

Περιφέρεια

Αρ. 8 (2019)

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



ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ
ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΚΑΙ ΤΗΝ ΤΟΠΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ

REGION & PERIPHERY
SCIENTIFIC REVIEW FOR REGIONAL AND LOCAL DEVELOPMENT

Άνοιξη
Spring

2019

Τεύχος
Issue

8

ΕΙΔΙΚΟ ΑΦΙΕΡΩΜΑ "Ο μελλοντικός προϋπολογισμός της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2021-2027"

Σημείωμα του Διευθυντή Σύνταξης
Καθηγητή Ναν. Μαραβέγια

ΕΙΣΑΓΩΓΗ
Introduction

Γ. Ανδρέου (επιμ.), "Ο μελλοντικός προϋπολογισμός της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2021-2027"

ΑΡΘΡΑ
Articles

Α. Μητσός, Οι προτάσεις της Επιτροπής για τον αμεταβλητό προϋπολογισμό: Διάλεξ κινήσεις, ασφαλή βήματα και χαμηλές ισορροπίες

Γ. Οικονομού, Ε. Νατσιός & Κ. Καζαντζής, The Capacity of the European Union to Finance Public Policies: Multi-Annual Financial Frameworks in Comparative Perspective

Γ. Ανδρέου, Η πολιτική συνοχής της Ε.Ε. μετά τα 2020: περισσότεροι σκοποί, λιγότεροι πόροι

Χ. Χρυσομαλλίδης, Η πολιτική άρευνας και τεχνολογίας της Ε.Ε. στο νέο Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο. Βασικά στοιχεία και προοπτικές

Χ. Τσαπακίδης, Τα πολυετές δημοσιονομικά πλαίσια 2021-2027 και ο πιθανός αντίκτυπος στις χρηματοδοτικές ροές προς την Ελλάδα

Γ. Ε. Δούκας, Η Κοινή Αγροτική Πολιτική υπό την πίεση του νέου χρηματοδοτικού Πλαισίου (2021-2027): Εθνικοποίηση και προσαρμογή

Α. Χόρης, Επιμερία, Παραγωγικότητα και Ανταγωνιστικότητα σε επίπεδο Περιφέρειας: Ο ρόλος των Θεσμών

ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ

ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΚΑΙ ΤΗΝ ΤΟΠΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ

REGION & PERIPHERY

SCIENTIFIC REVIEW FOR REGIONAL AND LOCAL DEVELOPMENT

Άνοιξη
Spring

2019

Τεύχος
Issue 8

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

**Σημείωμα του Διευθυντή Σύνταξης
Καθηγητή Ναυ. Μαραβέγια**

ΕΙΣΑΓΩΓΗ Γ. Ανδρέου (επιμ.), “Ο μελλοντικός προϋπολογισμός της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2021-2027”
Introduction

ΑΡΘΡΑ Α. Μητσός, Οι προτάσεις της Επιτροπής για τον αυριανό προϋπολογισμό: Δειλές κινήσεις, ατελή βήματα και χαμηλές υσορροπίες
Articles

G. Oikonomou, E. Natsios & K. Kazantzis, The Capacity of the European Union to Finance Public Policies: Multi-Annual Financial Frameworks in Comparative Perspective

Γ. Ανδρέου, Η πολιτική συνοχής της Ε.Ε. μετά το 2020: περισσότεροι στόχοι, λιγότεροι πόροι

Χ. Χρυσομαλλίδης, Η πολιτική έρευνας και τεχνολογίας της Ε.Ε. στο νέο Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο. Βασικά στοιχεία και προοπτικές

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

Γ. Ε. Δούκας, Η Κοινή Αγροτική Πολιτική υπό την πίεση του νέου χρηματοδοτικού Πλαισίου (2021-2027): Εθνικοποίηση και προσαρμογή

Α. Χύμης, Ευημερία, Παραγωγικότητα και Ανταγωνιστικότητα σε επίπεδο Περιφέρειας: Ο ρόλος των Θεσμών

ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ

REGION & PERIPHERY

**Το παρόν τεύχος εκδίδεται με την ευγενική χορηγία
του Ομίλου Ελληνικά Πετρέλαια Α.Ε.**

Περιφέρεια

Region & Periphery

Η *Περιφέρεια* είναι ένα επιστημονικό περιοδικό το οποίο φιλοδοξεί να καθιερωθεί ως ένας χώρος ανταλλαγής επιστημονικών απόψεων αλλά και πολιτικών παρεμβάσεων, σε θέματα που σχετίζονται με την ανάπτυξη της «περιφέρειας» από ιστορική, νομική, θεσμική, πολιτική, κοινωνική, περιβαλλοντική, πολιτιστική, χωροταξική και οικονομική σκοπιά.

Στο περιοδικό μας, ο όρος «περιφέρεια» ενέχει διττή υπόσταση. Αφενός, ορίζεται ως μια συγκεκριμένη περιοχή, η οποία καθίσταται αντικείμενο μελέτης υπό το πρίσμα διαφορετικών προσεγγίσεων των κοινωνικών επιστημών (region). Αφετέρου, νοείται ως ένας χώρος ο οποίος προσδιορίζεται μέσα από την διαλεκτική του σχέση με ένα «κέντρο», ο οποίος μπορεί να βρίσκεται σε εθνικό, ευρωπαϊκό ή διεθνές επίπεδο (periphery).

Κατά την πρώτη έννοια, η ανάπτυξη της περιφέρειας αναφέρεται στην Ήπειρο, την Αττική ή οποιαδήποτε άλλη χωρική μονάδα, μεμονωμένα και ανεξάρτητα. Κατά τη δεύτερη έννοια, αναφέρεται στην αντιδιαστολή της «περιφερειακής» Ηπείρου με την «κεντρική» Αττική, στην ανάπτυξη της Ελλάδας ως ευρωπαϊκής περιφέρειας σε σχέση με τον πυρήνα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ή στην ανάπτυξη μιας χώρας του τρίτου κόσμου σε σχέση με τον ανεπτυγμένο κόσμο. Η θεώρηση αυτή είναι καθοριστική για την ταυτότητα του περιοδικού.

Η *Περιφέρεια* εκδίδεται ως δίγλωσσο περιοδικό, δύο φορές το χρόνο, δημοσιεύοντας επιστημονικά άρθρα, τόσο στην ελληνική όσο και στην αγγλική γλώσσα, στοχεύοντας στην ευρύτερη δυνατή εξέταση των θεμάτων που σχετίζονται με την ανάπτυξη της περιφέρειας. Ταυτόχρονα, η *Περιφέρεια* δημοσιεύει πολιτικές παρεμβάσεις, περιλήψεις ερευνητικών εργασιών και βιβλιοκριτικές, ενώ προβλέπεται και η περιοδική έκδοση ειδικών τευχών με συγκεκριμένη θεματολογία και κατά το δυνατό εμπειρισιατωμένη θεώρηση των σχετικών θεμάτων.

Region & Periphery is an interdisciplinary journal which aims to establish itself as a forum for the exchange of scientific views and political interventions on issues related to regional development from a historical, legal, institutional, political, social, environmental, cultural, spatial and economic point of view.

The English title of the journal comprises two related, but different terms, in order to convey the twofold meaning of the Greek word “*periphēreia*” (περιφέρεια). On the one hand, *periphēreia* refers to a specific geographical area, which becomes an object of social scientific analysis (region). On the other hand, it is conceptualized as a space defined by its dialectic relationship with a “centre”, which can be found at a national, European or international level (periphery).

Thus, under the first conceptualization, regional development refers to an individual and independent analysis of the regions of Calabria or Darmstadt, the federal state of Bavaria, the city of Shanghai or any other spatial unit. According to the second conceptualization, regional development refers to the juxtaposition of the “peripheral” region of Calabria to the “central” region of Darmstadt, the development of Greece as part of the European periphery in relation to the European “core”, or the development of a “third world” country in relation to the developed world. This twofold reading of the word περιφέρεια is central to the identity of the journal itself.

Region & Periphery is published bi-annually. It publishes scientific articles in the Greek and English languages, aiming for a wide-ranging coverage of issues related to regional development. At the same time, *Region & Periphery* publishes opinion pieces from policy makers, summaries of postgraduate dissertations and book reviews, as well as periodical special issues dedicated to specific topics of regional development.

	Σημείωμα του Διευθυντή Σύνταξης, Καθηγητή Ναπολέοντα Μαραβέγια	5-6
ΕΙΣΑΓΩΓΗ Introduction	Γ. Ανδρέου (επιμ.), “Ο μελλοντικός προϋπολογισμός της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2021-2027”	7-10
ΑΡΘΡΑ Articles	Α. Μητσός , Οι προτάσεις της Επιτροπής για τον αυριανό προϋπολογισμό: Δειλές κινήσεις, ατελή βήματα και χαμηλές ισορροπίες	11-25
	Γ. Οικονομου, Ε. Natsios & Κ. Kazantzis , The Capacity of the European Union to Finance Public Policies: Multi-Annual Financial Frameworks in Comparative Perspective	27-47
	Γ. Ανδρέου , Η πολιτική συνοχής της Ε.Ε. μετά το 2020: περισσότεροι στόχοι, λιγότεροι πόροι	49-76
	Χ. Χρυσομαλλίδης , Η πολιτική έρευνας και τεχνολογίας της Ε.Ε. στο νέο Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο. Βασικά στοιχεία και προοπτικές	77-100
	Χ. Τσαπακίδης , Το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο 2021-2027 και ο πιθανός αντίκτυπος στις χρηματοδοτικές ροές προς την Ελλάδα	101-132
	Γ. Ε. Δούκας , Η Κοινή Αγροτική Πολιτική υπό την πίεση του νέου χρηματοδοτικού Πλαισίου (2021-2027): Εθνικοποίηση και προσαρμογή	133-142
	Α. Χύμης , Ευημερία, Παραγωγικότητα και Ανταγωνιστικότητα σε επίπεδο Περιφέρειας: Ο ρόλος των Θεσμών	143-164

Το Τεύχος αυτό της Επιστημονικής Επιθεώρησης «Περιφέρεια» αφιερώνεται στον Προϋπολογισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την προγραμματική περίοδο 2021-2027. Το αφιέρωμα αυτό επιμελείται ο κύριος Γεώργιος Ανδρέου, Επίκουρος Καθηγητής του Τμήματος Πολιτικής Επιστήμης του Αριστοτελείου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης.

Το θέμα που πραγματεύεται το αφιέρωμα είναι κρίσιμης σημασίας, καθώς μετά τις εκλογές του Μαΐου 2019 για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, φαίνεται η Ε.Ε. να αλλάζει σημαντικά. Οι βασικές πολιτικές δυνάμεις που κυριάρχησαν τόσο στα Κράτη- Μέλη, όσο και στην Ε.Ε., δηλαδή οι Χριστιανοδημοκράτες και οι Σοσιαλδημοκράτες, δεν αποτελούν πλέον την πλειοψηφία στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, ενώ τα ακροδεξιά εθνικιστικά ευρωσκεπτικιστικά κόμματα έχουν αυξήσει σημαντικά τις δυνάμεις τους.

Έτσι, οι πολιτικές δυνάμεις που οικοδόμησαν την Ευρωπαϊκή Ένωση, Χριστιανοδημοκράτες και Σοσιαλδημοκράτες, χρειάζονται πλέον τους φιλελεύθερους για να έχουν πλειοψηφία. Καθώς το κόμμα του Προέδρου της Γαλλίας Εμμανουέλ Μακρόν εντάχθηκε στους φιλελεύθερους και ενισχύθηκε ιδιαίτερα στο σοσιαλιστικό κόμμα στην Ισπανία με τον Πρωθυπουργό Σάντσεθ, οι ισορροπίες στην Ε.Ε. φαίνεται να αλλάζουν.

Η απόλυτη κυριαρχία των βορείων χωρών-μελών, με πρωταγωνιστή τη Γερμανία, μάλλον αποδυναμώνεται και συνεπώς αναμένεται μια σχετική χαλάρωση των άτεγκτων δημοσιονομικών κανόνων. Προς την ίδια κατεύθυνση φαίνεται να πιέζει και το ακροδεξίο κόμμα της Ιταλικής Λίγκα, που βρίσκεται στην Κυβέρνηση, ενώ η πιθανή αποχώρηση της Βρετανίας περιπλέκει ακόμη περισσότερο την πολιτική κατάσταση. Έτσι, καθώς όλες οι σημαντικές ηγετικές θέσεις στην Ε.Ε. αυτή την περίοδο πρόκειται να αλλάξουν, ο Προϋπολογισμός 2021-2027 αναμένεται να ξανασυζητηθεί με βάση τις νέες πολιτικές ισορροπίες, που ακόμη δεν έχουν διαμορφωθεί.

Προφανώς, οι προτεραιότητες του επόμενου Προϋπολογισμού είναι πιθανό να τροποποιηθούν για να ανταποκριθούν στη νέα πολιτική πραγματικότητα. Βέβαια, η αύξηση των δαπανών στο νέο Προϋπολογισμό για έρευνα και καινοτομία μάλλον δεν πρόκειται να αναθεωρηθεί, καθώς η γενικότερη τάση για βελτίωση της ανταγωνιστικότητας της Ένωσης σε σχέση με τις υφιστάμενες (ΗΠΑ, Ιαπωνία) και αναδυόμενες οικονομίες (Κίνα, Ινδία κ.ά.) δεν αμφισβητείται.

Όμως, η σύνδεση των δαπανών του νέου Προϋπολογισμού με την πραγματοποίηση μεταρρυθμίσεων, δηλαδή η περίφημη αιρεσιμότητα, είναι πιθανό ότι να αμβλυνθεί, καθώς οι νέες ισορροπίες δεν αναμένεται να κινηθούν προς την κατεύθυνση της απόλυτης αυστηρότητας στη χρήση των πόρων.

Τέλος, είναι επίσης πιθανό, υπό την επιρροή της Γαλλίας και της Ισπανίας, να δοθεί μεγαλύτερη σημασία στα χρηματοδοτικά μέσα που προορίζονται για τη σταθεροποίηση στο εσωτερικό της Ευρωζώνης, ενώ σύμφωνα με τις υφιστάμενες προτάσεις της Επιτροπής αυτά τα χρηματικά μέσα εξαιρετικά περιορισμένα.

Γενικότερα, η μεγάλη διαπραγμάτευση που αναμένεται στο επόμενο διάστημα, με βάση τις σημερινές προτάσεις της Επιτροπής, θα γίνει με εντελώς διαφορετικές πολιτικές συνθήκες στην Ευρωπαϊκή Ένωση και συνεπώς θα έχει εξαιρετικό ενδιαφέρον.

Το περιοδικό μας προτίθεται να ασχοληθεί και στο άμεσο μέλλον με το θέμα αυτό, καθώς αφορά ιδιαίτερα τη χώρα μας. Η διαπραγμάτευση θα είναι μια μακρά και επίπονη διαδικασία. Η Ελληνική Κυβέρνηση που θα προκύψει από τις εκλογές της 7ης Ιουλίου 2019 πρέπει να είναι έτοιμη, όχι μόνο να παρακολουθήσει, αλλά και να επηρεάσει, με τις κατάλληλες συμμαχίες, αυτήν τη διαπραγμάτευση προς όφελος της χώρας μας.

Καθηγητής Ναπολέον Μαραβέγιας,

Διευθυντής Σύνταξης επιστημονικού περιοδικού «Περιφέρεια»

Ειδικό αφιέρωμα

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Οι προτάσεις της Επιτροπής για τον αυριανό προϋπολογισμό: Δειλές κινήσεις, ατελή βήματα και «χαμηλές ισορροπίες»

*Αχιλλέας Μητσός**, πρώην Γενικός Διευθυντής της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, Γενικός Γραμματέας Έρευνας και Τεχνολογίας του Υπουργείου Παιδείας και Καθηγητής Πανεπιστημίου Αιγαίου

Περίληψη

Το παράδοξο της καθοριστικής σημασίας του Πολυετούς Δημοσιονομικού Πλαισίου σε αντιδιαστολή με το μικρό μέγεθος του κοινοτικού προϋπολογισμού επιβεβαιώνεται και για τη νέα περίοδο 2021-2027. Το μεγάλο επίτευγμα της σχετικής πρότασης της Επιτροπής είναι η ισορροπία. Η πρόταση είναι ισορροπημένη, αλλά και εξαιρετικά δειλή ως προς το ύψος του προϋπολογισμού, ως προς τους «κερδομένους» και τους «χαμένους», ως προς την προέλευση των πόρων, ως προς τη δομή των δαπανών. Η σταθεροποιητική λειτουργία περιλαμβάνεται, αλλά μόνο συμβολικά. Η γεωργική πολιτική και η πολιτική συνοχής υποβαθμίζονται και, κυρίως, μεταβάλλονται κάποια κριτήρια κατανομής των πόρων και παγιώνονται τάσεις, όπως η μετατόπιση του πρωταρχικού στόχου της συνοχής από την ανάπτυξη των λιγότερο αναπτυγμένων περιφερειών στην ανάπτυξη της Ε.Ε. Τα «ευρωπαϊκά δημόσια αγαθά» ενισχύονται, κατεξοχήν μεταξύ αυτών η έρευνα, καινοτομία και η κινητικότητα στο χώρο της εκπαίδευσης, ενώ στο χώρο της μετανάστευσης όπως και της εξωτερικής πολιτικής και άμυνας οι προτάσεις διατηρούν ένα περιορισμένο και αμφίσημο χαρακτήρα.

ΛΕΞΕΙΣ-ΚΛΕΙΔΙΑ: Προϋπολογισμός, Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο, Συνοχή, Ευρωπαϊκά Δημόσια Αγαθά

European Commission's proposals for tomorrow's budget: Faint moves, imperfect steps and "low balances"

Achilleas Mitsos, former Director General at the European Commission, Secretary General for Research and Technology at the Ministry of Education and Professor at the University of the Aegean

Abstract

The paradox of the crucial importance of the Multiannual Financial Framework, as opposed to the relatively low importance of the Community budget, is confirmed for the new period 2021-2027. The great achievement of

the Commission's proposal on this is its balance. The proposal is balanced, but, at the same time, extremely timid as regards the amount of the budget, "winners" and "losers", the origin of resources, the structure of expenditures. The stabilizing function is included, but only symbolically. Agriculture and cohesion policies are undermined and, more importantly, some resource allocation criteria are changing and trends are being consolidated, such as shifting the primary objective of cohesion from developing less developed regions to EU development. 'European public goods' are being strengthened, including mainly research, innovation and mobility in the field of education, while in the area of immigration and foreign policy and defense the proposals retain a limited and ambiguous nature.

KEY-WORDS: Budget, Multiannual Financial Framework, Cohesion, European Public Goods

Οι υφιστάμενοι περιορισμοί ως προς το ύψος του προϋπολογισμού, αλλά και κυρίως τις κατηγορίες των δαπανών του και τις πηγές των εσόδων του, προσδίδουν στον προϋπολογισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης χαρακτήρα που προσομοιάζει πολύ περισσότερο με προϋπολογισμό μιας διεθνούς διακρατικής συμφωνίας παρά μιας οιονεί ομοσπονδίας κρατών με ευρύτατες εξουσίες και αρμοδιότητες. Ο προϋπολογισμός, όμως, της Ε.Ε. δεν απεικονίζει παρά τμήμα μόνο της δημοσιονομικής πολιτικής της Ε.Ε., η οποία παραμένει άνισα «ευρωπαϊκή» και ασκείται ολοένα και περισσότερο μέσω ρυθμιστικών, κανονιστικών αποφάσεων που λαμβάνονται μεν στο επίπεδο της Ε.Ε., αλλά εκφράζονται μέσω των εθνικών προϋπολογισμών.

Από την άλλη πλευρά, οι αποφάσεις για το «Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο» (ή τις «Μακροχρόνιες Δημοσιονομικές Προοπτικές» παλαιότερα) τα τελευταία περίπου 30 χρόνια, δεν αφορούσαν απλώς τα μεσοπρόθεσμα έσοδα και δαπάνες της Ε.Ε., αλλά αποτέλεσαν πάντοτε αναπόσπαστο τμήμα των μεγάλων «ιστορικών στιγμών» της ευρωπαϊκής ενοποίησης. Η γεωγραφική διεύρυνση, η επέκταση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης και η εμβάθυνση της ενοποίησης με ενίσχυση των υπερ-κρατικών θεσμών και οργάνων συνέθεσαν πάντοτε τις Μεγάλες Συμφωνίες, οι οποίες «κλειδωναν» με τις αναδιανεμητικές αποφάσεις μέσω του Πολυετούς Δημοσιονομικού Πλαισίου.

Το παράδοξο αυτό της καθοριστικής σημασίας του Πολυετούς Δημοσιονομικού Πλαισίου σε αντιδιαστολή με τη σχετικά χαμηλή σημασία του κοινοτικού προϋπολογισμού συνοδεύεται και από ένα ακόμα παράδοξο. Ενώ η διαδικασία λήψης αποφάσεων για το Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο είναι κατεξοχήν διακρατική, με οριακό, σχεδόν αποκλειστικά συμβολικό, ρόλο για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο

και κυρίαρχο ρόλο για τα κράτη-μέλη (ιδίως εκείνα που συνεισφέρουν στον προϋπολογισμό περισσότερο από όσα εισπράττουν), η θέση της Επιτροπής μπορεί να είναι καθοριστική. Είναι η μόνη που έχει τη δυνατότητα να λειτουργήσει ως «επιχειρηματίας πολιτικής» (policy entrepreneur), να συνταιριάζει ακόμα και ανόμοια ζητήματα, το καθένα από τα οποία μπορεί να είναι «μηδενικού αποτελέσματος» (το όφελος του ενός να προέρχεται από τη ζημιά του άλλου) και επομένως αδιέξοδα, σε μια μεγάλη «συμφωνία - πακέτο», συνολικού «θετικού αποτελέσματος», όπου όλοι θα υπογραμμίζουν τα σημεία νίκης τους. Το καλύτερο παράδειγμα «ιστορικής στιγμής» της Ε.Ε. που κατέληξε στην πρόσληψη θετικού αποτελέσματος από όλους υπήρξε η πρώτη πολυετής δημοσιονομική απόφαση του 1988 που ακολούθησε τη νότια διεύρυνση, σφραγίστηκε από την Επιτροπή του J. Delors και «κλειδώσε» το μεγάλο άλμα προς τα εμπρός της ευρωπαϊκής ενοποίησης, με την ενιαία αγορά, τη μεγάλη επέκταση της αρχής της πλειοψηφίας για τη λήψη αποφάσεων στο Συμβούλιο και την μεγάλη διακρατική και διαπεριφερειακή αναδιανομή που έφερε η είσοδος στη σκηνή της πολιτικής για την οικονομική και κοινωνική συνοχή.

Οι Μεγάλες Συμφωνίες ακολούθησαν πάντοτε τις μεγάλες κρίσεις και οι μεγάλες κρίσεις υπήρξαν πάντοτε αναπόσπαστο κομμάτι της διαδικασίας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Κάτι παραπάνω: Η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση προχώρησε χάρις στις κρίσεις, μέσα από τις συγκρούσεις που οδήγησαν στις κρίσεις και ως αποτέλεσμα της επίλυσης τους. Αυτήν την πλήρη ενσωμάτωση της κρίσης στη διαδικασία της ολοκλήρωσης εξέφρασε η γνωστή ρήση του Jean Monnet, ότι «η Ευρώπη θα σφυρηλατηθεί σε κρίσεις και θα είναι το άθροισμα των λύσεων που υιοθετήθηκαν από αυτές τις κρίσεις». Η μεγάλη όμως οικονομική κρίση της τελευταίας δεκαετίας παίρνει, ίσως για πρώτη φορά μετά την κρίση της «κενής έδρας» της δεκαετίας του 1960, κυριολεκτικά υπαρξιακές διαστάσεις. Η χρονική σύνδεση της με τα σοβαρά προβλήματα στα σύνορα της Ε.Ε. που σηματοδότησε η επιδείνωση των σχέσεων της Ε.Ε. προς Ανατολάς (Ρωσία, Τουρκία, Συρία) και βέβαια, το πρωτοφανές ρεύμα προσφύγων και μεταναστών από τρίτες χώρες με τα ανθρωπιστικά προβλήματα που δημιουργεί και τα συνακόλουθα διακρατικά και ενδο-κρατικά, ιδεολογικά και κοινωνικά ρήγματα, αποτελεί εκρηκτικό συνδυασμό.

Η κρίση ανέτρεψε ισορροπίες και επέφερε πρωτοφανή και πολλαπλή αναδιανομή εισοδήματος και ανακατανομή αρμοδιοτήτων, ευθύνης και εξουσίας μεταξύ θεσμών και κρατών, αλλά και στο εσωτερικό τους.

- Η αναδιανομή μεταξύ των κρατών μελών είναι η περισσότερο προβλεπόμενη. Άνιση και ασύμμετρη η επίπτωση ενίσχυσε τις ήδη σημαντικές ανισοροπίες ανάμεσα στο κέντρο της Ε.Ε. και τις χώρες της περιφέρειας.
- Λιγότερο ίσως μελετημένη, αλλά εξίσου, αν όχι περισσότερο, εντυπωσιακή είναι η αναδιανομή εισοδήματος, πλούτου στο εσωτερικό των κρατών μελών. Ιδιαίτερα, αλλά όχι αποκλειστικά, στην Ελλάδα υπάρχει σαφής επιδείνω-

ση των δεικτών ανισότητας εισοδήματος και πλούτου και μεγάλες ταξικές/ επαγγελματικές, διαπεριφερειακές και διαγενεακές ανακατανομές.

- Παράλληλα και αλληλένδετα (έστω εν μέρει) το υψηλό επίπεδο πολιτικής αμφισβήτησης φέρνει σε πολλές χώρες πολιτικές ανατροπές, μεγάλη ενίσχυση λαϊκιστικών θέσεων και νέα βαθύτερα ιδεολογικά σχίσματα μεταξύ εθνικιστικών και διεθνιστικών - ευρωπαϊστικών τάσεων.
- Σημαντική και εν δυνάμει ριζοσπαστική είναι η ανακατανομή αρμοδιοτήτων, ρόλων και ευθύνης μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των κρατών μελών της, όσο και αν δεν είναι πάντοτε οριοθετημένη και παρά τα στοιχεία στρέβλωσης που περιέχει.
- Τέλος, ο «νέος διακυβερνητισμός» επέφερε μια άλλη επανεξισορρόπηση, μεταξύ των ίδιων των ευρωπαϊκών θεσμών. Ο κυριότερος δια-κυβερνητικός θεσμός, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, αποκτά κυρίαρχο ρόλο, λόγω ακριβώς των μεγάλων αναδιανεμητικών αποφάσεων που θεωρούνται κατεξοχήν «Chiefsache», κι επομένως μόνο εκείνο νομιμοποιείται να λάβει. Η αρχή της ομοφωνίας επανέρχεται στις μείζονες αποφάσεις, κι έτσι ο ηγεμονικός ρόλος της Γερμανίας «κατοχυρώνεται». Από τα υπερεθνικά όργανα, το μεν Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο υποχρεώνεται σε περιθωριοποίηση, η δε Ευρωπαϊκή Επιτροπή περιορίζεται στον ρόλο της στο στάδιο της υλοποίησης και εφαρμογής των αποφάσεων, εγκαταλείποντας, ή έστω υποτιμώντας, τον ρόλο της ως αποκλειστικό φορέα νομοθετικών πρωτοβουλιών και της δυνατότητας «πολιτικής επιχειρηματικότητας».

Και βέβαια, το επικείμενο (;) brexit ανατρέπει ακόμα περισσότερο τις υφιστάμενες ισορροπίες και αυξάνει την αβεβαιότητα για το μέλλον.

Αυτήν την πολλαπλή ανισορροπία, συνέχεια, αποτέλεσμα και συνέπεια της πολλαπλής κρίσης, επιχειρεί να ανατάξει η πρόταση της Επιτροπής για το Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο 2021-2027. Η νέα μεγάλη ισορροπία που αναζητείται συντίθεται από πολλές επί μέρους προτάσεις ως προς το ύψος, τις λειτουργίες, τις μορφές και την κατανομή δαπανών και εσόδων που οδηγούν σε διαφορετικούς «κερδισμένους» και «χαμένους» με την ελπίδα θετικού «αλγεβρικού αθροίσματος». Δέκα από αυτές τις επί μέρους ισορροπίες σκιαγραφούνται στα όσα ακολουθούν μαζί με τις προοπτικές επίτευξής τους.

Ήδη όμως καταγράφεται μια πρώτη αποτυχία. Η Επιτροπή θέλησε και υποστήριξε θερμά, με ισχυρά επιχειρήματα, ότι οι σχετικές αποφάσεις θα πρέπει να ληφθούν πριν από τις ευρωεκλογές του Μαΐου 2019 και τις ανακατατάξεις που οι εκλογές θα επιφέρουν μαζί με την αλλαγή της ίδιας της Επιτροπής και όλων των άλλων θεσμών της Ε.Ε. που θα ακολουθήσουν. Η προσπάθεια αυτή έπεσε στο κενό και, πλέον, μόνο κάποιες ιδιαίτερα αισιόδοξες προβλέψεις μιλούν για πρώτες αποφάσεις προς το τέλος του 2019.

1. Το ύψος του προϋπολογισμού. Μεταβολή στους ρόλους των μεγάλων χρηματοδοτών

Ο προϋπολογισμός καλείται να καλύψει νέους στόχους, νέες οικονομικές λειτουργίες, νέες πολιτικές, νέα, ή έστω πολύ περισσότερα, «ευρωπαϊκά δημόσια αγαθά» με ελάχιστη ή καθόλου αύξηση των συνολικών πόρων. Επιπλέον, μια χώρα που υπήρξε ανέκαθεν ένας από τους μεγαλύτερους «καθαρούς συνεισφέροντες», το Ηνωμένο Βασίλειο, αποχωρεί, η δε ηγέτιδα χώρα όσων, επίσης ανέκαθεν, απέτρεπαν την αύξηση του προϋπολογισμού, η Γερμανία, φαίνεται να απομακρύνεται από την σκληρή της θέση και να αποδέχεται την έκκληση του E. Macron να εγκαταλείψουν από κοινού κάποια παραδοσιακά φετιχ τους (η Γαλλία την προάσπιση με κάθε κόστος της κοινής γεωργικής πολιτικής και η Γερμανία τους περιορισμούς ως προς το ύψος του προϋπολογισμού). Κι όμως, η πρόταση της Επιτροπής εντυπωσιάζει αρνητικά τα περισσότερα κράτη μέλη ως προς το χαμηλό της ύψος. Επιπλέον, και αυτή ακόμα η πρόταση φαίνεται να προσκρούει στη στιβαρή αντίθεση της «χανσεατικής λεγεώνας» των χωρών της κεντρικής και βόρειας Ευρώπης με ηγέτη τον Mark Rutte, πρωθυπουργό των Κάτω Χωρών και σύμμαχο του E. Macron στις επερχόμενες ευρωεκλογές, στο όνομα όχι τόσο των αρχών της λιτότητας, όσο της αποφυγής της «ολοένα και στενότερης ένωσης», μιας περαιτέρω μεταφοράς αρμοδιοτήτων από το εθνικό στο υπερ-εθνικό επίπεδο.

2. Καθαρή θέση. Η κυριαρχία του «δηλητηρίου» της ευρωπαϊκής ενοποίησης παραμένει

Ο υπολογισμός του «καθαρού οφέλους» κάθε κράτους μέλους από τον προϋπολογισμό της E.E. αποτελεί, τουλάχιστον από το 1984 μόνιμο χαρακτηριστικό της E.E.. Η συζήτηση για το πρόσημο, θετικό ή αρνητικό, και το ύψος της καθαρής συμμετοχής πρυτανεύει, αλλά και αποπροσανατολίζει και δηλητηριάζει τη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Η απόλυτη διακρατική προσέγγιση κυριαρχεί σε βάρος της όποιας υπερεθνικής λογικής και η κατάταξη των κρατών μελών σε μια από τις δύο κατηγορίες, είτε αυτή των «καθαρών παραληπτών» από τον κοινοτικό προϋπολογισμό, είτε των «καθαρών συνεισφερόντων» καθίσταται η μονιμότερη διαίρεση των κρατών μελών και παίρνει τη μορφή ενός βαθύτερου χωρισμού. Η εικόνα που δίνεται είναι ότι από την περαιτέρω ενοποίηση ωφελούνται όσοι εισπράττουν περισσότερα από όσα συνεισφέρουν, αποκλειστικά σε δημοσιονομικούς όρους. «Κάθε ευρώ που δαπανάται σε μια χώρα θεωρείται κόστος για όλους τους άλλους» (όπως επισημαίνει η Ομάδα Monti)¹. Η ευρωπαϊκή ενοποίηση εμφανίζεται αποκλειστικά ως παίγνιο μηδενικού αποτελέσματος, το κέρδος ενός κράτους μέλους προκύπτει από τη ζημιά άλλων. Η E.E. λειτουργεί ως απλός μηχανισμός αναδιανομής και μάλιστα μόνο ωφελειών δημοσιονομικής

φύσης. Η έννοια της ευρωπαϊκής προστιθέμενης αξίας αγνοείται, όπως και, ακόμα περισσότερο, η έννοια του συλλογικού οφέλους που υπερβαίνει το «αλγεβρικό άθροισμα» οφέλους-ζημιάς από τη λειτουργία του προϋπολογισμού. Μη μετρήσιμα οφέλη, που μπορεί να επεκτείνονται από τη συμμετοχή στη μεγαλύτερη εσωτερική αγορά έως την προστασία του περιβάλλοντος ή τον πρωταγωνιστικό ρόλο της Ε.Ε. στις διαπραγματεύσεις για το κλίμα, όπως βέβαια και οι συνέπειες για την ασφάλεια και την ειρήνη, λησμονούνται.

Αλλά και μεταξύ των δημοσιονομικών συνεπειών μόνο οι άμεσες προβάλλονται. Οι μακροχρόνιες και πολλαπλασιαστικές επιπτώσεις στην οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη υποτιμώνται. Επιπλέον δε, η αποκλειστική έμφαση στην άμεση επίδραση μιας δαπάνης υποκρύπτει συχνά τον πράγματι ευνοούμενο. Για παράδειγμα, η ενίσχυση της γεωργίας δεν αφορά αποκλειστικά στους γεωργούς, ο εκουγχρονισμός ενός αεροδρομίου στην πρωτεύουσα ευνοεί και την περιφέρεια, ή ακόμα, ένα μεγάλο έργο υποδομής σε μια λιγότερο αναπτυγμένη περιφέρεια μπορεί να κατασκευάζεται σε μεγάλο βαθμό από εταιρείες άλλων χωρών, οι οποίες και εισπράττουν έτσι σημαντικό μέρος της προστιθέμενης αξίας. Αντίστοιχα ισχύουν και ως προς τα έσοδα του προϋπολογισμού, με το κλασσικό παράδειγμα των μεγάλων λιμένων, από όπου εισάγονται στην ευρωπαϊκή αγορά πολύ περισσότερα προϊόντα από όσα καταναλώνονται στην αγορά της χώρας και, ως εκ τούτου, αποδίδονται δυσανάλογα μεγάλα ποσά στον κοινοτικό προϋπολογισμό από δασμούς και εισφορές.

Αν η σημερινή έμφαση στο «καθαρό όφελος» αποτελεί σε μεγάλο βαθμό συνέπεια της στάσης της Μ. Thatcher τη δεκαετία του 1980, τότε η αποχώρηση του Ηνωμένου Βασιλείου αποτελεί τη μεγάλη ευκαιρία τουλάχιστον για μετατόπιση του κέντρου βάρους των συζητήσεων. Μοιάζει πάντως βέβαιο ότι τουλάχιστον οι επιστροφές και οι επιστροφές επί των επιστροφών θα καταργηθούν, έστω και σταδιακά όπως προτείνει η Επιτροπή. Η πλήρης όμως εξάλειψη της έννοιας της «καθαρής συμμετοχής» και των εθνικών στρατηγικών που στηρίζονται σε αυτή, θα έρθει μόνο όταν επικρατήσουν δαπάνες και, κυρίως, πόροι, που δεν θα μπορούν να επιμερίζονται άμεσα σε κράτη μέλη. Όταν οι «κερδισμένοι» και «χαμένοι» του προϋπολογισμού της Ε.Ε. θα είναι ομάδες πολιτών και όχι κράτη. Όπως ακριβώς συμβαίνει με όλους τους εθνικούς προϋπολογισμούς.

3. Οι πόροι του προϋπολογισμού. Πρώτα, δειλά βήματα πραγματικών ιδίων πόρων

Το σημερινό σύστημα εσόδων του προϋπολογισμού της Ε.Ε. βρίσκεται σε ευθεία αντίθεση με το πνεύμα της Συνθήκης διότι στηρίζεται σχεδόν αποκλειστικά σε εθνικές συνεισφορές και όχι σε αληθινούς «ιδίους πόρους». Δεν είναι πρώτη φορά που αναφέρεται η ανάγκη για νέους πόρους του προϋπολογισμού, οι οποίοι

θα είναι πραγματικά «ίδιου», θα συνδέονται δηλαδή με την εφαρμογή κοινοτικών πολιτικών και δεν θα προέρχονται από εισφορές των κρατών μελών.

Η πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής περιλαμβάνει συγκεκριμένες ιδέες, κωδικοποιημένες από την «Ομάδα Υψηλού Επιπέδου για τους Ίδιους Πόρους» (υπό τον πρώην πρωθυπουργό της Ιταλίας Mario Monti και με τη συμμετοχή γνωστών εκπροσώπων του ευρωπαϊκού πολιτικού και ακαδημαϊκού κόσμου, όπως οι G. Verhohstadt, K. Georgieva, A. Lamassoure, F. Timmermans, P. Moscovici). Μεταξύ των νέων πόρων προτείνονται η φορολογία των εταιρειών², μέρος των εσόδων από το Σύστημα Εμπορίας των Δικαιωμάτων Εκπομπών και μια εθνική συνεισφορά βάσει των μη ανακυκλωμένων πλαστικών συσκευασιών. Παράλληλα προτείνεται η σταδιακή κατάργηση επιστροφών και ειδικών ρυθμίσεων και η αντικατάσταση του σημερινού «στατιστικού» Φόρου Προστιθέμενης Αξίας, από έναν «δημοσιονομικό» ΦΠΑ, η συμμετοχή δηλαδή της Ε.Ε. στα έσοδα από τον ΦΠΑ των χωρών μελών.

Η πρόταση μπορεί να είναι ατελής, δειλή, μακριά από το να διορθώνει το βασικό δομικό πρόβλημα του προϋπολογισμού και η αβεβαιότητα ως προς το αν θα γίνει τελικά δεκτή παραμένει. Παρόλα αυτά, θα πρέπει να αναγνωριστεί ότι, αν μη τι άλλο, για πρώτη ίσως φορά, μια τεκμηριωμένη και «ώριμη» πρόταση μεταφέρεται «επίσημα» από το πεδίο των ακαδημαϊκών και μελετητικών αναζητήσεων στο πεδίο των αποφάσεων πολιτικής.

4. Λειτουργίες. Είσοδος της σταθεροποιητικής λειτουργίας, αλλά μόνο συμβολική

Από τις τρεις βασικές οικονομικές λειτουργίες του R. Musgrave, η μεγιστοποίηση της οικονομικής αποδοτικότητας, όπως και η αναδιανομή, έχουν την θέση τους στον κοινοτικό προϋπολογισμό, έστω και αν, αφενός, αμφισβητείται η «βέλτιστη» κατανομή των πόρων λόγω της –συχνά– στρεβλής εφαρμογής της αρχής της επικουρικότητας και αφετέρου, ο χαρακτήρας της αναδιανομής είναι πολύ περισσότερο δια-κρατικός από δια-προσωπικός, απέχει δε πολύ από την «δίκαιη» κατανομή, οποιαδήποτε κριτήρια δικαιοσύνης και αν υιοθετηθούν. Ο μεγάλος απών υπήρξε πάντοτε η σταθεροποιητική πολιτική, αποτέλεσμα και συνέπεια της ανισομερούς κατανομής της αρμοδιότητας της νομισματικής και της δημοσιονομικής πολιτικής. Ενώ η νομισματική αποφασίστηκε να ασκείται απολύτως κεντρικά, η δημοσιονομική επελέγη να συνεχίζει να ασκείται σε εθνικό επίπεδο, με την υποχρέωση (ήπα και ανισοβαρή, τουλάχιστον μέχρι πρόσφατα) να τηρούνται από τα κράτη μέλη κάποιοι κανόνες ως προς το δημόσιο έλλειμμα, το χρέος κ.λπ.

Η Επιτροπή αποφάσισε να συμπεριλάβει μεταξύ των προτάσεων της για το Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο 2021-2027 δύο νέους μηχανισμούς, την «Ευρωπαϊκή Λειτουργία Σταθεροποίησης Επενδύσεων» και το «Πρόγραμμα

Στήριξης των Μεταρρυθμίσεων», τους οποίους μάλιστα, παράδοξως, ενέταξε κάτω από τον τίτλο «Οικονομική και Νομισματική Ένωση». Η ιδέα πίσω από την «Ευρωπαϊκή Λειτουργία Σταθεροποίησης Επενδύσεων» είναι να μπορούν να κινητοποιηθούν δάνεια, που θα συνάψει η ίδια η Ε.Ε. και θα δίνονται στα κράτη μέλη ως πρόσθετη χρηματοδοτική στήριξη, με στόχο τη διατήρηση των δημόσιων επενδύσεων. Επιπλέον, τα επιτόκια των δανείων αυτών θα επιδοτούνται πλήρως από εισφορές των κρατών μελών της ευρωζώνης που ισοδυναμούν με τα έσοδα τους από το *seigniorage*³. Η δεύτερη πτυχή των προτάσεων, το «Πρόγραμμα στήριξης των μεταρρυθμίσεων», είναι περισσότερο προληπτικού χαρακτήρα και αφορά στην στήριξη εκ μέρους της Ε.Ε. εκείνων των διαρθρωτικών μεταβολών στο εσωτερικό των πιο αδύνατων κρατών μελών, σημερινών και αυριανών μελών της ευρωζώνης, που θα τα καταστήσουν αφενός λιγότερο ευάλωτα σε ενδεχόμενη ασύμμετρη απειλή και αφετέρου πιο έτοιμα να αντιμετωπίσουν μια τέτοια απειλή.

Πρόκειται για απογοητευτικά δειλή πρόταση και η όποια σημασία της πηγάζει αποκλειστικά από τον συμβολικό της χαρακτήρα: Για πρώτη φορά προβλέπεται η άσκηση της σταθεροποιητικής λειτουργίας μέσω του κοινοτικού προϋπολογισμού, και μάλιστα με παράλληλη αναγνώριση της σημασίας των επενδύσεων και της ανάγκης αποφυγής των αρνητικών συνεπειών μιας περιοριστικής πολιτικής «λιτότητας» επ' αυτών.

Ενδεικτικό του δειλού, ανεπαρκούς, ίσως και ανεδαφικού χαρακτήρα της σχετικής πρότασης είναι ότι η συζήτηση που ακολουθεί εστιάζεται πολύ περισσότερο στην πρόταση του Προέδρου Macron για την δημιουργία ενός ειδικού προϋπολογισμού της ευρωζώνης -κεντρικό σημείο των προτάσεων του για την αναμόρφωση της Ευρωπαϊκής Νομισματικής Ένωσης. Η αρχική αναφορά του E. Macron σε «πολλές ποσοστιαίες μονάδες του αθροιστικού ΑΕΠ» δεν συζητείται καν, είναι δε χαρακτηριστικό των αντιδράσεων που προκαλεί και μόνη η επίκληση της ανάγκης εισαγωγής της σταθεροποιητικής λειτουργίας στον προϋπολογισμό της Ε.Ε. ότι, ως προς την ονομασία του σχετικού προϋπολογισμού, ο Mário Centeno, Πρόεδρος του Eurogroup, φρόντισε π.χ. στα συμπεράσματα της 19ης Ιαν. 2019 να διευκρινίσει ότι ο όρος «σταθεροποίηση» δεν υπάρχει και το πραγματικό όνομα είναι «δημοσιονομικό μέσο για τη σύγκλιση και την ανταγωνιστικότητα».

5. Γεωργία. Η «επαν-εθνικοποίηση» αναβάλλεται

Οι προτάσεις της Επιτροπής για μειωμένο προϋπολογισμό του τομέα της Γεωργίας συμπληρώνονται από σειρά κανόνων, με κυριότερους μεταξύ αυτών την εμπέδωση της ευελιξίας ως προς την κατανομή των πόρων στο εσωτερικό κάθε χώρας από και προς τα Ταμεία Εγγυήσεων και Αγροτικής Ανάπτυξης, την έμφαση στην περιβαλλοντική διάσταση και τη δικαιότερη κατανομή μέσω της θέσπισης

ανώτατου ορίου ενισχύσεων ανά γεωργική εκμετάλλευση. Τα μερίδια συμμετοχής κάθε κράτους στην Κοινή Γεωργική Πολιτική έχουν διαμορφωθεί ιστορικά και δεν αναμένεται να μεταβληθούν σημαντικά. Η Γαλλία παραμένει η χώρα που απορροφά το μεγαλύτερο μέρος των σχετικών πόρων, αν όμως η ανάλυση γίνει ανά άτομο, η Ιρλανδία θα είναι και πάλι η πλέον ευνοούμενη χώρα, ακολουθούμενη από την Λιθουανία και την Ελλάδα.

Η αναμενόμενη από πολλούς «επαν-εθνικοποίηση» της γεωργικής πολιτικής αναβλήθηκε για μια ακόμα φορά. Σημειώνεται ότι ο όρος «επαν-εθνικοποίηση» δεν αναφέρεται στην κατάργηση της κοινής γεωργικής πολιτικής, αλλά στον διαχωρισμό της ρυθμιστικής από την δημοσιονομική της διάσταση. Οι αποφάσεις για την όποια στήριξη τιμών, εισοδημάτων ή την προστασία του περιβάλλοντος θα συνέχιζαν να λαμβάνονται στις Βρυξέλλες, αλλά το σχετικό κόστος δεν θα βάραινε πλέον τον κοινοτικό, αλλά τους εθνικούς προϋπολογισμούς. Αν μάλιστα επελέγετο η μερική εθνικοποίηση, αυτό θα σήμαινε ότι ο διαχωρισμός της ρυθμιστικής από την δημοσιονομικής διάστασης δεν θα περιελάμβανε τις λιγότερο αναπτυγμένες χώρες, κι έτσι η γεωργική πολιτική θα αποκτούσε έναν καθαρά διακρατικό αναδιανεμητικό χαρακτήρα.

6. Συνοχή. Νέες ρυθμίσεις, νέοι κερδισμένοι και χαμένοι

Σε μεγάλο βαθμό, η νέα πολιτική συνοχής προτείνεται να αποτελεί συνέχεια της σημερινής, αν και με κάπως μειωμένο προϋπολογισμό, ιδιαίτερα τα πρώτα χρόνια του νέου Πολυετούς Δημοσιονομικού Πλαισίου. Κάποιες ειδικές προτάσεις όμως, έρχονται να προστεθούν στη μεγάλη ανακατανομή που έφερε η οικονομική κρίση, με αποτέλεσμα να αναμένεται σημαντική μεταβολή ως προς τους «κερδισμένους» και τους «χαμένους».

Η κρισιμότερη απόφαση για ορισμένες χώρες και ειδικά για την Ελλάδα σχετίζεται με την κατανομή που τελικά θα υπάρξει μεταξύ των διαφόρων κατηγοριών των περιφερειών, με το σχετικό βάρος δηλαδή κάθε κατηγορίας περιφερειών στην συνολική κατανομή των πόρων. Η έμφαση στις λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες θα ευνοήσει ιδιαίτερα πολλές ελληνικές περιφέρειες, οι οποίες, λόγω της κρίσης, έχουν βρεθεί σε χαμηλότερο επίπεδο ανάπτυξης σε σχέση με τον κοινοτικό μέσο όρο. Αντίθετα, η συνέχιση της ενίσχυσης και των σχετικά πιο αναπτυγμένων περιφερειών ευνοεί αντίστοιχα τα σχετικά περισσότερο αναπτυγμένα κράτη μέλη, διότι σε αυτά περιλαμβάνονται συνήθως αυτές οι περιφέρειες.

Μεταξύ των προτάσεων της Επιτροπής σχετικά με την πολιτική συνοχής, η ριζοσπαστικότερη και εκείνη η οποία θα συναντήσει τις μεγαλύτερες αντιδράσεις από –ορισμένα τουλάχιστον– κράτη μέλη είναι αυτή που αναφέρεται στην κλειδα κατανομής των πόρων μεταξύ των περιφερειών και των κρατών μελών (σε

αντιδιαστολή με τα κριτήρια επιλεξιμότητας για την υπαγωγή στις διαφορετικές κατηγορίες, που παραμένουν αναλλοίωτα). Από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Βερολίνου το 1999 ισχύει η μέθοδος κατανομής των πόρων, η οποία έχει το πλεονέκτημα να είναι αντικειμενική και αποδεκτή από όλους. Έκτοτε και μέχρι σήμερα ακολουθήθηκε η ίδια μέθοδος (με οριακές μόνο μεταβολές) και τα κράτη μέλη που θεωρούσαν ότι δεν μεγιστοποιούσαν το όφελος τους με την μέθοδο ως είχε, προτιμούσαν να δώσουν τη μάχη για κάποιες ρητές εξαιρέσεις, περιορισμένης χρονικής διάρκειας, παρά για τη μεταβολή της ίδιας της μεθόδου. Συγκεκριμένα, η κατανομή των πόρων στο εσωτερικό κάθε κατηγορίας συνεχίζει να γίνεται βάσει της «φόρμουλας του Βερολίνου», στην οποία όμως ο ρόλος του κατά κεφαλή ΑΕΠ κάθε περιφέρειας παραμένει βέβαια το κυριότερο κριτήριο, αλλά σε αυτό προστίθενται άλλα κριτήρια, όπως το ποσοστό ανεργίας των νέων, η κατανάλωση CO₂, η ενσωμάτωση των προσφύγων και των μεταναστών.

Επίσης, προκειμένου να ελαχιστοποιηθεί η μεταβολή των μεριδίων κάθε κράτους, εισάγεται για πρώτη φορά ανώτατο όριο μεταβολής (η νέα κατανομή δεν μπορεί να είναι μικρότερη του 76% εκείνης της προηγούμενης περιόδου, ούτε και μεγαλύτερη του 108%), απόφαση που οδηγεί σε αυθαίρετες και κάπως «τεχνητές» και «άδικες» μετατοπίσεις των ωφελειών.

Ας τονιστεί ότι αν γίνουν τελικά δεκτές οι προτάσεις της Επιτροπής ως προς τη μεταβολή των κριτηρίων κατανομής των πόρων σε συνδυασμό με την εντελώς αυθαίρετη θέσπιση ανώτατου και κατώτατου ορίου μεταβολών σε σχέση με την τρέχουσα περίοδο, θα υπάρξει σημαντική ανακατανομή των πόρων μεταξύ των κρατών μελών, με την Ελλάδα να ευνοείται μεν, αλλά λιγότερο από άλλες χώρες, όπως π.χ. η Πορτογαλία. Παρά το ότι το σχετικό ΑΕΠ των ελληνικών περιφερειών υπέστη τις μεγαλύτερες μειώσεις, παρά το ότι όλα τα νέα κριτήρια κατανομής των πόρων φαίνεται να ευνοούν ιδιαίτερα την Ελλάδα, η αυθαιρεσία των ορίων μεταβολής οδηγεί σε αυτήν την αδιανόητη δια-κρατική κατανομή.

7. Συνοχή και ανάπτυξη. Αιρεσιμότητες, «πρόσφοροι όρου» και αλλοίωση των βασικών στόχων

Οι προτάσεις της Επιτροπής για την πολιτική συνοχής της νέας προγραμματικής περιόδου 2021-2027 περιλαμβάνουν σειρά κανόνων και γενικών αρχών, που σε μεγάλο βαθμό συνεχίζουν και παγιώνουν υφιστάμενες τάσεις. Η απλούστευση των διαδικασιών, η συγκέντρωση των πόρων σε μικρότερο αριθμό στόχων, η μακροοικονομική αιρεσιμότητα και οι «αναγκαίοι πρόσφοροι όρου» (οι «ex ante αιρεσιμότητες» του τρέχοντος Πολυετούς Δημοσιονομικού Πλαισίου), όπως και διατήρηση της αρχής της συγχρηματοδότησης, ενώ αποβλέπουν στην αποδοτικότερη λειτουργία, δεν επηρεάζουν όλα τα κράτη εξίσου και έχουν ή μπορεί να έχουν και δημοσιονομικές, αναδιανεμητικές συνέπειες.

Ειδικά ως προς την αρχή της μακροοικονομικής αιρεσιμότητας και, μολονότι είναι δύσκολο να αρνηθεί κανείς τη σημασία του ευνοϊκού μακροοικονομικού περιβάλλοντος για την ανάπτυξη (κι επομένως για την αποδοτικότερη λειτουργία των αναπτυξιακών κονδυλίων που προέρχονται από τον κοινοτικό προϋπολογισμό) και επιπλέον, σε διαπραγματευτικό επίπεδο, η υπεράσπιση των επενδύσεων χωρίς μακροοικονομική αιρεσιμότητα θα ήταν το λιγότερο ασθενής (ιδιαίτερα για την Ελλάδα μετά τα «προγράμματα στήριξης»), θα πρέπει να σημειωθεί ότι η συνύπαρξη διαρθρωτικών παρεμβάσεων και αιρεσιμότητας θέτει σε αμφισβήτηση την ίδια την «εταιρική σχέση», η οποία δεν μπορεί να στηρίζεται σε «τιμωρητικές» πρακτικές και προϋποθέσεις. Πέραν όμως αυτού, η μακροοικονομική αιρεσιμότητα αντιστρατεύεται τον περιφερειακό χαρακτήρα της πολιτικής συνοχής και, το κυριότερο, την ίδια τη λογική, διότι το κράτος που έχει, για παράδειγμα μείζον δημοσιονομικό πρόβλημα απειλείται με μείωση, αναστολή και αφαίρεση πόρων από δημόσιες και ιδιωτικές επενδύσεις, όταν έχει κατεξοχήν ανάγκη αυτών ακριβώς των επενδύσεων. Η αντίφαση αυτή καθίσταται ιδιαίτερα σοβαρή όταν σε πολλές από τις λιγότερο αναπτυγμένες χώρες, και στην Ελλάδα, οι πόροι των Ταμείων της πολιτικής συνοχής είναι και οι μόνοι ουσιαστικά διαθέσιμοι για προγράμματα δημόσιων επενδύσεων και τη στήριξη των ιδιωτικών, ιδιαίτερα δε κατά την περίοδο της οικονομικής κρίσης.

Υπάρχει όμως και μια άλλη αρχή, που ισχύει ήδη τα τελευταία έτη, την οποία το νέο Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο έρχεται να παγιώσει. Πρόκειται για την ολοένα και μεγαλύτερη μετατόπιση του πρωταρχικού στόχου της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής, από την ανάπτυξη των λιγότερο αναπτυγμένων περιφερειών (και κρατών) στην ανάπτυξη της Ε.Ε. συνολικά. Πρόκειται για μια μεταβολή της στόχευσης, η οποία είναι πολύ λιγότερο αθώα από ότι συνήθως υποτίθεται. Η ριζική, σχεδόν «επαναστατική» πρωτοτυπία της Μεγάλης Αναθεώρησης της δεκαετίας του 1980 ήταν ότι η (τότε) ΕΟΚ αναγνώρισε και ως δικό της στόχο την ανάπτυξη των λιγότερο αναπτυγμένων περιφερειών. Αυτή η αρχή καθόριζε το τι θα χρηματοδοτηθεί, που θα χρηματοδοτηθεί και σε αυτήν την αρχή στηρίχτηκε η εταιρική σχέση των τριών γεωγραφικών επιπέδων –περιφέρειας, κράτους, υπερ-εθνικού οργανισμού. Η πολιτική συνοχής δεν καλείται να ικανοποιήσει άλλους στόχους της Ε.Ε., αλλά ο δικός της λόγος ύπαρξης, η ανάπτυξη των λιγότερο αναπτυγμένων περιοχών αποτελεί αφ' εαυτού στόχο της Ε.Ε.. Η πρόταξη των κοινοτικών στόχων αντί για την «κοινοτικοποίηση» των εθνικών επιλογών αποτελεί στρέβλωση των αρχικών επιλογών. Η μετατόπιση της στόχευσης των Διαρθρωτικών Ταμείων από τις χώρες και περιφέρειες που έχουν τη μεγαλύτερη ανάγκη σε εκείνες που παρουσιάζουν τη μεγαλύτερη συνεισφορά στην ανάπτυξη της Ε.Ε., η επικράτηση δηλαδή της αρχής “value for money”, ισοδυναμεί με μετακίνηση από τον στόχο της αλληλεγγύης προς όσους έχουν μεγαλύτερη ανάγκη,

σε όσους έχουν μεγαλύτερο δυναμικό ανάπτυξης, θα οδηγήσει δε αναγκαστικά σε μεταβολή των κριτηρίων τόσο της επιλεξιμότητας περιφερειών, όσο και έντασης της παρεχόμενης ενίσχυσης.

8. Έρευνα, κινητικότητα. Ενίσχυση των «ευρωπαϊκών δημόσιων αγαθών»

Η ανάγκη «συγχρονισμού» του προϋπολογισμού της Ε.Ε. και μείωσης του καθάρως αναδιανεμητικού του χαρακτήρα, με αντίστοιχη αύξηση της δημοσιονομικής διάστασης εκείνων των δραστηριοτήτων, οι οποίες έχουν σημαντική ευρωπαϊκή προστιθέμενη αξία, υπήρξε πάντοτε κεντρικό σημείο της κριτικής, ιδίως από την ακαδημαϊκή σκοπιά. Και ως προς αυτό το σημείο, η πρόταση της Επιτροπής κινείται προς την κατεύθυνση ικανοποίησης της κριτικής αυτής, αν και ατελώς και με μικρά βήματα.

Τρία είναι τα προβαλλόμενα ευρωπαϊκά δημόσια αγαθά: Η έρευνα-καινοτομία, η κινητικότητα στον χώρο της εκπαίδευσης (και όσες δραστηριότητες συνδέονται με την κινητικότητα αυτήν) και η προστασία του περιβάλλοντος μαζί με την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής. Από τις τρεις αυτές «ναυαρχίδες» μεταξύ των ευρωπαϊκών δημόσιων αγαθών, η έρευνα-καινοτομία αυξάνει ήδη από το 2000 συνεχώς τη θέση της στον προϋπολογισμό και οι νέες προτάσεις έρχονται να ενισχύσουν αυτήν την τάση, μαζί με την επέκταση ιδιαίτερα επιτυχημένων προγραμμάτων, όπως είναι κατεξοχήν το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Έρευνας, και στον χώρο της καινοτομίας. Στον χώρο της εκπαίδευσης, όπου μάλιστα η Ε.Ε. δεν έχει παρά μόνο υποστηρικτική αρμοδιότητα, προτείνεται ιδιαίτερα μεγάλη αύξηση των πόρων στο πρόγραμμα «Έρασμος», το οποίο θεωρείται ότι αποτελεί τον καλύτερο ίσως «πρεσβευτή» της Ε.Ε. μεταξύ των νέων και σημαντικό προωθητικό παράγοντα του Ευρωπαϊκού Χώρου Εκπαίδευσης. Τέλος, στον τομέα του περιβάλλοντος και της κλιματικής αλλαγής, η σημαντική αύξηση των πόρων δεν θα προέλθει τόσο από έναν συγκεκριμένο τομέα, όσο από τη δέσμευση ότι τουλάχιστον 25% του συνόλου των δαπανών θα συνδεθούν με την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής.

9. Οι σχέσεις με τρίτες χώρες και τους κατοίκους τους ως κεντρικό ζήτημα και για τον κοινοτικό προϋπολογισμό. Μετανάστευση, εξωτερική πολιτική, άμυνα.

Οι πολεμικές συγκρούσεις στον ευρύτερο χώρο της Μέσης Ανατολής και η εμπλοκή στις σχέσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης με γειτονικές χώρες, όπως η Ρωσία, η Τουρκία και ορισμένες χώρες της Βόρειας Αφρικής (αλλά και η ανάγκη θωράκισης απέναντι στην ανασφάλεια από την –για πρώτη ίσως φορά– αδυ-

ναμία πρόβλεψη της διεθνούς πολιτικής των ΗΠΑ) έφεραν στην επιφάνεια πιο επιτακτικά το ζήτημα της κοινής πολιτικής για την άμυνα και την προώθηση της κοινής εξωτερικής πολιτικής, αν και δεν μεταβάλλεται ο κατεξοχήν δια-κρατικός χαρακτήρας των πολιτικών αυτών.

Το τεράστιο πρόβλημα των προσφυγικών και μεταναστευτικών ροών που διχασε όσο τίποτα άλλο τα ευρωπαϊκά κράτη και, ακόμα περισσότερο, ο φόβος του μέλλοντος και των ακόμα μεγαλύτερων διαστάσεων που το πρόβλημα αυτό ενδέχεται να λάβει, οδήγησε την Επιτροπή σε προτάσεις που προσπαθούν να καλύψουν όλες τις διαστάσεις του ζητήματος, από την ενίσχυση των κρατών που υφίστανται την μεγαλύτερη μεταναστευτική πίεση μέχρι την αποτελεσματικότερη αντιμετώπιση της παράτυπης μετανάστευσης και της επιστροφής στις χώρες προέλευσης όσων δεν δικαιούνται εισόδου. Η ποσοστιαία αύξηση των πόρων είναι μεγάλη και η διπλή στόχευση των μέτρων (έλεγχος - ενίσχυση) προβάλλεται, δίνοντας κάθε φορά, ανάλογα με το ακροατήριο, το βάρος στην μια ή στην άλλη διάσταση.

10. Δικαιοσύνη, δικαιώματα και αξίες. Μάχη εναντίον «ανελεύθερων» κυβερνήσεων

Στην πρόταση της η Επιτροπή αποφάσισε να δώσει έμφαση στον ανθρώπινο παράγοντα με τη δημιουργία ενός νέου ταμείου, του «Ταμείου για τη Δικαιοσύνη, τα Δικαιώματα και τις Αξίες». Η πραγματικά καινοτόμος, αλλά και μια από τις περισσότερο αμφισβητούμενες προτάσεις της Επιτροπής (ως «μαζική αρπαγή ισχύος» - «massive power grasp» χαρακτηρίστηκε από τον Πολωνό πρωθυπουργό), είναι η προσπάθεια άμεσης σύνδεσης του κοινοτικού προϋπολογισμού με τον σεβασμό των κανόνων του δικαίου και την τήρηση των δικαιωμάτων του ανθρώπου. Μέχρι σήμερα, η μοναδική δυνατότητα αντιμετώπισης καταστάσεων ανελεύθερης εφαρμογής κανόνων και δικαίου που παρέχει η Συνθήκη και η κοινοτική νομοθεσία βρίσκεται στο Άρθρο 7 της Συνθήκης που προβλέπει μεν ιδιαίτερα βαριές συνέπειες, αλλά στη βάση εξαιρετικά δύσβατων διαδικασιών. Η πρόταση της Επιτροπής για έναν καινούργιο Κανονισμό στηρίζεται στο άρθρο της Συνθήκης που αναφέρεται στην εφαρμογή του διατάξεων του κοινοτικού προϋπολογισμού. Αν ο Κανονισμός γίνει δεκτός από το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο (με τη συνήθη διαδικασία της συν-απόφασης στη βάση πλειοψηφίας) θα αρκεί μια πρόταση (αιτιολογημένη προφανώς) της Επιτροπής για την «προστασία του κοινοτικού προϋπολογισμού», η οποία θα επιβάλλει δημοσιονομικές κυρώσεις στο κράτος μέλος. Μόνο δε με αρνητική πλειοψηφία το Συμβούλιο θα μπορεί να απορρίψει αυτήν την πρόταση. Με αυτόν τον τρόπο η Επιτροπή ελπίζει να αντιμετωπίσει αυτούς που ο Πρόεδρος Juncker χαρακτήρισε ως «εν μέρει Ευρωπαίους» («part-time Europeans»).

Επιχειρώντας μια συνολική αποτίμηση των προτάσεων της Επιτροπής για το επόμενο Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο, το πρώτο και κυριότερο συμπέρασμα που προκύπτει ως το μεγαλύτερο τους επίτευγμα είναι η ισορροπία. Ισορροπία μεταξύ όσων συνεισφέρουν και όσων εισπράττουν τα περισσότερα, ισορροπία ως προς την προέλευση των πόρων, ισορροπία σε σχέση με το εύρος των τομέων πολιτικής που καλύπτει, ισορροπία μεταξύ παραδοσιακών και νέων δαπανών, ισορροπία ως προς τα χρησιμοποιούμενα (θετικά και αποθαρρυντικά) μέσα, ισορροπία ως προς τους «κερδοσμένους» και τους «χαμένους». Η ισορροπία αποτελεί προϋπόθεση για τον αποτελεσματικό ρόλο του «τίμιου μεσολαβητή» («honest broker») και διχως αυτή δεν μπορεί προφανώς να υπάρξει τελική συμφωνία.

Η επιτυχία όμως ενός «επιχειρηματία πολιτικής» απαιτεί, πέραν αυτής της ισορροπίας, ένα πολλαπλό άλμα προς τα εμπρός. Αν ο «τίμιος μεσολαβητής» χρειάζεται να βρει εκείνα τα στοιχεία που θα οδηγήσουν στο να είναι όλοι ευχαριστημένοι (ή έστω εξίσου δυσαρεστημένοι), ο «επιχειρηματίας πολιτικής» χρησιμοποιεί το όποιο «παράθυρο ευκαιρίας» ώστε να προωθήσει τους δικούς του στόχους. Και όσο πιο μεγαλεπήβολοι οι στόχοι αυτοί είναι τόσο μεγαλύτερα ανταλλάγματα θα χρειαστεί, ή, καλύτερα, τόσο περισσότερους στόχους όλων θα χρειαστεί να ικανοποιήσει.

Για να φύγει η Ευρωπαϊκή Ένωση από τα σημερινά της «υπαρξιακά» αδιέξοδα δεν χρειάζεται απλώς ένα συμβολικό βήμα προς την εισαγωγή της σταθεροποιητικής πολιτικής στον προϋπολογισμό της, ούτε απλώς η υποβολή των περιοχών που καλούνται να υποδεχτούν το κύμα των μεταναστών από την Αφρική και τη Μέση Ανατολή, ούτε απλώς η αύξηση των πόρων που διατίθενται για την ανάπτυξη μέσω της γνώσης και για την αλληλεγγύη και τη μείωση των ανισοτήτων μέσω της πολιτικής συνοχής. Δεν αρκούν οι οριακές αλλαγές, χρειάζεται ένα νέο συνολικό πακέτο, του οποίου τα οφέλη σε εκείνους τους τομείς που κάθε χώρα θεωρεί ως απαραίτητα θα είναι τέτοια που δεν θα μπορεί να τα απαρνηθεί, έστω και αν υφίσταται αλλού σημαντικές αρνητικές συνέπειες. Όπως η Μ. Thatcher που αποδέχτηκε την αρχή της πλειοψηφίας και την πολιτική συνοχής, διότι της ήταν αδύνατο να μην υποκύψει στο όφελος από την ενιαία αγορά.

Αυτό το πολλαπλό άλμα, αυτή η εκτίναξη προς διαφορετική κατεύθυνση αποτελεί τη μόνη διέξοδο από τη σημερινή κρίση, από το τέλμα των τελευταίων ετών. Προϋπόθεση βέβαια η εμβάθυνση της ευρωπαϊκής ενοποίησης με την ενίσχυση υπερεθνικών λειτουργιών και οργάνων, με πλήρη κατοχύρωση της δημοκρατικής τους λογοδοσίας και νομιμοποίησης.

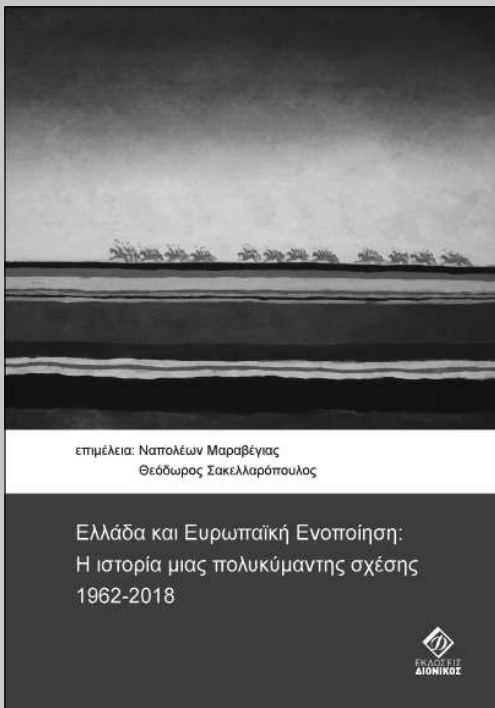
Σημειώσεις

1. Στην έκθεση αυτή συγκεντρώνονται όλα τα επιχειρήματα εναντίον της χρήσης της καθαρής συμμετοχής ως οδηγού για τις μελλοντικές δαπάνες και τα μελλοντικά έσοδα του προϋπολογισμού. Δύσκολα πάντως θα αναζητηθεί

σχετικό κείμενο της Επιτροπής ή και γενικότερα μελέτη των εσόδων και των δαπανών του κοινοτικού προϋπολογισμού, ιδιαίτερα στις περιόδους που προηγούνται των αποφάσεων για το μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό πλαίσιο της Ε.Ε., που να μην περιλαμβάνει επιχειρηματολογία εναντίον της χρήσης της έννοιας της καθαρής θέσης.

2. Ας σημειωθεί ότι η σχετική νομοθεσία για την εισαγωγή μιας ενοποιημένης βάσης υπολογισμού της φορολογίας των μεγάλων επιχειρήσεων που αποτελεί προϋπόθεση δεν έχει γίνει ακόμα δεκτή από τα κράτη μέλη, θεωρείται όμως ότι θα αποτελέσει ένα πρώτο βήμα προς την κατεύθυνση της αποφυγής του «ανταγωνισμού προς τα κάτω» ως προς την φορολογία των επιχειρήσεων. Ενώ θα αποτελούσε υπερ-απλούστευση να αποδοθεί μια τέτοια εξέλιξη στην αποχώρηση του Ηνωμένου Βασιλείου που υπήρξε πάντοτε ο πρωταγωνιστής στην άρνηση οποιασδήποτε προσπάθειας, έστω και μερικής εναρμόνισης της φορολογίας εισοδήματος, είναι γεγονός ότι η αποχώρηση του αποδυναμώνει σαφώς τον ομιλό των κρατών που πάντοτε και «εξ ορισμού» εμπόδιζαν αυτήν την εναρμόνιση.
4. Το συνολικό ύψος των δανείων αυτών δεν θα ξεπερνά τα 30 δισ. ευρώ, με επιδότηση επιτοκίων της τάξης των 600 εκατ. ευρώ.

***Ο Αχιλλέας Μητσός** υπήρξε Γενικός Διευθυντής της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, Γενικός Γραμματέας Έρευνας και Τεχνολογίας του Υπουργείου Παιδείας και Καθηγητής στο Πανεπιστήμιο Αιγαίου, ach.mitsos@gmail.com.



**Ναπολέον Μαραβέγιας
Θεόδωρος Σακελλαρόπουλος
-επιμέλεια-**

**Ελλάδα και Ευρωπαϊκή
Ενοποίηση:
*Η Ιστορία μιας Πολυκύμαντης Σχέσης
1962-2018***

ISBN 978-960-6619-82-3

ΣΕΛΙΔΕΣ 384

ΔΙΑΣΤΑΣΗ 17 x 24

ΤΙΜΗ 32 €

Η υπερ-πεντηκονταετής περίοδος σχέσεων της χώρας μας με την ΕΟΚ/Ε.Ε, που εκτείνεται από τη σύνδεση και τη Συμφωνία των Αθηνών το 1962 έως την εκδήλωση της κρίσης, την υπογραφή μνημονίων προσαρμογής και την ολοκλήρωσή τους τον Αύγουστο του 2018, αναδεικνύει κρίσιμα ερευνητικά ερωτήματα: Τι είδους επίδραση άσκησε η Ε.Ε. σε θεσμούς και δημόσιες πολιτικές της χώρας; Με ποιους μηχανισμούς μεταφέρθηκαν οι επιδράσεις και πόσο και πώς ενσωματώθηκαν σε εθνικό επίπεδο; Ποιες ευρωπαϊκές πολιτικές επέδρασαν περισσότερο στη χώρα μας και για ποιους λόγους; Πόσο ουσιαστική ή/και επιφανειακή ήταν η προσαρμογή σε διάφορα πεδία πολιτικής αλλά και σε ζητήματα νοοτροπιών και συμπεριφορών; Ποιο ήταν το τελικό αποτέλεσμα, θετικό ή αρνητικό, των επιρροών από τη συμμετοχή της Ελλάδας στην Ε.Ε.; Δεκατέσσερις ειδικοί επιστήμονες σε επιμέρους τομείς, καθηγητές και ερευνητές, παλαιότεροι και νεότεροι, ένωσαν τις δυνάμεις τους για να απαντήσουν στα πιο πάνω ερωτήματα και να συμβάλουν στη διερεύνηση όσο το δυνατόν περισσότερων διαστάσεων των επιδράσεων που δέχτηκε η χώρα μας από τη συμμετοχή της στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση κατά την προαναφερόμενη περίοδο 1962-2018. Οι καταγραφές και οι αναλύσεις τους συνθέτουν την ιστορία της πολυκύμαντης σχέσης της χώρας μας με το ευρωπαϊκό μόρφωμα και συνεπώς ενδιαφέρουν, εκτός από τους φοιτητές, όλους όσους θέλουν να ασχοληθούν με τη μεταπολεμική ιστορία της Ελλάδας από τις αρχές της δεκαετίας του '60 μέχρι σήμερα.

The Capacity of the European Union to Finance Public Policies: Multi-Annual Financial Frameworks in Comparative Perspective

Giorgio Oikonomou*, *Adjunct Lecturer, University of the Peloponnese*
Elias Natsios**, *PhD Candidate, National and Kapodistrian University of Athens*
Konstantinos Kazantzis***, *PhD Candidate, National and Kapodistrian University of Athens*

Abstract

This paper aims at examining the fiscal capacity of the EU by focusing on the Multiannual Financial Frameworks (MFFs). Taking into consideration the policy areas financed by the EU budget, the analysis draws on the MFFs 2007-2013 and 2014-2020, and compares them with the proposed by the Commission MFF 2021-2027. The main objective is to shed light on the evolution of the MFFs by utilizing empirical data, financial reports, and other policy papers. Drawing on the historical institutionalism literature, the main hypothesis is that the evolution of the MFFs follows an incremental path, and no substantial change whatsoever is observed with regard to the fiscal capacity of the EU; however, the ongoing negotiations with regard to the MFF 2021-2027 can be considered as critical, due to the fact that they can produce punctuated dynamics and discontinuities, thus change, with regard to the available financial resources for specific policy fields.

KEY-WORDS: Budget; continuity; European Union; Multi-annual Financial Framework; punctuated equilibrium.

Η Ικανότητα Χρηματοδότησης Δημοσιών Πολιτικών της Ευρωπαϊκής Ένωσης: Πολυετή Δημοσιονομικά Πλαίσια σε Συγκριτική Προοπτική

Γιώργος Οικονόμου, *Διδάσκων, Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου*
Ηλίας Νάτσιος, *Υποψήφιος Διδάκτορας, Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών*
Κωνσταντίνος Καζαντζής, *Υποψήφιος Διδάκτορας, Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών*

Περίληψη

Το παρόν άρθρο επιχειρεί να εξετάσει το εύρος της δημοσιονομικής ικανότητας της Ε.Ε. εστιάζοντας στα Πολυετή Δημοσιονομικά Πλαίσια (ΠΔΠ). Λαμβάνοντας υπ' όψιν τις πολιτικές που χρηματοδοτεί ο προϋπολογισμός της Ε.Ε., η

ανάλυση αντλεί από τα ΠΔΠ 2007-2013 και 2014-2020, συγκρίνοντάς τα με το προτεινόμενο από την Επιτροπή ΠΔΠ 2021-2027. Σκοπός είναι η διερεύνηση της εξέλιξης των ΠΔΠ αξιοποιώντας εμπειρικά δεδομένα, χρηματοοικονομικές εκθέσεις και άλλα κείμενα πολιτικής. Με βάση τη βιβλιογραφία του ιστορικού νεοθεοσμιισμού η υπόθεση που εξετάζεται είναι ότι η εξέλιξη των ΠΔΠ ακολουθεί αυξητική τροχιά δίχως να εντοπίζονται ουσιαστικές μεταβολές. Εν τούτοις, οι τρέχουσες διαπραγματεύσεις για το ΠΔΠ 2021-2027 εκτιμώνται ως κρίσιμες καθώς μπορεί να δημιουργήσουν «ασυνέχειες» και μια δυναμική «διακεκομμένης ισορροπίας», προκαλώντας αλλαγή σε ό,τι αφορά τους διαθέσιμους χρηματοδοτικούς πόρους σε ορισμένα πεδία πολιτικών.

ΛΕΞΕΙΣ-ΚΛΕΙΔΙΑ: διακεκομμένη ισορροπία, Ευρωπαϊκή Ένωση, πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο, προϋπολογισμός, συνέχεια.

1. Introduction

The financial perspectives of the European Union (EU) have been part of the political debate about the potential of Europe to deliver sound and coherent European public policies since the very creation of the European Economic Community (EEC). From late 1980's, when the multi-annual programming periods were put forward (informally until the Lisbon Treaty) as a means of tackling dissonances between the member states and coping with organizational and functional issues of the EU (i.e. supporting with the necessary financial means all EU policies and backing the everyday functioning of the EU) disagreements over who gets what, and when have been minimized in terms of their frequency. The multi-annual financial perspectives of the EU –currently known as the Multi-Annual Financial Framework; MFF– have played a very critical role inasmuch as they have reduced uncertainty regarding the amount of money the EU will have to raise so as to place it at its disposal for spending; they have also increased the capability for EU administration to accurately distribute its financial resources over time, thus, predicting its spending capacity.

In May 2018, the European Commission presented its proposals for the 2021-2027 MFF along with the allocation of expenditures within certain European public policy fields (European Commission, 2018a). The Commission's initiative signified the launching of budgetary discussions officially held among European Union (EU) institutional actors as well as the outset of political procedures with regard to the way(s) EU financial resources should be allocated and spent during the 2021-2027 programming period. The shift from the 2014-2020 period to the

following (2021-2027) constitutes a big challenge for the financial capacity of the EU inasmuch as the Union, for the first time in its history, will have to continue with one member state less since the United Kingdom (UK) has officially decided to withdraw, and to find new resources in order to substitute the losses from the UK exit, which has been diachronically among the top net-contributor member states to the EU budget.

This paper deals with the fiscal capacity of the EU to deliver European policies by utilizing its financial resources. Taking as a starting point of research the fact that the MFF has significantly supported the EU to minimize disagreements over the budget and increase stability, the paper seeks to identify the evolution of the MFF since 2007, taking into consideration the ongoing discussions about the formulation of the 2021-2027 MFF. The MFF serves as the variable which is depended upon budgetary politics regarding the –often contradictory– member states’ interests. The paper draws on the historical institutionalism framework so as to examine if MFFs follow an incremental path rather than constitute major changes of the EU’s financial capacity, allowing for the Union to increase its leverage and deal more effectively with a (constantly) wider range of EU macro-policies. In this regard, the analysis takes also into thorough consideration the creation of punctuated dynamics and discontinuities, thus change on specific policy areas, since it is argued that they can be the result of budgetary procedures that follow an overall incremental path.

2. Literature review

Budgetary negotiations are on the forefront of the “MFF cycle” as intensive discussions and bargains are officially held in the EU ‘melting pot’, whenever a MFF is gradually coming to its official ending. What we call here as “MFF cycle” is the seven-year programming period within which member states take advantage of the financial resources of the EU and implement projects in different policy fields, principally in regional and agricultural sectors.

Interestingly, the literature offers different insights with regard to the budgetary process, yet the historical institutionalism serves as a helpful point of (theoretical) departure. According to Laffan (2000, p. 725) negotiations for the EU budget have occasionally been characterized by political dramas as intensive bargains have produced disagreements, tensions between the actors, and finally deals of the last minute. Laffan (2000) develops a theoretical framework in order to describe consecutive budgetary negotiations over time, arguing that the latter can gradually be crystallized in formal arrangements which, in turn, alter the very nature of the budgetary policy process as informal processes and policy-

making are substituted by formal rules, norms, and the “logic of appropriateness” under the notion of sociological Europeanization (Börzel & Risse, 2003, pp. 65-67). Ackrill & Kay (2006) discuss the emergence of new institutional structures relevant to the EU budget system, so as to allow for the better implementation of the EU budget rules in line with the provisions of the EU Treaties. The authors offer an interesting conceptualization in trying to explain two apparently opposite notions within the historical institutionalism approach –stability and change– by applying their ideas on the EU budget and arguing that a new trajectory may actually be present within a path dependency process (Ackrill & Kay, 2006).

Citi (2015) argues about the factors that allow for budget change with regard to the allocation of expenditures. He finds that the formulation of winning coalitions in the Council, the ideology of the co-legislators and the enlargement of the EU to the cohesion countries have played crucial role in reallocations of the budget (Citi, 2015). On the contrary, the EU political cycle and the big negotiation rounds which led to the adoption of the MFFs did not find to alter the allocation of resources (*ibid.*). The author also suggests that despite the fact that partisan politics play a very crucial role in the budgetary process, the institutional environment can pose heavy constraints; in fact, this observation is in line with the theoretical proposition of Ackrill & Kay (2006) about the significance of institutional arrangements.

Policy stability and change is also examined by Citi (2013; see also Lindner, 2003). In his study, the author examines all the macro-areas of expenditure for the period 1984–2011 and suggests that the evolution of EU policies in time in terms of their budget, by and large, follows a continuous and incremental way; however, there are moments in time of discontinuity, where only punctuated equilibrium dynamics can explain policy changes in the evolution of budget for some cases (Citi, 2013, pp. 1167-1169). From another point of view, Matilla (2006) focuses on budgetary politics. He examines the fiscal transfers and redistribution of resources that the budget allows for, and in particular the role of the smaller member states with regard to their payments to and revenues from the budget. Interestingly, the author finds that the smaller member states manage to take advantage of their overrepresentation in the policy-making process, thus, getting more than they actually contribute in the budget (mostly for internal, agricultural and structural spending). Yet, they fail to do the same in terms of their contributions to the budget, probably due to the own resource system of the EU budget.

Finally, Kölling (2015) explores the evolution of the MFF over time. The author focuses on the opportunities that have arisen for subnational mobilization, both in financial and regulative terms (Callanan & Tatham, 2014). The study

suggests that in the case of the Spanish “comunidades autónomas”, subnational authorities have successfully managed to seize the opportunity offered by the EU institutional framework so as to effectively represent their interests in the budgetary negotiations, by employing a coordination/cooperation strategy with the central government (Kölling, 2015).

All in all, the literature on budgetary politics emphasizes on the notion of continuity with regard to the allocation of budget appropriations, mostly due to the institutional arrangements that favours embedded norms, discussions and formal rules to prevail over freely held bargains. However, there also seems to exist a few moments of discontinuities (“punctuations”) where some policy areas gain more than the usual. In addition, new “actors in town” (sub-state entities) may also take advantage of the institutional framework and successfully participate in the negotiations.

3. Continuity or change? Financing European public policies on a multi-annual basis

The first period after the establishment of the EU (1951; European Community of Steel and Coal along with the European Economic Community created in 1957) of the EU’s budget is characterized by efforts made towards the gradual development of a unitary budgetary system accompanying by the first measures for financial autonomy (1953-1975) (European Commission, 2002, p. 15-16). However, the conflicting diversity of the EU member states’ interests, as represented in the Council, along with the tensions and the operating problems arisen by unsuccessful negotiations between institutions (European Parliament and the Council) created significant problems during the following budgetary period for the EU financing system (1975-1987). Respectively, the same period has been characterized by continuous disagreements and clashes over the Union’s financial resources, the total amount of funds as well as their allocation with a view to the Community’s policy priorities, considering the increasing need of the EU for stable and sufficient funding.

The EU’s initiative to tackle with these problems led, in the summer of 1988, to the decision to reform the finance system by establishing own resources, rationalizing the structural funds so as to increase their effectiveness, and reinforcing the budgetary discipline. It was that time in the EU budget history that the launching –for the first time– of the financial perspectives (1988-1992) as an integral part of the budgetary discipline procedure served as the key-arrangement for creating harmonious financial management and effectively dealing not only with the diverse interests of the member states over a multi-annual period but

also with the increasing financial needs of the Community. In other words, it was this period of time that punctuated equilibrium dynamics were created, altering significantly the budgetary procedure in the sense that the newly established own resource system minimized internal conflicts, increased budget revenues and allowed for the expansion of developmental or (re)distributional policies, such as the structural policy. The following financial perspectives (1993-1999; 2000-2006) aimed primarily to effectively manage the EU available financial resources (revenues side) as well as to balance the allocation of expenditure by means of distributing funding in different policy areas.

However, the 1988 reform on the budgetary procedure served rather as an isolated episode of change interrupting a long period of a recurrent processes and repeated practices which continued to be reproduced shortly afterwards. In this respect, the overall amount of revenues and expenditures as well as the policy priorities that followed the financial perspectives of the period 1998-1992 bear great resemblance between each other with no significant changes whatsoever. For instance, the overall commitments ceiling of the EU budget was set on average at (approximately) 1.15% of the Community's total Gross National Income (1993-99: 1.25%; 2000-06: 1.09%; 2007-13:1.12%; 2014-20: 1.13% -excluding the UK; European Commission, 2018d). Another incremental characteristic was the gradual diminishing share of agriculture and the increasing share of cohesion policy in terms of their funding. These traits of continuity and incrementalism are easily found, in a similar way, in the "successors" of the financial perspectives periods, the financial frameworks of 2007-2013 and 2014-2020 (MFFs). Neither the overall amount of funds has been fundamentally changed nor have the policy priorities been profoundly modified as the agricultural policy along with the cohesion share the vast majority of funds exceeding 70% of the total funding of each MFF. Respectively, both the total amount of financial resources as well as the distribution of money follows a recurrent pattern of incremental changes with little or no radical differences. These thoughts lead to the following proposition:

Proposition 1: The evolution of the MFFs 2007-2013 and 2014-2020 follows an incremental path, and no substantial change whatsoever is observed with regard to the overall fiscal capacity of the EU.

P. 1a: There are no radical changes over the total amount of EU funding resources.

P. 1b: The allocation of funding remains, to a great extent, stable for given policy areas and only minor changes are noticeable.

In addition, the ongoing discussions for the future MFF 2021-2027 based on the proposals of the European Commission do not seem to alter the budgetary

procedures, the amount of revenues and the allocation of expenditures altogether. However, the following three factors should be taken into consideration: a) the withdrawal of the United Kingdom (UK) from the EU, a fact which poses significant amount of pressures for replacing the UK net contributions to the budget with other (equivalent) resources; According to the Commission the withdrawal of the UK “may leave a gap of EUR 12-14 billion in the annual EU budget” (European Commission, 2018c, p. 13); b) the Commission proposals for imposing new taxation over specific entrepreneurial activities; c) the Commission proposal for the establishment of a discernible and coherent policy field for the single market, which will include digital policy and innovation programmes in conjunction with the re-allocation of funds between the policy areas. These parameters allow for the re-consideration of the incremental way which characterizes the budget formulation, in particular for distinct policy areas and their respective funding, due to the appearance of punctuated dynamics which, in turn, facilitate new arrangements along with recurrent (in)formal rules and practices. In this respect, “marginalized” policy fields in terms of their respective share of funds in the MFFs may be hugely benefited from the Commission’s proposal, in sharp contrast to other, traditional policy areas which could face radical reductions of funds. Thus, the second proposition is summarized as follows:

Proposition 2: The ongoing negotiations with regard to the 2021-2027 MFF can produce punctuated equilibrium dynamics through the reallocation of funds among given policy areas along with the establishment of new sources for budget revenues.

P. 2a: The negotiations for the 2021-2027 MFF can produce discontinuities in terms of decreasing the financial resources of traditional EU policy fields whereas favouring the financial support of –partly– new fields.

P. 2b: The acceptance of the proposed new own resource system of revenues can critically support the new MFF.

In order to examine the validity of the above propositions the paper focuses on comparing the 2007-2013 and 2014-2020 MFFs and contrasting them with the proposed MFF 2021-2027. Methodologically, the MFF is considered as the variable highly depended on budgetary politics. The article is based on data found on the European Commission financial report for the fiscal year 2014 (MFF 2007-13 & 2014-20) and its proposal about the future financial framework (2021-27). Since all data have been provided in constant prices (2011=100 for MFF 2007-13 & 2014-20; 2018=100 for the proposed MFF 2021-27) they are offered for comparisons. However, it should be mentioned that the reference year used for deflating the MFFs appears to be different in two cases: a) when

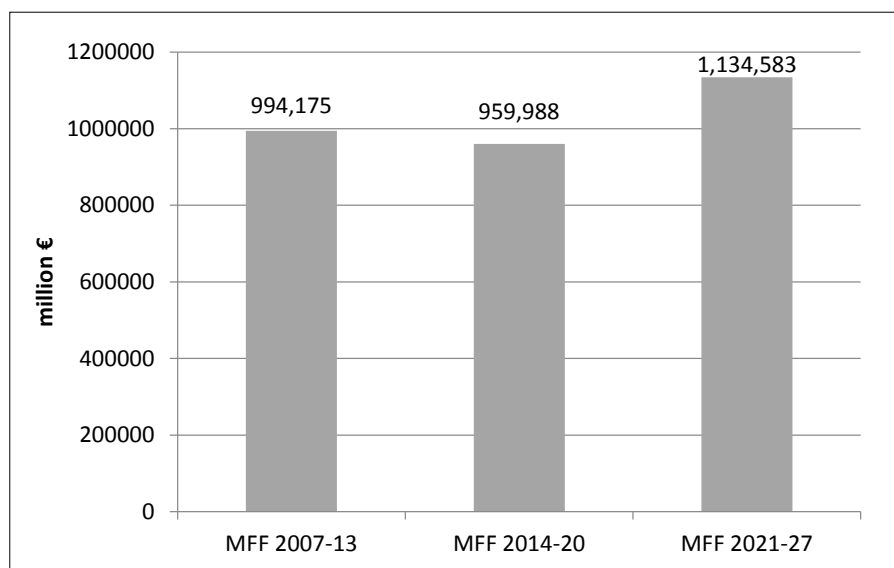
analysing each MFF separately on a yearly basis, and b) when comparing all the MFFs between each others. In the first case, since the analysis focuses on each MFF no methodological problem is presented. Yet, methodological restrictions are posed when comparing the MFFs as single periods (second case), since the base year used for deflation for the MFF 2021-27 is different (2018=100) than its forerunners (2011=100 for MFFs 2007-13 & 2014-20). Likewise, it must be emphasized the fact that the Commission's proposals about the new MFF should be treated with some cautiousness altogether. The reason is because the European Parliament has criticized the adopted methodology and the way the Commission has presented the data, i.e. the inconsistent use of nominal and current prices when dealing with the allocation of funds between different policy areas, and the absence of a common methodology between the (three) institutions (European Parliament, 2018a). Such methods facilitate "obscuring flexibility" tactics on behalf of the Commission¹. In line with this critique is the integration of the resources of the European Development Fund which adds (by 0.3% of the EU GNI) to the commitment appropriation ceiling for the new MFF (it was excluded in the MFF 2014-20). Finally, some headings' names have been slightly adjusted in order to reflect the principal policy field throughout the MFFs, thus allowing for juxtaposition of the terminology (i.e. "smart and inclusive growth" found on the 2007-13 & 2014-20 MFFs is termed "cohesion policy"; "sustainable development, natural resources" is the equivalent of "agricultural policy"; "Global Europe" is synonymous with the heading "Neighbourhood and the World" found in the proposed MFF 2021-27).

4. Overview of the period 2007-2027

When taking into consideration the three consecutive MFFs so as to get a snapshot of the broader EU financial perspectives, it should be emphasized the fact that for the first time a multi-annual financial period (2020-27 MFF) provides less resources when comparing with its forerunner (Figure 1). Though marginal, the decrease (-3.44%) compared with the previous period (2007-2013) is clearly evident and stands in sharp contrast with the argumentation about increasing the EU multi-annual financial resources and the respective ceilings (both of the commitment appropriations and payments as a share of the EU Gross National Income-GNI) so as to better deal with contemporary challenges in certain policy areas, i.e. migration, asylum and EU internal affairs in general. Figure 1 provides a brief overview of the successive MFFs. The fact that the Commission proposes a larger MFF compared with its predecessor(s) is rather impressive when considering the withdrawal of the UK from the Union. It should

also be mentioned that the proposed MFF takes into account the resources of the European Development Fund, something which was not the case for the previous MFFs. Respectively, the total amount of funds for the 2021-27 period amounts approximately to 1.13 trillion euro. The prospective increase of the funding cannot constitute a significant change of the budgetary path since the ceiling appropriation is proposed to 1.11% of the EU GNI; the previous MFF ceilings had been decided to reach 1.00% (2014-20) and 1.12% (2007-13) of the EU GNI.

Figure 1: MFFs in comparative perspective.



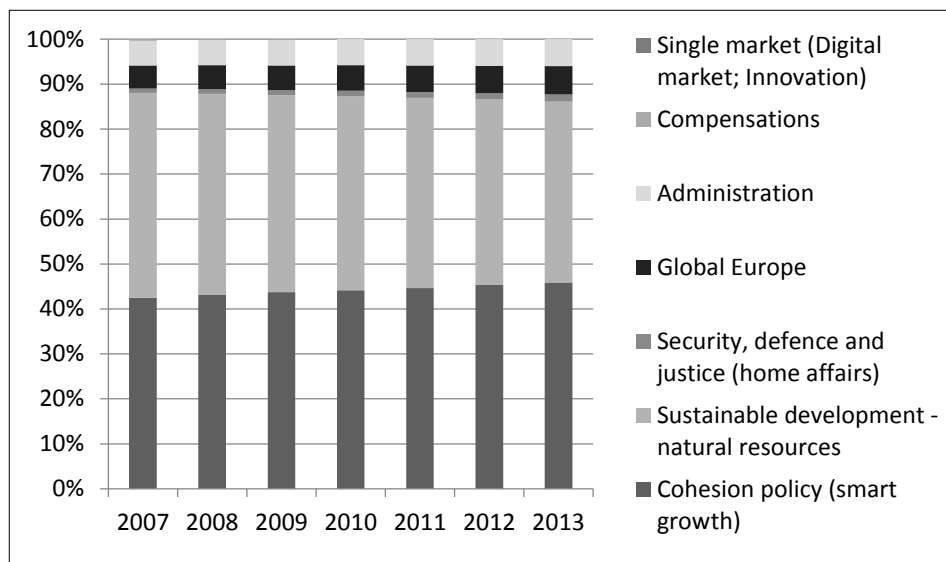
Source: European Commission (2014, p. 110; 2018c, p. 30); own elaboration (2011=100 for MFFs 2007-13 & 2014-20; 2018=100 for MFF 2021-27).

4.1 The MFF 2007-2013

Figure 2 depicts the expenditures of the 2007-2013 MFF. As it is shown, from the total 994 billion euro the vast majority of funds are allocated in two major policy sectors: agriculture and cohesion. Diachronically, the total amount of money spent in these policy areas was more than 85% of the MFF (44.2% the share of cohesion; 43% for agriculture), leaving very little financial space for exercising other EU policies. The pattern of attributing the vast amount of funding within these two policy sectors remained impressively resilient (highly inelastic and practically unchanged) during the whole period of the MFF. Expenditures related with the international role of the EU were a small proportion of the MFF (less than 6%) and the same pertains for security, defence and justice actions (less

than 1,5%). The heading “single market” is not evident as a distinct category, yet programmes related with innovation and digital market are fragmentally found to be funded, particularly on the “cohesion policy” category.

Figure 2: The MFF 2007-13 – Expenditures per year.



Source: European Commission (2014, p.85; 2004=100) and own elaboration.

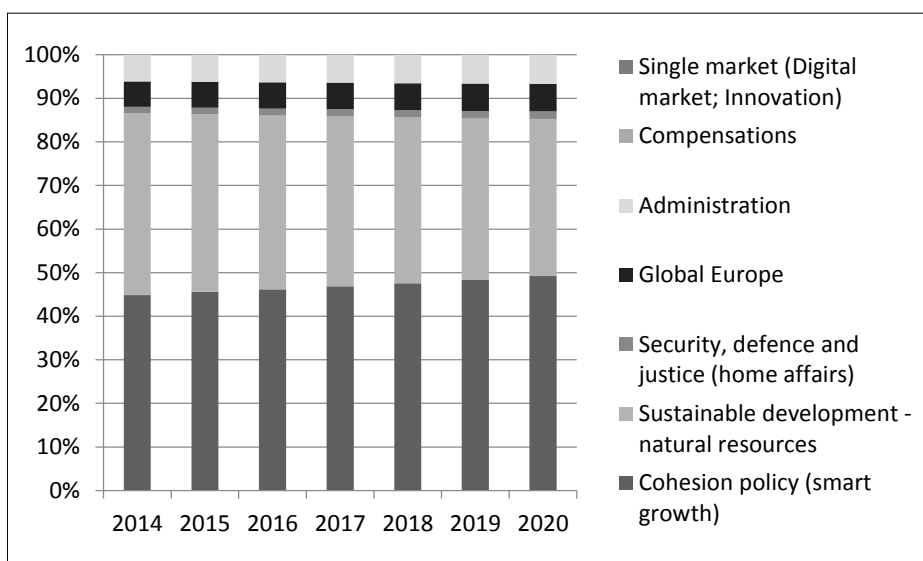
4.2 The MFF 2014-2020

The commitment appropriations for the 2014-2020 MFF reached 959,988 million euro (1.00% of the EU GNI). The funds have been cut by 3.44% when compared with the previous period. However, things seem to follow the same path as previously as no significant change with regard to the main categories of expenditures is evident. Respectively, the vast majority of them –again more than 85%– are allocated between the two principal policy fields (figure 3). Taking into account the fact that the MFF 2014-20 has been slightly decreased when compared with its predecessor the overall result is the stability over the allocation of funds and the continuation of a pattern which focuses on the same two policy fields.

Interestingly, the difference of the share of cohesion policy and agriculture policy on the MFF seems to increase in favour of the former category when compared with the previous MFF: from 1.2% during the 2007-13 MFF the difference reaches 8.2% in MFF 2014-20. In fact, the average share of the agricultural policy is decreased (38.9%; MFF 2007-13: 43%) whereas the average

share of cohesion is increased (from 44.2% in the MFF 2007-13 to currently 47%), a fact that seems to explicitly mark the priority of the EU over the two policy fields. Once again, single market programmes are not evident as a distinct category, whereas funds for home (internal) affairs and “Global Europe” actions only marginally increase their share on the MFF by 0.4% (for each category) in comparison with the MFF 2007-13. All in all, the 2014-2020 MFF do not alter the grand picture of the previous allocation of funds, in spite of the marginal re-allocations, thus, providing evidence of continuity and utter absence of substantial changes.

Figure 3: The MFF 2014-20 – Expenditures per year.



Source: European Commission (2014, p. 200; 2011=100) and own elaboration.

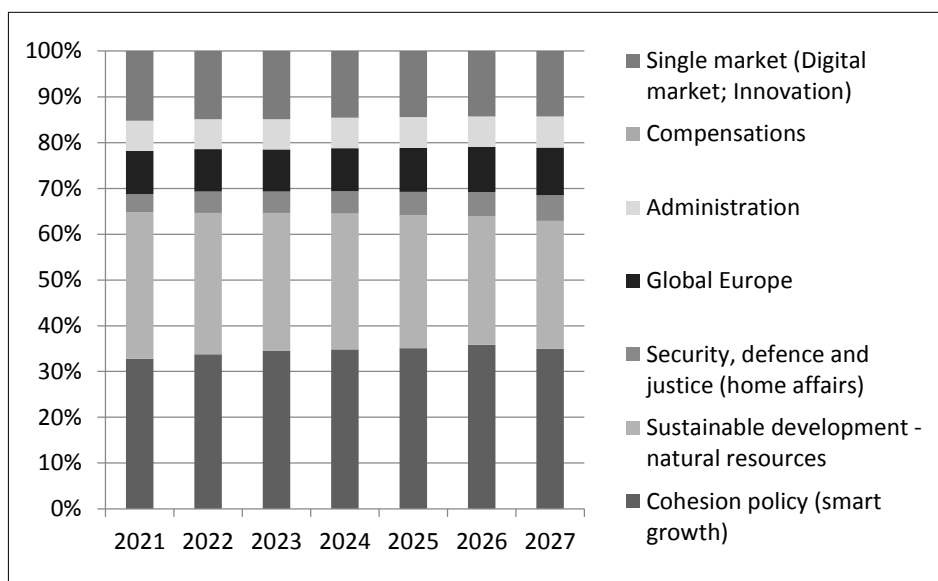
4.3 The MFF 2021-2027

Prima facie, the 2021-27 MFF seems to resemble with its forerunners. The total commitment appropriations of the proposed MFF reach the amount of 1,134,583 million euro (1.11% GNI – EU27). However, a few subtle yet significant differences should be pointed out, based on figure 4. Firstly, the share of funds of the two traditional policy areas over the new multi-annual period is proposed to be substantially lowered, and from 85% of the current MFF (2014-20) is estimated to reach 64.2% of the total expenditure over the next period (2021-27), signifying a significant decrease of their respective contribution. The proportion of cohesion policy reaches 34.5% of the overall MFF, and agricultural policy is proposed to reach approximately 29.7% of the MFF (figure 4). Secondly,

the category “Single market” represents a unifying and coherent policy field, replacing fragmented programmes found on previous MFFs and amounting for 14.7% of the total MFF 2021-27.

In addition, the share of other policy fields is proposed to be considerably increased when compared with their previous funding resources. For instance, the category “security, defence and justice” is proposed to triple its share (from 1.2% during MFF 2014-20 is proposed to reach 4.9%). Similarly the proposed share for the role of the EU as a global actor (“Global Europe”) accounts for approximately 9.6% of the new MFF, implying a significant increase of the expenditure that is expected to be attributed to this category. Furthermore, on the revenue side of the new MFF, the Commission argues about the need for establishing new sources of revenues followed by the introduction of measures that would modernize and streamline the current budgetary system.

Figure 4: The proposed MFF 2021-27 – Expenditures per year.



Source: European Commission (2018c, p. 25; 2018=100) and own elaboration.

In other words, through the proposed MFF the Commission aims to partly change the allocation of funds within certain policy fields by favouring new policy areas at the expense of the two traditional policies (cohesion and agriculture). In addition, having considered the withdrawal of the UK, the future policy challenges of the EU and the need for sufficient future financial support, the Commission has proposed the establishment of new sources of

revenues. The proposed changes both in the revenue and the expenditure side of the future MFF raise the question of the likelihood of the proposed MFF (figure 4) to create punctuated dynamics and –at least some– discontinuities in policy priorities. Objections about fundamental changes are also raised, in particular when recalling of the fact that the MFF history (2007-2020) is characterized by stability over time, not only with regard to the available funding but also with its distribution between given policy areas as well as with altering the revenue system. Then, how likely is the appearance of discontinuities and changes over the new MFF period?

5. Comparing and contrasting the MFFs: “Plus ça change, plus c’est la même chose”?

The Reflection Paper on EU finances was a strong reminder of the need for reforming the EU budget (European Commission, 2017). However, with hindsight the EU budgetary system has not changed significantly since late 1990s (European Commission, 2018b, p. 5), and this could be partly attributed to inter-institutional disagreements and clashes between the main actors: the Council, the Parliament and the Commission. Indeed, the decision-making process over the MFFs allows for the interplay between the key institutional actors involved in the budgetary procedure (Laffan & Lindner, 2010). With a view to the MFF 2021-27, and in spite of the institutional actors’ different views (i.e. the view of the Parliament over the suggested significant cuts on cohesion and agriculture for the period 2021-2027), it is argued that it can constitute a “window of opportunity” for change over the new financial framework.

With a view to the MFFs 2007-13 and 2014-20 it can be easily noticed that the predominant characteristic is stability over the total available amount of funding as well as its allocation on policy areas (priorities). Agriculture and cohesion absorb most of the available funding (over 85% on each MFF). When comparing the two successive MFFs it is evident that cohesion policy increases its (absolute and relative) share whereas agriculture loses money; yet, the vast sharing of the two policies on the respective MFFs, do not radically change but rather in a marginal way. The same pertains for the other categories of expenditures (internal affairs; global Europe; administration) as their respective proportions do not significantly alter during the period 2007-2020.

In other words, the multi-annual financial periods 2007-13 and 2014-2020 provide evidence of an incremental way of budget development regarding the respective MFFs: when comparing them, the total amount of available funds is slightly decreased during the MFF 2014-20. In addition, only minor changes

are put into effect when considering the commitment appropriations for each category, even for the major ones –cohesion and agriculture– despite their opposite results (increase for cohesion and decrease for agriculture). In fact, some of the observed changes regarding the allocation of funds are almost unnoticed (i.e. 0.4% increase for home affairs and global Europe in the MFF 2014-20). For these reasons, stability in the sense of long-term continuity, is the predominant trait when contrasting the two successive MFFs (2007-13 & 2014-20), thus, affirming the propositions 1a and 1b.

On the other hand, the period 2021-27 seems to be offered for testing the propositions of punctuated dynamics that lead to small yet highly discernible changes (P. 2a and P. 2b), and perhaps to new policy trajectories. In general, the period 2021-2027 allows for two different observations: the first is relevant with the revenue side of the proposed MFF, whereas the second with the allocation of funding. With regard to the revenues side, the Commission has proposed a mix of new and partly revised own proposals which may add to –or partly replace– the predominant source of budget revenue, the GNI (European Commission, 2018c, p. 34). The very idea of the Commission lays on the fact that by decreasing the share of the GNI to the EU budget and expanding the mix of revenues would facilitate the implementation of EU policies (ibid., p. 33). Respectively, the European Parliament (2018b, p. 4) suggests that: “unless the Council agrees to significantly increase the level of its national contributions to the EU budget, the introduction of new genuine EU own resources remains the only option for adequately financing the next MFF”. More specifically, the Commission’s proposals (European Commission, 2018c) include the establishment of three new own resources: a) a common consolidated corporate tax base; b) an own resource based on the auctioning revenue from the EU emissions trading system; c) an own resource contribution based on plastic packaging waste (not recycled). In addition, the Commission emphasized on the streamlining of other sources of budget revenues such as the simplification of value added tax-based contributions, the eradication of corrections (i.e., the reduced call rate for the value added tax for specific countries and the corrections attributed to the UK) as well as the imposition of a new source of revenue based on the taxation of financial transactions. Since the EU lacks the institutional power to impose taxes and due to the fact that unanimity is a precondition for the acceptance of the aforementioned proposals, negotiations in the Council is the tool for reaching agreements over the proposals.

Turning the focus of interest on the other side of the MFF 2021-27, the proposed allocation of expenditures seems to follow an overall incremental path. For instance, the ‘grand picture’ reveals that the total commitment

appropriations do not radically change, as the proposed ones reach 1.11% of the EU GNI (table 1). The proposed total sum of expenditures is 1,134.6 billion euro; though data are expressed in different constant prices when compared with the two previous MFFs, one could argue –in general– that the total sum of money has not radically changed from the past.

The digital policy offers an exemplary case of the pattern of continuity. Over the last decade the EU has increasingly identified the necessity to promote the digital transformation of the European society and economy in order to stimulate growth, employment and completeness. In 2015 the European Commission has adopted its proposal for the creation of a Digital Single Market as the main priority of its Digital Agenda and committed itself to allocate all the necessary financial and regulatory resources to make it a reality. This commitment is clearly identified in the Multiannual Financial Framework (MFF) 2021-2027. For the first time, in comparison with the previous MFFs, funds have been earmarked for the EU digital policy and the term “digital” made its appearance in one of the seven chapters of the Financial Framework, the one called “Single Market, Innovation and Digital”.

In addition, for the first time the European Commission has proposed the launching of a €9.2 billion dedicated programme, the Digital Europe Programme (DEP), to support the deployment of digital capacities of the Union (artificial intelligence, super-computing, cyber-security, advanced digital skills and e-government). However, despite the fact that a dedicated programme is being proposed, the European Commission seems to avoid aggregating a large amount of funds in this new financial instrument and instead opts to maintain and enhance its “traditional” sources of funding. Thus, an almost 9-fold increase of investments in digital transformation, approximately 12 billion euro, is proposed through the new Horizon Europe Programme, an increase of 166% to reach 3 billion euro is anticipated through the Connecting Europe Facility – Digital Connectivity, 1.1 billion are allocated through Creative Europe MEDIA programme and a large amount of funds is anticipated under the objectives “Smarter Europe” and “A more connected Europe” of the European Regional Development and Cohesion Funds for the support of the digital transformation of the economy at regional level.

So, it can be noted that at this point of the process the increase of resources for the needs of the EU digital policy is not the result of a radical expansion of the proposed MFF but rather the result of the shift away of the European Commission from the cohesion policy towards other policy areas such as “the single market, innovation and digital”. In addition, the launch of a new dedicated programme with limited capacity, following the example of Horizon programme and the

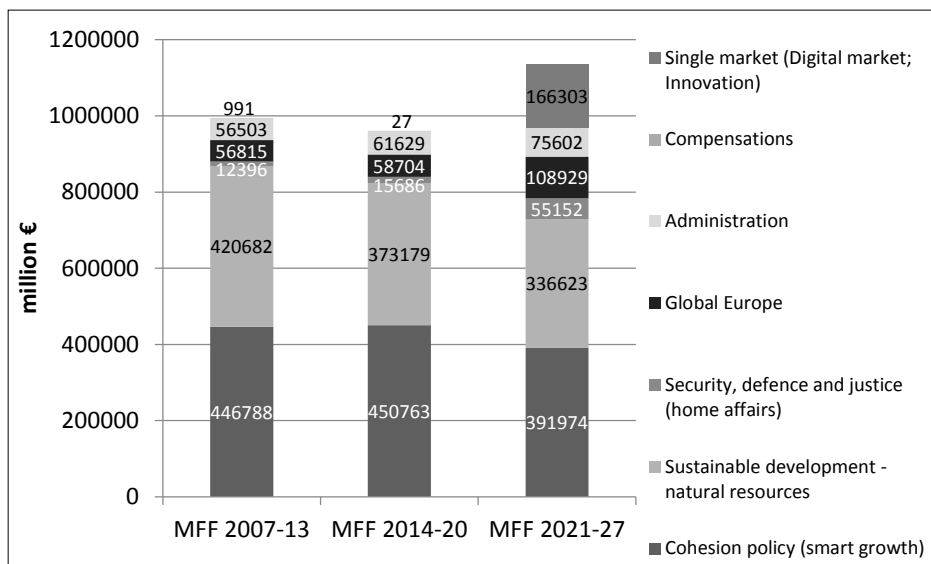
simultaneous increase of the provisions of the “traditional” sources of funding of the digital policy, shows a path dependence of the European Commission over its previous channel of funding. Finally, it adds a new means to the already large number of financial instruments lending credence to the criticism about overlapping actions in the digital area and innovation (European Parliament, 2018b). It worths mentioning that the first opinion of the Scrutiny Board of the European Commission was negative and there was lack of a clear explanation on how the programme will interact with other existing programmes, in particular with the Framework Programme for Research and Innovation (FP9).

From another point of view, when delving into the new MFF some differences are more discernable and may constitute significant change from the past. For instance, regarding the “home affairs” policy area, the resources available for the European Defence Fund are proposed to be multiplied (more than twenty times) reaching a budget of 817 million euro (European Commission, 2018c, p. 16). Similarly, the establishment of budgetary instruments for stabilizing the euro area when its business cycle is contracted or its economy is on recession, along with their complementary function with other EU funds (including the European Structural and Investment Funds) represents a rather radical change of policy measures when compared with the capacity of the past MFFs to deal with situations of economic turbulence.

In addition, when focusing on specific policy areas and financial instruments it should be mentioned that the Erasmus programme is proposed to significantly benefited by doubling its budget (from 14.7 billion euro to 30 billion euro); From a reverse point of view, yet with the same implications, agriculture and cohesion are proposed to ‘suffer’ cuts in their budgets (their share is proposed to fall from over 85% during the 2014-20 MFF to less than 65% in the future period). The proposed decrease constitute a radical departure from a recurrent pattern which had placed these policies at the very (financial) centre of successive MFFs². The above claims seem to attest propositions 2a and 2b.

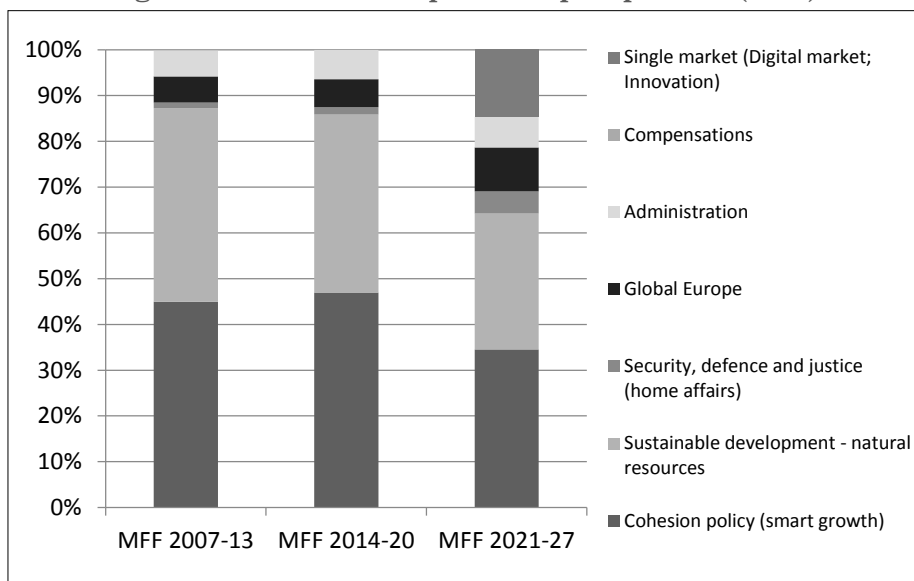
Figure 5 presents the allocation of the absolute amount of funds for the successive MFFs. Figure 6 shows the respective relative shares (%) of each policy field. Table 1 summarizes the discussion about the shares of the policy fields within the three MFFs.

Figure 5: MFFs in comparative perspective (in absolute numbers).



Source: European Commission (2014, 2018c) and own elaboration; figures inside the bars in million euro; commitment appropriations outside the MFF 2014-20 & 2021-27 have been excluded; 2011=100 for MFFs 2007-13 & 2014-20; 2018=100 for MFF 2021-27.

Figure 6: MFFs in comparative perspective (in %).



Source: European Commission (2014, 2018c) and own elaboration; figures inside the bars in million euro; 2011=100 for MFFs 2007-13 & 2014-20; 2018=100 for MFF 2021-27.

Table 1: Summary of the distribution of funds per policy field within the MFFs.

Policy area	MFF		
	2007-2013	2014-2020	2021-2027
Cohesion policy (smart growth; inclusiveness)	44,2%	47,0%	34,5%
Sustainable development – natural resources	43,0%	38,9%	29,7%
Security, defense and justice (home affairs)	1,2%	1,6%	4,9%
Global Europe	5,7%	6,1%	9,6%
Administration	5,8%	6,4%	6,7%
Compensations	0,1%	0,0%	0,0%
Single market (Digital market; innovation)	0,0%	0,0%	14,7%
Total commitment appropriations (as a % of the EU GNI)	1.12%	1.00%	1.11%*

Source: European Commission (2014, p. 110; 2018c, p. 25) and own elaboration; 2011=100 for MFFs 2007-13 & 2014-20; 2018=100 for MFF 2021-27; *European Development Fund (0.03%) is included.

In a nutshell, the overall picture of the three consecutive MFFs seems to follow an overwhelming pattern of continuity. This is highly evident particularly when considering the stability of the total commitment appropriations as expressed by the EU GNI (table 1). Yet, the analysis tried to reveal that with regard to the 2021-27 MFF there are a few (proposed) small ‘episodes’ of change in given policy areas which seem to digress from the main incremental path of its forerunners (MFF 2007-13 & 2014-20). In this respect, not only the pattern of continuity but also proposed changes in the 2021-27 MFF are in line with empirical findings about the formulation of the EU budget. Should the proposed ‘episodes’ of change survive through the negotiations for the future MFF between the three institutions, the moments of discontinuity, when punctuated equilibrium dynamics are produced and explain changes in the evolution of budget for specific cases (Citi, 2013, pp. 1167-1169) as well as the reveal of new trajectories within a path dependency process (Ackrill & Kay, 2006) will be affirmed under the 2021-2027 MFF; otherwise, the pattern of continuity is highly likely to utterly prevail –once again– at the end of the negotiations regarding the final amount for funds allocated to the EU policies. In any case, future research based on solid data and finalized reports of the institutions could, unquestioningly, provide better information about the degree of incrementalism of the 2021-27 MFF.

6. Conclusion

The MFF is aiming primarily at raising the general status of living of the EU population by tackling disparities, promoting public and private investments and fostering growth and development. Despite its relatively small share as expressed by the EU GNI (approximately 1.1%) its impact on formulating coherent EU public policies is considerable. This paper examined three consecutive MFFs (2007-13; 2014-20; 2021-27) with the objective to compare and contrast them. The main hypothesis was that the evolution of the MFFs follows an incremental path and in spite of the emergence of critical points in time, no substantial change whatsoever is observed with regard to the overall fiscal capacity of the EU to finance its policies.

The findings revealed an overwhelming pattern of continuity throughout the successive MFFs. However, the ongoing negotiations with regard to the 2021-2027 MFF and the proposals of the European Commission, despite the existence of methodological problems with regard to the consistency of the provided data, can create 'episodes' of punctuated equilibrium through the reallocation of funds among given policy areas, along with the establishment of new sources of revenues. These small 'episodes' can occur as long as the Commission's proposal for certain policy areas will be accepted by the other institutions, i.e. the radical cuts on agriculture and cohesion or the multiplication of funds for the defence sector; should they be accepted, new policy trajectories may be revealed, yet without radically altering the overall 'big picture' of the MFFs' continuity over time. Future research could provide solid information about the degree of incrementalism of the 2021-27 MFF.

Endnotes

- 1 We wish to thank George Andreou, Assistant Professor at the Aristotle University of Thessaloniki, for his comment on this point.
- 2 It should be mentioned that the European Parliament (2018a) criticized the Commission on the basis that the cuts it has proposed on the two policies have been presented to be significantly lower, ranging between 5%-7%. Respectively, the European Parliament estimates the cuts between 10%-15% for each sector. The analysis of the data provided in this paper does not allow for unbiased comparisons of the 2021-27 MFF with its predecessors since the base year for deflating the data differs.

Bibliographical References

- Ackrill, R. and Kay, A. (2006), “Historical-institutionalist perspectives on the development of the EU budget system”, *Journal of European Public Policy*, 13(1): 113-133.
- Börzel, T.A. and Risse, T. (2003), “Conceptualizing the domestic impact of Europe’, in: Featherstone K. and Radaelli C.M., (eds) *The politics of Europeanization*, Oxford: Oxford University Press, p.p. 57-80.
- Callanan, M., and Tatham, M. (2014), “Territorial Interest Representation in the European Union: Actors, Objectives and Strategies”, *Journal of European Public Policy* , 21(2): 188-210.
- Citi, M. (2013), “EU budgetary dynamics: incremental or punctuated equilibrium?”, *Journal of European Public Policy*, 20(8): 1157-1173.
- Citi, M. (2015), “European Union budget politics: Explaining stability and change in spending allocations”, *European Union Politics*, 16 (2): 260-280.
- European Commission (2017), *Reflection Paper on the Future of EU finances*, COM (2017) 358, Brussels.
- European Commission (2018a), *The 2021-2027 MFF Proposals*. https://ec.europa.eu/commission/publications/factsheets-long-term-budget-proposals_en, last access in 01/06/2018.
- European Commission (2018b), *Financing the EU Budget: Report on the Operation of the Own Resources System*, SWD(2018) 172 final, Brussels.
- European Commission (2018c), *A Modern Budget for a Union that Protects, Empowers and Defends – The Multiannual Financial Framework for 2021-2027*, COM(2018) 321 Final, Brussels.
- European Commission (2018d), *A new, modern Multiannual Financial Framework for a European Union that delivers efficiently on its priorities post-2020*, COM(2018) 98 final, Brussels.
- European Commission (2014). *Public finance* (5th ed.), Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Commission (2002). *European Union Public Finance*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- European Parliament (2018a), *Confusing EU Budget figures: What are the real cuts and increases?*, Newsletter. <http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20180523I>, last access in 01/05/2018.
- European Parliament (2018b), *Resolution on the 2021-2027 Multiannual Financial Framework and own resources*, B8-0239/2018, Brussels.

- Kölling, K. (2015), "Subnational governments in the negotiation of the multi-annual financial framework 2014-2020: The case of Spain", *Regional & Federal Studies*, 25(1): 71-89.
- Laffan, B. (2000), "The big budgetary bargains: from negotiation to authority", *Journal of European Public Policy*, 7(5): 725-43.
- Laffan, B., & Lindner, J. (2010), "The Budget: Who Gets What, When, and How?", in Wallace H., Pollack M., and Young, A. (eds.), *Policy Making in the European Union*, Oxford: Oxford University Press, p.p. 207-228.
- Lindner, J. (2003), "Institutional stability and change: two sides of the same coin", *Journal of European Public Policy*, 10(6): 912-935.
- Mattila, M. (2006), "Fiscal transfers and redistribution in the European Union: do smaller member states get more than their share?", *Journal of European Public Policy*, 13(1): 34-51.

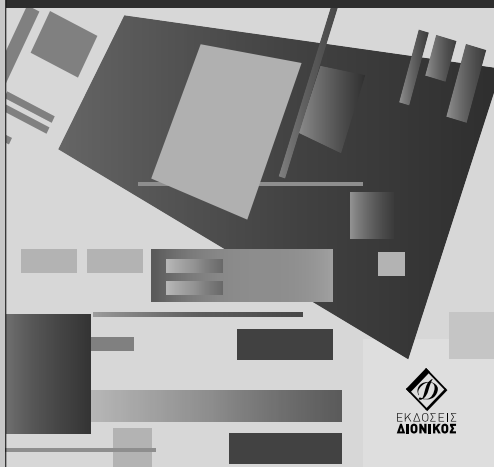
***Giorgio Oikonomou**, Adjunct Lecturer, University of the Peloponnese
(corresponding author) g.oikonomou@uop.gr, gioikon@pspa.uoa.gr

****Elias Natsios**, PhD Candidate, National and Kapodistrian University of Athens, enatsios@pspa.uoa.gr

*****Konstantinos Kazantzis**, PhD Candidate, National and Kapodistrian University of Athens, kkazantz@pspa.uoa.gr

ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

Θεόδωρος Σακελλαρόπουλος, Χαράλαμπος Οικονόμου,
Χριστόφορος Σκαμνάκης, Μαρίνα Αγγελάκη
- επιμέλεια -



**Θεόδωρος Σακελλαρόπουλος,
Χαράλαμπος Οικονόμου,
Χριστόφορος Σκαμνάκης,
Μαρίνα Αγγελάκη
-επιμέλεια-**

ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

ISBN 978-960-6619-83-0

ΣΕΛΙΔΕΣ 672

ΔΙΑΣΤΑΣΗ 17 x 24

ΤΙΜΗ 45 €

Η σημερινή οικονομική κρίση επαναφέρει επιτακτικά προς συζήτηση τα ζητήματα της κοινωνικής πολιτικής και του κοινωνικού κράτους. Ο παρών τόμος, αν και σχεδιάστηκε πρωτίστως ως διδακτικό εγχειρίδιο, αποτελεί μια κριτική και συνολική εισαγωγή στα θέματα αυτά. Πολυεπίπεδες προσεγγίσεις εξετάζουν τις κύριες έννοιες, το περιεχόμενο και την εξέλιξη του σύγχρονου κοινωνικού κράτους. Παρουσιάζονται οι επιμέρους κοινωνικές και δημόσιες πολιτικές, όπως η απασχόληση και οι εργασιακές σχέσεις, η κοινωνική ασφάλιση, η υγεία, η κοινωνική πρόνοια και ο κοινωνικός αποκλεισμός, οι πολιτικές για τους μετανάστες και τους πρόσφυγες, η εκπαιδευτική πολιτική. Κοινωνικοί κίνδυνοι, κοινωνική προστασία, κοινωνική αλληλεγγύη, κοινωνικά προβλήματα, κοινωνική συνοχή είναι οι άξονες γύρω από τους οποίους δομούνται αυτές οι πολιτικές. Οι οριζόντιου χαρακτήρα κοινωνικές πολιτικές επικεντρώνονται στο φύλο, στην τοπική αυτοδιοίκηση, σε υπερεθνικό και ευρωπαϊκό πεδίο, στην κοινωνική οικονομία και στην επιχειρηματικότητα. Τέλος, αναλύεται ο ρόλος των βασικών πυλώνων και εργαλείων άσκησης και εφαρμογής κοινωνικών πολιτικών, όπως αυτός της κυβέρνησης, των συνδικάτων, της κοινωνίας πολιτών και των επιχειρήσεων. Τα κεφάλαια του τόμου, γραμμένα απλά και κατανοητά από έμπειρους πανεπιστημιακούς και ειδικευμένους στο αντικείμενο ερευνητές, προσφέρουν μια συνολική και περιεκτική εικόνα των αντίστοιχων πολιτικών, της εξέλιξης και της εφαρμογής τους.

Η πολιτική συνοχής της Ε.Ε. μετά το 2020: Περισσότεροι στόχοι, λιγότεροι πόροι

Γιώργος Ανδρέου*, *Επίκουρος καθηγητής, Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης*

Περίληψη

Εμπνεόμενο από την προσέγγιση του ιστορικού θεσμισμού, το άρθρο επιχειρεί να συγκρίνει το «αποτύπωμα» της υφιστάμενης πολιτικής συνοχής με το αποτύπωμα που διαμορφώνεται στη βάση των μεταρρυθμιστικών προτάσεων για την προγραμματική περίοδο 2021-2027. Διαπιστώνεται ότι οι προτεινόμενες αλλαγές είναι προσαυξητικής φύσης, διαιωνίζουν την υπαγωγή του στόχου της συνοχής στη «νέα οικονομική διακυβέρνηση» και επιβαρύνουν την πολιτική συνοχής με επιπρόσθετους γενικούς στόχους. Επιπροσθέτως, η διανεμητική διάσταση των προτάσεων είναι προβληματική, καθώς προβλέπεται νέα μείωση των πόρων της συνοχής και δραστικές περικοπές κονδυλίων για 10 από τα 12 κράτη μέλη της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης. Το τελικό συμπέρασμα είναι ότι: α) η προτεινόμενη κατανομή των πόρων είναι πολιτικά ανέφικτη και β) οι προτεινόμενες μεταρρυθμίσεις, ενώ αναμένεται να περιορίσουν την πολυπλοκότητα στο επίπεδο των μέσων, δεν αντιμετωπίζουν ουσιαστικά τη συμφόρηση στο επίπεδο των στόχων και δεν επιχειρούν να αντιμετωπίσουν το πρόβλημα συμβατότητας ανάμεσα στον στόχο της συνοχής - τη μείωση των εδαφικών ανισοτήτων στην Ε.Ε. - και τις στρατηγικές φιλοδοξίες της Ένωσης.

ΛΕΞΕΙΣ-ΚΛΕΙΔΙΑ: Ε.Ε., πολιτική συνοχής, Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο, ιστορικός θεσμισμός, δημόσιες πολιτικές

EU Cohesion Policy after 2020: More goals, fewer resources

George Andreou, *Assistant Professor, Aristotle University of Thessaloniki*

Abstract

Drawing on historical institutionalism, the paper seeks to compare the imprint of existing EU cohesion policy with the imprint formed on the basis of the policy reform proposals for the 2021-2027 programming period. It is deduced that the proposed changes are incremental in nature, seek to perpetuate the subjection of the goal of cohesion to the “new economic governance” and burden

cohesion policy with additional general objectives. In addition, the distributive dimension of the proposals is problematic, as drastic reductions of funds are envisaged for 10 out of the 12 Central and Eastern European member states. The final conclusion is that: a) the proposed distribution of funds is politically unfeasible and b) the proposed reforms, while designed to limit complexity at the level of policy means, do not sufficiently address “goal congestion” and do not even attempt to resolve the compatibility problem between the goal of cohesion – i.e. the reduction of territorial disparities – and the EU’s strategic ambitions.

KEY-WORDS: E.U., cohesion policy, Multiannual Financial Framework, historical institutionalism, public policies.

1. Εισαγωγή

Το 2018 συμπληρώθηκαν τριάντα χρόνια από τη την υιοθέτηση της πρότασης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη μεταρρύθμιση των Διαρθρωτικών Ταμείων, γεγονός που σήμανε τη γέννηση της πολιτικής συνοχής όπως (περίπου) τη γνωρίζουμε σήμερα. Η επέτειος αυτή συνέπεσε με τη δημοσιοποίηση των προτάσεων της Επιτροπής για το ΠΑΠ 2021-2027 και, βεβαίως, για την πολιτική συνοχής της επόμενης επταετίας. Στόχος του παρόντος κειμένου είναι η αποτίμηση των προτάσεων αυτών υπό το φως της ανάλυσης της δημόσιων πολιτικών. Αναλυτικότερα, αξιολογώντας τις προσεγγίσεις του ιστορικού θεσμισμού, την τυπολογία των στοιχείων των δημόσιων πολιτικών και την έννοια του χώρου πολιτικής, επιχειρείται η σύγκριση του «χαρτογραφικού αποτυπώματος» της υφιστάμενης πολιτικής συνοχής με το αποτύπωμα που διαμορφώνεται στη βάση των μεταρρυθμιστικών προτάσεων για την περίοδο 2021-2027. Η εισηγούμενη μεταρρύθμιση φιλοδοξεί να καταστήσει την πολιτική συνοχής απλούστερη στο επίπεδο των στόχων και, ταυτόχρονα πιο ευέλικτη και αποτελεσματική στο επίπεδο των μέσων. Από την άλλη πλευρά, διαπιστώνεται ότι οι προτεινόμενες αλλαγές: α) είναι προσαυξητικής φύσης, β) διαιωνίζουν την υπαγωγή του στόχου της συνοχής στη λογική και τη στοχοθεσία της «νέας οικονομικής διακυβέρνησης» και γ) επιβαρύνουν την πολιτική συνοχής με επιπρόσθετους γενικούς στόχους. Επιπροσθέτως, η διανεμητική διάσταση των προτάσεων είναι εξαιρετικά προβληματική, καθώς δεν προβλέπεται μόνο νέα μείωση των πόρων της συνοχής, αλλά και δραστικές περικοπές κονδυλίων για 10 από τις 12 χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης (περικοπές οι οποίες στην περίπτωση της Πολωνίας φτάνουν στο 24%). Το τελικό συμπέρασμα είναι ότι: α) η προτεινόμενη κατανομή των πόρων είναι πολιτικά ανέφικτη και

β) οι προτεινόμενες μεταρρυθμίσεις, ενώ αναμένεται να περιορίσουν την πολυπλοκότητα στο επίπεδο των μέσων, δεν αντιμετωπίζουν ουσιαστικά τη συμφόρηση στο επίπεδο των στόχων και, βεβαίως, δεν επιχειρούν καν να αντιμετωπίσουν το πρόβλημα συμβατότητας ανάμεσα στον επίσημο στόχο της συνοχής - τη μείωση των εδαφικών ανισοτήτων στην Ε.Ε. - και τις νέες στρατηγικές φιλοδοξίες της Ένωσης.

2. Διαμόρφωση, εξέλιξη και διάθρωση των δημόσιων πολιτικών: μια μεθοδολογία

Το ερμηνευτικό σχήμα που υιοθετούμε εδώ οριοθετείται από την προσέγγιση του ιστορικού θεσμισμού (historical institutionalism). Κεντρική ιδέα της εν λόγω προσέγγισης είναι ότι οι επιλογές που κάνουν οι πολιτικοί δρώντες όταν διαμορφώνουν ένα θεσμό ή μία πολιτική ασκούν μια συνεχή και αποφασιστική επιρροή στη συνέχεια του εν λόγω θεσμού ή πολιτικής, επιρροή η οποία επεκτείνεται σε μεγάλο βάθος χρόνου (Pierson and Skocpol, 2002). Κεντρική θέση σε αυτό το πλαίσιο κατέχει η έννοια της 'εξάρτησης από το μονοπάτι' (path dependence): από τη στιγμή που παγιωθούν, οι θεσμοί ωθούν την ιστορική εξέλιξη σε συγκεκριμένα 'μονοπάτια' (Pierson, 2000). Η επίδραση που ασκεί το θεσμικό περιβάλλον αναπτύσσεται καθώς, με την πάροδο του χρόνου, οι ορθολογικοί δρώντες ενσωματώνονται σε αυτό, με αποτέλεσμα οι στρατηγικές τους επιλογές να περιορίζονται όλο και περισσότερο και να οριοθετούνται όλο και σαφέστερα από συστημικούς παράγοντες (Checkel, 1999: 547). Η εξέλιξη των θεσμών και των πολιτικών καθοδηγείται επομένως πάνω σε συγκεκριμένες 'τροχιές', οι οποίες περιλαμβάνουν τόσο εμπρόθετες όσο και ακούσιες (ή / και απρόβλεπτες) συνέπειες και αναποτελεσματικότητες. Θα ήταν ωστόσο λάθος να υποθέσουμε ότι η εξάρτηση από το μονοπάτι προκαλεί πάντοτε αδράνεια και στατικότητα. Συχνά οι αρχικοί κανόνες και δομές παράγουν νέους κανόνες και δομές προκειμένου οι τελευταίοι να αντιμετωπίσουν τα προβλήματα που οι πρώτοι δημιούργησαν. Υπό αυτή την έννοια, η εξάρτηση από το ιστορικό μονοπάτι είναι μια δυναμική διαδικασία συνεχούς –και κατά κανόνα ανεπιτυχούς– προσαρμογής των θεσμών στις μεταβαλλόμενες συνθήκες, διαδικασία η οποία περιλαμβάνει μεταβολές και αλλαγές. Ωστόσο, καθ' όλη τη διάρκεια αυτής της εξελικτικής τροχιάς, το φάσμα των επιλογών που έχουν στη διάθεσή τους οι δρώντες περιορίζεται από το πλαίσιο που είχε διαμορφωθεί στην αρχική φάση της θεσμικής δημιουργίας (Peters, 2012: 72-73). Στην προσπάθειά του να προσδιορίσει καλύτερα το φαινόμενο των θεσμικών μεταβολών, ο ιστορικός θεσμισμός αποδίδει έμφαση στη διάκριση ανάμεσα α) στη διαδικασία της θεσμικής αλλαγής, η οποία είναι δυνατόν να είναι είτε προσαυξητική (incremental) είτε απότομη, και β) στο αποτέλεσμα της θεσμικής αλλαγής, το οποίο είναι δυνατόν επιφέρει είτε συνέχεια είτε ασυνέχεια (Streeck and Thelen, 2005).

Ο τρόπος με τον οποίο προσεγγίζουμε τη διάρθρωση και την εξέλιξη της εσωτερικής δομής των δημόσιων πολιτικών βασίζεται στην ανάλυση των Howlett και Cashore (2009: 38-39), οι οποίοι υποστηρίζουν ότι κάθε δημόσια πολιτική είναι ένα σύνθετο καθεστώς στόχων και μέσων που μορφοποιούνται σε τρία διαφορετικά επίπεδα αφαίρεσης. Κατά συνέπεια, κάθε δημόσια πολιτική συντίθεται από από έξι διακριτά στοιχεία (Βλ. Πίνακα 1):

- Όσον αφορά τους στόχους, αυτοί διακρίνονται σε γενικούς στόχους (αφηρημένες ιδέες που διέπουν τον γενικό προσανατολισμό μιας δημόσιας πολιτικής), επιχειρησιακούς στόχους και ειδικούς όρους (πρακτικές απαιτήσεις για την άσκηση μιας δημόσιας πολιτικής).
- Σε ό,τι αφορά τα μέσα, αυτά διακρίνονται σε οργανωτικές αρχές (γενικούς κανόνες που διέπουν την υλοποίηση μιας δημόσιας πολιτικής), μηχανισμούς (διαφορετικά εργαλεία πολιτικής που κινητοποιούνται) και παραμετροποιήσεις (διαφορετικούς τρόπους χρήσης των εργαλείων πολιτικής).

Πίνακας 1: Τα επιμέρους στοιχεία των δημόσιων πολιτικών

		Περιεχόμενο της πολιτικής		
		Υψηλό επίπεδο αφαίρεσης	Προγραμματικό επίπεδο	Μεμονωμένα μέτρα
Εστίαση της πολιτικής	Στόχοι	Γενικοί στόχοι	Επιχειρησιακοί στόχοι	Ειδικοί όροι
	Μέσα	Οργανωτικές αρχές	Μηχανισμοί	Παραμετροποιήσεις

Πηγή: Howlett, M. και Cashore, B. (2009, σ.σ. 38-39)

Ένα ακόμα χρήσιμο εννοιολογικό εργαλείο που επιτρέπει την διασύνδεση ανάμεσα στα συμφέροντα, το κεκτημένο των ασκούμενων πολιτικών (policy legacy) και τη μάθηση είναι η ιδέα του «χώρου πολιτικής» (policy space ή policy area). Ως χώρος πολιτικής ορίζεται ένα σύνολο πολιτικών και των θεσμικών τους εκφράσεων. Κάθε μία από τις πολιτικές αυτές είναι τόσο στενά συνδεδεμένη με τις υπόλοιπες, ώστε να καθίσταται αδύνατη η περιγραφή ή η ανάλυσή της χωρίς να λαμβάνονται υπόψη τα υπόλοιπα μέρη του συνόλου. Το πιο ενδιαφέρον χαρακτηριστικό ενός χώρου πολιτικής είναι ο τρόπος με τον οποίο η εσωτερική του δομή μεταβάλλεται με την πάροδο του χρόνου (Majone, 1989, 1993). Η σύλληψη του χώρου πολιτικής επιτρέπει την σύνθεση των ουσιαστικών (substantive) και θεσμικών χαρακτηριστικών μιας πολιτικής σε ένα ενιαίο σύνολο και, επιπροσθέτως, προσφέρει τη δυνατότητα μελέτης των μεταβολών της σε βάθος χρόνου.

Εν κατακλείδι, η επιχειρηματολογία που αναπτύσσεται στο παρόν κείμενο θεμελιώνεται στη λογική και ιστορικού θεσμισμού και, παράλληλα, αξιοποιεί την την τυπολογία των στοιχείων πολιτικής και την έννοια του χώρου πολιτικής. Με άλλα λόγια, το βασικό ζητούμενο είναι να προσδιοριστούν τα βασικά χαρακτηριστικά του χώρου πολιτικής που μορφοποιήθηκε στο όνομα της συνοχής και να εντοπιστούν η φύση και η συνέπειες των κυριότερων μεταβολών που έλαβαν χώρα στις προγραμματικές περιόδους που ακολούθησαν.

3. Η διαμόρφωση και η εξέλιξη της πολιτικής συνοχής, 1988-2020

3.1 Συνοχή και πολιτική συνοχής

Η πολιτική συνοχής είναι το βασικός χρηματοδοτικός μηχανισμός που διαθέτει η Ε.Ε. για την επίτευξη του στόχου της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής. Ωστόσο, η συνοχή είναι μια ασαφής και νεφελώδης έννοια¹. Η Συνθήκη αποδίδει έμφαση στην οικονομική διάσταση του όρου (δηλαδή στην μείωση των αναπτυξιακών ανισοτήτων ανάμεσα στις περιφέρειες της Ε.Ε.), ενώ αφήνει αδιευκρίνιστο το περιεχόμενο τόσο της κοινωνικής όσο και της εδαφικής του διάστασης. Επιπλέον, παρά το γεγονός ότι ο στόχος της συνοχής συνδέεται ρητά με την αρχή της αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών μελών (Άρθρο 3.3 ΣΕΕ), η σχέση ανάμεσα στις δύο έννοιες παραμένει αδιευκρίνιστη. Με άλλα λόγια, η ανάδειξη της συνοχής σε καταστατική αρχή της Ένωσης δεν μεταφράζεται σε σαφείς ενωσιακές υποχρεώσεις, με εξαίρεση την –ρητή αλλά ασαφή– δέσμευση της Ε.Ε. για την μείωση των δια-περιφερειακών ανισοτήτων. Αναπόφευκτα, επομένως, η ελλιπής νοηματοδότηση της συνοχής την καθιστά έρμαιο διαφορετικών και συχνά αλληλοσυγκρουόμενων ερμηνειών (Ανδρέου, 2002: 15-39).

Η δημιουργία και η εξέλιξη της πολιτικής συνοχής είναι το προϊόν δύο διαφορετικών λογικών. Από τη μια πλευρά, η πολιτική συνοχής αντιπροσωπεύει την ενωσιακή «λύση» στο πρόβλημα της άνισης ανάπτυξης στην επικράτεια της Ε.Ε.: η διαδικασία προγραμματισμού των δράσεων των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών και Επενδυτικών Ταμείων (ΕΔΕΤ) εξυπηρετεί την ευρύτερο στόχο της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής, ο οποίος ταυτίζεται με την υποχρέωση της Ένωσης να προωθήσει την «αρμονική ανάπτυξη» της Ευρωπαϊκής επικράτειας και επιτάσσει την ενεργοποίηση μιας Ευρωπαϊκής δημοσιονομικής πολιτικής που επικεντρώνεται στην άμβλυση των εδαφικών ανισοτήτων στην Ε.Ε. Αυτή η στρατηγική προσέγγιση –η οποία στο εξής θα αποκαλείται λογική της συνοχής– αντανάκλαται τόσο στο οργανωτικό πλαίσιο της πολιτικής συνοχής όσο και στην υπαγωγή της τελευταίας στην υπηρεσία του στόχου της συνοχής. Από την άλλη πλευρά, η πολιτική συνοχής έχει σημαντικές και σαφείς διανεμητικές επιπτώσεις: παρά το

γεγονός ότι δεν εξυπηρετούν αναδιανεμητικούς στόχους, οι δράσεις της είναι εκ των πραγμάτων ένας μηχανισμός μεταφοράς πόρων ανάμεσα σε διαφορετικές μονάδες διακυβέρνησης. Σε αυτό το πλαίσιο, το ύψος και η κατανομή των πόρων της πολιτικής συνοχής μετατρέπονται σε αντικείμενο αντικρουόμενων εθνικών διανεμητικών διεκδικήσεων και, αναπόφευκτα, συνδέονται διαπραγματευτικά με την συνολική διευθέτηση του κοινοτικού προϋπολογισμού. Υπό αυτές τις συνθήκες, η επίτευξη λύσεων καθίσταται δυνατή μόνο μέσω συνολικών συμφωνιών (package deals), το περιεχόμενο των οποίων επεκτείνεται σε ένα μεγάλο πλήθος ζητημάτων. Κατά συνέπεια, η διανεμητική λογική είναι παρούσα τόσο κατά τον καθορισμό του πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου της Ε.Ε. (ΠΔΠ) όσο και κατά τον καθορισμό του θεσμικού πλαισίου της πολιτικής συνοχής.

Από το 1988, η «διαδικασία παραγωγής» της πολιτικής συνοχής διέρχεται από τρεις αυτόνομες αλλά αλληλοσυνδεόμενες φάσεις: Κατά την πρώτη φάση, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο προσδιορίζει τα δημοσιονομικά μέσα της υπό εξέταση πολιτικής. Η απόφαση αυτή αποτελεί τμήμα του Πολυετούς Δημοσιονομικού Πλαισίου (ΠΔΠ) της Ένωσης. Κατά τη δεύτερη φάση, η Ένωση σχεδιάζει και το θεσμικό πλαίσιο της πολιτικής συνοχής υιοθετώντας μια δέσμη νέων Κανονισμών. Με άλλα λόγια, (ανα)προσδιορίζονται οι στόχοι, οι αρχές και τα κριτήρια επιλογής των αποδεκτών ενωσιακών δημοσιονομικών δράσεων που υπηρετούν τον στόχο της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής. Τέλος, κατά την τρίτη φάση, οι παραπάνω δεσμεύσεις μετουσιώνονται σε χρηματοδοτικά Επιχειρησιακά Προγράμματα, τα οποία, με τη σειρά τους, υλοποιούνται μέσα στα προκαθορισμένα χρονικά περιθώρια. Μέχρι σήμερα, η διαδικασία αυτή ολοκληρώθηκε τέσσερις φορές (χρηματοδοτικές περίοδοι 1989-1993, 1994-1999, 2000-2006, 2007-2013). Τη στιγμή που γράφονται αυτές οι γραμμές έχει προφανώς ανοίξει ο κύκλος πολιτικής για την περίοδο 2021-2027, ενώ παράλληλα διανύουμε τη φάση της υλοποίησης των Προγραμμάτων της περιόδου 2014-2020.

3.2 Η δημιουργία και η εξέλιξη της πολιτικής συνοχής, 1988-2014

Η πολιτική συνοχής όπως τη γνωρίζουμε σήμερα οφείλει την ύπαρξη σε δύο εξελίξεις που έλαβαν χώρα τη δεκαετία του 1980: α) στον εμπλουτισμό των Συνθηκών με το στόχο της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής (1985) και β) στο διπλασιασμό των πόρων και στο συντονισμό της λειτουργίας των Διαρθρωτικών Ταμείων –όπως ονομάστηκαν το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ), το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ) και το Τμήμα Προσανατολισμού του Ευρωπαϊκού Γεωργικού Ταμείου Προσανατολισμού και Εγγυήσεων (ΕΓΤΠΕ) – στη βάση κοινών αρχών, στόχων και διαδικασιών (1988).

Το αποφασιστικό βήμα για τη διαμόρφωση της πολιτικής συνοχής έγινε το 1987, όταν η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δημοσίευσε μια δέσμη προτάσεων για την αναμόρφωση του κοινοτικού δημοσιονομικού συστήματος (η οποία έγινε ευρύτε-

ρα γνωστή ως 'πακέτο Delors'). Τα κείμενα αυτά αποτέλεσαν τη βάση μιας σειράς πολύμηνων διαπραγματεύσεων στο Συμβούλιο, όπου η επιχειρηματολογία της Επιτροπής και τα διανεμητικά αιτήματα των λιγότερο εύπορων χωρών (Ελλάδα, Ισπανία, Πορτογαλία, Ιρλανδία) προσέκρουσαν στην αντίδραση των πλουσιότερων κρατών μελών που αναμένονταν να φέρουν το κύριο βάρος της χρηματοδότησης της νέας πολιτικής. Η τελική συμφωνία που επιτεύχθηκε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Βρυξελλών (Φεβρουάριος 1988) κατέστη δυνατή χάρη πρωτίστως χάρη στην απόφαση της προεδρεύουσας Γερμανίας να ενστερνιστεί την 'μαξιμαλιστική θέση' ως προς την χρηματοδότηση της συνοχής (και άρα να αποδεχτεί την περαιτέρω αύξηση της εισφοράς της στον προϋπολογισμό), αλλά και στην υποχώρηση της Βρετανίας με αντάλλαγμα την διατήρηση του υπέρ αυτής συστήματος δημοσιονομικών επιστροφών που είχε εισαχθεί το 1984 (Ανδρέου, 2017α: 500-501). Από την άλλη πλευρά, η λογική της συνοχής οργανώθηκε με βάση την «ολοκληρωμένη προσέγγιση» που είχε διατυπώσει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή στις αρχές της δεκαετίας του 1980. Η προσέγγιση αυτή συνδύαζε τα εξής στοιχεία:

- Την «οριζόντια προσέγγιση», η οποία συνίσταται στην σύνθεση των επιμέρους οικονομικών και θεσμικών στοιχείων ενός προβλήματος ή ενός οικονομικού στόχου σε εδαφικούς και όχι σε τομεακούς όρους
- Τις αρχές του πολυετούς προγραμματισμού και του συντονισμού μεταξύ των κοινοτικών και εθνικών εργαλείων ώστε να μεγιστοποιηθεί η οικονομική αποτελεσματικότητα των σχετικών παρεμβάσεων και
- Το θεωρητικό υπόδειγμα της ενδογενούς ανάπτυξης, το οποίο αποδίδει έμφαση στην ενεργοποίηση και την αξιοποίηση των τοπικών δεξιοτήτων και δυνατοτήτων (Smyrl, 1998: 87-88).

Η μεταρρύθμιση του 1988 δε δημιούργησε μια πολιτική από το μηδέν: στόχος της ήταν να συντονίσει τις εθνικές περιφερειακές πολιτικές, την Ευρωπαϊκή περιφερειακή πολιτική καθώς και ορισμένες πτυχές της κοινωνικής πολιτικής της Κοινότητας και της ΚΑΠ ώστε να δημιουργήσει έναν αποτελεσματικό μηχανισμό πρόωξης της δια-περιφερειακής σύγκλισης (Dinan, 1994: 403). Το θεσμικό πλαίσιο που εγκαθιδρύθηκε τότε –και που, σε γενικές γραμμές, έχει διατηρηθεί έως σήμερα– βασίστηκε σε τέσσερις θεμελιώδεις αρχές:

1. Οι κοινοτικές παρεμβάσεις συγκεντρώνονται σε έναν περιορισμένο αριθμό Στόχων προτεραιότητας με Ευρωπαϊκή εμβέλεια (αρχή της συγκέντρωσης), σημαντικότερος από τους οποίους ήταν ο Στόχος 1 (περιφέρειες «υπό αναπτυξιακή υστέρηση» με κατά κεφαλήν ΑΕΠ που υπολείπεται του 75% του Ευρωπαϊκού μέσου όρου).
2. Όλα τα στάδια της διαδικασίας προγραμματισμού και υλοποίησης (πρέπει να) διέπονται από τη στενή συνεργασία ανάμεσα στην Επιτροπή και τις αρμόδιες εθνικές, περιφερειακές και τοπικές αρχές (αρχή της εταιρικής σχέσης).

3. Οι πόροι των Διαρθρωτικών Ταμείων –τα οποία ήταν τότε τα Ευρωπαϊκά Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ), το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ) και το Τμήμα Προσανατολισμού του Ευρωπαϊκού Γεωργικού Ταμείου Προσανατολισμού και Εγγυήσεων (ΕΓΤΠΕ)– δεν προορίζονται για τη χρηματοδότηση μεμονωμένων έργων, αλλά συμβάλλουν στην υλοποίηση πολυετών προγραμμάτων (αρχή του προγραμματισμού).
4. Οι πόροι των Ταμείων δεν χρησιμοποιούνται για να υποκαταστήσουν τις εθνικές διαρθρωτικές ενισχύσεις, αλλά προστίθενται σε αυτές (αρχή της προσθετικότητας) (Πετράκος και Ψυχάρης, 2004: 419-425).

Για την εκπλήρωση των παραπάνω αρχών, ο προγραμματισμός και η διαχείριση των κοινοτικών επιχορηγήσεων που αφορούν τις παρεμβάσεις εθνικής πρωτοβουλίας (στις οποίες αφιερώθηκε η συντριπτική πλειονότητα των πόρων) διήλθαν από τρία στάδια. Σε πρώτη φάση, οι εθνικές κυβερνήσεις εκπόνησαν εθνικά ή περιφερειακά αναπτυξιακά σχέδια (τα αποκαλούμενα Σχέδια Περιφερειακής Ανάπτυξης - ΣΠΑ) και τα υπέβαλαν στην Επιτροπή. Στη συνέχεια, η Επιτροπή και η κάθε μεμονωμένη εθνική κυβέρνηση προχώρησαν στη σύναψη ενός «δημοσιονομικού συμβολαίου», το οποίο προσδιόριζε τις πολυετείς δέσμες δράσεων που τα δύο μέρη θα αναλάμβαναν να χρηματοδοτήσουν από κοινού. Πρόκειται για τα Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης (ΚΠΣ), καθώς και για τις επιμέρους επιχειρησιακές παρεμβάσεις, οι οποίες, στις περισσότερες περιπτώσεις, έλαβαν την μορφή Επιχειρησιακών Προγραμμάτων (ΕΠ). Ακολούθως, τα ΚΠΣ υλοποιήθηκαν υπό την επίβλεψη και τον έλεγχο των αρμόδιων εθνικών και κοινοτικών οργάνων με την μορφή Επιχειρησιακών Προγραμμάτων. Επιπροσθέτως, εκτός από την στήριξη των εθνικών προγραμμάτων, η Επιτροπή ανέλαβε την ευθύνη για την ενεργοποίηση ενός αριθμού 'Κοινοτικών Πρωτοβουλιών', προτείνοντας στα κράτη μέλη να υποβάλλουν αιτήσεις για συνδρομή «στα πλαίσια μέτρων ιδιαίτερου ενδι-αφέροντος για την Κοινότητα».

Εφαρμόζοντας την προσέγγιση που αναπτύχθηκε στην προηγούμενη ενότητα, διαπιστώνουμε ότι οι εξελίξεις που έλαβαν χώρα κατά την τριετία 1985-1988 σηματοδότησαν την ανάδυση ενός νέου χώρου πολιτικής. Όπως ήδη αναφέρθηκε, πολλά από τα συστατικά στοιχεία αυτού του χώρου προϋπήρχαν της δημιουργίας του. Από την άλλη πλευρά, αυτά τα στοιχεία τέθηκαν στην υπηρεσία ενός νέου γενικού στόχου –της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής. Επιπλέον, η επιχειρησιακή εξειδίκευση του στόχου της συνοχής συνοδεύτηκε από την πρωτοκαθεδρία του νεοπαγούς στόχου της διαπεριφερειακής οικονομικής σύγκλισης σε σχέση με τους τρεις προγενέστερους στόχους της περιφερειακής πολιτικής της Κοινότητας (καταπολέμηση της βιομηχανικής παρακμής, διαρθρωτική προσαρμογή αγροτικών περιοχών και προώθηση της απασχόλησης). Επιπροσθέτως, ο νέος χώρος πολιτικής εμπλουτίστηκε με: α) νέες οργανωτικές αρχές –εταιρική σχέση,

συγκέντρωση, προσθετικότητα-, β) αυξημένους δημοσιονομικούς πόρους, και γ) νέες παραμετροποιήσεις –ΚΠΣ, Επιχειρησιακά Προγράμματα, Κοινοτικές Πρωτοβουλίες, μεγάλα έργα (Ανδρέου, 2017α: 502-503). Σωρευτικό αποτέλεσμα όλων αυτών των διεργασιών ήταν η διαμόρφωση ενός νέου πλέγματος στόχων και μέσων, το οποίο απεικονίζεται στον Πίνακα 2.

Πίνακας 2: Στοιχεία της πολιτικής συνοχής, 1989 - 1993

	Περιεχόμενο της πολιτικής (επίπεδο αφαίρεσης)		
Εστίαση της πολιτικής (στόχοι/μέσα)	Γενικοί στόχοι: διαπεριφερειακή σύγκλιση, κοινωνική συνοχή (αδιευκρίνιστη), μεγιστοποίηση των πλεονεκτημάτων της εσωτερικής αγοράς	Επιχειρησιακοί στόχοι: σύγκλιση περιφερειών υπό αναπτυξιακή υστέρηση, καταπολέμηση της βιομηχανικής παρακμής, διαρθρωτική προσαρμογή αγροτικών περιοχών, προώθηση της απασχόλησης	Ειδικοί όροι: αναβάθμιση υποδομών, κατάρτιση ανθρώπινου δυναμικού, καταπολέμηση κοινωνικού αποκλεισμού, ενίσχυση της επιχειρηματικότητας
	Οργανωτικές αρχές: προγραμματισμός, συγκέντρωση, εταιρική σχέση, προσθετικότητα	Μηχανισμοί: Διαρθρωτικά Ταμεία, δάνεια ΕΤΕ (εθνικές), δημόσιες επενδύσεις ιδιωτικές, επενδύσεις	Παραμετροποιήσεις: Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης, Επιχειρησιακά Προγράμματα, Μεγάλα έργα, Κοινοτικές Πρωτοβουλίες

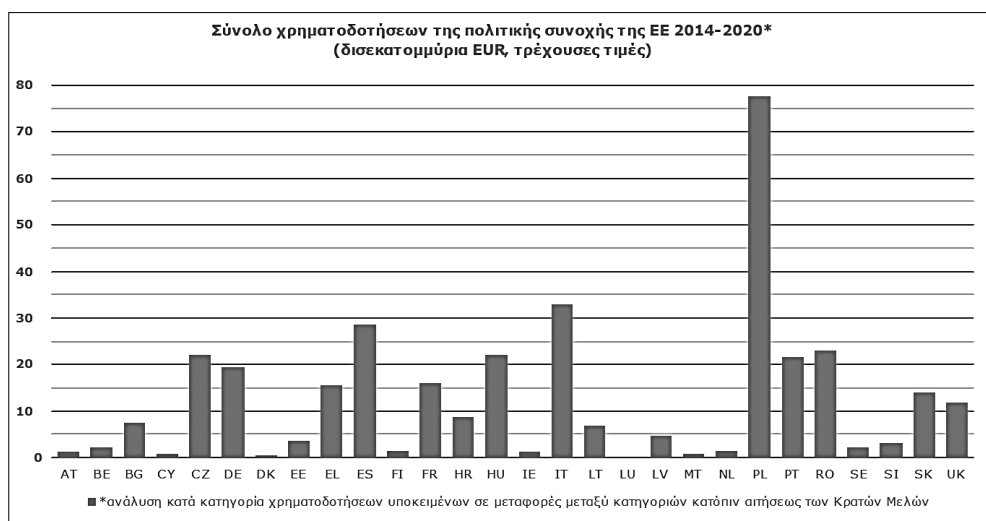
Πηγή: Ανδρέου, 2017α (504)

Κατά την εικοσαετία 1994-2014, ο χώρος πολιτικής της συνοχής υπέστη διαδοχικές αναθεωρήσεις προσαυξητικής φύσης. Καταρχάς, το εννοιολογικό περιεχόμενο του ίδιου του στόχου της συνοχής επαναπροσδιορίστηκε από τη Συνθήκη της Λισσαβώνας (2007) με την προσθήκη της εδαφικής διάστασης της συνοχής. Όπως όμως είχε συμβεί και στην περίπτωση της κοινωνικής συνοχής, τα κράτη μέλη απέφυγαν να προσδιορίσουν το περιεχόμενο της νέας διάστασης της συνοχής.

Σε δημοσιονομικό επίπεδο, ο χρηματοδοτικός φάκελος της συνοχής γνώρισε μια ακόμα θεαματική αύξηση κατά την περίοδο 1994-1999 και συνέχισε να αυξάνεται σε απόλυτους όρους έως και το τέλος της περιόδου 2007-2013 – η περίοδος 2014-2020 σηματοδοτεί την πρώτη μείωση των πόρων της συνοχής στην ιστορία. Ωστόσο, οι συνεχείς αυξήσεις της περιόδου 1989-2013 συνέπεσαν με συνεχείς διευρύνσεις της Ε.Ε. (από 12 μέλη το 1989 σε 28 μέλη το 2014) οι οποίες επέφεραν όξυνση του περιφερειακού προβλήματος στην επικράτειά της. Κατά συνέπεια, η ένταση της ενίσχυσης στις περιφέρειες με κατά κεφαλήν ΑΕΠ χαμηλότερο του

75% του ενωσιακού μέσου όρου (χρηματοδότηση σε σχέση με τον καλυπτόμενο πληθυσμό) ξεκίνησε με 110 ευρώ ανά άτομο την περίοδο 1989-1993 (σε σταθερές τιμές του 2011), αυξήθηκε στα 259 ευρώ στην Ε.Ε. των 15 την περίοδο 2000-2006, μειώθηκε στα 188 ευρώ στην Ε.Ε. των 27 την περίοδο 2007-2013 και έχει μειωθεί περαιτέρω στην Ε.Ε. των 28 –180 ευρώ ανά άτομο– για την περίοδο 2014-2020 (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2014: 187). Σε διανεμητικούς όρους, από την περίοδο 2007-2013 η πλειονότητα των πόρων της συνοχής δεν κατευθύνεται πλέον προς τις παλαιές χώρες συνοχής (Ελλάδα, Ισπανία, Πορτογαλία, Ιρλανδία), αλλά προς τις χώρες της Κεντρικής κι Ανατολικής Ευρώπης (ΧΚΑΕ) - το 51% των πόρων της συνοχής την περίοδο 2007-2013 και το 55% την περίοδο 2014-2020 έχει ως αποδέκτες τις ΧΚΑΕ (KPMG 2016: 10-11). Την περίοδο 2014-2020, η πλέον επωφελούμενη χώρα σε απόλυτους αριθμούς είναι η Πολωνία, ακολουθούμενη από την Ιταλία και την Ισπανία –γεγονός που μαρτυρά ότι οι χώρες του Νότου αποκομίζουν επίσης σημαντικά οφέλη (βλ. Σχήμα 1).

Σχήμα 1: Συνολική κατανομή των πόρων της συνοχής ανά κράτος μέλος, 2014-2020 (τιμές 2016)



Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2016)

Είναι αξιοσημείωτο ότι, κατά τις περιόδους 2007-2013 και –κυρίως– 2014-2020, η μείωση της δημοσιονομικής προϋποδότησης του χώρου πολιτικής της συνοχής συνοδεύεται από την προσθήκη νέων γενικών στόχων που ορίζονται εκτός του πλαισίου πολιτικής της συνοχής: εκτός από το νέο στόχο της εδαφικής συνοχής, εισάγεται επιπλέον ο στόχος της προώθησης της συνολικής ανταγωνιστικότητας της Ε.Ε. –όπως αυτός κωδικοποιήθηκε από τη Στρατηγική της Λισαβώ-

νας (2000) και του Γκέτεμποργκ (2001) και αναδιατυπώθηκε από τη «Στρατηγική Ευρώπη 2020». Όσο για τους επιχειρησιακούς στόχους της πολιτικής συνοχής, αυτοί μεταβλήθηκαν σημαντικά κατά τη δεκαετία 1994-2014. Από τη μια πλευρά, οι δύο προτεραιότητες που η πολιτική συνοχής είχε «κληρονομήσει» από τη δεκαετία του 1970 –καταπολέμηση της βιομηχανικής παρακμής και διαρθρωτική προσαρμογή αγροτικών περιοχών– έπαψαν να συγκαταλέγονται ανάμεσα στους επίσημους Στόχους της πολιτικής συνοχής από την περίοδο 2000-2006. Από την άλλη πλευρά, η ίδρυση του Ταμείου Συνοχής (1992) σηματοδότησε την εισαγωγή ενός νέου επιχειρησιακού στόχου: τη βελτίωση των υποδομών για τις μεταφορές και το περιβάλλον στις λιγότερο ανεπτυγμένες χώρες της Ε.Ε. Επιπροσθέτως, η πρόσδεση της πολιτικής συνοχής στο άρμα της στρατηγικής της Λισαβώνας και της στρατηγικής «Ευρώπη 2020» είχε άμεσο αντίκτυπο και ως προς τους επιχειρησιακούς της στόχους. Το πρώτο βήμα έγινε την περίοδο 2007-2013, όταν θεοπίστηκε η αρχή της δέσμευσης μέρους των πόρων της συνοχής (earmarking) για την επίτευξη των στόχων της στρατηγικής της Λισαβώνας. Το δεύτερο, και πολύ τολμηρότερο βήμα έγινε την περίοδο 2014-2020, όταν η στενή πρόσδεση της πολιτικής συνοχής στο άρμα της στρατηγικής ‘Ευρώπη 2020’ επέφερε την εστίαση του ενδιαφέροντος στην προώθηση 11 επιμέρους θεματικών στόχων που ακολουθούν τον προσανατολισμό προς «έξυπνη, βιώσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη» (Ανδρέου, 2017β). Εντούτοις, οι θεματικοί στόχοι που κατέστησαν δεσμευτικοί το 2014 είχαν ήδη αναδειχθεί ανάμεσα στις κύριες προτεραιότητες των Ταμείων κατά τις προηγούμενες προγραμματικές περιόδους. Υπό αυτή την έννοια, η μεταρρύθμιση του 2014 επισημοποίησε και επέβαλε προτεραιότητες πολιτικής που είχαν εμφανιστεί πολύ νωρίτερα. Τέλος, οι εξελίξεις που έλαβαν χώρα στο επίπεδο των ειδικών όρων αντανακλούν τόσο τις μεταβολές ως προς τους ευρύτερους στόχους της πολιτικής όσο και τις αλλαγές των επιμέρους προτεραιοτήτων και της προγραμματικής φιλοσοφίας του κάθε Ταμείου. Κατά συνέπεια, η ίδρυση του Ταμείου Συνοχής σηματοδότησε την εστίαση σε μεγάλα έργα υποδομής στις λιγότερο ανεπτυγμένες χώρες της Ε.Ε. ήδη από το 1994². Παρομοίως, η διασύνδεση με την «Ευρώπη 2020» την περίοδο 2014-2020 είχε ως αποτέλεσμα τη θέσπιση της αρχής της θεματικής συγκέντρωσης των πόρων της συνοχής –κάθε ΕΔΕΤ οφείλει να δεσμεύει συγκεκριμένο ποσοστό των πόρων του για τη χρηματοδότηση συγκεκριμένων θεματικών προτεραιοτήτων που εντάσσονται στη στρατηγική “Ευρώπη 2020”.

Στρεφόμενοι στο πεδίο των μέσων πολιτικής, διαπιστώνουμε ότι ο αρχικός πυρήνας των οργανωτικών αρχών που εισήχθησαν το 1988 έχει εμπλουτιστεί με ένα νέο στοιχείο: την αρχή της αποδοτικής και αποτελεσματικής διαχείρισης. Η αρχή αυτή κατοχυρώθηκε με τη μεταρρύθμιση του 1999 και συνδέεται στενά με την αντίληψη ότι η πολιτική συνοχής οφείλει να έχει τη μέγιστη δυνατή προστιθέμενη αξία –δηλαδή να μεγιστοποιεί τα θετικά αποτελέσματα τα οποία δεν είναι

δυνατόν να επιτευχθούν με τη χρήση αμιγώς εθνικών μέσων πολιτικής– και να λειτουργεί προς όφελος του συνόλου της Ε.Ε. (Mairate και Hall, 2001). Σε ότι αφορά την εξέλιξη των μηχανισμών, ένα πρώτο εύρημα είναι ότι ο αριθμός και η σύνθεση των χρηματοδοτικών εργαλείων που τίθενται στη διάθεση της Ένωσης διαφοροποιήθηκε –αφενός με την προσθήκη του Ταμείου Συνοχής και την ‘αποχώρηση’ του ΕΓΤΠΕ-προσανατολισμός/Ευρωπαϊκού Ταμείου Αγροτικής Ανάπτυξης και, αφετέρου, με την ανάπτυξη των χρηματοδοτικών μέσων (εγγυήσεων και δανειοδοτήσεων). Μια δεύτερη, μεγάλης σημασίας, μεταβολή αφορά τη στενή διασύνδεση της εργαλειοθήκης της πολιτικής συνοχής με ένα τεράστιο φάσμα εθνικών εργαλείων πολιτικής –δημοσιονομικών και μη δημοσιονομικών– τα οποία ορίζονται εξωγενώς: πρόκειται για το συνολικό μίγμα πολιτικής που ακολουθείται από κάθε κράτος μέλος στα πλαίσια της Στρατηγικής 2020 και του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου. Σημαντικές μεταβολές έλαβαν χώρα και στο επίπεδο των παραμετροποιήσεων. Από τη μια πλευρά, οι Κοινοτικές Πρωτοβουλίες έχουν πάψει να υφίστανται ως αυτόνομα εξειδικευμένα εργαλεία προγραμματισμού³ και τα Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης έχουν αντικατασταθεί από τις Εταιρικές Συμφωνίες (Partnership Contracts). Από την άλλη πλευρά, οι προτεραιότητές της κάθε Εταιρικής Συμφωνίας οριοθετούνται πλέον από το Κοινό Στρατηγικό Πλαίσιο (το οποίο και ορίζει τις βασικές χρηματοδοτικές προτεραιότητες που πρέπει να καλύπτονται από όλα τα εθνικά προγραμματικά κείμενα). Επιπλέον, οι Εταιρικές Συμφωνίες οφείλουν να είναι εναρμονισμένες με τα Εθνικά Προγράμματα Μεταρρυθμίσεων, αλλά και τις ειδικές ανά χώρα συστάσεις που διατυπώνονται στα πλαίσια του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου. Εξάλλου, κάθε Εταιρική Συμφωνία οφείλει να εκπληρώνει μία σειρά όρων, οι οποίοι αναλύονται σε: α) εκ των προτέρων όρους που σχετίζονται με την αποτελεσματικότητα των συναφών εθνικών πολιτικών, την τήρηση γενικών οριζόντιων αρχών και την ύπαρξη επαρκούς διοικητικής ικανότητας και β) μακροοικονομικούς όρους (που συνδέονται με την τήρηση του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης όπως αυτό αναμορφώθηκε στο πλαίσιο της νέας οικονομικής διακυβέρνησης) (Bachtler κ.ά., 2014). Τέλος, οι Εταιρικές Συμφωνίες οφείλουν να ενσωματώνουν τις εξειδικευμένες στρατηγικές της «έξυπνης εξειδίκευσης» (RIS3) και της «ολοκληρωμένης εδαφικής προσέγγισης» και να σκιαγραφούν ιδιαίτερες αναπτυξιακές δράσεις προς εφαρμογή των στρατηγικών αυτών σε τοπικό ή περιφερειακό επίπεδο (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2014: 235-265). Εν κατακλείδι, θα μπορούσαμε να ισχυριστούμε ότι η προσαρμογή των στόχων και των μέσων της πολιτικής συνοχής στα πολιτικο-οικονομικά δεδομένα της εποχής της κρίσης έλαβε χώρα μέσω της εισαγωγής στόχων και μέσων από τη στρατηγική ‘Ευρώπη 2020’ και, κατά δεύτερο λόγο, από τη νέα οικονομική διακυβέρνηση της Ε.Ε. (Ανδρέου, 2017α: 503-509). Η διάρθρωση του χώρου πολιτικής της συνοχής κατά την προγραμματική περίοδο 2014-2020 απεικονίζεται στον Πίνακα 4.

Πίνακας 4: Στοιχεία της πολιτικής συνοχής, 2014-2020

	Περιεχόμενο της πολιτικής (επίπεδο αφαίρεσης)		
	<p>Γενικοί στόχοι: Διαπεριφερειακή σύγκλιση, κοινωνική συνοχή, εδαφική συνοχή, ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς, αναβάθμιση ανταγωνιστικότητας της Ε.Ε., αειφόρος ανάπτυξη</p>	<p>Επιχειρησιακοί στόχοι: Σύγκλιση περιφερειών υπό αναπτυξιακή υστέρηση, σύγκλιση χωρών υπό αναπτυξιακή υστέρηση, εδαφική συνεργασία, δημιουργία Διευρωπαϊκών Δικτύων Μεταφορών, 5 στόχοι «Ευρώπης 2020», 11 θεματικοί στόχοι, 3 οριζόντιοι= στόχοι</p>	<p>Ειδικοί όροι: Αναβάθμιση υποδομών, κατάρτιση ανθρώπινου δυναμικού, καταπολέμηση κοινωνικού αποκλεισμού, ενίσχυση της επιχειρηματικότητας, θεματική συγκέντρωση των πόρων των ΕΔΕΤ, χρηστή οικονομική διακυβέρνηση</p>
Εστίαση της πολιτικής (στόχοι/μέσα)	<p>Οργανωτικές αρχές: Προγραμματισμός, συγκέντρωση, εταιρική σχέση, προσθετικότητα, αποτελεσματική διαχείριση</p>	<p>Μηχανισμοί: ΕΔΕΤ, (εθνικές) δημόσιες επενδύσεις, χρηματοδοτικά μέσα, ιδιωτικές επενδύσεις, συντονισμός με: Εθνικές δημοσιονομικές πολιτικές, διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις</p>	<p>Παραμετροποιήσεις: Κοινό Στρατηγικό Πλαίσιο, Εταιρικές Σύμφωνιες, Επιχειρησιακά Προγράμματα, Μεγάλα έργα, εκ των προτέρων αιρεσιμότητες, Ειδικές Συστάσεις ανά Χώρα, Εθνικές Στρατηγικές (RIS3, Εθνικές Στρατηγικές RIS3, ολοκληρωμένη εδαφική προσέγγιση κ.ά.)</p>

Πηγή: Ανδρέου 2017α (508)

Συμπερασματικά, εδώ και τρεις δεκαετίες, η Ευρωπαϊκή πολιτική συνοχής έχει γνωρίσει διαδοχικές τροποποιήσεις. Με την πάροδο του χρόνου, τόσο η λογική της συνοχής όσο και η διανεμητική λογική τροποποιήθηκαν προκειμένου α) να αντιμετωπιστούν οι προκλήσεις που ανέκυψαν ως αποτέλεσμα της εμβάθυνσης και τη διεύρυνσης της Ένωσης⁴ και β) να ικανοποιηθούν τα διανεμητικά αιτήματα των κρατών μελών που αντιμετωπίζουν τα μεγαλύτερα προβλήματα προσαρμογής στις επιταγές της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης (Ανδρέου, 2016). Είναι γεγονός ότι κάθε μια από τις περιοδικές αναθεωρήσεις του χώρου πολιτικής της συνοχής ακολούθησε μια προσαυξητική λογική, καθώς απέφυγε να μεταβάλλει ριζικά τις προϋπάρχουσες ισορροπίες ανάμεσα στους στόχους και τα μέσα της πολιτικής συνοχής.

αλλά και τη θέση της πολιτικής συνοχής στο πολιτικό σύστημα της Ε.Ε. συνολικά. Η ευελιξία και η προσαρμοστικότητα της πολιτικής συνοχής έχουν ωστόσο ένα σημαντικό κόστος σε όρους σαφήνειας, δικαιοσύνης και αποτελεσματικότητας, κόστος που έχει διογκωθεί σημαντικά την περίοδο 2014-2020. Πιο συγκεκριμένα, οι διαδοχικές προσθήκες επιχειρησιακών στόχων, εργαλείων και διαδικασιών που έχουν λάβει χώρα από το 2000 έως σήμερα –με αποκορύφωμα την τρέχουσα προγραμματική περίοδο– έχουν αυξήσει θεαματικά τη συμφόρηση στο επίπεδο των στόχων (Tarschys, 2003) και την πολυπλοκότητα στο επίπεδο των μέσων.

Από την άλλη πλευρά, όσον αφορά τα αποτελέσματα των αναθεωρήσεων αυτών, διαπιστώνεται ότι, έως και την περίοδο 2000-2006, οι διαδοχικές αλλαγές δεν μετέβαλλαν ούτε το γενικό προσανατολισμό της πολιτικής συνοχής –τη μείωση των διαφορών μεταξύ των επιπέδων ανάπτυξης των διαφόρων περιφερειών της Ε.Ε.– ούτε τα περισσότερα από τα βασικά διαρθρωτικά της στοιχεία. Ωστόσο, οι μεταρρυθμίσεις της πολιτικής συνοχής για τις περιόδους 2007-2013 και 2014-2020 συνιστούν τομή σε σχέση με το παρελθόν, διότι: α) εισήγαγαν σταδιακά νέους στρατηγικούς στόχους που ορίζονται εκτός του πλαισίου πολιτικής της συνοχής –δηλαδή στο πλαίσιο της στρατηγικής ‘Ευρώπη 2020’ και του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου– και δεν είναι πλήρως συμβατοί με τον ίδιο το στόχο της συνοχής, β) επέβαλλαν την επιχειρησιακή εξειδίκευση των στόχων της πολιτικής συνοχής σύμφωνα με τους νέους –εξωγενώς οριζόμενους– στόχους, υποσκάπτοντας έτσι την περιφερειακή εστίαση της πολιτικής και την αυτονομία των συμμετεχόντων και γ) θέσπισαν ένα σύνθετο πλέγμα όρων και ελέγχων οι οποίοι υπακούουν επίσης σε εξωγενώς οριζόμενα κριτήρια. Ως αποτέλεσμα των παραπάνω:

- Στο επίπεδο των στόχων, ο στρατηγικός αναπροσανατολισμός της πολιτικής συνοχής προς την ενδυνάμωση της συνολικής ανταγωνιστικότητας της Ένωσης εγείρει ένα σοβαρό ζήτημα συμβατότητας ανάμεσα στον επίσημο στόχο τη συνοχής –τη μείωση των εδαφικών ανισοτήτων στην Ε.Ε.– και τις νέες στρατηγικές φιλοδοξίες της Ένωσης.
- Στο επίπεδο των μέσων, η μεταβολή αυτή νομιμοποιεί τόσο τη μείωση των πόρων της συνοχής όσο και τη διάθεση σημαντικού μεριδίου τους στα περισσότερα ανεπτυγμένα κράτη μέλη. Δεν είναι λοιπόν υπερβολικό να ισχυριστεί κανείς ότι οι δύο τελευταίες αναθεωρήσεις του χώρου πολιτικής της συνοχής εξυπηρετούν τα διανεμητικά συμφέροντα των πλουσιότερων κρατών μελών της Ένωσης (Ανδρέου, 2017α).

4. Οι προτάσεις της Επιτροπής για την πολιτική συνοχής, 2021-2027

4.1 Η δημοσιονομική και διανεμητική διάσταση της πολιτικής συνοχής, 2021-2027

Στις 2 Μαΐου 2018, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή πρότεινε την κατανομή 330 δισ. EUR για τα τρία Ταμεία που υπηρετούν το στόχο της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής (ΕΤΠΑ, ΕΚΤ και Ταμείο Συνοχής) –ήτοι σχεδόν το 30 % του συνολικού προϋπολογισμού της Ε.Ε. 2027 (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2018α). Στις 29 Μαΐου, η Επιτροπή παρουσίασε τις προτάσεις της σχετικά με τους αναθεωρημένους κανονισμούς της πολιτικής συνοχής για την ίδια περίοδο (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2018β). Σε σταθερές τιμές, το ποσό που προορίζεται για τη συνοχή είναι μικρότερο κατά 9% σε σχέση με την περίοδο 2014-2020 (Haas, Rubio and Schneemelcher, 2018: 4). Επιπλέον, οι δαπάνες για τα τρία Ταμεία αντιστοιχούν στο 29,2%, των δαπανών του προτεινόμενου ΠΔΠ, κάτι που αντιπροσωπεύει μια μείωση της τάξης του 5% σε σχέση με το τρέχον ΠΔΠ. Είναι επίσης άξιο μνείας ότι η Επιτροπή εισηγήθηκε τον θεαματικό περιορισμό των πόρων του Ταμείου Συνοχής (-45%) (Parry and Sarała, 2018: 5-6). Το ΕΤΠΑ, το ΕΚΤ+ και το Ταμείο Συνοχής συμβάλλουν στην υλοποίηση των δράσεων της Ένωσης που οδηγούν στην ενίσχυση της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής της, σύμφωνα με το άρθρο 174 της ΣΛΕΕ, επιδιώκοντας την επίτευξη των εξής στόχων:

- α) Επενδύσεις στην απασχόληση και την ανάπτυξη στα κράτη μέλη και τις περιφέρειες που υποστηρίζονται από το ΕΤΠΑ, το ΕΚΤ+ και το Ταμείο Συνοχής· και
- β) Ευρωπαϊκή εδαφική συνεργασία (Interreg), που υποστηρίζεται από το ΕΤΠΑ.

Η κατανομή των προτεινόμενων πόρων της συνοχής ανά Ταμείο και προτεραιότητα είναι η εξής (Πίνακας 5):

**Πίνακας 5: Κονδύλια για το ΕΤΠΑ, το ΤΣ και το ΕΚΤ+, 2021-27
(εκατ. EUR, τιμές 2018)**

Σύνολο πολιτικής για τη συνοχή	330.624
Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ)	200.629
Επενδύσεις στην απασχόληση και την ανάπτυξη	190.752
Ευρωπαϊκή εδαφική συνεργασία	8.430
Εξόχως απόκεντρες περιφέρειες και αραιοκατοικημένες περιοχές	1.447
Ταμείο Συνοχής (ΤΣ)	41.349
εκ των οποίων συνεισφορά στον μηχανισμό «Συνδέοντας την Ευρώπη» Μεταφορές	10.000
Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο+ (1)	88.646

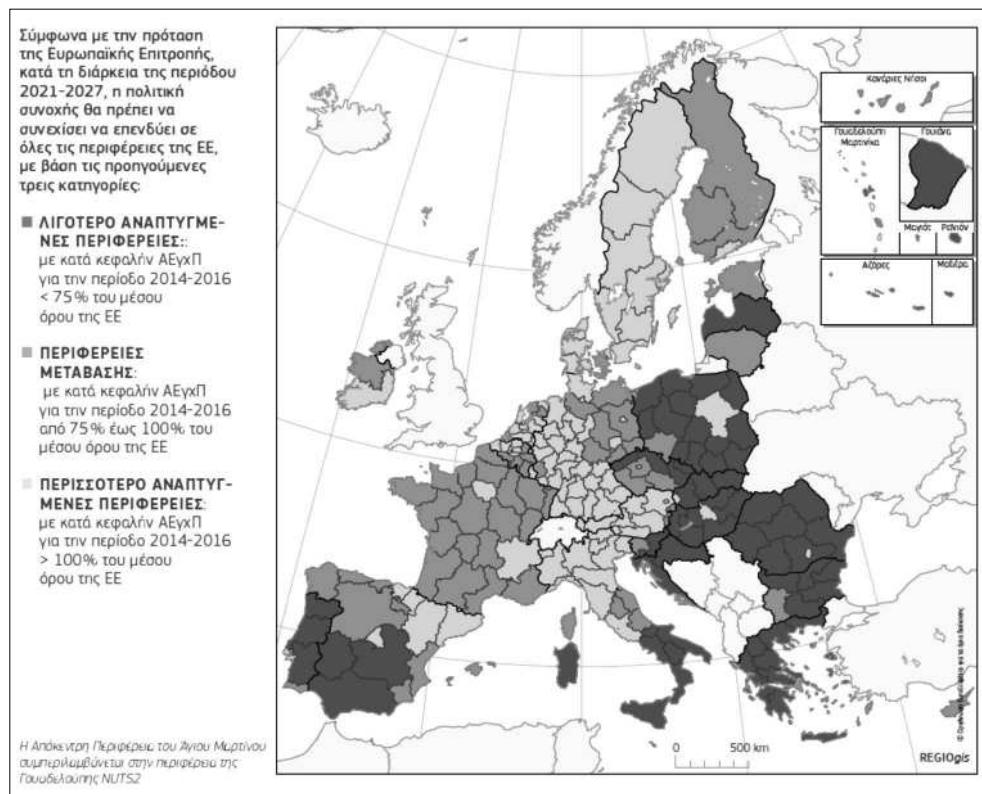
(1) Το ποσό αυτό δεν περιλαμβάνει το ποσό για την υγεία, την απασχόληση και την κοινωνική καινοτομία (1.042 εκατ. EUR).

Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2018β: 6)

Σύμφωνα με την πρόταση πρόταση Κανονισμού περί κοινών διατάξεων επτά Ταμείων της Ε.Ε. (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2018β), κατά τη διάρκεια της περιόδου 2021-2027 η πολιτική συνοχής θα συνεχίσει να επενδύει σε όλες τις περιφέρειες της Ε.Ε. με βάση την κατηγοριοποίηση που ισχύει για την τρέχουσα περίοδο - λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες, περιφέρειες μετάβασης, περισσότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες (βλ. Χάρτη 1) και επιλέξιμες χώρες για το Ταμείο Συνοχής. Πιο συγκεκριμένα, προτάθηκε ότι οι πόροι για τον στόχο «Επενδύσεις στην απασχόληση και την ανάπτυξη» θα ανέλθουν στο 97,5% των συνολικών πόρων (322 δισ. EUR) και θα καταναμηθούν ως εξής:

1. 61,6 % (198,6 δισ. EUR) στις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες (με κατά κεφαλήν ΑΕΠ χαμηλότερο του 75% του μέσου όρου της Ε.Ε.-27) ·
2. 14,3 % (45,9 δισ. EUR) στις περιφέρειες μετάβασης (με κατά κεφαλήν ΑΕΠ από 75% έως 100% του μέσου όρου της Ε.Ε.-27) ·
3. 10,8 % (34,8 δισ. EUR) στις περισσότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες (με κατά κεφαλήν ΑΕΠ υψηλότερο από τον μέσο όρο της Ε.Ε.-27) ·
4. 12,8 % (41, 3 δισ. EUR) στα κράτη μέλη που υποστηρίζονται από το Ταμείο Συνοχής (δηλαδή κράτη μέλη με κατά κεφαλήν ΑΕΕ χαμηλότερο από το 90 % του μέσου όρου της Ε.Ε.-27 για την περίοδο 2014-2016) ·
5. 0,4 % (1,4 δισ. EUR) ως πρόσθετη χρηματοδότηση για τις εξόχως απόκεντρες περιοχές.

Χάρτης 1: Πολιτική συνοχή 2021-2027 - κατηγορίες επιλέξιμων περιφερειών














Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2018δ: 14)

Όσον αφορά τη μεθοδολογία κατανομής κονδυλίων ανά κράτος μέλος, η πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής ακολουθεί κατά κύριο λόγο τη λεγόμενη 'μέθοδο του Βερολίνου', σύμφωνα με την οποία ο χρηματοδοτικός φάκελος κάθε περιφέρειας καθορίζεται τόσο ανάλογα με το κατά κεφαλήν ΑΕΠ της όσο και ανάλογα με το κατά κεφαλήν ΑΕΠ του κράτους μέλους στο οποίο ανήκει (βαρύτητα 81%). Ωστόσο, σε σχέση με την περίοδο 2014-2020, έχουν προστεθεί δύο νέα κριτήρια –α) κλιματική αλλαγή: εκπομπές αερίων του θερμοκηπίου σε τομείς εκτός ΣΕΔΕ (βαρύτητα 1%) και β) μετανάστες: αριθμός μεταναστών πολιτών χωρών που δεν ανήκουν στην Ε.Ε. (βαρύτητα 3%)– ενώ το κριτήριο της αγοράς εργασίας που ίσχυε για την τρέχουσα περίοδο –ανεργία των νέων, χαμηλό επίπεδο εκπαίδευσης, δημογραφικά στοιχεία– έχει τροποποιηθεί (βαρύτητα 15%). Επίσης, προκειμένου να αποτραπούν 'υπερβολικές' μεταβολές των μεριδίων κάθε κράτους σε σχέση με την περίοδο 2014-2020, η Επιτροπή εισηγήθηκε να θεσπιστούν ανώτατα όρια ('δι-

χτια ασφαλείας) ως προς την αύξηση (8%) και τη μείωση (24%) των εθνικών φακέλων, καθώς και να μην υπάρξει αύξηση πόρων για κράτη με κατά κεφαλήν ΑΕΕ μεγαλύτερο του 120% του μέσου όρου της Ε.Ε.-27. Όπως φαίνεται στον Πίνακα 6, οι διανεμητικές συνέπειες όλων αυτών των μεταβολών θα είναι πολύ σημαντικές, καθώς: α) τα κονδύλια θα μειωθούν για 14 από τα 27 κράτη μέλη, β) 10 από τις 12 χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης θα υποστούν δραστικές περικοπές (ενδεικτικά, προβλέπονται μειώσεις 24% για την Ουγγαρία, την Τσεχία, τη Λιθουανία και την Εσθονία και 23% για την Πολωνία) και γ) από την άλλη πλευρά, η Βουλγαρία, η Ρουμανία και τρεις χώρες του Νότου (Ελλάδα, Ιταλία και Ισπανία) θα επωφεληθούν αισθητά (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2018δ: 15).

Πίνακας 6: Πολιτική συνοχής 2021-2027: προτεινόμενη χρηματοδότηση ανά κράτος μέλος

Κράτος μέλος	Χρηματοδοτικά κονδύλια 2021-27 (δισεκατομμύρια EUR, τιμές 2018)	Αλλαγή από την περίοδο 2014-2020 (%)	Ένταση ενίσχυσης (EUR/κεφαλή)	Αλλαγή από την περίοδο 2014-2020 (%)
 Βουλγαρία	8,9	8	178	15
 Ρουμανία	27,2	8	196	17
 Κροατία	8,8	-6	298	0
 Λετονία	4,3	-13	308	0
 Ουγγαρία	17,9	-24	260	-22
 Ελλάδα	19,2	8	254	12
 Πολωνία	64,4	-23	239	-24
 Λιθουανία	5,6	-24	278	-12
 Εσθονία	2,9	-24	317	-22
 Πορτογαλία	21,2	-7	292	-5
 Σλοβακία	11,8	-22	310	-22
 Κύπρος	0,9	2	147	-5
 Σλοβενία	3,1	-9	213	-11
 Τσεχική Δημοκρατία	17,8	-24	242	-25
 Ισπανία	34,0	5	105	3
 Μάλτα	0,6	-24	197	-28
 Ιταλία	38,6	6	91	5
 Γαλλία	16,0	-5	34	-9
 Φινλανδία	1,6	5	42	2
 Βέλγιο	2,4	0	31	-5
 Σουηδία	2,1	0	31	-6
 Γερμανία	15,7	-21	27	-20
 Δανία	0,6	0	14	-3
 Αυστρία	1,3	0	21	-4
 Ολλανδία	1,4	0	12	-3
 Ιρλανδία	1,1	-13	33	-17
 Λουξεμβούργο	0,1	0	16	-14

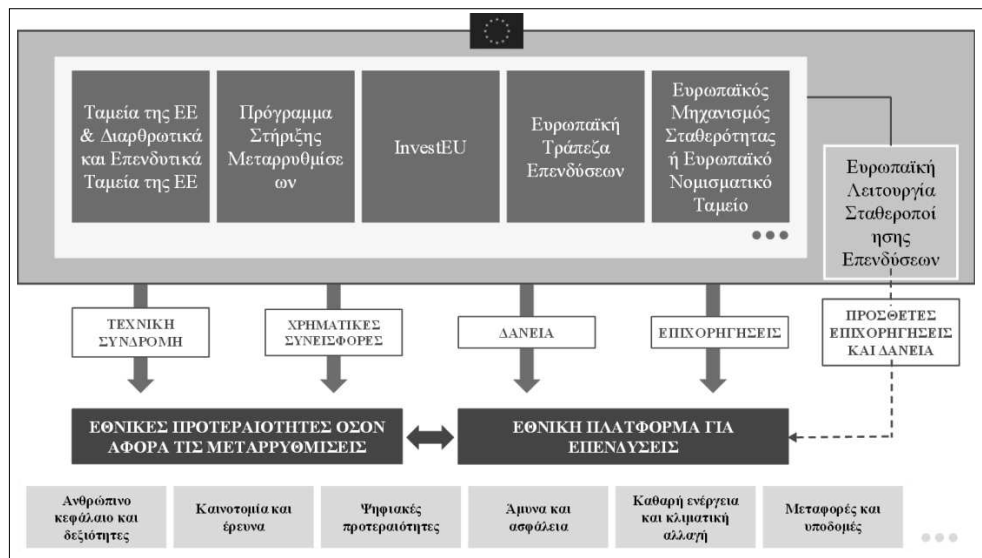
Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2018δ: 15)

4.2 Η λογική της συνοχής, 2021-2027: στόχοι και μέσα της πολιτικής συνοχής

Το σχέδιο της Επιτροπής για το ΠΔΠ 2021-2027 προβλέπει την κατανομή των πολιτικών δαπανών της Ε.Ε. σε τομείς (headings) οι οποίοι δεν αντιστοιχούν με τους τομείς δαπανών του ΠΔΠ 2014-2020. Σύμφωνα με την επιχειρηματολογία της Επιτροπής, η νέα διάρθρωση των δαπανών: α) θα 'εκουγχρονίσει' το ΠΔΠ, καθώς η νέα αρχιτεκτονική του θα εναρμονίζεται πλήρως με τις προτεραιότητες πολιτικής της Ένωσης μετά το 2020, β) θα προσδώσει μεγαλύτερη ευελιξία στην εκτέλεση του προϋπολογισμού και γ) θα μεγιστοποιήσει τις συνέργειες ανάμεσα σε διαφορετικές χρηματοδοτικές προτεραιότητες και δράσεις και, τελικά, τη συνολική αποδοτικότητα του ΠΔΠ (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2018α). Μπορούμε επομένως να υποστηρίξουμε ότι η απλοποίηση και η ευελιξία αναδεικνύονται πλέον σε βασικές οργανωτικές αρχές του ΠΔΠ γενικότερα και της πολιτικής συνοχής ειδικότερα. Από την άλλη πλευρά, η αρχή της προσθετικότητας υποβαθμίζεται σημαντικά, δεδομένου ότι η Επιτροπή εισηγήθηκε την κατάργηση της διαδικασίας επαλήθευσής της.

Σε αυτό το νέο πλαίσιο, η πολιτική συνοχής εντάσσεται σε έναν νέο τομέα ('Τομέας ΙΙ') υπό τον τίτλο 'συνοχή και αξίες'. Ο τομέας αυτός διαιρείται με τη σειρά του σε τρεις υπο-τομείς: α) 'περιφερειακή ανάπτυξη και συνοχή', β) 'Οικονομική και Νομισματική Ένωση' και γ) 'επένδυση στο ανθρώπινο δυναμικό, στην κοινωνική συνοχή και στις αξίες'. Είναι εξαιρετικά ενδιαφέρον ότι ο υπο-τομέας 'περιφερειακή ανάπτυξη και συνοχή' περιλαμβάνει μόνο το ΕΤΠΑ και το Ταμείο Συνοχής, ενώ το ΕΚΤ (το οποίο μετονομάζεται σε 'ΕΚΤ+') εντάσσεται στον υπο-τομέα 'επένδυση στο ανθρώπινο δυναμικό, στην κοινωνική συνοχή και στις αξίες' μαζί με το πρόγραμμα Erasmus+, το Ευρωπαϊκό Σώμα Αλληλεγγύης, το νέο ταμείο για τη δικαιοσύνη, τα δικαιώματα και τις αξίες⁵ και το πρόγραμμα 'Δημιουργική Ευρώπη'⁶. Από την άλλη πλευρά, η Επιτροπή αποδίδει ιδιαίτερη σημασία στην ανάπτυξη συνεργειών ανάμεσα στα τρία ΕΔΕΤ, στα δημοσιονομικά μέσα του υπο-τομέα 'Οικονομική και Νομισματική Ένωση' (Πρόγραμμα Στήριξης Μεταρρυθμίσεων και Ευρωπαϊκή Λειτουργία Σταθεροποίησης Επενδύσεων) και στο νέο αναβαθμισμένο επενδυτικό εργαλείο InvestEU (το οποίο προτείνεται να διαδεχθεί το επενδυτικό σχέδιο για την Ευρώπη, γνωστότερο ως 'σχέδιο Γιούνκερ'), με στόχο τη στήριξη της οικονομικής σύγκλισης, της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας, της δημιουργίας θέσεων εργασίας και των επενδύσεων στην Ευρωζώνη (βλ. Πίνακα 7).

Πίνακας 7: Τα προτεινόμενα δημοσιονομικά μέσα της Ευρωζώνης



Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2018α: 13)

Όσον αφορά τις στρατηγικές προτεραιότητες των ΕΔΕΤ, αυτές θα εστιάζονται πλέον σε πέντε νέους Στόχους Πολιτικής (ΣΠ) (αντί των 11 θεματικών στόχων που ισχύουν την περίοδο 2014-2020):

- ΣΠ 1. Μια εξυπνότερη Ευρώπη – καινοτόμος και έξυπνος οικονομικός μετασχηματισμός.
- ΣΠ 2. Μια πιο «πράσινη» Ευρώπη με χαμηλές εκπομπές διοξειδίου του άνθρακα.
- ΣΠ 3. Μια πιο διασυνδεδεμένη Ευρώπη – κινητικότητα και περιφερειακές διασυνδέσεις ΤΠΕ.
- ΣΠ 4. Μια πιο κοινωνική Ευρώπη – υλοποίηση του Ευρωπαϊκού πυλώνα κοινωνικών δικαιωμάτων.
- ΣΠ 5. Μια Ευρώπη πιο κοντά στους πολίτες της – βιώσιμη και ολοκληρωμένη ανάπτυξη των αστικών, αγροτικών και παράκτιων περιοχών χάρη σε τοπικές πρωτοβουλίες (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2018β).

Ειδικότερα, το ΕΤΠΑ συμβάλλει στη διαρθρωτική προσαρμογή και στην οικονομική μετάβαση των περιφερειών και χωρών, ενώ το Ταμείο Συνοχής εστιάζει σε επενδύσεις σε υποδομές για το περιβάλλον και τις μεταφορές. Προκειμένου να εξασφαλιστεί ότι, παρά τη μείωση του προϋπολογισμού, εξακολουθεί να υπάρχει μια κρίσιμη μάζα επενδύσεων, η πλειονότητα των επενδύσεων του ΕΤΠΑ και του Ταμείου Συνοχής (65% έως 85%) θα επικεντρωθεί στους πρώτους δύο ΣΠ (βλ. Πίνακα 8).

Πίνακας 8: Θεματική συγκέντρωση των πόρων του ΕΤΠΑ και του ΕΚΤ

Για χώρες με:	Ελάχιστο % «ΣΠ 1»	Ελάχιστο % «ΣΠ 2»
ΑΕΕ κάτω από 75%	35%	30%
ΑΕΕ 75-100%	45%	30%
ΑΕΕ πάνω από 100%	60%	- ΣΠ 1 και ΣΠ 2 τουλάχιστον 85%

Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2018α)

Αποστολή του ΕΚΤ+ θα είναι η υποστήριξη των κρατών μελών για την επίτευξη υψηλών επιπέδων απασχόλησης, δίκαιης κοινωνικής προστασίας και εκπαιδευμένου και ανθεκτικού εργατικού δυναμικού, σύμφωνα με τις αρχές που ορίζονται στον ευρωπαϊκό πυλώνα κοινωνικών δικαιωμάτων που διακήρυξαν το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και η Επιτροπή στις 17 Νοεμβρίου 2017. Θα στηρίξει καταρχάς τον ΣΠ 4 (Μια πιο κοινωνική Ευρώπη – εφαρμογή του Ευρωπαϊκού πυλώνα κοινωνικών δικαιωμάτων), αλλά και τους ΣΠ 1 και 2. Τουλάχιστον το 25% των πόρων του ΕΚΤ+ θα διατεθεί για την προώθηση της κοινωνικής ένταξης με σκοπό να διασφαλιστεί ότι η κοινωνική διάσταση της Ευρώπης όπως ορίζεται στον ευρωπαϊκό πυλώνα κοινωνικών δικαιωμάτων προωθείται δεόντως. Τέλος, τα κράτη μέλη με ποσοστό νέων (15-29 ετών) εκτός απασχόλησης, εκπαίδευσης ή κατάρτισης (ΕΑΕΚ) πάνω από τον μέσο όρο της Ένωσης θα πρέπει να διαθέτουν το 10% των πόρων του ΕΚΤ+ για στοχευμένες δράσεις και διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις για την υποστήριξη των νέων (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2018γ).

Ένας από τους βασικούς στόχους της Επιτροπής είναι να αναπτύξει μια συνολική διαδικασία στρατηγικού σχεδιασμού, προκειμένου να αναπτυχθούν περαιτέρω οι συνέργειες ανάμεσα στους μηχανισμούς (εργαλεία πολιτικής) της πολιτικής συνοχής και στους μηχανισμούς άλλων ενωσιακών πολιτικών. Με άλλα λόγια, η Ε.Ε. θα προσδιορίζει κοινούς στόχους και τομείς δράσης για τα ΕΔΕΤ και για άλλα χρηματοδοτικά εργαλεία και προγράμματα που διαθέτει, λ.χ. την Κοινή Γεωργική Πολιτική (ΚΓΠ), το Ορίζων Ευρώπη, τον μηχανισμό 'Συνδέοντας την Ευρώπη' (ΜΣΕ), το πρόγραμμα «Ψηφιακή Ευρώπη» (ΨΕ), το πρόγραμμα Erasmus+, το ταμείο InvestEU και το πρόγραμμα για το περιβάλλον και τη δράση για το κλίμα (LIFE).

Η έμφαση που αποδίδει η Επιτροπή στην απλοποίηση της πολιτικής συνοχής είναι επίσης ορατή στο επίπεδο των παραμετροποιήσεων. Μια πρώτη κίνηση σε αυτή την κατεύθυνση είναι η κατάργηση του Κοινού Στρατηγικού Πλαισίου. Μια δεύτερη μεταβολή είναι η αντικατάσταση των 'εκ των προτέρων αιρεσιμότητων' της περιόδου 2014-2020 από 'αναγκαίους πρόσφορους όρους'. Αυτοί θα

είναι λιγότεροι σε αριθμό (20 από 40), πιο εστιασμένοι στους στόχους του σχετικού Ταμείου, θα υπόκεινται σε μια απλούστερη διαδικασία επαλήθευσης και, σε αντίθεση με την περίοδο 2014-2020, θα εποπτεύονται και θα εφαρμόζονται καθ'όλη τη διάρκεια της περιόδου. Τρίτον, προτείνεται η απλοποίηση της διαδικασίας υποβολής και τροποποίησης των Εταιρικών Συμφωνιών και των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων, αλλά και των διαδικασιών (συν)χρηματοδότησης, ελέγχου και αξιολόγησης των Προγραμμάτων από πλευράς Ε.Ε. Τέλος, διατηρούνται οι όροι που συνδέονται με το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο, αλλά σε απλουστευμένη μορφή. Ειδικότερα, οι Ειδικές Συστάσεις ανά Χώρα που διατυπώνονται στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου θα λαμβάνονται υπόψη δύο φορές κατά τη διάρκεια της δημοσιονομικής περιόδου: στην αρχή (κατά το σχεδιασμό των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων) και κατά την ενδιάμεση επανεξέταση. Το σύνολο των στοιχείων της προτεινόμενης πολιτικής συνοχής απεικονίζεται στον Πίνακα 9.

**Πίνακας 9: Στοιχεία της πολιτικής συνοχής, 2021-2027
(υπό διαπραγμάτευση)**

	Περιεχόμενο της πολιτικής (επίπεδο αφαίρεσης)		
Εστίαση της πολιτικής (στόχοι/μέσα)	Γενικοί στόχοι: Διαπεριφερειακή σύγκλιση, κοινωνική συνοχή, εδαφική συνοχή, ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς, αναβάθμιση ανταγωνιστικότητας της Ε.Ε., αειφόρος ανάπτυξη, κατοχύρωση θεμελιωδών δικαιωμάτων, μακροοικονομική σταθεροποίηση	Επιχειρησιακοί στόχοι: Σύγκλιση περιφερειών υπό αναπτυξιακή υστέρηση, σύγκλιση χωρών υπό αναπτυξιακή υστέρηση, εδαφική συνεργασία, δημιουργία Διερωπαϊκών Δικτύων Μεταφορών, 5 Στόχοι Πολιτικής	Ειδικοί όροι: Αναβάθμιση υποδομών, κατάρτιση ανθρώπινου δυναμικού, καταπολέμηση κοινωνικού αποκλεισμού, ενίσχυση της επιχειρηματικότητας, θεματική συγκέντρωση των πόρων των ΕΔΕΤ, χρηστή οικονομική διακυβέρνηση
	Οργανωτικές αρχές: Προγραμματισμός, συγκέντρωση, εταιρική σχέση, προσθετικότητα, απλοποίηση, ευελιξία	Μηχανισμοί: ΕΔΕΤ, (εθνικές) δημόσιες επενδύσεις, χρηματοδοτικά μέσα, ιδιωτικές επενδύσεις, συντονισμός με: λοιπά ενωσιακά δημοσιονομικά εργαλεία, εθνικές δημοσιονομικές πολιτικές, διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις	Παραμετροποιήσεις: Εταιρικές Σύμφωνιες, Επιχειρησιακά Προγράμματα, αναγκαίοι πρόσφοροι όροι, Ειδικές Συστάσεις ανά Χώρα, Εθνικές Στρατηγικές (RIS3, τοπική ανάπτυξη, αστική ανάπτυξη κ.ά.)

6. Αποτίμηση και συμπεράσματα

Όπως ήταν αναμενόμενο, οι προτάσεις της Επιτροπής για την περίοδο 2021-2027 παραμένουν πιστές στην προσαυξητική λογική που διέπει διαχρονικά όλες της τις προτάσεις για το ενωσιακό ΠΔΠ από το 1992 και μετά. Από τον κανόνα αυτό δεν εξαιρούνται προφανώς ούτε οι προτάσεις της για τη μελλοντική πολιτική συνοχής. Βεβαίως, σε ό,τι αφορά τη διανεμητική διάσταση της πολιτικής συνοχής, οι προτάσεις της Επιτροπής εκκινούν από την παραδοχή ότι οι πόροι της συνοχής θα είναι κατά 9% λιγότεροι σε σχέση με την τρέχουσα προγραμματική περίοδο. Το δεδομένο της μείωσης των πόρων της συνοχής έχει προφανώς σημαντικές διανεμητικές συνέπειες. Μάλιστα, με βάση τα κριτήρια κατανομής της Επιτροπής, ενώ η γεωγραφική διασπορά των πόρων παραμένει μεγάλη (όλες οι περιφέρειες της Ε.Ε. παραμένουν επιλέξιμες), το κόστος μείωσης των πόρων μεταφέρεται ως επί το πλείστον στα κράτη μέλη της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης (πολλές από τις κυβερνήσεις των οποίων έσπευσαν, όπως ήταν αναμενόμενο, να απορρίψουν ρητά την εν λόγω κατανομή). Επομένως, αν λάβουμε υπόψη το υφιστάμενο πολιτικό χάσμα μεταξύ των χωρών του Ευρωπαϊκού 'πυρήνα' και των χωρών Visegrad, αλλά και το ότι για την έγκριση του ΠΔΠ ισχύει ο κανόνας της ομοφωνίας στο Συμβούλιο, είναι λογικό να αναμένουμε ότι οι διαπραγματεύσεις για την κατανομή των πόρων της πολιτικής συνοχής θα είναι ίσως το πιο ακανθώδες στοιχείο της μεγάλης διαπραγμάτευσης για το μελλοντικό ΠΔΠ.

Το δεδομένο της μείωσης των πόρων της συνοχής έχει επίσης σημαντικές συνέπειες ως προς τη λογική της συνοχής: προκειμένου να δικαιολογήσει τον περιορισμένο χρηματοδοτικό φάκελο της συνοχής, η Επιτροπή υποχρεώθηκε εκ των πραγμάτων να αναζητήσει τρόπους μεγιστοποίησης 'της Ευρωπαϊκής προστιθέμενης αξίας' των δράσεων των ΕΔΕΤ. Υπό αυτή την οπτική γωνία μπορούμε να ερμηνεύσουμε καλύτερα την επιθυμία της Επιτροπής να μεγιστοποιήσει τις συνέργειες ανάμεσα στα ΕΔΕΤ και τα άλλα χρηματοδοτικά όργανα, αλλά και να ενισχύσει τις διαδικασίες οριζόντιου στρατηγικού σχεδιασμού. Από την άλλη πλευρά, είναι αξιοσημείωτο ότι, ενώ οι πόροι των ΕΔΕΤ περικόπτονται, οι στρατηγικοί στόχοι που καλούνται να υπηρετήσουν, αντί να μειωθούν, αυξάνονται. Αφενός, η πολιτική συνοχής παραμένει προσδεδεμένη στο άρμα του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου και στην υποστήριξη του στόχου της συνολικής ανταγωνιστικότητας της Ε.Ε., γεγονός που, στο επίπεδο της υλοποίησης, μεταφράζεται στη διατήρηση των συναφών αιρεσιμοτήτων (αν και σε απλοποιημένη μορφή)⁷. Αφετέρου, η Επιτροπή προτείνει να συντονίζεται η δράση των ΕΔΕΤ με τη διακυβέρνηση της Ευρωζώνης και θέτει το ΕΚΤ (και) στην υπηρεσία του Ευρωπαϊκού πυλώνα κοινωνικών δικαιωμάτων. Εν καταλείδι, η μείωση των θεματικών στόχων των Ταμείων από 11 σε 5 συγκαλύπτει το γεγονός ότι οι στρατηγικές τους προτεραιότητες αυξάνονται περαιτέρω.

Όσον αφορά τις προτάσεις για τα μέσα της πολιτικής συνοχής, είναι γεγονός ότι η Επιτροπή επιχειρεί με συστηματικό τρόπο να μειώσει τις οργανωτικές αγκυλώσεις και το γραφειοκρατικό βάρος που συνοδεύουν την υλοποίηση των δράσεων των Ταμείων και να αυξήσει τις συνέργειες με άλλα χρηματοδοτικά μέσα και εργαλεία. Κατά συνέπεια, είναι εύλογο να αναμένουμε ότι η υιοθέτηση των σχετικών προτάσεων θα καταστήσει τις διαδικασίες προγραμματισμού, διαχείρισης, πληρωμών, ελέγχου και αξιολόγησης λιγότερο περίπλοκες και χρονοβόρες για τα κράτη μέλη, τις περιφέρειες και τις τοπικές αρχές και, παράλληλα, ότι θα προσφέρει νέες χρηματοδοτικές ευκαιρίες σε κάθε ενδιαφερόμενο. Αυτό που μένει να αποδειχθεί είναι πόσοι και ποιοί από τους ενδιαφερόμενους θα είναι όντως σε θέση να αξιοποιήσουν τις νέες ευκαιρίες, ιδιαίτερα στα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής περιφέρειας (οι θεσμικοί δρώντες των οποίων έχουν συνήθως υψηλές ανάγκες και χαμηλή διοικητική ικανότητα).

Το βασικό επιχείρημα της Επιτροπής είναι ότι η προτεινόμενη πολιτική συνοχής ανταποκρίνεται στις ανάγκες της Ένωσης διότι παράγει τη μέγιστη δυνατή 'προστιθέμενη αξία'. Δυστυχώς, η ρητορική περί προστιθέμενης αξίας (η οποία άλλωστε μένει να επιβεβαιωθεί) δεν είναι δυνατόν να καλύψει τη κραυγαλέα ανατιστοιχία που υπάρχει ανάμεσα στο ύψος των πόρων της συνοχής και το πλήθος των προτεραιοτήτων που καλείται να αντιμετωπίσει. Επιπροσθέτως, η αύξηση των στρατηγικών στόχων, η διαιώνιση των αιρεσιμοτήτων και η ανακατανομή πόρων εις βάρος πολλών από τις φτωχότερες χώρες μέλη επιβεβαιώνουν την επικράτηση της λογικής της 'ανταγωνιστικότητας' και της 'εθνικής ευθύνης' εις βάρος της αρχής της αλληλεγγύης, όπως αυτή ανταναλάται στο στόχο της συνοχής. Σε κάθε περίπτωση, η αποδυνάμωση του στοιχείου της αλληλεγγύης στο χώρο πολιτικής της συνοχής αντανάκλα την επικράτηση του διακυβερνητισμού και του μινιμαλισμού στο πεδίο του ΠΔΠ, με ό,τι αυτό συνεπάγεται για τις μεσοπρόθεσμες προοπτικές της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

Σημειώσεις

1. Σύμφωνα με το Άρθρο 174 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ε.Ε. (ΣΛΕΕ), "η Ένωση, προκειμένου να προαχθεί η αρμονική ανάπτυξη του συνόλου της, αναπτύσσει και εξακολουθεί τη δράση της με σκοπό την ενίσχυση της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής της συνοχής". "Η Ένωση αποσκοπεί, ιδιαίτερα, στη μείωση των διαφορών μεταξύ των επιπέδων ανάπτυξης των διαφόρων περιοχών και στη μείωση της καθυστέρησης των πλέον μειονεκτικών περιοχών". Επιπλέον, όπως ορίζει το Άρθρο 175 ΣΛΕΕ, η Ένωση ενισχύει την υλοποίηση του στόχου της συνοχής με τη δράση της «μέσω των Διαρθρωτικών

- Ταμείων, της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων και των άλλων υφιστάμενων χρηματοδοτικών μέσων”.
2. Η εστίαση αυτή έγινε ακόμα εντονότερη έπειτα από την προσχώρηση των χωρών της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης στην Ένωση.
 3. Ωστόσο, το περιεχόμενο των δράσεων τους έχει ενσωματωθεί στα συμβατικά Επιχειρησιακά Προγράμματα.
 4. Η πολιτική συνοχής έχει κατά καιρούς συνδεθεί με διαφορετικές πτυχές της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, όπως η διεύρυνση προς Νότον και η Εσωτερική Αγορά (1985-1988), η ΟΝΕ (1992), η διεύρυνση προς Ανατολάς (1999, 2006), η Στρατηγική της Λισσαβώνας (2006) και η στρατηγική «Ευρώπη 2020» και η νέα οικονομική διακυβέρνηση (2013). Κάθε μία από αυτές τις διασυνδέσεις είχε και έχει σημαντικές δημοσιονομικές και πολιτικές συνέπειες και, κατά συνέπεια, επηρέασε σημαντικά τους διαπραγματευτικούς συσχετισμούς και, τελικά, το ύψος και την κατανομή των πόρων της συνοχής (Ανδρέου, 2017α).
 5. Το ταμείο αυτό θα υποστηρίξει τη δημιουργία ενός χώρου δικαιοσύνης και θεμελιωδών δικαιωμάτων.
 6. Το πρόγραμμα αυτό αποσκοπεί στη στήριξη του πολιτισμού και του οπτικοακουστικού τομέα.
 7. Μάλιστα, οι νέες αιρεσιμότητες προβάλλονται ως στοιχείο του ‘έκουγχρονισμού’ της πολιτικής συνοχής, διότι θεωρείται ότι διασφαλίζουν τη μέγιστη δυνατή αποδοτικότητα των δαπανών.

Βιβλιογραφικές Αναφορές

- Ανδρέου, Γ. (2002), *Συνοχή και διαρθρωτική πολιτική στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, Εργαστήριο Ευρωπαϊκής Ενοποίησης και Πολιτικής (Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης, Πανεπιστήμιο Αθηνών), Κείμενο Εργασίας, 2, Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.
- Ανδρέου, Γ. (2016), “Η Ευρωπαϊκή Πολιτική Συνοχής”, στο: Μαραβέγιας Ν. (επιμ.), *Ευρωπαϊκή Ένωση. Δημιουργία, Εξέλιξη Προοπτικές*, Αθήνα: Κριτική, σελ. 332-335.
- Ανδρέου, Γ. (2017α), “Η πολιτική συνοχής της Ε.Ε.: μια πολιτική σε αναζήτηση ταυτότητας”, στο : Βέρνυ, Σ. και Κόντης, Α. (επιμ), *Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση: οι Πολλαπλές Κρίσεις και οι Προκλήσεις του Μέλλοντος*, Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση, σελ. 493-512.
- Ανδρέου, Γ. (2017β), “Η Νέα Οικονομική Διακυβέρνηση και η Ευρωπαϊκή Πολιτική Συνοχής: Περισσότερη Αποτελεσματικότητα και Λιγότερη Αλληλεγγύη;”, *Διεθνής κι Ευρωπαϊκή Πολιτική*, 39: 195-212.

- Bachtler, J., Begg I., Macchiarelli, C., Mendez C. and Wishlade, F. (2014), *European Economic Governance and Cohesion Policy*, Study for the European Parliament's Committee on Regional Development, IP/B/REGI/IC/2013-086, Brussels: European Union.
- Barca, F. (2009), *An agenda for a reformed cohesion policy: A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy, Brussels: European Commission.
- Checkel, J.T. (1999), "Social Construction and Integration", *Journal of European Public Policy*, 6(4): 545-560.
- Dinan, D. (1994), *Ever Closer Union? An Introduction to the European Community*, London: Macmillan Press.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2014), Έκτη Έκθεση για την Οικονομική, Κοινωνική και Εδαφική Συνοχή, Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2016), *Επένδυση σε περιφέρειες και πόλεις: Πολιτική συνοχής της Ε.Ε. 2014-2020*, γενική παρουσίαση Powerpoint για την πολιτική συνοχής της Ε.Ε. 2014-2020. https://ec.europa.eu/regional_policy/el/information/publications/presentations/2016/investing-in-regions-and-cities-eu-cohesion-policy-2014-2020, τελευταία πρόσβαση στις 04.02.2019.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2018α), *Ανακοίνωση της Επιτροπής: Ένας σύγχρονος προϋπολογισμός για μια Ένωση που προστατεύει, ενδυναμώνει και υπερασπίζεται τους πολίτες της: το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο για την περίοδο 2021-2027*, COM(2018)321 της 2.5.2018, Βρυξέλλες.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2018β), *Πρόταση: Κανονισμός Του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τον καθορισμό κοινών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο+, το Ταμείο Συνοχής και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας, και δημοσιονομικών κανόνων για τα εν λόγω Ταμεία και για το Ταμείο Ασύλου και Μετανάστευσης, το Ταμείο Εσωτερικής Ασφάλειας και το Μέσο για τη Διαχείριση των Συνόρων και των Θεωρήσεων*, COM(2018)375 της 29.5.2018, Βρυξέλλες.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2018γ), *Πρόταση: Κανονισμός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο+ (ΕΚΤ+)*, COM(2018)382 της 30.5.2018, Βρυξέλλες.

- Ευρωπαϊκή Επιτροπή - Γενική Διεύθυνση Περιφερειακής Πολιτικής και Αστικής Ανάπτυξης (2018δ), *Προτάσεις για τον εκσυγχρονισμό και τη μεταρρύθμιση της πολιτικής συνοχής μετά το 2020*, *Raportura*, 65: 12-17.
- Haas, J., Rubio, E. and Schneemelcher, P. (2018), “The MFF proposal: what’s new, what’s old, what’s next?”, Policy Brief, Paris and Berlin: Jacques Delors Institute, 21 May.
- Hooghe, L. (1996), “Building a Europe With the Regions: The Changing Role of the European Commission”, in: Hooghe L. (ed.), *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*, Oxford: Oxford University Press.
- Howlett, M. and Cashore, B. (2009), “The Dependent Variable Problem in the Study of Policy Change: Understanding Policy Change as a Methodological Problem”, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 11(1): 33-46.
- KPMG Central and Eastern Europe (2016), “EU Funds in Central and Eastern Europe: Progress Report 2007-2015”. <https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/pdf/2016/06/EU-Funds-in-Central-and-Eastern-Europe.pdf>, τελευταία πρόσβαση στις 27.03.2019.
- Majone, G. (1989), *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*, New Haven (Conn.): Yale University Press, p.p. 158-159.
- Majone, G. (1993), “The European Community Between Social Policy and Social Regulation”, *Journal of Common Market Studies*, 31(2): 153-70.
- Parry, M. and Sapała, M. (2018), “2021-2027 Multiannual Financial Framework and new own resources; Analysis of the Commission’s proposal”, *European Parliamentary Research Service*, Brussels: European Parliament, July.
- Peters, G. (2012), *Institutional Theory in Political Science: The “New Institutionalism”*, Third Edition, London: Pinter.
- Pierson, P. (2000), “Increasing returns, path dependence, and the study of politics”, *American Political Science Review*, 94: 251-67.
- Pierson, P. and T. Skocpol (2002), “Historical Institutionalism in Contemporary Political Science”, in: Katzelson I. and Milner H. V, (eds.), *Political Science: State of the Discipline*, New York: Norton.
- Πετράκος, Γ. και Ψυχάρης, Γ. (2004), *Περιφερειακή Ανάπτυξη στην Ελλάδα*, Αθήνα: Κριτική.

Smyrl, M. (1998), “When (and How) Do the Commission’s Preferences Matter?”, *Journal of Common Market Studies*, 36(1): 79-100.

Streeck, W. and Thelen, K. (2005), “Introduction: institutional change in advanced political economies”, in: Streeck W. and Thelen K., (eds.), *Beyond continuity: institutional change in advanced political economies*, Oxford: Oxford University Press.

***Γιώργος Ανδρέου**, Επίκουρος καθηγητής, Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης, gioandreou@polsci.auth.gr.

«Η πολιτική έρευνας και τεχνολογίας της Ε.Ε. στο νέο Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο. Βασικά στοιχεία και προοπτικές»

Χαράλαμπος Χρυσομαλλίδης*, Διδάκτωρ, Εθνικό Κέντρο
Τεκμηρίωσης, Εθνικό Ίδρυμα Ερευνών

Περίληψη

Η χρηματοδότηση αποτελεί διαχρονικά το βασικό στοιχείο της κοινοτικής πολιτικής για την έρευνα και την τεχνολογία, ήδη από τη δεκαετία του '80 που θεσμοθετήθηκαν τα Προγράμματα Πλαίσιο της Ε.Ε., καθώς κατά κύριο λόγο η κοινοτική πολιτική αφορά σε χρηματοδότηση ερευνητικών έργων. Μάλιστα, από το 2000 η Ε.Ε. έχει αναβαθμίσει τον συγκεκριμένο τομέα δημόσιας πολιτικής στην πολιτική ημερήσια διάταξή της, εντάσσοντάς τον στις αναπτυξιακές της στρατηγικές, στην προσπάθεια να καταστεί η ευρωπαϊκή οικονομία πιο «έξυπνη» και η ευρωπαϊκή παραγωγή με υψηλότερη ένταση τεχνολογίας. Το άρθρο αναλύει τις βασικές πτυχές της πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την έρευνα, την τεχνολογία και την καινοτομία μέχρι σήμερα, παρουσιάζοντας τα κύρια σημεία των προτάσεων για τη συγκεκριμένη πολιτική στην προγραμματική περίοδο 2021-2027. Τέλος, στο άρθρο γίνεται μια προσπάθεια ανάλυσης του βαθμού επίδρασης της κοινοτικής πολιτικής στα επιμέρους κράτη μέλη της Ε.Ε., στις δημόσιες πολιτικές τους και στα εθνικά συστήματα καινοτομίας.

ΛΕΞΕΙΣ-ΚΛΕΙΔΙΑ: έρευνα - τεχνολογία - καινοτομία, δημόσια πολιτική, Ε.Ε., Πρόγραμμα «Ορίζοντας Ευρώπη», Ελλάδα

“EU research, technology and innovation policy in the Multiannual Financial Framework 2021-2027. Facts and trends”

Charalambos Chrysomalidis, *PhD., National Documentation Centre, National Hellenic Research Foundation*

Abstract

Funding is the core activity of EU contemporary public policy in the areas of research, technology and innovation (RTI), since the introduction of Framework Programmes (FP) in the early 1980s, as it is traditionally focused on one main aspect of relevant public policy, namely project funding. The discussion

on EU RTI policy has been intensified and deepened, as EU has upgraded research, technology and innovation sector in its policy agenda, trying to contribute to European economy's transformation into a "smarter" and more knowledge-intensive pattern. For that purpose, EU, has included research and innovation prominently in its growth strategies, since 2000, both in Lisbon Strategy and Strategy "Europe 2020". On this ground, the paper highlights aspects of EU RTI policy until now, as well as towards the next Multiannual Financial Framework, 2021-2027, according to Commission's proposal and all relevant developments, so far, referring also to the (potential) impact that EU RTI policy has had (may have) on member states, and more particularly on Greece.

KEY-WORDS: Research - technology - innovation, public policy, EU, Programme "Horizon Europe", Greece

1. Εισαγωγή και θεωρητικό πλαίσιο

Στη διεθνή βιβλιογραφία και σε θεωρητικό επίπεδο, η θέση σύμφωνα με την οποία «οι δαπάνες για την επιστημονική και τεχνολογική έρευνα θα πρέπει να προσανατολιστούν καλύτερα σε ευρωπαϊκό επίπεδο, με νέες προτεραιότητες και καλύτερο συντονισμό των εθνικών ερευνητικών πολιτικών, προκειμένου να βελτιωθεί η αποτελεσματικότητα των μέτρων και των αποτελεσμάτων σε αυτή τη στρατηγική περιοχή» (Caracostas και Muldur, 2007: 197) είναι σχετικά διαδεδομένη. Σε κάθε περίπτωση πάντως, το «τεκμήριο αρμοδιότητας» βαρύνει την Ε.Ε., καθώς η δικαιολόγηση της προτίμησης υπέρ του κεντρικού επιπέδου άσκησης πολιτικής -στη βάση της αποδοτικότητας και της διατήρησης της αρχής της επικουρικότητας- πρέπει να γίνεται από την κοινοτική πλευρά (Χρυσόχοου, 2003).

Για τον έλεγχο του βέλτιστου επιπέδου άσκησης της ερευνητικής και τεχνολογικής πολιτικής, μπορεί να αξιοποιηθεί μεθοδολογικά η προσέγγιση του δημοσιονομικού ομοσπονδισμού (fiscal federalism)¹. Σύμφωνα με αυτή, η οικονομική λογική για τη συγκέντρωση προκύπτει από την επιλογή των ωφελειών που συνεπάγεται η άσκηση μιας πολιτικής κεντρικά σε όρους αποδοτικότητας, μέσω της εσωτερίκευσης των σχετικών εξωτερικοτήτων και των οικονομιών κλίμακας, καθώς και την αποφυγή γεωγραφικών στρεβλώσεων κατά την κατανομή των πόρων. Έτσι όμως προκύπτουν πρακτικά και απώλειες, λόγω της αυξανόμενης απόστασης μεταξύ του επιπέδου λήψης αποφάσεων και των επιθυμιών ή των συμφερόντων των εμπλεκόμενων μερών και του κόστους προσαρμογής που προκύπτει από την καταστρατήγηση των προτιμήσεων, την υπερβολική ομοιομορφία και την όξυνση του έμμεσου δημοκρατικού ελλείμματος (Brennan and Buchanan, 1980).

Αντίστοιχα στην κοινοτική περίπτωση, η πιθανή μεταφορά αρμοδιότητας από το εθνικό στο κοινοτικό επίπεδο πρέπει να στηρίζεται σε κριτήρια που έχουν να κάνουν με τη σύγκλιση των προτιμήσεων των κρατών μελών στην αντιμετώπιση ενός κοινού ζητήματος, την ύπαρξη εξωτερικότητων από την κεντρικότερη άσκηση της πολιτικής (ή την ύπαρξη σημαντικών διαχύσεων, αν εφαρμόζεται αποκεντρωμένη άσκηση πολιτικής), την επίτευξη οικονομικών κλίμακας και τη δυνατότητα σύνδεσης με άλλες πολιτικές της Ε.Ε. μέσω των οικονομικών φάσματος (Shah, 1994 · Schmitter, 1998 · Pollack, 2000 · Borzel, 2005).

Αντίστροφα, η ύπαρξη διαφορετικών προτιμήσεων και η ανάγκη ανταπόκρισης σε αυτές οδηγεί στην αποκεντρωμένη λύση, εκτός κι αν οι διακυβευόμενες εξωτερικότητες είναι εξαιρετικά σημαντικές. Γενικά στην περίπτωση της Ε.Ε. οι προτιμήσεις των εμπλεκόμενων μερών (δηλαδή των κρατών μελών) είναι δύσκολο πλέον να συγκλίνουν –αν δεν διαφέρουν όλο και περισσότερο– εξαιτίας των διευρύνσεων που έλαβαν χώρα τη δεκαετία του '00, ενώ και οι διαμορφωτές μιας πολιτικής που βρίσκονται σε επίπεδο κάτω από το κεντρικό ή ομοσπονδιακό μπορεί να έχουν καλύτερη γνώση για τα ζητήματα των πολιτών, όντας σε θέση να τα αντιμετωπίζουν με καλύτερο τρόπο (Kerber, 2005).

Όσον αφορά την έρευνα, αυτή διαθέτει στοιχεία και χαρακτηριστικά που την καθιστούν σε απόλυτα δεοντολογικούς όρους ένα παγκόσμιο δημόσιο αγαθό (Falk et al., 2010), με τη θέση αυτή να υπονοεί την ανάγκη μεταφοράς αρμοδιότητας –ως προς την άσκηση της αντίστοιχης πολιτικής– από το περιφερειακό στο πλέον κεντρικό επίπεδο ή από το εθνικό στο υπερεθνικό. «Το άριστο επίπεδο άσκησης της ερευνητικής πολιτικής είναι το κεντρικό, το 'ομοσπονδιακό', το κοινοτικό. Και τούτο διότι η έρευνα αποτελεί όχι μόνο κλασικό 'δημόσιο αγαθό', λόγω της διαφοράς κοινωνικού και ιδιωτικού οφέλους και του στοιχείου αβεβαιότητας το οποίο είναι έμφυτο στην ίδια την έννοια της γνώσης, αλλά και δημόσιο αγαθό με έντονη την παρουσία εξωτερικών οικονομικών, που μόνο το κεντρικότερο δυνατό επίπεδο μπορεί να ενσωματώσει» (Μητούς, 2007: 82). Βασικό επιχείρημα των αναλυτών που υποστηρίζουν αυτή τη θέση είναι ότι, σε όλα τα ομοσπονδιακού τύπου κράτη, η πολιτική έρευνας ασκείται στο κεντρικό επίπεδο, προκειμένου να αξιοποιούνται τα πλεονεκτήματα του κεντρικού συντονισμού και οργάνωσης της πολιτικής.

Η άσκηση της ερευνητικής πολιτικής σε κεντρικότερο επίπεδο θα ενίσχυε περισσότερο από ό,τι σήμερα τις διεθνείς ερευνητικές συνεργασίες, τη δημιουργία ισχυρότερων πόλων αριστείας και θα καθιστούσε τους ευρωπαϊκούς ερευνητικούς φορείς ικανούς για συμμετοχή σε ερευνητικά έργα πιο υψηλής προστιθέμενης αξίας σε όρους μεγέθους, πολυπλοκότητας και πρωτοτυπίας. Παράλληλα, θα αποτρεπόταν ο κατακερματισμός και οι αλληλοεπικαλύψεις της ερευνητικής προσπάθειας, με αποτέλεσμα την αποδοτικότερη διαχείριση των διατιθέμενων πόρων και την καλύτερη αξιοποίηση της διευρυμένης δεξαμενής γνώσης (Falk et al., 2010). Η

ενεργητικότερη κοινοτική ανάμιξη στα ζητήματα της έρευνας και της γνώσης θα συνέβαλε επίσης στην ενίσχυση του γνωσιακού επιπέδου πανευρωπαϊκά, γεγονός ιδιαίτερης σημασίας για τους επενδυτές που αναζητούν διεθνώς την εγκατάσταση των δραστηριοτήτων τους, σε εκείνο το χώρο που θα τους εξασφαλίζει τα απαραίτητα συγκριτικά πλεονεκτήματα έντασης γνώσης.

Ένα ακόμα επιχείρημα υπέρ της κεντρικότερης άσκησης της πολιτικής –που όμως δεν προϋποθέτει την πλήρη μεταφορά αρμοδιοτήτων από το εθνικό στο κοινοτικό επίπεδο- είναι, ότι οι πολιτικές που ρυθμίζουν, συντονίζουν ή ελέγχουν τις αγορές διάθεσης τεχνολογίας (π.χ. διάθεση και αγορά αδειών χρήσης) είναι πιο αποτελεσματικές όταν αναπτύσσονται και εφαρμόζονται από μεγάλες χώρες, όπως οι Η.Π.Α. ή ενώσεις κρατών, όπως η Ε.Ε. Οι πολιτικές αυτές απαιτούν τη συνεργασία μεταξύ του εθνικού και υπερεθνικού επιπέδου, ενώ τα μέτρα που λαμβάνονται σε μια χώρα, όπως οι Η.Π.Α., επηρεάζουν τα διεθνή πρότυπα.

Κάτι αντίστοιχο θα μπορούσε να συμβεί και στην περίπτωση που η Ε.Ε. εφαρμόζε μια αντίστοιχη κεντρικά οριζόμενη πολιτική, η οποία θα προϋπόθετε την εναρμόνιση των σχετικών εθνικών μέτρων, απαλείφοντας τις διαφοροποιήσεις μεταξύ των κρατών μελών. Επιπλέον μεμονωμένες χώρες, όπως οι ευρωπαϊκές, που διαθέτουν σημαντικές ερευνητικές υποδομές και ανεπτυγμένα ερευνητικά συστήματα χάνουν από το σχετικά περιορισμένο μέγεθος της αγοράς τεχνολογίας τους, με συνέπεια να μην εκμεταλλεύονται στο έπακρο το επιστημονικό και μηχανικό (engineering) δυναμικό τους. Με την περαιτέρω διεθνοποίηση της σχετικής αγοράς, τα όρια της εθνικής πολιτικής δυνητικά θα στενέψουν και σε ένα τέτοιο ενδεχόμενο αυτή θα πρέπει να επικεντρωθεί στον τρόπο, με τον οποίο οι δρώντες θα επωφεληθούν από την ανάπτυξη της αγοράς διάθεσης τεχνολογιών, όντας δεκτικοί στην τεχνολογία που παράγεται εκτός των συνόρων τους (Arora et al., 2001).

Συνεπώς, η δημόσια πολιτική για την έρευνα και την τεχνολογία θα μπορούσε θεωρητικά να ασκείται με ένα πιο άμεσο τρόπο στο υπερεθνικό επίπεδο, ώστε να αντιμετωπιστούν τα μειονεκτήματα που προκαλούνται από τη διενέργεια ερευνητικής δραστηριότητας μικρής κλίμακας σε πολλούς επιστημονικούς χώρους. Οι Ritzen και Soete (2011) προτείνουν μέχρι και την ύπαρξη μιας Κοινής Ερευνητικής Πολιτικής, στα πρότυπα της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής, ώστε να είναι δυνατή η μείωση του κόστους επιλογής και αξιολόγησης ερευνητικών προτάσεων, η επίτευξη ερευνητικής εξειδίκευσης υψηλής ποιότητας και η εν γένει αποκόμιση πλεονεκτημάτων που θα προσέφερε μια περισσότερο ευρωπαϊκή δράση έρευνας και τεχνολογίας, λόγω κλίμακας.

Παρόλα αυτά, οι ωφέλειες από την ενίσχυση της πολιτικής για την έρευνα δεν είναι δεδομένες, εύκολα μετρήσιμες και χρονικά άμεσες, λόγω της φύσης και των εγγενών χαρακτηριστικών της, με συνέπεια να παρατηρείται αναβλητικότητα ή υστέρηση στην πραγματική αναβάθμιση αυτού του τομέα τόσο στο εθνικό επί-

πεδο (για κάποιες χώρες), όσο και στο υπερεθνικό. Αυτό γίνεται πιο έντονο, όταν υπάρχει η περίπτωση εμφάνισης και ανάπτυξης ανταγωνισμού μεταξύ των διαφορετικών εθνικών συστημάτων σε όρους δικαιοδοσίας (νομοθεσίας), ρύθμισης και θεσμών, αλλά και όταν η πραγματοποιούμενη έρευνα σε εθνικό επίπεδο συνδέεται άμεσα με αντίστοιχα παραγωγικά ή άλλα συγκριτικά πλεονεκτήματα.

Πάντως, σε θετικό επίπεδο πρέπει να εξετασθεί η σχετική αποτελεσματικότητα των δυο επιπέδων –το κοινοτικό επίπεδο θα είναι πιο αποτελεσματικό, αν τα οφέλη από τις οικονομίες κλίμακας είναι μεγαλύτερα του κόστους που προκύπτει από τη μη σύγκλιση των εθνικών προτιμήσεων– και αν ο υπάρχων συντονισμός των εθνικών πολιτικών (με τη διατήρηση της αρμοδιότητας στο εθνικό επίπεδο) δεν επαρκεί για την αποκόμιση των καλύτερων δυνατών αποτελεσμάτων (Falk et al., 2010). Κρίνοντας από την υφιστάμενη κατανομή αρμοδιοτήτων, τουλάχιστον η πρώτη συνθήκη δεν ικανοποιείται στην περίπτωση της έρευνας για κάθε κράτος μέλος χωριστά (αν και ισχύει για την Ε.Ε. ως σύνολο), καθώς η Ε.Ε. δεν είναι μια πολιτική ομοσπονδία κι άρα οι εθνικές προτιμήσεις και τα συμφέροντα συνεχίζουν να παίζουν σημαντικό ρόλο, καθορίζοντας τις σχετικές εξελίξεις.

Παρόλα αυτά, η διαδικασία της ευρωπαϊκής ενοποίησης δεν προχωρά μόνο μέσα από μεγάλα ορόσημα, αλλά και μέσω της εξέλιξης επιμέρους πολιτικών (every-day policy-making), στις οποίες εμπλέκονται πιο εύκολα κι ενεργά τα συμφέροντα και οι διάφοροι δυνητικοί δρώντες (Mazey and Richardson, 1999). Ο εμπλουτισμός και η ουσιαστική αξιοποίηση του Ευρωπαϊκού Χώρου Έρευνας (EXE) με τρόπο που θα αναβαθμίσει το ρόλο της Ε.Ε. στην άσκηση της ερευνητικής και τεχνολογικής πολιτικής και πέρα του σημερινού, αυστηρά χρηματοδοτικού πλαισίου, παράλληλα με τις εθνικές προτιμήσεις και την αυτονομία των εθνικών πολιτικών έρευνας και τεχνολογίας μπορεί να συμβάλλει σε αυτή τη διαδικασία, αποφέροντας πλεονεκτήματα και ωφέλειες στην παραγόμενη έρευνα στην Ευρώπη, αλλά και ευρύτερα στην οικονομία και την κοινωνία (European Commission, 2012).

Σε αυτό το πλαίσιο, από τη στιγμή που η άσκηση δημόσιας πολιτικής στον τομέα της έρευνας και τεχνολογίας δεν γίνεται κεντρικά στο υπερεθνικό επίπεδο, όπως θα προέβλεπε δυνητικά μια ανάλυση δεοντολογικού τύπου, η Ε.Ε. υποκαθιστά τη συγκεκριμένη «αδυναμία» της με δυο άλλες υπο-βέλτιστες επιλογής πολιτικής: α) την όλο και ευρύτερη χρηματοδότηση της έρευνας και τεχνολογίας από τον κοινοτικό προϋπολογισμό (τόσο σε όρους δαπάνης, όσο και σε όρους επιστημονικών και τεχνολογικών θεματικών που υποστηρίζονται) και β) την ουσιαστικότερη εφαρμογή και λειτουργία του EXE με οριακά συντονιστικά χαρακτηριστικά από το υπερεθνικό επίπεδο προς το εθνικό. Στο παρόν άρθρο αναλύεται –βάσει και του περιεχομένου του ειδικού τεύχους του Περιοδικού *Περιφέρεια*– το πρώτο σκέλος της τρέχουσας κοινοτικής δραστηριότητας στον τομέα της έρευνας, δηλαδή η χρηματοδότηση από τον κοινοτικό προϋπολογισμό, μέσα από τα Προγράμματα Πλαι-

σιο (ΠΠ), ενώ γίνεται εισαγωγική αναφορά στις προοπτικές του συγκεκριμένου τομέα εντός του επόμενου Πολυετούς Δημοσιονομικού Πλαισίου (ΠΔΠ) 2021-2027.

Η διάρθρωση του άρθρου είναι η ακόλουθη: καταρχάς γίνεται αναφορά στις βασικές πτυχές της σύγχρονης πολιτικής της Ε.Ε. για την έρευνα και την τεχνολογία, αποδίδοντας ιδιαίτερη έμφαση στο χρηματοδοτικό σκέλος και την προκήρυξη ερευνητικών έργων από πλευράς της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Ακολούθως αναλύεται η επίδραση της κοινοτικής δράσης έρευνας και τεχνολογίας στο εθνικό επίπεδο, δίνοντας έμφαση στην ελληνική περίπτωση. Το άρθρο καταλήγει σε μια περιγραφή των προτάσεων της Επιτροπής για το περιεχόμενο της πολιτικής της Ε.Ε. στον τομέα της έρευνας και τεχνολογίας την προγραμματική περίοδο 2021-2027.

2. Βασικές πτυχές της πολιτικής έρευνας και τεχνολογίας της Ε.Ε.

Η χρηματοδότηση αποτελεί τη βασική δραστηριότητα της Ε.Ε. στον τομέα έρευνας και τεχνολογίας, συνεπώς η κοινοτική πολιτική ταυτίζεται ουσιαστικά σε σημαντικό βαθμό με τη διενέργεια και χρηματοδότηση ερευνητικών έργων. Η σύγχρονη πολιτική της Ε.Ε. για την έρευνα και τεχνολογία συγκροτήθηκε στις αρχές της δεκαετίας του '80 με τη θέσπιση των ΠΠ. Πρακτικά, η δράση της Ε.Ε. καλυπτόταν σύμφωνα με τη δεύτερη παράγραφο του άρθρου 3b της Συνθήκης της Ε.Ε. από την αρχή της επικουρικότητας και την ανάγκη επίτευξης «ευρωπαϊκής προστιθέμενης αξίας», με την έννοια ότι κάθε έργο που χρηματοδοτείται πρέπει να υλοποιείται κατόπιν συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών, καθώς η οργάνωση, διοίκηση και λειτουργία του δεν μπορεί να επιτευχθεί πιο αποδοτικά με εθνικά μέσα. Με άλλα λόγια, η δραστηριότητα της Ε.Ε. ήταν άτυπα συμπληρωματική των αντίστοιχων εθνικών πρωτοβουλιών. Στη Συνθήκη της Λισαβόνας προβλέφθηκε ρητά, ότι ο συγκεκριμένος τομέας εντάσσεται στους τομείς συντρέχουσας αρμοδιότητας, με την Ε.Ε. να «... έχει αρμοδιότητα να αναλαμβάνει δράσεις, ιδίως όσον αφορά τον καθορισμό και την εφαρμογή των προγραμμάτων, χωρίς η άσκηση της αρμοδιότητας αυτής να κωλύει την άσκηση των αρμοδιοτήτων των κρατών μελών» (άρθρο 4, παράγραφος 3).

Ουσιαστικά από τη δεκαετία του '80, οπότε και θεσμοθετήθηκε το Πρόγραμμα Πλαίσιο, αυτό αποτέλεσε το βασικό χρηματοδοτικό εργαλείο της Ε.Ε. και μέσο ενθάρρυνσης της συνεργασίας μεταξύ επιχειρήσεων, ερευνητικών φορέων και λοιπών παραγωγών γνώσης, ανεξαρτήτως εθνικής προέλευσης, συμπεριλαμβάνοντας το σύνολο των ανταγωνιστικών κοινοτικών ερευνητικών προκηρύξεων κι έργων (project funding). Το Πρόγραμμα Πλαίσιο δεν αποσκοπεί στην προσθήκη ενός ακόμη προγράμματος χρηματοδότησης της έρευνας που θα λειτουργεί προσθετικά στα αντίστοιχα εθνικά προγράμματα. Στην ουσία όμως, η μέχρι σήμερα λειτουργία

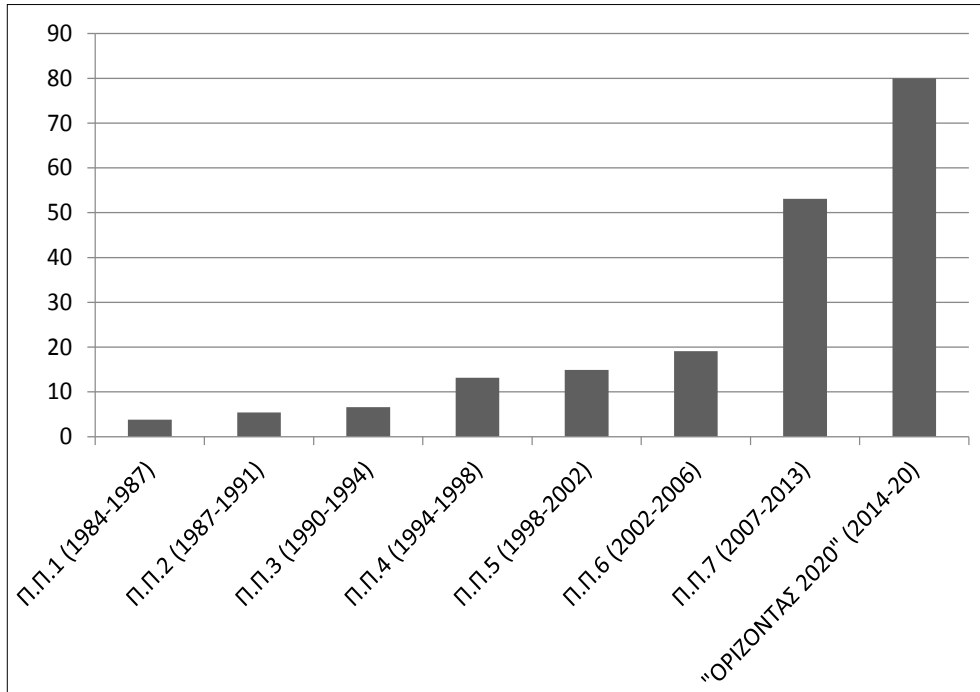
των Π.Π. δεν απέχει και πολύ από την ύπαρξη ενός ακόμη προγράμματος έρευνας, δηλαδή η Ε.Ε. δεν έχει αποφύγει –πλην εξαιρέσεων που αφορούν κυρίως μεγάλα έργα που αντικειμενικά ξεπερνούν τις δυνατότητες ενός κράτους– τη λογική των «28+1» προγραμμάτων χρηματοδότησης ερευνητικών έργων.

Σύμφωνα με τον Μητσό (2007), συνολικά, στον τομέα της έρευνας και της τεχνολογίας παρατηρείται ένα είδος πολυεπίπεδης πολιτικής, λόγω της συναρμοδιότητας των κρατών μελών και της Ε.Ε. Έτσι, η εξουσία μοιράζεται μεταξύ του κοινοτικού, του εθνικού και του περιφερειακού επιπέδου, βάσει της αρχής της επικουρικότητας, ενώ οι δρώντες που δραστηριοποιούνται σε διαφορετικά επίπεδα διακυβέρνησης αλληλεπιδρούν μεταξύ τους (Peterson, 2003). Υπό αυτό το πρίσμα υπάρχει ποικιλία αλληλεξαρτήσεων μεταξύ των διαφόρων επιπέδων, αν και πέρα από τα ζητήματα που άπτονται της χρηματοδότησης ερευνητικών έργων, τα κράτη μέλη έχουν επλέξει να εφαρμόσουν και στο συγκεκριμένο τομέα την ανοιχτή μέθοδο συντονισμού που δεν συνεπάγεται την εκχώρηση εθνικής κυριαρχίας ή αρμοδιότητας.

Την περίοδο 2007-2013 διανύθηκε η 7^η προγραμματική περίοδος με το 7^ο Πρόγραμμα Πλαίσιο (ΠΠ7). Για την περίοδο 2014-2020, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή πρότεινε να μην υπάρχει κατ' όνομα το Π.Π.8, αλλά το πρόγραμμα «Ορίζοντας 2020» που αποτελεί ουσιαστικά το επόμενο Π.Π. για την έρευνα, την τεχνολογία και την καινοτομία, ενώ αντίστοιχα το θεωρητικά 9^ο Πρόγραμμα Πλαίσιο της περιόδου 2021-2027 έχει λάβει την ονομασία Πρόγραμμα «Ορίζοντας Ευρώπη». Πριν την περίοδο 2007-2013 τα Π.Π. ήταν πενταετούς διάρκειας, η οποία δεν συμβάδιζε υποχρεωτικά με τη δημοσιονομική περίοδο. Πλέον, οι δυο περίοδοι συμπίπτουν, με συνέπεια τα Π.Π. να είναι επταετή. Ιδιαίτερα σημαντικό για την πολιτική έρευνας της Ε.Ε. είναι ότι τη δεκαετία του '00 σημειώθηκε η εμπέδωση της έρευνας και της τεχνολογίας ως της τρίτης χρηματοδοτικά σημαντικότερης κοινοτικής δράσης μετά την Κ.Α.Π. και την πολιτική για τη συνοχή στην Ευρώπη και μάλιστα με αρκετά δυναμικό τρόπο, αφού σε κάθε προγραμματική περίοδο μέχρι και σήμερα αυξάνει σταθερά το μερίδιό της στον κοινοτικό προϋπολογισμό, ενώ οι δυο μεγαλύτερες πολιτικές της Ε.Ε. παραμένουν στάσιμες και με οριακά φθίνουσα τάση.

Πιο συγκεκριμένα την περίοδο 1994-1998 ήταν η πρώτη φορά που αποφασίστηκε σημαντική αύξηση του προϋπολογισμού του Π.Π.4, διπλασιάζοντας τους σχετικούς πόρους, από τα 6,6 δισ. ECU του Π.Π.3 στα 13,2 δισ. ECU. Η αυξητική τάση των προϋπολογισμών των Π.Π. συνεχίστηκε με μεταβαλλόμενη ένταση και στις επόμενες προγραμματικές περιόδους, αφού στο Π.Π.5 (1998-2002) ο προϋπολογισμός έφτασε τα 14,9 δισ. €, την περίοδο 2002-2006 στο Π.Π.6 στα 19,1 δισ. €, το 2007-2013, δηλαδή στο Π.Π.7, τα 53,1 δισ. € και στο πρόγραμμα «Ορίζοντας 2020» για την περίοδο 2014-2020, τα σχεδόν 80 δισ. € (European Union, 2013). Η εξέλιξη της κοινοτικής χρηματοδότησης για έρευνα και τεχνολογία μέσω των προϋπολογισμών των Π.Π. απεικονίζεται στο διάγραμμα 1.

Διάγραμμα 1: Εξέλιξη των προϋπολογισμών των Π.Π. (δισ. ECU/€)



Πηγή: Guzzetti, (1995), European Commission, (2011a), http://cordis.europa.eu/guidance/fp4_en.html, <http://cordis.europa.eu/fp5/src/budget.htm>, <http://cordis.europa.eu/fp6/budget.htm>, http://ec.europa.eu/research/fp7/pdf/fp7-inbrief_en.pdf

Πέρα από το βασικό πυρήνα της πολιτικής της Ε.Ε. για την έρευνα και την τεχνολογία που προσδιορίζεται στη βάση των ΠΠ, η Ε.Ε. έχει αναλάβει σχετικές πρωτοβουλίες στο πλαίσιο της Στρατηγικής της Λισαβόνας, σε απόλυτη συνάφεια και συμφωνία με την αναβάθμιση του τομέα στην κοινοτική πολιτική ατζέντα. Οι προτεραιότητες που τέθηκαν στην Ε.Ε. από τη δεκαετία του '90 αφορούσαν την αντιμετώπιση της υστέρησης της Ευρώπης, σε όρους τεχνολογικής και παραγωγικής ανταγωνιστικότητας, επενδύσεων σε έρευνα και τεχνολογία και αξιοποίησης τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνίας (Daveri, 2002). Κρίνοντας πάντως εκ του αποτελέσματος, τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα δεν επιτεύχθηκαν μέσα στη δεκαετία του '00, ενώ και η εφαρμογή των συμφωνηθέντων ή των καλών πρακτικών που προέκυπταν μέσα από την πρακτική της ανοιχτής μεθόδου συντονισμού ήταν σχετικά αποσπασματική. Παρόλα αυτά, η Στρατηγική της Λισαβόνας ήταν η σημαντικότερη ένδειξη της αναβάθμισης της πολιτικής για την έρευνα και την τεχνολογία στην κοινοτική πολιτική ημερήσια διάταξη.

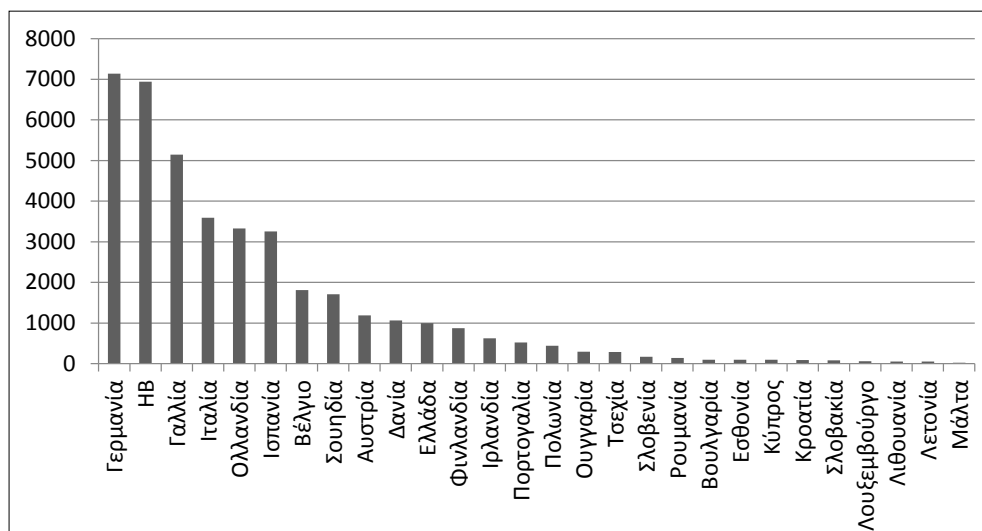
Λαμβάνοντας υπόψη την παραπάνω ανάλυση, θα μπορούσε συνολικά να υποστηριχθεί, ότι η σύγχρονη κοινοτική πολιτική είναι μια σχετικά μονομερής πολιτική, αφού υλοποιείται κυρίως στη βάση του χρηματοδοτικού της σκέλους, με περιορισμένες πρωτοβουλίες ρυθμιστικού και συντονιστικού χαρακτήρα.

3. Επίδραση των κοινοτικών δράσεων στο εθνικό επίπεδο

Παρά τις συνεχείς αυξήσεις των κοινοτικών πόρων, οι εθνικές δράσεις και πολιτικές συνεχίζουν να κυριαρχούν στο ευρωπαϊκό ερευνητικό γίγνεσθαι (Μητούς, 2007), όμως ακόμα κι έτσι η επίδραση που έχει η κοινοτική δράση επί των εθνικών πολιτικών και συστημάτων ποικίλει και εξαρτάται από το σημείο εκκίνησης της εγχώριας ερευνητικής πολιτικής, παραγωγής κ.λπ. Το σύνολο των δράσεων της Ε.Ε. μπορεί να μην είναι –σε σχετικούς όρους– ιδιαίτερα μεγάλο, όμως στα κράτη μέλη όπου η εθνική χρηματοδότηση για έρευνα και τεχνολογία είναι ανεπαρκής, η επίδραση των κοινοτικών κονδυλίων είναι σημαντική (Boekholt et al., 2000). Παρατηρείται δηλαδή μια αντιστρόφως ανάλογη σχέση μεταξύ της σημασίας της κοινοτικής χρηματοδότησης για τα κράτη μέλη και του βαθμού ανάπτυξης και ωρίμανσης της εθνικής τους πολιτικής. Με άλλα λόγια, στις περιπτώσεις των κρατών μελών που η έρευνα δεν αποτελεί ιδιαίτερη προτεραιότητα, η σημασία των κοινοτικών κονδυλίων εκδηλώνεται από την ουσιαστική απουσία εναλλακτικών εθνικών πηγών χρηματοδότησης, από τη δυσανάλογα υψηλή –για το μέγεθος της εγχώριας ερευνητικής κοινότητας– συμμετοχή των ερευνητών στα κοινοτικά προγράμματα, ενώ η επίδραση της ερευνητικής πολιτικής της Ε.Ε. είναι πιθανό να μην περιορίζεται στο χρηματοδοτικό σκέλος, αλλά να έχει και ποιοτικές προεκτάσεις, όπως θα αναφερθεί αναλυτικότερα παρακάτω.

Συνεπώς, όσον αφορά τους πόρους που λαμβάνουν τα κράτη μέλη από τα ΠΠ, η κοινοτική χρηματοδότηση για έρευνα και τεχνολογία δεν κατευθύνεται υποχρεωτικά –μέσω των προκηρυγμένων ερευνητικών έργων και σε σχετικούς όρους– προς εκείνα τα κράτη μέλη που εμφανίζουν υψηλότερη παραγωγή έρευνας ή έχουν μεγαλύτερη ερευνητική παράδοση. Αντίθετα, χώρες με σχετικά υστερούντα συστήματα έρευνας, όπως η Ελλάδα, διεκδικούν κονδύλια με αξιώσεις (Διάγραμμα 2) και συμμετέχουν σε πολλά συνεργατικά έργα, τόσο ως συνεργαζόμενα μέρη, όσο κι ως συντονιστές, ενισχύοντας τις δικτυώσεις τους με το εξωτερικό κι αναβαθμίζοντας την ποιότητα της εγχώρια διενεργούμενης έρευνας (Protogerou et al., 2013). Μάλιστα, τα κοινοτικά κεφάλαια προς την Ελλάδα, την Πορτογαλία και την Ιρλανδία ήταν από τη δεκαετία του '90 υψηλότερα από την αντίστοιχη εθνική συμμετοχή στον κοινοτικό προϋπολογισμό. Η εικόνα αυτή ενισχύεται περαιτέρω αν ληφθούν υπόψη οι χρηματοδοτήσεις για έρευνα και τεχνολογία από τα Διαρθρωτικά Ταμεία της Ε.Ε. στο πλαίσιο της πολιτικής για τη συνοχή που κινητοποιούν έμμεσα και την εθνική χρηματοδότηση υπέρ του τομέα της έρευνας.

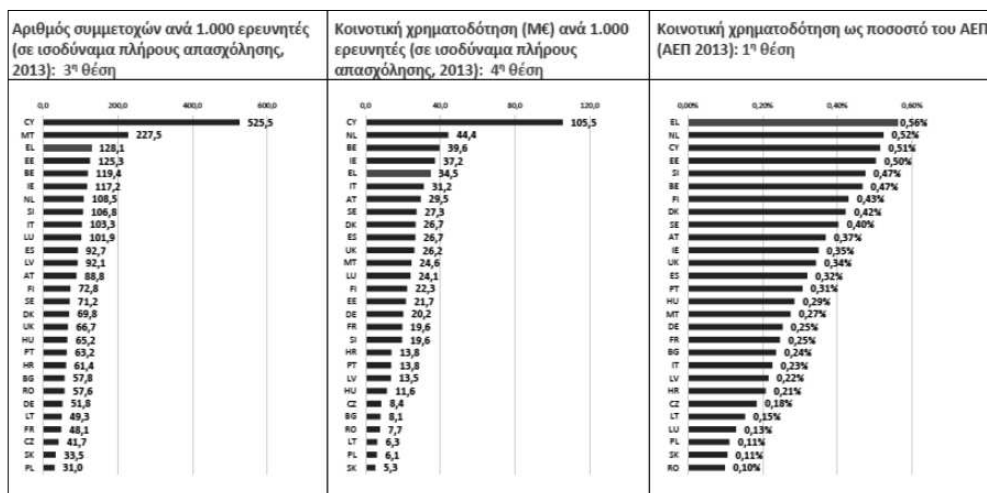
Διάγραμμα 2: Χρηματοδότηση από έργα του ΠΠ7 ανά κράτος μέλος



Πηγή: Fresco et al. (2015)

Συνολικά, η παρουσία των ελληνικών ερευνητικών φορέων στα Π.Π. καταγράφεται ως θετική, στη βάση των υψηλών επιδόσεων συμμετοχής και χρηματοδότησης σε διεθνικά ανταγωνιστικά ερευνητικά έργα σε διαδοχικά Προγράμματα Πλαίσιο (βλ. ενδεικτικά διάγραμμα 3).

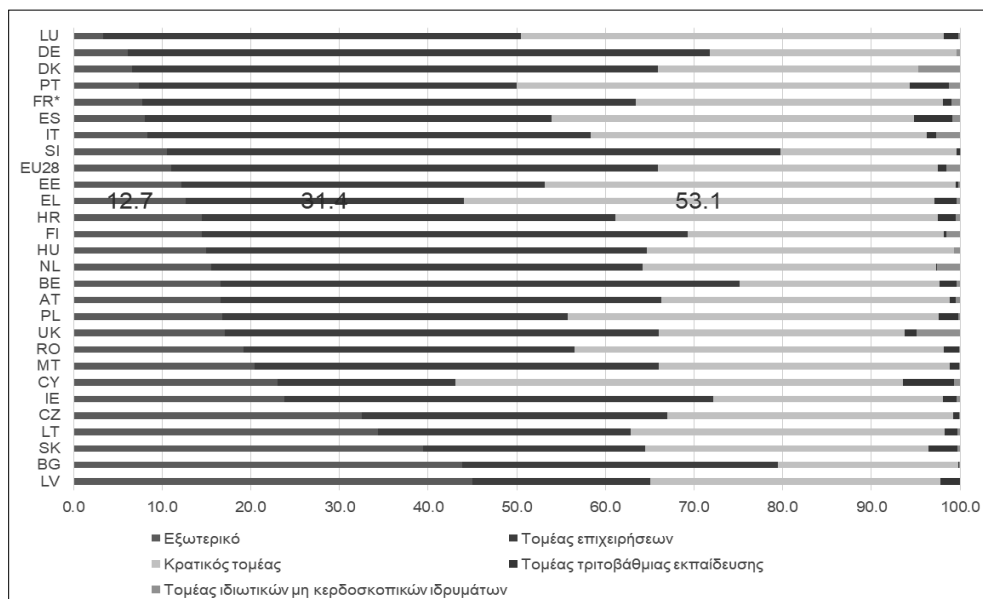
Διάγραμμα 3: Η θέση της Ελλάδας στο 7ο ΠΠ, βάσει σχετικών μεγεθών



Πηγή: ΕΚΤ (2016)

Η σημασία των κοινοτικών χρηματοδοτήσεων από το ΠΠ προκύπτει και από την ανάλυση των στοιχείων για τις πηγές χρηματοδότησης της δαπάνης έρευνας και τεχνολογίας ή έρευνας και ανάπτυξης (E&A) στα κράτη μέλη της Ε.Ε. (διάγραμμα 4), αφού στην Ελλάδα ουσιαστικά οι πόροι από το εξωτερικό ταυτίζονται σε μεγάλο βαθμό με τις χρηματοδοτήσεις από το ΠΠ και δεν συνδέονται με ιδιωτικές άμεσες ξένες επενδύσεις (ΑΞΕ), όπως συμβαίνει σε άλλες χώρες.

Διάγραμμα 4: Χρηματοδότηση δαπάνης E&A από το εξωτερικό στα κράτη μέλη της Ε.Ε. (2016), ως % συνολικής δαπάνης



Πηγή: Eurostat (rd_e_gerdfund)

Σε περισσότερο ποιοτικούς όρους ανάλυσης της πολιτικής, όλα τα κράτη μέλη έχουν υιοθετήσει διακηρυκτικά τις πρόνοιες της ατζέντας που έχει προκύψει από τη Στρατηγική της Λισαβόνας, ενώ και οι δράσεις στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Χώρου Έρευνας (ERAnets) έχουν ενσωματωθεί σε μικρότερο ή μεγαλύτερο βαθμό στα αντίστοιχα εθνικά προγράμματα. Πιο συγκεκριμένα, τα κράτη μέλη έχουν υιοθετήσει συναφείς δράσεις είτε λόγω της σχετικής κινητοποίησης που προκάλεσε η Στρατηγική της Λισαβόνας, ενίοτε με παραλλαγές ως προς τα ακολουθούμενα μέτρα είτε συμπληρωματικά στην ήδη ακολουθούμενη εθνική πολιτική ή και πιο αυτόνομα, βασιζοντας την όποια δράση περισσότερο στις εθνικές ανάγκες.

Πρακτικά όμως, οι προτεινόμενες από τα εθνικά μεταρρυθμιστικά προγράμματα δράσεις στο πλαίσιο της Στρατηγικής της Λισαβόνας και της μετεξέλιξης της, της Στρατηγικής «Ευρώπη 2020», δεν έχουν προχωρήσει ιδιαίτερα για εσωτερι-

κούς λόγους, με συνέπεια να παρατηρείται χάσμα κατά την εφαρμογή των εξαγγελιών (σε αυτές τις περιπτώσεις συγκαταλέγεται και η Ελλάδα). Άρα, σε πραγματικούς όρους –πέρα από τους ονομαστικούς ή διακηρυκτικούς– η κοινοτική δράση επηρεάζει οριακά την αντίστοιχη εθνική, εξαιτίας της έλλειψης δεσμευτικού χαρακτήρα των αποφάσεων –με συνέπεια η εφαρμογή των όποιων σχετικών μέτρων να εξαρτάται αποκλειστικά από τη μεταρρυθμιστική διάθεση των κρατών μελών– αλλά και του μικρού χρηματοδοτικού βάρους των δράσεων ERAnets που έχουν περισσότερο συντονιστικό χαρακτήρα, ως ένα από τα εργαλεία υλοποίησης του ΕΧΕ.

Αν επικεντρώσουμε την ανάλυση για την επίδραση της κοινοτικής πολιτικής στην περίπτωση της Ελλάδας σε όρους διαμόρφωσης της αντίστοιχης εθνικής πολιτικής, αλλά και ως προς τη λειτουργία του εθνικού συστήματος έρευνας, αξίζει να σημειωθεί, ότι αυτή εντοπίζεται ήδη από τη δεκαετία του '80, την περίοδο δηλαδή που συγκροτείται το σύγχρονο ερευνητικό σύστημα της χώρας. Τότε ιδρύεται το Υπουργείο Έρευνας και Τεχνολογίας, το οποίο θα μετατραπεί το 1985 στη Γενική Γραμματεία Έρευνας και Τεχνολογίας, εισάγεται το νέο θεσμικό πλαίσιο, με τη ψήφιση του νόμου 1514/1985, ενώ το ερευνητικό σύστημα εμπλουτίζεται με τον εκσυγχρονισμό των Α.Ε.Ι. και με την ίδρυση νέων ερευνητικών κέντρων και ινστιτούτων. Την ίδια περίοδο θεσπίζεται, η σύγχρονη πολιτική έρευνας και τεχνολογίας της Ε.Ε., με την καθιέρωση των Προγραμμάτων Πλαισίου, που έχουν ιδιαίτερη σημασία, για την ελληνική ερευνητική κοινότητα, φανερώνοντας την ανυπαρξία ενός σταθερού εθνικού χρηματοδοτικού προγράμματος και την έλλειψη των αντίστοιχων εθνικών τομεακών προτεραιοτήτων που θα εξυπηρετούσαν δυνητικά τον αναπτυξιακό –οικονομικό και επιστημονικό– σχεδιασμό της χώρας (Μαραβέγιας, 2006). Έτσι, παρατηρείται το φαινόμενο, η ερευνητική παραγωγή της χώρας να καθορίζεται έμμεσα από τις θεματικές προτεραιότητες που χρηματοδοτεί η Ε.Ε., ενώ δεν σημειώνεται η σύγκλιση μιας υπάρχουσας πολιτικής προς ένα κοινοτικό μέσο. Αντίθετα, η εθνική δράση ετεροκαθορίζεται έμμεσα από την κοινοτική, τουλάχιστον αναφορικά με τη χρηματοδότηση ερευνητικών έργων (project funding), υπερβαίνοντας τα όρια της κλασικής συζήτησης περί εξευρωπαϊσμού (Μαραβέγιας και Χρυσομαλλίδης, 2011).

Επιπλέον, οι κοινοτικές δράσεις έχουν συνδράμει τόσο τα ελληνικά πανεπιστήμια, όσο και τα δημόσια ερευνητικά κέντρα στην εξασφάλιση των απαραίτητων ερευνητικών υποδομών, αλλά και στην περαιτέρω ενίσχυση του ερευνητικού ανθρώπινου δυναμικού μέσω διεθνών συνεργασιών και διεύρυνσης των δυνατοτήτων απασχόλησης των ερευνητών (Κουρτέσης, 2003), αν και είναι σαφές, ότι η Ε.Ε. δεν εμπλέκεται θεσμικά ή ρυθμιστικά στην οργάνωση των εθνικών συστημάτων έρευνας και τεχνολογίας.

Μοναδικό στοιχείο έμμεσης αλλά σαφούς επιβολής μέτρων στον τομέα της έρευνας για την Ελλάδα προέκυψε από την εφαρμογή της συνθήκης της «αιρε-

σιμότητας» (conditionality) στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής της Ε.Ε. την περίοδο 2014-2020, η οποία προτείνεται να επεκταθεί και στην περίοδο 2021-2027. Η σύνδεση της απρόσκοπτης χρηματοδότησης ενός κράτους μέλους από τα Διαρθρωτικά Ταμεία με τον προγραμματισμό και την εφαρμογή μέτρων και πολιτικών που αφορούν τον τομέα της έρευνας και τεχνολογίας, όπως η ύπαρξη ενός εθνικού πλαισίου για τους διαθέσιμους πόρους για την έρευνα, την τεχνολογία και την καινοτομία και το σχέδιο για την «έξυπνη εξειδίκευση» ανά περιφέρεια, επιβλήθηκε για πρώτη φορά. Πρέπει όμως να είναι σαφές ότι η συγκεκριμένη ρύθμιση δεν προκύπτει από την πολιτική της Ε.Ε. για την έρευνα, αλλά από την πολιτική συνοχής, αφορά όμως άμεσα τον τομέα έρευνας και τεχνολογίας.

4. Ο τομέας έρευνας και τεχνολογίας στο νέο ΠΔΠ 2021-2027

4.1 Χρηματοδότηση της έρευνας και τεχνολογίας από τον κοινοτικό προϋπολογισμό

Για την περίοδο 2021-2027 και σύμφωνα με την πρόταση της Επιτροπής για το νέο ΠΔΠ φαίνεται ότι η έμφαση της Ε.Ε. στον τομέα έρευνας και τεχνολογίας παραμένει, καθώς εξακολουθεί να είναι ο τρίτος σημαντικότερος χρηματοδοτικά τομείς, υπό την ευρύτερη θεματική ενότητα «Ενιαία Αγορά, Καινοτομία και Ψηφιακή Οικονομία» που καταλαμβάνει το 15% περίπου του συνόλου του κοινοτικού προϋπολογισμού, βάσει της αρχικής πρότασης της Επιτροπής. Η συγκεκριμένη θεματική ακολουθεί την πολιτική συνοχής που εντάσσεται στην ευρύτερη θεματική «Συνοχή και Αξίες» και την ΚΑΠ που αντίστοιχα προτείνεται να ενταχθεί στη θεματική «Φυσικοί Πόροι και Περιβάλλον». Με βάση τις προτάσεις της Επιτροπής είναι πάντως σαφής η προσπάθεια μετατόπισης των ευρωπαϊκών πόρων προς κονδύλια που σχετίζονται περισσότερο με δράσεις που συνεισφέρουν στη μακροχρόνια βελτίωση της ανταγωνιστικότητας, συνεπώς και με ενίσχυση δράσεων που άπτονται κατεξοχήν της έρευνας, της εκπαίδευσης και της ενίσχυσης της ψηφιακής οικονομίας).

Ως προς τον τομέα της έρευνας, η πρόταση της Επιτροπής αναφέρει ότι ο προϋπολογισμός του Προγράμματος «Ορίζοντας Ευρώπη» θα προσεγγίσει τα 90 δισ. €, ενώ ως νέα στοιχεία της συγκεκριμένης πολιτικής προβάλλονται η περαιτέρω υποστήριξη της ρηξικέλευθης (breakthrough) καινοτομίας με τη δημιουργία ενός Ευρωπαϊκού Συμβουλίου Καινοτομίας, κατά αντιστοιχία του καθιερωμένου και πετυχημένου πλέον Ευρωπαϊκού Συμβουλίου Έρευνας (ΕΣΕ-ERC), η προσπάθεια επίτευξης μεγαλύτερου αντίκτυπου από την ερευνητική δραστηριότητα μέσα από την προσπάθεια κάλυψης συγκεκριμένων στόχων και αποστολών (mission-oriented), αλλά και η μεγαλύτερη εμπλοκή των πολιτών, η ενίσχυση της ανοιχτότητας της επιστήμης, η προσπάθεια συμβολής εξορθολογισμού της χρηματοδότησης, ιδι-

ως της έρευνας που αξιοποιεί δημόσιους πόρους, καθώς και η μείωση του διοικητικού και γραφειοκρατικού βάρους.

Η δομή του νέου προγράμματος θα βασιστεί σε τρεις πυλώνες. *Πρώτος* αναφέρεται ο πυλώνας «Ανοιχτή επιστήμη» (25,8 δισ. €), όπου συμπεριλαμβάνονται οι δράσεις του ΕΣΕ (16,6 δισ. €), οι δράσεις Marie Sklodowska-Curie (6,8 δισ. €) και η χρηματοδότηση ερευνητικών υποδομών. *Δεύτερος* πυλώνας είναι αυτός που αφορά τις «Παγκόσμιες προκλήσεις και τη Βιομηχανική Ανταγωνιστικότητα» (52,7 δισ. €) με συστάδες δράσεων που αφορούν α) την Υγεία, β) την Ασφαλή κοινωνία χωρίς αποκλεισμούς, γ) τις Ψηφιακές τεχνολογίες και τη βιομηχανία, δ) το Κλίμα, την ενέργεια και την κινητικότητα-μεταφορές και ε) τα Τρόφιμα και τους φυσικούς πόρους, ενώ στον ίδιο πυλώνα συμπεριλαμβάνεται και η χρηματοδότηση του Κοινού Κέντρου Ερευνών της Επιτροπής (Joint Research Centre - JRC) με 2,2 δισ. €. Στον *τρίτο* πυλώνα για την «Ανοιχτή καινοτομία» (13,5 δισ. €), αντίστοιχα, περιλαμβάνεται η χρηματοδότηση θεσμών και οργανισμών, όπως το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Καινοτομίας (10,0 δισ. €) και το Ευρωπαϊκό Ινστιτούτο Καινοτομίας και Τεχνολογίας (3,0 δισ. €), καθώς και η χρηματοδότηση των ευρωπαϊκών οικονομικών συστημάτων καινοτομίας. Τέλος, οριζόντιο χαρακτήρα έχει η χρηματοδότηση των δράσεων για την ενίσχυση του ΕΧΕ, διακρίνοντας δυο κατηγορίες δράσεων, α) εκείνων που αφορούν στη διάχυση της αριστείας και β) εκείνων που αποσκοπούν στη μεταρρύθμιση και ανάπτυξη των ευρωπαϊκών συστημάτων έρευνας και καινοτομίας (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2018b)².

Επίσης, πέρα από τις εκτός Προγράμματος «Ορίζοντας Ευρώπη» χρηματοδοτικές δράσεις, όπως οι ερευνητικές δραστηριότητες EURATOM, ITER (2,4 δισ. €), προβλέπεται και η δημιουργία ενός νέου επενδυτικού μηχανισμού, Ταμείο InvestEU (3,5 δισ. €), που παρέχει εγγυήσεις της Ε.Ε. με σκοπό την κινητοποίηση δημόσιας και ιδιωτικής χρηματοδότησης με τη μορφή δανείων, εγγυήσεων, ιδίων κεφαλαίων ή άλλων εργαλείων της αγοράς που αφορούν σε στρατηγικές επενδύσεις για τη μόχλευση επενδύσεων υπερδεκαπλάσιου ύψους, σε βάθος χρόνου. Μια συνοπτική σύγκριση της δομής και των κονδυλίων μεταξύ των διαφορετικών προγραμμάτων για την έρευνα και την τεχνολογία στις προγραμματικές περιόδους 2007-2013, 2014-2020 και 2021-2027 αποτυπώνεται στον Πίνακα 1.

**Πίνακας 1: Προτεινόμενη δομή και κονδύλια Προγράμματος «Ορίζοντας Ευρώπη»,
Προγράμματος «Ορίζοντας 2020» και 7ου Προγράμματος Πλαίσιο**

Πρόγραμμα «Ορίζοντας Ευρώπη» (2021-2027)	Τρέχουσες τιμές	Πρόγραμμα «Ορίζοντας 2020» (2014-2020)	Τρέχου- σες τιμές	ΠΠ7 (2007-13)
I. Ανοικτή επιστήμη	25,8	I. Άριστη επιστήμη	27,8	
I.1 Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Έρευνας (ERC)	16,6	I.1 Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Έρευνας (ERC)	15	7,4 (Ιδέες)
I.2 Marie Curie		I.2 Μελλοντικές και αναδυόμενες τεχνολογίες (FET)	3,5	
I.3 Ευρωπαϊκές ερευνητικές υποδομές	6,8	I.3 Marie Curie	6,5	μέρος των 4,7 (Ανθρώποι)
II. Παγερμένες προκλήσεις και Βιομηχανική Ανταγωνιστικότητα	52,7	II. Βιομηχανική πρωτοπορία	20,3	Συνεργασία 1 (μέρος των 32) + CIP (3,6)
II.1 Υποστήριξη clusters	2,4	II.1 Ηγεσία σε βιομηχανικές τεχνολογίες	2,8	1,8
II.1.α Υγεία		II.1.α Τεχνολογίες πληροφορικής & επικοινωνιών	9	
II.1.β Ασφαλής κοινωνία χωρίς αποκλεισμούς	0,6	II.1.β Νανοτεχνολογία, προηγμένα υλικά, κατασκευές και διαδικασίες	4,3	
II.1.γ Ψηφιακές τεχνολογίες και βιομηχανία		II.1.γ Βιοτεχνολογία	0,6	
II.1.δ Κλίμα, ενέργεια, κινητικότητα-μεταφορές	4	II.1.δ Διάστημα	1,7	
II.1.ε Τρόφιμα και φυσικοί πόροι		II.2 Πρόσβαση σε χρηματοδότηση κινδύνων	4	

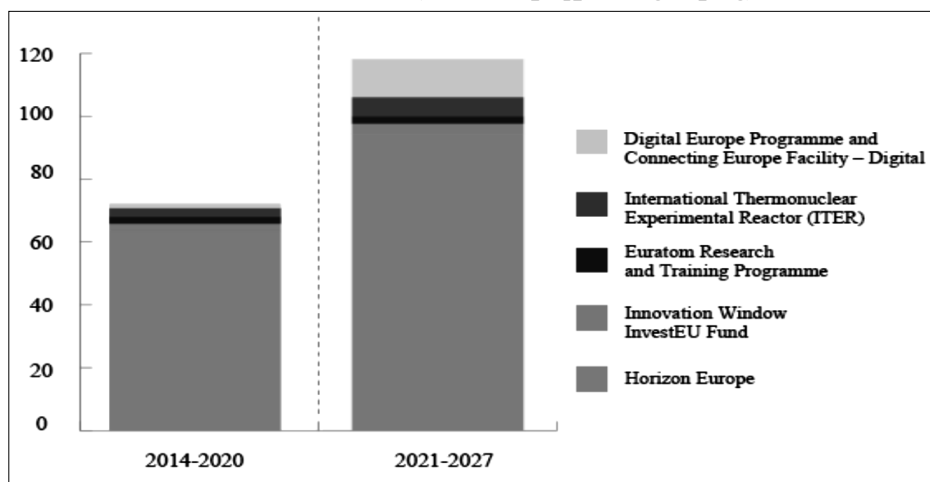
II.2 Κοινό Κέντρο Ερευνών	2,2	II.3 Καινοτομία στις ΜΜΕ	0,7	
III. Ανοικτή καινοτομία	13,5	III. Προκλήσεις της κοινωνίας	35,9	Συνεργασία 2 (μέρος των 32)
III.1 Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Καινοτομίας	10,0	III.1 Υγεία, δημογραφικές αλλαγές και ευημερία	9,1	
III.2 Ευρωπαϊκό Ινστιτούτο Καινοτομίας και Τεχνολογίας	3,0	III.2 Ασφάλεια τροφίμων, βιώσιμη γεωργία, θαλάσσια έρευνα και βιο-οικονομία	4,7	
III.3 Χρηματοδότηση των ευρωπαϊκών οικοσυστημάτων καινοτομίας	0,5	III.3 Καθαρή ασφαλή και αποδοτική ενέργεια	6,5	
		III.4 Εξυπνες, «πράσινες» και ενοποιημένες μεταφορές	7,7	
		III.5 Άρση για το περιβάλλον, αποδοτικότητα πόρων και πρώτες ύλες	3,6	
		III.6 Ασφαλείς, καινοτομικές κοινωνίες χωρίς αποκλεισμούς	4,3	
Ταμείο InvestEU	3,5	Ευρωπαϊκό Ινστιτούτο Καινοτομίας και Τεχνολογίας	1,5	1,9
ITER	2,4	Μη-πυρηνικές δράσεις του Κοινού Ερευνητικού Κέντρου	2,2	2,4
EURATOM		EURATOM	1,8	5
Σύνολο Προγράμματος «Ορίζοντας Ευρώπη»	97,9	Σύνολο Προγράμματος «Ορίζοντας 2020»	89,5	Σύνολο III7 και λοιπών δράσεων σχετικών με έρευνα, τεχνολογία, καινοτομία 55,5+5,5=61

Σημείωση: Δεν εμφανίζονται λόγω μη ύπαρξης αντιστοιχησης στο III7 μέρος των Ικανοτήτων (πλην υποδομιών 2,2)

Πηγή: European Commission (2011c), European Commission (2011b), επεξεργασία στοιχείων από http://cordis.europa.eu/fp7/home_en.html και https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-research-innovation_en.pdf

Έτσι, συνολικά στο νέο ΠΔΠ προτείνεται να διατεθούν για δράσεις ερευνητικού ενδιαφέροντος κονδύλια που προσεγγίζουν τα 100 δις.€, ενώ αν συνηλογοιστούν οι επενδύσεις για την ψηφιακή οικονομία ο προτεινόμενος προϋπολογισμός προσεγγίζει τα 120 δις. € για την περίοδο 2021-2027 (διάγραμμα 5).

Διάγραμμα 5: «Επενδύοντας στο μέλλον», ΠΔΠ 2014-2020, ΠΔΠ 2021-2027 (δισ. €, τρέχουσες τιμές)



Πηγή: European Commission (2018b)

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, από πλευράς του, θεωρεί ότι η θέσπιση του νέου ΠΔΠ αποτελεί κρίσιμο σημείο για την Ε.Ε., καθώς θα παράσχει τη δυνατότητα να υιοθετηθεί ένα κοινό και μακροπρόθεσμο όραμα και να αποφασιστούν οι μελλοντικές πολιτικές προτεραιότητες, καθώς και να δοθεί στην Ένωση η ικανότητα να τις υλοποιήσει. Έτσι, το νέο ΠΔΠ θα πρέπει να παρέχει στην Ε.Ε. τους απαραίτητους πόρους για μια σειρά τομέων (όπως π.χ. η τόνωση της βιώσιμης οικονομικής ανάπτυξης, η ενδυνάμωση των νέων, η αποτελεσματική αντιμετώπιση των προκλήσεων της μετανάστευσης, η καταπολέμηση της ανεργίας κ.λπ.), μεταξύ των οποίων περιόπτη θέση καταλαμβάνει η υποστήριξη της έρευνας και της καινοτομίας. Σε αυτό το πλαίσιο έχει ενδιαφέρον ότι η αντιπρόταση του Κοινοβουλίου κάνει λόγο για ένα προϋπολογισμό της Ε.Ε. που θα φτάνει για το Πρόγραμμα «Ορίζοντας Ευρώπη» τα 120 δις. € (αντί της πρότασης της Επιτροπής για περίπου 100 δις. €) (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 2018).

4.2 Στόχοι της νέας κοινοτικής πολιτικής για την έρευνα και την τεχνολογία

Ως γενικοί στόχοι των δράσεων που αφορούν στον τομέα της έρευνας και πιο συγκεκριμένα του Προγράμματος «Ορίζοντας Ευρώπη» αναδεικνύονται η ενδυνάμωση του επιστημονικού και τεχνολογικού υπόβαθρου και δυναμικής της Ε.Ε., η ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας της Ε.Ε. και των καινοτομικών της επιδόσεων,

καθώς και η ικανοποίηση των στρατηγικών προτεραιοτήτων της Ε.Ε. και αντιμετώπιση των παγκόσμιων προκλήσεων. Πάντως, απομένει να φανεί ποια θα είναι η περαιτέρω εξειδίκευση των προτάσεων και οι τελικές αποφάσεις γύρω από την πολιτική έρευνας και τεχνολογίας της Ε.Ε., ενώ καθώς οι προαναφερόμενοι στόχοι δεν είναι νέοι, απομένει επίσης να φανεί κατά πόσο αυτοί θα εξυπηρετηθούν καλύτερα σε σχέση με προηγούμενα ΠΔΠ.

Σε κάθε περίπτωση, το νέο Πρόγραμμα φιλοδοξεί να ικανοποιήσει προτεραιότητες που βρίσκονται σε άμεση σχέση με κοινωνικές προκλήσεις, όπως π.χ. είναι ρητά διατυπωμένες από τους Στόχους της Βιώσιμης Ανάπτυξης, τη Συμφωνία του Παρισιού για την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής κ.ά., ενώ παράλληλα στοχεύει να συμβάλλει στην κάλυψη της απόστασης που διαπιστώνεται ότι υπάρχει μεταξύ της Ευρώπης και των κύριων ανταγωνιστών της σε όρους έρευνας, τεχνολογίας και καινοτομίας. Σημαντικό στοιχείο επίσης του νέου Προγράμματος «Ορίζοντας Ευρώπη» αποτελεί και η προσπάθεια συμβολής του στην περαιτέρω υποστήριξη δημόσιων αγαθών που διακρίνονται από τη λεγόμενη ευρωπαϊκή προστιθέμενη αξία, όπως έχει συμβεί και στα προηγούμενα Προγράμματα Πλαίσιο, όπως π.χ. η κινητικότητα των επιστημόνων, η ανάπτυξη συνεργειών και συνεργασιών μεταξύ και διαφορετικών τομέων και επιστημονικών πειθαρχιών, επικουρώντας παράλληλα την άσκηση πολιτικής από πλευράς της Ε.Ε. και σε άλλους τομείς.

Για τους παραπάνω λόγους, η πρόταση για το νέο Πρόγραμμα έχει δομηθεί και επεξεργαστεί στη βάση των αποτελεσμάτων και των συμπερασμάτων που έχουν προκύψει μέχρι στιγμής από την υλοποίηση του Προγράμματος «Ορίζοντας 2020» τόσο από τις ενδιάμεσες μελέτες αξιολόγησης και αποτίμησης, όσο και από ειδικές ομάδες εργασίας που αποτελούνται από ειδικούς. Έτσι, προσπάθεια του νέου Προγράμματος είναι αυτό να αποτελέσει τη μετεξέλιξη των προηγούμενων προγραμμάτων, διατηρώντας και εξελίσσοντας τα θετικά τους στοιχεία και αναπροσαρμόζοντας αντίστοιχα τα αρνητικά/προβληματικά τους σημεία, ενώ βασικό πεδίο στο οποίο αποδίδεται ιδιαίτερη σημασία είναι η μεγιστοποίηση του αντίκτυπου που θα έχουν οι σχετικές δράσεις και ερευνητικά προγράμματα στην κοινωνία, την οικονομία και την παραγωγή. Για αυτό το σκοπό προβλέπεται εξάλλου μια νέα προσέγγιση Ευρωπαϊκών συνεργασιών, ως μετεξέλιξη των έργων ERAnet με δυνατότητα συνεργειών από όλα τα πιθανά ενδιαφερόμενα μέρη, με θεσμικό ή μη χαρακτήρα, από τις οποίες η χρηματοδοτική εμπλοκή της Ε.Ε. θα είναι συγκεκριμένη σχετικά περιορισμένη και εκ των προτέρων γνωστή, προκειμένου να δοκιμαστεί και η αυτόνομη βιωσιμότητα των σχημάτων που θα διαμορφωθούν (European Commission, 2018a).

4.3 το νέο ΠΔΠ και η Ελλάδα

Όπως αναφέρθηκε σε προηγούμενη ενότητα, η ελληνική ερευνητική κοινότητα εξαρτάται σε σημαντικό βαθμό από τις δράσεις έρευνας και τεχνολογίας της Ε.Ε., αφού μέχρι πρόσφατα δεν υπήρχε ουσιαστικά εγχώρια εναλλακτική χρηματοδότησης

μέσω ερευνητικών έργων (project funding). Καθώς οι συναφείς εθνικές δραστηριότητες και προκηρύξεις χαρακτηρίζονται –ιδιαίτερα κατά το παρελθόν– από χρονική ασυνέχεια και μη κανονικότητα θα μπορούσε κανείς να υποθέσει, ότι η αύξηση των πόρων του κοινοτικού προϋπολογισμού για δράσεις έρευνας και τεχνολογίας είναι σημαντική για την Ελλάδα και την επιστημονική και ερευνητική της κοινότητα.

Παρόλα αυτά, τα τελευταία χρόνια η συνολική εθνική δαπάνη έχει αυξηθεί, έχει εισαχθεί ένας νέος κύκλος ερευνητικών προκηρύξεων που απευθύνονται κυρίως σε νέους ερευνητές, ενώ για πρώτη φορά έχει συγκροτηθεί με σχετικά πιο ουσιαστικό τρόπο μια εθνική στρατηγική για την έρευνα, ως αποτέλεσμα της από-τα-πάνω επιβολής του πλαισίου της έξυπνης εξειδίκευσης, απόρροια της συναφούς αιρεσιμότητας που προκύπτει από την πολιτική συνοχής. Από την άλλη πλευρά, οι διαρθρωτικές αλλαγές που έλαβαν χώρα από τις αρχές της δεκαετίας του '00 (από το ΠΠ6 και μετά) εξηγούν το γεγονός ότι κατά τις τελευταίες προγραμματικές περιόδους, δηλαδή από το Π.Π.6 και μετά, παρατηρείται μια σχετική κάμψη της δυναμικής της ελληνικής συμμετοχής στις ανταγωνιστικές προκηρύξεις των προγραμμάτων της Επιτροπής, εξαιτίας και του αυξανόμενου ανταγωνισμού που παρατηρείται σε αυτές. Πιο συγκεκριμένα, από το Π.Π.6 και μετά επιλέχθηκε να μειωθούν οι τομείς παρέμβασης των κοινοτικών έργων και οι στόχοι τους οποίους φιλοδοξούσε να επιτύχει η κοινοτική παρέμβαση. Για την αύξηση της ευρωπαϊκής προστιθέμενης αξίας, οι τελευταίοι έπρεπε να γίνουν πιο συγκεκριμένοι, γεγονός που υπονοούσε την ανάγκη ύπαρξης πιο στοχευμένων δράσεων από πλευράς της Ε.Ε. και πιο εξειδικευμένων εργαλείων για αυτό το σκοπό (European Commission, 2011θ). Έτσι, η σταδιακή κάμψη της ελληνικής συμμετοχής μετά τη δεκαετία του '00 είναι αποτέλεσμα της ευρύτερης τάσης που παρατηρείται από το Π.Π.6 και εντεύθεν σε όρους μεγέθους των προκηρύξεων της Ε.Ε. για τα ερευνητικά έργα, αφού αυτά πλέον είναι λιγότερα σε αριθμό και μεγαλύτερα σε φυσικό αντικείμενο και προϋπολογισμό. Αυτό ενισχύει την αποδοτικότητα της πολιτικής, όμως λειτουργεί αρνητικά για εκείνα τα κράτη μέλη, των οποίων η ερευνητική κοινότητα εξαρτάται σε σημαντικό βαθμό από τους κοινοτικούς πόρους (Μητσός, 2012).

Ακόμη και στην περίπτωση όμως της σχετικά μειωμένης χρηματοδότησης των Ελλήνων ερευνητών και της ενδεχόμενης μείωσης της απόδοσης επιστροφής της χώρας, αυτή θα εξακολουθήσει να είναι θετική, όπως εξάλλου ήταν στο ΠΠ7 και στο Πρόγραμμα «Ορίζοντας 2020».

Από την άλλη πλευρά, μέσα από τις κοινοτικές δράσεις ενδυναμώνονται οι μακροπρόθεσμες ερευνητικές συνεργασίες και η συνεισφορά τους στην ενοποίηση της ευρωπαϊκής έρευνας. Αυτό αποτελεί μια ισχυρή βάση για τη μεταφορά τεχνολογίας και γνώσης στα κράτη μέλη, ενισχύοντας τη σχετική ανταγωνιστικότητα της Ευρώπης και των περιφερειών της. Για την Ελλάδα οι συνέπειες αυτές είναι σημαντικές, καθώς βελτιώνονται οι όροι διεθνούς συνεργασίας της επιστημονικής κοινότητας

και μειώνεται η απομόνωση του ερευνητικού ιστού. Πάντως, η σχετικά φθίνουσα συμμετοχή των Ελλήνων ερευνητών αποτελεί αρνητική εξέλιξη με σημαντικές συνέπειες, αν πράγματι στη βάση των κοινοτικών ερευνητικών έργων ξεκινούν μακροχρόνιες επιτυχείς συνεργασίες, από τις οποίες λείπει η ελληνική συμμετοχή.

5. Συμπεράσματα

Ο τομέας της έρευνας και της τεχνολογίας υπήρξε από νωρίς ευνοϊκό πεδίο δράσης για την Ε.Ο.Κ./Ε.Ε., λόγω του τεχνικού και συνάμα διεθνικού της χαρακτήρα αλλά και των πλεονεκτημάτων που προσέφερε η συνεργασία στο υπερεθνικό επίπεδο, γεγονός που αναγνωρίζαν τα κράτη ήδη από τη δεκαετία του '50. Από τη δεκαετία του '80 που εγκαθιδρύεται η σύγχρονη κοινοτική πολιτική για την έρευνα και την τεχνολογία, η Ε.Ε. αυξάνει διαχρονικά τη σχετική χρηματοδότηση από τον κοινοτικό προϋπολογισμό, εμφανίζοντας αξιοσημείωτη δυναμική, όμως τα κονδύλια αυτά είναι σαφώς χαμηλότερα σε σχέση με τους αντίστοιχους εθνικούς πόρους. Αν και η επίδραση της κοινοτικής πολιτικής στην ερευνητική κατάσταση της Ευρώπης είναι καταρχάς μικρή, αν εξαιρεθούν οι ιδιωτικές επενδύσεις και οι έμμεσες δημόσιες δαπάνες έρευνας (μισθοί προσωπικού, κόστος ερευνητικών υποδομών κ.λπ.), η χρηματοδότηση ερευνητικών έργων (project funding) από την Ε.Ε. είναι ένα ποσοτικά υπολογίσιμο μέγεθος με ποιοτική σημασία για την ευρωπαϊκή ερευνητική κοινότητα.

Η εξέλιξη της κοινοτικής πολιτικής στον τομέα της έρευνας και της τεχνολογίας ταυτίζεται από τη δεκαετία του '80 με την πορεία των Π.Π., με συνέπεια η σύγχρονη κοινοτική πολιτική για την έρευνα να υλοποιείται σε σημαντικό βαθμό στη βάση του χρηματοδοτικού της σκέλους. Λαμβάνοντας υπόψη τη διεθνή συναινεση για τη σημασία της έρευνας και της τεχνολογίας, επιλέχθηκε στις αρχές του '00 η πιο ήπια εξέλιξη της κοινοτικής πολιτικής παράλληλα με τη χρηματοδοτική αναβάθμιση, επεκτεινόμενη και σε θέματα που άπτονται της ανάπτυξης, με τη συμφωνία για τη Στρατηγική της Λισαβόνας και με την εισαγωγή της ανοιχτής μεθόδου συντονισμού. Η αναφορά της σημασίας του «τριγώνου της γνώσης» (έρευνα-εκπαίδευση-καινοτομία) για την οικονομική ανάπτυξη, μέσα από μια πιο στοχευμένη στρατηγική που θα έχει στο επίκεντρό της τη γνώση ήταν κομβική για την κοινοτική πρακτική τη δεκαετία του '00, αναβαθμίζοντας τον τομέα έρευνας και τεχνολογίας στην κοινοτική ημερήσια διάταξη.

Μελετώντας την επίδραση που έχει η κοινοτική δράση στα κράτη μέλη, αυτή δεν είναι κοινή για όλες τις περιπτώσεις. Έτσι, μπορεί η κοινοτική χρηματοδότηση να είναι χαμηλή, σε σχέση με τη συνολική δαπάνη για έρευνα και τεχνολογία στην Ευρώπη και οι σύγχρονες εξελίξεις της πολιτικής της Ε.Ε. να μην έχουν δεσμευτικό χαρακτήρα, όμως γενικά σημειώνεται μια αντιστρόφως ανάλογη σχέση μεταξύ του επιπέδου πολυπλοκότητας και ωρίμανσης του ερευνητικού συστήμα-

τος και της πολιτικής σε μια χώρα και του βαθμού επιρροής από την κοινοτική δράση. Το είδος της επίδρασης μπορεί επίσης να ποικίλει μεταξύ (πιο άμεσων) ποσοτικών και (πιο έμμεσων) ποιοτικών παραμέτρων, ανάλογα με την πηγή τους, δηλαδή το εάν προκύπτουν από τη χρηματοδότηση, το περιεχόμενο ή τους θεσμούς της κοινοτικής δράσης, ακόμη και αν λείπει ο συντονιστικός ρόλος της Ε.Ε. έναντι των εθνικών πολιτικών.

Όσον αφορά συγκεκριμένα την Ελλάδα, η επίδραση της πολιτικής της Ε.Ε. είναι σημαντική, και δεν περιορίζεται στο επίπεδο των σχετικών χρηματοδοτήσεων, αλλά έχει και ποιοτικές προεκτάσεις, ιδίως λαμβάνοντας υπόψη τη δυναμική εισαγωγή των προνοιών που αφορούν στην έρευνα, την τεχνολογία και την καινοτομία στην πολιτική συνοχής, διά της Στρατηγικής έξυπνης εξειδίκευσης και της σχετικής αιρεσιμότητας που αν και δεν προκύπτει από την κοινοτική πολιτική έρευνας και τεχνολογίας αφορά άμεσα τον συγκεκριμένο τομέα.

Η αναβάθμιση του τομέα της έρευνας, τόσο χρηματοδοτικά, όσο και ποιοτικά από τη δεκαετία του '00 επιβεβαιώνεται και για την προγραμματική περίοδο 2021-2027, καθώς σχεδιάζεται η μερική αναδιάρθρωση και αναπροσαρμογή του ΠΠ και κυρίως η περαιτέρω αύξηση του προϋπολογισμού του Προγράμματος «Ορίζοντας Ευρώπη».

Σημειώσεις

1. Η δημοσιονομική ομοσπονδιακή θεωρία ενθαρρύνει την οικονομικά αποτελεσματική κατανομή των πόρων (Oates, 1999).
2. Για περαιτέρω ανάλυση του περιεχομένου κάθε πυλώνα και προβλεπόμενης δράσης, βλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2018α.

Βιβλιογραφικές Αναφορές

- Arora, A. & Fosfuri, A. & Gambardella, A. (2001), *Markets for Technology. The Economics of Innovation and Corporate Strategy*, Cambridge: MIT Press.
- Boekholt, P., & McKibbin, S. & Ohler, F. (2000), *Research and Technological Development Policy and its Impact on Social and Economic Cohesion*. Draft Final Report, Technopolis, European Commission, DG Regional Policy.
- Borzel, T.A. (2005), "Mind the Gap! European Integration between Level and Scope", *Journal of European Public Policy*, vol. 12, no. 2, p.p. 217-236.
- Brennan, G. & Buchanan, J.M. (1980), *The Power to Tax: Analytic Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Caracostas, P., Muldur, U. (2007), *Κοινωνία: ο Ανοιχτός Ορίζοντας Έρευνας και Καινοτομίας. Ευρώπη 21^{ος} Αιώνας*, Αθήνα: Ελληνικά Γράμματα.

- Daveri, F. (2002), “The New Economy in Europe, 1992-2001”, *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 18, no. 3, p.p. 345-362.
- ΕΚΤ (2016), *Η θέση της Ελλάδας στο 7^ο Πρόγραμμα Πλαίσιο της Ε.Ε., Εθνικό Κέντρο Τεκμηρίωσης*.
- European Commission (2011a), *A Budget for Europe 2020, COM(2011) 500 final Part I*.
- European Commission (2011b), *Proposal for a Council Regulation on the Research and Training Programme of the European Atomic Energy Community (2014-2018) complementing the Horizon 2020 – The Framework Programme for Research and Innovation, COM(2011) 812 final*.
- European Commission (2011c), *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing Horizon 2020 - The Framework Programme for Research and Innovation (2014-2020), COM(2011) 809 final*.
- European Commission (2012), *High Level Panel on the Socio-Economic Benefits of the ERA. Final Report*, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Commission (2018a), *COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT. EXECUTIVE SUMMARY OF THE IMPACT ASSESSMENT Accompanying the document Proposals for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing Horizon Europe – the Framework Programme for Research and Innovation, laying down its rules for participation and dissemination DECISION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on establishing the specific programme implementing Horizon Europe – the Framework Programme for Research and Innovation COUNCIL REGULATION establishing the Research and Training Programme of the European Atomic Energy Community for the period 2021-2025 complementing Horizon Europe – the Framework Programme for Research and Innovation, SWD(2018) 308 final*.
- European Commission (2018b), *A modern budget for a Union that protects, empowers and defends. The Multiannual Financial Framework for 2021-2027, COM(2018) 321 final*.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2018α), *ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ της Πρότασης για ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ για τη θέσπιση του ειδικού προγράμματος υλοποίησης του προγράμματος Ορίζων Ευρώπη – Πρόγραμμα πλαίσιο έρευνας και καινοτομίας, COM(2018) 436 final – Annexes 1 to 3*.

- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2018β), *Πρόταση ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ για τη θέσπιση του προγράμματος-πλαisiού έρευνας και καινοτομίας «Ορίζων Ευρώπη» και των κανόνων συμμετοχής και διάδοσής του, COM(2018) 435 final*
- Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (2018), *Προσωρινή έκθεση σχετικά με το πολυτές δημοσιονομικό πλαίσιο για την περίοδο 2021-2027 – Η θέση του Κοινοβουλίου ενόψει συμφωνίας, P8_TA-PROV(2018)0449.*
- European Union (2013), *REGULATION (EU) No 1291/2013 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 11 December 2013 establishing Horizon 2020 - the Framework Programme for Research and Innovation (2014-2020) and repealing Decision No 1982/2006/EC*, Official Journal of the European Union.
- Falk, R., and Hoelzl, W. and Leo, H. (2010). “On the Roles and Rationales of European STI-Policies”, σε G. Gelauff, & I. Grilo, & A. Lejour (eds.). *Subsidiarity and Economic Reform in Europe*. Berlin: Springer, σελ. 129-142.
- Fresco, L., Martinuzzi, A., Wiman, A. (2015). Commitment and coherence. Essential ingredients for success in science and innovation. Ex-post evaluation of the 7th EU Framework Programme (2007-2013). Διαθέσιμο στο https://ec.europa.eu/research/evaluations/pdf/fp7_final_evaluation_expert_group_report.pdf
- Guzzetti, L. (1995). *A Brief History of European Union Research Policy*. Brussels: European Commission .
- Kerber, W., (2005). “Applying Evolutionary Economics to Public Policy – the Example of Competitive Federalism in the EU”, σε K. Dopfer (edit.), *Economics, Evolution and the State. The Governance of Complexity*. Cheltenham: Edward Elgar, σελ. 296-324.
- Κουρτέσης, Α. (2003). Η Ευρωπαϊκή Πολιτική Έρευνας και οι Επιπτώσεις της στο Ελληνικό Σύστημα Έρευνας και Τεχνολογίας. Διδακτορική Διατριβή, Θεσσαλονίκη: Πανεπιστήμιο Μακεδονίας.
- Μαραβέγιας, Ν. (2006). “Η Επιστημονική Έρευνα στην Ελλάδα: Προβλήματα και Προοπτικές”, σε Γ. Δονάτος και Τ. Γιαννίτσης και Π. Καζάκος και Α. Μπρεδήμας, (επιμ.), *Μεταρρύθμιση στην Ανώτατη Εκπαίδευση*, Αθήνα: Σάκκουλας, σελ. 67-75.
- Μαραβέγιας, Ν., και Χρυσομαλλίδης Χ. (2011). “Ένα βήμα πέρα από τον εξευρωπαϊσμό: η περίπτωση της πολιτικής έρευνας στην Ελλάδα”, σε Ν. Μαραβέγιας (επιμ.), *Εξευρωπαϊσμός στο Μεσογειακό Χώρο*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 327-345.

- Mazey, S., and Richardson J. (1999). "Interests", σε L. Cram and D. Dinan and N. Nugent (eds.), *Developments in the European Union*. London: MacMillan Press, σελ. 105-129.
- Μητσός, Α. (2007). "Προτεραιότητα στην αναβάθμιση της σημασίας της γνώσης", *Διεθνής και Ευρωπαϊκή Πολιτική*, τεύχος 15, σελ. 80-87.
- Μητσός, Α. (2012). "Αξιολόγηση των επιδράσεων που έχουν ασκήσει στην πορεία της ελληνικής οικονομίας οι πολιτικές που χρηματοδοτούνται από τον προϋπολογισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Δεύτερο μέρος: Οι προτάσεις για την προγραμματική περίοδο 2014-2020". Μελέτη του ΕΛΙΑΜΕΠ για την Τράπεζα της Ελλάδος.
- Oates, W. (1999). "An Essay on Fiscal Federalism", *Journal of Economic Literature*, vol. 37, p.p. 1120-1149.
- Peterson, J. (2003). "Policy Networks", *Institute for Advanced Studies*, Political Science Series No. 90.
- Pollack, M. (2000). "The End of Creeping Democracy? EU Policy-making since Maastricht", *Journal of Common Market Studies*, vol. 38, no. 3, p.p. 519-538.
- Protogerou, A., Caloghirou, Y., Siokas, E. (2013). "Research networking and technology fusion through EU-funded collaborative projects", *Science and Public Policy*, 40(5), pp. 576-590.
- Ritzen, J., and Soete, L. (2011). "Research, Higher Education and Innovation: Redesigning European Governance in a Period of Crisis", *Notre Europe*, Policy Paper 49.
- Schmitter, P.C. (1998). "Imagining the Future of the Euro-Polity with the Help of New Concepts", σε G. Marks and F. Scharpf and P.C. Schmitter and W. Streeck (eds.), *Governance in the European Union*. London: Sage, σελ. 121-150.
- Shah, A. (1994). "The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies", *Policy and Research Series*, The World Bank.
- Χρυσόχου, Δ. (2003). *Θεωρία της Ευρωπαϊκής Ενοποίησης*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.

***Χαράλαμπος Χρυσομαλλίδης**, Διδάκτωρ, Εθνικό Κέντρο Τεκμηρίωσης,
National Hellenic Research Foundation, charchryso@hotmail.com.

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

Χρήστος Τσαπακίδης*, *Απόφοιτος της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης¹*

Περίληψη

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

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

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

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

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

Abstract

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

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

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

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

1. Εισαγωγή

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

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

2. Θεωρητικές προσεγγίσεις απέναντι στον κοινοτικό προϋπολογισμό

2.1 Νεοθεσμιsmός και ιστορικός θεσμιsmός

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

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

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

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

2.2 Δημοσιονομικός φεντεραλισμός

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο 2021-2027

3.1 Νέες συνθήκες και προκλήσεις για την Ε.Ε.

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

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

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

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

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

3.2 Κύριες κατευθύνσεις του νέου ΠΔΠ

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

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

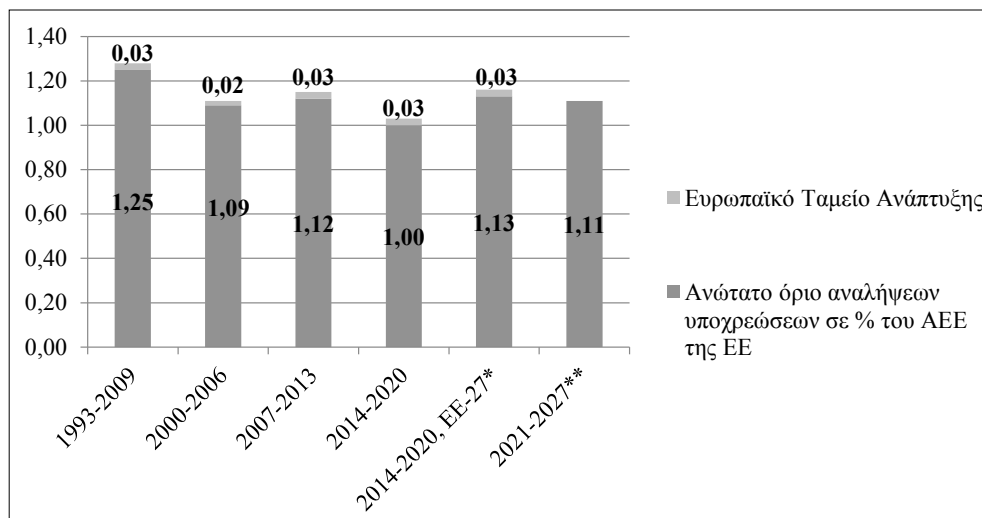
Με γνώμονα τις παραπάνω εξελίξεις, τις ανοικτές δημόσιες διαβουλεύσεις και τις διαβουλεύσεις με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, τα κράτη-μέλη, τα εθνικά κοινοβούλια και τους δικαιούχους ενωσιακής χρηματοδότησης, καθώς και με την επιρροή του μονοπατιού εξάρτησης που διαμορφώθηκε στο παρελθόν, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή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

3.3 Τα βασικά στοιχεία του ΠΔΠ 2021-2027

3.3.1 Γενικά στοιχεία

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

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



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

** Το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ανάπτυξης ενσωματώνεται στον προϋπολογισμό

Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2018β

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

3.3.2 Τομείς δαπανών

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

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

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

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

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

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

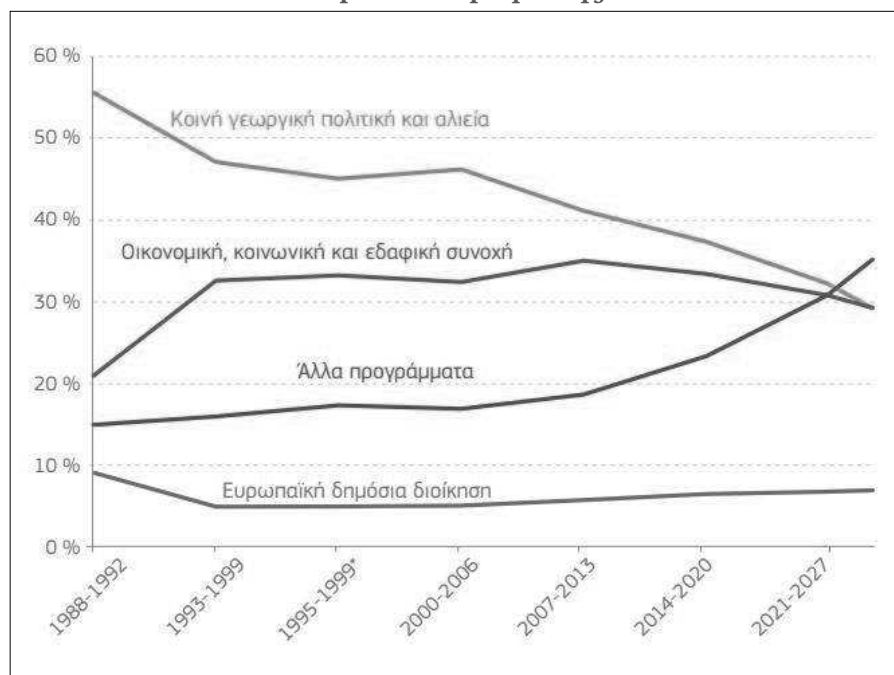
Τομέας δαπανών ΠΑΠ 2014-2020	ΠΑΠ 2014-2020 (εκατ. ευρώ)	ΠΑΠ 2014-2020 (% συνόλου)	Τομέας δαπανών ΠΑΠ 2021-2027	ΠΑΠ 2021-2027 (εκατ. ευρώ)	ΠΑΠ 2021-2027 (% συνόλου)
1. Εξυπνη και Χώρις Αποκλεισμούς Ανάπτυξη	513.563	47,2%	1. Ενταία Αγορά, Καινοτομία και Ψηφιακή Οικονομία	187.370	14,7%
1α. Ανταγωνιστικότητα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

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

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

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

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



*Προσαρμογή για τη διεύρυνση του 1995

Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2018θ

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

3.4 Η πρόταση μεταρρύθμισης του συστήματος ιδίων πόρων

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

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

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

4.1 Χρηματοδοτικές ροές προς την Ελλάδα, 1981-2017

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

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

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

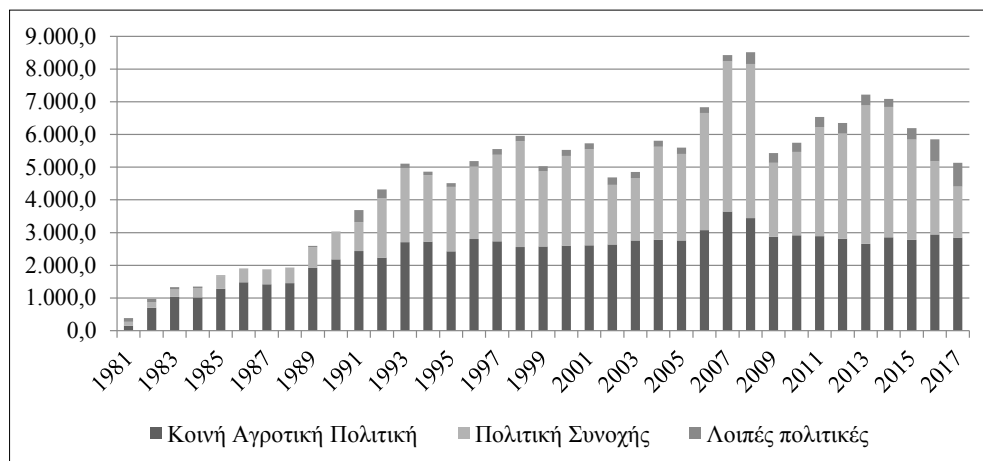


Σε τρέχουσες τιμές

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

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

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

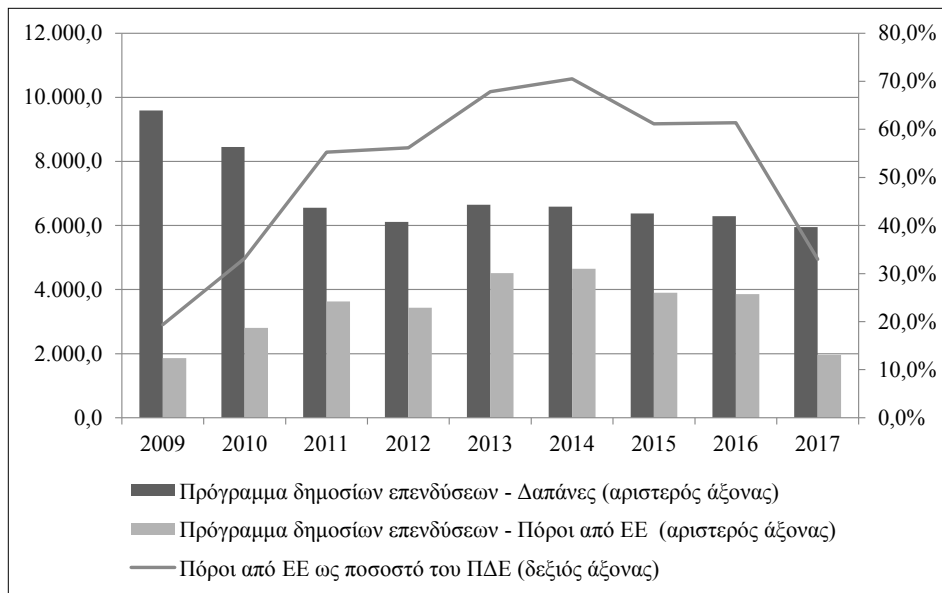


Σε τρέχουσες τιμές

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

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

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



Σε τρέχουσες τιμές

Πηγή: Επεξεργασία στοιχείων από την Τράπεζα της Ελλάδος

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

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

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

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

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

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

4.2.1 Πολιτική Συνοχής

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

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

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

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

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

Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή COM(2018) 375 final

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

4.2.2 Κοινή Αγροτική Πολιτική

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

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

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

Πηγή: Επεξεργασία στοιχείων από Ευρωπαϊκή Επιτροπή

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

4.2.3 Άλλοι τομείς δράσης

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

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

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

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

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

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

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

Πηγή: Επεξεργασία στοιχείων από Ευρωπαϊκή Επιτροπή

4.3 Το νέο σύστημα ιδίων πόρων και η Ελλάδα

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

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

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

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

4.4 Η στάση της Ελλάδας απέναντι στο ΠΔΠ 2021-2027

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

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

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

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

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

5. Συμπεράσματα

Στην παρούσα μελέτη εστίασαμε στις χρηματοδοτικές ροές από την Ε.Ε. προς την Ελλάδα, όπως προβλέπονται βάσει της πρότασης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο 2021-2027. Αρχικά έγινε μία αναφορά στις θεωρητικές κατασκευές που προσεγγίζουν είτε σε θετικό είτε σε δεοντολογικό επίπεδο τη διαδικασία κατάρτισης του κοινοτικού προϋπολογισμού. Το σημαντικότερο στοιχείο σε αυτό το κεφάλαιο είναι η ανάδειξη της δημιουργίας μονοπατιών εξάρτησης από τις θεσμικές διευθετήσεις που έχουν προκύψει από την κατανομή ισχύος εντός του Ευρωπαϊκού οικοδομήματος και η προϊούσα διαμόρφωση σχέσεων μεταξύ θεσμών, κρατών-μελών και άλλων δρώντων που διαμορφώνουν πολιτικές. Αυτό μας βοηθά να αντιληφθούμε τους παράγοντες πίσω από τη διαμόρφωση του κοινοτικού προϋπολογισμού, ο οποίος διαχρονικά δεν παρουσιάζει σημαντικές δι-

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

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

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

Σημειώσεις

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

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

Βιβλιογραφικές Αναφορές

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Η Κοινή Αγροτική Πολιτική υπό την πίεση του νέου χρηματοδοτικού Πλαισίου (2021-2027): Εθνικοποίηση και προσαρμογή

Γιάννης Ελ. Δούκας*, Διδάκτορας ΕΚΠΑ – Ερευνητής ΕΚΟΠΔΑ

Περίληψη

Το νέο πλαίσιο λειτουργίας του αγροτικού τομέα χαρακτηρίζεται από μειωμένες τιμές στη γεωργία –πιεζόμενες, μεταξύ άλλων, από ευρωπαϊκούς και διεθνείς μακροοικονομικούς παράγοντες καθώς και από γεωπολιτικές εντάσεις με προεξάρχουσα, αυτή του μεταναστευτικού ζητήματος. Επιπλέον, η έμφαση των εμπορικών διαπραγματεύσεων έχει μετατοπισθεί από πολυμερείς σε διμερείς συμφωνίες και η Ε.Ε., πολλές φορές πιεζόμενη από τους εμπορικούς της εταίρους, έχει γίνει πιο ανοικτή στις παγκόσμιες αγορές μειώνοντας δραστικά τους προστατευτικούς μηχανισμούς της. Παράλληλα, η Ε.Ε. έχει υπογράψει νέες διεθνείς δεσμεύσεις για την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής, και την επίτευξη της αειφόρου ανάπτυξης. Τέλος, η επικείμενη έξοδος της Μ. Βρετανίας ασκεί έντονες χρηματοδοτικές πιέσεις στον προϋπολογισμό για τη γεωργία, ο οποίος θα είναι σημαντικά μειωμένος σε σχέση με την τρέχουσα περίοδο. Στο παρόν άρθρο αναδεικνύονται οι προκλήσεις που καλείται να διαχειριστεί η νέα Κοινή Αγροτική Πολιτική, παρουσιάζονται η προτάσεις της Επιτροπής για την περίοδο 2021-27, και επιχειρείται μία πρώτη αξιολόγησή τους με βάση τα τρέχοντα δεδομένα.

ΛΕΞΕΙΣ-ΚΛΕΙΔΙΑ: Πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο, προϋπολογισμός, προκλήσεις, ΚΑΠ

The Common Agricultural Policy under the pressure of the new Financial Framework (2021-2027): Nationalization and adaptation

**Yannis El. Doukas, PhD, National and Kapodistrian University of Athens, -
Research fellow, EKOPDA**

Abstract

The current context in which agriculture is operating is characterized by decreasing agricultural prices due to global macroeconomic conditions and geopolitical tensions - like migration. Furthermore, the emphasis of trade negotiations has shifted from multilateral to bilateral agreements, forcing the

EU to lower even more its protectionist trade barriers. Additionally, the EU has signed up to new international commitments, concerning actions to deal with the climate change and sustainable development issues. Lastly, the forthcoming Brexit exerts strong financial pressure on the EU budget for agriculture, which will be significantly lower than in the current period. This article highlights the challenges that the new Common Agricultural Policy is called upon to administer, presents and attempts to evaluate the Commission's proposals for the period 2021-27.

KEYWORDS: Multiannual financial framework, budget, challenges, CAP

Εισαγωγή

Η Ευρωπαϊκή Ένωση (Ε.Ε.) συνιστά έναν από τους μεγαλύτερους παραγωγούς τροφίμων παγκοσμίως (131 δις ευρώ εξαγωγές, 2016) και εγγυάται την επιτυτική ασφάλεια για πάνω από 500 εκατομμύρια ευρωπαίους πολίτες. Οι αγρότες είναι οι βασικοί διαχειριστές του φυσικού περιβάλλοντος καθώς ζουν, παράγουν, επενδύουν και καινοτομούν στον ευρύτερο ευρωπαϊκό αγροτικό χώρο.

Σε όρους απασχόλησης, σημαντικός αριθμός θέσεων εργασίας εξαρτώνται από τη γεωργία, είτε εντός του ίδιου του τομέα (22 εκατ. απασχολούμενοι) είτε στον ευρύτερο τομέα των τροφίμων (44 εκατ. απασχολούμενοι), ενώ στις αγροτικές περιοχές διαμένει το 55% των πολιτών της Ε.Ε. (EC, 2017).

Η γεωργία και η δασοκομία καλύπτουν το 84% της επικράτειας της Ε.Ε. (EC, 2017). Οι τομείς εξαρτώνται και επηρεάζουν το φυσικό περιβάλλον και συναποτελούν χώρο ανάπτυξης και εφαρμογής έρευνας, τεχνολογίας και καινοτομίας.

Ως εκ τούτου, ορισμένοι από τους στόχους της νέας Κοινής Αγροτικής Πολιτικής (ΚΑΠ) ενισχύουν την ενσωμάτωση της καινοτομίας σε όλο το εύρος της αγρό-διατροφικής αλυσίδας καθώς και την περιβαλλοντική και κλιματική δράση σε αρμονία και συνεργασία με άλλες, αντίστοιχες, πολιτικές της Ε.Ε.

Η τελευταία μεταρρύθμιση της ΚΑΠ αποφασίστηκε το 2013 και τέθηκε σε εφαρμογή το 2015. Έκτοτε, το πλαίσιο στο οποίο διαμορφώθηκε έχει μεταβληθεί. Πιο συγκεκριμένα, οι τιμές στη γεωργία μειώθηκαν σημαντικά –πιεζόμενες, μεταξύ άλλων, από ευρωπαϊκούς και διεθνείς μακροοικονομικούς παράγοντες καθώς και από γεωπολιτικές εντάσεις με προεξάρχουσα, αυτή του μεταναστευτικού ζητήματος.

Επιπλέον, η έμφαση των εμπορικών διαπραγματεύσεων έχει μετατοπισθεί από πολυμερείς σε διμερείς συμφωνίες και η Ε.Ε., πολλές φορές πιεζόμενη από τους εμπορικούς της εταίρους, έχει γίνει πιο ανοικτή στις παγκόσμιες αγορές μειώνοντας δραστικά τους προστατευτικούς μηχανισμούς της. Παράλληλα, η Ε.Ε.

έχει υπογράψει νέες διεθνείς δεσμεύσεις για την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής, τη συμμόρφωση της με τους στόχους αειφόρου ανάπτυξης του ΟΗΕ και την αποτελεσματική ανταπόκριση στις γεωπολιτικές πιέσεις, συμπεριλαμβανομένης της μετανάστευσης και των προσφυγικών ροών [COM(2018) 392 final, 6/2018].

Τέλος, η επικείμενη έξοδος της Μ. Βρετανίας (Brexit), ασκεί σημαντικές χρηματοδοτικές πιέσεις αναφορικά με τον προϋπολογισμό για τη γεωργία, ο οποίος θα είναι σημαντικά μειωμένος σε σχέση με την τρέχουσα περίοδο.

Εντός λοιπόν, του παραπάνω πλαισίου, σύμφωνα με την ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, οι στόχοι της νέας Κ.Α.Π. για την νέα περίοδο (2021-2027) περιλαμβάνουν την προώθηση της έξυπνης και ανθεκτικής γεωργίας, την ενίσχυση της μέριμνας για το περιβάλλον και της δράσης για το κλίμα, καθώς και συμβολή στους στόχους της Ε.Ε. για το περιβάλλον και το κλίμα και την ενίσχυση του κοινωνικο-οικονομικού ιστού στις αγροτικές περιοχές [COM(2018) 321 final, 5/2018].

1. Το πλαίσιο λειτουργίας της ΚΑΠ

Όπως αναφέρθηκε παραπάνω, αν και , αντιπροσωπεύει πολύ μικρό ποσοστό της οικονομικής δραστηριότητας της Ε.Ε. [το 1,5% του ΑΕΠ και το 4,3% της απασχόλησης (EC- Agriculture and Rural Development, 2017)], ο αγροτικός τομέας παραδοσιακά κατέχει σημαντική θέση στις πολιτικές, οικονομικές και κοινωνικές διεργασίες που λαμβάνουν χώρα στην Ε.Ε. Σύμφωνα με τον Nugent (2004) αυτό, μεταξύ άλλων είναι αποτέλεσμα των πολλαπλάσιων οικονομικών αποτελεσμάτων που υπερβαίνουν τα παραπάνω αριθμητικά στοιχεία, καθώς αναπτύσσονται διαφορετικοί κλάδοι που συνδέονται με την γεωργία στα διάφορα στάδια της παραγωγικής διαδικασίας. Έτσι, βιομηχανίες που εξειδικεύονται στην παραγωγή λιπασμάτων, γεωργικών μηχανημάτων και τροφίμων, και εταιρείες που παρέχουν οικονομοτεχνικές υπηρεσίες, εξαρτώνται από την πορεία της αγροτικής δραστηριότητας και τις εξελίξεις που λαμβάνουν χώρα σε μικρο και μακρο επίπεδο. Επίσης όπως συνεχίζει ο ίδιος, η ΚΑΠ συνέβαλε ώστε η γεωργία να έχει αποδειχτεί η πιο ολοκληρωμένη από τις κλαδικές πολιτικές της Κοινότητας αλλά και ο σημαντικότερος αποδέκτης χρηματικών μεταβιβάσεων από τον προϋπολογισμό της Ε.Ε. Χαρακτηριστικά αναφέρουμε ότι οι δαπάνες για την ΚΑΠ έφθασαν να αντιστοιχούν μέχρι και το 70% του προϋπολογισμού της Ε.Ε. στη δεκαετία του 1980, για να μειωθούν γύρω στο 40% τα τελευταία χρόνια. Επισημαίνεται ότι σύμφωνα με την πρόταση για το νέο χρηματοδοτικό πλαίσιο προτείνεται περεταίρω μείωσης της τάξης περίπου του 5%.

Οι υποστηρικτές της πολιτικής ισχυρίζονται ότι πέραν των θετικών επιπτώσεων της στον ευρωπαϊκό αγροτικό τομέα, η ΚΑΠ λειτουργεί επίσης και ως ένας από τους σημαντικότερους φορείς οικονομικής και πολιτικής ολοκλήρωσης του

ευρωπαϊκού οικοδομήματος. Επιπρόσθετα προωθούν την άποψη ότι με βάση τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της αγροτικής παραγωγής, οι εθνικές λύσεις θα είναι λιγότερο αποτελεσματικές και συνολικά θα επιτυγχάνονται με μεγαλύτερο κόστος (οικονομικό, πολιτικό και κοινωνικό).

Επιπρόσθετα, μπορεί να λεχθεί ότι η πολιτική έχει συμβάλει σημαντικά στην αύξηση της ανταγωνιστικότητας της Ευρωπαϊκής γεωργίας, κατατάσσοντας την στους σημαντικότερους εξαγωγείς αγροτικών προϊόντων, και παράλληλα μέσα από ένα πλέγμα συντονισμένων δράσεων και με άλλες όμορες ευρωπαϊκές πολιτικές, έχει συμβάλλει στην ολοκληρωμένη ανάπτυξη του αγροτικού χώρου με την αύξηση των επενδύσεων και της απασχόλησης. Επίσης, έχει επιτευχθεί σχετική σταθερότητα στη διακύμανση του γεωργικού εισοδήματος, στόχος που διαχρονικά αποτελεί σημαντική πρόκληση για κάθε αγροτική πολιτική, όχι μόνο της Ευρώπης, αλλά και διεθνώς.

Από την άλλη μεριά, για αυτούς που αντιτίθενται στην ΚΑΠ το βασικό επιχείρημα συνδέεται με την οικονομική και πολιτική αποτελεσματικότητα με βάση τις ορθολογικές προσδοκίες. Η σχολή αυτή εξετάζει τη βιωσιμότητα των πολιτικών επιλογών και των οικονομικών αποτελεσμάτων αποκλειστικά στη βάση της ανάλυσης κόστους- οφέλους (cost-benefit analysis). Για παράδειγμα, ακολουθώντας το παραπάνω μοντέλο ανάλυσης διατυπώνονται επικρίσεις για τη διατήρηση της «αναλογίας 80-20» όπου το 20% των αγροτών λαμβάνουν το 80% των επιδοτήσεων, την, επί πολλές δεκαετίες, επιβάρυνση των ευρωπαίων καταναλωτών με τιμές υψηλότερες των διεθνών για τα αντίστοιχα προϊόντα και τη συσσώρευση πλεονασμάτων που επιβαρύνουν τον προϋπολογισμό της Ε.Ε. είτε λόγω του κόστους αποθήκευσης της πλεονάζουσας παραγωγής ή εξαιτίας των εξαγωγικών επιδοτήσεων. Τέλος, κεντρική θέση στην ατζέντα της κριτικής κατέχουν τα ζητήματα που σχετίζονται με τη διατροφική ασφάλεια και οι αρνητικές περιβαλλοντικές επιπτώσεις ως αποτέλεσμα του μοντέλου γεωργίας που ενισχύεται από τους μηχανισμούς της ΚΑΠ.

Τέλος, ιδιαίτερα σημαντικός είναι ο ρόλος των ομάδων πίεσης στη διαμόρφωση της πολιτικής. Στον αγροτικό τομέα δραστηριοποιούνται ομάδες συμφερόντων που διαχρονικά ασκούν σημαντική επιρροή στα όργανα της Ε.Ε. και επακόλουθα έχουν επηρεάσει την μέχρι τώρα πορεία της ΚΑΠ. Αυτό είναι αποτέλεσμα ιστορικών αλλά και πολιτικών παραγόντων (Δούκας, Γ. 2018).

Συμπερασματικά, η πολιτική στα 47 χρόνια λειτουργίας της έχει επιδείξει έναν βαθμό προσαρμογής στις μεταβαλλόμενες συνθήκες, μέσα από μια σειρά μεταρρυθμίσεων ως προς του στόχους και τη λειτουργία της αλλά και σημαντικών μειώσεων στον προϋπολογισμό της. Αυτό επιτεύχθηκε με σημαντική καθυστέρηση κατά τις πρώτες τρεις δεκαετίες, με την τάση όμως να αντιστρέφεται καθώς προοδευτικά οι αλλαγές παρουσιάζουν μεγαλύτερη δυναμική, ώστε να ανταποκριθούν στις πιέσεις από το εσωτερικό της Ε.Ε. αλλά και το διεθνές περιβάλλον.

2. Νέες Προκλήσεις και προσαρμογή

Σημαντικές, είναι οι προκλήσεις στις οποίες καλείται να απαντήσει η νέα Κ.Α.Π. κατά τα επόμενα χρόνια. Οι πιο σημαντικές περιλαμβάνουν την οικονομική ευρωστία και βιωσιμότητα του αγροτικού τομέα, τη μέριμνα για την ορθή διαχείριση του φυσικού περιβάλλοντος, τις δράσεις για την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής, τη δημιουργία ενός ισχυρού και συμπαγούς οικονομικού και κοινωνικού ιστού στις αγροτικές περιοχές της Ε.Ε. και την εκμετάλλευση των αναδυόμενων ευκαιριών δράσης στους τομείς του παγκόσμιου εμπορίου, της βιο-οικονομίας, της ανανεώσιμης ενέργειας και της ψηφιακής οικονομίας.

Σύμφωνα με τις προτάσεις της Επιτροπής, η προσαρμογή στο παραπάνω πλαίσιο στηρίζεται στο τρίπτυχο που περιλαμβάνει: (i) την απλούστευση και ελάφρυνση του διοικητικού φόρτου, (ii) τη συνέργεια με άλλες πολιτικές της Ε.Ε. για τη μεγιστοποίηση της συμβολής της στην επίτευξη των κοινών προτεραιοτήτων και στους στόχους της αειφόρου ανάπτυξης και (iii) τη μετάβαση προς έναν πλήρως αειφόρο αγροτικό τομέα για την ανάπτυξη δυναμικών αγροτικών περιοχών, παρέχοντας ασφαλή, υψηλής ποιότητας τρόφιμα για τους ευρωπαίους πολίτες αλλά και στις διεθνείς αγορές [COM(2018) 392 final, 6/2018].

3. Οι προτάσεις

Σύμφωνα με τις νομοθετικές προτάσεις της Επιτροπής για την περίοδο 2021-2027, η ΚΑΠ θα διατηρήσει τη διάρθρωσή της σε δύο πυλώνες (Άμεσες ενισχύσεις και Αγροτική Ανάπτυξη), με χρηματοδότηση από Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Εγγυήσεων και το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης.

Με βάση την ανακοίνωση της Επιτροπής για το Πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο 2021-2027 [COM(2018) 321 final, 5/2018], ο προϋπολογισμός διαμορφώνεται στα 365 δις ευρώ (Άμεσες Ενισχύσεις και Αγροτική Ανάπτυξη) και αποτελεί το 33% του συνολικού προϋπολογισμού της Ε.Ε., επιβεβαιώνοντας την τάση συρρίκνωσης του κατά τις τελευταίες δεκαετίες (37,7% κατά την περίοδο 2014-2020, 41,7% κατά την περίοδο 2007-2013). Επιπλέον, θα διατεθούν 10 δις ευρώ μέσω του ερευνητικού προγράμματος Horizon Europe της Ε.Ε. για τη στήριξη της έρευνας και καινοτομίας στον τομέα των τροφίμων, της γεωργίας, της αγροτικής ανάπτυξης και της βιο-οικονομίας. Επομένως, ο συνολικός προϋπολογισμός διαμορφώνεται στα 375 δις (435,5 δις κατά την περίοδο 2014-2020.)

ΠΡΟΤΕΙΝΟΜΕΝΑ ΚΟΝΔΥΛΙΑ ΤΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΕΡΙΟΔΟ 2021-2027	
<i>Ποσά σε τρέχουσες τιμές</i>	<i>σε εκατ. EUR</i>
Συνολικό κονδύλι για την περίοδο 2021-2027	365 005
εκ των οποίων:	
Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Εγγυήσεων	286 195
Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης	78 811

Κυρίαρχο νέο στοιχείο που διαπερνά οριζόντια όλο το φάσμα της νέας Κ.Α.Π αποτελεί το «Εθνικό στρατηγικό σχέδιο για την Κ.Α.Π.» στο οποίο θα περιγράφονται καθαρά οι προτάσεις των κ-μ για τη διαχείριση της χρηματοδότηση και από τους δύο πυλώνες, καθορίζοντας τα εργαλεία που θα χρησιμοποιηθούν αλλά και τους εθνικούς στόχους που θα πρέπει να επιτύχουν.

Για κάθε στρατηγικό σχέδιο θα απαιτείται η έγκριση από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ώστε να διασφαλιστεί η συνέπεια του με τους κοινούς στόχους της Ε.Ε.

Σε ετήσια βάση, οι χώρες καλούνται να υποβάλουν έκθεση αναφορικά με την εκτέλεση του στρατηγικού σχεδίου. Η Επιτροπή θα επανεξετάζει τις εκθέσεις και θα προβαίνει σε συστάσεις για τη βελτίωση των επιδόσεων, όπου αυτό είναι απαραίτητο (Αγροτική Ανάπτυξη- Εταιρική Σχέση).

3.1 Άμεσες Ενισχύσεις

Οι προτάσεις της Επιτροπής [COM(2018) 392 final, 6/18], προσδιορίζουν τη βασική στήριξη του εισοδήματος ως μία ετήσια ενιαία αποσυνδεδεμένη ενίσχυση ανά επιλέξιμο εκτάριο. Παρέχεται η ελευθερία στα κ-μ να διαφοροποιήσουν το ποσό της ενίσχυσης μεταξύ των ομάδων περιοχών που χαρακτηρίζονται από παρόμοιες κοινωνικοοικονομικές ή αγρονομικές συνθήκες. Στη διαμόρφωση του πλαισίου χρηματοδότησης λαμβάνονται υπόψη τα καθεστάτα βασικών ενισχύσεων αλλά και οι περιβαλλοντικές γεωργικές πρακτικές και σημαντική στόχευση αποτελεί, όπως και στο τρέχων πρόγραμμα, η εσωτερική (στο εσωτερικό των κ-μ) και εξωτερική (μεταξύ των κ-μ) σύγκλιση των άμεσων ενισχύσεων. Η συνέχιση του συγκεκριμένου μέτρου, επιδιώκει τη διευθέτηση ανισοκατανομών των ενισχύσεων μεταξύ των παραγωγών, αλλά και ανάμεσα στα κ-μ, που ιστορικά αποτελούσαν στοιχείο της πολιτικής.

Επίσης, υπάρχει πρόβλεψη για συμπληρωματική αναδιανεμητική χρηματοδότηση για τη στήριξη των μικρών και μεσαίων αγροτών καθώς και συμπληρωματική εισοδηματική στήριξη των νέων αγροτών. Η επιλεξιμότητα των άμεσων ενισχύσεων εξαρτάται από μετρήσιμα περιβαλλοντικά και κλιματικά κριτήρια και το 10% του εθνικού φακέλου δεσμεύεται για τη στήριξη «προβληματικών» τομέων.

Κατά την εφαρμογή των μέτρων παρέχεται η δυνατότητα, στα κ-μ για μεταφορά έως και του 15% των κονδυλίων της Κ.Α.Π. μεταξύ των δύο πυλώνων. Κατά την τρέχουσα περίοδο το ποσοστό αυτό φτάνει στο 10% της συνολικής χρηματοδότησης. Το μέτρο αυτό καταδεικνύει τη σταδιακή ενδυνάμωση των εθνικών επιλογών προς πιο στοχευμένες δράσεις ανάλογα με τις προτεραιότητες όπως αυτές διαμορφώνονται εντός των κ-μ.

Η περαιτέρω αναβάθμιση των περιβαλλοντικών στόχων εκφράζεται χρηματοδοτικά με την αύξηση της μεταφοράς επιπλέον πόρων, κατά 15%, από τον πυλώνα 1 στον πυλώνα 2 για περιβαλλοντικά και κλιματικά μέτρα. Όλες οι άμεσες πληρωμές θα εξαρτώνται από την επίτευξη περιβαλλοντικών και κλιματικών κριτηρίων, που περιλαμβάνουν: (i) τη διατήρηση των πλούσιων σε άνθρακα εδαφών μέσω της προστασίας των υγροτόπων, (ii) την αειφόρα διαχείριση και βελτίωση των υδάτινων πόρων και (iii) την εναλλαγή καλλιεργειών αντί της διαφοροποίησης των καλλιεργειών, όπως συμβαίνει κατά την τρέχουσα περίοδο με το μέτρο της «περιβαλλοντικής πληρωμής».

Προς αυτή την κατεύθυνση, κάθε κ-μ υποχρεούται να αναπτύξει εφαρμογές για την υποστήριξη των παραγωγών ή και την παροχή κινήτρων προς την τήρηση ορθών γεωργικών πρακτικών.

Παράλληλα, σε όλα τα σχετικά κείμενα δίνεται έμφαση στη μετατόπιση της πολιτικής από τη συμμόρφωση και τους κανόνες προς τα αποτελέσματα και τις επιδόσεις. Μεταξύ άλλων, αυτή η θέση αντικατοπτρίζεται στο σχεδιασμό ενός πιο ευέλικτου συστήματος, με μεγαλύτερη ελευθερία για τα κ-μ να αποφασίσουν τον αποτελεσματικότερο τρόπο επίτευξης των εθνικών προτεραιοτήτων μέσα στο πλαίσιο των κοινών Ευρωπαϊκών στόχων, με σταθερό προσανατολισμό προς την κάλυψη των ιδιαίτερων αναγκών των παραγωγών και των αγροτικών κοινοτήτων.

Η σταδιακή εθνικοποίηση, δεν μπορεί να λεχθεί ότι αναιρεί τον κοινό Ευρωπαϊκό χαρακτήρα της πολιτικής, καθώς διαμορφώνεται ένα σαφές ενιαίο σύνολο στόχων με την παράλληλη ανάπτυξη μιας εκτενούς εργαλειοθήκης μέτρων για εθνικές δράσεις.

Πιο συγκεκριμένα, κάθε κ-μ είναι ελεύθερο να επιλέξει και να σχεδιάσει περαιτέρω τα ειδικά μέτρα που θεωρεί ότι είναι πιο αποτελεσματικά για την κάλυψη των δικών του ειδικών αναγκών, καθώς όμως αξιολογούνται τα αποτελέσματα με βάση ένα κοινό σύνολο δεικτών.

Τέλος, στην προσπάθεια για δικαιότερη κατανομή των πόρων προτείνεται η σταδιακή μείωση της ενίσχυσης από € 60.000-100.00 και μηδενική ενίσχυση για πάνω από € 100.000 ανά εκμετάλλευση σε ένα ημερολογιακό έτος. Παράλληλα τα κ-μ θα πρέπει να εξασφαλίσουν το υψηλότερο επίπεδο στήριξης ανά εκτάριο για μικρές και μεσαίες γεωργικές εκμεταλλεύσεις και τουλάχιστον το 2% της κατανομής των άμεσων ενισχύσεων θα πρέπει να διατεθεί για τη στήριξη των νέων αγροτών. Αποτελεί

υποχρέωση των κ-μ να διασφαλίσουν ότι μόνο οι πραγματικοί αγρότες θα λαμβάνουν εισοδηματική στήριξη και ότι, ειδικοί τομείς προϊόντων που αντιμετωπίζουν δυσκολίες θα εξακολουθήσουν να επωφελούνται από πρόσθετη ενίσχυση.

3.2 Αγροτική Ανάπτυξη

Οι προτάσεις για την Αγροτική Ανάπτυξη περιλαμβάνουν δράσεις για την αποτελεσματικότερη διασύνδεση με τις ανάγκες της κοινωνίας. Περιλαμβάνονται λοιπόν, ενισχυμένα μέτρα για την κινητοποίηση νέων αγροτών, τοπικά προγράμματα για τη μεταφορά γνώσεων μεταξύ των γενεών ή την ανάπτυξη σχεδίων διαδοχής από τον αρχηγό της εκμετάλλευσης προς τους νεότερους. Επίσης, δίνονται κίνητρα προς τα κ-μ για την εφαρμογή πιο ευέλικτων συστημάτων φορολογίας και κληρονομιάς και εξειδικευμένα προγράμματα για τη διάθεση γης προς τους νέους αγρότες.

Κεντρική προτεραιότητα αποτελεί, η βελτίωση της ευελιξίας για τα κ-μ ως προς τον σχεδιασμό μέτρων αγροτικής ανάπτυξης με έμφαση στην υιοθέτηση αυστηρότερων κριτηρίων για την παραγωγή ασφαλών τροφίμων και τη θέσπιση κανόνων για την προστασία της ποιότητας των υδάτων, τη μείωση της χρήσης φυτοφαρμάκων και τον περιορισμό των αντιβιοτικών. Παράλληλα, προτείνεται μία εκτενής δέσμη κινήτρων για την ενίσχυση των επενδύσεων στην βιο-οικονομία και την βελτίωση της διαβίωσης στις αγροτικές περιοχές.

Στο πλαίσιο της περιβαλλοντικής και κλιματικής δράσης, προβλέπεται ότι τουλάχιστον το 30% της χρηματοδότησης του δεύτερου πυλώνα, θα δαπανηθεί για μέτρα που σχετίζονται με το κλίμα και το περιβάλλον.

Για τη διασφάλιση των προσδοκώμενων αποτελεσμάτων, θεσπίζεται ετήσια παρακολούθηση της προόδου που έχει σημειωθεί και αναστολή των πληρωμών σε περίπτωση σοβαρών αποκλίσεων. Παράλληλα, δημιουργείται ένα αποθεματικό επίδοσης μέχρι ποσοστού 5% της κατανομής της αγροτικής ανάπτυξης, για την επιβράβευση των κ-μ που πληρούν τους στόχους για το κλίμα, το περιβάλλον και τη βιοποικιλότητα.

Η ολοκληρωμένη διαχείριση του περιβάλλοντος και η αντιμετώπιση των επιπτώσεων από την κλιματική αλλαγή ενισχύονται καθώς βελτιώνονται οι συνέργειες με άλλες σχετικές Πολιτικές και προγράμματα της Ε.Ε., όπως το πρόγραμμα LIFE.

Τα μέτρα για την ανάπτυξη της γνώσης και η καινοτομίας στον αγροτικό χώρο περιλαμβάνουν, τη δημιουργία ενός ειδικού προϋπολογισμού ύψους 10 δις ευρώ από το πρόγραμμα Horizon Europe. Επίσης, δίνονται κίνητρα για την ανάπτυξη «έξυπνων» εφαρμογών (γεωργία ακριβείας, βελτίωση των ευρυζωνικών συνδέσεων) και την ανάπτυξη μιας πανευρωπαϊκής πλατφόρμας διαχείρισης κινδύνων. Τέλος, το στρατηγικό σχέδιο κάθε κ-μ θα πρέπει υποχρεωτικά να περιλαμβάνει δράσεις για την ανταλλαγή γνώσεων και καινοτομίας. Δέσμευση που προϋποθέτει τον εκσυγχρονισμό των αντίστοιχων κρατικών υπηρεσιών.

4. Πρώτες εκτιμήσεις

Όπως προκύπτει από την παραπάνω παρουσίαση των προτάσεων της Επιτροπής, είναι σαφές ότι η νέα Κ.Α.Π. ενισχύει την ελευθερία εθνικών επιλογών μέσα σε ένα αυστηρό πλαίσιο κοινών δεσμεύσεων και στόχων, με κυρίαρχο το ρόλο της αιρεσιμότητας, δηλαδή της σύνδεσης των χρηματοδοτήσεων με τα αποτελέσματά, υπό την πίεση ενός σαφώς μειωμένου προϋπολογισμού.

Θα μπορούσε να λεχθεί, ότι δημιουργούνται πολλές «μικρές» ΚΑΠ, όσες και τα κ-μ, συνεπείς όμως, με τις κοινές δεσμεύσεις, αναφορικά με τον αγροτικό τομέα αλλά και συνολικά με την Ευρωπαϊκή οικονομία. Αυτή η εξέλιξη, μετατοπίζει το διοικητικό βάρος για την εφαρμογή της πολιτικής προς τα κράτη, και δημιουργεί σημαντικές προκλήσεις για χώρες με χρόνια προβλήματα στη δημόσια διοίκηση και στην αποτελεσματική λειτουργία των διοικητικών και ελεγκτικών τους μηχανισμών. Επιπρόσθετο βάρος αποτελεί η προσήλωση στα αποτελέσματα και τις επιδόσεις με τακτικούς ελέγχους και ενδεχόμενη αναστολή των χρηματοδοτήσεων.

Επιπλέον, σε συνέχεια του τρέχοντος προγράμματος, ενδυναμώνονται οι δράσεις προς όφελος των νέων, παραγωγικών και καινοτόμων αγροτών και παραμένει ο στόχος για δικαιότερη κατανομή των ενισχύσεων εντός των κ-μ, αλλά και μεταξύ τους. Τέλος, δίνεται έμφαση στο το εθνικό σύστημα παροχής γεωργικών συμβουλών, με την παράλληλη ενδυνάμωση της περιβαλλοντικής και κλιματικής διάστασης της πολιτικής.

Βιβλιογραφικές Αναφορές

Δούκας, Ε.Γ. (2018), “Η Κοινή Αγροτική Πολιτική και ο Ελληνικός Αγροτικός Τομέας”, στο: Μαραβέγιας Ν. και Σακελλαρόπουλος Θ., (επιμ.), *Ελλάδα και Ευρωπαϊκή Ενοποίηση: Η Ιστορία μιας πολυκύμαντης σχέσης 1962-2018*, Αθήνα: Διόνικος.

European Commission, Directorate-General for Agriculture and Rural Development (2013), *Agriculture in the European Union: Statistical and economic information 2013*, Brussels.

European Commission (2018a), *Proposal for Regulation of the European Parliament and of the Council*, COM (2018) 392 final, Brussels.

European Commission (2018b), *A Modern Budget for a Union that Protects, Empowers and Defends: The Multiannual Financial Framework for 2021-2027*, COM(2018) 321 final, Brussels.

Parry, M. and Sapala, M. (2018), “2021-2027 Multiannual Financial Framework and new own resources; Analysis of the Commission’s pro-

posal”, *European Parliamentary Research Service*, Brussels: European Parliament, July.

Nugent, N. (2010), *Πολιτική και διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Ιστορία, Θεσμοί, Πολιτικές*, Αθήνα: Σαββάλας.

Γιάννης Ελ. Δούκας, Διδάκτορας ΕΚΠΑ – Ερευνητής ΕΚΟΠΔΑ,
jodoukas72@gmail.com.

Ευημερία, Παραγωγικότητα και Ανταγωνιστικότητα σε επίπεδο Περιφέρειας: Ο ρόλος των Θεσμών

Αθανάσιος Χύμης*, *Ερευνητής Κέντρου Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών (ΚΕΠΕ)*

Περίληψη

Το παρόν άρθρο επιχειρεί σε πρώτο βήμα να καταδείξει την εξέλιξη της ευημερίας όπως αυτή μετράται με τον δείκτη του κατά κεφαλήν Ακαθάριστου Εθνικού Προϊόντος - ΑΕΠ (διορθωμένο βάσει της αγοραστικής δύναμης), καθώς επίσης και της ανταγωνιστικότητας, όπως αυτή εκτιμάται από τον δείκτη περιφερειακής ανταγωνιστικότητας (Regional Competitiveness Index - RCI) που εκδίδει κάθε τρία χρόνια η Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Σε δεύτερο βήμα επιχειρείται η ανάδειξη της άμεσης σχέσης μεταξύ ανταγωνιστικότητας και ευημερίας ενώ ταυτόχρονα επισημαίνονται οι βασικοί παράγοντες που επιδρούν στην ανταγωνιστικότητα και ιδιαίτερα ο ρόλος των θεσμών και πώς επηρεάζουν άμεσα την ανάπτυξη και, εν τέλει, την ευημερία των κρατών γενικότερα αλλά και των περιφερειών ειδικότερα.

ΛΕΞΕΙΣ ΚΛΕΙΔΙΑ: Παραγωγικότητα, Ανταγωνιστικότητα, Περιφερειακή Ανταγωνιστικότητα, Θεσμοί

Wellbeing, Productivity and Competitiveness at a Regional level: the role of Institutions

Athanasios Chymis, *Senior researcher Centre of Planning and Economic Research, (KEPE)*

Abstract

The article, at a first step, shows the evolution of wellbeing, as it is measured by the Gross Domestic Product - GDP (corrected by the purchasing power parity), as well as competitiveness as it is measured by the Regional Competitiveness Index - RDI which the European Commission publishes every three years since 2010. At a second step, using data from the annual Global Competitiveness Reports of the World Economic Forum the article illustrates the relation between competitiveness and wellbeing and points out the factors that affect competitiveness focusing on institutions. Institutions are the most prominent pillar of competitiveness and they directly affect economic growth and development at both regional and national level.

KEY-WORDS: Productivity, Competitiveness, Regional competitiveness, Institutions

1. Εισαγωγή

Πρόσφατα, η Ευρωπαϊκή Στατιστική Υπηρεσία (Eurostat) ανακοίνωσε τα τελευταία δεδομένα για το κατά κεφαλήν Ακαθάριστο Εθνικό Προϊόν - ΑΕΠ των περιφερειών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε.Ε.), το οποίο έχει σημαντική διαφοροποίηση και κυμαίνεται από 29% έως 611% του μέσου Ευρωπαϊκού κατά κεφαλήν ΑΕΠ (Eurostat, 2018). Τα δεδομένα αφορούν το έτος 2016 και είναι διορθωμένα με βάση την αγοραστική δύναμη (purchasing power standard - PPS) κάθε χώρας.

Το υψηλότερο ποσοστό (611%) το κατέχει η περιοχή του εσωτερικού δυτικού Λονδίνου (Inner London-West) και θα μπορούσε ίσως να χαρακτηριστεί ως ακραία τιμή (outlier) δεδομένου ότι στη δεύτερη θέση με διαφορά έρχεται η περιοχή του Λουξεμβούργου (μία ενιαία περιφέρεια) με 257%. Η πρώτη πεντάδα συμπληρώνεται με τις περιοχές της Νότιας και Ανατολικής Ιρλανδίας (217%), των Βρυξελλών (200%) και του Αμβούργου (200%). Όπως αναφέρει η ανακοίνωση, 19 περιφέρειες επί συνόλου 273 περιφερειών της Ε.Ε.-28 έχουν κατά κεφαλήν ΑΕΠ πάνω από το 150% του ευρωπαϊκού μέσου όρου (όπου ο μέσος όρος είναι το 100%). Από αυτές, πέντε είναι στη Γερμανία (επί συνόλου περιφερειών 39), τρεις στο Ηνωμένο Βασίλειο (σύνολο περιφερειών 36), δύο στην Αυστρία (σ. π. 9), και από μία σε Βέλγιο (σ. π. 11), Τσεχία (σ. π. 8), Δανία (σ. π. 5), Ιρλανδία (σ. π. 2), Γαλλία (σ. π. 27), Ολλανδία (σ. π. 12), Σλοβακία (σ. π. 4), Σουηδία (σ. π. 8) και Λουξεμβούργο (σ. π. 1). Στις χαμηλότερες θέσεις με μέσο κατά κεφαλήν ΑΕΠ μικρότερο του 50% του μέσου ευρωπαϊκού βρίσκονται 21 περιφέρειες εκ των οποίων πέντε στη Βουλγαρία (σε σύνολο 6 περιφερειών) και την Πολωνία (σ. π. 16), τέσσερις στην Ουγγαρία (σ. π. 7), τρεις στη Ρουμανία (σ. π. 8) και την Ελλάδα (σ. π. 13) και μία στη Γαλλία (σ. π. 27) που αφορά όμως σε περιοχή εκτός Ευρώπης, την Mayotte ένα νησάκι στον Ινδικό Ωκεανό πλησίον της Μαδαγασκάρης.

Η χώρα μας, όπως ήδη διαφαίνεται από τα ανωτέρω και θα εξετασθεί λεπτομερέστερα στη συνέχεια, έχει σημειώσει σημαντική πτώση στο κατά κεφαλήν ΑΕΠ, συγκριτικά με τα προ κρίσης επίπεδα ακυρώνοντας με αυτό τον τρόπο, σε μεγάλο βαθμό, την όποια σύγκλιση είχε καταφέρει στις προηγούμενες δεκαετίες. Το δεδομένο επιχείρημα ότι φταίει η οικονομική κρίση για την επιδείνωση αυτή είναι αρκετά επιφανειακό και δεν εξετάζει τα βαθύτερα αίτια της κρίσης, δεδομένου ότι α) και άλλες οικονομίες πέρασαν κρίση αλλά κατάφεραν να την ξεπεράσουν πολύ πιο γρήγορα από εμάς και β) πολλές άλλες οικονομίες εισήλθαν στην Ε.Ε. πολύ αργότερα από τη χώρα μας και ενώ ξεκίνησαν από αρκετά χαμηλότερο βιοτικό επίπεδο κατάφεραν, σε πείσμα της παγκόσμιας χρηματοπιστωτικής κρίσης, να πλησιάσουν ή και να ξεπεράσουν σε επίπεδα ευημερίας την Ελλάδα. Το βασικό ερώτημα που τίθεται είναι το εξής: Πώς αυτές οι αρκετά πιο φτωχές οικονομίες και περιφέρειες της Ευρώπης κατάφεραν σε λίγα χρόνια να κλείσουν την ψαλίδα από τις πλουσιότερες Ευρωπαϊκές οικονομίες; Με άλλα λόγια, γιατί στην Ελλάδα όλες οι

επί δεκαετίες προσπάθειες και χρήματα (ποικίλα ευρωπαϊκά κονδύλια) δεν είχαν τα αποτελέσματα που φαίνεται να είχαν οι αντίστοιχες προσπάθειες φτωχότερων κρατών με λιγότερα χρήματα και για μικρότερο χρονικό διάστημα;

Στη συνέχεια του άρθρου θα γίνει μια προσπάθεια να απαντηθούν τα ανωτέρω ερωτήματα καθώς και να διατυπωθούν προτάσεις για βελτίωση και επιτάχυνση της απαραίτητης πλέον ανάπτυξης σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο. Η επόμενη ενότητα παρουσιάζει συγκριτικά την εξέλιξη του κατά κεφαλήν ΑΕΠ στις περιφέρειες της Ελλάδος και άλλων κρατών-μελών της Ε.Ε.. Η τρίτη ενότητα αναδεικνύει τη σχέση του παραγόμενου προϊόντος με την ανταγωνιστικότητα, ενώ η τέταρτη ενότητα αναλύει τους παράγοντες που επιδρούν στην ανταγωνιστικότητα εστιάζοντας στον παράγοντα ‘Θεσμοί’ υπογραμμίζοντας τον τρόπο με τον οποίον οι θεσμοί επιδρούν στην ανάπτυξη.

2. Κατά κεφαλήν ΑΕΠ ελληνικών περιφερειών σε σχέση με τις άλλες ευρωπαϊκές περιφέρειες

Ο Πίνακας 1 παρουσιάζει την εξέλιξη του κατά κεφαλήν ΑΕΠ (ως ποσοστό του Κοινοτικού μέσου όρου) των 13 Ελληνικών περιφερειών. Προς σύγκριση, στον Πίνακα 2 παρουσιάζεται η εξέλιξη του κατά κεφαλήν ΑΕΠ δύο περιφερειών –της πλουσιότερης και της φτωχότερης– από τις χώρες που είτε πέρασαν παρόμοια οικονομική κρίση με την Ελλάδα (Ιρλανδία, Ισπανία, Πορτογαλία και Κύπρος) είτε εισήλθαν στην Ε.Ε. αρκετές δεκαετίες αργότερα από την Ελλάδα και αποτελούσαν (και μερικές αποτελούν ακόμα) χώρες φτωχότερες της Ελλάδος. Ο λόγος που δεν παρουσιάζονται όλες οι χώρες και όλες οι περιφέρειες είναι, εκτός από καθαρά πρακτικούς λόγους (η Ε.Ε. αποτελείται από 273 περιφέρειες της κατηγορίας NUTS-2 –Ονοματολογία Εδαφικών Στατιστικών Μονάδων - Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques– και θα ήταν δύσκολο να συμπεριληφθούν όλες σε έναν πίνακα), ότι η παρούσα εργασία εστιάζει στις ανωτέρω χώρες και όχι στις γνωστές πλούσιες χώρες της Ε.Ε. (Αυστρία, Βέλγιο, Γαλλία, Γερμανία, Δανία, Ηνωμένο Βασίλειο, Ιταλία, Λουξεμβούργο, Ολλανδία, Σουηδία και Φινλανδία), οι οποίες πάντα ξεπερνούσαν την Ελλάδα ως προς το κατά κεφαλήν προϊόν.

Πίνακας 1: Εξέλιξη του κατά κεφαλήν ΑΕΠ –ως ποσοστό % του μέσου ευρωπαϊκού– των 13 Ελληνικών περιφερειών

	2005	2008	2011	2014	2015	2016
Αττική	121	125	103	98	95	92
Νότιο Αιγαίο	105	106	80	79	77	73
Ιόνια Νησιά	94	93	67	65	64	62
Στερεά Ελλάδα	90	84	67	62	60	60

Δυτική Μακεδονία	85	72	68	71	67	59
Κρήτη	84	82	63	61	59	57
Κεντρική Μακεδονία	73	75	59	55	54	53
Πελοπόννησος	73	74	60	58	57	55
Θεσσαλία	71	70	54	54	53	52
Δυτική Ελλάδα	71	70	56	53	52	49
Βόρειο Αιγαίο	72	75	59	56	54	50
Ανατολική Μακεδονία-Θράκη	67	67	54	49	48	46
Ήπειρος	67	64	54	51	49	48

Πηγή: Eurostat, 2018.

Από τους Πίνακες 1 και 2 καθίσταται σαφές ότι οι Ελληνικές περιφέρειες υπέστησαν ισχυρή μείωση του κατά κεφαλήν ΑΕΠ και απώλεσαν σημαντικό μέρος από την όποια σύγκλιση είχαν πετύχει στα προ κρίσεως χρόνια. Μάλιστα, η μείωση του κατά κεφαλήν ΑΕΠ είναι πολύ μεγαλύτερη σε σχέση όχι μόνο με τις υπόλοιπες οικονομίες που δεν υπέστησαν ανάλογη οικονομική κρίση, αλλά και με τις 4 οικονομίες που υπέστησαν παρόμοια κρίση με την Ελληνική και εισήλθαν σε μηχανισμό στήριξης υπογράφοντας μνημονιακές συμβάσεις. Έτσι, ενώ η περιφέρεια Αττικής, η πλουσιότερη περιφέρεια της Ελλάδος, από 125% του μέσου ευρωπαϊκού κατά κεφαλήν ΑΕΠ το 2008, έπεσε στο 92% το 2016, η αντιστοιχη πλουσιότερη περιφέρεια της Ιρλανδίας από το 163% το 2005 ανήλθε στο 217% το 2016 αποτελώντας την τρίτη πλουσιότερη περιφέρεια της Ευρώπης.

Πίνακας 2: Εξέλιξη του κατά κεφαλήν ΑΕΠ –ως ποσοστό % του μέσου ευρωπαϊκού– επλεγμένων ευρωπαϊκών περιφερειών

	2005	2008	2011	2014	2015	2016
Ιρλανδία						
Border, Midland & Western	102	91	87	77	82	86
Southern & Eastern	163	149	146	159	217	217
Ισπανία						
Comunidad de Madrid	132	134	125	123	124	125
Extremadura	67	69	64	62	62	63
Κύπρος	101	105	96	81	82	83
Πορτογαλία						
Norte	65	65	63	64	65	65
Área Metropol. de Lisboa	118	115	108	104	102	102
Βουλγαρία						

Severozapaden	28	28	28	30	29	29
Yugozapaden	55	72	75	75	76	78
Εσθονία	60	69	71	76	75	75
Κροατία						
Jadrnska Hrvatska	54	61	57	57	57	57
Kontinentalna Hrvatska	56	64	61	60	60	61
Λετονία	50	59	57	64	64	64
Λιθουανία	53	63	66	75	75	75
Μάλτα	81	79	82	90	93	95
Ουγγαρία						
Közép-Magyarország	101	104	107	106	105	102
Észak-Alföld	40	39	43	44	43	43
Πολωνία						
Mazowieckie	78	85	103	108	109	109
Podkarpackie	36	40	46	48	48	48
Ρουμανία						
Bucuresti-Ilfov	82	126	128	128	135	139
Nord-Est	23	31	30	34	34	36
Σλοβακία						
Bratislavský kraj	146	165	185	187	187	184
Východné Slovensko	43	50	51	53	54	53
Σλοβενία						
Vzhodna Slovenija	71	73	69	68	68	68
Zahodna Slovenija	106	109	100	98	97	99
Τσεχία						
Praha	169	183	175	175	183	182
Strední Morava	61	66	67	72	71	71

Πηγή: Eurostat, 2018.

Αντίστοιχα, η πλουσιότερη περιφέρεια της Πορτογαλίας, η περιοχή της πρωτεύουσας Λισαβόνα, από 118% το 2008, αν και μειώθηκε στο 102%, ξεπέρασε την περιφέρεια Αττικής, ενώ η φτωχότερη περιφέρεια της ίδιας χώρας παρέμεινε σταθερή μειώνοντας έτσι τις εσωτερικές ανισότητες. Σε αντίθεση, στην Ελλάδα, οι φτωχότερες περιφέρειες της Ηπείρου και της Αν. Μακεδονίας-Θράκης από το 64% και 67% αντίστοιχα, το 2008 κατρακύλησαν στο ισχνό 48% και 46% αντίστοιχα, διευρύνοντας έτσι την απόκλιση από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο και μη συντελώντας στη μείωση των ανισοτήτων εντός της ελληνικής οικονομίας.

Πίνακας 3: Κατά κεφαλήν ΑΕΠ στην Ε.Ε.-28 για το 2016

Κράτος-μέλος	ΑΕΠ (εκατομ. ευρώ)	Κατά κεφαλήν ΑΕΠ (€)	Κατά κεφαλήν ΑΕΠ βάσει αγοραστικής δύναμης (€)	Κατά κεφαλήν ΑΕΠ (% του μέσου όρου της Ε.Ε.-28)
Ε.Ε.-28	14.907.852	29.200	29.200	100
Λουξεμβούργο	53.005	90.700	75.100	257
Ιρλανδία	275.567	58.800	53.300	183
Ολλανδία	702.641	41.300	37.200	127
Αυστρία	353.297	40.400	37.200	127
Δανία	277.489	48.400	36.100	124
Σουηδία	465.186	46.900	36.000	123
Γερμανία	3.144.050	38.200	36.000	123
Βέλγιο	423.048	37.500	34.300	117
Φινλανδία	215.615	39.200	31.900	109
Ηνωμένο Βασίλειο	2.395.801	36.500	31.400	108
Γαλλία	2.228.857	33.300	30.400	104
Ιταλία	1.680.523	27.700	28.200	97
Μάλτα	9.927	22.700	27.900	96
Ισπανία	1.118.522	24.100	26.700	91
Τσεχία	176.564	16.700	25.600	88
Κύπρος	18.123	21.300	24.100	83
Σλοβενία	40.418	19.600	24.100	83
Πορτογαλία	185.179	17.900	22.500	77
Σλοβακία	81.154	14.900	22.400	77
Λιθουανία	38.668	13.500	22.000	75
Εσθονία	21.098	16.000	21.900	75
Πολωνία	425.980	11.100	19.900	68
Ελλάς	174.199	16.200	19.700	67
Ουγγαρία	113.731	11.600	19.700	67
Λετονία	24.927	12.700	18.800	64
Κροατία	46.382	11.100	17.500	60
Ρουμανία	169.771	8.600	17.000	58
Βουλγαρία	48.129	6.800	14.200	49

Πηγή: Eurostat, 2018.

Όσον αφορά στην Ισπανία η οποία επίσης πέρασε οικονομική κρίση και διεθνή εποπτεία και δανεισμό, η πλουσιότερη περιφέρειά της (η περιοχή της πρωτεύουσας Μαδρίτη) έπεσε από το 134% το 2008, μόλις στο 125% το 2016, ανοίγοντας σημαντικά την ψαλίδα σε σχέση με την Αττική. Η φτωχότερη περιφέρεια της Ισπανίας, η οποία το 2008 ήταν στο ίδιο επίπεδο του κατά κεφαλήν ΑΕΠ (67%) με τις αντίστοιχες φτωχότερες Ελληνικές περιφέρειες, το 2016 έχει πέσει μόλις στο 63% αφήνοντας αρκετά πίσω τις αντίστοιχα φτωχές Ελληνικές περιφέρειες. Παρομοίως με την Κύπρο, η σύγκριση όσον αφορά την εξέλιξη του κατά κεφαλήν ΑΕΠ είναι δυσμενής για την Ελλάδα.

Τα στοιχεία για τα υπόλοιπα 12 κράτη-μέλη (πλην Κύπρου που εξετάζεται με την ομάδα των τεσσάρων κρατών που πέρασαν παρόμοια οικονομική κρίση με την Ελλάδα) που εισήλθαν στην Ε.Ε. στις τελευταίες 3 διευρύνσεις (2004, 2007 και 2013)¹ καθιστούν τη σύγκριση με την Ελλάδα ακόμα περισσότερο απογοητευτική. Με εξαίρεση τη Σλοβενία, τα υπόλοιπα 11 κράτη, όπως φαίνεται στον Πίνακα 2, την περίοδο 2005-2016 αύξησαν το κατά κεφαλήν ΑΕΠ ως ποσοστό επί του μέσου ευρωπαϊκού, τουλάχιστον στις παρουσιαζόμενες περιφέρειες. Αρκετά από αυτά τα κράτη έχουν πλέον ξεπεράσει την Ελλάδα η οποία διολισθαίνει στις τελευταίες θέσεις όσον αφορά την οικονομική ευμάρεια (βλ. και Πίνακα 3).

Στον Πίνακα 3 παρουσιάζεται το κατά κεφαλήν ΑΕΠ στα 28 κράτη μέλη της Ε.Ε. για το έτος 2016 (πλέον πρόσφατα στοιχεία) καθώς επίσης και το διορθωμένο κατά κεφαλήν ΑΕΠ βάσει της αγοραστικής δύναμης σε κάθε κράτος. Η διορθωση αυτή είναι αναγκαία λόγω των σημαντικών διαφορών στο κόστος διαβίωσης μεταξύ των κρατών-μελών. Παρατηρείται ότι κράτη όπως η Μάλτα, η Σλοβενία, η Τσεχία και η Πορτογαλία ξεπέρασαν τη χώρα μας σε απόλυτα ποσά κατά κεφαλήν ΑΕΠ αλλά και αρκετά άλλα κράτη έχουν ξεπεράσει την Ελλάδα σε διορθωμένα, βάσει της αγοραστικής δύναμης, κατά κεφαλήν ΑΕΠ, όπως η Πολωνία, η Εσθονία, η Λιθουανία, η Σλοβακία, ενώ η Ουγγαρία έχει φθάσει στο ίδιο επίπεδο με την Ελλάδα.

3. Σχέση μεταξύ Ανταγωνιστικότητας και ΑΕΠ

Η βιβλιογραφία της οικονομικής μεγέθυνσης που ασχολείται με τους παράγοντες που επιδρούν στην αύξηση του ΑΕΠ, της παραγωγής δηλαδή μιας οικονομίας και, συγκεκριμένα, με την ανταγωνιστικότητα της οικονομίας είναι πολύ εκτεταμένη (Barro, 1991, 1996a· Bassanini & Scarpetta, 2002· Sala-i-Martin et al., 2004). Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αναγνωρίζοντας την σημαντικότητα μετρήσεως της ανταγωνιστικότητας σε επίπεδο περιφέρειας ξεκίνησε το 2010 να εκδίδει ανά τριετία τον Δείκτη Περιφερειακής Ανταγωνιστικότητας -*The EU Regional Competitiveness Index* (RCI). Σκοπός του Δείκτη, όπως αναφέρεται στην σχετική έκθεση, είναι να βοηθήσει τις περιφέρειες των κρατών-μελών να μετρήσουν την ανταγωνιστικότητά τους και να τη συγκρίνουν με αυτή των υπολοίπων

περιφερειών της Ένωσης, με στόχο την αναγνώριση των όποιων αδυναμιών τους καθώς και τον προγραμματισμό των μακροπρόθεσμων στρατηγικών ανάπτυξης. Οι στρατηγικές αυτές σκοπό έχουν στη λήψη δράσεων για τον περιορισμό των αδυναμιών αλλά και για την ταχύτερη διαδικασία κάλυψης της διαφοράς από τις πλέον ανταγωνιστικές και ευημερούσες περιφέρειες (Annoni & Kozovska, 2010· Annoni & Dijikstra, 2013· Annoni et al., 2017).

Η βιβλιογραφία έχει αναγνωρίσει την σύνδεση μεταξύ ανταγωνιστικότητας και παραγωγικότητας (Krugman, 1996· Porter & Ketels, 2003· Annoni et al. 2017). Μάλιστα η σύνδεση είναι τόσο ισχυρή που πολλοί ορίζουν την ανταγωνιστικότητα σε όρους παραγωγικότητας, δηλαδή την αξία των αγαθών και υπηρεσιών που παράγονται από μία οικονομία ανά μονάδα ανθρώπινων, κεφαλαιουχικών και φυσικών πόρων (Porter & Ketels, 2003· Annoni et al. 2017). Η παραγωγικότητα αυτή θα οδηγήσει σε υψηλά επίπεδα ευημερίας (Annoni & Kozovska, 2010· Annoni et al. 2017). Στον Πίνακα 4 παρουσιάζεται η εξέλιξη της κατάταξης των ελληνικών περιφερειών σύμφωνα με τον Δείκτη Περιφερειακής Ανταγωνιστικότητας (RCI) που καταρτίζει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ανά τριετία.

Πίνακας 4: Κατάταξη των Ελληνικών περιφερειών βάσει του δείκτη περιφερειακής ανταγωνιστικότητας

	2010*	2013	2016
Αττική	154	174	193
Κεντρική Μακεδονία	224	238	242
Νότιο Αιγαίο	260	257	244
Θεσσαλία	238	245	247
Ήπειρος	258	244	248
Βόρειο Αιγαίο	266	243	249
Κρήτη	242	240	250
Δυτική Μακεδονία	252	258	252
Ιόνια Νησιά	263	249	256
Δυτική Ελλάδα	240	250	257
Πελοπόννησος	245	253	258
Στερεά Ελλάδα	241	260	260
Ανατολική Μακεδονία-Θράκη	247	256	261

Πηγή: The EU Regional Competitiveness Index 2010, 2013, 2016.

* Επί συνόλου περιφερειών 268 το 2010 και 262 το 2013 και 2016.

Σημειώνεται ότι ο αριθμός των περιφερειών σύμφωνα με τη NUTS-2, όπως ανεφέρθη και στην αρχή, είναι 273. Όμως για λόγους στατιστικής ορισμένες

περιφέρειες έχουν συγχωνευθεί με αποτέλεσμα ο Δείκτης για το 2010 περιλαμβάνει 268 περιφέρειες, ενώ για τα έτη 2013 και 2016 περιλαμβάνει 262 περιφέρειες (Annoni & Dijikstra, 2013).

Πλην της περιφέρειας Αττικής οι υπόλοιπες ελληνικές περιφέρειες βρίσκονται, το 2016, στις τελευταίες 20 θέσεις σε σύνολο 262 περιφερειών. Παρά το γεγονός ότι υπήρξε μια σχετική χειροτέρευση για τις περισσότερες περιφέρειες μεταξύ των ετών 2010-2016, ακόμα και το 2010, αν εξαιρέσουμε την Αττική και την Κ. Μακεδονία, όλες οι υπόλοιπες ελληνικές περιφέρειες κατελάμβαναν τις τελευταίες 30 θέσεις σε σύνολο 268 περιφερειών. Εντυπωσιακή είναι η επιδείνωση της ανταγωνιστικότητας της περιφέρειας Αττικής η οποία σε 6 χρόνια υποχώρησε κατά 40 θέσεις. Ορισμένες περιφέρειες σημείωσαν βελτίωση (π.χ. Νότιο Αιγαίο, Βόρειο Αιγαίο, Ήπειρος) η οποία όμως δεν είναι αρκετή για να ενισχύσει σημαντικά την κατάταξη των περιφερειών αυτών.

Θα πρέπει να σημειωθεί ότι τα στοιχεία που χρησιμοποιεί η συντακτική ομάδα που καταρτίζει τον Δείκτη προέρχονται από προηγούμενα χρόνια και έτσι ουσιαστικά αντανακλούν την ανταγωνιστικότητα δύο με τρία χρόνια πριν. Έτσι, ο υπολογισμός του δείκτη για το 2010 έγινε με βάση στοιχεία της περιόδου 2007-2009, του δείκτη για το 2013 έγινε με βάση στοιχεία της περιόδου 2009-2011, ενώ ο πλέον πρόσφατος δείκτης (2016) υπολογίστηκε με στοιχεία της περιόδου 2012-2014. Από τον Πίνακα 4 φαίνεται ότι επί σειράν ετών τα επίπεδα ανταγωνιστικότητας των ελληνικών περιφερειών δεν είναι υψηλά. Η βιβλιογραφία της οικονομικής μεγέθυνσης επισημαίνει ότι αλλαγή στα επίπεδα ανταγωνιστικότητας χρειάζεται χρόνο για να μεταφραστεί σε αλλαγή στα επίπεδα ευημερίας (WEF, 2017). Με άλλα λόγια, υψηλή (ή χαμηλή) κατάταξη ως προς την ανταγωνιστικότητα σήμερα και για σειρά ετών, θα οδηγήσει σε μερικά χρόνια σε υψηλότερη (ή χαμηλότερη αντίστοιχα) κατάταξη ως προς τα επίπεδα ευημερίας.

Όπως αναφέρθηκε και παραπάνω, η ανταγωνιστικότητα ουσιαστικά αντικατοπτρίζει την παραγωγικότητα, την ικανότητα δηλαδή μιας οικονομίας να παράγει προϊόν όσο το δυνατόν υψηλότερης αξίας με όσο το δυνατόν χαμηλότερο κόστος σε σχέση πάντα με τις άλλες οικονομίες. Γι αυτό και οι έννοιες παραγωγικότητα και ανταγωνιστικότητα αποκτούν πολύ περισσότερο νόημα όταν γίνεται σύγκριση μεταξύ οικονομιών. Η Τράπεζα της Ελλάδος (ΤτΕ) σε έκθεσή της το 2010 επισήμανε ότι η ανταγωνιστικότητα της Ελληνικής οικονομίας ήταν σε συνεχή πτώση για περισσότερο από μία εικοσαετία (δηλαδή, τουλάχιστον, από το 1990). Αυτό σημαίνει ότι η Ελληνική οικονομία παρήγαγε προϊόν με συνεχώς δυσμενέστερους όρους, δηλαδή με όλο και αυξανόμενο κόστος σε σχέση με τις υπόλοιπες οικονομίες της Ε.Ε. και του ΟΟΣΑ.

Η πτώση της παραγωγικότητας (και άρα της ανταγωνιστικότητας) φαίνεται άμεσα στην διολίσθηση/υποτίμηση του νομίσματος μιας οικονομίας (ΤτΕ, 2010).

Όσο υπήρχε η δραχμή, αυτό φαινόταν άμεσα στην συνεχή διολίσθησή της. Από τη στιγμή της μετάβασης στο ευρώ η συνέχιση της πτώσης της παραγωγικότητας φαινόταν στον δείκτη Πραγματικής Σταθμισμένης Συναλλαγματικής Ισοτιμίας (Real Effective Exchange Rate - REER) ο οποίος και αντικατοπτρίζει, εν μέρει, τις διαφορές στην παραγωγικότητα των οικονομιών σε παγκόσμιο επίπεδο (ΤτΕ, 2010). Είναι χαρακτηριστικό ότι την περίοδο 2001-2009, με βάση τον δείκτη REER της ΤτΕ η απώλεια ανταγωνιστικότητας της Ελληνικής οικονομίας έφθασε το 27,7% σε όρους κόστους εργασίας (ΤτΕ, 2010). Η περίοδος 2001-2009 ήταν περίοδος ευμάρειας αλλά, όπως αποδεικνύεται από τα στοιχεία της ΤτΕ, όχι βιώσιμης ευμάρειας, όπως γρήγορα απέδειξε η επερχόμενη οικονομική κρίση. Δεν είναι τυχαίο ότι η πτώση του ΑΕΠ την περίοδο της κρίσης έφθασε αθροιστικά στο, περίπου, 28%, σχεδόν όσο ήταν η απώλεια σε όρους παραγωγικότητας την προ κρίσεως περίοδο. Διαπιστώνεται δηλαδή ότι δεν ήταν η οικονομική κρίση η πρωταρχική αιτία για την πτώση του βιοτικού επιπέδου στην Ελλάδα, αλλά ότι η οικονομική κρίση ήταν το αποτέλεσμα της συνεχούς απώλειας παραγωγικότητας και, άρα, ανταγωνιστικότητας, οι οποίες οδήγησαν και στην μετέπειτα σημαντική πτώση του βιοτικού επιπέδου.

4. Παράγοντες που επιδρούν στην ανταγωνιστικότητα

4.1 Γενικά

Σημαντικό μέρος της οικονομικής βιβλιογραφίας ασχολείται διαχρονικά και συστηματικά με τον εντοπισμό των παραγόντων που επιδρούν στην πολυπόθητη ανταγωνιστικότητα η οποία, όπως φάνηκε ανωτέρω, σημαίνει υψηλή παραγωγικότητα και οδηγεί στην αύξηση του βιοτικού επιπέδου που είναι και το ζητούμενο για κάθε οικονομία, κράτος, περιφέρεια, κοινότητα, οικογένεια. Εμπειριστατωμένες μελέτες όπου ο αναγνώστης μπορεί να βρει συγκεντρωμένους τους περισσότερους παράγοντες που επιδρούν στην ανταγωνιστικότητα είναι οι ετήσιες εκθέσεις διεθνών οργανισμών, όπως το Παγκόσμιο Οικονομικό Φόρουμ (World Economic Forum - WEF), ο Οργανισμός για την Οικονομική Συνεργασία και Ανάπτυξη (OECD), η Παγκόσμια Τράπεζα (World Bank - WB), κλπ. Ο πλέον αναγνωρισμένος διεθνής δείκτης είναι ο Δείκτης Παγκόσμιας Ανταγωνιστικότητας (Global Competitiveness Index -GCI) που καταρτίζει το WEF. Αξίζει να σημειωθεί ότι ο RCI, ο δείκτης περιφερειακής ανταγωνιστικότητας που καταρτίζει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ανά τριετία, έχει υιοθετήσει 11 από τους 12 πυλώνες που περιέχει ο GCI και ουσιαστικά στηρίζεται σε αυτόν.

Οι 12 πυλώνες (βασικές κατηγορίες παραγόντων που επιδρούν στην ανταγωνιστικότητα) που χρησιμοποιεί το WEF και λαμβάνει υπ' όψιν του ο GCI είναι οι εξής: Θεσοί, Υποδομές, Μακροοικονομικό περιβάλλον, Υγεία και βασική

εκπαίδευση, Ανώτερη εκπαίδευση και επιμόρφωση, Αποτελεσματικότητα αγοράς αγαθών, Αποτελεσματικότητα αγοράς εργασίας, Ανάπτυξη χρηματοπιστωτικής αγοράς, Τεχνολογική ετοιμότητα, Μέγεθος αγοράς, Επιχειρηματική εξειδίκευση και Καινοτομία. Οι πυλώνες αυτοί αποτελούνται από σειρά υποδεικτών των οποίων το σύνολο φθάνει τους 114 (WEF, 2017). Λόγω της ευρείας αποδοχής του GCI και επειδή σε αυτόν στηρίζεται ο RCI, στη συνέχεια χρησιμοποιείται ο GCI, ο οποίος εκδίδεται κάθε χρόνο προκειμένου να διαπιστωθεί ο ρόλος της ανταγωνιστικότητας και των παραγόντων που επηρεάζουν αυτήν στα επίπεδα παραγωγικότητας και ευμάρειας σε βάθος χρόνου.

4.2 Ο ρόλος των θεσμών

Παρά το γεγονός ότι οι διεθνείς οργανισμοί χρησιμοποιούν πληθώρα παραγόντων-μεταβλητών προκειμένου να καταρτίσουν τον γενικό δείκτη ανταγωνιστικότητας, η βιβλιογραφία δίνει σχετικά μεγαλύτερο βάρος στον πυλώνα Θεσμοί (Barro, 1996b). Σύμφωνα με τον βραβευμένο με Νόμπελ οικονομολόγο Douglass North ένας γενικός και περιεκτικός ορισμός της έννοιας θεσμοί (institutions)² είναι ο εξής: θεσμοί είναι το νομικό πλαίσιο που διέπει την ανθρώπινη δραστηριότητα καθώς και όλοι οι άγραφοι νόμοι, ήθη, έθιμα, πιστεύω, ιδεολογίες που επιδρούν στην ανθρώπινη συμπεριφορά και διαμορφώνουν τα κίνητρά της (North, 1991).

Ήδη, εδώ και αρκετές δεκαετίες έχει γίνει αντιληπτό, σε αντίθεση ίσως με παλαιότερες πεποιθήσεις, ότι η ευμάρεια ενός λαού, ενός έθνους, ενός κράτους δεν εξαρτάται τόσο από τον φυσικό πλούτο ή ακόμα και τη γεωγραφική-γεωπολιτική θέση της χώρας, όσο από το θεσμικό πλαίσιο το οποίο διέπει την κοινωνικοοικονομική του δομή (Acemoglu & Robinson, 2012· Olson, 1982· Rodrik et al., 2004). Ο κλάδος των Οικονομικών επιστημών που ονομάζεται Νέα Οικονομική των Θεσμών (New Institutional Economics) με πρωτεργάτες τους Ronald Coase³, Douglass North και Oliver Williamson, βοήθησε στο να αλλάξει το μέχρι πρόσφατα διαδεδομένο στερεότυπο ότι οι χώρες που δεν έχουν την τύχη να έχουν πλούσιο υπέδαφος, γόνιμο έδαφος ή/και γεωγραφική θέση υψηλής γεωπολιτικής αξίας είναι καταδικασμένες να μην φθάσουν πάνω από ένα ορισμένο σημείο ευημερίας North, 1990, 2005· Williamson, 1985, 2000).

Οι θεσμοί και η ποιότητά τους εξηγούν σε μεγάλο βαθμό γιατί οικονομίες με σημαντικό φυσικό πλούτο (π.χ. Ρωσία, κράτη Αφρικής και Λατινικής Αμερικής), και σημαντική γεωπολιτική θέση (π.χ. Ελλάδα) υστερούν σε επίπεδα ευημερίας σε σχέση με οικονομίες που δεν έχουν σημαντική γεωπολιτική θέση (π.χ. Ισλανδία, Νέα Ζηλανδία, Σκανδιναβικές χώρες) ούτε σημαντικό φυσικό πλούτο (π.χ. Ελβετία, Ισραήλ, Φινλανδία, Σουηδία, κλπ). Γενικά έχει παρατηρηθεί ότι οικονομίες που έχουν ένα αυστηρό και ταυτόχρονα ευέλικτο θεσμικό πλαίσιο που προστατεύει επαρκώς τα δικαιώματα ιδιοκτησίας (υλικής και πνευματικής), που δίνει κίνητρα σε φυσικά και νομικά πρόσωπα να καινοτομήσουν, να επενδύσουν

σε ένα περιβάλλον διαφάνειας, σταθερότητας και όσο το δυνατόν μικρότερης αβεβαιότητας, περιορισμένης γραφειοκρατίας και αποτελεσματικής απονομής δικαιοσύνης είναι αυτές που έχουν υψηλό βιοτικό επίπεδο (Acemoglu et al., 2002· Acemoglu & Robinson, 2012· De Soto, 2000· Easterly & Levine, 1997· North, 1990, 2005· Olson, 1982· Rodrik et al., 2002· Sala-i-Martin & Subramanian, 2003· Williamson, 1985).

Η σημαντικότητα των θεσμών και του θεσμικού πλαισίου φαίνεται και από τον ορισμό που δίνει στον όρο ανταγωνιστικότητα το WEF: «το σύνολο των θεσμών, πολιτικών και παραγόντων που καθορίζουν το επίπεδο παραγωγικότητας σε μία χώρα» (WEF, 2013, σελ. 4). Σύμφωνα με τον ανωτέρω ορισμό, οι θεσμοί είναι από τους βασικότερους πυλώνες της ανταγωνιστικότητας μιας οικονομίας. Όπως τονίζει και η έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τον RCI, τα φυσικά πρόσωπα, οι επιχειρήσεις και οι κυβερνήσεις αλληλεπιδρούν εντός ενός περιβάλλοντος το οποίο έχει δημιουργηθεί από ένα θεσμικό πλαίσιο. Το θεσμικό αυτό πλαίσιο περιλαμβάνει και περιγράφεται από το νομικό πλαίσιο, τα επίπεδα γραφειοκρατίας, το ρυθμιστικό πλαίσιο, τα επίπεδα διαφθοράς, την εύρυθμη λειτουργία της δικαιοσύνης και την ανεξαρτησία της από το πολιτικό σύστημα, τη διαφάνεια, κλπ. (Annoni et al., 2017· WEF, 2017).

Στον Πίνακα 5 παρουσιάζεται η εξέλιξη στην βαθμολογία ως προς τον πυλώνα Θεσμοί των πέντε κρατών που πέρασαν από οικονομική κρίση (συμπεριλαμβανομένης και της χώρας μας), καθώς και των 12 κρατών που εισήλθαν στην Ε.Ε. με τις τρεις τελευταίες διευρύνσεις, δηλαδή πολύ αργότερα από την Ελλάδα. Αξίζει να σημειωθεί ότι μέσα στα χρόνια ο πυλώνας Θεσμοί έχει εμπλουτισθεί με υποδείκτες όπως προστασία πνευματικών δικαιωμάτων, παράτυπες πληρωμές και δωροδοκίες, αποτελεσματικότητα του δικαστικού συστήματος να επιλύει διαφορές, διαφάνεια στη λήψη πολιτικών αποφάσεων, κ.ά. Αναφέρεται χαρακτηριστικά ότι το 2006 ο GCI περιλάμβανε 10 υποδείκτες για την κατάρτιση του πυλώνα Θεσμοί, ενώ το 2017, 21⁴. Τα έτη στον πίνακα αφορούν το χρόνο στον οποίον αντιστοιχούν τα δεδομένα και όχι τον χρόνο δημοσίευσης της έκθεσης που γίνεται ένα χρόνο αργότερα.

Από τον πίνακα καθίσταται σαφές ότι, αφενός, το θεσμικό πλαίσιο των χωρών που πέρασαν παρόμοια οικονομική κρίση με την Ελληνική βαθμολογείται σταθερά καλύτερο από το αντίστοιχο θεσμικό πλαίσιο της χώρας μας πράγμα που εξηγεί, εν μέρει, το γεγονός ότι εξήλθαν της οικονομικής κρίσεως γρηγορότερα και με μικρότερες συνέπειες από την Ελλάδα (Χύμης, 2018) και, αφετέρου, χώρες που εισήλθαν αργότερα από την Ελλάδα στην Ε.Ε. εκμεταλλεύονται το γεγονός της συμμετοχής στην Ευρωπαϊκή οικογένεια για να βελτιώσουν το θεσμικό τους πλαίσιο και να το εναρμονίσουν σχετικά γρηγορότερα από ότι η χώρα μας με τα πρότυπα των ανεπτυγμένων Ευρωπαϊκών κρατών.

Πίνακας 5: Κατάταξη επιλεγμένων κρατών της Ε.Ε.-28 ως προς τον πυλώνα Θεσμοί του Παγκοσμίου Δείκτη Ανταγωνιστικότητας 2005-2016

	2005	2008	2010	2012	2014	2016
Σύνολο χωρών	125	133	142	148	140	137
Ελλάς	41	70	96	103	81	87
Ισπανία	39	49	49	58	65	54
Ιρλανδία	17	19	23	16	12	19
Κύπρος	35	22	36	42	43	51
Πορτογαλία	28	44	51	46	39	43
Εσθονία	30	31	29	27	25	24
Λετονία	50	65	66	57	48	82
Λιθουανία	59	59	62	61	53	53
Μάλτα	31	33	38	37	35	38
Ουγγαρία	46	76	73	84	97	101
Πολωνία	73	66	52	62	58	72
Σλοβακία	53	78	101	119	104	93
Σλοβενία	43	46	55	68	67	56
Τσεχία	60	62	84	86	57	52
Βουλγαρία	109	116	110	107	107	98
Ρουμανία	87	84	99	114	86	86
Κροατία	66	85	90	93	89	102

Πηγή: Ετήσιες εκθέσεις Global Competitiveness Report (2006-2017). Τα στοιχεία σε κάθε έκθεση αφορούν το προηγούμενο της δημοσίευσης έτος. Με σκίαση είναι βαθμολογίες χειρότερες της Ελλάδος.

4.3 Η επίδραση στις Άμεσες Ξένες Επενδύσεις (ΑΞΕ)

Ένας σημαντικός παράγοντας που επιδρά στην οικονομική ανάπτυξη και ευημερία είναι η τεχνολογία, η οποία παίζει πολύ μεγάλο ρόλο και βοηθά να αυξηθούν την παραγωγικότητα τους οικονομίες χωρίς ιδιαίτερο φυσικό πλούτο (Nelson & Phelps, 1966). Αλλά για να μπορέσει η τεχνολογία να διεισδύσει και να βοηθήσει την οικονομία πάλι οι θεσμοί παίζουν ρόλο κλειδί (Annoni et al., 2017). Εάν η οικονομία δεν είναι φιλική προς επενδύσεις οι οποίες είναι φορέας νέων τεχνολογιών στη χώρα τότε η οικονομία δεν πρόκειται να επωφεληθεί όσο θα μπορούσε (WEF, 2014). Εάν τα πνευματικά δικαιώματα δεν προστατεύονται επαρκώς από το θεσμικό πλαίσιο η καινοτομία, η έρευνα και η τεχνολογία δεν θα ανθίσουν στο βαθμό που θα μπορούσαν (WEF, 2015).

Το υγιές και σταθερό θεσμικό πλαίσιο μέσα στο οποίο λειτουργεί μια οικονομία έχει αναγνωρισθεί από την βιβλιογραφία ότι σχετίζεται σημαντικά με την προσέλκυση επενδύσεων (εγχωρίων ή ξένων) και, συγκεκριμένα, ότι συνεισφέρει στην προσέλκυση των τόσο αναγκαίων για την ανάπτυξη ΑΞΕ (Anastassopoulos, 2007· Caves, 1974· Jayasuriya, 2011· Milner & Pentecost, 1996· Krifa-Shneider & Matei, 2010· Walsh & Yu, 2010). Πράγματι, όταν ένα κράτος προσφέρει ένα σταθερό θεσμικό περιβάλλον, όπου η δικαιοσύνη λειτουργεί γρήγορα και αποτελεσματικά, τα πνευματικά δικαιώματα και τα δικαιώματα ιδιοκτησίας προστατεύονται επαρκώς, η γραφειοκρατία και το αναγκαίο ρυθμιστικό πλαίσιο δεν απωθεί αλλά βοηθά τον επιχειρηματία-επενδυτή, τότε η οικονομία αυτή θεωρείται ανταγωνιστική και ικανή να προσελκύσει ξένες επενδύσεις οι οποίες θα προσφέρουν νέα τεχνολογία, γνώση, καινοτομία, θέσεις εργασίας και παραγωγή στην οικονομία (WB, 2017· WEF, 2017).

Ο Πίνακας 6 παρουσιάζει συγκριτικά την εξέλιξη των αποθεμάτων εισροών ΑΞΕ την περίοδο 2005-2017 για κάποιες από τις χώρες που εξετάζει η παρούσα εργασία για τις οποίες υπάρχουν διαθέσιμα στοιχεία από τον ΟΟΣΑ. Παρατηρούμε ότι η χώρα μας έχει κατ' εξακολούθηση τα χαμηλότερα αποθέματα εισροών ΑΞΕ που σημαίνει ότι κάθε χρόνο οι εισροές ΑΞΕ είναι πολύ περιορισμένες. Χαρακτηριστική περίπτωση που αξίζει να σχολιασθεί είναι αυτή της Ιρλανδίας. Η Ιρλανδία κατέστη από τα τέλη της δεκαετίας του 1990 ένας πόλος προσέλκυσης επενδύσεων (OECD, 2014). Η δραματική αύξηση των εισερχομένων επενδύσεων είναι, εν πολλοίς, υπεύθυνη για την θεαματική αύξηση του ΑΕΠ της ιρλανδικής οικονομίας η οποία όχι μόνο έκλεισε την ψαλίδα σε σχέση με το μέσο κατά κεφαλήν ΑΕΠ της Ε.Ε., αλλά εισήλθε στη χωρία των πλουσιότερων κρατών-μελών της Ε.Ε.. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με τα τελευταία στοιχεία της Eurostat για το 2016, το μέσο κατά κεφαλήν ΑΕΠ της Ιρλανδίας είναι το δεύτερο υψηλότερο στην Ε.Ε. μετά το Λουξεμβούργο, κράτος με επίσης υψηλές εισροές ΑΞΕ (Eurostat, 2018· OECD, 2018).

Πίνακας 6: Εξέλιξη αποθεμάτων εισροών ΑΞΕ την περίοδο 2005-2017 (% του ΑΕΠ)

	2005	2008	2010	2012	2014	2015	2016	2017
ΟΟΣΑ	23,5	23,1	29,2	30,6	33,6	35,8	37,6	40,7
Ε.Ε.	29,8	32,8	40,2	44,1	42,2	48,0	48,4	52,0
Ελλάς	11,8	10,8	11,7	10,1	10,4	13,8	14,7	-
Ιρλανδία	135,4	110,5	113,9	169,9	161,2	305,6	276,5	270,3
Ισπανία	40,6	43,4	42,1	44,5	42,8	43,1	42,0	45,5
Πορτογαλία	26,3	27,5	35,6	44,9	44,9	52,5	51,2	59,9
Εσθονία	79,9	63,9	79,7	82,2	79,7	83,6	83,0	89,3

Λετονία	29,0	31,8	46,0	48,1	48,1	54,7	51,4	57,0
Ουγγαρία	54,1	55,7	69,4	81,3	71,1	69,0	64,0	67,1
Πολωνία	28,2	27,8	39,1	39,8	38,9	38,5	39,3	45,2
Σλοβακία	58,4	60,2	56,2	59,0	49,3	52,6	48,7	-
Σλοβενία	19,4	21,5	22,2	26,3	24,8	29,4	30,5	32,9
Τσεχία	44,5	48,0	61,9	65,8	58,5	62,4	62,4	71,9

Πηγή: OECD 2013, 2018.

Σύμφωνα με την ετήσια έκθεση της WB, Doing Business (Επιχειρείν), η οποία μετρά τον δείκτη ευκολίας του επιχειρείν, ένας από τους βασικούς παράγοντες για την δημιουργία θετικού επενδυτικού κλίματος είναι η ομαλή, εύρυθμη και αποτελεσματική λειτουργία της δικαιοσύνης και του όλου συστήματος που εφαρμόζει τα συμβόλαια και επιλύει τις διαφορές μεταξύ εμπορικών εταίρων (WB, 2017). Ο δείκτης ευκολίας του επιχειρείν χρησιμοποιεί, όπως και ο δείκτης παγκόσμιας ανταγωνιστικότητας, πληθώρα παραγόντων και μεταβλητών. Ένας βασικός παράγοντας του επιχειρείν, μεταξύ άλλων, θεωρείται το κόστος της εφαρμογής συμβολαίων (enforcing contracts). Μια χαρακτηριστική και ενδεικτική μεταβλητή του κόστους αυτού είναι ο αριθμός ημερών για τη διεκπεραίωση μιας τυπικής εμπορικής δικαστικής υποθέσεως.

Στον Πίνακα 7 παρουσιάζεται η εξέλιξη του χρόνου σε ημέρες για την επίλυση μιας τέτοιας υποθέσεως για τις χώρες που μας ενδιαφέρουν. Η χώρα μας, ενώ το 2004 φαίνεται να έχει τη δεύτερη λιγότερο χρονοβόρα διαδικασία για την επίλυση εμπορικών διαφορών (μόλις 151 ημέρες), το 2008 το κόστος αυτό έχει παραπάνω από εξαπλασιαστεί (819 ημέρες) και έχει ήδη καταστεί η τρίτη χειρότερη επίδοση μεταξύ των 13 κρατών. Το 2012 έχει την πρώτη χειρότερη επίδοση με 1.300 ημέρες και το 2016 έχει φθάσει το αποθαρρυντικό για οποιονδήποτε επενδυτή κόστος των 1.580 ημερών το οποίο αντιστοιχεί σε 4 χρόνια και 4 μήνες. Αξίζει να αναφερθεί ότι ο μέσος όρος των κρατών-μελών του ΟΟΣΑ είναι περίπου 600 μέρες (1 χρόνο και 8 μήνες) ενώ για τις πλέον ανεπτυγμένες χώρες της Ε.Ε. δεν ξεπερνά τις 400 ημέρες (1 χρόνο και 1 μήνα) (WB 2017).

Πίνακας 7: Αριθμός ημερών για την διεκπεραίωση εμπορικής δικαστικής υποθέσεως

	2004	2008	2012	2016
Ελλάς	151	819	1300	1580
Ιρλανδία	217	515	650	650
Ισπανία	169	515	510	510
Κύπρος	-	735	735	1100

Πορτογαλία	320	547	547	547
Εσθονία	150	425	425	455
Λετονία	186	309	469	469
Λιθουανία	154	275	300	370
Μάλτα	-	-	505	505
Ουγγαρία	365	395	395	605
Πολωνία	980	830	685	685
Τσεχία	290	611	611	611
Σλοβακία	565	565	545	775
Σλοβενία	913	1290	1270	1160
Βουλγαρία	440	564	564	564
Ρουμανία	335	512	512	512
Κροατία	415	561	572	650

Πηγή: WB, 2005, 2009, 2013, 2017.

Είναι προφανές ότι και άλλοι σημαντικοί παράγοντες παίζουν ρόλο στην προσέλκυση επενδύσεων (είτε εγχωρίων είτε ξένων κεφαλαίων), όπως, η πολιτική σταθερότητα και η έλλειψη κλίματος αβεβαιότητας, οι φορολογικοί συντελεστές και η πολυπλοκότητα του φορολογικού συστήματος, η προστασία των επενδυτών κ.λπ. (WB, 2017). Η ανωτέρω μεταβλητή ενσωματώνει και αντικατοπτρίζει ένα μέρος της πολυπλοκότητας του Ελληνικού συστήματος δικαιοσύνης το οποίο χρειάζεται άμεση μεταρρύθμιση διότι συμβάλλει τα μέγιστα στην, κατά γενική ομολογία, αναποτελεσματική δημόσια γραφειοκρατία (Σωτηρόπουλος & Χριστόπουλος, 2017). Όπως επιβεβαιώνουν οι έρευνες πεδίου που κάθε χρόνο διεξάγει το WEF προκειμένου να καταρτίσει τον δείκτη ανταγωνιστικότητας κάθε οικονομίας, η αναποτελεσματική δημόσια γραφειοκρατία (inefficient government bureaucracy) αποτελεί από τα βασικά εμπόδια –μαζί με τους υψηλούς φορολογικούς συντελεστές, την πολυπλοκότητα του φορολογικού νόμου και την αστάθεια στην πολιτική– για τους έλληνες και ξένους επενδυτές (WEF, 2006, 2008, 2010, 2014).

5. Επίλογος

Τελειώνοντας την σύντομη αυτή ανάλυση της επίδρασης της ανταγωνιστικότητας στην ευημερία και του σημαντικού ρόλου των θεσμών στην ανταγωνιστικότητα και, κατ' επέκταση, στην ευημερία, ίσως αξίζει να παρουσιασθεί σε έναν τελευταίο Πίνακα (8) η εξέλιξη του κατά κεφαλήν ΑΕΠ διορθωμένο στη βάση της ισοτιμίας αγοραστικής δύναμης.

Πίνακας 8: Κατά κεφαλήν εισόδημα, διορθωμένο ως προς την αγοραστική δύναμη, το 2005 και 2016

Θέση	Κράτος	Κατά κεφαλήν ΑΕΠ(\$ 2005 (PPP)*	Κράτος	Κατά κεφαλήν ΑΕΠ (€) 2016 (PPP)*
1	Ιρλανδία	40.610	Ιρλανδία	53.300
2	Ισπανία	26.320	Μάλτα	27.900
3	Ελλάς	22.392	Ισπανία	26.700
4	Σλοβενία	21.911	Τσεχία	25.600
5	Κύπρος	21.232	Κύπρος	24.100
6	Μάλτα	19.739	Σλοβενία	24.100
7	Πορτογαλία	19.335	Πορτογαλία	22.500
8	Τσεχία	18.375	Σλοβακία	22.400
9	Ουγγαρία	17.405	Λιθουανία	22.000
10	Εσθονία	16.414	Εσθονία	21.900
11	Σλοβακία	16.041	Πολωνία	19.900
12	Λιθουανία	14.158	Ελλάς	19.700
13	Πολωνία	12.994	Ουγγαρία	19.700
14	Λετονία	12.622	Λετονία	18.800
15	Κροατία	12.158	Κροατία	17.500
16	Βουλγαρία	9.223	Ρουμανία	17.000
17	Ρουμανία	8.785	Βουλγαρία	14.200

Πηγή WEF, 2006 · Eurostat, 2018

* PPP: Purchasing power parity. Οι δύο στήλες για το 2005 και 2016 δεν είναι άμεσα συγκρίσιμες λόγω του ότι τα ποσά για το 2005 είναι εκφρασμένα σε δολάρια, ενώ τα αντίστοιχα για το 2016 είναι σε ευρώ, όμως η κατάταξη δεν επηρεάζεται.

Η παράθεση συγκριτικών στοιχείων για την Ελλάδα σε σχέση με κράτη-μέλη της Ε.Ε. που είτε πέρασαν παρόμοια οικονομική κρίση, είτε εισήλθαν στην Ε.Ε. πολύ αργότερα από την Ελλάδα και με δεδομένο ότι ξεκίνησαν από –λίγο έως πολύ– χαμηλότερο βιοτικό επίπεδο από την Ελλάδα, μάς δείχνει ότι η οικονομική κρίση ήταν αποτέλεσμα χρόνιων στρεβλώσεων της Ελληνικής οικονομίας, όπως αυτές αποτυπώνονται στους χρονίως χαμηλούς δείκτες ανταγωνιστικότητας. Επιπλέον οι στρεβλώσεις φωτίζονται περισσότερο όταν μελετηθούν οι δείκτες ποικίλων θεσμών της ελληνικής οικονομίας. Η γραφειοκρατία, η διαφθορά, η έλλειψη επαρκούς προστασίας πνευματικών δικαιωμάτων και δικαιωμάτων ιδιοκτησίας, το περίπλοκο

φορολογικό σύστημα, η πολύπλοκη γραφειοκρατία και το υπερβολικά χρονοβόρο σύστημα απονομής δικαιουσύννης αποθαρρύνει τον οποιονδήποτε επιχειρηματία-επενδυτή, Έλληνα ή ξένο, να τοποθετήσει τα χρήματά του στη χώρα και έτσι να δημιουργήσει πλούτο, θέσεις εργασίας και διάχυση γνώσης και τεχνολογίας.

Κλείνοντας, επιστρέφουμε στο σημείο εκκίνησης αυτού του άρθρου, το επίπεδο ευημερίας των ελληνικών περιφερειών. Οι θεσμοί που συζητήθηκαν ανωτέρω, δεν αφορούν μόνο σε επίπεδο κράτους αλλά και σε επίπεδο περιφέρειας. Είναι γεγονός ότι οι περιφέρειες και η τοπική αυτοδιοίκηση γενικότερα χρειάζεται να απογαλακτιστούν από το κεντρικό κράτος (Χύμης, υπό δημοσίευση). Στην Ελλάδα υπάρχει σημαντική έλλειψη αυτοδιοικητικής κουλτούρας (Ζέρβας, 2018). Η διεθνής εμπειρία δείχνει ότι τα τοπικά προβλήματα τα γνωρίζουν καλύτερα και άρα είναι σε θέση να τα επιλύσουν αποτελεσματικότερα οι ίδιες οι τοπικές κοινωνίες (Ostrom, 1990). Η οικονομική αποκέντρωση και η οικονομική ανεξαρτησία της τοπικής αυτοδιοίκησης επιδρούν θετικά στην ανάπτυξη και άρα στα επίπεδα ευμάρειας (Akai & Sakata, 2002; Arıkan, 2004; Feld, 2007). Η βελτίωση του θεσμικού πλαισίου δεν είναι λοιπόν μόνο ευθύνη της κεντρικής κυβέρνησης αλλά και των περιφερειών. Δεδομένου ότι χρειάζεται χρόνος μέχρι να φανούν τα αποτελέσματα της βελτίωσης του θεσμικού πλαισίου, καθίσταται σαφές ότι η χώρα μας και οι περιφέρειές της οφείλουν να δράσουν τάχιστα προς την κατεύθυνση αυτή τη μόνη ουσιαστικά κατεύθυνση που μπορεί να εγγυηθεί βιώσιμη ανάπτυξη, αύξηση της ευμάρειας και σύγκλιση με τις πλουσιότερες περιφέρειες της Ε.Ε.

Σημειώσεις

1. Υπενθυμίζεται ότι το 2004 έγιναν μέλη της Ε.Ε. τα εξής 10 κράτη: Εσθονία, Κύπρος, Λετονία, Λιθουανία, Μάλτα, Ουγγαρία, Πολωνία, Σλοβακία, Σλοβενία και Τσεχία. Το 2007 εισήλθαν οι Βουλγαρία και Ρουμανία, ενώ η Κροατία έγινε μέλος το 2013. Αξίζει να σημειωθεί ότι από τις ανωτέρω χώρες, στη ζώνη του ευρώ εισήλθαν το 2007 η Σλοβενία, το 2008 οι Κύπρος και Μάλτα, το 2009 η Σλοβακία, το 2011 η Εσθονία, το 2014 η Λετονία και, τέλος, το 2015 η Λιθουανία.
2. Αξίζει να σημειωθεί ότι σύμφωνα με τον ανωτέρω ορισμό υπάρχει σαφής διαφορά μεταξύ θεσμού και οργανισμού (institution vs. organization). Οι θεσμοί αφορούν δομές και εργαλεία που διέπουν την ανθρώπινη συμπεριφορά. Αντίθετα, οι οργανισμοί είναι ομάδες ανθρώπων. Ως αποτέλεσμα, δείχνει να μην είναι ακριβής ο χαρακτηρισμός «Θεσμοί» όταν αναφερόμαστε στο γνωστό Κουαρτέτο (πρώην Τρόικα), δηλαδή, την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο. Πρόκειται μάλλον για οργανισμούς, μιας και αποτελούνται-στελεχώνονται από ανθρώπους.

3. Ο Ronald Coase (1937) πρώτος μίλησε για τα λεγόμενα συναλλακτικά κόστη (transaction costs) που αφορούν οποιοδήποτε κόστος για την δημιουργία, συντήρηση, χρήση και αλλαγή θεσμών και οργανισμών. Συμπεριλαμβάνουν, μεταξύ άλλων, κόστη διαπραγμάτευσης, απόκτησης αναγκαίας πληροφόρησης καθώς και κόστη επιβολής του νόμου. Αυτά τα κόστη είναι πολύ σημαντικά για την οικονομία και μειώνονται μόνο μέσα από ένα υψηλής ποιότητας θεσμικό πλαίσιο.
4. Για περισσότερες πληροφορίες ο αναγνώστης παραπέμπεται στις ετήσιες εκθέσεις του WEF και συγκεκριμένα σε αυτές του 2006 και του 2017, όλες διαθέσιμες στο διαδίκτυο.

Βιβλιογραφικές Αναφορές

Ξενόγλωσσες

- Acemoglu, D. and Robinson, J.A. (2012), *Why nations fail: the origins of power, prosperity, and poverty*. New York: Crown Publishing Group.
- Acemoglu, D., Johnson, S. and Robinson, J.A. (2002), “Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World Distribution of Income”, *Quarterly Journal of Economics*, 117(4): 1231-94.
- Akai, N. and Sakata, M. (2002), “Fiscal decentralization contributes to economic growth: Evidence from state-level cross section data for the United States”, *Journal of Urban Economics*, 52: 93-108.
- Anastassopoulos, G. (2007), “Countries’ international competitiveness and FDI: An empirical analysis of selected EU member-countries and regions”, *Journal of Economics and Business*, 10(1): 35-52.
- Annoni, P., Dijkstra, L. and Gargano, N. (2017), *The EU Regional Competitiveness Index, 2016*. European Commission, wp 02/2017.
- Annoni, P. and Dijkstra, L. (2013), *EU Regional Competitiveness Index, RCI 2013*. Luxembourg: Joint Research Centre, European Commission.
- Annoni, P. and Kozovska, K. (2010), *EU Regional Competitiveness Index 2010*. Luxembourg: Joint Research Centre, European Commission.
- Arikan, G. (2004), “Fiscal decentralization: A remedy for corruption?” *International Tax and Public Finance*, 11: 175-195.
- Barro, R. J. (1996a), “Determinants of economic growth: a cross-country empirical study”, *NBER Working Paper* No. 5698.
- Barro, R. J. (1996b), “Institutions and growth, an introductory essay”, *Journal of Economic Growth*, 1(2): 145-148.

- Barro, R. J. (1991), "Economic growth in a cross section of countries", *The Quarterly Journal of Economics*, 106(2): 407-443.
- Bassanini, A. and Scarpetta, S. (2002), "The driving forces of economic growth", *OECD Economic studies*, 2001(2): 9-56.
- Caves, R.E. (1974), "Causes of direct investment: foreign firms' shares in Canadian and United Kingdom manufacturing industries", *Review of Economics and Statistics*, 56(3): 272-293.
- De Soto, H. (2000), *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. New York: Basic Books.
- Easterly, W. and Levine R. (1997), "Africa's Growth Tragedy: Policies and Ethnic Divisions", *Quarterly Journal of Economics*, CXII: 1203-50.
- Eurostat (2018), GDP per capita in 276 EU regions. Eurostat, Newsrelease 33/2018, 28 February 2018, διαθέσιμο στο <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/8700651/1-28022018-BP-EN/15f5fd90-ce8b-4927-9a3b-07dc255dc42a>
- Feld, L. (2007), "Regulatory Competition and Federalism in Switzerland: Diffusion by Horizontal and Vertical Interaction", in Bernholz P. and Vaubel R. (eds.), *Political Competition and Economic Regulation*. London: Routledge: 200-240.
- Jayasuriya, D. (2011), "Improvements in the World Bank's Ease of Doing Business Rankings: Do they translate into Greater Foreign Direct Investment inflows?" *The World Bank, Policy Research Working Paper No. 5787*.
- Krifa-Schneider, H. and Matei, I. (2010), "Business climate, political risk and FDI in developing countries: Evidence from panel data", *International Journal of Economics and Finance*, 2(5): 54.
- Krugman, P. (1996), "Making sense of the competitiveness debate", *Oxford Review of Economic Policy*, 12(3): 17-25.
- Milner, C. and Pentecost E. (1996), "Locational advantage and US foreign direct investment in UK manufacturing", *Applied Economics*, 28(5): 605-15.
- Nelson, R. and Phelps, E. (1966), "Investment in humans, technological diffusion, and economic growth", *The American Economic Review*, 56(1/2): 69-75.
- North, D.C. (2005), *Understanding the process of economic change*. Princeton: Princeton University Press.
- North, D.C. (1991), "Institutions", *Journal of Economic Perspectives*, 5(1): 97-112.

- North, D.C. (1990), *Institutions, institutional change and economic performance*. New York: Cambridge University Press.
- OECD (2018), *Foreign Direct Investment in figures*. April 2018. Διαθέσιμο στο: <http://www.oecd.org/industry/inv/investment-policy/FDI-in-Figures-April-2018.pdf>
- OECD (2013), *Foreign Direct Investment in figures*. April 2013. Διαθέσιμο στο: <http://www.oecd.org/daf/inv/FDI%20in%20figures.pdf>
- Olson, M. (1982), *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*. New Haven: Yale University Press.
- Ostrom, E. (1990), *Governing the Commons*. New York: Cambridge University Press.
- Porter, M. and Ketels C. (2003), “UK Competitiveness: moving to the next stage”, *Institute of strategy and competitiveness, Harvard Business School: DTI Economics paper n. 3*.
- Rodrik, D., Subramanian A. and Trebbi F. (2002), “Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development”, *mimeo, Harvard University, October*.
- Sala-i-Martin, X. and Subramanian A. (2003), “Addressing the Natural Resources Curse: An Illustration from Nigeria”, *NBER Working Paper No. 9804*.
- Sala-i-Martin, X., Schwab K. and Porter M. (eds.) (2004), *The Global Competitiveness Report 2003-2004*. USA: Oxford University Press.
- Walsh, J.P. and Yu, J. (2010), “Determinants of Foreign Direct Investment: A Sectoral and Institutional Approach”, *IMF Working Paper 10/187*.
- Williamson, O.E. (2000), “The New Institutional Economics: taking stock, looking ahead”, *Journal of Economic Literature*, 38: 595-613.
- Williamson, O.E. (1985), *Economic institutions of Capitalism*. New York: Free Press.
- World Bank (2017), *Doing Business 2018: Reforming to Create Jobs*. Διαθέσιμο στο <http://www.doingbusiness.org/~media/WBG/DoingBusiness/Documents/Annual-Reports/English/DB2018-Full-Report.pdf>
- World Bank (2005, 2009, 2013, 2014), *Σερά εκθέσεων Doing Business, διαθέσιμες στο: http://www.doingbusiness.org/*
- World Economic Forum (2017), *Global Competitiveness Report 2017-2018*. Διαθέσιμο στο <http://www3.weforum.org/docs/GCR20172018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2017%E2%80%932018.pdf>

World Economic Forum (2008, 2013, 2014, 2015), Σειρά εκθέσεων *Global Competitiveness Report*. Διαθέσιμες στο: <https://www.weforum.org/reports>

Ελληνικές

Ζέρβας, Ν. (2018), “Κυβερνητικός Συγκεντρωτισμός και Υπουργειοπληθωρισμός: Δύο Ανασταλτικοί Παράγοντες για την παγίωση Αυτοδιοικητικής Κουλτούρας στην Ελλάδα”, *Περιφέρεια*, (6,7): 9-27.

Σωτηρόπουλος, Δ. και Χριστόπουλος, Α. (2017), *Πολυνομία και κακονομία στην Ελλάδα: ένα σχέδιο για ένα καλύτερο και αποτελεσματικότερο κράτος*. Αθήνα: διαΝΕΟσις.

Τράπεζα της Ελλάδος (2010), *Νομισματική Πολιτική 2009-2010*. Διαθέσιμο στο: <http://www.bankofgreece.gr/BogEkdoseis/NomPol20092010.pdf>

Χύμης, Αθ. (υπό δημοσίευση), “Η ποιότητα των θεσμών ως καταλυτικός παράγων στη συμβολή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην περιφερειακή ανάπτυξη”, στο Κοντόλαιμου Αλ., Οικονόμου Φ. και Τσούμα Αικ. (επιμ.), *Ειδικά Θέματα για την Επιχειρηματικότητα και Ανάπτυξη*. Πάτρα: Περιφέρεια Δυτικής Ελλάδος.

Χύμης, Αθ. (2018), “Εξελίξεις στην ανταγωνιστικότητα της Ελληνικής Οικονομίας”, *Οικονομικές Εξελίξεις*, 35: 64-66.

***Αθανάσιος Χύμης**, Ερευνητής, Κέντρου Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών (ΚΕΠΕ), achymis@kepe.gr.

Μελέτες

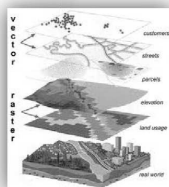
Τοπική και Περιφερειακή Ανάπτυξη
Γεωργία και Ανάπτυξη της Υπαίθρου



Αξιολόγηση – Συμβουλευτική
Ευρωπαϊκά Προγράμματα
Επιχειρηματικά Σχέδια

Έρευνα Πεδίου

Χωρικές Επιπτώσεις
Οικονομικές Επιπτώσεις



Εφαρμογές G.I.S.

Δεξαμενή Προβληματισμού και Ανάπτυξης Ιδεών



ISSN 2241-1380