής: ο γραφειοκράτης (αποδέκτης ή μεσάζοντας) υποτίθεται ότι ενεργεί για λογαριασμό του εντολέα (δωρητή), αλλά στην πραγματικότητα αναπτύσσει τη δική του ατζέντα και ενεργεί ανάλογα.

Σε αυτά τα βασικά προβλήματα, η βιβλιογραφία της οικονομικής ανάπτυξης έχει αναπτύξει μια τρίτη, περισσότερο πολιτική παρά οικονομική διάσταση που διευρύνει σημαντικά τα πιθανά εμπόδια για την αποτελεσματικότητα της βοήθειας. Πρώτον, έχει διατυπωθεί ο ισχυρισμός ότι τα κεφάλαια των ενισχύσεων είναι ανταλλάξιμα (fungible) και οι δωρητές δεν χρηματοδοτούν τις δραστηριότητες που προορίζονται για χρηματοδότηση: οι εγχώριοι πόροι που απελευθερώνονται μέσω της βοήθειας χρησιμοποιούνται για άλλους σκοπούς (για παράδειγμα, έργα βιτρίνας ή στρατιωτικές δαπάνες) από τις κυβερνήσεις των δικαιούχων (Abuzeid, 2009: 19). Αν και αυτή η πρακτική δεν είναι απαραίτητα επιβλαβής, ειδικά εάν οι επιπλέον πόροι ανακατανέμονται σε παραγωγικές χρήσεις μέσα στην οικονομία, η ανταλλαξιμότητα είναι προβληματική στο βαθμό που αυξάνει το εύρος της προσοδοθηρίας και των πελατειακών σχέσεων. Για παράδειγμα, μπορεί να είναι ευκολότερο για πολιτικούς που λειτουργούν με ψηφοθηρικά κριτήρια να ανακατανεύμουν και να «κρύψουν» μερικά από τα «πλεονασματικά κεφάλαια» προκειμένου να τα προωθήσουν στη χρηματοδότηση «έργων βιτρίνας» ή «άχρηστων» δαπανών ή να κάνουν προμήθειες που αφήνουν περιθώρια για ατομικό όφελος, καθώς στο τέλος της ημέρας οι αρχικοί στόχοι θα έχουν επιτευχθεί.

Δεύτερον, οι μεγάλης κλίμακας ροές πόρων από το εξωτερικό μπορεί να οδηγήσουν σ' ένα φαινόμενο που έχει χαρακτηριστεί ως «κατάρα των πόρων» (resource curse) (Abuzeid, 2009: 20). Η σχετική βιβλιογραφία έχει δείξει ότι οι ενισχύσεις αυτές οδηγούν σε αύξηση του μεγέθους του δημόσιου τομέα και αποτελούν ένα εύχρηστο εργαλείο για ηγέτες που σκέφτονται βραχυπρόθεσμα προκειμένου να υιοθετήσουν πολιτικές που μπορεί να αποφέρουν γρήγορα αποτελέσματα, αλλά τελικά δεν είναι προς το συμφέρον της ανάπτυξης. Μια τέτοια φιλολαϊκή πολιτική είναι η αύξηση του μεγέθους του δημόσιου τομέα, προκειμένου να μειωθούν τα ποσοστά ανεργίας και έτσι οι ενισχύσεις να σπαταληθούν άσκοπα χωρίς κανένα αναπτυξιακό αποτέλεσμα. Επιπλέον, οι ηγέτες έχουν κίνητρα να πάρουν επικίνδυνες ή απερισκεπτες αποφάσεις που θα μπορούσαν να αποφέρουν βραχυπρόθεσμα μεγάλα οφέλη, αλλά δεν μπορούν να παραγάγουν μακροπρόθεσμα θετικά αποτελέσματα. Η βοήθεια μπορεί να ενισχύσει πελατειακά δίκτυα, οδηγώντας σε πολιτικοποίηση της οικονομικής ζωής και αύξηση των μη παραγωγικών κερδοσκοπικών δραστηριοτήτων και των ομάδων πίεσης. Η αναπτυξιακή βοήθεια μπορεί να ενισχύσει διεφθαρμένες ελίτ και να διευρύνει τις ανισότητες. Σε τελευταία ανάλυση, τα χρήματα της διεθνούς αναπτυξιακής βοήθειας δεν κατανέμονται ομοιόμορφα στον πληθυσμό της αποδέκτης χώρας.

Αντίθετα, πηγαινούν σε συγκεκριμένες ελίτ που είναι ήδη στην εξουσία ή έχουν στενούς δεσμούς με όσους βρίσκονται στην εξουσία.

Τέλος, η αναπτυξιακή βοήθεια μπορεί να δημιουργήσει ένα πρόβλημα «ηθικού κινδύνου» στην αποδέκτρια χώρα καλλιεργώντας μια δημοσιονομική χαλαρότητα (Abuzeid, 2009: 19). Η συνεχής εισροή πόρων από το εξωτερικό δημιουργεί την εντύπωση ότι η αποδέκτρια χώρα πάντα θα διασώζεται όταν τα πράγματα πηγαινούν στραβά. Εφόσον οι κυβερνώντες δεν δέχονται καμία πίεση από τους φορολογούμενους, παρά μόνον υπόκεινται σ' έναν σχετικά χαλαρό μηχανισμό λογοδοσίας από τους χορηγούς τους, δεν έχουν ισχυρά κίνητρα διατήρησης της δημοσιονομικής πειθαρχίας και προώθησης της κοινωνικής δικαιοσύνης. Ουσιαστικά, οι ενισχύσεις λειτουργούν ως «μηχανισμός προστασίας» για ανίκανους ηγέτες από τις επιπτώσεις των ενεργειών τους, αποδυναμώνοντας το κίνητρό τους να αναζητήσουν εναλλακτικές πηγές εσόδων μέσω ορθολογικών πολιτικών που ενθαρρύνουν τις επενδύσεις και τη διατηρήσιμη ανάπτυξη. Η οικονομική βοήθεια μετατρέπεται σε εθισμό, μειώνει τα κίνητρα για μεταρρυθμίσεις, καταστρατηγεί το κοινωνικό συμβόλαιο μεταξύ των δημόσιων αρχών και των πολιτών και υπονομεύει τη δημοσιονομική πειθαρχία (Knack, 2004; Svensson, 2000).

Στη βάση των παραπάνω επιχειρημάτων, διάφορες έρευνες έχουν καταλήξει στο συμπέρασμα ότι η διεθνής αναπτυξιακή βοήθεια δεν θα πρέπει πλέον να αντιμετωπίζεται και να αξιολογείται απλώς ως ένας μηχανισμός μεταφοράς πόρων. Αντίθετα, θα πρέπει να αντιμετωπίζεται ως ένα μέσο το οποίο επηρεάζει έναν μεγάλο αριθμό τομέων και έχει ένα δυνητικά μεγάλο αριθμό αρνητικών συνεπειών. Την ίδια στιγμή η διεθνής αναπτυξιακή βοήθεια έχει πολύ σημαντικές θετικές επιδράσεις και μπορεί επίσης να εκληφθεί ως υμάντας μετάδοσης ιδεών, ως ένας μηχανισμός διαμόρφωσης μελλοντικών ηγετών, ως ένα εργαλείο εκσυγχρονισμού του κράτους και ως μια πλατφόρμα για τη διαμόρφωση της πολιτικής που βασίζεται στις καλές πρακτικές. Εν κατακλείδι, αντί να αποδεχθούμε απλοϊκές προσεγγίσεις - ότι η αναπτυξιακή βοήθεια είναι καλή ή κακή - υπάρχει συνεχής ανάγκη να εξετάζουμε τα εμπειρικά δεδομένα. Σε αντίθεση με τους αισιόδοξους ή απαισιόδοξους της διεθνούς αναπτυξιακής βοήθειας, οι οποίοι χρησιμοποιούν επλεκτικά στοιχεία είτε για να υποστηρίξουν ή να απορρίψουν τις ενισχύσεις, είναι σαφές ότι οι επιπτώσεις της μεταφοράς πόρων είναι περίπλοκες και με κανένα τρόπο δεν είναι μετρήσιμες μόνο με χιλιόμετρα αυτοκινητοδρόμων ή/και με αριθμούς ατόμων που εκπαιδεύθηκαν σε κέντρα επαγγελματικής κατάρτισης ή από το συσχετισμό τους με την οικονομική μεγέθυνση και τα επίπεδα της απασχόλησης. Υπάρχει ανάγκη για ποιοτικές μελέτες που αξιολογούν την μακροπρόθεσμη επίδραση της ενίσχυσης στους θεσμούς και στη διακυβέρνηση. Εν τέλει, η αναπτυξιακή βοήθεια σχετίζεται περισσότερο με έμμεσες παρά άμεσες επιπτώσεις (αυτό που έχει ονομαστεί «η κεντρικότητα των παρενεργειών- the centrality of side effects», Hirschman, 1967/1995).

Αυτή η προσέγγιση τονίζει έμφαση στη γενική εικόνα και όχι μόνο στις μικροοικονομικές επιπτώσεις, στην ποιοτική και όχι μόνο ποσοτική πτυχή, και στις μακροπρόθεσμες και όχι μόνο στις βραχυπρόθεσμες επιπτώσεις. Είναι πάνω απ' όλα σημαντικό να προσδιορισθούν οι πολιτικές επιπτώσεις, να κατανοηθούν οι «παρενέργειες», να διερευνηθεί κατά πόσον η οικονομική βοήθεια από μόνη της μπορεί να βελτιωθεί και να εξεταστεί η σημασία της σε σχέση με άλλες πολιτικές και παράγοντες που επηρεάζουν την ανάπτυξη.

3. Συμπεράσματα

Οι χρηματοδοτούμενες από την ΕΕ μελέτες σχετικά με τις επιπτώσεις των Διαρθρωτικών Ταμείων συχνά αξιολογούν συγκεκριμένα επενδυτικά σχέδια ή προγράμματα, ενώ οι ακαδημαϊκές έρευνες εστιάζουν στις μακροπρόθεσμες συνέπειες, συνήθως με τη μέτρηση των επιπτώσεων τους στην οικονομική μεγέθυνση. Με μια πρώτη ματιά δεν υπάρχει μεγάλη συμπληρωματικότητα: η ΕΕ αξιολογεί τις βραχυπρόθεσμες μικροοικονομικές επιπτώσεις και η ακαδημαϊκή κοινότητα αξιολογεί τις μακροπρόθεσμες μακροοικονομικές επιπτώσεις. Ωστόσο, στο τέλος πολλά ακόμη μένουν ανεξερεύνητα.

Και στις τις δύο περιπτώσεις, οι επιπτώσεις των Διαρθρωτικών Ταμείων θεωρούνται σε ένα μεγάλο βαθμό οικονομικό ζήτημα. Μάλιστα οι όροι που χρησιμοποιούνται στις σχετικές μελέτες είναι η αποτελεσματικότητα, το εισόδημα, η σύγκλιση και η μεγέθυνση. Οι πολιτικο-οικονομικές επιπτώσεις των Διαρθρωτικών Ταμείων παραμένουν σε μεγάλο βαθμό ανεξερεύνητες.

Αναμφισβήτητα, σε σχετικά καλά τεκμηριωμένες αναλύσεις των επιπτώσεων των Διαρθρωτικών Ταμείων στη μεγέθυνση, ο αντίκτυπος είναι πολύ θετικός στο κοινωνικό και θεσμικό κεφάλαιο: μέσω του προγραμματισμού, της εταιρικής σχέσης, της παρακολούθησης, της αξιολόγησης, του ελέγχου και των απαιτήσεων ή μέσω ειδικών προγραμμάτων, τα Διαρθρωτικά Ταμεία συντελούν στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας στην ελληνική δημόσια διοίκηση.

Ωστόσο, υπάρχουν ανεξερεύνητες αρνητικές εξωτερικότητες. Η προσέγγιση της πολιτικής οικονομίας σχετικά με τον αντίκτυπο της βοήθειας δείχνει ότι οι εξωτερικοί πόροι μπορεί να οδηγήσουν σε υπερβολική ευφορία, δημιουργώντας μια νοοτροπία «νεοπλουτισμού» (get-rich-quick) μεταξύ των ιδιωτών και μια «ψηφοθηρική» (boom-and-bust) ψυχολογία μεταξύ των πολιτικών υπευθύνων. Επιπλέον, τα κεφάλαια αυτά μπορεί να ενισχύσουν την επιρροή μη κρατικών παραγόντων και οργανωμένων συμφερόντων που πιέζουν ενάντια στις πολιτικές μεταρρυθμίσεων. Τέλος, αυτές οι εξωτερικές πρόσοδοι μπορεί να απελευθερώσουν την κυβέρνηση ή τις περιφερειακές και τοπικές αρχές από την ανάγκη να επιβάλουν εθνικούς φόρους και να γίνουν έτσι λιγότερο υπεύθυνοι απέναντι στις κοινωνίες για το γενικό συμφέρον των οποίων υποτίθεται ότι κυβερνούν.

Από μία άποψη, τα Διαρθρωτικά Ταμεία, όπως η διεθνής βοήθεια, μπορεί να θεωρηθούν ως «εύκολο χρήμα» - είναι εξωτερικές προσόδοι και όχι το καθαρό αποτέλεσμα της παραγωγικής δραστηριότητας στο εσωτερικό της χώρας. Μια συνεχής ροή «εύκολου χρήματος» είναι συχνά ένας τέλειος τρόπος για να διατηρηθεί αναποτελεσματική ή απλώς κακή η δομή της διακυβέρνησης. Οι περιφερειακές αρχές βασιζόμενες σχεδόν αποκλειστικά σε αυτές τις εξωτερικές προσόδους για έργα υποδομής, δεν έχουν κίνητρα να αναζητήσουν καλύτερους τρόπους για την αύξηση της χρηματοδότησης αναπτυξιακών έργων. Ως αναπτυξιακή βοήθεια, τα Διαρθρωτικά Ταμεία μπορεί να καταλήξουν να υποστηρίζουν τη διόγκωση της γραφειοκρατίας, να διευρύνουν πατερναλιστικές δομές και να ενισχύουν πελατειακά δίκτυα. Τέλος, τα Διαρθρωτικά Ταμεία έχουν σοβαρές επιπτώσεις στα κίνητρα των εργαζομένων. Στις 27 Μαρτίου 2003, ο Economist, επικαλέστηκε έναν «άνωτερο Έλληνα αξιωματούχο στις Βρυξέλλες», που υποστήριζε ότι «όποιος εργάζεται σκληρά σε οποιαδήποτε δουλειά [στην Ελλάδα] θεωρείται ηλίθιος, δεδομένου ότι είναι πολύ πιο εύκολο να διαμορφώσει κανείς ένα ευρωπαϊκό πρόγραμμα και να απολαμβάνει τις αντίστοιχες ευρωπαϊκές επιδοτήσεις».

Σχεδόν εβδομήντα χρόνια πριν, το πρώτο μεγάλο αναπτυξιακό έργο της σύγχρονης ιστορίας, το Σχέδιο Μάρσαλ ήταν καθοριστικό για την υποστήριξη της μεταπολεμικής ανασυγκρότησης της Ελλάδας. Αλλά οι παρεμβάσεις του Σχεδίου Μάρσαλ ήταν σύντομες, απότομες και πεπερασμένες, σε αντίθεση με τις συνεχείς και ανοιχτές μεταφορές πόρων της ΕΕ. Δεν είναι τυχαίο ότι τα κεφάλαια της ΕΕ έχουν αντιμετωπιστεί από κάποιους Έλληνες κυβερνητικούς αξιωματούχους με μια αίσθηση «δικαιώματος» (entitlement) και όχι ως βοήθεια για τη στήριξη εγχώριων προσπαθειών.

Αναφορές

- Abuzeid, Farah, (2009), "Foreign Aid and the 'Big Push' Theory: Lessons from Sub-Saharan Africa", *Stanford Journal of International Relations*, 16-23 (https://web.stanford.edu/group/sjir/pdf/Aid_11.1.pdf)
- Acemoglu, D., S. Johnson, and Robinson J. (2004) "200 Cause of Long-Run Growth" NBER Working Paper 10481. Cambridge, Mass: National Bureau of Economic Research.
- Barry, F., J. Bradley and A. Hannan, (2001), "The Single Market, the Structural Funds and Ireland's Recent Economic Growth", *The Journal of Common Market Studies* 39: 537-552.
- Beutel, J. (2002), "The economic impact of Objective 1 interventions for the period 2000-2006", Final report to the Regional Policy Directorate-General, European Commission", Konstanz, Germany.

- Cappelen, A., F. Castellacci, J. Fagerberg and B. Verspagen, (2003), “The Impact of EU Regional Support on Growth and Convergence in the European Union”, *The Journal of Common Market Studies* 41(4):621-644.
- Easterly, W. (2003), “Can Foreign Aid Buy Growth?” *Journal of Economic Perspectives* 17:34–41.
- Ederveen, S., de Groot, H. and Nahuis, R., (2006), “Fertile Soil for Structural Funds? A Panel Data Analysis of the Conditional Effectiveness of European Cohesion Policy”, *Kyklos* 59(1):17-42.
- Fagerberg, J. and Verspagen, B.,(1996), “Heading for Divergence? Regional Growth in Europe Reconsidered”, *Journal of Common Market Studies* 3:431–48.
- Funck, B. and Pizzati L. (2003), *European Integration, Regional Policy and Growth*, Washington DC: The World Bank.
- Hirschman, A. O. (1967) *Development Projects Observed*, Washington, DC: Brookings Institution.
- Knack, S., (2004), “Does Foreign Aid Promote Democracy?,” *International Studies Quarterly* 48:251-266.
- Martens, B. (2002), “The role of evaluation in foreign aid programmes”, in B. Martens, U. Mummert, P. Murrell and P. Seabright, (eds), *The Institutional Economics of Foreign Aid*, p.p. 154-176, Cambridge: Cambridge University Press,.
- Mehlum, H., K. Moene, R. and Torvik,(2006), “Institutions and the Resource Curse”, *The Economic Journal* 116:1-20.
- Pereira, Alfredo M., (1997), “Development Policies in the EU: An International Comparison”, *Review of Development Economics* 1(2):219-235.
- Ross, M. L.,(1999), “The Political Economy of the Resource Curse”, *World Politics* 51:297-322.
- Sjef, E., H. L. F. de Groot, R. Nahuis, (2006), “Fertile Soil for Social Funds? A Panel Data Analysis of the Conditional Effectiveness of European Cohesion Policy”, *Kyklos* 59(1):17-42.
- Svensson, J., (2000), “Foreign Aid and Rent Seeking,” *Journal of International Economics* 51:437-461.
- World Bank (1998), *Assessing Aid: What works, what doesn't, and why*, Oxford: Oxford University Press.

Σημειώσεις

- 1 Το παρόν κείμενο αποτελεί μέρος του ερευνητικού προγράμματος REPIS-FOG (**R**econsidering the **P**olitical **I**mpact of **S**tructural **F**unds in **G**reece) που χρηματοδοτείται από εθνικούς και ευρωπαϊκούς πόρους στο πλαίσιο του ερευνητικού προγράμματος ΑΡΙΣΤΕΙΑ.