



ΕΛΙΑΜΕΠ
ELIAMEP

ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΙΔΡΥΜΑ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ & ΕΞΩΤΕΡΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ
HELLENIC FOUNDATION FOR EUROPEAN & FOREIGN POLICY

ΜΕΛΕΤΗ ΤΟΥ ΕΛΙΑΜΕΠ ΓΙΑ ΤΗΝ ΤΡΑΠΕΖΑ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΟΣ

**ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΩΝ ΕΠΙΔΡΑΣΕΩΝ ΠΟΥ ΕΧΟΥΝ ΑΣΚΗΣΕΙ
ΣΤΗΝ ΠΟΡΕΙΑ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ
ΟΙ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΠΟΥ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΟΥΝΤΑΙ ΑΠΟ ΤΟΝ
ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΙΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ**

ΔΕΥΤΕΡΟ ΜΕΡΟΣ:

ΟΙ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΚΗ ΠΕΡΙΟΔΟ 2014-2020

Επιστημονικός υπεύθυνος:

Αχιλλέας Μητσός

Την ερευνητική ομάδα απετέλεσαν οι:

Γιώργος Ανδρέου

Βασίλης Αυδίκος

Γιάννης Δούκας

Αρτέμης Κουρτέσης

Νίκος Σμιτ

Βάλτερ Φισάμπερ

Χαράλαμπος Χρυσομαλλίδης

Συνεργάστηκαν οι:

Θόδωρος Αλεξέλλης

Κρίστης Κονναρής

Χρήστος Κουρούσης

ΕΡΕΥΝΗΤΙΚΗ ΟΜΑΔΑ

Ο **Γιώργος Ανδρέου** είναι λέκτορας στο Τμήμα Πολιτικών Επιστημών του Αριστοτέλειου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης. Στα ερευνητικά του ενδιαφέροντα περιλαμβάνονται οι πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ιδιαίτερα η πολιτική συνοχής, ο εξευρωπαϊσμός των δημόσιων πολιτικών στην ΕΕ και οι σχέσεις Ελλάδας και ΕΕ. Έχει δημοσιεύσει, μαζί με τον Π. Λιαργκόβα, τη μονογραφία 'Η νέα πολιτική συνοχής της Ευρωπαϊκής Ένωσης και η Ελλάδα' (Παπαζήσης, Αθήνα 2007). Έχει ακόμα συνεπιμεληθεί το συλλογικό τόμο «Cohesion Policy and Multi level Governance in South East Europe» (Routledge, Οχον 2011). Επίσης, έχει δημοσιεύσει άρθρα σε διεθνή και ελληνικά επιστημονικά περιοδικά, καθώς και κεφάλαια σε ελληνικούς και διεθνείς συλλογικούς τόμους.

Ο **Βασίλης Αυδίκος** έλαβε το διδακτορικό του δίπλωμα με υποτροφία από το Πανεπιστήμιο του Sheffield (UK) στο τμήμα Αστικού και Περιφερειακού Σχεδιασμού (2007). Έχει εργαστεί ως μεταδιδακτορικός υπότροφος (IKY) στο Ινστιτούτο ΤΟΙ στο Όσλο και έχει διδάξει στο ΟΠΑ (Τμήμα Οικονομικών Σπουδών), στο ΑΠΘ (Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης), στο Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο (Τμήμα Γεωγραφίας), στο Πανεπιστήμιο Ιωαννίνων (Τμήμα Διαχείρισης Περιβάλλοντος και Φυσικών Πόρων) και στην ΑΣΣΕ. Τα ερευνητικά του ενδιαφέροντα εστιάζονται στην τοπική-περιφερειακή ανάπτυξη και πολιτική, στη σχέση χώρου-ιδεολογίας και στη γεωγραφία και ανάπτυξη των πολιτιστικών-δημιουργικών βιομηχανιών.

Ο **Γιάννης Ελ. Δούκας** είναι οικονομολόγος, Διδάκτορας Ευρωπαϊκών και Διεθνών σπουδών του Πανεπιστημίου Αθηνών (Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης). Έχει διδάξει ως εντεταλμένος διδασκαλίας στο Τμήμα Οικονομικής Επιστήμης του Οικονομικού Πανεπιστημίου Αθηνών. Έχει γράψει κεφάλαια σε συλλογικούς τόμους καθώς και άρθρα σε επιστημονικά περιοδικά και διαδικτυακούς τόπους, στα ελληνικά και στα αγγλικά. Επίσης, έχει συμμετάσχει ως επιστημονικός συνεργάτης σε ερευνητικές ομάδες και ερευνητικά προγράμματα. Στα ερευνητικά του ενδιαφέροντα περιλαμβάνονται η Διεθνής Πολιτική Οικονομία και Ανάπτυξη, η Αγροτική Οικονομία και Πολιτική, οι Οικονομίες σε μετάβαση και η Ευρωπαϊκή Ένωση (Πολιτικές και Οικονομική Ολοκλήρωση).

Ο **Αρτέμις Κουρτέσης** γεννήθηκε το 1963. Είναι λέκτορας στο Τμήμα Χωροταξίας και Ανάπτυξης του Αριστοτελείου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης. Από το 1989 έως το 2003 διετέλεσε μόνιμο στέλεχος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στις Βρυξέλλες, όπου εργάστηκε στους τομείς των Διαρθρωτικών πολιτικών και της πολιτικής Έρευνας και Τεχνολογίας. Συνεργάζεται με την Ερευνητική Μονάδα Περιφερειακής Ανάπτυξης και Πολιτικής του Πανεπιστημίου Μακεδονίας και συμμετέχει ως ερευνητής σε έργα σχετικά με περιφερειακή ανάπτυξη και την ευρωπαϊκή πολιτική Συνοχής, ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, την ευρωπαϊκή πολιτική Ε&Τ, τα οικονομικά της καινοτομίας και της γνώσης.

Ο **Αχιλλέας Μητσός** είναι Καθηγητής Διεθνών Οικονομικών Σχέσεων στο Πανεπιστήμιο Αιγαίου και πρώην Γενικός Διευθυντής Έρευνας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (2000-

2005). Προηγουμένως διετέλεσε στέλεχος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σε διάφορες θέσεις. Το 2010 ήταν Γενικός Γραμματέας Έρευνας και Τεχνολογίας του Υπουργείου Παιδείας. Είναι συγγραφέας πολλών βιβλίων και άρθρων για την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και τις διεθνείς σχέσεις.

Ο **Νίκος Σμιτ** γεννήθηκε στην Αθήνα το 1965. Διπλωματούχος Οικονομολόγος του Πανεπιστημίου Χαϊδελβέργης, διετέλεσε Διευθυντής του Τμήματος Διμερών Οικονομικών Σχέσεων στο Ελληνογερμανικό Εμπορικό και Βιομηχανικό Επιμελητήριο και από το 2000 εργάζεται ως ανεξάρτητος σύμβουλος ανάπτυξης. Διαθέτει μακρόχρονη εμπειρία από την υλοποίηση έργων περιφερειακής ανάπτυξης, επιχειρηματικότητας, τουριστικής ανάπτυξης, συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων της ΕΕ, καθώς και σχεδιασμού και αξιολόγησης δράσεων κρατικών ενισχύσεων. Υπήρξε συνεργάτης εταιρειών συμβούλων, Αναπτυξιακών Εταιριών και δημόσιων οργανισμών, ενώ από το 2006 συνεργάζεται μόνιμα με τη εταιρία SPEED Σύμβουλοι Ανάπτυξης Α.Ε.

Ο **Βάλτερ Φισάμπερ**, είναι πτυχιούχος της Σχολής Οικονομικών και Κοινωνικών Επιστημών του Πανεπιστημίου Κολωνίας (Γερμανία). Στο ίδιο πανεπιστήμιο παρακολούθησε επίσης μεταπτυχιακά μαθήματα οικονομικής και κοινωνικής στατιστικής. Η επαγγελματική του εμπειρία περιλαμβάνει 4 χρόνια διδασκαλίας στη Γερμανία, 8 χρόνια σύμβουλος επιχειρήσεων στη Γερμανία και την Ελλάδα, 5 χρόνια οικονομικός σύμβουλος της Μόνιμης Ελληνικής Αντιπροσωπείας (ΜΕΑ) στην ΕΕ στις Βρυξέλλες και 15 χρόνια project manager, αξιολογητής και εμπειρογνώμονας σε θέματα απασχόλησης, εκπαίδευσης και δια βίου μάθησης, κοινωνικής ένταξης και επαγγελματικού προσανατολισμού. Ασχολήθηκε, επίσης, με θέματα στρατηγικής και προγραμματισμού όσον αφορά στις παρεμβάσεις του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου στην Ελλάδα. Τα τελευταία χρόνια, ο Βάλτερ Φισάμπερ ασχολήθηκε ιδιαίτερα με τη Δια Βίου Μάθηση (ΔΒΜ), είτε ως επιστημονικός συνεργάτης της Υπουργού Παιδείας, Δια Βίου Μάθησης και Θρησκευμάτων, είτε ως τακτικό μέλος του Εθνικού Συμβουλίου Σύνδεσης της Δια Βίου Μάθησης με την Απασχόληση, είτε ως πρόεδρος του ΔΣ του Εθνικού Κέντρου Επαγγελματικού Προσανατολισμού.

Ο **Χαράλαμπος Χρυσομαλλίδης** είναι Υποψήφιος Διδάκτορας στο Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης του Πανεπιστημίου Αθηνών. Έλαβε Πτυχίο και Μεταπτυχιακό Δίπλωμα από το Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών. Ήταν υπότροφος του Ιδρύματος Κρατικών Υποτροφιών (Ι.Κ.Υ.) και του έχει απονεμηθεί το Βραβείο Ευρωπαϊκών Μελετών από την Ελληνική Πανεπιστημιακή Ένωση Ευρωπαϊκών Σπουδών. Έχει συμμετάσχει σε ερευνητικά προγράμματα και συνέδρια με αντικείμενο την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και τη δημόσια πολιτική, ενώ έχει δημοσιεύσει το «The Application of the Knowledge-Based Model of Growth in Greece. The Case of Inefficient National Research Policy» (LAP LAMBERT Academic Publishing, Saarbruecken 2010), καθώς και κεφάλαια σε συλλογικούς τόμους.

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1:	Ο Κοινοτικός Προϋπολογισμός ως η Ευρωπαϊκή Απάντηση στην Πρόκληση της Ανάπτυξης 'η Απλό Εργαλείο Αναδιανομής; Το Νέο Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και η Θέση της Ελλάδας σε Αυτό	2
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2:	Οι Προτάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για το νέο Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο 2014-2020. Συνθετική Παρουσίαση και Προτάσεις για τις Ελληνικές Θέσεις	12
2.1.	Εισαγωγή	12
2.2.	Συνολικό ύψος προϋπολογισμού	12
2.3.	Έσοδα του προϋπολογισμού	13
2.4.	Δαπάνες του προϋπολογισμού	14
2.5.	Αγροτικός τομέας	15
2.6.	Πολιτική συνοχής	18
2.7.	«Ορίζοντας 2020». Δαπάνες για έρευνα-τεχνολογία-καινοτομία	25
2.8.	Δαπάνες για άλλες πολιτικές	26
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3:	Αγροτικός Τομέας	29
3.1.	Εισαγωγή	29
3.2.	Οι προτάσεις	29
3.2.1.	Ο πρώτος πυλώνας	30
3.2.2.	Ο δεύτερος πυλώνας (Αγροτική Ανάπτυξη)	33
3.3.	Επιπτώσεις	34
3.4.	Προτάσεις θέσεων	36
3.4.1.	Άμεσες ενισχύσεις	36
3.4.2.	Αγροτική ανάπτυξη	37
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4:	Πολιτική Συνοχής. Συνολική Θεώρηση.	40
4.1.	Εισαγωγή	40
4.2.	Περιφέρειες της ΕΕ: νέα ταξινόμηση και κατανομή των πόρων	41
4.2.1.	Η ένταξη της Ελλάδας και των περιφερειών της στη νέα ταξινόμηση	44
4.2.2.	Εκτιμήσεις για το ύψος χρηματοδότησης για την Ελλάδα	45
4.3.	Κατανομή των πόρων ανά Ταμείο	46
4.4.	Περιορισμός του θεματικού εύρους των συγχρηματοδοτούμενων παρεμβάσεων	48
4.5.	Δύο διακριτές μορφές αιρεσιμότητας	54
4.6.	Προτεινόμενες μεταβολές στον τρόπο εφαρμογής	57
4.7.	Βιβλιογραφία	61
	Παράρτημα Κεφαλαίου 4: Θεματικές προτεραιότητες ανά Ταμείο	62
1.	Θεματικά αντικείμενα - επενδυτικές προτεραιότητες ΕΤΠΑ	62
2.	Θεματικά αντικείμενα - επενδυτικές προτεραιότητες ΕΚΤ	64

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5:	Συγκριτικά Πλεονεκτήματα και Προτεραιότητες ανά Περιφέρεια	67
5.1.	Περιφέρειες λιγότερο ανεπτυγμένες	67
5.2.	Περιφέρειες Μετάβασης (2/3)	69
5.3.	Περιφέρειες μετάβασης	71
5.4.	Περιφέρειες περισσότερο ανεπτυγμένες	72
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6:	Δαπάνες για Υποδομές	77
6.1.	Οι προτάσεις της Επιτροπής	77
6.1.1.	ΕΤΠΑ	77
6.1.2.	Ταμείο Συνοχής	80
6.1.3.	Συνδέοντας την Ευρώπη	82
6.2.	Συνέπειες προτάσεων της Επιτροπής για την Ελλάδα	82
6.3.	Προτάσεις για την περίοδο της διαπραγμάτευσης	83
6.4.	Εσωτερικές διαρθρωτικές αλλαγές	87
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7:	Κρατικές Ενισχύσεις	90
7.1.	Οι προτάσεις της Επιτροπής για το νέο «Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο» και την Πολιτική Συνοχής 2014-2020	90
7.2.	Οι επιπτώσεις για την Ελλάδα	92
7.3.	Σχεδιασμός του Συμφώνου Εταιρικής Σχέσης 2014-2020	94
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 8:	Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο	100
8.1.	Εισαγωγή	100
8.2.	Πρόβλεψη	100
8.2.1.	Χρηματοδοτικό πλαίσιο της πρότασης Κανονισμού για το ΕΚΤ	100
8.2.2.	Στοχοθεσία και θεματικός προσανατολισμός του νέου ΕΚΤ	101
8.2.3.	Προγραμματισμός και εφαρμογή των παρεμβάσεων του ΕΚΤ στην πρόταση Κανονισμού της Επιτροπής	103
8.2.4.	Θέματα δημοσιονομικής διαχείρισης στην πρόταση Κανονισμού	103
8.2.5.	Σύγκριση των προτάσεων της Επιτροπής έναντι των Κανονισμών προηγούμενων προγραμματικών περιόδων	104
8.3.	Προβλεπόμενες συνέπειες της πρότασης κανονισμού για την Ελλάδα	104
8.3.1.	Συνέπειες του προτεινόμενου χρηματοδοτικού πλαισίου	104
8.3.2.	Συνέπειες από τη στοχοθεσία και το θεματικό προσανατολισμό της πρότασης Κανονισμού για το ΕΚΤ	105
8.3.3.	Συνέπειες των προτάσεων του Κανονισμού για τον προγραμματισμό και την εφαρμογή των παρεμβάσεων του ΕΚΤ	106
8.3.4.	Συνέπειες της πρότασης κανονισμού από τις προβλεπόμενες διατάξεις που αφορούν θέματα δημοσιονομικής διαχείρισης	107
8.4.	Προτάσεις θέσεων για την Ελλάδα	108
8.4.1.	Προτάσεις για τη φάση της διαπραγμάτευσης της πρότασης κανονισμού για το ΕΚΤ 2014-2020	108

8.4.2.	Προτάσεις για τη φάση προγραμματισμού	109
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 9:	Δαπάνες των Διαρθρωτικών Ταμείων για Έρευνα – Τεχνολογία – Καινοτομία	113
9.1.	Γενικά στοιχεία	113
9.2.	Το ζήτημα της αιρεσιμότητας ή η διαφορά μεταξύ δύο προγραμματικών περιόδων	114
9.3.	Η Σύμβαση Εταιρικής Σχέσης ως εργαλείο άσκησης εθνικής πολιτικής	115
9.4.	Βιβλιογραφία	122
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 10:	Διοίκηση, Διαχείριση, Διακυβέρνηση	124
10.1.	Εισαγωγή	124
10.2.	Οι εξωγενείς συστημικοί παράγοντες	125
10.2.1.	Οι Κανονισμοί της περιόδου 2007-2013	125
10.2.2.	Οι προτάσεις Κανονισμών για την περίοδο 2014-2020	126
10.3.	Οι εγχώριοι συστημικοί παράγοντες	126
10.3.1.	Ελλείμματα θεσμικής αρχιτεκτονικής – εσωτερικής διάρθρωσης και λειτουργίας του	
10.3.2.	συστήματος υλοποίησης	126
10.3.3.	Ελλείμματα συνεργασίας ανάμεσα στο σύστημα υλοποίησης, τη δημόσια διοίκηση, την αυτοδιοίκηση και τους δικαιούχους	128
10.3.4.	Ελλείμματα του «θεσμικού περιβάλλοντος» του ΕΣΠΑ	130
10.4.	Συγκυριακοί παράγοντες	131
10.5.	Οι αναθεωρήσεις του ΕΣΠΑ 2007-2013	131
10.6.	Συμπεράσματα και προτάσεις πολιτικής	134
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 11:	«Ορίζοντας 2020». Έρευνα, Τεχνολογία, Καινοτομία	138
11.1.	Εισαγωγική παρουσίαση της πρότασης της Επιτροπής	138
11.2.	Ανάλυση του προγράμματος «Ορίζοντας 2020»	141
11.2.1	Βασική δομή του προγράμματος	142
11.2.2	Σύγκριση των χρηματοδοτήσεων μεταξύ 2007-2013 και της πρότασης για το 2014-2020	143
11.2.3	Προτεινόμενες διαδικασίες και εργαλεία χρηματοδότησης για το Πρόγραμμα «Ορίζοντας 2020»	148
11.3.	Προβλεπόμενες συνέπειες για την Ελλάδα	151
11.3.1.	Η σημασία της Κοινωνικής δράσης για την ελληνική ερευνητική κοινότητα	152
11.3.2.	Πιθανές επιδράσεις των προτάσεων της Επιτροπής για την Ελλάδα	155
11.4.	Προτάσεις θέσεων	160
11.5.	Βιβλιογραφία	162
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 12:	Διευρωπαϊκά Δίκτυα και Άλλες Πολιτικές	165
12.1.	Δίκτυα. Συνδέοντας την Ευρώπη	165
12.1.1	Παρουσίαση προτάσεων	165
12.1.2	Συνέπειες για την Ελλάδα	166
12.2.	Επενδύσεις στο ανθρώπινο κεφάλαιο	167
12.2.1.	Παρουσίαση προτάσεων	167
12.2.2.	Συνέπειες για την Ελλάδα	168

12.3.	Μετανάστευση	168
12.3.1.	Παρουσίαση προτάσεων	168
12.3.2.	Συνέπειες για την Ελλάδα	169
12.4.	Διεθνείς σχέσεις	169
12.4.1.	Παρουσίαση προτάσεων	169
12.4.2.	Συνέπειες για την Ελλάδα	171
12.5.	Λοιπές δαπάνες εκτός ΠΔΠ	171
12.5.1.	Παρουσίαση προτάσεων	171
12.5.2.	Συνέπειες για την Ελλάδα	172
12.6.	Βιβλιογραφία	173

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ:	Διαχρονική Εξέλιξη του Κοινοτικού Προϋπολογισμού και της Θέσης της Ελλάδας σε Αυτόν	175
1.	Εξέλιξη συνολικού προϋπολογισμού	175
1.1.	Εξέλιξη του Κοινοτικού προϋπολογισμού 1958-2010, πληρωμές	175
1.2.	Ο συνολικός Κοινοτικός προϋπολογισμός ανά προγραμματική περίοδο	176
1.3.	Ο Κοινοτικός προϋπολογισμός 1970-2010 ως ποσοστό Κοινοτικού ΑΕΠ	177
2.	Εξέλιξη των μεγάλων κατηγοριών εσόδων του προϋπολογισμού	178
2.1.	Προϋπολογισμοί 2007-2010. Βασικές κατηγορίες εσόδων	178
2.2.	Μακροχρόνια εξέλιξη των εσόδων του προϋπολογισμού ανά κατηγορία, 1970-2010	179
3.	Εξέλιξη των μεγάλων κατηγοριών δαπανών του προϋπολογισμού	180
3.1.	Προϋπολογισμοί 2007-2010. Βασικές κατηγορίες δαπανών	180
3.2.	Μακροχρόνια εξέλιξη των δαπανών του προϋπολογισμού ανά κατηγορία 1975-2010	181
4.	Συμμετοχή κρατών στα συνολικά έσοδα	182
4.1.	Συμμετοχή κρατών-μελών στα συνολικά έσοδα, 2007-2010	182
4.2.	Συμμετοχή κρατών-μελών στα συνολικά έσοδα, 2007-2010 (κατά σειρά ΑΕΠ ανά κάτοικο)	183
4.3.	Συμμετοχή κρατών στα συνολικά έσοδα του Κοινοτικού προϋπολογισμού ως ποσοστό ΑΕΠ, μέσος όρος 2007-2010	184
4.4.	Συμμετοχή Ελλάδας στα έσοδα προϋπολογισμού ΕΕ, ως ποσοστό του ελληνικού ΑΕΠ, 1981-2010	185
5.	Συμμετοχή κρατών στις συνολικές δαπάνες.186	
5.1.	Συμμετοχή κρατών-μελών στις συνολικές δαπάνες, 2007-2008	186
5.2.	Συμμετοχή κρατών-μελών στις συνολικές δαπάνες, 2007-2008, κατά σειρά ΑΕΠ ανά κάτοικο	187
5.3.	Συμμετοχή κρατών στο σύνολο δαπανών ως ποσοστό ΑΕΠ, 2007-2008	188
5.4.	Συμμετοχή Ελλάδας στο σύνολο των δαπανών του Κοινοτικού προϋπολογισμού ως ποσοστό του ΑΕΠ, 1981-2008	189
6.	Καθαρά έσοδα ανά κράτος μέλος	190
6.1.	Καθαρά έσοδα ανά κράτος-μέλος, 2007-2008	190
6.2.	Καθαρά έσοδα ανά κράτος μέλος ως ποσοστό ΑΕΠ, 2007-2008	191
6.3.	Καθαρά έσοδα ανά κράτος-μέλος 2007-08, με σειρά ΑΕΠ ανά κάτοικο	192
6.4.	Εξέλιξη καθαρών εσόδων Ελλάδας ως ποσοστό ΑΕΠ, 1981-2008	193

7.	Συμμετοχή κρατών ανά κατηγορία εσόδων και δαπανών	194
7.1.	Συμμετοχή κρατών στα έσοδα βάσει Ακαθάριστου Εθνικού Εισοδήματος, μέσος όρος 2007-2010	194
7.2.	Συμμετοχή κρατών στα έσοδα βάσει ΦΠΑ, μέσος όρος 2007-2010	195
7.3.	Κατανομή δαπανών γεωργίας ανά κράτος-μέλος, μέσος όρος 2007-2010	196
7.4.	Δαπάνες γεωργίας ανά κάτοικο, μέσος όρος 2007-2010, κράτη-μέλη κατά σειρά ΑΕΠ κατά κεφαλή	197
7.5.	Κατανομή δαπανών συνοχής ανά κράτος-μέλος, μέσος όρος 2007-2010 α) σε απόλυτα μεγέθη β) ως ποσοστό ΑΕΠ	198
7.6.	Δαπάνες συνοχής ανά κάτοικο, μέσος όρος 2007-2010, κράτη-μέλη κατά σειρά ΑΕΠ κατά κεφαλή	199
8.	Δείκτες απόδοσης	200
8.1.	Δείκτες απόδοσης κρατών μελών, σύνολο δαπανών, 2007-2010	200
8.2.	Δείκτες απόδοσης κρατών μελών, δαπάνες ΚΑΠ, 2007-2010	201
8.3.	Δείκτες απόδοσης κρατών μελών, δαπάνες συνοχής, 2007-2010	202
8.4.	Δείκτες απόδοσης Ελλάδας, σύνολο δαπανών, 1981-2010	202
8.5.	Δείκτες απόδοσης Ελλάδας, δαπάνες ΚΑΠ, 1981-2010	203
8.6.	Δείκτες απόδοσης Ελλάδας, δαπάνες συνοχής, 1981-2010	203

**ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1:
Ο ΚΟΙΝΟΤΙΚΟΣ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΩΣ Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ
ΑΠΑΝΤΗΣΗ ΣΤΗΝ ΠΡΟΚΛΗΣΗ ΤΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ Ή ΑΠΛΟ
ΕΡΓΑΛΕΙΟ ΑΝΑΔΙΑΝΟΜΗΣ;
ΤΟ ΝΕΟ ΠΟΛΥΕΤΕΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ
ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ ΚΑΙ Η ΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ ΣΕ ΑΥΤΟ**

ΑΧΙΛΛΕΑΣ ΜΗΤΣΟΣ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: Ο Κοινοτικός Προϋπολογισμός ως η Ευρωπαϊκή Απάντηση στην Πρόκληση της Ανάπτυξης ‘η Απλό Εργαλείο Αναδιανομής; Το Νέο Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και η Θέση της Ελλάδας σε Αυτό

Στους αμέσως επόμενους μήνες, θα αποφασιστεί το νέο Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το ύψος δηλαδή και η δομή του Κοινοτικού προϋπολογισμού για την περίοδο 2014-2020. Στα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 29 Ιουνίου 2012 μάλιστα χαιρετίζεται η πρόοδος των σχετικών διαπραγματεύσεων και εκφράζεται ο στόχος μιας τελικής συμφωνίας κατά τη διάρκεια της Κυπριακής Προεδρίας, δηλαδή πριν από το τέλος του 2012. Κάτι τέτοιο θα αποτελούσε, πάντως, πρωτοτυπία, μια και μέχρι τώρα, η στιγμή λήψης των αποφάσεων ήταν πάντοτε η τελευταία δυνατή. Είναι και αυτό απόδειξη της σημασίας, αλλά και του ιδιαίτερου χαρακτήρα, που αποδίδονται στο νέο αυτό δημοσιονομικό πλαίσιο.

Ειδικά για την Ελλάδα, και κατά κάποιο βαθμό και για τις άλλες χώρες οι οποίες έχουν δανειστεί από την ΕΕ για αντιμετώπιση των δημοσιονομικών τους προβλημάτων, η σημασία των αποφάσεων για το νέο Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο είναι τεράστια, διότι, πλέον, οι απολαβές από τον Κοινοτικό προϋπολογισμό αποτελούν και τη μοναδική, ουσιαστικά, δυνατότητα δημόσιων επενδύσεων. Οι αναφορές σε «ευρωπαϊκό σχέδιο Μάρσαλ» παραπέμπουν ακριβώς στα ποσά του νέου Πολυετούς Δημοσιονομικού Πλαισίου (ΠΔΠ), τα οποία, μαζί με την αξιοποίηση των δυνατοτήτων από το τρέχον δημοσιονομικό πλαίσιο (περίοδος 2007-2013) και μια μεγαλύτερη ενεργοποίηση της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων, συνθέτουν αυτό που χαρακτηρίζεται ως η ευρωπαϊκή απάντηση στην πρόκληση της ανάπτυξης.

Ας σημειωθεί ευθύς εξαρχής ότι η απόκλιση ανάμεσα στις προσδοκίες που δημιουργούνται και στην πρόταση της Επιτροπής για το νέο ΠΔΠ είναι μεγάλη. Η σύγκριση προσδοκιών και πραγματικότητας επιδεινώνεται αν επιβεβαιωθούν οι δυσοίωνες προοπτικές ως προς την απόληξη των διαπραγματεύσεων.

Από το 1988, την εποχή του «πρώτου πακέτου Delors», που θεσπίστηκαν πολυετείς δημοσιονομικές προοπτικές, οι οποίες αντικατέστησαν ουσιαστικά την ετήσια, ιδιαίτερα επώδυνη, διαπραγμάτευση για τον Κοινοτικό προϋπολογισμό, οι σχετικές αποφάσεις συνδέθηκαν με τις «ιστορικές στιγμές» της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, τις στιγμές δηλαδή των μεγάλων επανεξισορροπήσεων της ΕΕ, που σηματοδότησαν την ώθηση προς «περισσότερη Ευρώπη». Οι δημοσιονομικές αποφάσεις απετέλεσαν αναπόσπαστο τμήμα των «ιστορικών στιγμών» και καταλύτη των εξελίξεων.

Η διαδικασία του «ευρωπαϊκού γίνεσθαι» πέρασε πάντοτε μέσα από δύο δρόμους. Ο ένας της ομαλής, οριακής μεταβολής με την «Κοινοτική μέθοδο» να αποδίδει καρπούς στον ένα ή τον άλλο τομέα πολιτικής, κι εκείνον της ριζικής ανασύνταξης συσχετισμών και ισορροπιών που συναποφάσιζαν, με τη μορφή συνολικής απόφασης, τα κράτη-

μέλη και οι υπερ-κρατικοί θεσμοί (με διαφορετικό ειδικό βάρος κάθε φορά), έστω και αν δεν συνέπιπτε απόλυτα η ακριβής χρονική στιγμή των αποφάσεων κάθε συνιστώσας του συνολικού «πακέτου». Τέσσερις υπήρξαν πάντοτε αυτές οι συνιστώσες:

1. γεωγραφική διεύρυνση της ΕΕ με μεταβολή και του διεθνούς γεωπολιτικού βάρους της,
2. επέκταση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης σε άλλους τομείς πολιτικής, με μεταφορά αρμοδιοτήτων και κυριαρχίας από το εθνικό στο υπερεθνικό επίπεδο,
3. μεταβολή στη θεσμική ισορροπία μεταξύ υπερκρατικών και διακρατικών θεσμών, προς μεγαλύτερη ή μικρότερη ομοσπονδίωση, και
4. δημοσιονομική αναδιανομή μεταξύ των κρατών-μελών, ως αυτόνομη πολιτική κίνηση ή ως αντιστάθμισμα ή αποζημίωση για άλλες πολιτικές.

Η περίοδος της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης στο τέλος της δεκαετίας του '80 με τη νότια διεύρυνση, την ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς, αλλά και τη θέσπιση της «πολιτικής της συνοχής» και το πρώτο «πακέτο Delors» και η περίοδος της Συνθήκης του Μάαστριχτ, με τη γερμανική ενοποίηση, την Οικονομική και Νομισματική Ένωση, την αναβάθμιση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου με τη διαδικασία της συν-απόφασης και το «δεύτερο πακέτο Delors» αποτελούν ίσως τις πιο ολοκληρωμένες τέτοιες «ιστορικές στιγμές».

Τη στιγμή που γράφονται αυτές οι γραμμές, η Ευρωπαϊκή Ένωση βρίσκεται μεν εν μέσω τεράστιας κρίσης, αλλά συγχρόνως και στα πρόθυρα μιας νέας μεγάλης «ιστορικής στιγμής», όπου η γεωγραφική επέκταση είναι ουσιαστικά απύσχα, αλλά οι προσδοκίες ως προς την επέκταση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης είναι ιδιαίτερα υψηλές. Αυτό στο οποίο η οικονομική θεωρία του ομοσπονδισμού ανεπιφύλακτα κατέληγε ήδη πριν από τη δημιουργία της νομισματικής ένωσης ήρθε να επιβεβαιώσει με δραματικό τρόπο η πράξη. Οι «εξωτερικότητες πολιτικής» είναι τέτοιες, ώστε η νομισματική ενοποίηση δεν μπορεί να λειτουργήσει χωρίς παράλληλη (έστω μερική) δημοσιονομική και πιστωτική ενοποίηση.

Οι «τέσσερις πυλώνες προς μια γνήσια οικονομική και νομισματική ένωση» που βρίσκονται στο τραπέζι των διαπραγματεύσεων –ολοκληρωμένο χρηματοδοτικό πλαίσιο, ολοκληρωμένο δημοσιονομικό πλαίσιο, ολοκληρωμένο πλαίσιο οικονομικής πολιτικής και δημοκρατική νομιμοποίηση του τρόπου λήψης αποφάσεων «στη βάση της από κοινού άσκησης της κυριαρχίας για κοινές πολιτικές και αλληλεγγύη»- μπορεί να οδηγήσουν σε μια ωριμότερη και περισσότερο προωθημένη Ένωση. Τα ερωτηματικά και τα ανοικτά ζητήματα παραμένουν βέβαια πολλά. Καίριας δε σημασίας, μεταξύ αυτών, είναι η σχέση μεταξύ «ομοσπονδιακών» και διακρατικών θεσμών. Το αύριο της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης θα είναι τελείως διαφορετικό αν η επέκταση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης γίνει με «ομοσπονδιακές» ρυθμίσεις και η θεμελιακή μεταφορά κυριαρχίας που η επέκταση αυτή προϋποθέτει γίνει προς «ομοσπονδιακά» όργανα, από το να συνεχιστεί η σημερινή τάση εγκατάλειψης της «Κοινοτικής μεθόδου» προς όφελος καθαρά διακρατικών λύσεων.

Στη νέα αυτή πραγματικότητα, οι αποφάσεις για το Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο καλούνται να παίξουν καταλυτικό ρόλο. Το νέο ΠΔΠ, μαζί με έναν αναβαθμισμένο ρόλο της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων, αποκτά καθοριστικό ρόλο στην ιδεολογική

σύγκρουση μεταξύ εκείνων που υποστηρίζουν ότι η δημοσιονομική πειθαρχία και η ομαλή λειτουργία της αγοράς αποτελούν όχι μόνο την αναγκαία, αλλά και την ικανή συνθήκη για ανάπτυξη, και εκείνων που θέλουν και θετική, δημοσιονομική ευρωπαϊκή δημοσιονομική διάσταση ως προϋπόθεση για την ανάπτυξη αυτή. Η πρώτη άποψη, «νεοφιλελεύθερη» και, συνήθως, θεωρούμενη ως πάγια Γερμανική θέση, θεωρεί ότι αν η αγορά αφεθεί πραγματικά να λειτουργήσει θα οδηγήσει σε προσέλκυση επενδύσεων και σε συνεχώς βελτιούμενη ανταγωνιστικότητα, ενώ η δεύτερη, πιο «κεϋνσιανή», υπογραμμίζει το ρόλο της δημόσιας επένδυσης για την παροχή των δημόσιων αγαθών αλλά και για τη «μόχλευση» των ιδιωτικών επενδύσεων. Για την Επιτροπή, αλλά και σύμφωνα με τις Αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Ιουνίου 2012, το ΠΔΠ καλείται, μαζί με τη δημοσιονομική εξυγίανση και τις διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις, να οδηγήσει σε «ενίσχυση της ανάπτυξης και της απασχόλησης». Στην νέα, μεγάλη «ιστορική στιγμή» της ευρωπαϊκής ενοποίησης, ο Κοινοτικός προϋπολογισμός αναμένεται να λειτουργήσει ως εργαλείο ανάπτυξης και όχι μόνο αναδιανομής μεταξύ των κρατών.

Αυτή ακριβώς η πολλαπλότητα, η ετερογένεια, αλλά και η «ετερογονία των σκοπών» του Κοινοτικού προϋπολογισμού, και ιδιαίτερα του «δαπανών συνοχής», δεν είναι χωρίς συνέπειες. Οι διαφορετικοί στόχοι οδηγούν και σε διαφορετικές «συνταγές» πολιτικής, συχνά συμπληρωματικές, αλλά και κάποτε αλληλοεξουδετερούμενες. Η ανάγκη ενίσχυσης εκείνων που υφίστανται τις χειρότερες συνέπειες της ύφεσης δεν συμπίπτει πάντοτε με την ανάγκη ενίσχυσης των φτωχότερων, η αποζημίωση των πληττόμενων από την εφαρμογή μιας πολιτικής (ή και της ίδιας της «πεμπτουσίας» της ευρωπαϊκής ενοποίησης – της εσωτερικής αγοράς) δεν συμβαδίζει αναγκαστικά με ενίσχυση ως πολιτικό αντάλλαγμα, η στήριξη εκείνων που έχουν τις μεγαλύτερες ανάγκες δεν είναι και η αποδοτικότερη, μια «αντικυκλική», έντασης εργασίας, χρηματοδότηση δεν είναι υποχρεωτικά κι εκείνη με τη μεγαλύτερη αναπτυξιακή δυναμική. Άλλωστε η εφευρετική, προ εικοσιπενταετίας, εισαγωγή του όρου «οικονομική και κοινωνική συνοχή» σε αντικατάσταση των όρων πραγματική σύγκλιση, ανάπτυξη κλπ. αυτή την ετερογένεια και αυτή τη σύγχυση ήρθε να εξυπηρετήσει.

Το μείγμα στόχων της σημερινής φάσης αντικατοπτρίζεται και στην πρόταση της Επιτροπής για το νέο Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο. Συγκεκριμένες ειδικές ρυθμίσεις προσπαθούν να προσδώσουν αναπτυξιακό χαρακτήρα και κάποιες μικρές, και πάντως άτολμες, προτάσεις αποβλέπουν σε μια κάπως πιο ξεκάθαρη έμφαση στη λειτουργία του προϋπολογισμού ως μέσου παροχής κάποιων «ευρωπαϊκών δημόσιων αγαθών» σε αντιδιαστολή με την απλή αναδιανομή από κράτη σε κράτη. Το νέο ΠΔΠ παραμένει, πάντως, προϊόν «εξαρτημένης τροχιάς», δέσμιο του παρόντος και του παρελθόντος.

Η πρόταση της Επιτροπής ως προς το συνολικό ύψος του προϋπολογισμού το διατηρεί ουσιαστικά σταθερό και η ανάγνωση της συνολικής διαπραγμάτευσης μέχρι σήμερα οδηγεί στο συμπέρασμα ότι, αν η τελική απόφαση εν προκειμένω αποκλίνει από την πρόταση της Επιτροπής, η απόκλιση αυτή θα είναι μάλλον προς μείωση. Ως προς τους πόρους του προϋπολογισμού, η Επιτροπή προχωρά στην πρόταση για σταδιακή μείωση του ειδικού βάρους που σήμερα έχουν η συνεισφορά βάσει του ακαθάριστου εθνικού

εισοδήματος και η συνεισφορά βάσει της φορολογητέας ύλης του φόρου προστιθέμενης αξίας, και στη σταδιακή εισαγωγή ενός ευρωπαϊκού φόρου χρηματοπιστωτικών συναλλαγών, ενός ευρωπαϊκού συντελεστή ΦΠΑ και σε μια «ομαλοποίηση» των μηχανισμών διόρθωσης των εθνικών συνεισφορών. Οι προτάσεις αυτές της Επιτροπής, παρόλο ότι απέχουν πολύ από το να αντικατοπτρίσουν τη σχετική πολιτική και ακαδημαϊκή συζήτηση των τελευταίων ετών, έχουν αναμφισβήτητα «ομοσπονδιακό πρόσημο», ίσως όμως και για αυτό δεν διατηρούν ουσιαστικές ελπίδες να γίνουν αποδεκτές.

Ως προς την κατανομή των δαπανών σε μεγάλες κατηγορίες, η αγροτική πολιτική και η «συνοχή» διατηρούν τις θέσεις τους, παρά τις κάποιες μειώσεις του σχετικού τους βάρους, ενώ αυξάνει ιδιαίτερα το μερίδιο των «διευρωπαϊκών δικτύων», αλλά και της έρευνας – τεχνολογίας – καινοτομίας. Η ανακατανομή αυτή δεν φαίνεται πάντως να επαληθεύει εκείνους που πίστευαν και διακήρυτταν την ανάγκη κίνησης προς την κατεύθυνση ενός «σύγχρονου προϋπολογισμού» με έμφαση στο αύριο (τις δαπάνες για την έρευνα και όχι για τη γεωργία), και τη μετατροπή του Κοινοτικού προϋπολογισμού σε εργαλείο επίτευξης δύο αυτόνομων και ανεξάρτητων στόχων – την παροχή των ευρωπαϊκών δημόσιων αγαθών και την άμεση αναδιανομή από τις πλούσιες στις λιγότερο πλούσιες χώρες και περιφέρειες.

Αντίθετα, στο εσωτερικό των μεγάλων κατηγοριών δαπανών οι προτάσεις της Επιτροπής έχουν πολύ περισσότερο ανατρεπτικό του σήμερα χαρακτήρα. Στο εσωτερικό της ΚΑΠ, η εισαγωγή της έννοιας του εθνικού δημοσιονομικού φακέλου, η μετακίνηση προς το περιφερειακό μοντέλο για την εσωτερική κατανομή των ενισχύσεων, το δικαίωμα επιδότησης με βάση τη διαθέσιμη καλλιεργήσιμη γη, το καθεστώς της περιβαλλοντικής πληρωμής, η θέσπιση ανώτατων ορίων για άμεσες ενισχύσεις κ.ο.κ. αποτελούν σημαντικές καινοτομίες, οι οποίες μεταβάλλουν, εν πολλοίς, τον χαρακτήρα της ΚΑΠ και η υιοθέτηση τους θα έχει συνέπειες ως προς την κατανομή των σχετικών ποσών ανά κράτος-μέλος.

Στον τομέα της «συνοχής», η υιοθέτηση των προτάσεων της Επιτροπής ως προς τα «διαρθρωτικά ταμεία» και το «ταμείο συνοχής» θα οδηγήσει σε αναπροσανατολισμό της δράσης και σημαντική αναδιανομή των διαθέσιμων πόρων. Η προτεινόμενη νέα ταξινόμηση των περιφερειών με σημαντικές αποκλίσεις ως προς την ένταση της Κοινοτικής παρέμβασης, η εισαγωγή δεσμευτικών ρυθμίσεων ως προς τη συγκέντρωση των πόρων σε συγκεκριμένες δραστηριότητες, η γενίκευση της (μακρο-οικονομικής, και όχι μόνο) αιρεσιμότητας, και άλλες διατάξεις συν-αποτελούν ένα καινούργιο, ριζικά διαφορετικό από το ισχύον σήμερα, καθεστώς.

Μεταξύ των άλλων πολιτικών, πέραν της ΚΑΠ και της συνοχής, αξίζει να σημειωθεί ξανά η τολμηρή πρόταση για χρηματοδότηση από τον Κοινοτικό προϋπολογισμό, με σημαντικούς πόρους, των μεγάλων δι-ευρωπαϊκών δικτύων μεταφορών και ενέργειας και η μεγάλη αύξηση των πόρων που θα κατευθυνθούν στην έρευνα, σε ενιαίο πλέον πρόγραμμα μαζί με την καινοτομία, η οποία και επιχειρεί να σηματοδοτήσει τη στροφή προς ένα «σύγχρονο προϋπολογισμό», έστω και αν η στροφή αυτή είναι σαφώς μικρότερη αυτής που προσδοκούσαν οι υπέρμαχοι της.

Η «μεγάλη διαπραγμάτευση» που προχωρά ήδη είναι όσο ποτέ δια-θεσμική, πολύ-επίπεδη και με αλληλο-εμπλεκόμενες φάσεις. Ο αποκλειστικά διακρατικός χαρακτήρας του δημοσιονομικού πλαισίου «νοθεύεται» κάπως από τον αυξημένο ρόλο που δίνει η Συνθήκη και σε αυτόν τον τομέα στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και από τη στενή σύνδεση με τη συζήτηση για το μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης και, ιδιαίτερα, της Ευρωζώνης. Η Επιτροπή, αν και όχι πια στο τιμόνι των σχετικών διαπραγματεύσεων, παραμένει σημαντικός παίκτης, ιδιαίτερα ως προς τις ειδικές, τεχνικές (αλλά συχνά καθοριστικές) ρυθμίσεις. Το Συμβούλιο Υπουργών εμπλέκεται πολλαπλώς, με το Συμβούλιο γενικών υποθέσεων να συζητά το συνολικό πακέτο και την πολιτική συνοχής, το Συμβούλιο Υπουργών Γεωργίας την ΚΑΠ, το Συμβούλιο Ανταγωνιστικότητας την έρευνα. Οι φάσεις της πολιτικής απόφασης (πρόταση Επιτροπής, συν-απόφαση Κοινοβουλίου-Συμβουλίου, υλοποίηση «εταιρική» από την Επιτροπή και τα κράτη-μέλη) δεν ακολουθούνται γραμμικά, ούτε και τα διαφορετικά στάδια (πρώτα αποφασίζεται το γενικό πλαίσιο, ακολουθεί η απόφαση για τους κανονισμούς, ακολουθεί η σύναψη «εταιρικής σχέσης» Επιτροπής – κράτους-μέλους) είναι πάντοτε διακριτά.

Στα κεφάλαια αυτής της μελέτης που ακολουθούν αναλύονται οι θέσεις της Επιτροπής και η πιθανή τοποθέτηση της Ελλάδας ως προς αυτές σε όλα τα ζητήματα. Ξεχωρίζοντας εδώ τα μείζονα για την Ελλάδα ζητήματα, η διαπραγματευτική θέση της, που προτείνουμε να ακολουθήσει στα διάφορα θεσμικά επίπεδα διαπραγμάτευσης, είναι η εξής:

- ***Το πεδίο της «μεγάλης διαπραγμάτευσης» για την «αυθεντική οικονομική και νομισματική Ένωση»***

Η Ελλάδα έχει κάθε λόγο να τοποθετείται ανεπιφύλακτα υπέρ ομοσπονδιακών ρυθμίσεων, με επέκταση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης και σε νέους χώρους πολιτικής, αλλά και με έμφαση στον υπερκρατικό, σε αντιδιαστολή με το διακρατικό, χαρακτήρα των νέων ρυθμίσεων. Η μεταφορά εθνικής κυριαρχίας ως προς τα μεγάλα μεγέθη του προϋπολογισμού ή τον έλεγχο του τραπεζικού συστήματος σε υπερεθνικά όργανα και θεσμούς δεν είναι ισοδύναμη με αντίστοιχη μεταφορά σε διακρατικά όργανα, ούτε από την άποψη του εθνικού οφέλους, ούτε από την άποψη της δημοκρατικής νομιμοποίησης. Ο έλεγχος των τραπεζών από την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα στη βάση προαποφασισμένων και καθολικά εφαρμοζόμενων κανόνων, ή ένας αντίστοιχος μηχανισμός ελέγχου των μεγάλων μεγεθών των κρατικών προϋπολογισμών, δεν ισοδυναμεί με άσκηση ελέγχου από ένα Συμβούλιο Υπουργών.

Η ενίσχυση της κεντρικής δημοσιονομικής διάστασης πρέπει να συνυπάρχει με στενότερη διασύνδεση των δημοσιονομικών μεγεθών των κρατών-μελών. Το αναπτυξιακό πακέτο με βάση τον Κοινοτικό προϋπολογισμό πρέπει να αποτελεί όχι απλώς συνοδευτικό μέτρο της «χρηματοπιστωτικής ένωσης» και της «δημοσιονομικής ένωσης», αλλά αναπόσπαστο τμήμα της καινούργιας συνολικής ισορροπίας. Η ευρωπαϊκή αναπτυξιακή πολιτική συναρτάται βέβαια με μέτρα «αρνητικής ολοκλήρωσης» (μεταρρυθμίσεις για την ενίσχυση της εσωτερικής αγοράς), αλλά προϋποθέτει επίσης μια θετική, δημοσιονομική διάσταση.

- ***Το πεδίο της «διαπραγμάτευσης» για την πορεία της δανειακής σύμβασης της Ελλάδας***

Η συνεχής στενή παρακολούθηση της πορείας των δεσμεύσεων της Ελλάδας στα πλαίσια της δανειακής σύμβασης με την Ευρωπαϊκή Ένωση και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο μπορεί, υπό προϋποθέσεις, να δώσει τη δυνατότητα στην Ελλάδα για σταδιακή υποκατάσταση της αμυντικής στάσης ως προς το βαθμό τήρησης των υποχρεώσεων με μια περισσότερο «επιθετική» στάση που να εστιάζεται στην αντιστάθμιση των αρνητικών συνεπειών ως προς το επίπεδο οικονομικής δραστηριότητας. Η στόχευση της ενεργοποίησης του τρέχοντος ΕΣΠΑ συνδέεται άμεσα με τη στόχευση για έγκαιρη και, τουλάχιστον, εξίσου σημαντική δημοσιονομικά μελλοντική διάθεση πόρων από τον Κοινοτικό προϋπολογισμό. Αντιμέτωπη της ύφεσης δεν γίνεται χωρίς και δημόσιες επενδύσεις, για δε μεγάλο ακόμα χρονικό διάστημα, η μοναδική δυνατότητα δημόσιων επενδύσεων θα προέρχεται από τον Κοινοτικό προϋπολογισμό.

- ***Η διαπραγμάτευση στα πλαίσια του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και των προπαρασκευαστικών Συμβουλίων, αλλά και το Κοινοβούλιο ως προς το ύψος και τη βασική δομή του ΠΔΠ***

Η θέση της Ελλάδας είναι φυσικά ανεπιφύλακτα υπέρ της μεγαλύτερης δυνατής αύξησης των πόρων του συνολικού προϋπολογισμού, περίπου ανεξάρτητα από τη δομή του νέου ΠΔΠ. Ο «δείκτης απόδοσης» της Ελλάδας από κάθε μεγάλη κατηγορία δαπανών είναι μεγαλύτερος της μονάδας και μεταξύ των υψηλότερων, αν όχι ο υψηλότερος, στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Αυτό σημαίνει ότι το καθαρό δημοσιονομικό όφελος της χώρας από την αύξηση οποιουδήποτε τμήματος του προϋπολογισμού είναι θετικό, αν και βέβαια όχι εξίσου θετικό. Πράγματι, τα οφέλη που αποκομίζει η Ελλάδα από τα διαρθρωτικά ταμεία και την ΚΑΠ είναι πολύ μεγάλα, όχι μόνο σε απόλυτες τιμές, αλλά και αναλογικά με άλλες χώρες και άλλες δαπάνες. Θετική πρέπει να είναι και η θέση της χώρας ως προς τους προτεινόμενους πόρους του προϋπολογισμού, τόσο για λόγους διανεμητικού οφέλους, όσο και λόγω του ομοσπονδιακού χαρακτήρα τους.

- ***Διαπραγμάτευση για τους κανονισμούς εφαρμογής***

Η διαπραγμάτευση ως προς το περιεχόμενο των κανονισμών εφαρμογής έχει ιδιαίτερη σημασία για την Ελλάδα, ιδιαίτερα όσον αφορά στην πολιτική συνοχής. Η πρόταση για νέα ταξινόμηση των περιφερειών θα πρέπει να γίνει αποδεκτή μόνο αν ρυθμιστεί με θεσμικό και ασφαλή τρόπο το ζήτημα των ετών που λαμβάνονται υπόψη για την επιλεξιμότητα κάθε περιφέρειας βάσει του Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος της. Η τεράστια ύφεση των τελευταίων ετών παίζει καθοριστικό ρόλο στην επιλεξιμότητα πολλών ελληνικών περιφερειών, το δε τεχνικό πρόβλημα της έλλειψης οριστικών στατιστικών στοιχείων δεν μπορεί να σταθεί πραγματικά εμπόδιο σε ένα τόσο μείζον ζήτημα. Καθοριστική είναι η σημασία της επιλογής των ετών ως προς τα στατιστικά στοιχεία και για τη συμμετοχή ή όχι της Ελλάδας στο Ταμείο Συνοχής. Θα ήταν πραγματικά αδιανόητο, στη σημερινή συγκυρία, να αποκλειστεί η Ελλάδα από τους

σχετικούς πόρους λόγω (οριακών, άλλωστε) αποκλίσεων από το όριο του 90% του μέσου Κοινοτικού ΑΕΠ. Ας σημειωθεί δε ότι το Ταμείο Συνοχής θεσπίστηκε από τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, σε άμεση σύνδεση, έστω και άρρητη, με τη δημιουργία της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης.

Η ελληνική διαπραγματευτική θέση ως προς τους κανονισμούς εφαρμογής των ταμείων της πολιτικής συνοχής δεν πρέπει να περιοριστεί στις διατάξεις με άμεση δημοσιονομική διάσταση. Επισημαίνεται ιδιαίτερα το ζήτημα της *υποχρεωτικής* συγκέντρωσης των πόρων σε συγκεκριμένους τομείς. Η αντίρρηση ως προς τις δεσμευτικές θεματικές ρυθμίσεις δεν ξεκινά από διαφωνία με την αξία των μεγάλων στόχων της Ευρωπαϊκής Ένωσης στα πλαίσια της «στρατηγικής 2020», αλλά από την ανάγκη να ληφθούν υπόψη η παραγωγική δομή κάθε περιφέρειας και τα συγκριτικά της πλεονεκτήματα. Από τη στιγμή, μάλιστα, που οι επενδύσεις μέσω των διαρθρωτικών ταμείων θα αποτελέσουν τις μόνες πραγματικά δημόσιες επενδύσεις για την προσεχή περίοδο, δεν τίθεται απλώς ζήτημα προτεραιοτήτων, αλλά αποκλειστικής δυνατότητας. Αν αποκλειστεί η χρηματοδότηση μέσω των διαρθρωτικών ταμείων, πχ υποδομής μεταφορών σε μια περιφέρεια, αυτό θα σημαίνει ότι δεν θα υπάρξουν για την επόμενη δεκαετία επενδύσεις υποδομής μεταφορών στην περιφέρεια αυτή.

Στο ερώτημα της επέκτασης της αρχής της αιρεσιμότητας, αφετηρία για την ελληνική θέση πρέπει να αποτελεί το μείζον ζήτημα αρχής που τίθεται. Ούτε ο στόχος της αποδοτικότερης δυνατής χρήσης των πόρων πρέπει να αμφισβητηθεί, ούτε η σύνδεση της αποδοτικής λειτουργίας των πόρων αυτών με την υγιή μακρο-οικονομική κατάσταση και πολιτική. Δεν μπορεί, όμως, και να αγνοηθεί ότι ο βασικός λόγος ύπαρξης της πολιτικής συνοχής είναι η κάλυψη των αναπτυξιακών αναγκών των λιγότερο αναπτυγμένων κρατών και περιφερειών. Αν υποτιμηθεί η διάσταση αυτών των αναγκών προς όφελος της μέγιστης απόδοσης, αν δηλαδή οι πόροι διατίθενται όχι εκεί όπου χρειάζονται περισσότερο, αλλά εκεί όπου θα αποδώσουν περισσότερο, μεταβάλλεται κατ' ουσία ολόκληρη η φιλοσοφία της πολιτικής για την οικονομική και κοινωνική συνοχή.

- **Προετοιμασία της «Σύμβασης Εταιρικής Σχέσης» και της εφαρμογής του ΠΔΠ**

Η συζήτηση με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή για τη σύνταξη της «Σύμβασης Εταιρικής Σχέσης», δηλαδή το νέο «ΕΣΠΑ», αλλά και γενικότερα οι αποφάσεις και οι εσωτερικές ρυθμίσεις για την εφαρμογή όσων αποφασιστούν και στους άλλους τομείς (αγροτικές ενισχύσεις, έρευνα-καινοτομία), δεν αποτελούν φυσικά αντικείμενο των διαπραγματεύσεων για το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο. Μόνο όμως αν ξεκινήσει *αμέσως* η σχετική προετοιμασία μπορεί να τοποθετηθεί αποτελεσματικά η ελληνική κυβέρνηση σε διάφορα μεγάλα ζητήματα που τίθενται. Για παράδειγμα, ο σχεδιασμός του περιφερειακού ή περιβαλλοντικού μοντέλου για τη διαχείριση των πόρων της νέας ΚΑΠ, η *ex ante* αιρεσιμότητα (η εκπλήρωση δηλαδή συγκεκριμένων προϋποθέσεων για την εφαρμογή των επιχειρησιακών προγραμμάτων των διαρθρωτικών ταμείων), ή ακόμα ο απαραίτητος σχεδιασμός ενός ενιαίου αυτόνομου επιχειρησιακού προγράμματος για την έρευνα-τεχνολογία-καινοτομία απαιτούν άμεση αντιμετώπιση και οι δυσκολίες στην κατάρτισή τους θα πρέπει να ληφθούν υπόψη στη σχετική

διαπραγμάτευση. Επίσης, τα τεράστια προβλήματα της διακυβέρνησης, της διοίκησης και της διαχείρισης των Κοινοτικών πόρων μέχρι σήμερα έχουν τη ρίζα τους όχι μόνο σε εσωτερικές αδυναμίες, αλλά και σε ρυθμίσεις σε επίπεδο Κοινοτικών κανονισμών, στη διαπραγμάτευση των οποίων η ελληνική θέση πρέπει να είναι με όσους πιέζουν προς την κατεύθυνση μιας ουσιαστικής απλοποίησης.

Οι τελευταίοι μήνες της διαπραγμάτευσης για το νέο Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο, στα πλαίσια της μεγάλης διαπραγμάτευσης που θέλει να βάλει τα θεμέλια μιας Ένωσης με σαφώς εντονότερα ομοσπονδιακά στοιχεία, θα είναι δύσκολοι, πολύπλοκοι, με δυναμικά διαμορφούμενες συμμαχίες. Ακόμα και στο στενά δημοσιονομικό επίπεδο, οι διχοτομίες δεν είναι αποκλειστικά μεταξύ χωρών με καθαρή δημοσιονομικό όφελος και εκείνων που συνεισφέρουν περισσότερα από όσα απολαμβάνουν. Ούτε το «βάρος» και η διαπραγματευτική δύναμη των δύο ομάδων κρατών είναι συγκρίσιμη. Ως προς το ύψος του προϋπολογισμού, οι μόνοι παίκτες με πραγματική δυνατότητα άσκησης βέτο είναι οι χώρες, των οποίων η συνεισφορά είναι αισθητά μεγαλύτερη των απολαβών τους. Ως προς όμως τη δομή του προϋπολογισμού η εικόνα γίνεται πολύ πιο πολύπλοκη. Ο «δείκτης απόδοσης» από συγκεκριμένες δαπάνες δεν είναι αναγκαστικά ο ίδιος με το συνολικό «δείκτη απόδοσης». Για παράδειγμα, χώρες με καθαρή συνεισφορά, με πρώτη εν προκειμένω τη Γαλλία, έχουν καθαρό θετικό όφελος από τις δαπάνες για τη γεωργία.

Σε μια συνολική διαπραγμάτευση, στο εσωτερικό της οποίας διεξάγεται και η διαπραγμάτευση του δημοσιονομικού πλαισίου, προστίθενται και άλλες διχοτομίες, πέραν των καθαρά δημοσιονομικού, αναδιανεμητικού χαρακτήρα, και πέραν των κλασικών διχοτομιών βορρά-νότου, μεγάλων-μικρών κλπ. Οι συμμαχίες που συγκροτούνται φωτίζονται και από ιδεολογικές πτυχές με δύο συγγενή μεν, αλλά διακριτά κυρίαρχα στοιχεία - τη θέση υπέρ ή κατά περισσότερης Ευρώπης και τη θέση υπέρ μιας περισσότερο ή λιγότερο ομοσπονδιακής Ευρώπης. Ο «ευρωσκεπτικισμός» ορισμένων χωρών δεν συμβαδίζει με την πάγια διεκδίκηση διακρατικών και όχι ομοσπονδιακών λύσεων από άλλες χώρες.

Η επιλογή της συμμετοχής στη διαπραγμάτευση αυτή ενός κράτους ως *εταίρου*, σε αντιδιαστολή με τη συμμετοχή του απλώς ως *αντισυμβαλλόμενου μέρους* σε μια διακυβερνητική συμφωνία, προσδίδει άλλη δυναμική στην διαπραγματευτική του τοποθέτηση και ισχυροποιεί τη θέση του σε αυτήν. Η αξιωματική αυτή διατύπωση ισχύει, κατεξοχήν, για την Ελλάδα, η οποία, λόγω της δανειακής της σύμβασης, κινείται υποχρεωτικά σε ρόλο αντισυμβαλλόμενου, και μάλιστα όχι ισότιμου, μέρους.

Τα κεφάλαια που ακολουθούν αποτελούν το Δεύτερο Μέρος της μελέτης που ανέθεσε η Τράπεζα της Ελλάδος στο ΕΛΙΑΜΕΠ. Το Πρώτο Μέρος, με συντονιστή τον Γιώργο Γλυνό, αναφερόταν στον τρόπο με τον οποίο χρησιμοποιήθηκαν οι πόροι από τον Κοινοτικό προϋπολογισμό μέχρι σήμερα, και το Τρίτο Μέρος, μετά τη λήξη των

διαπραγματεύσεων, θα αποτελέσει μια συνολική σύνθεση. Στα κεφάλαια που ακολουθούν, μετά από μια συνολική περιληπτική παρουσίαση των προτάσεων της Επιτροπής για το νέο δημοσιονομικό πλαίσιο και των θέσεων της Ελλάδας ως προς αυτές, οι προτάσεις αναλύονται ανά τομέα πολιτικής. Το Παράρτημα, στο τέλος, δίνει μια διαγραμματική εξέλιξη του Κοινοτικού προϋπολογισμού, από την ίδρυση της ΕΟΚ μέχρι σήμερα, συνολικά αλλά και ως προς τις μεγάλες κατηγορίες εσόδων και δαπανών, καθώς επίσης και ως προς τη συμμετοχή κάθε κράτους-μέλους σε αυτά.

**ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2:
ΟΙ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΓΙΑ ΤΟ ΝΕΟ
ΠΟΛΥΕΤΕΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ 2014-2020.
ΣΥΝΘΕΤΙΚΗ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΙΣ
ΕΛΛΗΝΙΚΕΣ ΘΕΣΕΙΣ**

**ΑΧΙΛΛΕΑΣ ΜΗΤΣΟΣ,
σε συνεργασία με τον Χ. ΧΡΥΣΟΜΑΛΛΙΔΗ**

[Το κεφάλαιο αυτό αποτελεί σύνθεση των όσων αναλύονται στα κεφάλαια που ακολουθούν. Για όλα τα ζητήματα που περιλαμβάνονται στις προτάσεις της Επιτροπής, η έμφαση δίνεται στην προτεινόμενη ελληνική διαπραγματευτική θέση, η οποία και παρουσιάζεται σε ξεχωριστό πλαίσιο.]

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: Οι Προτάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για το νέο Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο 2014-2020. Συνθετική Παρουσίαση και Προτάσεις για τις Ελληνικές Θέσεις

2.1. Εισαγωγή

Η Επιτροπή παρουσίασε τον Ιούνιο του 2011 τις συνολικές της προτάσεις για το ύψος του Κοινοτικού προϋπολογισμού και την κατανομή των κονδυλίων ανά τομέα πολιτικής για το νέο **Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο (ΠΔΠ)**, που καλύπτει την προγραμματική περίοδο 2014-2020 [COM(2011)500].

Οι προτάσεις αυτές συνοδεύτηκαν από έγγραφα και κείμενα εργασίας της Επιτροπής **αναλυτικά για κάθε τομέα πολιτικής, όπου γίνεται αναφορά στην εξειδίκευση των ποσών** και των δραστηριοτήτων που προτείνεται να καλυφθούν. Τα κυριότερα από τα κείμενα αυτά είναι ως προς τα έσοδα του προϋπολογισμού [COM(2011)510], τον αγροτικό τομέα [COM(2011)625-628], τη «συνοχή» [COM(2011)607-615], και την έρευνα-τεχνολογία-καινοτομία [COM(2011)808-812].

Μέχρι σήμερα, η σχετική συζήτηση στα πλαίσια του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου (στις διαφορετικές του συνθέσεις) και στα άλλα όργανα αφορά κυρίως στο ποιοτικό, τεχνικό σκέλος των προτάσεων. Οι **αποφάσεις** ασκείται πίεση ώστε να ληφθούν πριν από το τέλος του 2012. Στο παρελθόν, πάντως, οι αντίστοιχες αποφάσεις δεν πάρθηκαν παρά μόνο την τελευταία στιγμή, που τώρα θα αντιστοιχούσε στους τελευταίους μήνες του 2013.

Ιδιαίτερο πρόβλημα στη συγκεκριμένη συζήτηση δημιουργεί η τρέχουσα οικονομική συγκυρία, η σύνδεση των μελλοντικών προγραμματιζόμενων δράσεων της ΕΕ με τη **δημοσιονομική κρίση** σε ορισμένα κράτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης και η ανάγκη για απάντηση στα αναπτυξιακά ζητήματα που έχουν ανακύψει. Το ύψος του Κοινοτικού προϋπολογισμού, η κατεύθυνση του ανά πολιτική και οι ειδικές ρυθμίσεις που θα καθορίσουν τα μερίδια κάθε κράτους-μέλους, αποτελεί (μαζί με ενδεχόμενα δάνεια της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων) το εύρος της αναπτυξιακής προσπάθειας της ΕΕ.

Στο πλαίσιο αυτό, η **ελληνική θέση** είναι επικεντρωμένη σε ζητήματα που συνδέονται με την άμεση αντιμετώπιση της ύφεσης και έχει, επομένως, ουσιαστικά παθητικό ρόλο σε σχέση με τις πιο μακροπρόθεσμες προοπτικές.

2.2. Συνολικό ύψος προϋπολογισμού

Το **συνολικό ύψος** του νέου ΠΔΠ φτάνει τα 1.025 δισ. € σε σταθερές τιμές του 2011, ποσό που αντιστοιχεί στο 1% του ΑΕΠ της ΕΕ. Στο ποσό, όμως, αυτό θα πρέπει να προστεθούν δράσεις που βρίσκονται εκτός ΠΔΠ, διότι η Επιτροπή εισάγει για πρώτη φορά σε σημαντικό βαθμό τη διάκριση μεταξύ δράσεων στο εσωτερικό του Πολυετούς Δημοσιονομικού Πλαισίου (ΠΔΠ) και δημοσιονομικού χαρακτήρα δράσεων εκτός ΠΔΠ.

Οι δραστηριότητες που στην πρόταση της Επιτροπής βρίσκονται **εκτός ΠΔΠ** περιλαμβάνουν το Αποθεματικό Επείγουσας Βοήθειας, το Ευρωπαϊκό Ταμείο για την Παγκοσμιοποίηση, το Μέσο Ευελιξίας, το Θερμοπυρηνικό Αντιδραστήρα, την Παγκόσμια Παρακολούθηση Περιβάλλοντος και Ασφάλειας, το Ταμείο για το Παγκόσμιο Κλίμα και τη Βιοποικιλότητα και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ανάπτυξης. Αν τα προβλεπόμενα ποσά για τις δράσεις αυτές προστεθούν στο ΠΔΠ, τότε το συνολικό ύψος του Κοινοτικού προϋπολογισμού φτάνει τα 1.083,3 δισ. € (1,11% του ΑΕΠ της ΕΕ).

Αν συγκριθεί ο μέσος όρος των ετών 2014-2020 με το τελευταίο έτος της προηγούμενης προγραμματικής περιόδου (2013), παρατηρείται μια **αύξηση** της τάξης του 0,5%. Αν η σύγκριση γίνει μεταξύ των ετών 2013 και 2014 έχουμε μείωση της τάξης του 2,1%, ενώ μεταξύ των ετών 2013 και 2020 (τελευταίο έτος επόμενης προγραμματικής περιόδου), αύξηση κατά 1%.

Ως προς την εξέλιξη του Κοινοτικού προϋπολογισμού, η **ελληνική θέση** πρέπει να είναι υπέρ της μεγαλύτερης δυνατής αύξησής του, λόγω της θετικής απόδοσης που έχουν οι Κοινοτικές δράσεις για τη χώρα, ιδίως στον τομέα της γεωργίας και της συνοχής.

Η Ελλάδα υπήρξε πάντοτε από τις χώρες που ωφελούνται από την αύξηση του Κοινοτικού προϋπολογισμού, σχεδόν ανεξάρτητα από την κατεύθυνση της αύξησης, και πρέπει επομένως να είναι ανεπιφύλακτα θετικά διακείμενη ως προς τη μεγαλύτερη δυνατή αύξηση του Κοινοτικού προϋπολογισμού. Η θέση αυτή καθίσταται επιτακτική διότι οι πόροι που προέρχονται από τον Κοινοτικό προϋπολογισμό αποτελούν τη μόνη ουσιαστικά δυνατότητα δημόσιας επένδυσης σε περίοδο μεγάλης δημοσιονομικής κρίσης και συνεχιζόμενης ύφεσης.

2.3. Έσοδα του προϋπολογισμού

Οι προτάσεις της Επιτροπής για τα **έσοδα του προϋπολογισμού** προβλέπουν τα εξής:

- σταδιακή εισαγωγή ενός ευρωπαϊκού φόρου χρηματοπιστωτικών συναλλαγών,
- κατάργηση του σημερινού ποσοστού επί της φορολογητέας ύλης του ΦΠΑ,
- εισαγωγή ενός άμεσου ευρωπαϊκού συντελεστή ΦΠΑ,
- μείωση του μεριδίου του πόρου που στηρίζεται στο Ακαθάριστο Εθνικό Εισόδημα,
- αντικατάσταση των μηχανισμών διόρθωσης / επιστροφής με την κατ' αποκοπή μείωση των συνεισφορών.

Αν υιοθετηθούν οι προτάσεις της Επιτροπής, τότε η προέλευση των εσόδων του Κοινοτικού προϋπολογισμού **συγκριτικά** θα έχει ως εξής:

Πίνακας 2.1. Προέλευση εσόδων του Κοινοτικού προϋπολογισμού

	Ποσοστό συνόλου	
	2012	2020
Παραδοσιακοί ίδιοι πόροι	14,7	18,9
Ποσοστό βάσης ΦΠΑ	11,1	-
Ποσοστό ΑΕΕ	74,2	40,3
Συντελεστής ΦΠΑ	-	18,1
Φόρος συναλλαγών	-	22,7
ΣΥΝΟΛΟ	100	100

Η αποδοχή των προτάσεων της Επιτροπής θα οδηγούσε σε κάπως περισσότερο **«ομοσπονδιακή» αντιμετώπιση** του Κοινοτικού προϋπολογισμού, κυρίως λόγω της εισαγωγής ενός αυθεντικού «ίδιου πόρου», του φόρου επί των χρηματιστηριακών συναλλαγών ενώ, από την πλευρά της δικαιοσύνης, ως προς την κατανομή των πόρων του προϋπολογισμού μεταξύ των κρατών, οι συνέπειες θα περιορίζονταν κυρίως στην αντικειμενικότερη και πιο καθολική αποδοχή των επιστροφών στα κράτη με «υπερβολική» συνεισφορά.

Οι προτάσεις της Επιτροπής ως προς τα έσοδα είναι αποτέλεσμα μακράς συζήτησης σε ακαδημαϊκό κυρίως επίπεδο, ενώ για κάθε πρόταση εύκολα μπορεί να υποθεθεί ότι τόσο το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο όσο και η πλειοψηφία των κρατών-μελών διάκεινται θετικά, οι **προοπτικές για την τελική αποδοχή** είναι ισχνές. Αυτό δε, όχι μόνο λόγω της γνωστής, διαχρονικά άκαμπτης, θέσης του Ηνωμένου Βασιλείου, αλλά και λόγω της απόλυτης αντίθεσης ορισμένων κρατών-μελών σε οποιαδήποτε αύξηση του ρόλου της ΕΕ στο φορολογικό τομέα, αλλά και ειδικά λόγω της ριζικής αντίθεσης μιας μειοψηφίας κρατών μελών στην εισαγωγή ενός φόρου επί των χρηματοπιστωτικών συναλλαγών.

Η Ελλάδα έχει κάθε λόγο να υποστηρίξει την πρόταση της Επιτροπής ως προς τα έσοδα του Κοινοτικού προϋπολογισμού, ιδιαίτερα ως προς το σκέλος της εισαγωγής του νέου φόρου επί των χρηματιστηριακών συναλλαγών.

2.4. Δαπάνες του προϋπολογισμού

Όσον αφορά στις δαπάνες του προϋπολογισμού, η σύγκριση με το τρέχον δημοσιονομικό πλαίσιο απαιτεί πρώτα να **«αποκωδικοποιηθούν»** οι προτάσεις της Επιτροπής. Και τούτο διότι κάποιες δράσεις άλλοτε περιλαμβάνονται σε μια και άλλοτε σε άλλη κατηγορία, κάποιες άλλες δράσεις τοποθετούνται εκτός του ΠΔΠ κ.ο.κ.

Με βάση ορισμένες παραδοχές, όπως για παράδειγμα ότι το Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης συμπεριλαμβάνεται με τα διαρθρωτικά ταμεία και όχι με το τμήμα «πληρωμών» και άμεσων ενισχύσεων του πρωτογενούς τομέα, ότι στα «δίκτυα» δεν περιλαμβάνονται τα ποσά που προέρχονται από το Ταμείο Συνοχής, ότι στην «έρευνα» περιλαμβάνεται εκτός από το σύνολο του «Ορίζοντα 2020» (δηλαδή του νέου

Προγράμματος-Πλαισίου, διευρυμένου πλέον και με δράσεις προώθησης καινοτομίας) και δράσεις όπως ο θερμοπυρηνικός αντιδραστήρας ΙΤΕΡ και οι άλλες δράσεις που βρίσκονται εκτός ΠΔΠ, η πρόταση της Επιτροπής ως προς την κατανομή του προϋπολογισμού κατά **μεγάλες κατηγορίες δαπανών** είναι η ακόλουθη:

Πίνακας 2.2. Κατανομή του προϋπολογισμού κατά κατηγορία δαπάνης

	m euro	Μερίδιο
Γεωργία – Αλιεία: «πληρωμές	293,0	27,0
Διαρθρωτικά Ταμεία	425,9	39,3
Δίκτυα	40,0	3,7
Έρευνα	100,3	9,3
Εσωτερικές πολιτικές	53,3	4,9
Εξωτερικές πολιτικές	102,8	9,5

Συγκριτικά, μεταξύ του 2013 και του κατ' έτος μέσου όρου για την περίοδο 2014-2020, οι δαπάνες εμφανίζουν μια μείωση της τάξης του 6,4% για τη γεωργία και την αλιεία, μια μείωση κατά 8,2% στον τομέα της συνοχής, μια σημαντικότερη αύξηση ύψους 257% για τα δίκτυα-υποδομές και μια επίσης σημαντική αύξηση της τάξης του 46% για τις Κοινοτικές δράσεις έρευνας.

2.5. Αγροτικός τομέας

Το **σύνολο των δαπανών για τη γεωργία**, αν συνυπολογιστούν όχι μόνο οι δαπάνες για άμεσες ενισχύσεις -μέτρα αγοράς αλλά και οι διαρθρωτικές δαπάνες για αγροτική ανάπτυξη- ανέρχεται στα 418,4 δις €. Αν στο ποσό αυτό προστεθούν οι δαπάνες για τον αγροτικό τομέα που συμπεριλαμβάνονται στις δράσεις έρευνας και καινοτομίας, και στις δράσεις για την ασφάλεια των τροφίμων και τη διανομή τροφίμων σε άπορους, τότε το συνολικό ποσό αυξάνεται κατά 10,4 δις €. Εκτός ΠΔΠ, προβλέπονται για τον αγροτικό τομέα επιπλέον 6,7 δις € (Απόθεμα για την αντιμετώπιση κρίσεων στον αγροτικό τομέα και Ευρωπαϊκό Ταμείο για την Παγκοσμιοποίηση). Έτσι, οι συνολικοί πόροι φτάνουν τα 435,5 δις €.

Οι αποφάσεις για ριζική αναθεώρηση της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής (ΚΑΠ) και **μετατόπιση του κέντρου βάρους** του προϋπολογισμού προς άλλους τομείς, που όταν αποφαιζόταν το τρέχον προγραμματικό πλαίσιο είχαν προβλεφτεί να προηγηθούν της απόφασης για το νέο ΠΔΠ, δεν αντικατοπτρίζονται στις προτάσεις της Επιτροπής. Η ΚΑΠ παραμένει η κυριότερη μεγάλη κατηγορία δαπάνης του Κοινοτικού προϋπολογισμού, προς όφελος φυσικά των χωρών οι οποίες, με πρωταγωνίστρια τη Γαλλία, αγωνίζονται από την ίδρυση της ΕΟΚ για αυτό.

Οι χώρες που υποστηρίζουν τη διατήρηση της δεσπόζουσας θέσης της ΚΑΠ στον Κοινοτικό προϋπολογισμό είναι οι χώρες που έχουν **«δείκτη απόδοσης»** μεγαλύτερο

της μονάδας¹. Για την περίοδο 2007-2010, οι χώρες αυτές ήσαν σχεδόν όλες οι χώρες που εντάχθηκαν στην ΕΕ μετά το 2004 και, κυρίως, η Ελλάδα, η Ιρλανδία και ακολουθούν οι Πορτογαλία, Ισπανία, Γαλλία και Αυστρία, Φινλανδία και Δανία. Η Ελλάδα σχεδόν από την ένταξη της είχε πάντοτε «ποσοστά επιστροφής» από την ΚΑΠ μεταξύ των υψηλότερων.

Η Ελλάδα, καθώς βρίσκεται πάντοτε μεταξύ των χωρών που ωφελούνται ιδιαίτερα από την ΚΑΠ έχει κάθε λόγο να ταχθεί υπέρ της σχετικής πρότασης της Επιτροπής, ή ακόμη και για ενδεχόμενη αύξησή της.

Στο εσωτερικό της ΚΑΠ, οι προτάσεις της Επιτροπής φέρνουν μια σειρά από σημαντικές **καινοτομίες** ή αναδεικνύουν παλαιότερα σημεία, όπως:

- η μετακίνηση από το ιστορικό στο περιφερειακό μοντέλο,
- η δυνατότητα μεταφοράς πόρων από τον πρώτο στο δεύτερο πυλώνα,
- το καθεστώς των νέων αγροτών,
- η ενίσχυση των περιοχών με συγκεκριμένους φυσικούς περιορισμούς,
- το απλοποιημένο καθεστώς για τους μικρούς αγρότες,
- το τέλος ορισμένων καθεστώτων ενίσχυσης και ποσοστώσεων,
- η ύπαρξη αποθεματικού κρίσεων κ.α.

Η πρόταση της Επιτροπής κάνει λόγο για το **δικαίωμα επιδότησης** με βάση τη διαθέσιμη καλλιεργήσιμη γη και τα βοσκοτόπια και το κριτήριο του ενεργού αγρότη. Συνέπεια αυτής της εξέλιξης είναι η αύξηση των στρεμμάτων που δικαιούνται ενίσχυσης και η άμβλυση των αρνητικών επιπτώσεων από την εφαρμογή της πρότασης της Επιτροπής για ανακατανομή των ενισχύσεων μεταξύ των κρατών-μελών, με βάση τη χρηματοδότηση που λαμβάνουν κατά την τρέχουσα περίοδο. Παρόλα αυτά, το νέο καθεστώς θα αφαιρέσει μέρος της χρηματοδότησης που θα κατευθυνόταν στις παραγωγικές εκμεταλλεύσεις.

Η ελληνική θέση μπορεί να είναι υπέρ του νέου δικαιώματος επιδότησης, με την προϋπόθεση της ύπαρξης μελετημένων εθνικών δράσεων, ώστε να αποφευχθούν οι αρνητικές συνέπειες από την μείωση της χρηματοδότησης για παραγωγικές εκμεταλλεύσεις.

Με το νέο σύστημα εισάγεται η έννοια του **εθνικού δημοσιονομικού φακέλου**, που αντικατοπτρίζει το ανώτατο συνολικό ποσό των ετήσιων άμεσων ενισχύσεων για κάθε κράτος-μέλος. Ως προς την Ελλάδα, η εφαρμογή αυτού του μέτρου προβλέπεται, και στη βάση της πρότασης για ανακατανομή των ενισχύσεων, ότι θα αποφέρει μείωση της χρηματοδότησης από τον «πρώτο πυλώνα» της τάξης περίπου του 3% ενώ, παράλληλα,

¹ Ο «δείκτης απόδοσης» κάθε κατηγορίας δαπανών δείχνει τις «επιστροφές» στο κάθε κράτος-μέλος από κάθε πρόσθετη δαπάνη. Αν πχ ο «δείκτης απόδοσης» του κράτους Α για την ΚΑΠ είναι 2, αυτό σημαίνει ότι για κάθε πρόσθετη συνεισφορά κατά 1 εκατ. € του κράτους Α, υπό την προϋπόθεση ότι δεν θα μεταβληθούν οι κλειδές κατανομής των εσόδων ή των δαπανών, θα του επιστραφούν 2 εκατ. € μέσω των δαπανών ΚΑΠ – βλ. «Παράρτημα».

δεν υπάρχει πρόβλεψη για αναθεώρηση του ύψους των άμεσων ενισχύσεων, βάσει οικονομικών εξελίξεων.

Η εφαρμογή του Εθνικού Δημοσιονομικού Φακέλου, όπως αυτή προτείνεται, ζημιώνει. αν και λιγότερο από ό,τι αναμενόταν, την Ελλάδα και, επομένως, η σχετική της θέση πρέπει να είναι επιφυλακτική.

Η εσωτερική κατανομή των ενισχύσεων θα γίνεται πλέον με βάση το **περιφερειακό μοντέλο**, όπου τα κράτη-μέλη αποφασίζουν τα κριτήρια της ενίσχυσης (αγρονομικά, οικονομικά, γεωργικά, γεωφυσικά και διοικητικά). Το πλεονέκτημα αυτού του εργαλείου πολιτικής είναι η δικαιότερη κατανομή των ενισχύσεων εγχώρια, ενώ η πιθανή ύπαρξη υψηλού «πολιτικού κόστους», λόγω της μείωσης των εισοδημάτων κάποιων αγροτών αλλά και της απότομης διακύμανσης των αγροτικών εισοδημάτων, καθώς και οι διοικητικού τύπου δυσκολίες κατά την εφαρμογή αποτελούν κινδύνους.

Η θέση της Ελλάδας ως προς την εφαρμογή του περιφερειακού μοντέλου πρέπει να είναι θετική, με σημαντικές όμως υποχρεώσεις έγκαιρης αντιμετώπισης των αρνητικών συνεπειών στο εσωτερικό της χώρας.

Η εισαγωγή του καθεστώτος της **περιβαλλοντικής πληρωμής** αποτελεί επίσης μια αλλαγή στο σύστημα των άμεσων ενισχύσεων, που αφορά στις εκμεταλλεύσεις άνω των 30 στρεμμάτων, εκτός από τις βιολογικές καλλιέργειες. Θετικές επιπτώσεις αναμένονται από την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος και το «σπάσιμο» της μονοκαλλιέργειας, ενώ προβλέπεται να σημειωθεί μείωση της παραγωγής για τις δενδρώδεις καλλιέργειες.

Οι θετικές περιβαλλοντικές συνέπειες έρχονται σε σύγκρουση με τις αρνητικές συνέπειες για τους αγρότες από την μείωση της παραγωγής στις δενδρώδεις καλλιέργειες.

Η θέσπιση **ανώτατων ορίων για άμεσες ενισχύσεις** θα αποφέρει μειώσεις στο ύψος των άμεσων ενισχύσεων από 20-100% για ποσά από 150.000-300.000 € (χωρίς να περιλαμβάνονται οι περιβαλλοντικές πληρωμές). Τα ποσά μεταφέρονται στο «δεύτερο πυλώνα» εντός του ίδιου κράτους-μέλους, ενώ θα ήταν προτιμότερο η απελευθέρωση των ποσών αυτών να οδηγεί σε ανακατανομή σε ευρωπαϊκό και όχι σε εθνικό επίπεδο.

Επειδή στην Ελλάδα οι περιπτώσεις μεγάλων άμεσων ενισχύσεων είναι ελάχιστες, η Ελλάδα έχει κάθε συμφέρον από τη θέσπιση ανώτατων ορίων στις άμεσες ενισχύσεις, θα προτιμούσε δε τα απελευθερούμενα ποσά να ανακατανέμονται σε ευρωπαϊκό κι όχι σε εθνικό επίπεδο.

Οι προτάσεις της Επιτροπής για την **αγροτική ανάπτυξη** αφορούν σε προγράμματα για έρευνα-καινοτομία-επιχειρηματικότητα, στοχευμένες πολιτικές στην ύπαιθρο, τη

στήριξη νέων αγροτών, τη δυνατότητα συνεργασίας μεταξύ των ταμείων κλπ. Όπως και για τις άλλες διαρθρωτικές δαπάνες, υπεύθυνα για τη χάραξη και την υλοποίηση της σχετικής πολιτικής είναι τα κράτη-μέλη στα πλαίσια της «Σύμβασης Εταιρικής Σχέσης» με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή – νέος όρος που αντικαθιστά το ΕΣΠΑ (Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς) και τα παλαιότερα ΚΠΣ (Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης).

Με στόχο την **ευελιξία της κατανομής των πόρων**, η Επιτροπή προτείνει να δοθεί στα κράτη-μέλη η δυνατότητα μεταφοράς μέχρι 10% των πόρων από τον ένα στον άλλο «πυλώνα».

Η ελληνική θέση πρέπει να είναι υπέρ της ευελιξίας μεταφοράς πόρων μεταξύ των δύο πυλώνων της ΚΑΠ.

2.6. Πολιτική συνοχής

Η Επιτροπή στις προτάσεις της εμφανίζει ότι το **συνολικό ύψος** των δαπανών για τη «συνοχή» φτάνει τα 376 δισ. € για την προγραμματική περίοδο 2014-2020. Στο ποσό αυτό δεν συνυπολογίζονται οι δαπάνες του Αγροτικού Ταμείου Ανάπτυξης, συνυπολογίζονται όμως 40 δισ. € που προορίζονται για την ενότητα «Συνδέοντας της Ευρώπη» (έργα ενταγμένα στα Διευρωπαϊκά Δίκτυα στους τομείς των μεταφορών, ενέργειας και τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνίας).

Συναρτήσει του τι ακριβώς περιλαμβάνει η κατηγορία «πολιτική συνοχής», η **σύγκριση** με την παρούσα προγραμματική περίοδο 2007-2013 δείχνει σταθερότητα ή και μικρή μείωση,

Οι χώρες (μεταξύ όσων ήσαν μέλη πριν από το 2004) με τους κατά πολύ μεγαλύτερους **«δείκτες απόδοσης» από την πολιτική συνοχής²** είναι η Ελλάδα και η Πορτογαλία. Ειδικά για την Ελλάδα, οι «δείκτες απόδοσης» από τη συνοχή ήταν πάντοτε εξαιρετικά μεγάλοι, και κυμαίνονταν μεταξύ 5 και 8,5. Τα τελευταία πάντως έτη παρουσιάζουν πτώση.

Η Ελλάδα, ως η κατεχοχόν ευνοηθείσα και ευνοούμενη χώρα από τις δαπάνες για την «πολιτική συνοχής», έχει κάθε συμφέρον να τοποθετηθεί υπέρ της μέγιστης δυνατής αύξησης των σχετικών κονδυλίων.

Η εικόνα για το σύνολο της χρηματοδότησης για την πολιτική συνοχής δεν παρέχει ασφαλή εκτίμηση για τα **σχετικά οφέλη** κάθε χώρας, διότι η κατανομή μεταξύ των περιφερειών αλλάζει, όπως και μια σειρά ποιοτικών χαρακτηριστικών της Κοινοτικής δράσης, που, αν τελικά υιοθετηθούν, θα μεταβάλλουν σημαντικά τα μερίδια κάθε κράτους-μέλους.

Σύμφωνα με την πρόταση της Επιτροπής, η **νέα ταξινόμηση των περιφερειών** προτείνεται να γίνει μεταξύ:

² Βλ. προηγούμενη υποσημείωση και τα στοιχεία στο Παράρτημα.

- λιγότερο ανεπτυγμένων περιφερειών (με κατά κεφαλή ΑΕΠ μικρότερο του 75% του αντίστοιχου μέσου Κοινοτικού όρου),
- περιφερειών σε μετάβαση (με κατά κεφαλή ΑΕΠ μεταξύ 75% και 90% του Κοινοτικού μέσου όρου) και
- περισσότερο αναπτυγμένων περιφερειών (με κατά κεφαλή ΑΕΠ μεγαλύτερο του 90% του Κοινοτικού μέσου όρου).

Στον πίνακα που ακολουθεί εμφανίζεται η **επιλεξιμότητα των ελληνικών περιφερειών**, στη βάση της ταξινόμησης που ισχύει στην τρέχουσα προγραμματική περίοδο και στη νέα ταξινόμηση που θα ακολουθηθεί, αν γίνει δεκτή η πρόταση της Επιτροπής (και χρησιμοποιηθούν τα στατιστικά στοιχεία των ετών που προτείνεται να ακολουθηθούν).

Πίνακας 2.3. Επιλεξιμότητα των ελληνικών περιφερειών

		2014-2020		
		Λιγότερο Ανεπτυγμένες (<75%)	Μετάβασης (75%-90%)	Περισσότερο Ανεπτυγμένες (>90%)
2007- 2013	Σύγκλισης	Ήπειρος, Ανατολική Μακεδονία- Θράκη, Δυτική Ελλάδα, Θεσσαλία	Πελοπόννησος, Ιόνια Νησιά, Βόρειο Αιγαίο, Κρήτη	
	Σταδιακής Εξόδου	Κεντρική Μακεδονία	Δυτική Μακεδονία	Αττική
	Σταδιακής Εισόδου		Στερεά Ελλάδα	Νότιο Αιγαίο
	Ανταγωνιστικές			

Η προτεινόμενη νέα ταξινόμηση των περιφερειών ενδέχεται να έχει αρνητικές συνέπειες στη χρηματοδότηση της χώρας από την πολιτική συνοχής, λόγω μείωσης των περιφερειών που είναι επιλέξιμες στις κατηγορίες της μεγαλύτερης ενίσχυσης. Ιδιαίτερα σημαντικό ρόλο παίζει εν προκειμένω η ένταξη της Περιφέρειας Αττικής στις περισσότερες αναπτυγμένες περιφέρειες.

Η **επιλογή των ετών** με βάση τα οποία θα γίνει η κατάταξη των περιφερειών στις διάφορες κατηγορίες έχει πολύ μεγάλη σημασία, ιδιαίτερα για την Ελλάδα. Η συνολική ενίσχυση από τις δαπάνες συνοχής συναρτάται πλήρως με την ταξινόμηση των περιφερειών ανά κατηγορία ενίσχυσης. Η επιλεξιμότητα δε ανά κατηγορία αλλάζει ριζικά αν, για τον υπολογισμό της απόκλισης του ΑΕΠ από τον Κοινοτικό μέσο όρο, χρησιμοποιηθούν στατιστικά στοιχεία των τριετιών πριν ή μετά την ύφεση. Όσο πιο πρόσφατα τα στοιχεία που θα χρησιμοποιηθούν τόσο μεγαλύτερη η απόκλιση του ΑΕΠ των ελληνικών περιφερειών από τον Κοινοτικό μέσο όρο και, επομένως, τόσο μεγαλύτερη η αναμενόμενη ενίσχυση.

Η Ελλάδα πρέπει να ταχθεί υπέρ της χρήσης των πιο πρόσφατων στοιχείων ως βάσης υπολογισμού, ώστε να συνυπολογίζονται οι επιπτώσεις της ύφεσης ενόψει του ορισμού των δικαιούχων της Κοινοτικής χρηματοδότησης.

Η επιλογή των ετών επί των οποίων θα υπολογιστεί η επιλεξιμότητα ισχύει ιδιαίτερα ως προς τη **χρηματοδότηση από το Ταμείο Συνοχής** (δεδομένου ότι για την επιλεξιμότητα ενός κράτους απαιτείται το ΑΕΠ του να είναι χαμηλότερο του 90% του Κοινοτικού). Ανάλογα με το ποια τριετία θα ληφθεί ως βάση υπολογισμού, η Ελλάδα είναι είτε οριακά επιλέξιμη, είτε όχι.

Η Ελλάδα πρέπει οπωσδήποτε να διεκδικήσει τη χρηματοδότησή της από το Ταμείο Συνοχής, η οποία θα αποκλειστεί μόνο αν ληφθούν υπόψη παλαιά στοιχεία ως προς το ΑΕΠ και όχι τα πιο πρόσφατα, που αντικατοπτρίζουν φυσικά τη μεγάλη ύφεση.

Ως προς το Ταμείο Συνοχής, η Επιτροπή προτείνει την **υποχρεωτική χρηματοδότηση μέσω αυτού των «ευρωπαϊκών δικτύων»** στον τομέα των μεταφορών, με συνολικό ποσό 10 δις €, αυξάνοντας τα κονδύλια που θα κατευθυνθούν στους διευρωπαϊκούς άξονες μέσω των «δικτύων» από 40 σε 50 δις €, αλλά και μειώνοντας έτσι τη δυνατότητα των κρατών-μελών να προγραμματίσουν, μέσω της «Εταιρικής Σχέσης», τη χρηματοδότηση άλλων, ενδεχομένως μεγαλύτερης εθνικής σημασίας έργων υποδομής μεταφορών.

Η υποχρεωτική χρήση των πόρων του Ταμείου Συνοχής για συγκεκριμένα διευρωπαϊκά δίκτυα στερεί τη δυνατότητα χρήσης των πόρων για έργα μεταφορών μεγαλύτερης εθνικής ωφέλειας και, επομένως, η Ελλάδα θα πρέπει να ταχθεί με τις χώρες που τάσσονται υπέρ της μεγαλύτερης ευελιξίας στις επιλογές των χρηματοδοτούμενων έργων υποδομής μεταφορών.

Αναφορικά με την **ένταση της ενίσχυσης**, οι προτάσεις της Επιτροπής αναφέρουν ποσοστό ενίσχυσης μεταξύ 75% και 85% για τις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες, ποσοστό ενίσχυσης 60% για τις περιφέρειες σε μετάβαση και ποσοστό ενίσχυσης 50% για τις περισσότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες. Ειδικά για τις χώρες που βρίσκονται σε καθεστώς οικονομικής υποστήριξης, η Επιτροπή προτείνει το σχετικό ποσοστό Κοινοτικής ενίσχυσης να αυξηθεί κατά 10%. Συνεπώς, σε σχέση με την υφιστάμενη περίοδο, υπάρχει μείωση της συγκέντρωσης των πόρων στις άλλοτε περιφέρειες Σύγκλισης, μείωση της έντασης της ενίσχυσης στις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες και αύξηση στις περισσότερο ανεπτυγμένες.

Η υποχρεωτική, λόγω δημοσιονομικών προβλημάτων, μεγάλη μείωση των διαθέσιμων ποσών για εθνικές επενδύσεις καθιστά επιτακτική την όσο γίνεται μεγαλύτερη μείωση της απαιτούμενης ελάχιστης εθνικής συμμετοχής για τη χρηματοδότηση των έργων.

Οι **συνέπειες για την Ελλάδα** από τις προτάσεις της Επιτροπής είναι ότι οι πόροι προς την Ελλάδα θα φτάσουν τα 8 ως 9 δις € από το ΕΤΠΑ και το ΕΚΤ, στα οποία ίσως να προστεθούν τα περίπου 4 δις € από το Ταμείο Συνοχής, και θα είναι επομένως αισθητά χαμηλότερες από την περίοδο 2007-2013, όπου οι πόροι από το ΕΤΠΑ και το ΕΚΤ φτάνουν τα 16,7 δις €, με τη συνολική χρηματοδότηση να φτάνει τα 20,4 δις €, αν προστεθούν και οι πόροι του Ταμείου Συνοχής.

Η Ελλάδα έχει κάθε συμφέρον να αγωνιστεί εναντίον όχι μόνο της τάσης μείωσης του συνολικού προϋπολογισμού για την πολιτική συνοχής, αλλά και εναντίον των ρυθμίσεων ως προς την επιλεξιμότητα κλπ., που οδηγούν σε σημαντική μείωση και του μεριδίου της στο σύνολο των πόρων συνοχής.

Για την εφαρμογή της νέας πολιτικής συνοχής, η Επιτροπή δίνει ιδιαίτερη σημασία στα αποτελέσματα που πρόκειται να επιφέρουν οι διάφορες δράσεις της. Για αυτό εφαρμόζει κοινούς δείκτες και συγκριτικούς δείκτες για τα επιμέρους προγράμματα και ζητά την υποβολή εκθέσεων, ως αποτέλεσμα της παρακολούθησης και της αξιολόγησης των υλοποιούμενων δράσεων, εισάγοντας παράλληλα το «πλαίσιο απόδοσης για όλα τα προγράμματα» και το «**αποθεματικό επίδοσης**».

Η Ελλάδα, ενώ τάσσεται φυσικά υπέρ της αποδοτικότερης και αποτελεσματικότερης χρήσης των πόρων, δεν θα πρέπει να δεχτεί αυτό να καταλήγει στην απομάκρυνση από τη θεμελιώδη αρχή της κατεύθυνσης των πόρων προς αντιμετώπιση των μεγαλύτερων αναγκών και όχι απλώς των μεγαλύτερων δυνατοτήτων αποδοτικής χρήσης.

Μέχρι σήμερα, η έννοια της (μακρο-οικονομικής) **αιρεσιμότητας** εφαρμοζόταν μόνο στην περίπτωση των δράσεων του Ταμείου Συνοχής (λόγω της εισαγωγής του με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ και της εξαρχής οιονεί σύνδεσής του με την Οικονομική και Νομισματική Ένωση). Για τη νέα προγραμματική περίοδο, η Επιτροπή προτείνει αφενός την επέκταση της εφαρμογής της στο σύνολο των πόρων της συνοχής και, αφετέρου, τη διεύρυνση της εφαρμογής της, όχι μόνο ως προς τη γενικότερη μακρο-οικονομική πολιτική και το Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων, αλλά ως προς τις προϋποθέσεις για την εφαρμογή του Συμφώνου Εταιρικής Συνεργασίας (ex ante conditionality)

Η (ενδεχομένως αναπόφευκτη) **επέκταση της μακρο-οικονομικής αιρεσιμότητας** στο σύνολο των ταμείων έχει χαρακτήρα «τιμωρητικό» του κράτους του οποίου η μακροοικονομική θέση και πολιτική αποκλίνει των όσων έχουν συμφωνηθεί στα πλαίσια της νομισματικής ένωσης, ενδέχεται δε να δημιουργήσει μείζονα ζητήματα. *Πρώτο*, η πρόταση της Επιτροπής δημιουργεί διακρίσεις μεταξύ των χωρών που βρίσκονται σε καθεστώς οικονομικής βοήθειας και των υπολοίπων. *Δεύτερο*, η περιφερειακή διάσταση της πολιτικής συνοχής υπονομεύεται διότι παραμένει η περίπτωση «τιμωρίας» περιφερειών, λόγω δημοσιονομικής εκτροπής ολόκληρης της χώρας. *Τρίτο*, η στέρηση πόρων από εκείνα ακριβώς τα κράτη τα οποία, λόγω μεγάλων

δημοσιονομικών ελλειμμάτων, έχουν και τη μεγαλύτερη ίσως ανάγκη, αντιστρατεύεται τον ίδιο το λόγο ύπαρξης της πολιτικής συνοχής και είναι το λιγότερο αντιφατική.

Η Ελλάδα πρέπει να ταχθεί εναντίον της επέκτασης της αρχής της μακροοικονομικής αιρεσιμότητας στο σύνολο των ταμείων, κυρίως διότι αυτή αντιστρατεύεται τους βασικούς λόγους ύπαρξης της πολιτικής συνοχής.

Η **πηγή χρηματοδότησης** [από το «περιφερειακό» (ΕΤΠΑ) ή το «κοινωνικό» ταμείο (ΕΚΤ)] διαφοροποιείται, σύμφωνα με την πρόταση της Επιτροπής, ανάλογα με την κατηγορία της περιφέρειας. Έτσι, τα μερίδια των ταμείων μεταβάλλονται ανάλογα με το αν η περιφέρεια είναι «λιγότερο αναπτυγμένη» (25% ΕΚΤ, 75% ΕΤΠΑ), «σε μετάβαση» (40% ΕΚΤ, 60% ΕΤΠΑ) ή «περισσότερο αναπτυγμένη» (52% ΕΚΤ, 48% ΕΤΠΑ).

Πέραν των μεριδίων ανά ταμείο, προβλέπονται επίσης περιορισμοί ως προς τις **θεματικές προτεραιότητες** που θα χρηματοδοτηθούν, ανάλογα με την ταξινόμηση των περιφερειών. Στο πλαίσιο του ΕΚΤ, προβλέπεται η χρηματοδότηση δράσεων για την καταπολέμηση της φτώχειας, του κοινωνικού αποκλεισμού και δράσεων απασχόλησης, κατάρτισης-εκπαίδευσης, υγείας, ενώ από το ΕΤΠΑ χρηματοδοτούνται δράσεις έρευνας, τεχνολογικής ανάπτυξης και ΜΜΕ, δράσεις για την οικονομία χαμηλής εκπομπής άνθρακα, δράσεις αστικής ανάπτυξης και δράσεις για μεταφορές, περιβάλλον, τεχνολογίες πληροφορικής και επικοινωνίας, και κλιματική αλλαγή.

Από την **ύπαρξη πολύ δεσμευτικών πλαισίων** προκύπτουν προβλήματα που έχουν να κάνουν με ζητήματα επικουρικότητας, αλλά και με τον αποκλεισμό των παρεμβάσεων στους τομείς μεταφορών, περιβάλλοντος και τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνίας στις περισσότερο αναπτυγμένες περιφέρειες και με την αμφίβολη καταλληλότητα των προτεινόμενων προτεραιοτήτων για διαφορετικές καταστάσεις περιφερειών.

Η ελληνική θέση πρέπει να είναι κατά της ύπαρξης ασφυκτικά προδιαγεγραμμένων δεσμεύσεων ως προς το είδος των χρηματοδοτούμενων δράσεων ανά κατηγορία περιφέρειας.

Ειδικό, μείζον ζήτημα προκύπτει ως προς την **υποδομή μεταφορών**. Σύμφωνα με την Επιτροπή, η χρηματοδότησή τους δεν θα είναι δυνατή, παρά μόνο στην κατηγορία των λιγότερο ανεπτυγμένων περιφερειών. Αν και δεν είναι ακόμα σαφές ποιες και πόσες θα είναι οι ελληνικές περιφέρειες αυτής της κατηγορίας, είναι βέβαιο ότι η συνολική χρηματοδότηση υποδομής μεταφορών θα είναι σημαντικά μικρότερη, ενώ δεν θα έχουν ολοκληρωθεί πολλά και μεγάλα έργα υποδομής μεταφορών.

Η Ελλάδα πρέπει να ταχθεί υπέρ της επέκτασης της δυνατότητας χρηματοδότησης έργων υποδομής μεταφορών και σε κατηγορίες περιφερειών πέραν των «λιγότερο αναπτυγμένων».

Η έμφαση που δίνεται στη **χρηματοδότηση υποδομών** γενικά στον τομέα των μεταφορών, του περιβάλλοντος, της ενέργειας, των τεχνολογιών επικοινωνίας, και πληροφορικής και, φυσικά, των τομέων υγείας-πρόνοιας και εκπαίδευσης είναι απόλυτα συμβατή με περιπτώσεις όπως της Ελλάδας, όπου οι σχετικές ελλείψεις παραμένουν σημαντικές. Οι ελλείψεις όμως αυτές δεν κατανέμονται εξίσου σε όλες τις περιφέρειες, όπως επίσης τα συγκριτικά πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα κάθε περιφέρειας και το παραγωγικό τους δυναμικό διαφέρει πολύ.

Η επιλογή των συγκεκριμένων υποδομών που θα χρηματοδοτηθούν σε κάθε περιφέρεια πρέπει να αντικατοπτρίζει τις πραγματικές ανάγκες της περιφέρειας, το παραγωγικό της δυναμικό και τα συγκριτικά πλεονεκτήματα και μειονεκτήματά της.

Ως προς τις **άμεσες ενισχύσεις των επιχειρήσεων**, η πρόταση της Επιτροπής προβλέπει αναλογικά περισσότερους πόρους, ιδιαίτερα δε για τη στήριξη των ΜΜΕ, την ενίσχυση των ιδιωτικών επενδύσεων στην έρευνα και την καινοτομία και στην ενεργειακή απόδοση και τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας.

Η υιοθέτηση ενός πλαισίου μακροχρόνιου σχεδιασμού με τεκμηρίωση των αναγκών δημόσιας ενίσχυσης ιδιωτικών επενδύσεων σε συγκεκριμένους τομείς, η επιλογή προτεραιοτήτων ενίσχυσης, η υιοθέτηση στόχων, η απλοποίηση των διαχειριστικών απαιτήσεων και η υιοθέτηση των κατάλληλων εργαλείων και μηχανισμών παρακολούθησης και αξιολόγησης των δράσεων αποτελούν προϋποθέσεις για την αξιοποίηση της προτεινόμενης μεγαλύτερης αναλογικά έμφασης στις ενισχύσεις επιχειρήσεων.

Όσον αφορά στις **δαπάνες του Κοινωνικού Ταμείου**, η Επιτροπή προτείνει αυτές να επικεντρωθούν σε συγκεκριμένες κοινωνικές ομάδες, σε συγκεκριμένες δομές υπέρ κοινωνικών ομάδων και σε συγκεκριμένες μεθόδους και τύπους παρέμβασης.

Ως προς την επικέντρωση σε **συγκεκριμένες κοινωνικές ομάδες**, στην πρόταση της Επιτροπής προβλέπεται οριζόντια ελάχιστη ποσόστωση για δράσεις κοινωνικής ένταξης και φτώχειας, ενώ δίνεται ιδιαίτερη έμφαση σε κοινωνικές ομάδες όπως οι νέοι άνεργοι, οι μακροχρόνια άνεργοι, οι άνεργοι άνω των 45 ετών, οι μαθητές που εγκαταλείπουν το σχολείο, οι Ρομά, οι μετανάστες, καθώς και η ισότητα μεταξύ ανδρών και γυναικών.

Η Ελλάδα δεν έχει λόγο να αντιταχτεί στην προτεινόμενη επικέντρωση, αλλά απαιτείται ο έγκαιρος σχεδιασμός ολοκληρωμένων σχεδίων δράσης, ιδιαίτερα για τις νέες ομάδες στόχου.

Οι **προτεινόμενες δομές** υπέρ των κοινωνικών ομάδων στοχεύουν στη βελτίωση της θεσμικής επάρκειας και της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης, μέσω της συνεργασίας με ΜΚΟ, κοινωνικές επιχειρήσεις, κοινωνικούς εταίρους κλπ.

Η Ελλάδα θα πρέπει να αναλάβει έγκαιρα δράσεις για την εμπλοκή νέων κοινωνικών εταίρων, τη συμπερίληψη των κοινωνικών επιχειρήσεων, τη σύνδεση του εθελοντισμού με την απασχόληση, αλλά και τη δημιουργία δικτύων για την ανάπτυξη κοινωνικού κεφαλαίου.

Ως προς τις μεθόδους και τους **τύπους παρέμβασης του ΕΚΤ**, η Επιτροπή προτείνει τη συγκέντρωση των παρεμβάσεων, την απόδοση έμφασης στην κοινωνική καινοτομία, την ενθάρρυνση της γεωγραφικής και της κλαδικής κινητικότητας, την προώθηση της διακρατικής συνεργασίας, την πρόβλεψη ολοκληρωμένων ενεργειών σε αστικές περιοχές, την ύπαρξη θεματικών κοινών σχεδίων δράσης, την πρόνοια για τη χρηματοδότηση εγγυητικών κεφαλαίων από το ΕΚΤ και την απλοποίηση των διαδικασιών υλοποίησης.

Ιδιαίτερη θέση στο εσωτερικό της νέας Σύμβασης Εταιρικής Σχέσης μεταξύ της ΕΕ και των κρατών-μελών της έχουν και οι δαπάνες για **έρευνα-τεχνολογία-καινοτομία**, αφού κατά τον προγραμματικό σχεδιασμό, ως πρώτη προτεραιότητα της Επιτροπής εμφανίζεται η «ενίσχυση της έρευνας, της τεχνολογικής ανάπτυξης και της καινοτομίας» μεταξύ των λοιπών δέκα θεματικών προτεραιοτήτων, που βρίσκονται σε άμεση συνάφεια με τη Στρατηγική «Ευρώπη 2020».

Η πρόταση για αύξηση του μεριδίου των δαπανών για έρευνα-τεχνολογία-καινοτομία στο εσωτερικό της πολιτικής συνοχής θα πρέπει να γίνει θετικά αποδεκτή από την Ελλάδα, όχι, όμως, ανεξάρτητα από την περιφέρεια στην οποία αναφέρεται. Υπάρχουν περιφέρειες όπου το υφιστάμενο ερευνητικό δυναμικό δεν είναι δυνατό να απορροφήσει ιδιαίτερα αυξημένα κονδύλια.

Για την εφαρμογή της Σύμβασης Εταιρικής Σχέσης στον τομέα της έρευνας-τεχνολογίας-καινοτομίας, η Επιτροπή προτείνει την **ύπαρξη συγκεκριμένων προϋποθέσεων**, δηλαδή α) την πρόνοια για την «έξυπνη εξειδίκευση» (*ex ante* εξειδίκευση των χρηματοδοτήσεων σε συγκεκριμένες προτεραιότητες για έρευνα-τεχνολογία-καινοτομία, μέτρα για την αύξηση των ιδιωτικών επενδύσεων στην έρευνα-τεχνολογία-καινοτομία και έλεγχος του συστήματος), β) την υιοθέτηση συγκεκριμένου εθνικού πλαισίου για τους διαθέσιμους πόρους για έρευνα-τεχνολογία-καινοτομία και γ) την υιοθέτηση εθνικού σχεδίου για την προώθηση των ερευνητικών ευρωπαϊκών υποδομών.

Η Ελλάδα θα πρέπει να προχωρήσει άμεσα στο σχεδιασμό ενός ενιαίου αυτόνομου επιχειρησιακού προγράμματος για έρευνα-τεχνολογία-καινοτομία, που θα συγκεντρώνει τις συναφείς δράσεις από όλα τα εθνικά και περιφερειακά προγράμματα, προκειμένου να επιτευχθεί ο συντονισμός της εθνικής ερευνητικής προσπάθειας και να διευκολυνθεί η ενοποίηση του ερευνητικού χώρου.

Όσον αφορά στη **διακυβέρνηση, διοίκηση και διαχείριση** της Σύμβασης Εταιρικής Σχέσης, οι προτάσεις της Επιτροπής αφορούν στην αίρεση της μονοταμειακότητας, την αύξηση των προγραμματικών και τεχνικών απαιτήσεων, την προσφορά νέων δυνατοτήτων ενίσχυσης των δικαιούχων, αλλά και γενικότερα την απλοποίηση των σχετικών διαδικασιών.

Στον τομέα της διακυβέρνησης, προτείνουμε τη βελτίωση του θεσμικού περιβάλλοντος με τη διασύνδεση της διαδικασίας προγραμματισμού 2014-2020 με το ευρύτερο σχέδιο αναμόρφωσης του κράτους, την επέκταση και αναβάθμιση του προγράμματος για τη διοικητική μεταρρύθμιση και τη θέσπιση επταετούς Εθνικού Αναπτυξιακού Σχεδίου, που θα ενσωματώνει το σύνολο των δημοσίων επενδύσεων. Για τη βελτίωση του συστήματος υλοποίησης, προτείνουμε την απλοποίηση και αποκέντρωση (μείωση του αριθμού των φορέων διαχείρισης και των δικαιούχων, κατάργηση του συστήματος εκχωρήσεων, αυτονόμηση των περιφερειακών προγραμμάτων) και μια καλύτερη συνάρθρωση των Διαχειριστικών Αρχών με τη διοικητική δομή των Υπουργείων.

2.7. «Ορίζοντας 2020». Δαπάνες για έρευνα-τεχνολογία-καινοτομία

Το **συνολικό ύψος** της προτεινόμενης από την Επιτροπή δαπάνης για έρευνα, τεχνολογία και καινοτομία για την περίοδο 2014-2020 φτάνει τα 91,7 δις € εντός του ΠΔΠ, από τα οποία 80 δις € αφορούν στο Πρόγραμμα «Ορίζοντας 2020», που αποτελεί τη συνέχεια των Προγραμμάτων Πλαίσιο. Αν σε αυτά τα ποσά συνυπολογιστούν οι δραστηριότητες για έρευνα-τεχνολογία-καινοτομία, που προτείνεται από την Επιτροπή να χρηματοδοτηθούν εκτός ΠΔΠ, το συνολικό ποσό φτάνει τα 100,2 δις €.

Τα ποσά τα οποία εισέπραξε η ελληνική ερευνητική κοινότητα από τα ανταγωνιστικά Προγράμματα Πλαίσιο υπήρξαν πάντοτε, αναλογικά –δηλαδή σε σχέση με το μέγεθος της χώρας και του ερευνητικού της τομέα, αλλά και σε σχέση με τις εισφορές της στον Κοινοτικό προϋπολογισμό- ιδιαίτερα σημαντικά. Επομένως, μια αυτοτελής (όχι δηλαδή σε βάρος άλλων πολιτικών) αύξηση των σχετικών κονδυλίων δεν μπορεί παρά να έχει θετική ανταπόκριση από ελληνικής πλευράς.

Στο **εσωτερικό του ΠΔΠ**, η Επιτροπή προτείνει τη χρηματοδότηση του Προγράμματος «Ορίζοντας 2020», της ανάπτυξης του παγκόσμιου συστήματος δορυφορικής πλοήγησης Galileo, των δράσεων για την Πυρηνική Ασφάλεια και τα Απόβλητα, καθώς και του «Περιθωρίου» για τον Τίτλο 1 «Έξυπνη και Χωρίς Αποκλεισμούς Ανάπτυξη». **Εκτός ΠΔΠ**, προτείνεται η χρηματοδότηση του Διεθνούς Πειραματικού Θερμοπυρηνικού Αντιδραστήρα (ITER) και του Συστήματος Παγκόσμιας Παρακολούθησης για το Περιβάλλον και την Ασφάλεια (GMES).

Στο πλαίσιο του Προγράμματος «Ορίζοντας 2020», οι βασικοί πυλώνες της πρότασης της Επιτροπής, που λειτουργούν όπως τα **Ειδικά Προγράμματα** των προηγούμενων Προγραμμάτων-Πλαίσιο, επιδιώκουν να προάγουν την επιστημονική αριστεία, την

αντιμετώπιση προκλήσεων της κοινωνίας και τη δημιουργία βιομηχανικής πρωτοπορίας.

Όσον αφορά στις **θεματικές προτεραιότητες** του Προγράμματος «Ορίζοντας 2020», η Επιτροπή προτείνει την αύξηση των κονδυλίων για δράσεις όπως το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Έρευνας, Marie Curie, επιλεγμένες τεχνολογίες (τεχνολογίες πληροφορικής και επικοινωνίας, νανοτεχνολογία, βιοτεχνολογία, διάστημα), καθώς και ενότητες όπως «υγεία, δημογραφικές αλλαγές και ευημερία», «ασφάλεια τροφίμων, βιώσιμη γεωργία, θαλάσσια και ναυτική έρευνα, βιο-φιλική οικονομία», «ασφαλής, καθαρή και αποδοτική ενέργεια», «έξυπνες, φιλικές προς το περιβάλλον και ενοποιημένες μεταφορές» και «ασφαλείς και καινοτομικές κοινωνίες χωρίς αποκλεισμούς», που είναι, χρηματοδοτικά, οι πιο σημαντικές δράσεις (πάνω από 4 δις €).

Ως προς τα προτεινόμενα **εργαλεία** του Προγράμματος «Ορίζοντας 2020», η Επιτροπή προτείνει, πέραν της οριζόντιας απλοποίησης των διαδικασιών, την αύξηση των δράσεων που προϋποθέτουν την από πριν συνεργασία των ερευνητικών ομάδων, τη διατήρηση των μεγάλων έργων και τη μεγαλύτερη δυνατή χρήση της λεγόμενης «εξωτερίκευσης των υπηρεσιών» (externalization).

Οι συνέπειες των προτάσεων για την **ελληνική συμμετοχή** στο Πρόγραμμα «Ορίζοντας 2020» είναι σχετικά αρνητικές, καθώς η οριακή μείωση των ανοικτών προκηρύξεων, η αύξηση των δράσεων στις οποίες είναι αναγκαία από πριν η συμμετοχή των κρατών-μελών, η αύξηση των κονδυλίων για το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Έρευνας και η διατήρηση των μεγάλων έργων δεν ευνοούν την ελληνική συμμετοχή. Συνεπώς, αναμένεται να διατηρηθεί η μειωμένη συμμετοχή των Ελλήνων ερευνητών (ιδίως σε σχέση με τη δεκαετία '90).

Αν ληφθεί υπόψη μόνο η σχετική επιτυχία της ελληνικής ερευνητικής κοινότητας ανά πρόγραμμα και κατηγορία χρησιμοποιούμενων μέσων – εργαλείων, η Ελλάδα, στα πλαίσια της διαπραγμάτευσης για την κατανομή των δράσεων στο εσωτερικό του Προγράμματος «Ορίζοντας 2020», έχει συμφέρον να ταχθεί υπέρ της πρόβλεψης χρηματοδότησης μικρότερων ερευνητικών έργων, κατά της αύξησης των δράσεων που προϋποθέτουν από πριν τη συμμετοχή των κρατών-μελών (πχ Κοινές Τεχνολογικές Πλατφόρμες, δράσεις ERAnet) και κατά της αύξησης των πόρων για το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Έρευνας, σε βάρος των κλασικών προκηρύξεων διακρατικής ερευνητικής συνεργασίας.

2.8. Δαπάνες για άλλες πολιτικές

Οι προτάσεις της Επιτροπής για τις δράσεις που αφορούν στα **διευρωπαϊκά δίκτυα** εντάσσονται στην ενότητα «Συνδέοντας την Ευρώπη», συνολικού προϋπολογισμού 50 δις € (10 δις € από το Ταμείο Συνοχής). Οι χρηματοδοτήσεις αφορούν σε δράσεις στους τομείς των μεταφορών, των τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνίας και της ενέργειας. Τα προτεινόμενα ποσά συνιστούν αύξηση της τάξης του 262,4% κατά μέσο όρο ανά έτος για την περίοδο 2014-2020 σε σχέση με το 2013.

Ως προς τη **συμμετοχή της Ελλάδας στον τομέα των διευρωπαϊκών δικτύων**, οι προτάσεις της Επιτροπής αφορούν άμεσα στην Ελλάδα σε ένα από τα δέκα προτεινόμενα έργα δικτύων μεταφορών (στη σιδηροδρομική ανάπτυξη της Εγνατίας) και σε δύο από τα οκτώ έργα για τη διασύνδεση σε θέματα ηλεκτρισμού και φυσικού αερίου.

Η ελληνική πλευρά θα πρέπει να τοποθετηθεί κριτικά ως προς τα συγκεκριμένα έργα που περιλαμβάνονται στις προτάσεις της Επιτροπής για τα διευρωπαϊκά δίκτυα και να ζητήσει ενδεχομένως και την αναθεώρηση-αντικατάστασή τους.

Οι προτάσεις της Επιτροπής για άλλες **εσωτερικές πολιτικές** εντοπίζονται στην ενότητα «Επενδύσεις στο ανθρώπινο κεφάλαιο» και στην ενότητα «Αντιμετώπιση των προκλήσεων της μετανάστευσης». Ως προς την πρώτη, συνολικού ύψους 16,8 δις €, οι δράσεις συμπεριλαμβάνουν την εκπαίδευση, την κατάρτιση, τη διά βίου μάθηση και τον πολιτισμό, ενώ η δεύτερη -προϋπολογισμού 8,7 δις €- αφορά στις δράσεις για τις εσωτερικές υποθέσεις (home affairs), την πολιτική προστασία και την Ευρωπαϊκή Ικανότητα Αντιμετώπισης Καταστάσεων Έκτακτης Ανάγκης.

Η θέση της χώρας πρέπει να είναι υπέρ των δράσεων προώθησης της κινητικότητας στην εκπαίδευση, που αυξάνουν την εξωστρέφεια του ελληνικού εκπαιδευτικού συστήματος, της μεγαλύτερης δυνατής χρηματοδότησης των δράσεων που αφορούν στον πολιτισμό και της τόνωσης των δράσεων για τη μετανάστευση.

Η ΕΕ χρηματοδοτεί δράσεις προς τρίτες χώρες, δηλαδή **εξωτερικές δραστηριότητες** στο πλαίσιο της ενότητας «Η ΕΕ ως παγκόσμιος δρών», συνολικού ύψους 70 δις €, με στόχο την προώθηση του Διεθνούς Δικαίου, των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των βασικών ελευθεριών και αξιών.

Η Ελλάδα πρέπει να είναι υπέρ της χρηματοδότησης τέτοιων δράσεων, καθώς οι συνέπειές τους είναι έμμεσα θετικές για κράτη-μέλη που αποτελούν χώρες υποδοχής μεταναστών. Για τα Βαλκάνια, η χρηματοδότηση όμορων προς την Ελλάδα κρατών, που βρίσκονται σε προενταξιακή διαδικασία, είναι σημαντική για τη σταθεροποίηση και την ευημερία στην περιοχή.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: ΑΓΡΟΤΙΚΟΣ ΤΟΜΕΑΣ

ΓΙΑΝΝΗΣ ΔΟΥΚΑΣ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: Αγροτικός Τομέας

3.1. Εισαγωγή

Αν και αντιπροσωπεύει πολύ μικρό ποσοστό της οικονομικής δραστηριότητας της Ευρωπαϊκής Ένωσης (το 2,8% του ΑΕΠ και το 4,4% της απασχόλησης, για το 2010), ο αγροτικός τομέας παραδοσιακά κατέχει σημαντική θέση στις πολιτικές, οικονομικές και κοινωνικές διεργασίες που λαμβάνουν χώρα στην ΕΕ. Αυτό, μεταξύ άλλων, είναι αποτέλεσμα των πολλαπλάσιων οικονομικών αποτελεσμάτων που υπερβαίνουν τα παραπάνω αριθμητικά στοιχεία, καθώς αναπτύσσονται διαφορετικοί κλάδοι που συνδέονται με τη γεωργία στα επιμέρους στάδια της παραγωγικής διαδικασίας.

Επίσης, η Κοινή Αγροτική Πολιτική (ΚΑΠ) έχει συμβάλει ώστε η γεωργία να είναι η πιο ολοκληρωμένη από τις κλαδικές πολιτικές της Κοινότητας αλλά και ο σημαντικότερος αποδέκτης χρηματικών μεταβιβάσεων από τον προϋπολογισμό της ΕΕ. Οι δαπάνες για την ΚΑΠ έφθασαν να αντιστοιχούν μέχρι και το 70% του προϋπολογισμού της ΕΕ στη δεκαετία του 1980, για να μειωθούν κάτω από το 50% τα τελευταία χρόνια.

Παράλληλα, ο ελληνικός αγροτικός τομέας, σχεδόν τρεις δεκαετίες μετά την ένταξη της Ελλάδας, συνεχίζει να παρουσιάζει σημαντική εξάρτηση από την ΚΑΠ σε όρους εισοδημάτων αλλά και συνολικών μεταβιβάσεων. Είναι χαρακτηριστικό ότι το αγροτικό εισόδημα μετρούμενο σε τιμές παραγωγού ενισχύεται μέχρι και 50% από τις συνολικές επιδοτήσεις που προέρχονται από την ΕΕ και, παράλληλα, οι χρηματοδοτήσεις από την ΚΑΠ φθάνουν το 2,5–3% περίπου του Α.Ε.Π. ετησίως. Επίσης, στη γεωργία απασχολείται περίπου το 12% του εργατικού δυναμικού και τα αγροτικά προϊόντα συμμετέχουν περίπου κατά 25% στις συνολικές εξαγωγές της χώρας. Η συμβολή, λοιπόν, του αγροτικού τομέα στο σύνολο της ελληνικής οικονομίας κρίνεται ως ιδιαίτερα σημαντική.

Τον Οκτώβριο του 2011, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατέθεσε τις νομοθετικές προτάσεις για την ΚΑΠ για την περίοδο 2014-2020. Σύμφωνα με το σχετικό κείμενο της Επιτροπής, οι κύριες προκλήσεις που καλείται να αντιμετωπίσει η ευρωπαϊκή γεωργία κατά το προσεχές διάστημα συνοψίζονται σε οικονομικές, περιβαλλοντικές και χωρικές. Η Επιτροπή θεωρεί ότι η απάντηση σε αυτές τις προκλήσεις θα πρέπει να περιλαμβάνει τη δικαιότερη αναδιανομή των άμεσων επιδοτήσεων ανάμεσα στα κράτη μέλη, την οικολογική εστίαση στα μέτρα πολιτικής και την προώθηση της ανταγωνιστικότητας και της καινοτομίας. Τέλος, όπως προκύπτει από τις προτάσεις, που παρουσιάζονται παρακάτω, δεν επιλέχθηκε μία ριζική αναθεώρηση της ΚΑΠ, αλλά βελτιώσεις και σταδιακές αλλαγές στο ήδη υπάρχον μονοπάτι των μεταρρυθμίσεων του 2003 («ενδιάμεση συμφωνία») και του 2008 («έλεγχος υγείας της ΚΑΠ»).

3.2. Οι προτάσεις

Σύμφωνα με τις νομοθετικές προτάσεις της Επιτροπής για την περίοδο 2014-2020, η ΚΑΠ θα διατηρήσει τη διάρθρωσή της σε δύο πυλώνες. Ο πρώτος πυλώνας προβλέπεται να περιλαμβάνει τις Άμεσες Ενισχύσεις και τα Μέτρα Αγοράς και ο δεύτερος πυλώνας την Αγροτική Ανάπτυξη.

Με βάση το κείμενο της Επιτροπής για τις Δημοσιονομικές Προοπτικές, ο προϋπολογισμός της ΚΑΠ θα διατηρηθεί στα ίδια επίπεδα με αυτά του 2013 σε τρέχουσες τιμές, και θα περιλαμβάνει 317,2 δις ευρώ για τον πρώτο πυλώνα και 101,2 δις ευρώ για το δεύτερο πυλώνα. Τα παραπάνω ποσά συμπληρώνονται από 10,4 δις ευρώ που αφορούν στη χρηματοδότηση δράσεων για την έρευνα και την καινοτομία, την ασφάλεια των τροφίμων και τη διανομή τροφίμων σε απόρους. Επιπρόσθετα, θα διατεθεί το ποσό των 6,7 δις ευρώ εκτός του Πολυετούς Δημοσιονομικού Πλαισίου (ΠΔΠ).

Ο συνολικός προϋπολογισμός, λοιπόν, διαμορφώνεται στα 435,5 δις ευρώ, ποσό που αντιστοιχεί στο 37,7% του προϋπολογισμού, έναντι του 41,7% για την τρέχουσα περίοδο. Στον πίνακα που ακολουθεί γίνεται λεπτομερής παρουσίαση των παραπάνω ποσών:

Πίνακας 3.1. Προϋπολογισμός Γεωργίας

		ΠΟΣΑ (σε δις €)
Εντός ΠΔΠ	Πρώτος Πυλώνας	317,2
	Δεύτερος Πυλώνας	101,2
	Σύνολο	418,4
	Έρευνα και Καινοτομία	5,1 (H1)
	Ασφάλεια Τροφίμων	2,5 (H3)
	Διανομή Τροφίμων σε Απόρους	2,8 (H1)
	Σύνολο	10,4
Εκτός ΠΔΠ	Απόθεμα για την Αντιμετώπιση Κρίσεων στον Αγροτικό Τομέα	3,9
	Ευρωπαϊκό Ταμείο για την Παγκοσμιοποίηση	2,8
	Σύνολο	6,7
ΣΥΝΟΛΙΚΗ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ		435,5

Τέλος, αναφορικά με την κατανομή των δαπανών στο εσωτερικό των πυλώνων, παρατηρείται αύξηση των δαπανών για τις Άμεσες Ενισχύσεις, μείωση για τα Μέτρα Αγοράς, ενώ οι δαπάνες για την Αγροτική Ανάπτυξη παραμένουν σταθερές. Επίσης, σταθερή παραμένει και η αναλογία κατανομής της χρηματοδότησης μεταξύ των δύο πυλώνων, περίπου στο 1/3 υπέρ του πρώτου πυλώνα.

3.2.1. Ο πρώτος πυλώνας

Οι προτάσεις της Επιτροπής παρέχουν την δυνατότητα στα κράτη-μέλη να διαφοροποιηθούν, ως ένα βαθμό, στο σχεδιασμό αλλά και την εφαρμογή επιμέρους πολιτικών. Η δυνατότητα αυτή ενισχύεται και από τη διάρθρωση των άμεσων ενισχύσεων, καθώς οι προτάσεις περιλαμβάνουν υποχρεωτικά και προαιρετικά μέτρα.

Τα υποχρεωτικά μέτρα αφορούν στη θέσπιση ενός βασικού καθεστώτος ενιαίας αποσυνδεδεμένης ενίσχυσης, το 30% του οποίου θα δίνεται ως περιβαλλοντική

πληρωμή και θα καταβάλλεται σε όλες τις επιλέξιμες εκτάσεις με βάση το περιφερειακό μοντέλο, όπως αναλυτικότερα θα παρουσιασθεί παρακάτω. Επίσης, προβλέπεται στήριξη στους νέους αγρότες για 5 έτη από την έναρξη της δραστηριότητάς τους που θα απορροφά μέχρι 2% του «εθνικού δημοσιονομικού φακέλου». Η ενίσχυση θα είναι ετήσια και θα διαρκεί έως 5 χρόνια. Συνολικά, η ενίσχυση προς τους νέους αγρότες μπορεί να είναι μεγαλύτερη καθώς θα συμπληρώνεται με επιπλέον ποσά που θα προέρχονται από το δεύτερο πυλώνα. Επιπρόσθετα, προτείνεται μία κατ' αποκοπή ετήσια ενίσχυση από 500 μέχρι 1.000 ευρώ για τους μικρούς αγρότες, η οποία θα αντικαταστήσει όλες τις υπόλοιπες ενισχύσεις που εισπράττουν. Τα κριτήρια και το ύψος της ενίσχυσης καθορίζονται από τα κράτη-μέλη και μπορούν να περιλαμβάνουν το ύψος των ενισχύσεων που εισπράττεται κατά την τρέχουσα περίοδο ή το μέγεθος της εκμετάλλευσης. Τα ποσά που θα διατεθούν για τους μικρούς αγρότες δεν θα πρέπει να υπερβαίνουν το 10% του «εθνικού δημοσιονομικού φακέλου».

Τα προαιρετικά μέτρα αφορούν στην ενίσχυση περιοχών με συγκεκριμένους φυσικούς περιορισμούς και με χρηματοδότηση έως 5% του «εθνικού δημοσιονομικού φακέλου», συμπληρωματικά της στήριξης που παρέχεται από το δεύτερο πυλώνα, καθώς και μία συνδεδεμένη ενίσχυση για καλλιέργειες και περιοχές «ειδικού» ενδιαφέροντος. Η συνδεδεμένη ενίσχυση θα δίνεται με τη μορφή μίας ετήσιας πληρωμής για προσδιορισμένες εκμεταλλεύσεις με ποσά που κυμαίνονται από 5% -10% των συνολικών άμεσων ενισχύσεων, μετά από την έγκριση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

Τέλος, τα μέτρα αγοράς έχουν ως στόχο να αποτελέσουν ένα δίκτυο ασφάλειας για τους παραγωγούς απέναντι στις απότομες διακυμάνσεις των τιμών σε βασικά αγροτικά προϊόντα. Επιπρόσθετα, προβλέπεται ο τερματισμός ορισμένων καθεστώτων ενίσχυσης μέχρι το 2015 (γάλα και ζάχαρη), δημιουργείται ένα αποθεματικό κρίσεων για την αντιμετώπιση έκτακτων καταστάσεων, ενισχύεται η χρηματοδότηση για την έρευνα και την καινοτομία και προκρίνεται η σύνδεση με το Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης για την έναρξη δραστηριοτήτων στον αγροτικό τομέα.

Σύγκριση με το παρόν πλαίσιο

Δύο νέα στοιχεία που φέρνουν οι προτάσεις είναι ότι ορίζεται το Δικαίωμα Επιδότησης με βάση την καλλιεργήσιμη γη και τους βοσκότοπους και εισάγεται το κριτήριο του Ενεργού Αγρότη, σύμφωνα με το οποίο τουλάχιστον το 5% του συνολικού εισοδήματος θα πρέπει να προέρχεται από αγροτική δραστηριότητα. Επίσης, καθίσταται υποχρεωτική η δημιουργία ενός Εθνικού Αποθεματικού (3% του «εθνικού δημοσιονομικού φακέλου») για τη χρηματοδότηση νέων αγροτών και για δράσεις που στοχεύουν στη συγκράτηση εργατικού δυναμικού στη γεωργία.

Πιο συγκεκριμένα, πέντε σημεία μπορούν να απομονωθούν και να χαρακτηριστούν ως ειδικού ενδιαφέροντος, καθώς αναδιαμορφώνουν το περιεχόμενο αλλά και τον τρόπο εφαρμογής της πολιτικής. Τα σημεία αυτά περιλαμβάνουν τη Βασική Ενιαία Ενίσχυση ή «εθνικό δημοσιονομικό φάκελο», το Περιφερειακό Μοντέλο, την Περιβαλλοντική Πληρωμή, την Ευελιξία μεταξύ των Πυλώνων και τα Ανώτατα Όρια (capping). Κάποια από αυτά τα σημεία υπήρχαν και σε προηγούμενες μεταρρυθμίσεις της ΚΑΠ -όπως το Περιφερειακό μοντέλο και τα Ανώτατα Όρια-, αλλά τώρα φαίνεται να συγκεκριμενοποιείται περισσότερο το περιεχόμενό τους και να αναδεικνύονται στη διαπραγματευτική ατζέντα.

Πιο συγκεκριμένα, προτείνεται ένα ανώτατο συνολικό ποσό που θα περιλαμβάνει τις ετήσιες άμεσες ενισχύσεις για κάθε κράτος-μέλος και θα συνιστά τον «εθνικό δημοσιονομικό φάκελο». Για την Ελλάδα και για την περίοδο 2014-2020, το ποσό αυτό θα διαμορφωθεί περίπου στα 15 δις ευρώ. Ο υπολογισμός γίνεται στη βάση αναδιανομής των χρηματοδοτήσεων ανάμεσα στα κράτη-μέλη, αναφορικά με την τρέχουσα περίοδο. Επιδιώκεται, δηλαδή, μεταφορά πόρων από τα κράτη-μέλη με τις μεγαλύτερες άμεσες ενισχύσεις προς τα κράτη-μέλη με ενισχύσεις μικρότερες του 90% του Κοινοτικού μέσου όρου, με στόχο να καλυφθεί, μέχρι το 2020, το 1/3 της διαφοράς σε σχέση με το 90% του Κοινοτικού μέσου όρου. Αυτή η Βασική Ενιαία Ενίσχυση έρχεται να αντικαταστήσει την υπάρχουσα Ενιαία Αποδεσμευμένη Ενίσχυση, η οποία χορηγείται σε ετήσια βάση και είναι ανεξάρτητη από το προϊόν και το μέγεθος της παραγωγής. Η Ενιαία Αποδεσμευμένη Ενίσχυση συνδέεται, στη βάση του Ιστορικού Μοντέλου, με το μέσο όρο του ύψους των ενισχύσεων που είχαν εισπραχθεί από τους δικαιούχους κατά την περίοδο 2000-2002. Βασική προϋπόθεση για την καταβολή της Ενιαίας Αποδεσμευμένης Ενίσχυσης είναι η τήρηση, από τη μεριά του παραγωγού, συγκεκριμένων κανόνων που περιλαμβάνουν τη διατήρηση της γης σε καλή κατάσταση, τη χρησιμοποίηση ορθών γεωργικών πρακτικών, την προστασία του περιβάλλοντος, τη δημόσια υγεία και την υγεία των ζώων, δηλαδή ένα σύνολο Κοινοτικών Οδηγιών, που συνθέτει τη λεγόμενη Πολλαπλή Συμμόρφωση.

Σύμφωνα με τη νέα πρόταση της Επιτροπής, η Βασική Ενιαία Ενίσχυση θα κατανεμηθεί με βάση όχι τη χρησιμοποιούμενη αγροτική γη, όπως συμβαίνει με το παρόν καθεστώς, αλλά με την επιλέξιμη αγροτική γη, που θα περιλαμβάνει και τους βοσκότοπους, ανεξάρτητα αν έχουν δηλωθεί κατά την τρέχουσα περίοδο στο πλαίσιο της Ενιαίας Αποδεσμευμένης Ενίσχυσης. Επίσης, μία δεύτερη διαφορά συνδέεται με την εσωτερική κατανομή των ενισχύσεων για κάθε κράτος-μέλος που δεν θα ακολουθεί το Ιστορικό Μοντέλο, όπως γίνεται τώρα για την Ελλάδα, αλλά θα κατανέμονται με βάση το Περιφερειακό Μοντέλο. Με βάση το Περιφερειακό Μοντέλο, κάθε κράτος-μέλος κατανέμει την επιλέξιμη αγροτική γη σε περιφέρειες εντός των οποίων όλα τα νέα δικαιώματα επιδότησης έχουν ίση αξία.

Τα κράτη-μέλη αποφασίζουν τη μεθοδολογία που θα ακολουθήσουν για να δημιουργηθούν οι περιφέρειες εντός της χώρας και παρέχεται μεγάλος βαθμός ελευθερίας και ένα ευρύ φάσμα κριτηρίων. Έτσι λοιπόν, τα κριτήρια «περιφερειοποίησης» που θα επιλεγούν μπορούν να είναι αγρονομικά, οικονομικά, γεωργικά και διοικητικά ή ακόμη τα κράτη-μέλη μπορούν να επιλέξουν να ορίσουν όλη τη χώρα ως μία ενιαία περιφέρεια. Προβλέπεται η σταδιακή εφαρμογή με το 40% της εθνικής γης το 2014, με στόχο το 100% το 2019. Παρέχεται δε, η δυνατότητα ετήσιας αναπροσαρμογής των χρηματοδοτήσεων ανά «περιφέρεια» στη βάση προκαθορισμένων ετήσιων βημάτων και στόχων, λαμβάνοντας υπόψη γεωργικές και περιβαλλοντικές παραμέτρους. Τέλος, όλα τα παραπάνω θα πρέπει να έχουν κοινοποιηθεί στην Επιτροπή πριν από την 1/8/2013.

Η Περιβαλλοντική Πληρωμή θα αντιστοιχεί στο 30% της ενίσχυσης μέσω του «εθνικού δημοσιονομικού φακέλου» και θα υπερβαίνει τις υποχρεώσεις, βάσει της ισχύουσας Πολλαπλής Συμμόρφωσης. Στόχος είναι να τεθούν συγκεκριμένα και μετρήσιμα κριτήρια, καθώς η μέχρι τώρα εμπειρία κατέδειξε ότι το καθεστώς της Πολλαπλής Συμμόρφωσης παρέχει ένα σχετικά χαλαρό πλαίσιο κανόνων, τους

οποίους εύκολα μπορεί κάποιος να μην τηρήσει και, παράλληλα, παρουσιάζει σημαντικές αδυναμίες από τη μεριά των μηχανισμών ελέγχου.

Στο μέτρο της Περιβαλλοντικής Πληρωμής εντάσσονται οι εκμεταλλεύσεις άνω των 30 στρεμμάτων και, σύμφωνα με τις προτάσεις της Επιτροπής, δικαιούχοι ορίζονται όσοι τηρούν τους παρακάτω κανονισμούς. Το 7% της αγροτικής γης να διατηρείται ως «χώρος οικολογικής εστίασης» (αγρανάπαυση) και να μην καλλιεργείται, στο υπόλοιπο 93% να εφαρμόζονται τουλάχιστον τρεις διαφορετικές καλλιέργειες, που καμία δεν θα υπερβαίνει το 70% και δεν θα είναι λιγότερο από το 5% της καλλιεργήσιμης έκτασης. Τέλος, από την Περιβαλλοντική Πληρωμή εξαιρούνται οι βιολογικές καλλιέργειες, οι οποίες θα λαμβάνουν όλο το ποσό της Βασικής Ενιαίας Ενίσχυσης, καθώς υποστηρίζεται ότι η ίδια η φύση της βιολογικής γεωργίας παράγει πολλαπλά περιβαλλοντικά οφέλη.

Η Ευελιξία μεταξύ των Πυλώνων αφορά στη μεταφορά 10% από τους πόρους του πρώτου πυλώνα στο δεύτερο και θα πρέπει να αποφασισθεί πριν από την 1/8/2013. Αντίστοιχη μεταφορά του 5% των πόρων του δεύτερου πυλώνα στον πρώτο μπορεί να αποφασισθεί, αφορά όμως στα κράτη μέλη των οποίων οι συνολικές άμεσες ενισχύσεις υπολείπονται του 90% του Κοινοτικού μέσου όρου.

Τα Ανώτατα Όρια των άμεσων ενισχύσεων προβλέπουν μειώσεις στο ύψος των άμεσων ενισχύσεων από 20%-100% για ποσά από 150.000-300.000 ευρώ αντίστοιχα και στο μέτρο δεν περιλαμβάνονται οι περιβαλλοντικές πληρωμές. Σε αντιδιαστολή με το υπάρχον καθεστώς της Διαφοροποίησης, τα ποσά μεταφέρονται στο δεύτερο πυλώνα στο ίδιο κράτος και η ανακατανομή δεν γίνεται σε Κοινοτικό επίπεδο.

3.2.2. Ο δεύτερος πυλώνας (Αγροτική Ανάπτυξη)

Οι προτάσεις για την Αγροτική Ανάπτυξη περιλαμβάνουν προγράμματα για την ανάπτυξη της έρευνας, της καινοτομίας και της επιχειρηματικότητας στον αγροτικό χώρο, την ενίσχυση στοχευόμενων πολιτικών στην ύπαιθρο με βάση τοπικά χαρακτηριστικά και ιδιαιτερότητες και με έμφαση στην προσφορά δημόσιων αγαθών. Παράλληλα, προτείνεται ένα πρόγραμμα επενδύσεων για τη στήριξη των νέων αγροτών, των μικρών αγροτών και τη χρηματοδότηση ολοκληρωμένων προγραμμάτων κατά μήκος της διατροφικής αλυσίδας.

Επίσης, επανέρχεται το στοιχείο της συνεργασίας μεταξύ των Ταμείων (ΕΓΤΑΑ, ΕΤΠΑ, ΕΚΤ) και δίνεται ιδιαίτερη έμφαση στην ευελιξία και τη στήριξη κοινών δράσεων (γεωργοπεριβαλλοντικά μέτρα, βιολογική γεωργία). Παράλληλα, παραμένει το καθεστώς για τα μικρά νησιά του Αιγαίου και τις λιγότερο ανεπτυγμένες Περιοχές (20% του ΕΓΤΑΑ).

Προτείνεται η ανακατανομή, αν και όχι σε μεγάλο βαθμό, των πόρων ανάμεσα στα κράτη-μέλη και παραμένει σε υψηλότερα ποσοστά συγχρηματοδότησης η ενίσχυση προς τις λιγότερο αναπτυγμένες περιοχές. Επιπρόσθετα, δίνεται έμφαση στις πολιτικές που έχουν ως στόχο την αντιμετώπιση των αρνητικών επιπτώσεων της κλιματικής αλλαγής. Για τη χρηματοδότηση τέτοιων πολιτικών, προτείνεται η δέσμευση του 25% των πόρων της Αγροτικής Ανάπτυξης.

Σύγκριση με το παρόν πλαίσιο

Με βάση το κείμενο των προτάσεων, εισάγεται η έννοια της Εταιρικής Σχέσης, βάσει της οποίας τα κράτη-μέλη είναι υπεύθυνα για τη χάραξη και υλοποίηση της πολιτικής με βάση το Κοινό Στρατηγικό Σχέδιο. Η Σύμβαση Εταιρικής Σχέσης περιλαμβάνει σαφείς και μετρήσιμους στόχους αποτελεσματικότητας, όπως θα περιγράφονται στο Κοινό Σύστημα Παρακολούθησης και Αξιολόγησης και τα κράτη-μέλη υποχρεώνονται να υποβάλλουν δύο αναφορές προόδου, τον Ιούνιο του 2017 και τον Ιούνιο του 2019.

Τα κράτη-μέλη, λοιπόν, προετοιμάζουν και υποβάλλουν ένα συνολικό Πρόγραμμα Αγροτικής Ανάπτυξης στην Επιτροπή, το οποίο προτείνεται να αντικαταστήσει το παρόν πλαίσιο της πολιτικής Αγροτικής Ανάπτυξης, που εστιάζει σε τρεις βασικούς άξονες για τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας, του περιβάλλοντος και της ποιότητας ζωής στις αγροτικές περιοχές, καθώς και σε έναν τέταρτο οριζόντιο άξονα των προγραμμάτων Leader.

Τέλος, προβλέπεται ένα Αποθεματικό Επίδοσης που θα δημιουργηθεί από την παρακράτηση του 5% των πόρων από το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης (ΕΓΤΑΑ) για την ενίσχυση με παραπάνω χρηματοδότηση προς τα κράτη-μέλη με τις καλύτερες επιδόσεις.

Όσον αφορά στη χρηματοδότηση, η κατανομή των πόρων ανάμεσα στα κράτη-μέλη θα γίνει με βάση το βαθμό συνάφειας του προγράμματος αγροτικής ανάπτυξης που θα καταθέσει η κάθε χώρα με το κοινό στρατηγικό σχέδιο. Επιπρόσθετα, θα ληφθούν υπόψη οι επιδόσεις της προηγούμενης περιόδου και θα προστεθούν και τα ποσά που μεταφέρονται από το “carrying”. Σημειώνεται ότι, μέχρι στιγμής, δεν υπάρχει κατάληξη στην κατανομή των πόρων.

Σύμφωνα με τις προτάσεις της Επιτροπής, το ΕΓΤΑΑ θα συμμετέχει κατά 85% στις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες και κατά 50% στις υπόλοιπες περιφέρειες. Υπάρχει η πρόβλεψη η συμμετοχή του ΕΓΤΑΑ να φθάνει μέχρι και 100% για ιδιαίτερα καινοτόμες δράσεις. Επίσης, το ελάχιστο της συμμετοχής καθορίζεται στο 20%, ενώ το 5% της συνολικής συμμετοχής του Ταμείου θα δεσμεύεται για τα προγράμματα LEADER. Τέλος, το 25% της συνολικής συμμετοχής του ΕΓΤΑΑ δεσμεύεται για δράσεις διαχείρισης του εδάφους και άμβλυσης μετριασμού των επιπτώσεων της κλιματικής αλλαγής.

3.3. Επιπτώσεις

3.3.1. Άμεσες ενισχύσεις

Στην περίπτωση που επικρατήσει η πρόταση της Επιτροπής αναφορικά με την ένταξη των βοσκοτόπων, θα αυξηθούν τα επιλέξιμα στρέμματα που δικαιούνται ενίσχυσης και, άρα, σε όρους επιδοτήσεων, η Ελλάδα θα ευνοηθεί, καθώς θα υποστεί μικρότερη μείωση από την ανακατανομή των ενισχύσεων μεταξύ των κρατών-μελών. Η μείωση αυτή υπολογίζεται γύρω στο 3%, ενώ θα ήταν πολύ μεγαλύτερη αν δεν συμπεριλαμβάνονταν και οι βοσκοτόποι. Αυτό συμβαίνει γιατί το συνολικό ποσό των επιδοτήσεων που λαμβάνει η χώρα διαιρείται με μεγαλύτερη επιλέξιμη έκταση.

Από την άλλη μεριά, ενδέχεται να αφαιρεθεί μέρος της χρηματοδότησης προς τις παραγωγικές εκμεταλλεύσεις, με επακόλουθες επιπτώσεις στη συγκράτηση του εργατικού δυναμικού στη γεωργία. Επιπρόσθετα, δεν θα πρέπει να αγνοηθούν και

οι αντιδράσεις που θα προέλθουν από παραγωγούς που θα δουν να μειώνεται το ύψος των επιδοτήσεων που θα λαμβάνουν, αφού, πλέον, η διαθέσιμη χρηματοδότηση θα πρέπει να διαιρεθεί σε περισσότερους δικαιούχους, δηλαδή και σε αυτούς που θα έχουν στην ιδιοκτησία τους βοσκότοπους. Επιπρόσθετα, είναι σημαντικό να διαλευκανθούν ορισμένα σημεία, κυρίως διοικητικού χαρακτήρα, όπως για παράδειγμα το, σε πολλές περιπτώσεις, διφορούμενο ιδιοκτησιακό καθεστώς, καθώς και ο τρόπος με τον οποίο θα διανεμηθούν οι βοσκότοποι που ανήκουν στους δήμους, προκειμένου να ενταχθούν στη συνολική επιλέξιμη έκταση της χώρας.

Αναφορικά με το Περιφερειακό μοντέλο, η «περιφερειοποίηση» μπορεί να περιλαμβάνει τον ορισμό της χώρας σε μία περιφέρεια, την κατανομή σε δύο περιφέρειες (βοσκότοποι και καλλιεργήσιμες εκτάσεις ή ορεινές και πεδινές περιοχές) είτε την κατανομή με βάση αγρονομικά κριτήρια ή είδος καλλιέργειας, για να αναφέρουμε μόνο ορισμένα σενάρια. Σε κάθε περίπτωση, αν και το Περιφερειακό μοντέλο μπορεί να συμβάλλει στη δικαιότερη κατανομή των ενισχύσεων, ενδέχεται να εμπεριέχει ένα σημαντικό πολιτικό κόστος όσον αφορά στην εφαρμογή του.

Για παράδειγμα, διαχρονικά την υψηλότερη στήριξη από τους μηχανισμούς της ΚΑΠ έχουν αποσπάσει οι πεδινές περιοχές της χώρας, που εξειδικεύονται στις ετήσιες καλλιέργειες (πχ σιτηρά, βαμβάκι, καπνά) στις περιφέρειες της Θεσσαλίας, της Κεντρικής Μακεδονίας και της Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης. Αυτή η κατανομή συνεχίζεται και με το υπάρχον Ιστορικό Μοντέλο. Αν υποθεθεί, λοιπόν, ότι επιλεγεί η διάρθρωση της Ελλάδας σε δύο περιφέρειες- ορεινές και πεδινές- με μεταφορά πόρων από τις πεδινές στις ορεινές, οι αγρότες των πεδινών περιοχών θα υποστούν σημαντική μείωση στο ύψος των επιδοτήσεων που θα λαμβάνουν. Αν λάβουμε υπόψη ότι ιστορικά το αγροτικό συνδικαλιστικό κίνημα έχει έντονα αναπτυχθεί στις πεδινές περιοχές, αναμένεται ότι θα υπάρχει και ισχυρή αντίδραση από μέρους των συγκεκριμένων αγροτών.

Τέλος, η εφαρμογή των κανονισμών για την Περιβαλλοντική Πληρωμή παρουσιάζει σημαντικά προβλήματα για τις δενδρώδεις καλλιέργειες. Για παράδειγμα, το μέτρο για τη διατήρηση ενός «χώρου οικολογικής εστίασης» μπορεί να περιλαμβάνει την εκρίζωση δένδρων και, άρα, καταστροφή μέρους από το πάγιο επενδυμένο κεφάλαιο του παραγωγού. Βέβαια, ο στόχος του μέτρου έχει θετικά αποτελέσματα στην περίπτωση της Ελλάδας, καθώς θα βοηθήσει στην άμβλυση των αρνητικών περιβαλλοντικών επιπτώσεων, που είναι αποτέλεσμα του εντατικού μοντέλου γεωργίας που ακολουθείται επί σειρά ετών.

3.3.2. Αγροτική ανάπτυξη

Το νέο πλαίσιο πολιτικής για την αγροτική ανάπτυξη μπορεί να αποτελέσει κίνητρο για αποτελεσματικότερες και πιο στοχευμένες δράσεις. Είναι θετικό ότι παρέχεται ευελιξία στις θεματικές τις οποίες κάθε κράτος-μέλος μπορεί να επιλέξει. Με αυτό τον τρόπο, ενδέχεται να ενισχυθεί η αποδοτικότητα του προγράμματος και να γίνει αποτελεσματικότερη χρήση των χρηματικών πόρων, εθνικών και Κοινοτικών. Επίσης, ο συντονισμός των διαρθρωτικών ταμείων που προκρίνεται μέσω του σχεδιασμού και της εφαρμογής ενός Κοινού Στρατηγικού Πλαισίου μπορεί να

βοηθήσει στη σταδιακή εξάλειψη αποσπασματικών και, σε κάποιες περιπτώσεις, αλληλεπικαλυπτόμενων δράσεων.

Από την άλλη μεριά, η σύναψη της Εταιρικής Σχέσης, που περιλαμβάνει συγκεκριμένες διαδικασίες ελέγχου και αντίστοιχων ποινών, προϋποθέτει σημαντικές προσαρμογές από τη μεριά της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Καθιστά αναγκαία, πέραν της αναδιοργάνωσης στη λειτουργία και στις διαδικασίες των εμπλεκόμενων δημόσιων οργανισμών, αλλαγή φιλοσοφίας στη λογική των μετρήσιμων στόχων και στην προσέγγιση κόστους-οφέλους. Αν δεν συμβούν τα παραπάνω, υπάρχει ο κίνδυνος για απώλεια σημαντικών χρηματικών πόρων .

3.4. Προτάσεις θέσεων

Σε ένα γενικό πλαίσιο κρίνεται αναγκαία μία ειλικρινής και ξεκάθαρη θέση για το μοντέλο γεωργίας που ανταποκρίνεται αποτελεσματικότερα στις σημερινές συνθήκες αλλά και σε μία μακροχρόνια στρατηγική για τον ελληνικό αγροτικό τομέα.

Πιο συγκεκριμένα, θα πρέπει να ιεραρχηθούν οι προτεραιότητες και οι στόχοι της αγροτικής πολιτικής. Για παράδειγμα, αν αξιολογηθεί ως κεντρικός στόχος το «πρασίνισμα» της γεωργίας, βραχυπρόθεσμα ενδέχεται να υπάρξει μείωση της χρηματοδότησης από τις άμεσες ενισχύσεις, λόγω μη καταβολής μέρους της Περιβαλλοντικής Πληρωμής. Αυτό μπορεί να είναι αποτέλεσμα της δυσκολίας προσαρμογής των Ελλήνων γεωργών στα κριτήρια που περιλαμβάνονται στο εν λόγω μέτρο, αλλά και της ίδιας της διάρθρωσης των καλλιεργειών.

Εναλλακτικά, αν αξιολογείται ως μείζονος σημασίας η βελτίωση των όρων του ελληνικού γεωργικού εμπορικού ισοζυγίου, αυτό μπορεί να προϋποθέτει μια μακρά περίοδο προσαρμογής, καθώς θα πρέπει να μεταβληθεί το παραγωγικό μοντέλο της χώρας ή η σχέση μεταξύ της ζωικής και της φυτικής παραγωγής, λαμβανομένου υπόψη ότι στον τομέα της κτηνοτροφίας το εμπορικό ισοζύγιο είναι διαχρονικά σαφώς ελλειμματικό.

Αναφορικά με τις προτάσεις της Επιτροπής, ενδεχόμενες θέσεις της ελληνικής πλευράς παρουσιάζονται παρακάτω.

3.4.1. Άμεσες ενισχύσεις

Είναι σημαντικό να επισημανθούν δύο θέματα που σχετίζονται με τη Βασική Ενιαία Ενίσχυση. Πρώτον, να ασκηθούν πιέσεις ώστε να υπάρχει πρόβλεψη για αναθεώρηση του ύψους των άμεσων ενισχύσεων, σε συνάρτηση με οικονομικές και δημοσιονομικές εξελίξεις. Αυτή η πρόβλεψη κρίνεται ως ιδιαίτερα σημαντική για χώρες όπως η Ελλάδα, που λόγω της κρίσης χρέους αντιμετωπίζει έντονα δημοσιονομικά προβλήματα ενώ, παράλληλα, οι εισροές από την ΚΑΠ ενισχύουν σημαντικά το ΑΕΠ της χώρας ετησίως. Η επιχειρηματολογία μπορεί να εστιασθεί στην ιδιαίτερα σημαντική βαρύτητα που έχει ο αγροτικός τομέας για την ελληνική οικονομία σε όρους απασχόλησης, εξωτερικού εμπορίου και συμμετοχής του στο ΑΕΠ και, άρα, στη συμβολή του, προκειμένου η χώρα σταδιακά να εισέλθει σε αναπτυξιακή τροχιά.

Δεύτερον, να επισημανθούν οι δυσκολίες που υπάρχουν, όπως αναφέρθηκαν παραπάνω, για την ένταξη των βοσκοτόπων στην επιλέξιμη καλλιεργήσιμη έκταση.

Σε σχέση με το μέτρο της Περιβαλλοντικής Πληρωμής, είναι σημαντικό να διευκρινισθεί το καθεστώς για τις δενδρώδεις καλλιέργειες. Στην περίπτωση που περιλαμβάνονται, η θέση της Ελλάδας θα πρέπει να είναι στην κατεύθυνση της εξαίρεσής τους από το συγκεκριμένο μέτρο. Η τήρηση των κριτηρίων για την καταβολή της Περιβαλλοντικής Πληρωμής, στην περίπτωση για παράδειγμα της Ελαιοκομίας, μπορεί να οδηγήσει ακόμη και σε καταστροφή μέρους της παραγωγής, λαμβάνοντας υπόψη το χρονικό διάστημα που μεσολαβεί από τη δενδροφύτευση μέχρι τη συγκομιδή του καρπού. Επίσης, είναι σημαντικό να τονιστεί ότι, στην περίπτωση της Ελλάδας σε αντιδιαστολή με άλλες χώρες όπως η Ισπανία, οι ελαιώνες αποτελούν καλλιέργεια εκτατικής μορφής με περιορισμένη χρήση φυτοφαρμάκων και μπορούν να πληρούν τις προϋποθέσεις της Περιβαλλοντικής Πληρωμής, χωρίς να υπόκεινται στους κανονισμούς που αυτή περιλαμβάνει, καθώς η ίδια η φύση της καλλιέργειας παράγει περιβαλλοντικά οφέλη.

Επίσης, η ελληνική πλευρά μπορεί να πιέσει προς την κατεύθυνση της αύξησης των στρεμμάτων καλλιεργήσιμης γης που θα εξαιρούνται από την Περιβαλλοντική Πληρωμή. Αναφορικά με το άρθρο 32 των νομοθετικών προτάσεων της Επιτροπής για τις άμμεσες ενισχύσεις, που αφορά στις περιοχές οικολογικής εστίασης, ανταποκρινόμενη στις θέσεις των νοτίων χωρών και της Ελλάδας, η Προεδρία έχει καταθέσει πρόταση για αύξηση των στρεμμάτων που θα εξαιρούνται, από 30, όπως περιλαμβάνει η σχετική πρόταση, σε 100. Αν λάβουμε υπόψη ότι το μέσο μέγεθος των εκμεταλλεύσεων στην Ελλάδα είναι 47 στρέμματα, συμπεραίνουμε ότι το μεγαλύτερο μέρος των εκμεταλλεύσεων θα εξαιρεθεί από το μέτρο της Περιβαλλοντικής πληρωμής. Αμβλύνεται, λοιπόν, ο κίνδυνος να μειωθεί η χρηματοδότηση από τον «εθνικό δημοσιονομικό φάκελο».

Αναφορικά με τα ανώτερα όρια των άμεσων ενισχύσεων, θα ήταν προς το συμφέρον της Ελλάδας η ανακατανομή των πόρων προς το δεύτερο πυλώνα να γίνεται σε ευρωπαϊκό επίπεδο και όχι εσωτερικά στο ίδιο κράτος-μέλος. Να διατηρηθεί, δηλαδή, το καθεστώς της δυναμικής διαφοροποίησης όπως εφαρμόζεται στην τρέχουσα περίοδο.

3.4.2. Αγροτική ανάπτυξη

Στον τομέα της χρηματοδότησης, είναι σημαντικό να επισημανθεί ότι λόγω των ιδιαίτερων συνθηκών που απορρέουν από την τρέχουσα δημοσιονομική κρίση στην Ελλάδα, η περίοδος αναφοράς 2007-2009 για την κατανομή των πόρων παρουσιάζει παραπλανητική εικόνα για την αξιολόγηση των περιφερειών. Επακόλουθα, θα ήταν πιο αντιπροσωπευτική η επιλογή των οικονομικών στοιχείων από πιο πρόσφατη περίοδο αναφοράς.

Όσον αφορά στα θεματικά προγράμματα, θα πρέπει να τονισθεί η συνολική «νησιωτικότητα» της Ελλάδας, πέραν του καθεστώτος για τα μικρά νησιά του Αιγαίου και να ενταχθούν δράσεις που να προσμετρούν αυτή την ιδιαιτερότητα του ελλαδικού χώρου.

Τέλος, θα μπορούσε να διεκδικηθεί από την ελληνική μεριά μία περίοδος προσαρμογής αναφορικά με τους όρους που περιλαμβάνονται στη Σύμβαση Εταιρικής Σχέσης, λαμβάνοντας υπόψη τη διάρθρωση της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, την εξαιρετικά δυσχερή οικονομική συγκυρία, αλλά και την πρόσφατη

εμπειρία αναφορικά με τη δυσκολία στην τήρηση των όρων του μνημονίου, κυρίως αυτών με διαρθρωτικό περιεχόμενο. Η συγκεκριμένη επιχειρηματολογία μπορεί να εστιασθεί στη θέση ότι τα κράτη-μέλη που δυσκολεύονται στην επίτευξη των προκαθορισμένων στόχων, στην περίπτωση που κρίνεται ότι αυτό είναι αποτέλεσμα αντικειμενικών δυσκολιών, θα πρέπει να υποβοηθούνται μέσω τεχνικής βοήθειας και όχι συλλήβδην να τιμωρούνται.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΣΥΝΟΧΗΣ. ΣΥΝΟΛΙΚΗ ΘΕΩΡΗΣΗ

ΑΡΤΕΜΗΣ ΚΟΥΡΤΕΣΗΣ – ΒΑΣΙΛΗΣ ΑΥΔΙΚΟΣ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: Πολιτική Συνοχής. Συνολική Θεώρηση

4.1. Εισαγωγή

Στις προτάσεις της³ τον Ιούνιο του 2011 για τις πολυετείς δημοσιονομικές προοπτικές της Ε.Ε. για το διάστημα 2014 – 2020, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή παρουσιάζει τις συνολικές προτεινόμενες δαπάνες για τη Συνοχή να αγγίζουν το ποσό των 376 δισεκατομμυρίων ευρώ (σε τιμές 2011) και να παρουσιάζουν με αυτόν τον τρόπο μια ελαφρά αύξηση έναντι των δαπανών της τρέχουσας περιόδου (2007-2013), που σε τιμές 2011 ανέρχονται σε 348 δισεκατομμύρια ευρώ. Το ποσό αυτό όμως περιλαμβάνει 40 δισεκατομμύρια ευρώ που η Επιτροπή προτείνει να διατεθούν για τη δημιουργία ενός καινούριου χρηματοδοτικού εργαλείου με το όνομα «Συνδέοντας της Ευρώπη» (συνολικού προϋπολογισμού 50 δισεκατομμυρίων ευρώ), το οποίο θα χρηματοδοτεί έργα ενταγμένα στα Διευρωπαϊκά Δίκτυα στους τομείς των Μεταφορών, Ενέργειας και Τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνιών (ΤΠΕ). Αν κανείς αφαιρέσει το κονδύλι αυτό από τους πόρους για τη Συνοχή, τότε το συνολικό ύψος των προτεινόμενων πόρων για τη Συνοχή ανέρχεται σε 336 δισεκατομμύρια ευρώ, εκ των οποίων μάλιστα 10 δισεκατομμύρια ευρώ (από το Ταμείο Συνοχής) θα διατεθούν επίσης για έργα που θα είναι ενταγμένα στο «Συνδέοντας την Ευρώπη». Συνεπώς, οι προτεινόμενοι πόροι για την πολιτική Συνοχής κυμαίνονται από 326 έως 336 δισεκατομμύρια ευρώ ανάλογα με τη βαρύτητα και την ερμηνεία που δίνει κάποιος στην υποχρεωτική δέσμευση 10 δισεκατομμυρίων από τις χώρες που είναι επιλέξιμες για το Ταμείο Συνοχής για έργα που θα ενταχθούν στο «Συνδέοντας την Ευρώπη». Η ίδια η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, στις μεταγενέστερες προτάσεις της για τα Διαρθρωτικά Ταμεία⁴ αλλά και σε παρουσιάσεις των προτάσεων αυτών⁵ αναφέρεται σε 336 δισεκατομμύρια ευρώ, γεγονός που συνεπάγεται ότι για πρώτη φορά μετά την Ενιαία Πράξη (1986) με την οποία η Συνοχή κατέστη βασικός Στόχος της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και την συνακόλουθη Πρώτη Μεταρρύθμιση των Διαρθρωτικών Πολιτικών (1988), η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προτείνει μείωση των πόρων για την πολιτική Συνοχής, και μάλιστα όχι απλώς ως ποσοστό επί του Δημοσιονομικού Πλαισίου αλλά σε απόλυτα μεγέθη. Η μείωση αυτή σε ποσοστιαίους όρους είναι σχετικά μικρή (3,5% περίπου σε σχέση με την περίοδο 2007-2013), αλλά η συμβολική της σημασία μπορεί να είναι πολύ μεγαλύτερη, ιδίως με δεδομένο ότι αφορά μια χρονική περίοδο κατά την οποία οι παραδοσιακές 4 χώρες Συνοχής της ΕΕ των 15 κρατών-μελών (Ελλάδα, Ισπανία, Πορτογαλία και Ιρλανδία) βρίσκονται αντιμέτωπες με μια πρωτόγνωρη δημοσιονομική κρίση.

Όπως θα παρουσιαστεί αναλυτικότερα στη συνέχεια του κειμένου, η Επιτροπή, εκτός της προτεινόμενης (ελαφράς) μείωσης των συνολικών πόρων για τη Συνοχή, προτείνει επίσης και τη μείωση της συγκέντρωσης των πόρων αυτών στις Περιφέρειες με κατά κεφαλή ΑΕΠ μικρότερο του 75% του μέσου όρου της ΕΕ. Για την επόμενη περίοδο, οι περιφέρειες αυτές προτείνεται να απορροφήσουν το

³ Ανακοίνωση της Ε. Επιτροπής: «Προϋπολογισμός για την Ευρώπη 2020» (COM (2011) 500 final)

⁴ COM (2011) 615 final, 6/10/2011

⁵ http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/proposals_2014_2020_en.cfm

48,3% των πόρων για τη Συνοχή, έναντι 57,4% κατά την τρέχουσα περίοδο⁶. Φαίνεται συνεπώς να υποχωρεί σε κάποιο βαθμό ο στόχος της συγκέντρωσης των πόρων στις λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες της ΕΕ και να επιχειρείται ισχυρότερη κάλυψη του συνόλου των ευρωπαϊκών περιφερειών.

Παρά τις μεταβολές στο ύψος των διαθέσιμων πόρων για τη Συνοχή που προτείνει η Επιτροπή, οι σημαντικότερες αλλαγές που περιλαμβάνονται στις προτάσεις έχουν ποιοτικό κυρίως χαρακτήρα. Αυτές οι αλλαγές θα παρουσιαστούν εκτενέστερα στη συνέχεια του κειμένου, επιγραμματικά όμως αφορούν σε:

- **Τη δημιουργία τριών κατηγοριών περιφερειών** (έναντι τεσσάρων της τρέχουσας περιόδου), τις νέες εντάσεις χρηματοδότησης ανά ταμείο και οι συνέπειες αυτών για την Ελλάδα.
- **Τη στενή σύνδεση των χρηματοδοτήσεων με τους στόχους της «Ευρώπης 2020»** και το συνακόλουθο περιορισμό των θεματικών προτεραιοτήτων, τις οποίες θα μπορεί να ενισχύει η ΕΕ μέσω των Διαρθρωτικών Ταμείων.
- **Την αυξημένη σημασία που αποδίδεται στο Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο**, λόγω της σύνδεσής του με το στόχο της δημιουργίας θέσεων απασχόλησης στη στρατηγική της «Ευρώπης 2020»
- **Τη γενικευμένη εφαρμογή της αιρεσιμότητας**, σε σχέση με την εκπλήρωση συγκεκριμένων προϋποθέσεων πριν την εφαρμογή των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων (ex ante conditionality) αλλά και με το σύνολο της οικονομικής πολιτικής και των προγραμμάτων δημοσιονομικής εξυγίανσης και μεταρρυθμίσεων.
- **Την ουσιαστική επανένταξη** του Ευρωπαϊκού Αγροτικού Ταμείου για την Ανάπτυξη της Υπαίθρου και του Ταμείου για την Αλιεία και τη Ναυτιλία στα Διαρθρωτικά Ταμεία.
- **Το επίπεδο εφαρμογής**, όπου οι μεταβολές αφορούν κυρίως στη στενότερη σύνδεση των ροών χρηματοδότησης με την επίτευξη συγκεκριμένων στόχων, την επέκταση της εφαρμογής των καινοτόμων χρηματοδοτικών εργαλείων (όπως τα Jessica, Jeremie), την επανεισαγωγή των πολυταμειακών επιχειρησιακών προγραμμάτων και τις προσπάθειες απλοποίησης της διαχειριστικής διαδικασίας.

4.2. Περιφέρειες της ΕΕ: νέα ταξινόμηση και κατανομή των πόρων

Όπως ήδη αναφέρθηκε, σύμφωνα με τις προτάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής ο συνολικός προϋπολογισμός για την πολιτική συνοχής προβλέπεται να μειωθεί (σε τιμές 2011), **από 347 δις ευρώ για την περίοδο 2007-2013, σε 336 δις ευρώ για την περίοδο 2014-2020.**

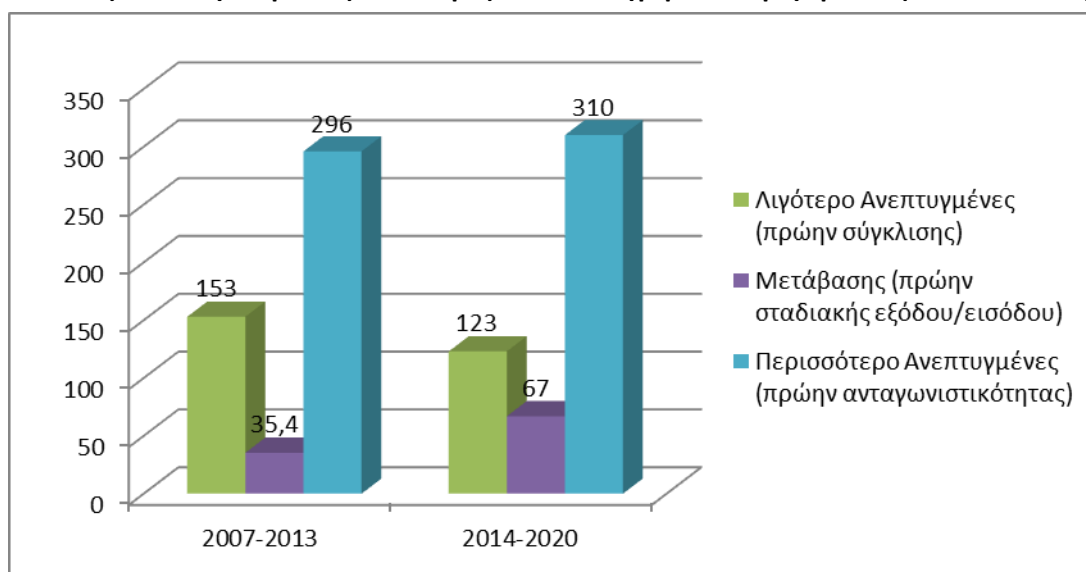
Παράλληλα, σύμφωνα με τις προτάσεις της Επιτροπής (Staff Working Paper, 2011) αλλάζει η διάκριση και η τυπολογία των περιφερειών που είναι επιλέξιμες για χρηματοδοτική ενίσχυση, όπως αναφέρεται και στην εισαγωγή. Ενώ για την

⁶ Η μείωση των διατιθέμενων πόρων δεν ανταποκρίνεται σε ανάλογη μείωση του καλυπτόμενου πληθυσμού ώστε να δικαιολογείται κατ' αυτόν τον τρόπο. Ενώ η μείωση των πόρων για τις περιφέρειες Σύγκλισης (<75% του κατά κεφαλή ΑΕΠ της ΕΕ) ανέρχεται σε περίπου 19%, η μείωση στον καλυπτόμενο πληθυσμό φαίνεται να κυμαίνεται μόλις στο 4%.

περίοδο 2007-2013 οι περιφέρειες διακρίνονταν σε περιφέρειες Σύγκλισης (convergence), Σταδιακής εξόδου (phasing out), Σταδιακής εισόδου (phasing in) και Ανταγωνιστικότητας και Απασχόλησης (competitiveness and employment), πλέον θα διακρίνονται σε περιφέρειες **Λιγότερο Ανεπτυγμένες** (με κατά κεφαλή ΑΕΠ μικρότερο από το 75% του μέσου όρου της ΕΕ-27)⁷, περιφέρειες **Μετάβασης** (transition regions, με κατά κεφαλή ΑΕΠ μεταξύ 75% και 90% του μέσου όρου της ΕΕ-27) και περιφέρειες **Περισσότερο Ανεπτυγμένες** (με κατά κεφαλή ΑΕΠ μεγαλύτερο του 90% του μέσου όρου της ΕΕ-27).

Ειδικά για τις περιφέρειες οι οποίες ήταν περιφέρειες σύγκλισης (κατά κεφαλή ΑΕΠ<75%) κατά την προηγούμενη προγραμματική περίοδο 2007-2013, και στην επόμενη (2014-2020) θα έχουν αλλάξει κατηγορία (δηλαδή θα είναι «μετάβασης» ή «περισσότερο ανεπτυγμένες»), οι χρηματοδοτήσεις που θα λάβουν θα είναι τουλάχιστον τα 2/3 των ενισχύσεων της προηγούμενης περιόδου. Ακόμη, για τις υπόλοιπες περιφέρειες σε **μετάβαση**, οι ενισχύσεις που θα λάβουν θα είναι αντιστρόφως ανάλογες με το κατά κεφαλή ΑΕΠ, δηλαδή περιφέρειες που το κατά κεφαλή ΑΕΠ της είναι κοντά στο 90% της ΕΕ-27, οι ενισχύσεις θα είναι λίγο περισσότερες από αυτές των περιφερειών ανταγωνιστικότητας, ενώ αυτές κοντά στο 75% θα ενισχυθούν ακόμη περισσότερο.

Πίνακας 4.1. Πληθυσμιακές Κατανομές των 3 Κατηγοριών Περιφερειών (εκατ. κάτοικοι)



Πηγή: Eurostat, 2012, *ιδία επεξεργασία*

Ο Πίνακας 4.1. δείχνει ότι αυξάνεται ο πληθυσμός των περισσότερο ανεπτυγμένων περιφερειών και των περιφερειών σε μετάβαση, ενώ αντίθετα μειώνεται ο πληθυσμός των λιγότερο ανεπτυγμένων περιφερειών, που σημαίνει ότι σε σχέση με την περίοδο 2007-2013 το κατά κεφαλήν ΑΕΠ έχει παρουσιάσει άνοδο στις περισσότερες περιφέρειες της ΕΕ.

Ο παρακάτω πίνακας (Πίνακας 4.2.) δείχνει την προτεινόμενη από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή διάρθρωση των ενισχύσεων για την ερχόμενη περίοδο 2014-2020 και τις συγκρίνει με αυτές της προηγούμενης περιόδου 2007-2013.

⁷ Οι περιφέρειες Σύγκλισης (2007-2013) και Λιγότερο Αναπτυγμένες (2014-2020) ορίζονται με τον ίδιο τρόπο, δηλαδή με κατά κεφαλή ΑΕΠ <75% του μέσου όρου της ΕΕ.

Πίνακας 4.2. Κοινοτικές ενισχύσεις 2007-2013 και προτάσεις για την περίοδο 2014-2020

Περιφέρειες/Δράσεις	2007-2013				Κατά κεφαλή ενισχύσεις*	Περιφέρειες/Δράσεις	2014-2020				Κατά κεφαλή ή ενισχύσεις
	Ενισχύσεις	(%)	Αρ.Περιφερειών	Πληθυσμός (εκ)			Ενισχύσεις	(%)	Αρ.Περιφερειών	Πληθυσμός (εκ)	
Σύγκλιση	199	57,4%	86	153	1300	Λιγότερο Ανεπτυγμένες	162,6	48,3%	65	123	1321
Σταδιακής εξόδου	13,9	4,0%	16	16,4	848	Σε μετάβαση	38,9	11,5%	51	67	580
Σταδιακής εισόδου	11,4	3,3%	13	19	600						
Ανταγωνιστικές	43,5	12,6%	155	296	147	Περισσότερο Ανεπτυγμένες	53,1	15,8%	155	310	171
Εδαφική Συνεργασία	8,7	2,5%				Εδαφική Συνεργασία	11,7	3,4%			
Ταμείο Συνοχής	70	20,2%				Ταμείο Συνοχής	68,7	20,4%			
Σύνολο	346,5	100				Λοιπές χρηματοδοτήσεις	0,9	0,3%			
						Σύνολο	336	100			

Πηγή: EUROSTAT 2011, Ευρ. Επιτροπή, 2011, ίδια επεξεργασία

Σύμφωνα με τις προτάσεις της Επιτροπής, οι ενισχύσεις θα μειωθούν, σε απόλυτα ποσά, για τις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες, ενώ αντίθετα θα αυξηθούν για τις περιφέρειες σε μετάβαση και για τις περισσότερο ανεπτυγμένες. Από τον πίνακα εξάγονται μερικά χρήσιμα συμπεράσματα: α) Η κατά κεφαλή δαπάνη για τις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες θα φθάσει τα 1.321 ευρώ, ενώ στην προηγούμενη περίοδο, η αντίστοιχη δαπάνη ήταν 1.300 ευρώ⁸, β) Οι ενισχύσεις που θα δοθούν στις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες μαζί με το Ταμείο Συνοχής φθάνουν στο 61,5% (231,3 δις ευρώ) των συνολικών πόρων, ενώ στην προηγούμενη περίοδο οι αντίστοιχες ενισχύσεις έφθασαν στο 81,6% (282,9 δις ευρώ), γ) Η ένταση της ενίσχυσης (κατά κεφαλή δαπάνη) για τις περιφέρειες μετάβασης μειώνεται από 724 ευρώ (μέσος όρος των περιφερειών σταδιακής εισόδου και σταδιακής εξόδου) σε 580 ευρώ κατά κεφαλή, γ) αντίθετα, οι ενισχύσεις για τις περισσότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες αυξάνονται κατά περίπου 10 δις ευρώ, με την κατά κεφαλή δαπάνη να φθάνει τα 171 ευρώ, από 147 την περίοδο 2007-2013. Συνεπώς, παρατηρείται μια μικρή μεταφορά στην κατανομή των πόρων και στην ένταση της ενίσχυσης σε σχέση με την προηγούμενη περίοδο, με τις περισσότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες (πρώην ανταγωνιστικότητας) να ενισχύονται περισσότερο.

Για το πρόγραμμα Εδαφικής Συνεργασίας (που καλύπτει το σύνολο της ΕΕ), η Επιτροπή προτείνει πόρους 11,7 δις ευρώ, δηλαδή την ενίσχυση του κατά 3 δις ευρώ σε σχέση με την προηγούμενη περίοδο, ενδεικτικό της αυξανόμενης σπουδαιότητας των πολιτικών για την συνεργασία περιφερειών και κρατών που γειτνιάζουν είτε στα εσωτερικά είτε στα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ. Πιο

⁸ Αν και η κατά κεφαλή δαπάνη δεν αντανακλά τις πραγματικές κατά κεφαλή ενισχύσεις, που μια περιφέρεια και εν συνεχεία το κράτος-μέλος λαμβάνει, γιατί χρησιμοποιούνται άλλες μέθοδοι υπολογισμού των πραγματικών ενισχύσεων (Berlin Formula κλπ.), χρησιμοποιείται εδώ ως ένα ενδεικτικό μέσο για να δούμε την τάση των αλλαγών στις κατανομές για την περιφερειακή πολιτική.

συγκεκριμένα, προτείνεται να δοθούν 8,5 δις ευρώ για τη διασυνοριακή συνεργασία, 2,5 δις ευρώ για την διακρατική συνεργασία και 0,7 δις ευρώ για τη διαπεριφερειακή συνεργασία.

Ποσοστά Συγχρηματοδότησης

Ός προς τα ποσοστά συγχρηματοδότησης, αυτά κυμαίνονται ανάλογα με την κατηγορία της κάθε περιφέρειας, αλλά και εντός αυτών. Για τις «λιγότερο αναπτυγμένες» περιφέρειες, το ποσοστό συγχρηματοδότησης θα μπορεί να είναι από 75% μέχρι 85% (ανάλογα με το κατά κεφαλή ΑΕΠ τους στην τρέχουσα περίοδο), για τις περιφέρειες «μετάβασης» το ποσοστό αυτό θα ανέρχεται στο 60% ενώ για τις «περισσότερο αναπτυγμένες» στο 50%. Για χώρες οι οποίες βρίσκονται σε καθεστώς στήριξης από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας ή αντίστοιχους μηχανισμούς, υπάρχει η δυνατότητα προσαύξησης των ποσοστών αυτών κατά 10 ποσοστιαίες μονάδες.

4.2.1. Η ένταξη της Ελλάδας και των περιφερειών της στη νέα ταξινόμηση

Η νέα ταξινόμηση των περιφερειών της ΕΕ και η προτεινόμενη κατανομή των πόρων ανά κατηγορία περιφέρειας έχουν προφανώς συνέπειες για την ταξινόμηση και εν δυνάμει χρηματοδότηση των ελληνικών περιφερειών. Σύμφωνα με όσα αναφέρθηκαν στην προηγούμενη ενότητα, αλλά και με βάση τα στατιστικά στοιχεία των ετών 2007-2008-2009 που θα ληφθούν υπόψη για την κατάταξη των Ελληνικών περιφερειών στις τρεις επί μέρους κατηγορίες Περιφερειών, η πιθανή κατάταξη των ελληνικών περιφερειών που θα χρησιμοποιηθεί για την εκτίμηση της ενίσχυσης από τα Διαρθρωτικά Ταμεία διαμορφώνεται όπως δείχνει ο παρακάτω πίνακας:

Πίνακας 4.3. Επιλεξιμότητα περιφερειών για την περίοδο 2014-2020 και σύγκριση με την περίοδο 2007-2013

		2014-2020		
		Λιγότερο Αναπτυγμένες (<75%) (5)	Μετάβασης (75%-90%) (6)	Περισσότερο Αναπτυγμένες (>90%) (2)
2007-2013	Σύγκλιση	Ήπειρος, Ανατολική Μακεδονία και Θράκη, Δυτική Ελλάδα, Θεσσαλία	Πελοπόννησος, Ιόνια Νησιά, Βόρειο Αιγαίο, Κρήτη	
	Σταδιακής Εξόδου	Κεντρική Μακεδονία	Δυτική Μακεδονία	Αττική
	Σταδιακής Εισόδου		Στερεά Ελλάδα	Νότιο Αιγαίο
	Ανταγωνιστικές			

Όπως φαίνεται από τον Πίνακα 4.3., η Ελλάδα θα έχει πέντε περιφέρειες «λιγότερο ανεπτυγμένες», έξι σε «μετάβαση» και δύο «περισσότερο ανεπτυγμένες». Αυτό θα επιφέρει σημαντικές μεταβολές στο συνολικό ύψος της χρηματοδότησης που θα λάβει η Ελλάδα μέσω των περιφερειών της (βλέπε επόμενο τμήμα).

Ταμείο Συνοχής

Σύμφωνα με τα μέχρι σήμερα δεδομένα (A Budget for Europe 2020, Part II, 2011) η Ελλάδα δεν φαίνεται να είναι πλέον επιλέξιμη για το Ταμείο Συνοχής καθώς το Ακαθάριστο Εθνικό Εισόδημα για τα έτη 2008-2009-2010 είναι οριακά μεγαλύτερο του 90% του μέσου όρου ΕΕ27⁹. Παρόλα αυτά, η Ελλάδα ενδέχεται να λάβει κάποιες ενισχύσεις από το Ταμείο Συνοχής, σε μεταβατική και ειδική βάση όπως σημειώνεται¹⁰, χωρίς όμως σαφείς ενδείξεις του ύψους της χρηματοδότησης.

4.2.2. Εκτιμήσεις για το ύψος χρηματοδότησης για την Ελλάδα

Στην προηγούμενη προγραμματική περίοδο 2007-2013, η Ελλάδα έλαβε συνολικά 20,4 δις ευρώ κοινοτικών ενισχύσεων¹¹, όπως δείχνει ο Πίνακας 4.4.

Πίνακας 4.4. (ποσά σε δις ευρώ, τιμές 2007)

ΕΤΠΑ-ΕΚΤ	16,7
Ταμείο Συνοχής	3,7
ΣΥΝΟΛΟ	20,4

Με βάση τις προτάσεις της Επιτροπής, και σύμφωνα με ενδεικτικούς υπολογισμούς, οι χρηματοδοτήσεις των διαρθρωτικών ταμείων (ΕΤΠΑ και ΕΚΤ) είναι πιθανόν να κυμανθούν σε περίπου 8-9 δις ευρώ¹² για την νέα περίοδο 2014-2020, ενώ δεν υπάρχουν στοιχεία για το ύψος της ειδικής χρηματοδότησης από το Ταμείο Συνοχής, όπως προαναφέρθηκε. Έτσι, η Ελλάδα είναι πιθανό να λάβει σημαντικά μειωμένες ενισχύσεις (από το ΕΚΤ και ΕΤΠΑ) σε σύγκριση με την περίοδο 2007-2014 (16,7 δις). Αυτό συμβαίνει επειδή με βάση τα διαθέσιμα στοιχεία, η Ελλάδα έχει πλέον πέντε μόνον «λιγότερο ανεπτυγμένες» περιφέρειες (κατά κεφαλή ΑΕΠ < 75%)

⁹ Σύμφωνα και με πληροφορίες του Υπουργείου Ανάπτυξης (workshop «Αξιολόγηση των προτάσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την νέα περίοδο 2014-2020 και οι θέσεις της Ελλάδας», Τράπεζα της Ελλάδος-ΕΛΙΑΜΕΠ, 19/3/2012).

¹⁰ «Τα επιλέξιμα για χρηματοδότηση από το Ταμείο Συνοχής κράτη μέλη το 2013, αλλά με κατά κεφαλήν ονομαστικό ΑΕΕ που υπερβαίνει το 90% του μέσου κατά κεφαλήν ΑΕΕ της ΕΕ-27, όπως υπολογίζεται βάσει του πρώτου εδαφίου, λαμβάνουν υποστήριξη από το Ταμείο Συνοχής σε μεταβατική και ειδική βάση» (SEC (2011), 1142, final, σελ. 92). Η διάταξη αυτή έχει εν δυνάμει μεγάλη σημασία για την Ελλάδα, καθότι σύμφωνα με τα πιο πρόσφατα στοιχεία (που αναφέρονται παρακάτω), η Ελλάδα φαίνεται να ξεπερνά οριακά το 90% του μέσου όρου της ΕΕ.

¹¹ Δεν περιλαμβάνονται οι χρηματοδοτήσεις από τα Ταμεία Γεωργίας και Αλιείας, συνολικού ύψους 3,9 δις ευρώ.

¹² Τα ποσά για τις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες υπολογίστηκαν με βάση την Berlin formula, για τις περιφέρειες μετάβασης με βάση τον κανόνα των 2/3 των χρηματοδοτήσεων της προηγούμενης περιόδου και για τις περισσότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες χρησιμοποιήθηκαν πληθυσμιακά κριτήρια. Η Επιτροπή δεν έχει κάνει μέχρι στιγμής καμία αναφορά στους τρόπους υπολογισμού των περιφερειακών φακέλων (regional envelopes) χρηματοδότησης. Η Berlin formula υπολογίζει την διαφορά του κκ ΑΕΠ κάθε περιφέρειας με το κκ ΑΕΠ του Ευρωπαϊκού μέσου όρου και το αποτέλεσμα της διαφοράς πολλαπλασιάζεται με έναν συντελεστή (3,36% για Ελλάδα) καθώς και με τον πληθυσμό της περιφέρειας, για να βρεθεί η κκ ετήσια ενίσχυση για κάθε περιφέρεια. Εάν ο συντελεστής αλλάξει και μειωθεί (πχ 2,1%) τότε η Ελλάδα ενδέχεται να λάβει λιγότερες ενισχύσεις (περίπου 7,8 δις ευρώ) από το ΕΤΠΑ και ΕΚΤ.

σε σύγκριση με την προηγούμενη περίοδο που είχε οκτώ, οι οποίες τις απέφεραν συνολικά 9,4 δις ευρώ από τα 16,7 εκ ευρώ. Η Επιτροπή για να υπολογίσει την επιλεξιμότητα των περιφερειών για τη νέα προγραμματική περίοδο προτείνει τη χρήση των στατιστικών στοιχείων για το κατά κεφαλή ΑΕΠ των ετών 2007-2008-2009¹³, αφού και για την περίοδο 2007-2013 τα στατιστικά στοιχεία που χρησιμοποιήθηκαν ήταν των ετών 2000-2001-2002.

Είναι σαφές ότι η επιλογή της χρονικής περιόδου αναφοράς για τα στατιστικά στοιχεία που θα χρησιμοποιηθούν για τα κατά κεφαλή ΑΕΠ των περιφερειών αλλά και για το Α.Ε.Ε. της χώρας (για το Ταμείο Συνοχής), μπορεί να έχει καθοριστική σημασία για το ύψος των πόρων που μπορεί να διεκδικήσει η Ελλάδα, δεδομένης της συνεχούς και βαθιάς ύφεσης στην οποία έχει εισέλθει η χώρα εδώ και πέντε έτη. Η περίοδος αναφοράς 2007-2009 που φαίνεται να προκρίνεται προς το παρόν (και 2008-10 για το ταμείο Συνοχής), δεν αποτυπώνει τη σημαντική σχετική επιδείνωση των δεικτών για την Ελλάδα, δεδομένου ότι την περίοδο εκείνη, η Ελλάδα δεν είχε ακόμη πληγεί σε μεγάλο βαθμό από την κρίση, σε αντίθεση με τις περισσότερο αναπτυγμένες χώρες της Ένωσης. Κατά συνέπεια, το επίπεδο ανάπτυξης της χώρας και των περιφερειών της σε σχέση με τον μέσο όρο της ΕΕ εμφανίζεται σημαντικά αυξημένο σε σχέση με τη σημερινή κατάσταση. Έτσι, εάν εναλλακτικά η Επιτροπή προέκρινε ως περίοδο αναφοράς για το Ταμείο Συνοχής τα στατιστικά των ετών 2009-20-11, θα ήταν σχεδόν βέβαιο ότι η Ελλάδα θα είναι επιλέξιμη για ενίσχυση.

Τέλος, όσον αφορά στις ενισχύσεις των διαρθρωτικών ταμείων, μεγάλο μέρος της πιθανής απώλειας πόρων προκύπτει από το γεγονός ότι στις «περισσότερο αναπτυγμένες περιφέρειες» εντάσσεται πλέον η Αττική, που είναι η περιφέρεια με το συντριπτικά μεγαλύτερο πληθυσμό της χώρας. Προφανώς, η συνολική απώλεια πόρων θα είναι ακόμη μεγαλύτερη στην περίπτωση που τελικά η Ελλάδα δεν λάβει ενισχύσεις από το Ταμείο Συνοχής.

4.3. Κατανομή των πόρων ανά Ταμείο

Στην παρούσα ενότητα εξετάζονται μόνον τα τρία Ταμεία για τη Συνοχή που περιλαμβάνονται στον Τίτλο 1 (Εξυπνη και Χωρίς Αποκλεισμούς Ανάπτυξη), δηλαδή το ΕΤΠΑ, το ΕΚΤ και το Ταμείο Συνοχής. Επισημαίνεται όμως, ότι σύμφωνα με τις προτάσεις της Επιτροπής, παρότι τα Ταμεία Αγροτικής Ανάπτυξης και Αλιείας περιλαμβάνονται στον Τίτλο 2 (Βιώσιμη Ανάπτυξη) θα πρέπει να λειτουργούν σε στενή συνεργασία με τα τρία ανωτέρω Ταμεία, και για τον λόγο αυτό υπόκεινται σε κοινές διατάξεις στο δεύτερο μέρος της πρότασης Κανονισμού για τα Διαρθρωτικά Ταμεία (COM (2011) 615)¹⁴. Για λόγους πληρότητας, αναφέρουμε στο σημείο αυτό

¹³ Σύμφωνα και με πληροφορίες του Υπ. Ανάπτυξης (workshop «Αξιολόγηση των προτάσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την νέα περίοδο 2014-2020 και οι θέσεις της Ελλάδας», Τράπεζα της Ελλάδος-ΕΛΙΑΜΕΠ, 19/3/2012)

¹⁴ Συγκεκριμένα, η πρόταση της Επιτροπής (COM (2011) 615) αναφέρει στην εισαγωγική της ενότητα τη διάκριση μεταξύ των: «Ταμείων του Κοινοτικού Στρατηγικού Πλαισίου» (τα οποία περιλαμβάνουν και τα πέντε Ταμεία: ΕΤΠΑ, ΕΚΤ, Ταμείο Συνοχής, Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Ταμείο Αλιείας) και των «Ταμείων» τα οποία είναι τα ΕΤΠΑ, ΕΚΤ, και Τ. Συνοχής. Το δεύτερο μέρος της πρότασης του κανονισμού αναφέρεται σε όλα τα «Ταμεία του ΚΣΠ», ενώ το τρίτο μέρος μόνον στα «Ταμεία». Οι κοινές διατάξεις περιλαμβάνουν πολύ σημαντικά θέματα όπως τους θεματικούς στόχους, τις

ότι, σύμφωνα με την πρόταση της Επιτροπής, οι συνολικοί πόροι για το Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης ανέρχονται σε 89,9 δισ. ευρώ και για το ταμείο Αλιείας σε 6,7 δισ. Ευρώ (επιπλέον των 336 δισεκατομμυρίων των τριών «Ταμείων»).

Σύμφωνα με τις προτάσεις της Επιτροπής, η έμφαση που δίνει στην ενίσχυση της απασχόλησης η στρατηγική για την Ευρώπη 2020, οδηγεί στην παράλληλη ενίσχυση του ρόλου του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου (ΕΚΤ). Για το λόγο αυτόν, στην πρόταση της Επιτροπής για τον Οριζόντιο Κανονισμό των Διαρθρωτικών Ταμείων προβλέπεται ότι το ΕΚΤ θα πρέπει να αντιπροσωπεύει το 25% των συνολικών πόρων για τη Συνοχή, δηλαδή 84 δισεκατομμύρια ευρώ τουλάχιστον. Με τους πόρους αυτούς, το ΕΚΤ θα συνεισφέρει στη χρηματοδότηση προγραμμάτων/δράσεων για την καταπολέμηση της ανεργίας, επενδύσεις σε δεξιότητες, την εκπαίδευση και τη δια βίου μάθηση, την κοινωνική ενσωμάτωση και την καταπολέμηση της φτώχειας. Επιπρόσθετα, σε επίπεδο περιφερειών, προβλέπεται ότι 25% των πόρων των λιγότερο ανεπτυγμένων περιφερειών θα προέρχεται από το ΕΚΤ, ενώ το ποσοστό αυξάνεται σε 40% για τις περιφέρειες σε μετάβαση και 52% για τις περισσότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες (οι προτάσεις της Επιτροπής ειδικά για το Ε.Κ.Τ. εξετάζονται σε χωριστή ενότητα της παρούσας έκθεσης).

Το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης με περίπου 183 δις ευρώ, θα συνεχίσει να χρηματοδοτεί έργα στις τρεις κατηγορίες περιφερειών, με αναφορά στην οικονομική και κοινωνική συνοχή, έργα έρευνας και τεχνολογίας, καινοτομίας, έργα για την κλιματική αλλαγή και το περιβάλλον, βοήθειας στις μικρομεσαίες επιχειρήσεις και στους τομείς των τηλεπικοινωνιών, ενέργειας, μεταφορών, κοινωνικών υποδομών, αστικής αιφορικής ανάπτυξης κλπ. Ακόμη, θα υπάρξουν δυνατότητες συγχρηματοδότησης πολλών έργων μέσα από risk capital risk funds και ταμεία τοπικής ανάπτυξης (local development funds).

Το Ταμείο Συνοχής θα συνεχίσει να ενισχύει κράτη-μέλη των οποίων το Ακαθάριστο Εθνικό Εισόδημα είναι μικρότερο του 90% του μέσου όρου της ΕΕ-27. Οι πόροι του ταμείου (68,7 δις ευρώ) θα κατευθυνθούν σε επενδύσεις για έργα στους τομείς των υποδομών μεταφορών και του περιβάλλοντος, ενώ πλέον θα μπορεί να χρηματοδοτεί και έργα στον τομέα της ενέργειας, τα οποία θα έχουν άμεσο όφελος στο περιβάλλον. Υπενθυμίζεται ότι σύμφωνα με την πρόταση της Επιτροπής, 10 δισεκατομμύρια από τους πόρους του Ταμείου θα είναι δεσμευμένα (ring fenced) για την ενίσχυση έργων μεταφορών που θα ενταχθούν στη Διευκόλυνση «Συνδέοντας την Ευρώπη».

Σύμφωνα με τις προτάσεις της Επιτροπής, το ΕΤΠΑ και το ΕΚΤ θα χρηματοδοτήσουν τις περιφέρειες με διαφορετικές ποσοστώσεις, ανάλογα τον τύπο της περιφέρειας. Ο Πίνακας 4.5. δείχνει τα ποσοστά χρηματοδότησης του κάθε Ταμείου:

διαφορετικές διαστάσεις της αιρεσιμότητας (μακρο-αιρεσιμότητα και εκ των προτέρων αιρεσιμότητα) και τη σύνδεση των χρηματοροών με την επίτευξη στόχων.

Πίνακας 4.5. Ποσοστά χρηματοδότησης των ΕΚΤ και ΕΤΠΑ

Κατηγορία Περιφέρειας	ΕΚΤ	ΕΤΠΑ
Λιγότερο Ανεπτυγμένη	25%	75%
Μετάβασης	40%	60%
Περισσότερο Ανεπτυγμένη	52%	48%

Σύμφωνα με ενδεικτικούς υπολογισμούς, τα παραπάνω οδηγούν στην εκτίμηση ότι, ως προς τα Διαρθρωτικά Ταμεία, η Ελλάδα θα λάβει περίπου το 30% των ενισχύσεων από το ΕΚΤ και το υπόλοιπο 70% από το ΕΤΠΑ. Στην προηγούμενη προγραμματική περίοδο (2007-2013), το μερίδιο του ΕΚΤ ήταν περίπου 25% και του ΕΤΠΑ 75%. Αυτό θα σημαίνει για την Ελλάδα μια μικρή μετατόπιση των ενισχύσεων από τις υποδομές και το παραγωγικό περιβάλλον προς τους ανθρώπινους πόρους, ειδικά για τις περισσότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες.

4.4. Περιορισμός του θεματικού εύρους των συγχρηματοδοτούμενων παρεμβάσεων

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, με τη σύνδεση που επιχειρεί να εφαρμόσει μεταξύ των διαφόρων πολιτικών της ΕΕ και της στρατηγικής για την Ευρώπη 2020, προτείνει μια περισσότερο στρατηγική προσέγγιση για τις δράσεις των Διαρθρωτικών Πολιτικών, με τον καθορισμό σε κεντρικό επίπεδο ενός περιορισμένου αριθμού θεματικών στόχων¹⁵ στους οποίους θα πρέπει να επικεντρώνονται οι δράσεις που θα συγχρηματοδοτούνται από τα Ταμεία. Στην πρόταση της, η Επιτροπή αναφέρει 11 συγκεκριμένους θεματικούς στόχους στους οποίους θα περιορίζεται η συνεισφορά όλων των Διαρθρωτικών Ταμείων (και του Ταμείου Συνοχής). Οι στόχοι αυτοί είναι:

1. Έρευνα, τεχνολογική ανάπτυξη και καινοτομία
2. Τεχνολογίες της πληροφορίας και των επικοινωνιών (ΤΠΕ)
3. Ανταγωνιστικότητα Μικρομεσαίων Επιχειρήσεων (ΜΜΕ)
4. Μετάβαση προς μια οικονομία με μειωμένη χρήση άνθρακα
5. Προσαρμογή στην κλιματική αλλαγή καθώς επίσης πρόληψη και διαχείριση κινδύνων
6. Προστασία του περιβάλλοντος και αποτελεσματική διαχείριση πόρων
7. Βιώσιμες μεταφορές και άρση προβλημάτων σε βασικές υποδομές δικτύων
8. Απασχόληση & υποστήριξη της κινητικότητας του εργατικού δυναμικού
9. Κοινωνική ένταξη και καταπολέμηση της φτώχειας
10. Εκπαίδευση, απόκτηση δεξιοτήτων και δια βίου μάθηση
11. Ενίσχυση θεσμικής ικανότητας και αποτελεσματική δημόσια διοίκηση

Επιπρόσθετα, οι στόχοι αυτοί δεν έχουν όλοι την ίδια βαρύτητα. Σε συνάφεια με τους κεντρικούς στόχους της στρατηγικής για την Ευρώπη 2020, που αποσκοπεί στη σταδιακή μετεξέλιξη της ευρωπαϊκής οικονομίας σε μια «έξυπνη, βιώσιμη και χωρίς αποκλεισμούς οικονομία», δίνεται ιδιαίτερη έμφαση στους θεματικούς στόχους

¹⁵ Οι στόχοι αυτοί αναφέρονται στο Άρθρο 9 της πρότασης της Επιτροπής για τον Οριζόντιο κανονισμό των Δ. Ταμείων COM (2011) 615 final

που αποβλέπουν στη ενίσχυση της γνώσης και της καινοτομίας, της επιχειρηματικότητας (και ιδίως των μικρομεσαίων επιχειρήσεων), στη μείωση των εκπομπών του διοξειδίου του άνθρακα και στην κοινωνική ένταξη και την καταπολέμηση της φτώχειας. Ο βαθμός της έμφασης που δίνει η Επιτροπή αποτυπώνεται με μεγάλη σαφήνεια στις προτάσεις της, με τη δέσμευση του σημαντικότερου ποσοστού των πόρων του ΕΤΠΑ για την εξυπηρέτηση της «έξυπνης και βιώσιμης» ανάπτυξης. Έτσι, τουλάχιστον **το 80% των πόρων του ΕΤΠΑ στις περισσότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες και στις περιφέρειες μετάβασης** θα πρέπει να διατίθεται στην ενίσχυση της **Έρευνας, Τεχνολογικής Ανάπτυξης και Καινοτομίας (Στόχος 1 ανωτέρω), της Ανταγωνιστικότητας των Μικρομεσαίων Επιχειρήσεων (Στόχος 2), και της Μετάβασης προς μια οικονομία με μειωμένη χρήση άνθρακα (Στόχος 4)**, με τον 4ο Στόχο να δέχεται τουλάχιστον το 20% των πόρων του ΕΤΠΑ.

Στις **λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες**, οι αντίστοιχοι στόχοι θα πρέπει να αντιπροσωπεύουν τουλάχιστον **το 50% των πόρων του ΕΤΠΑ** με τον 4ο στόχο να δέχεται τουλάχιστον το 6% των πόρων του. Για όσες περιφέρειες ανήκαν στην κατηγορία «σύγκλισης» (κατά κεφαλή ΑΕΠ<75%) στην περίοδο 2007-2013, και τώρα κατηγοριοποιούνται ως περιφέρειες σε μετάβαση ή περισσότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες (για Ελλάδα: Κρήτη, Πελοπόννησος, Βόρειο Αιγαίο, Θεσσαλία, Ιόνια Νησιά), τότε τουλάχιστον **το 60% των πόρων του ΕΤΠΑ** θα πρέπει να διατεθεί στους στόχους 1, 3 και 4.

Ως προς **το ΕΚΤ, ο θεματικός στόχος 9 (Κοινωνική ένταξη και καταπολέμηση της φτώχειας)** που συνδέεται με τη «χωρίς αποκλεισμούς» ανάπτυξη της ευρωπαϊκής οικονομίας, θα πρέπει να απορροφά το 20% των πόρων του, ενώ η συγκέντρωση της προσπάθειας του ΕΚΤ σε περιορισμένο αριθμό δράσεων θα διασφαλίζεται περαιτέρω με την επιλογή περιορισμού αριθμού δράσεων εντός των θεματικών στόχων.

Οι 11 αυτοί θεματικοί στόχοι εξειδικεύονται ακόμη περισσότερο στους Κανονισμούς του κάθε Ταμείου. Έτσι, ο κανονισμός του ΕΤΠΑ «αναλύει» τους 11 στόχους σε 32 ειδικότερες «επενδυτικές προτεραιότητες» δημιουργώντας με τον τρόπο αυτόν έναν δεσμευτικό κατάλογο «επιλέξιμων» τομέων δράσης. Ενδεικτικά, ο θεματικός στόχος 7 «Βιώσιμες μεταφορές και άρση προβλημάτων σε βασικές υποδομές δικτύων» περιλαμβάνει 4 επενδυτικές προτεραιότητες: α) τις επενδύσεις σε έργα των Διευρωπαϊκών Δικτύων, β) τη διασύνδεση δευτερογενών δικτύων μεταφορών με τα Διευρωπαϊκά Δίκτυα, γ) την ενίσχυση αστικών μεταφορών φιλικών προς το περιβάλλον και δ) την ενίσχυση του σιδηροδρομικού δικτύου.

Αντίστοιχα, ο κανονισμός του ΕΚΤ «αναλύει» τους 4 θεματικούς στόχους (8-11), τους οποίους πρέπει να ενισχύσει, σε 18 επενδυτικές προτεραιότητες, από τις οποίες τα κράτη μέλη, σε κάθε επιχειρησιακό πρόγραμμα θα πρέπει να επικεντρώνουν το 80% των κατανομών τους σε μόλις τέσσερις (για τις περισσότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες). Τα αντίστοιχα ποσοστά επικέντρωσης σε 4 προτεραιότητες είναι 70% για τις περιφέρειες μετάβασης και 60% για τις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες.

Η προσπάθεια της Ευρωπαϊκής Επιτροπής να επηρεάσει τις επιλογές των κρατών-μελών σχετικά με τη χρήση των πόρων των Διαρθρωτικών Ταμείων δεν είναι καινούρια. Και κατά την τρέχουσα περίοδο, τα κράτη-μέλη είχαν υποχρέωση να

δεσμεύσουν μέρος των πόρων που ελάμβαναν για τη χρηματοδότηση τομέων που είχαν σχέση με τη στρατηγική της Λισσαβόνας¹⁶.

Στις Στρατηγικές Κατευθυντήριες Γραμμές της Κοινότητας για τη Συνοχή¹⁷ που αποτέλεσαν το πλαίσιο αναφοράς για τα κράτη-μέλη για τη σύνταξη των Εθνικών Στρατηγικών Πλαισίων Αναφοράς (ΕΣΠΑ) αναφέρεται¹⁸ ότι: «Σύμφωνα με το ανανεωμένο θεματολόγιο της Λισσαβόνας, η πολιτική της συνοχής θα πρέπει να επικεντρωθεί περισσότερο στη γνώση, στην έρευνα και στην καινοτομία καθώς και στο ανθρώπινο κεφάλαιο. Κατά συνέπεια, η συνολική χρηματοδοτική προσπάθεια για την ενίσχυση αυτών των τομέων δράσης θα πρέπει να αυξηθεί σημαντικά, όπως απαιτείται από τις νέες διατάξεις για τη διάθεση πόρων για συγκεκριμένο σκοπό». Το δε άρθρο 9 (παρ. 3), του Οριζόντιου Κανονισμού για τα Διαρθρωτικά Ταμεία¹⁹ στο οποίο αναφέρεται αυτή η παράγραφος, καθορίζει ότι: «Στόχος της συγχρηματοδοτούμενης από τα Ταμεία συνδρομής είναι οι προτεραιότητες της ΕΕ για την προαγωγή της ανταγωνιστικότητας και τη δημιουργία θέσεων απασχόλησης, καθώς και η επίτευξη των στόχων των Ολοκληρωμένων Κατευθυντήριων Γραμμών για την Ανάπτυξη και την Απασχόληση (2005 έως 2008), όπως καθορίζονται με την απόφαση 2005/600/ΕΚ του Συμβουλίου. Για το σκοπό αυτό, η Επιτροπή και τα κράτη-μέλη εξασφαλίζουν, σύμφωνα με τις αντίστοιχες αρμοδιότητές τους, ότι το 60% των δαπανών για το στόχο «Σύγκλιση» και 75% των δαπανών για το στόχο «Περιφερειακή ανταγωνιστικότητα και απασχόληση» για όλα τα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης με τη σύνθεσή της πριν από την 1η Μαΐου 2004 διατίθενται για τις προαναφερθείσες προτεραιότητες. Οι στόχοι αυτοί, βασιζόμενοι στις κατηγορίες δαπανών του παραρτήματος IV, θα εφαρμοστούν ως μέσος όρος για το σύνολο της περιόδου προγραμματισμού. Με σκοπό να διασφαλισθεί ότι λαμβάνονται υπόψη οι ιδιαίτερες εθνικές συνθήκες, καθώς και οι προτεραιότητες που προσδιορίζονται στο εθνικό πρόγραμμα μεταρρύθμισης, η Επιτροπή και έκαστο των ενδιαφερομένων κρατών μελών δύναται να αποφασίζει τη συμπλήρωση, με ενδεδειγμένο τρόπο, τον κατάλογο των κατηγοριών του παραρτήματος IV.» Τέλος, το παράρτημα IV του Κανονισμού 1083/2006 προσδιορίζει καταρχήν (εφόσον μπορούν να συμπληρωθούν από τα κράτη-μέλη) 70 κατηγορίες δαπανών που ανταποκρίνονται στις υποχρεώσεις της παραγράφου 3 του άρθρου 9.

Οι παρούσες προτάσεις της Επιτροπής, συνιστούν συνεπώς μια συνέχεια της υφιστάμενης κατάστασης, αλλά προχωρούν σημαντικά περισσότερο τόσο στο θεματικό περιορισμό όσο και στο δεσμευτικό χαρακτήρα των θεματικών στόχων και μπορούν να δημιουργήσουν ένα αισθητά πιο δεσμευτικό πλαίσιο, ειδικότερα σε συνδυασμό με άλλες διατάξεις των προτεινόμενων Κανονισμών. Η πρόταση για τον κανονισμό του ΕΤΠΑγια παράδειγμα, καθιστά για τις περισσότερο αναπτυγμένες περιφέρειες ως μη επιλέξιμες για συγχρηματοδότηση ορισδήποτε επενδυτικές δαπάνες στους τομείς των μεταφορών, περιβάλλοντος και ΤΠΕ που προορίζονται για την παροχή βασικών υπηρεσιών στους πολίτες²⁰.

¹⁶ Η υποχρέωση αυτή είναι γνωστή με τον Αγγλικό όρο *earmarking*

¹⁷ Απόφαση του Συμβουλίου για τις Στρατηγικές Κατευθυντήριες Γραμμές της Κοινότητας για τη Συνοχή (2006/702/ΕΚ) - 6 Οκτωβρίου 2006

¹⁸ Άρθρο 1 του Παραρτήματος, Επίσημη Εφημερίδα της Ε.Ε. L 291/14 – 21/10/2006

¹⁹ Κανονισμός του Συμβουλίου 1083/2006 της 11/7/2006

²⁰ Άρθρο 3ε της πρότασης για τον κανονισμό ΕΤΠΑ - (COM (2011) 614 final).

Ο παρακάτω πίνακας συνοψίζει την κατανομή των πόρων ανά τύπο περιφέρειας, όπως αυτή προκύπτει από τους θεματικούς περιορισμούς (σε επίπεδο θεματικών στόχων) που περιέχονται στις προτάσεις της Επιτροπής.

Πίνακας 4.6. Κατανομή πόρων ανά τύπο περιφέρειας

Ταμείο	Δράσεις	Κάθε 100 ευρώ που παίρνει μια περιφέρεια			
		Λιγότερο ανεπτυγμένη	Μετάβασης (2/3) ²¹	Μετάβασης ²²	Περισσότερο Ανεπτυγμένη
ΕΚΤ	Καταπολέμηση φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού	5	8	8	10,4
	Άλλες δράσεις ΕΚΤ (απασχόληση, κατάρτιση-εκπαίδευση, υγεία)	20	32	32	41,6
	Σύνολο ΕΚΤ	25	40	40	52
ΕΤΠΑ	Ε&Τ, ανάπτυξη ΜΜΕ	33	24	36	28,8
	Οικονομία χαμηλής εκπομπής άνθρακα	4,5	12	12	9,6
	Αστική ανάπτυξη	3,75	3	3	2,4
	Άλλες δράσεις ΕΤΠΑ (μεταφορές περιβάλλον, ΤΠΕ, κλιματική αλλαγή, υγεία-πρόνοια, εκπαίδευση)	33,75	21	9	7,2
	Σύνολο ΕΤΠΑ	75	60	60	48
Σύνολο		100	100	100	100

Πηγή: Ευρ. Επιτροπή (2011), ίδια επεξεργασία

Όπως φαίνεται και στον πίνακα, οι αλλαγές που προτείνει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή μπορεί να οδηγήσουν σε αισθητό περιορισμό των βαθμών ελευθερίας που έχουν τα κράτη-μέλη στη διαμόρφωση και εφαρμογή της πολιτικής Συνοχής. Προφανώς, ο περιορισμός αυτός είναι μεγαλύτερος (και κρισιμότερος) για τα κράτη εκείνα για τα οποία οι πόροι των Διαρθρωτικών Ταμείων έχουν μετατραπεί στο βασικό τους χρηματοδοτικό εργαλείο ανάπτυξης, σε αντίθεση με τα κράτη για τα οποία οι πόροι αυτοί έχουν συμπληρωματικό μόνον χαρακτήρα.

Όπως ήδη έχει αναφερθεί, οι περιορισμοί για τις παρεμβάσεις που θα προτείνουν τα κράτη-μέλη προέρχονται από δύο διαφορετικούς παράγοντες και το συνδυασμό τους: α) την υποχρεωτική συμμετοχή του ΕΚΤ κατά ένα αυξημένο ποσοστό των συνολικών πόρων των Ταμείων και β) ως προς το ΕΤΠΑ, από την έμφαση σε 3 συγκεκριμένους θεματικούς στόχους από τους 11.

²¹ Μετάβασης 2/3: αναφέρεται στις περιφέρειες Κρήτης, Πελοποννήσου, Ιονίων Νήσων και Βορείου Αιγαίου, δηλαδή σε αυτές που εφαρμόζεται ο κανόνας των 2/3 της προηγούμενης (2007-2013) χρηματοδότησης. Ο διαχωρισμός γίνεται γιατί κατ'εξάιρεση αυτές οι περιφέρειες εφαρμόζουν διαφορετικές ποσοστώσεις στο ΕΤΠΑ από τις υπόλοιπες περιφέρειες μετάβασης.

²² Μετάβασης: αναφέρεται στις υπόλοιπες περιφέρειες μετάβασης, Στερεάς Ελλάδας και Δυτικής Μακεδονίας, οι οποίες ακολουθούν τις ποσοστώσεις στο ΕΤΠΑ των περισσότερο ανεπτυγμένων περιφερειών.

Και ως προς τους δύο αυτούς παράγοντες (δηλαδή, ως προς την κατανομή των πόρων του ΕΤΠΑ, και επειδή το ποσοστό του ΕΚΤ θα κυμαίνεται από 40 – 52% του συνόλου), οι περιορισμοί αφορούν κατά μείζονα λόγο στις περιφέρειες «μετάβασης» και τις «περισσότερο αναπτυγμένες». Έτσι, όπως αποτυπώνεται και στον πίνακα, μια περιφέρεια που ανήκει στην κατηγορία των «περισσότερο αναπτυγμένων» θα πρέπει να διαθέσει υποχρεωτικά το 52% των πόρων του επιχειρησιακού της προγράμματος σε δράσεις του ΕΚΤ, εκ των οποίων μάλιστα το 20% (ή 10,4% των συνολικών πόρων) θα πρέπει να κατευθυνθούν σε δράσεις για την καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού. Από το υπόλοιπο 48% των συνολικών πόρων του προγράμματος που θα μπορεί να χρηματοδοτηθεί από το ΕΤΠΑ, το 80% (δηλαδή το 38,4% των συνολικών πόρων) θα πρέπει να κατευθυνθεί στους 3 θεματικούς στόχους που έχουμε αναφέρει και το 5% (δηλαδή το 2,4% των συνολικών πόρων) σε δράσεις αστικής ανάπτυξης. Οι περιορισμοί αυτοί αφήνουν στη διακριτική ευχέρεια του κράτους-μέλους ή/και της περιφέρειας μόλις το 15% των πόρων του ΕΤΠΑ (ή το 7,2 των συνολικών πόρων), το οποίο μάλιστα θα πρέπει να κατευθυνθεί στους υπόλοιπους 7 θεματικούς στόχους, για τους οποίους ισχύουν πρόσθετοι περιορισμοί (όπως πχ η μη επιλεξιμότητα έργων υποδομών μεταφορών, περιβάλλοντος και ΤΠΕ για την εξυπηρέτηση βασικών αναγκών των πολιτών).

Το πλαίσιο αυτό γίνεται συγκριτικά λιγότερο δεσμευτικό όσο κινούμαστε στις κατηγορίες μετάβασης και στις λιγότερο αναπτυγμένες. Οι κατηγορίες μετάβασης έχουν περισσότερους πόρους του ΕΤΠΑ στη διάθεση τους (το 60% των συνολικών πόρων), αν και οι υπόλοιποι περιορισμοί παραμένουν οι ίδιοι, αφήνοντας κατ' αυτόν τον τρόπο το 9% των συνολικών πόρων ενός περιφερειακού επιχειρησιακού προγράμματος εκτός των τριών θεματικών Στόχων και της αστικής ανάπτυξης. Επίσης, σύμφωνα με την πρόταση της Επιτροπής για τον Κανονισμό του ΕΤΠΑ, για τις περιφέρειες μετάβασης και τις λιγότερο αναπτυγμένες, παραμένει επιλέξιμη η χρηματοδότηση υποδομών στους τομείς μεταφορών, περιβάλλοντος και ΤΠΕ. Οι περιφέρειες μετάβασης που ανήκαν στην κατηγορία «Σύγκλισης» κατά την προηγούμενη περίοδο, απολαμβάνουν σχετικά περισσότερους βαθμούς ελευθερίας στη διάθεση των πόρων των Ταμείων, δεδομένου ότι το 60% (και όχι το 80%) των πόρων του ΕΤΠΑ πρέπει να κατευθυνθεί στους 3 θεματικούς Στόχους, γεγονός που αφήνει διαθέσιμο το 21% των συνολικών πόρων ενός προγράμματος (εκτός των 3 στόχων και της αστικής ανάπτυξης). Τέλος, οι «λιγότερο αναπτυγμένες» περιφέρειες αφενός έχουν περισσότερους πόρους του ΕΤΠΑ στη διάθεση τους (δεδομένου ότι οι πόροι του ΕΚΤ θα πρέπει να είναι κατ' ελάχιστον το 25% του συνόλου), αφετέρου μπορούν να διαθέσουν τους μισούς από αυτούς (50%) σε θεματικούς στόχους εκτός των 3 Στόχων που έχει θέσει ως προτεραιότητα η Επιτροπή.

Όπως προκύπτει από τα ανωτέρω, για τις 8 ελληνικές περιφέρειες που θα βρεθούν πιθανότατα στις κατηγορίες μετάβασης και περισσότερο αναπτυγμένων περιφερειών, θα υπάρξουν σημαντικοί περιορισμοί στον καθορισμό προτεραιοτήτων/επιλέξιμων δράσεων. Θα μειωθεί αισθητά ο ρόλος του ΕΤΠΑ σε σχέση με την τρέχουσα περίοδο και ακόμη περισσότερο οι δυνατότητες χρηματοδότησης υποδομών. Αυτό, σε συνθήκες γενικευμένης ύφεσης (οι οποίες είναι πιθανό να υπάρχουν τουλάχιστον κατά τα πρώτα έτη εφαρμογής των νέων δράσεων) μπορεί να δράσει ανασταλτικά στην αναπτυξιακή προοπτική των

συγκεκριμένων περιφερειών, δεδομένης της ουσιαστικής έλλειψης εναλλακτικών πόρων από το αμιγώς εθνικό τμήμα του ΠΔΕ καθόλη την επόμενη προγραμματική περίοδο. Επιπρόσθετα, ορισμένες από τις ελληνικές περιφέρειες που είναι πιθανόν να ανήκουν στις δύο κατηγορίες εκτός Σύγκλισης (πχ η Περιφέρεια Νοτίου Αιγαίου) είναι αμφίβολο αν μπορούν να απορροφήσουν με τρόπο ουσιαστικό σημαντικούς πόρους από το ΕΚΤ, δεδομένου του μικρού πληθυσμού και της οικονομικής τους διάρθρωσης, ενώ αντίθετα μπορεί να έχουν ακόμη σημαντικές ανάγκες σε επίπεδο υποδομών. Κατά συνέπεια, θα πρέπει να διερευνηθεί η δυνατότητα εισαγωγής βαθμών ευελιξίας πιθανώς στο στάδιο διαπραγμάτευσης του «Συμφώνου Συνεργασίας» μεταξύ των εθνικών/περιφερειακών αρχών και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

Παρότι είναι εν μέρει κατανοητή η οπτική γωνία της Επιτροπής για την προσπάθεια συντονισμού και συγκέντρωσης όσο μεγαλύτερου ποσοστού των διαθέσιμων Κοινοτικών πόρων στην επίτευξη μιας ενιαίας στρατηγικής (όπως είναι η στρατηγική για την Ευρώπη 2020), αυτό δεν σημαίνει αυτόματα ότι η προσέγγιση αυτή είναι το ίδιο αποτελεσματική για το σύνολο των κρατών –και ακόμη περισσότερο- των περιφερειών της ΕΕ.

Η αποτελεσματικότητα των διαφόρων τύπων παρεμβάσεων των Διαρθρωτικών Ταμείων συναρτάται με το επίπεδο ανάπτυξης των περιφερειών αλλά και με τις πιθανές ιδιαιτερότητες των περιφερειών (γεωγραφική μορφολογία, οικονομική διάρθρωση κ.ο.κ). Η έμφαση που δίνει η Επιτροπή σε άυλες δράσεις για την καταπολέμηση της ανεργίας και την ενίσχυση της απασχόλησης (μέσω της ενίσχυσης του ρόλου του ΕΚΤ), καθώς και σε δράσεις για την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας των επιχειρήσεων και της καινοτομίας μπορεί να έχει ιδιαίτερη σημασία για χώρες (και περιφέρειες) αναπτυγμένες που έχουν αντιμετωπίσει τις βασικές τους ελλείψεις σε υποδομές και που βρίσκονται αντιμέτωπες με οικονομικές-κλαδικές αναδιαρθρώσεις του επιχειρηματικού τους ιστού.

Για τις περιπτώσεις όμως περιφερειών που εμφανίζουν υστέρηση στο επίπεδο των υποδομών τους (τόσο ως προς την πιθανή έλλειψη υποδομών ή την ανάγκη βελτίωσης και εκσυγχρονισμού των) η επιβολή άνωθεν συγκεκριμένων θεματικών στόχων προσανατολισμένων στην ενίσχυση της οικονομίας της γνώσης και της έρευνας ή της καινοτόμου επιχειρηματικότητας, μπορεί να αποδειχθεί λιγότερο αποτελεσματική στο να δημιουργήσει τις κατάλληλες προϋποθέσεις για προσέλκυση επενδύσεων και οικονομική ανάπτυξη. Επιπλέον, ειδικότερα λαμβανομένης υπόψη της τρέχουσας οικονομικής συγκυρίας, περιφέρειες που βρίσκονται αντιμέτωπες με οξεία οικονομική ύφεση θα πρέπει πιθανώς να μπορούν να χρησιμοποιήσουν τους πόρους των Ταμείων για δημόσιες και ιδιωτικές επενδύσεις με στόχο τη σχετικά άμεση οικονομική ανάπτυξη και όχι να πρέπει να δεσμεύσουν σημαντικό τμήμα των Διαρθρωτικών Ταμείων για δράσεις σημαντικές μεν, αλλά των οποίων οι επιπτώσεις θα γίνουν αισθητές σε σημαντικό βάθος χρόνου.

Σε κάθε περίπτωση, θα πρέπει να εναπόκειται σε μεγάλο βαθμό στις εθνικές και περιφερειακές αρχές να καθορίσουν τις αναπτυξιακές τους προτεραιότητες – φυσικά σε στενή συνεργασία με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή- και όχι να υπάρχει ένας αυστηρός καθορισμός άνωθεν (top down) των επιλέξιμων τομέων δράσης, οι οποίες μάλιστα να επιβάλλονται εξίσου σε πολύ διαφορετικές περιπτώσεις.

Πιθανώς οι διαδικασίες που προβλέπονταν σε προγενέστερες περιόδους των Διαρθρωτικών Ταμείων (με την υποβολή από τα κράτη-μέλη των εθνικών σχεδίων ανάπτυξης, και τη μετέπειτα διαπραγματεύση τους με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, για τον καθορισμό των «Συμφώνων Συνεργασίας») να επιτρέπουν τη διαφοροποιημένη εξέταση και αξιολόγηση των αναγκών και προτεραιοτήτων κάθε κράτους-μέλους χωριστά, δίνοντας παράλληλα στην Επιτροπή τη δυνατότητα να επηρεάσει τον καθορισμό των κοινών προτεραιοτήτων προς την κατεύθυνση της «Ευρώπης 2020».

4.5. Δύο διακριτές μορφές αιρεσιμότητας

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, στις προτάσεις της για τα Διαρθρωτικά Ταμεία για την επόμενη περίοδο, επιχειρεί να μεταβάλει δραστικά το πλαίσιο χρηματοδότησης των κρατών-μελών και να το συνδέσει αφενός με την έγκαιρη ολοκλήρωση ορισμένων προϋποθέσεων κανονιστικού και θεσμικού χαρακτήρα και αφετέρου με την πρόοδο της δημοσιονομικής και μακροοικονομικής προσαρμογής των κρατών-μελών (αιρεσιμότητα). Θέτει συνεπώς δύο «αιρέσεις» (conditionalities) για την εφαρμογή και την ομαλή ροή των χρηματοδοτήσεων από τα Διαρθρωτικά Ταμεία²³. Μέχρι και την παρούσα προγραμματική περίοδο, δεν υπήρχε κάποια διάταξη που να αναφέρεται στην εκπλήρωση προϋποθέσεων για την έναρξη εφαρμογής των επιχειρησιακών προγραμμάτων που περιλαμβάνονταν στα Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης και στο ΕΣΠΑ (ex-ante conditionality), ενώ πρόβλεψη αιρεσιμότητας σε σχέση με τις μακρο-οικονομικές επιδόσεις των κρατών-μελών υπήρχε μόνον ως προς το Ταμείο Συνοχής²⁴, η οποία μάλιστα στην πράξη εφαρμόστηκε μία και μόνη φορά μέχρι σήμερα, τον Φεβρουάριο του 2012, στην περίπτωση της Ουγγαρίας.

- *Εκ των προτέρων αιρεσιμότητα (ex-ante conditionality)*

Στο άρθρο 17 της πρότασης της Επιτροπής για τον Κανονισμό των Διαρθρωτικών Ταμείων²⁵, η Επιτροπή συνδέει ρητά την έναρξη της εφαρμογής των επιχειρησιακών προγραμμάτων με την εκπλήρωση προϋποθέσεων ανά Διαρθρωτικό Ταμείο, είτε κατά την έγκριση των σχετικών επιχειρησιακών προγραμμάτων είτε το αργότερο μέχρι τις 31/12/2016. Σε αντίθετη περίπτωση, η Επιτροπή έχει την ευχέρεια να διακόψει τις σχετικές χρηματοδοτήσεις μέχρι την εκπλήρωση των αντίστοιχων προϋποθέσεων. Στο παράρτημα IV της ίδιας πρότασης, η Επιτροπή αναφέρει 40 περίπου προϋποθέσεις (κατανεμημένες ανά θεματικό στόχο και Ταμείο) κυρίως κανονιστικού και θεσμικού χαρακτήρα, που θα πρέπει να έχουν εκπληρώσει τα κράτη-μέλη (ή να βρίσκονται σε διαδικασία εκπλήρωσης τους). Ενδεικτικά, εδώ αναφέρουμε ορισμένες προϋποθέσεις σχετικά με:

α) Τον Στόχο 1 - Έρευνα, τεχνολογική ανάπτυξη και καινοτομία: απαιτείται η ύπαρξη διαμορφωμένης εθνικής ή περιφερειακής στρατηγικής για έρευνα, καινοτομία και την «έξυπνη εξειδίκευση» των περιφερειών, σε συνάφεια με τα Εθνικά Προγράμματα Μεταρρυθμίσεων που να προωθεί τη μόχλευση ιδιωτικών

²³ Υπενθυμίζεται ότι οι διατάξεις για τις δύο μορφές αιρεσιμότητας αφορούν και στα πέντε Ταμεία (ΕΤΠΑ, ΕΚΤ, Συνοχής, Αγροτικής Ανάπτυξης και Αλιείας).

²⁴ Υπενθυμίζεται ότι το Ταμείο Συνοχής ιδρύθηκε με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ (1992), και οι χρηματοδοτήσεις από αυτό συνδέθηκαν με την πρόοδο των κρατών-μελών προς την σύγκλιση των μακρο-οικονομικών δεικτών στο πλαίσιο εφαρμογής της Ο.Ν.Ε.

²⁵ COM (2011) 615 final.

πόρων στους τομείς αυτούς και που να συνάδει με τα χαρακτηριστικά επιτυχημένων εθνικών ή/και περιφερειακών συστημάτων καινοτομίας.

β) Τον Στόχο 3 - Ανταγωνιστικότητα Μικρομεσαίων Επιχειρήσεων (ΜΜΕ): απαιτείται η λήψη συγκεκριμένων μέτρων για την εφαρμογή της “Small Business Act” και τη στήριξη στις μικρές επιχειρήσεις (πχ τη δυνατότητα ίδρυσης νέων επιχειρήσεων σε 3 ημέρες και με κόστος 100 ευρώ, τη λήψη μέτρων που να επιτρέπουν την έναρξη λειτουργίας των επιχειρήσεων εντός 3 μηνών κλπ.), η ενσωμάτωση της Κοινοτικής Οδηγίας (2011/7/EU) για την καταπολέμηση των καθυστερήσεων στις πληρωμές προς επιχειρήσεις κ.ο.κ.

γ) Τον Στόχο 4 - Μετάβαση προς μια οικονομία με μειωμένη χρήση άνθρακα : απαιτείται η ενσωμάτωση στο Εθνικό Δίκαιο μιας σειράς Οδηγιών που αναφέρονται στην εξοικονόμηση ενέργειας, στην προώθηση των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας κ.ο.κ.

δ) Τον Στόχο 8 - Απασχόληση και υποστήριξη της κινητικότητας του εργατικού δυναμικού: απαιτείται η διαμόρφωση πολιτικών για την αγορά εργασίας, σύμφωνα με τις Κοινοτικές Κατευθυντήριες Γραμμές για την Απασχόληση, η διαμόρφωση στρατηγικής για την αυτό-απασχόληση και την επιχειρηματικότητα σύμφωνα με τη “Small Business Act”, ο εκσυγχρονισμός των θεσμών στην αγορά εργασίας σύμφωνα με Κοινοτικές Κατευθυντήριες Γραμμές για την Απασχόληση κ.ο.κ.

Η υιοθέτηση των προτάσεων της Επιτροπής ως προς την εισαγωγή προϋποθέσεων για την έναρξη εφαρμογής των Διαρθρωτικών προγραμμάτων, θα δημιουργήσει ένα αρκετά πιο σύνθετο περιβάλλον στις εθνικές και περιφερειακές διοικήσεις για την προετοιμασία της επόμενης προγραμματικής περιόδου.

- *Μακρο-οικονομική αιρεσιμότητα*

Στο άρθρο 21 της πρότασής της, η Επιτροπή δημιουργεί στενή σύνδεση των χρηματοδοτήσεων από τα Διαρθρωτικά Ταμεία με τη δημοσιονομική και μακρο-οικονομική προσαρμογή των κρατών-μελών. Σύμφωνα με όσα προβλέπονται στο άρθρο αυτό, η Επιτροπή μπορεί να ζητήσει από τα κράτη-μέλη, για τα οποία υπάρχει σύσταση του Συμβουλίου για υπερβολικό έλλειμμα ή χρέος (Άρθρο 126 (7)) ή που βρίσκονται σε καθεστώς ενίσχυσης από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Χρηματοοικονομικής Σταθερότητας (EFSF) ή/και τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας (ESM), ή από τον αντίστοιχο κανονισμό του Συμβουλίου για χώρες εκτός Ευρωζώνης²⁶, να τροποποιήσουν τη Σύμβαση Εταιρικής Σχέσης (ΣΕΣ) και τα επιχειρησιακά τους προγράμματα ώστε να συμβάλλουν στη μακρο-οικονομική προσαρμογή τους. Σε αντίθετη περίπτωση, η Επιτροπή μπορεί να αναστείλει την πληρωμή μέρους ή και του συνόλου των πόρων για τα επιχειρησιακά προγράμματα.

Ειδικότερα για χώρες που βρίσκονται υπό καθεστώς ενίσχυσης από τον EFSF και τον ESM, η Επιτροπή μπορεί επιπρόσθετα, χωρίς προηγούμενη πρόταση του κράτους-μέλους, να μεταβάλλει τη Σύμβαση Εταιρικής Σχέσης και να εμπλακεί άμεσα στην εφαρμογή και διαχείριση της²⁷.

²⁶ Κανονισμός (ΕC) 332/2002

²⁷ Η Παράγραφος 4 του Άρθρου 21 της πρότασης της Επιτροπής (COM (2011) 615 final αναφέρει: «Κατά παρέκκλιση από την παράγραφο 1, όταν διατίθεται σε ένα κράτος-μέλος οικονομική ενίσχυση σύμφωνα με την παράγραφο 1, στοιχείο δ) και συνδέεται με πρόγραμμα προσαρμογής, η Επιτροπή δύναται χωρίς πρόταση από το κράτος-μέλος να τροποποιήσει τη σύμβαση εταιρικής σχέσης και τα

Επίσης, η Επιτροπή θα αναστέλλει την καταβολή πόρων των Διαρθρωτικών Ταμείων μετά από σχετικές αποφάσεις του Συμβουλίου, μετά από δική της εκτίμηση σχετικά με την ελλιπή πρόοδο του προγράμματος προσαρμογής καθώς και μετά από σχετική εισήγηση του Δ.Σ. του ESM το οποίο δεν θα εγκρίνει την εκταμίευση πόρων από αυτό²⁸.

Η αιτιολογία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη στενή σύνδεση της πολιτικής Συνοχής με την ευρύτερη μακροοικονομική πολιτική των κρατών-μελών είναι «η διασφάλιση του ότι η αποτελεσματικότητα της πολιτικής Συνοχής δεν θα υπονομεύεται από ασθενείς μακρο-δημοσιονομικές πολιτικές»²⁹. Εντούτοις, δημιουργούνται ορισμένα ερωτήματα ως προς τη λογική και την πιθανή αποτελεσματικότητα τέτοιων διατάξεων:

- Η πολιτική Συνοχής διαμορφώνεται σε επίπεδο περιφερειών (NUTS II) και όχι σε επίπεδο κρατών. Κατά συνέπεια, είναι πιθανό να πληγούν από αυτές τις διατάξεις περιφέρειες οι οποίες όμως δεν συμμετέχουν παρά ελάχιστα στον καθορισμό και την εφαρμογή των κεντρικών δημοσιονομικών και μακροοικονομικών επιλογών. Στο σημείο αυτό θα πρέπει να γίνει και η διάκριση μεταξύ περιφερειών που απολαμβάνουν σημαντικής αυτονομίας (για παράδειγμα ορισμένες περιφέρειες της Ισπανίας) και άλλων των οποίων η αυτονομία –άρα και η ευθύνη- σε θέματα δημοσιονομικών πολιτικών είναι εξαιρετικά περιορισμένη (για παράδειγμα, οι ελληνικές περιφέρειες).
- Όπως έχει καταστήσει απολύτως σαφές η πρόσφατη χρηματοπιστωτική κρίση του 2008 που μετεξελίχθηκε σε δημοσιονομική κρίση για το σύνολο σχεδόν των χωρών της Ευρωζώνης, οι αιτίες που μπορούν να δημιουργήσουν σημαντικά δημοσιονομικά προβλήματα είναι ποικίλες και κατά κανόνα ξένες προς την Πολιτική Συνοχής (για παράδειγμα, οι περιπτώσεις της Ιρλανδίας και της Ελλάδας που βρίσκονται και οι δύο αντιμέτωπες με σοβαρά δημοσιονομικά προβλήματα, έχουν πολύ διαφορετικές αιτίες). Συνεπώς, είναι εξαιρετικά δύσκολο να τεκμηριώσει κάποιος τη συσχέτιση μεταξύ δύο πολιτικών που επηρεάζονται από πολλούς και διαφορετικούς παράγοντες και να θέσει συνθήκες αιρεσιμότητας ανάμεσά τους.
- Με τις προτάσεις της Επιτροπής είναι δυνατόν να δημιουργηθούν δύο κατηγορίες περιφερειών/χωρών εντός της πολιτικής Συνοχής. Αυτές που έχουν προσφύγει στο μηχανισμό στήριξης (EFSF και ESM) και για τις οποίες η διακριτική ευχέρεια της Επιτροπής στη εφαρμογή της αιρεσιμότητας είναι αισθητά αυξημένη και αυτές που είναι εκτός μηχανισμών στήριξης και για τις οποίες η εφαρμογή των διατάξεων της μακροοικονομικής αιρεσιμότητας απαιτεί πιο συλλογικές διαδικασίες (απόφαση του Συμβουλίου κ.ο.κ). Μια τέτοια διάκριση θέτει θέμα ίσης μεταχείρισης και ισότιμης εφαρμογής μιας

προγράμματα με σκοπό να μεγιστοποιήσει τον αντίκτυπο στην ανάπτυξη και την ανταγωνιστικότητα από τα διαθέσιμα Ταμεία του ΚΣΠ. Για να εξασφαλιστεί η αποτελεσματική εφαρμογή της σύμβασης εταιρικής σχέσης και των σχετικών προγραμμάτων, η Επιτροπή εμπλέκεται στη διαχείρισή τους, όπως αναλύεται στο πρόγραμμα προσαρμογής ή το μνημόνιο κατανόησης που υπογράφει με το οικείο κράτος μέλος.»

²⁸ Παράγραφος 6 του Άρθρου 21 της πρότασης της Επιτροπής (COM (2011) 615 final).

²⁹ «A Budget for Europe 2020 – Part II: Policy fiches” COM (2011) 500 final part II, σελ. 26.

Κοινοτικής πολιτικής που αποτελεί έναν από τους βασικούς πυλώνες του Ευρωπαϊκού οικοδομήματος.

- Η επιβολή ποινών (γιατί αυτό σημαίνει στην πράξη η αιρεσιμότητα σε σχέση με τις μακρο-δημοσιονομικές πολιτικές), στις περιπτώσεις που η δημοσιονομική εξυγίανση δεν προχωρά με τους επιθυμητούς ρυθμούς, εδράζεται σε μια συγκεκριμένη οικονομική προσέγγιση (την οποία εκφράζει η παρούσα πολιτική συγκυρία), η οποία όμως δεν αποδεικνύεται πάντοτε αποτελεσματική. Αντίθετα, σε περιπτώσεις όπου η δημοσιονομική προσαρμογή των κρατών δυσχεραίνεται σημαντικά λόγω εκτεταμένης ύφεσης, η πρόσθετη αφαίρεση πόρων από δημόσιες και ιδιωτικές επενδύσεις είναι πιθανόν να επιδεινώσει αντί να βελτιώσει το πρόβλημα, ιδίως σε περιπτώσεις όπου εκ των πραγμάτων οι πόροι των Διαρθρωτικών Ταμείων είναι και οι μόνοι διαθέσιμοι για προγράμματα δημοσίων επενδύσεων και τη στήριξη των ιδιωτικών. Υπάρχει ισχυρός αντίλογος σε επιστημονικό επίπεδο για αυτές τις προσεγγίσεις, που υποστηρίζει ότι μόνον με την αύξηση της ενεργού ζήτησης μέσω της αύξησης των δημοσίων (και ακολούθως και των ιδιωτικών) επενδύσεων μπορεί να επέλθει ουσιαστική οικονομική ανάπτυξη και βιώσιμη εξυγίανση των δημοσιονομικών μεγεθών των κρατών.

Η πρόσφατη ελληνική εμπειρία είναι πολύ ενδεικτική της κατάστασης αυτής, και η στάση της Επιτροπής έρχεται σε αντίθεση με τις ίδιες τις προτάσεις της: Η δημοσιονομική προσαρμογή, που επιχειρεί η Ελλάδα σε συμφωνία με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή στο πλαίσιο του Μνημονίου, περιλαμβάνει δραστική περιστολή δαπανών και σημαντική μείωση στο Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων, που έχει οδηγήσει σε συνεχή ύφεση για τέσσερα συνεχή έτη. Ως βασικό εργαλείο για την έξοδο από την ύφεση χρησιμοποιείται η επιτάχυνση της εφαρμογής του ΕΣΠΑ και για τον σκοπό αυτόν συστάθηκε ειδική ομάδα δράσης (Task Force) από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Αναγνωρίζεται συνεπώς έμπρακτα η συμβολή των πόρων των Διαρθρωτικών Ταμείων στην έξοδο από την ύφεση (και δια αυτής και στη δημοσιονομική προσαρμογή) και **επιδιώκεται με κοινές δράσεις η επιτάχυνση εισροών και όχι η μείωση τους**. Είναι, συνεπώς, παράδοξο η Ευρωπαϊκή Επιτροπή να προτείνει κάτι που έρχεται σε ευθεία αντίθεση με την πρακτική που σήμερα εφαρμόζει η ίδια. Είναι πιθανό η αιρεσιμότητα να δημιουργήσει πολύ περισσότερα προβλήματα από όσα καλείται να επιλύσει.

4.6. Προτεινόμενες μεταβολές στον τρόπο εφαρμογής

Ως προς τα βασικά στάδια και μηχανισμούς εφαρμογής, η Επιτροπή δεν προτείνει σημαντικές μεταβολές. Τα στάδια εφαρμογής της πολιτικής παραμένουν τρία, όπως και στην τρέχουσα περίοδο, με διαφορετικές ονομασίες, περισσότερο συμβολικού χαρακτήρα:

1. Το Κοινοτικό Στρατηγικό Πλαίσιο – ΚΣΠ (αντικαθιστά ουσιαστικά τις Κοινοτικές Κατευθυντήριες Γραμμές της τρέχουσας περιόδου) είναι το βασικό στρατηγικό κείμενο αναφοράς που θα χρησιμεύσει για την εκπόνηση των Συμβάσεων Εταιρικής Σχέσης και των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων. Αρμόδια για την εκπόνηση του είναι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, και το περιεχόμενό του θα αποσκοπεί στο να παρέχει εφαρμοσμένες κατευθύνσεις σχετικά με τους θεματικούς στόχους και τις άλλες προτεραιότητες της Επιτροπής.

2. Οι Συμβάσεις Εταιρικής Σχέσης – ΣΕΣ (αντικαθιστούν τα Εθνικά Στρατηγικά Πλαίσια Αναφοράς) είναι τα κείμενα-πλαίσια που θα διέπουν τις δράσεις των Διαρθρωτικών Ταμείων για την επόμενη προγραμματική περίοδο. Θα εκπονούνται από τα κράτη-μέλη (με τη συμμετοχή των διαφόρων εταίρων στο πλαίσιο της πολύ-επίπεδης διακυβέρνησης) και θα εγκρίνονται από την Επιτροπή³⁰.
3. Τα Επιχειρησιακά Προγράμματα – ΕΠ παραμένουν ο βασικός μηχανισμός εφαρμογής των δράσεων των Διαρθρωτικών Πολιτικών και εξειδικεύουν τις στρατηγικές προτεραιότητες, στόχους και δράσεις των ΣΕΣ.

Εντός των σταδίων αυτών, όμως η Επιτροπή προτείνει αρκετές μεταβολές στην εφαρμογή των Διαρθρωτικών πολιτικών.

- *Έμφαση σε ολοκληρωμένες παρεμβάσεις*

Ορισμένες φαίνεται να κινούνται προς την ενίσχυση ολοκληρωμένων παρεμβάσεων σε χωρικές ενότητες και να είναι ουδέτερες ως προς τις πιθανές οικονομικές επιπτώσεις τους. Καταρχήν, προτείνεται η **ουσιαστική επανένταξη των Ταμείων για την Ανάπτυξη της Υπαίθρου και για την Αλιεία και Ναυτιλία στο πλαίσιο δράσης των Διαρθρωτικών Ταμείων**. Με την ένταξη τους στο ΚΣΠ και στις ΣΕΣ επιδιώκεται ο καλύτερος συντονισμός τους με τα υπόλοιπα Ταμεία και η απλοποίηση των διαδικασιών εφαρμογής. Παράλληλα, με τον τρόπο αυτόν, οι πόροι και των Ταμείων αυτών θα υπαχθούν στο καθεστώς της «αιρεσιμότητας».

Μετά από το επταετές διάλλειμα της τρέχουσας περιόδου, η Επιτροπή προτείνει την **επανεισαγωγή των πολυταμειακών επιχειρησιακών προγραμμάτων**, αποσκοπώντας στη βελτίωση της δυνατότητας σχεδιασμού ολοκληρωμένων δράσεων με τη συνδρομή περισσότερων Ταμείων. Τα πολυταμειακά επιχειρησιακά προγράμματα όμως θα υπόκεινται σε αρκετούς περιορισμούς. Ο πρώτος αφορά στην υποχρεωτική συμμετοχή του ΕΚΤ στα ΠΕΠ στα ποσοστά που αναφέρθηκαν σε προηγούμενη ενότητα, και ο δεύτερος αφορά στο μονοταμειακό χαρακτήρα των αξόνων προτεραιότητας εντός ενός ΕΠ, σε συνδυασμό με την υποχρέωση αντιστοίχισης αξόνων προτεραιότητας και θεματικών στόχων. Ως αντιστάθμισμα σε αυτούς τους περιορισμούς, οι κανονισμοί των Ταμείων προβλέπεται να παρέχουν διευρυμένο πεδίο δράσης σε κάθε Ταμείο σε σχέση με την υφιστάμενη περίοδο. Η επιστροφή σε πολυταμειακά ΕΠ αναμένεται να ενισχύσει τον ολοκληρωμένο σχεδιασμό των δράσεων των ΕΠ, αλλά είναι πιθανό να δημιουργήσει κάποια προβλήματα κατά τη διάρκεια εφαρμογής των επιχειρησιακών προγραμμάτων (ιδίως κατά τα πρώτα έτη). Τα περισσότερα προβλήματα είναι πιθανόν να τα αντιμετωπίσουν οι 12 χώρες της τελευταίας διεύρυνσης, οι οποίες δεν έχουν εμπειρία στη διαχείριση πολυταμειακών προγραμμάτων, ενώ η Ελλάδα, θεωρητικά τουλάχιστον, δεν θα πρέπει να αντιμετωπίσει ιδιαίτερα θέματα δεδομένου ότι οι πρώτες τρεις προγραμματικές περίοδοι (Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης 1-3) προέβλεπαν πολυταμειακά επιχειρησιακά προγράμματα.

Τέλος, εντός των ΕΠ η Επιτροπή προωθεί στις προτάσεις της³¹ **παρεμβάσεις τύπου Leader (local development)**, με στόχο την εφαρμογή ολοκληρωμένης αναπτυξιακής

³⁰ Άρθρα 5, και 13-15 της πρότασης της Επιτροπής (COM (2011) 615 final).

³¹ Άρθρα 28-31 της Πρότασης για τον Κανονισμό των Διαρθρωτικών Ταμείων COM (2011) 615 final.

στρατηγικής και παρεμβάσεων σε χωρικά επίπεδα μικρότερα της Περιφέρειας (Nuts II), με την ενεργό συμμετοχή των τοπικών δημοσίων και ιδιωτικών φορέων.

- *Νέα χρηματοδοτικά εργαλεία*

Εκτός των μεταβολών που αναφέρθηκαν ανωτέρω, **η Επιτροπή προτείνει την επέκταση της χρηματοδότησης μέσω νέων χρηματοδοτικών εργαλείων**. Η χρήση καινοτόμων χρηματοδοτικών εργαλείων που συνδυάζουν δημόσιους και ιδιωτικούς πόρους ξεκίνησε στην παρούσα προγραμματική περίοδο, κατά κύριο λόγο με τα σχήματα Jessica και Jeremie για τη χρηματοδότηση προγραμμάτων αστικών αναπλάσεων (Jessica) και την ενίσχυση μικρομεσαίων επιχειρήσεων (Jeremie). Η λογική για την υιοθέτηση τέτοιων μεθόδων στηρίζεται στις δυνατότητες μόχλευσης των πόρων των Διαρθρωτικών Ταμείων (οι οποίοι χρησιμοποιούνται για την προσέλκυση πρόσθετων πόρων είτε από την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Επενδύσεων είτε από ιδιωτικούς χρηματοδοτικούς φορείς) και στη δυνατότητα ανανέωσης των πόρων για μεγαλύτερο χρονικό διάστημα (revolving funds).

Στο βαθμό που τα εργαλεία αυτά πράγματι προσελκύουν πρόσθετα ιδιωτικά κεφάλαια σε συγκεκριμένες δράσεις αναπτυξιακού χαρακτήρα, η περαιτέρω εφαρμογή τους μπορεί να ενισχύσει τους συνολικούς πόρους (ιδιωτικούς και δημόσιους) που διατίθενται για τη Συνοχή και να έχει θετικές μακροχρόνιες επιπτώσεις.

Υπάρχει όμως η πιθανότητα, η εκτεταμένη χρήση τους να οδηγήσει σταδιακά στη δέσμευση ολοένα και περισσότερων Κοινοτικών πόρων σε τέτοιες δράσεις, με επακόλουθο τη σταδιακή υποκατάσταση των επιχορηγήσεων ως βασικού μηχανισμού χρηματοδότησης των Διαρθρωτικών Ταμείων από τα εργαλεία αυτά και, κατά συνέπεια, τη δημιουργία ενός πλαισίου ενισχύσεων που να κυριαρχείται από δανειακές μορφές χρηματοδότησης και όχι από δημόσια (ευρωπαϊκή) ενίσχυση. Με δεδομένο ότι η πολιτική Συνοχής αποτελεί ουσιαστικά το βασικότερο μηχανισμό αναδιανομής δημόσιων πόρων από τις περισσότερες στις λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες της Ένωσης, μια πιθανή σταδιακή μετατροπή των ενισχύσεων αυτών σε δάνεια από τον ευρύτερο χρηματοπιστωτικό τομέα μπορεί να οδηγήσει στην εξασθένηση του δημόσιου (και πολιτικού) χαρακτήρα τους.

Επιπρόσθετα, η επιλογή των τομέων στους οποίους θα εφαρμόζονται αυτού του είδους οι χρηματοδοτήσεις θέλει εκτεταμένη ανάλυση ώστε να διασφαλιστεί ότι θα συνεχίσουν να χρηματοδοτούνται επαρκώς τομείς που δεν προσελκύουν ιδιωτική χρηματοδότηση (πχ υποδομές Δημόσιας Υγείας, βασικές τηλεπικοινωνιακές υποδομές κ.ο.κ) ή που δεν παράγουν έσοδα. Είναι σημαντικό επίσης να αποτυπωθεί στις λεπτομέρειές του και να αξιολογηθεί ο τρόπος εφαρμογής μέχρι τον τελικό ωφελούμενο (πχ για την περίπτωση των μικρομεσαίων επιχειρήσεων), επειδή στα τελικά στάδια εφαρμογής μπορεί να προκύπτουν προβλήματα που δεν εμφανίζονται κατ' ανάγκη στο στάδιο του σχεδιασμού.

Για παράδειγμα, οι δράσεις τύπου Jeremie στην Ελλάδα εφαρμόζονται μέσω ενδιάμεσων φορέων (ελληνικές τράπεζες), οι οποίοι λόγω της οικονομικής συγκυρίας αντιμετωπίζουν έντονα προβλήματα ρευστότητας και θέτουν προϋποθέσεις συμμετοχής για τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις που δεν διευκολύνουν τις τελευταίες. Οι τράπεζες ζητούν πολύ ισχυρές εμπράγματα εξασφαλίσεις από τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις και τους επιχειρηματίες για να τους δώσουν πρόσβαση

στα κεφάλαια μέσω Jeremie, εξασφαλίσεις που κατά κανόνα δεν υπάρχουν, δεδομένου ότι για τη μεγάλη πλειονότητα των επιχειρήσεων αυτές έχουν ήδη δοθεί προς κάλυψη προηγούμενων κεφαλαίων κίνησης.

Κατά συνέπεια, είναι σκόπιμο να υπάρξει μια συνολική και σε βάθος αξιολόγηση των μηχανισμών αυτών, πριν να προχωρήσει η εκτεταμένη χρήση τους. Για την Ελλάδα, θα πρέπει να συνεκτιμηθεί η δυνατότητα του ελληνικού χρηματοπιστωτικού συστήματος να συνεισφέρει στη λειτουργία τέτοιων μηχανισμών υπό τις παρούσες συνθήκες και υπό το πρίσμα των προσεχών εξελίξεων στα θέματα της ανακεφαλαιοποίησης λόγω της εφαρμογής του PSI.

Έμφαση στην επίτευξη στόχων - σύνδεση της χρηματοδότησης με την αποτελεσματικότητα.

Εκτός από τη σύνδεση της έναρξης χρηματοδότησης των προγραμμάτων με την εκπλήρωση συγκεκριμένων προϋποθέσεων (*εκ των προτέρων αιρεσιμότητα*) που παρουσιάστηκε στην προηγούμενη ενότητα, η Επιτροπή προτείνει επιπλέον τη σύνδεση των ροών χρηματοδότησης με **την επίτευξη στόχων** και τη δημιουργία **«αποθεματικού καλών επιδόσεων»** ίσου με το 5% των πόρων των Ταμείων. Για την καλύτερη δυνατότητα αποτίμησης της εφαρμογής των επιχειρησιακών προγραμμάτων, θεσπίζει ένα εντονότερο σύστημα αξιολόγησης που θα περιλαμβάνει τον καθορισμό και συστηματική παρακολούθηση χρηματοδοτικών δεικτών (πχ απορροφητικότητα πόρων), δεικτών εκροών και αποτελεσμάτων. Στην πρότασή της, η Επιτροπή εισηγείται δύο ενδιάμεσες αξιολογήσεις της εφαρμογής των ΣΕΣ το 2017 και το 2019, βάσει των οποίων θα κατανεμηθεί το αποθεματικό αυτό στα επιχειρησιακά προγράμματα που επιτυγχάνουν τους στόχους τους.

Η εισαγωγή ανάλογων κανόνων χρηματοδότησης θα δημιουργήσει ένα πλαίσιο εφαρμογής περισσότερο δεσμευτικό από το υφιστάμενο αλλά είναι δύσκολο να επιχειρηματολογήσει κάποιος υπέρ της αντίθετης κατεύθυνσης. Είναι προφανές ότι έχουν σημασία οι συγκεκριμένοι στόχοι που θα τεθούν κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων για τη σύνταξη της «Σύμβασης Εταιρικής Σχέσης» και των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων, καθώς και η πρόβλεψη κάποιων βαθμών ελευθερίας για έκτακτες συγκυρίες που μπορεί να εμποδίζουν τον προγραμματισμένο ρυθμό εφαρμογής των προγραμμάτων. Για παράδειγμα, η κρίση ρευστότητας που αντιμετωπίζει η Ελλάδα σήμερα έχει προφανείς συνέπειες στη δυνατότητα εφαρμογής αρκετών πράξεων που έχουν ενταχθεί στα επιχειρησιακά προγράμματα. Το Δημόσιο συχνά αδυνατεί να εξοφλήσει με πόρους του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων τους τελικούς δικαιούχους, ώστε να υποβάλει ακολούθως αίτημα πληρωμής στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή ενώ, σε μικρότερη κλίμακα, πολλές επιχειρήσεις που έχουν ενταχθεί σε μέτρα ενίσχυσης των μικρομεσαίων επιχειρήσεων αδυνατούν να εκδώσουν εγγυητικές επιστολές προκαταβολής ή καλής εκτέλεσης (λόγω έλλειψης ικανών εμπράγματων εγγυήσεων), οι οποίες όμως είναι προϋπόθεση για να λάβουν την προκαταβολή ή ακόμη και αποπληρωμή για επενδυτικά σχέδια που είναι εγκεκριμένα.

Σε κάθε περίπτωση, η Ελλάδα θα πρέπει να αξιοποιήσει την εμπειρία που έχουν αποκτήσει οι δομές και οι άνθρωποι (για παράδειγμα τα στελέχη της Μ.Ο.Δ. και των Διαχειριστικών Αρχών) που έχουν χειριστεί τις δράσεις των Ταμείων τα τελευταία έτη και οι οποίες είναι εξοικειωμένες με το θεσμικό – κανονιστικό πλαίσιο, τις δυσκολίες εφαρμογής, τα προβλήματα θεσμικού, χρηματοδοτικού και ελεγκτικού

χαρακτήρα, ώστε να θέσει στόχους εφικτούς και να μπορέσει να εφαρμόσει με ικανοποιητικούς ρυθμούς τα επιχειρησιακά προγράμματα.

4.7. Βιβλιογραφία

European Commission, COM(2011) 500 final *“A Budget For Europe 2020 (2011)-Part I”* Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, EC: Brussels

European Commission, COM(2011) 500 final *“A Budget For Europe 2020 (2011)-Part II - Policy Fiches ”* Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, EC: Brussels

European Commission, SEC (2011) 868 final, Staff Working Paper (2011), *“A Budget for Europe 2020: the current system of funding, the challenges ahead, the results of stakeholders consultation and different options on the main horizontal and sectoral issues”*, EC: Brussels

European Commission, COM (2011) 615 final *“Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down common provisions on the ERDF, the ESF, the Cohesion Fund, the EAFRD, and the EMFF covered by the Common Strategic Framework and laying down general provisions on the ERDF, the ESF and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) 1083/2006”* EC: Brussels

European Commission, COM (2011) 614 final *“Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on specific provisions on the ERDF, and the Investment for growth and jobs goal and repealing Regulation (EC) 1080/2006”* EC: Brussels

European Commission, COM (2011) 612 final *“Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on specific provisions on the Cohesion Fund, and repealing Regulation (EC) 1084/2006”* EC: Brussels

European Commission, COM (2011) 607 final/2 *“Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on specific provisions on the ESF, and repealing Regulation (EC) 1081/2006”* EC: Brussels

Παράρτημα Κεφαλαίου 4: Θεματικές προτεραιότητες ανά Ταμείο

1. Θεματικά αντικείμενα - επενδυτικές προτεραιότητες ΕΤΠΑ

(1) ενίσχυση έρευνας, τεχνολογικής ανάπτυξης και καινοτομίας:

- α) ενίσχυση υποδομών έρευνας και καινοτομίας και ικανοτήτων ανάπτυξης-αριστείας στον τομέα της έρευνας και καινοτομίας και προαγωγή κέντρων ικανότητας,, ιδίως των κέντρων ευρωπαϊκού ενδιαφέροντος
- β) προαγωγή επιχειρηματικών επενδύσεων έρευνας και καινοτομίας, ανάπτυξης προϊόντων και υπηρεσιών, μεταφοράς τεχνολογίας, κοινωνικής καινοτομίας και εφαρμογών παροχής δημόσιων υπηρεσιών, ενθάρρυνσης της ζήτησης, δικτύωσης, συμπλεγμάτων φορέων και ανοιχτής καινοτομίας μέσω ευφυούς εξειδίκευσης
- γ) υποστήριξη τεχνολογικής και εφαρμοσμένης έρευνας, πιλοτικών γραμμών, ενεργειών έγκαιρης επικύρωσης προϊόντων, προηγμένων ικανοτήτων παραγωγής και πρώτης παραγωγής σε βασικές τεχνολογίες γενικής εφαρμογής και διασπορά των τεχνολογιών γενικής εφαρμογής

(2) ενίσχυση της πρόσβασης σε ΤΠΕ και της χρήσης και ποιότητάς τους:

- α) επέκταση της ανάπτυξης των ευρυζωνικών υπηρεσιών και δικτύων υψηλών ταχυτήτων
- β) ανάπτυξη προϊόντων και υπηρεσιών ΤΠΕ, ηλεκτρονικού εμπορίου και ενίσχυση ζήτησης ΤΠΕ
- γ) ενίσχυση εφαρμογών ΤΠΕ για ηλεκτρονική κυβέρνηση, ηλεκτρονική μάθηση, ηλεκτρονική ένταξη και ηλεκτρονική υγεία

(3) ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας των ΜΜΕ:

- α) προαγωγή της επιχειρηματικότητας, ιδίως με τη διευκόλυνση της οικονομικής εκμετάλλευσης νέων ιδεών και ενίσχυση της δημιουργίας νέων εταιρειών
- β) ανάπτυξη νέων επιχειρηματικών μοντέλων για ΜΜΕ, ιδίως για τη διεθνοποίηση

(4) στήριξη της μετάβασης προς μια οικονομία χαμηλών εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα σε όλους τους τομείς:

- α) προαγωγή της παραγωγής και της διανομής ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές ενέργειας
- β) προαγωγή της ενεργειακής απόδοσης και της χρήσης ανανεώσιμων πηγών ενέργειας στις ΜΜΕ
- γ) στήριξη της ενεργειακής απόδοσης και της χρήσης ανανεώσιμων πηγών ενέργειας στις δημόσιες υποδομές και στον τομέα της στέγασης
- δ) ανάπτυξη ευφύων συστημάτων διανομής σε επίπεδο χαμηλής τάσης
- ε) προαγωγή στρατηγικών χαμηλών εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα

(5) προαγωγή προσαρμογής στην κλιματική αλλαγή, πρόληψη και διαχείριση κινδύνου:

- α) υποστήριξη αποκλειστικής επένδυσης για την προσαρμογή στην κλιματική αλλαγή

β) προαγωγή επενδύσεων για την αντιμετώπιση ειδικών κινδύνων, εξασφάλιση ανθεκτικότητας στις καταστροφές και ανάπτυξη συστημάτων διαχείρισης καταστροφών

(6) προστασία του περιβάλλοντος και προαγωγή της απόδοσης των πόρων:

α) αντιμετώπιση των σημαντικών αναγκών για επενδύσεις στον τομέα των αποβλήτων, ώστε να ικανοποιηθούν οι απαιτήσεις του περιβαλλοντικού κεκτημένου

β) αντιμετώπιση των σημαντικών αναγκών για επενδύσεις στον τομέα του νερού, ώστε να ικανοποιηθούν οι απαιτήσεις του περιβαλλοντικού κεκτημένου

γ) προστασία, προαγωγή και ανάπτυξη της πολιτιστικής κληρονομιάς

δ) προστασία της βιοποικιλότητας, εδαφική προστασία και προαγωγή υπηρεσιών σχετικών με το οικοσύστημα, συμπεριλαμβανομένων του δικτύου NATURA 200015 και των «πράσινων» υποδομών

ε) δράση για τη βελτίωση του αστικού περιβάλλοντος, συμπεριλαμβανομένων της αναζωογόνησης υποβαθμισμένων βιομηχανικών εκτάσεων και της μείωσης της ατμοσφαιρικής ρύπανσης

(7) προαγωγή βιώσιμων μεταφορών και αφαίρεση εμποδίων σε βασικές υποδομές

δικτύων:

α) στήριξη πολυτροπικού ενιαίου ευρωπαϊκού χώρου μεταφορών με επένδυση στο δίκτυο του Διευρωπαϊκού Δικτύου Μεταφορών (ΔΕΔ-Μ)

β) ενίσχυση περιφερειακής κινητικότητας μέσω της σύνδεσης δευτερευόντων και τριτευόντων κόμβων στην υποδομή ΔΕΔ-Μ

γ) ανάπτυξη συστημάτων φιλικών προς το περιβάλλον και συστημάτων μεταφοράς χαμηλών εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα και προαγωγή βιώσιμης αστικής κινητικότητας

δ) ανάπτυξη συνεκτικού και διαλειτουργικού συστήματος σιδηροδρόμων υψηλής ποιότητας

(8) προαγωγή απασχόλησης και υποστήριξη κινητικότητας εργατικού δυναμικού:

α) ανάπτυξη φυτωρίων επιχειρήσεων και επενδυτική στήριξη για αυτοαπασχόληση και δημιουργία επιχειρήσεων

β) τοπικές πρωτοβουλίες ανάπτυξης και ενίσχυση για μηχανισμούς που παρέχουν υπηρεσίες σε επίπεδο γειτονιάς για τη δημιουργία νέων θέσεων απασχόλησης,

γ) επενδύσεις σε υποδομές για δημόσιες επιχειρήσεις απασχόλησης

(9) προώθηση της κοινωνικής ένταξης και καταπολέμηση της φτώχειας:

α) επενδύσεις στις υποδομές υγείας και τις κοινωνικές υποδομές που συμβάλλουν στην εθνική, περιφερειακή και τοπική ανάπτυξη, μειώνοντας τις ανισότητες όσον αφορά στην κατάσταση στον τομέα της υγείας και τη μετάβαση από θεσμικές υπηρεσίες σε υπηρεσίες σε δημοτικό επίπεδο

β) στήριξη για φυσική και οικονομική αναζωογόνηση υποβαθμισμένων αστικών και αγροτικών κοινοτήτων

γ) υποστήριξη για κοινωνικές επιχειρήσεις

- (10) επενδύσεις σε εκπαίδευση, δεξιότητες και διά βίου μάθηση με την ανάπτυξη υποδομής κατάρτισης και εκπαίδευσης
- (11) ενίσχυση θεσμικής ικανότητας και αποδοτική δημόσια διοίκηση με την ενίσχυση της θεσμικής ικανότητας και της αποδοτικότητας των δημόσιων διοικήσεων και των δημόσιων υπηρεσιών που συνδέονται με την υλοποίηση του ΕΤΠΑ και προς στήριξη ενεργειών όσον αφορά στη θεσμική ικανότητα και την αποδοτικότητα της δημόσιας διοίκησης που υποστηρίζονται από το ΕΚΤ

2. Θεματικά αντικείμενα - επενδυτικές προτεραιότητες ΕΚΤ

(1) Ενίσχυση της απασχόλησης και της κινητικότητας των εργαζομένων μέσω:

- (i) της προσβασιμότητας στην απασχόληση για αυτούς που αναζητούν εργασία (περιλαμβάνονται τοπικές πρωτοβουλίες απασχόλησης και ενισχύσεις εργασιακής κινητικότητας)
- (ii) Της βιώσιμης ένταξης των νέων χωρίς απασχόληση, εκπαίδευση ή κατάρτιση στην αγορά εργασίας
- (iii) Ενίσχυσης της αυτο-απασχόλησης, της επιχειρηματικότητας και της δημιουργίας επιχειρήσεων
- (iv) Ενίσχυσης της ισότητας μεταξύ ανδρών και γυναικών και της συμφιλίωσης μεταξύ εργασίας και της ιδιωτικής ζωής
- (v) Της ενίσχυσης της προσαρμογής των εργαζομένων, των επιχειρήσεων και των επιχειρηματιών στις αλλαγές
- (vi) Της ενεργής και υγιούς γήρανσης
- (vii) Του εκσυγχρονισμού και της ενίσχυσης των θεσμών της αγοράς εργασίας, συμπεριλαμβανομένων των δράσεων για την ενίσχυση της διακρατικής κινητικότητας του εργατικού δυναμικού

(2) Η επένδυση στην εκπαίδευση, τις δεξιότητες και τη διά βίου μάθηση, μέσω:

- (i) της μείωσης της πρόωρης εγκατάλειψης του σχολείου και την προώθηση της ίσης πρόσβασης στην ποιοτική πρώιμη παιδική ηλικία, πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια εκπαίδευσης
- (ii) της βελτίωσης της ποιότητας, της αποτελεσματικότητας και της διαφάνειας της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης με στόχο την αύξηση της συμμετοχής και του μορφωτικού επιπέδου
- (iii) της βελτίωσης της πρόσβασης στη διά βίου μάθηση, την αναβάθμιση των δεξιοτήτων και ικανοτήτων του εργατικού δυναμικού και την αύξηση της συνάφειας της αγοράς εργασίας με τα συστήματα εκπαίδευσης και κατάρτισης

(3) Προώθηση της κοινωνικής ένταξης και της καταπολέμησης της φτώχειας μέσω:

- (i) της ενεργητικής ένταξης
- (ii) της ένταξης των περιθωριοποιημένων κοινοτήτων, όπως οι Ρομά
- (iii) της καταπολέμησης των διακρίσεων λόγω φύλου, φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής, θρησκείας ή πεποιθήσεων, αναπηρίας, ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού
- (iv) της βελτίωσης της πρόσβασης σε προσιτές τιμές, αειφόρο και υψηλής ποιότητας υπηρεσίες, συμπεριλαμβανομένης της υγειονομικής περίθαλψης και των κοινωνικών υπηρεσιών κοινού ενδιαφέροντος
- (v) της προώθησης της κοινωνικής οικονομίας και των κοινωνικών επιχειρήσεων

(vi) των κοινοτικών - τοπικών στρατηγικών ανάπτυξης

(4) Ενίσχυση της θεσμικής ικανότητας και αποτελεσματικής δημόσιας διοίκησης, μέσω:

- (i) Των επενδύσεων στη θεσμική ικανότητα και της αποτελεσματικότητας των δημόσιων διοικήσεων και των δημοσίων υπηρεσιών, με στόχο τις μεταρρυθμίσεις, την βελτίωση της ρύθμισής τους και τη χρηστή διακυβέρνηση
- (ii) της ανάπτυξης των ικανοτήτων για των φορέων απασχόλησης, εκπαίδευσης και των κοινωνικών πολιτικών και των τομεακών και των τοπικών συμφώνων για την κινητοποίηση για τη μεταρρύθμιση σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο των προσόντων, την αναβάθμιση των δεξιοτήτων του εργατικό δυναμικό, καθώς και τη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας σε τομείς που σχετίζονται με το περιβάλλον.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5. ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΑ ΠΛΕΟΝΕΚΤΗΜΑΤΑ ΚΑΙ ΠΡΟΤΕΡΑΙΟΤΗΤΕΣ ΑΝΑ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ

ΒΑΣΙΛΗΣ ΑΥΔΙΚΟΣ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5: Συγκριτικά Πλεονεκτήματα και Προτεραιότητες ανά Περιφέρεια

Για να δούμε πιο ενδεικτικά τι σημαίνουν οι προτάσεις της Επιτροπής (που αναφέρθηκαν στο προηγούμενο Κεφάλαιο 5) για τις προτεραιότητες για κάθε κατηγορία περιφέρειας, η παρακάτω ανάλυση δίνει μια εικόνα των επενδυτικών προτεραιοτήτων για κάθε ελληνική περιφέρεια. Ο στόχος είναι να δοθεί το αναπτυξιακό προφίλ κάθε περιφέρειας σε σχέση με τις επενδυτικές προτεραιότητες (του ΕΚΤ και ΕΤΠΑ) που προτείνονται από την Επιτροπή. Η ανάλυση επωφελήθηκε από τα πορίσματα του πρώτου μέρους της έρευνας του ΕΛΙΑΜΕΠ για την αξιολόγηση των Κοινοτικών ενισχύσεων στην ελληνική οικονομία, όπως επίσης και από περίπου 30 περιφερειακούς δείκτες της Eurostat, που δίνουν μια σαφέστατη εικόνα για την θέση της κάθε περιφέρειας για τις περισσότερες των επενδυτικών προτεραιοτήτων των ΕΤΠΑ και ΕΚΤ, και οι οποίοι δίνονται σε παράρτημα (Παράρτημα Β) στο τέλος του κειμένου.

5.1. Περιφέρειες λιγότερο ανεπτυγμένες

- **Ανατολική Μακεδονία-Θράκη**

Η περιφέρεια Ανατολικής Μακεδονίας-Θράκης έχει μια σταθερή πορεία ανάπτυξης τα τελευταία χρόνια. Είναι κατά κύριο λόγο μια αγροτική περιφέρεια, με μικρό αριθμό βιομηχανικής παραγωγής (τρόφιμα, χημικά-πλαστικά, ορυκτά). Παρουσιάζει παραδοσιακά υψηλό ποσοστό ανεργίας (27,8 Νοέμβριος 2011, ΕΛΣΤΑΤ) και χαμηλό δείκτη ανταγωνιστικότητας, ενώ οι επενδύσεις σε έρευνα και τεχνολογία είναι λίγες και η διασύνδεσή τους με τον παραγωγικό ιστό ελλιπής. Ένα από τα συγκριτικά της πλεονεκτήματα είναι το πλούσιο φυσικό περιβάλλον, το οποίο όμως δεν έχει εκμεταλλευτεί η τουριστική αγορά για ανάπτυξη εναλλακτικών μορφών τουρισμού. Έχει υψηλά ενεργειακά αποθέματα σε λιγνίτη και σημαντικές επενδύσεις σε ανανεώσιμες πηγές ενέργειας (υδροηλεκτρικά και αιολικά) καθώς και σε υποδομές δικτύων ενέργειας (σταθμός φυσικού αερίου, αγωγός φυσικού αερίου, αγωγός Μπουργκάς -Αλεξανδρούπολη, δίκτυα υψηλής τάσης), που την καθιστούν ως μια αναδυόμενη δύναμη στην παραγωγή ενέργειας. Έχει επαρκή αποθέματα νερού και οι εκπομπές ρύπων παρουσιάζονται σε χαμηλά επίπεδα. Ακόμη έχει ικανοποιητικό οδικό και σιδηροδρομικό δίκτυο, ενώ δεν έχει ακόμη εκμεταλλευτεί τη γεωγραφική της θέση για να παίξει πρωταγωνιστικό ρόλο (πχ ως κόμβος διαμετακομιστικού εμπορίου) στην αναδυόμενη περιφερειακή αγορά της Βαλκανικής. Στους ανθρώπινους πόρους παρουσιάζει υψηλό ποσοστό μαθητικής διαρροής (24%, Eurostat, 2012) και περίπου οι μισοί κάτοικοι έχουν χαμηλό μορφωτικό επίπεδο, ενώ το 1/3 των κατοίκων ανήκουν σε μειονοτικές ομάδες.

- **Ήπειρος**

Η οικονομία της Ηπείρου στηρίζεται στον πρωτογενή τομέα (κτηνοτροφία, οπωροκηπευτικά και αλιεία) με τη βιομηχανική παραγωγή να εστιάζεται στην επεξεργασία ξύλου και στα μη μεταλλικά ορυκτά. Σημαντική είναι η συμβολή του τουρισμού στο περιφερειακό ΑΕΠ, ο οποίος αποτελεί δυναμικό αναπτυξιακό παράγοντα. Η Ήπειρος διαθέτει δύο εμπορικά λιμάνια (Ηγουμενίτσα και Πρέβεζα), ενώ η Εγνατία Οδός έχει συμβάλει ουσιαστικά στην άρση της απομόνωσης, η οποία

θα ολοκληρωθεί με την Ιόνια Οδό και τους κάθετους άξονες της Εγνατίας, αλλά έντονη είναι η ανάγκη ενίσχυσης των τοπικών οδικών δικτύων. Παρουσιάζει υψηλά ποσοστά ανεργίας, χαμηλό δείκτη ανταγωνιστικότητας, ενώ το Πανεπιστήμιο Ιωαννίνων έχει συμβάλει ουσιαστικά στην ανάπτυξη της Ε&Τ, χωρίς όμως ισχυρές συνδέσεις με τον τοπικό παραγωγικό ιστό. Έχει πλούσιο φυσικό περιβάλλον (29 περιοχές Natura), που όμως αντιμετωπίζει πρόβλημα στη διαχείριση των υδατικών πόρων, λόγω των εντατικών καλλιεργειών που επιβαρύνουν τους υδατικούς αποδέκτες (κύρια τον Αμβρακικό κόλπο). Ακόμη, ενίσχυση χρειάζεται ο τομέας της διαχείρισης απορριμμάτων και αποβλήτων. Στον τομέα της ενέργειας, η Ήπειρος έχει μεγάλο δυναμικό σε ανανεώσιμες πηγές ενέργειας (υδροηλεκτρικά και φωτοβολταϊκά), το οποίο σταδιακά αυξάνεται. Διαθέτει ακόμη μια σημαντική δεξαμενή γνωσσιακού κεφαλαίου, με υψηλό ποσοστό πτυχιούχων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης (27%, Eurostat, 2012), αλλά οι δράσεις κατάρτισης και δια βίου μάθησης χρειάζονται περαιτέρω ενίσχυση και καλύτερη σύνδεση με τις ανάγκες της τοπικής αγοράς εργασίας.

- **Δυτική Ελλάδα**

Η περιφέρεια Δυτικής Ελλάδας παρουσιάζεται ως η λιγότερο ανεπτυγμένη περιφέρεια της χώρας, καθώς έχει υψηλό δείκτη ανεργίας και το χαμηλότερο κατά κεφαλή ΑΕΠ. Ο πρωτογενής τομέας (κτηνοτροφία, υδατοκαλλιέργειες, μελισσοκομία) συνεχίζει να κατέχει σημαντική μερίδιο στο περιφερειακό ΑΕΠ, αν και παρουσιάζει κάμψη την τελευταία δεκαετία. Ο δευτερογενής τομέας (κυρίως η ΒΙΠΕ Πατρών) επικεντρώνεται στα τρόφιμα-ποτά, ένδυση, εκτύπωση-εκδόσεις, εξοπλισμού τηλεπικοινωνιών- πληροφορικής και πλαστικών. Διαθέτει ένα εκτεταμένο οδικό δίκτυο, που χρειάζεται ενίσχυση κύρια στις τοπικές συνδέσεις (ορεινοί όγκοι), ενώ η γέφυρα Ρίου-Αντιρρίου, η ενίσχυση των λιμανιών του Αστακού και των Πατρών καθώς και η μελλοντική ενίσχυση του οδικού άξονα Κορίνθου-Πατρών, η Ιόνια Οδός και η σιδηροδρομική σύνδεση Κιάτο-Πάτρα θα δημιουργήσουν στα επόμενα χρόνια ένα ολοκληρωμένο δίκτυο υποδομών για να λειτουργήσει η περιφέρεια Δυτικής Ελλάδας ως μια από τις κύριες πύλες εισόδου στη χώρα. Η περιφέρεια έχει αναπτύξει ένα μεγάλο δυναμικό φορέων ερευνητικής και τεχνολογικής δραστηριότητας (Πανεπιστήμιο Πατρών, Πανεπιστήμιο Δυτικής Ελλάδας), χωρίς ωστόσο να παρουσιάζει την αναμενόμενη αποτελεσματικότητα (ελλιπής διάχυση αποτελεσμάτων στις τοπικές παραγωγικές διαδικασίες). Το φυσικό περιβάλλον είναι πλούσιο (31 περιοχές Natura), αλλά δεν λείπουν τα προβλήματα διάβρωσης των εδαφών από υπερβόσκηση και αποδάσωση, η ελλιπής διαχείριση των υδατικών πόρων και η αναποτελεσματική επεξεργασία και ανακύκλωση στερεών αποβλήτων και απορριμμάτων. Στον τομέα της ενέργειας, υπάρχει ένα σημαντικό δίκτυο φωτοβολταϊκών και υπάρχει η δυνατότητα για περαιτέρω ανάπτυξη των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας μέσω αιολικών πάρκων στη λοφώδη ζώνη της Δυτικής Ελλάδας και μέσω της εισαγωγής ενεργειακών καλλιεργειών. Στους ανθρώπινους πόρους, η περιφέρεια διαθέτει υψηλό ποσοστό πτυχιούχων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης.

- **Κεντρική Μακεδονία**

Στην Κεντρική Μακεδονία παράγεται περίπου το 17% του ΑΕΠ της χώρας. Ο τομέας των υπηρεσιών παράγει το περισσότερο προϊόν, αν και παρουσιάζει χαμηλή συγκέντρωση δυναμικών κλάδων, ενώ ο δευτερογενής τομέας έχει εισέλθει σε

περίοδο ύφεσης λόγω και της μετεγκατάστασης πολλών βιομηχανιών (χαμηλής εξειδίκευσης) σε γειτονικά κράτη. Ο πρωτογενής τομέας είναι ιδιαίτερα σημαντικός με καλλιέργειες ροδάκινων, βαμβακιού, καπνού, σπαραγγιού, καθώς επίσης και μεταποίηση ροδάκινων και τομάτας, ενώ εξίσου σημαντικοί είναι και οι κλάδοι ζωικής παραγωγής. Το λιμάνι της Θεσσαλονίκης αποτελεί βασική πύλη για τα Βαλκάνια, ενώ στο σύνολό της η Κεντρική Μακεδονία διαθέτει ένα σημαντικό οδικό δίκτυο (ΔΕΔ-Μ και τοπικά) και σιδηροδρομικό δίκτυο, που όμως ειδικά το τελευταίο έχει απαρχαιωμένες υποδομές. Το μετρό της Θεσσαλονίκης, όταν ολοκληρωθεί, θα βοηθήσει την πόλη από το κυκλοφοριακό πρόβλημα. Ακόμη, η Κεντρική Μακεδονία έχει σημαντικές ερευνητικές υποδομές και σημαντικές τεχνολογικές και καινοτομικές επιδόσεις, που όμως θα πρέπει να ενταχθούν καλύτερα στην παραγωγική διαδικασία. Είναι σημαντικός ενεργειακός κόμβος για την Ελλάδα και τη Βαλκανική και χρειάζεται περισσότερες επενδύσεις σε ανανεώσιμες πηγές ενέργειας. Το φυσικό περιβάλλον είναι επιβαρυνόμενο στα αστικά κέντρα, ειδικά μέσω της αυξημένης ατμοσφαιρικής ρύπανσης και λόγω της συνεχόμενης αστικής διάχυσης. Το επίπεδο εκπαίδευσης είναι ικανοποιητικό, ενώ αυξημένο (πάνω από το μέσο εθνικό) είναι το ποσοστό των πτυχιούχων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης καθώς και το ποσοστό αυτών που συμμετέχουν σε δράσεις δια βίου μάθησης.

- **Θεσσαλία**

Η οικονομία της περιφέρειας Θεσσαλίας, η οποία παρουσιάζει μια αυξητική πορεία τα τελευταία 10 χρόνια, στηρίζεται κυρίως στον πρωτογενή τομέα, ο οποίος σταδιακά συρρικνώνεται, λόγω και της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής. Στον δευτερογενή τομέα, η παραγωγή επικεντρώνεται στα μη μεταλλικά ορυκτά, στα βασικά μέταλλα, στα μεταλλικά προϊόντα και στα τρόφιμα-ποτά. Η Θεσσαλία βρίσκεται συνδεδεμένη με τα μεγάλα ΔΕΔ-Μ της χώρας, ενώ έλλειψη υπάρχει στις συνδέσεις με τη δυτική Ελλάδα, καθώς και στα τοπικά της δίκτυα. Ακόμη, έλλειψη σημειώνεται στις διαμετακομιστικές και εμπορευματικές υποδομές της περιφέρειας. Υπάρχουν επαρκείς δομές έρευνας και τεχνολογίας (Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, Τεχνολογικό Πάρκο, Πόλος Καινοτομίας), σημαντικές υποδομές εκπαίδευσης αλλά και χαμηλό επίπεδο κατάρτισης των εργαζομένων στις νέες τεχνολογίες. Η παραγωγή ανανεώσιμων πηγών ενέργειας αναπτύσσεται με γρήγορους ρυθμούς (φωτοβολταϊκά, αιολικά, υδροηλεκτρικά) και αποτελεί ένα δυναμικό κλάδο για τη Θεσσαλία, το φυσικό περιβάλλον της οποίας επιβαρύνεται σημαντικά λόγω της εντατικής γεωργίας, της ρυπογόνου λειτουργίας βιομηχανικών μονάδων αλλά και της ελλιπούς διαχείρισης των υδατικών πόρων. Στον τομέα των ανθρώπινων πόρων η Θεσσαλία έχει, συγκριτικά με άλλες περιφέρειες, μικρότερο ποσοστό ανεργίας, ένα ικανοποιητικό ποσοστό αποφοίτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, ενώ υπολείπεται σημαντικά στη συμμετοχή σε δράσεις κατάρτισης και δια βίου μάθησης.

5.2. Περιφέρειες Μετάβασης (2/3)

- **Πελοπόννησος**

Η οικονομία της Πελοποννήσου είναι κατά βάση αγροτική (εσπεριδοειδή, ελαιόλαδο, μέλι, κρασί), αλλά με χαμηλό επίπεδο ειδίκευσης των αγροτών, ενώ στο δευτερογενή τομέα, λόγω της γεινίασης της Κορίνθου με την Αθήνα, βρίσκουμε διυλιστήρια, μεταλλουργικές βιομηχανίες, όπως και το ενεργειακό κέντρο της

Μεγαλόπολης και ακολουθούν τα τρόφιμα-ποτά και η βιομηχανία ξύλου και μη μεταλλικών προϊόντων. Η ανάπτυξη του τουριστικού προϊόντος της Πελοποννήσου παρουσιάζει προβλήματα. Η Πελοπόννησος έχει επάρκεια στους εθνικούς οδικούς άξονες και τις ΔΕΔ-Μ, ενώ η Ιόνια Οδός θα ενισχύσει τις συνδέσεις με τη δυτική Ελλάδα. Υστέρηση υπάρχει όσον αφορά στις λιμενικές και σιδηροδρομικές μεταφορές, ενώ το πλούσιο φυσικό περιβάλλον υφίσταται πιέσεις (κύρια στους υδατικούς πόρους) λόγω της ρυπογόνου χρήσης φυτοφαρμάκων και λιπασμάτων για τις αγροτικές καλλιέργειες. Μεγάλο μερίδιο στην ατμοσφαιρική ρύπανση έχει και το εργοστάσιο της Μεγαλόπολης που χρησιμοποιεί λιγνίτη, το οποίο σταδιακά θα πρέπει να αντικατασταθεί με την αύξηση της παραγωγής ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές ενέργειας. Ήδη η Πελοπόννησος έχει σημαντικές επενδύσεις σε ανανεώσιμες πηγές ενέργειας (κύρια αιολικά και φωτοβολταϊκά) και υπάρχουν μεγάλα περιθώρια νέων επενδύσεων. Αντίθετα, οι επενδύσεις σε έρευνα και τεχνολογία βρίσκονται σε πολύ χαμηλό επίπεδο, ενώ χαμηλό είναι και το επίπεδο χρήσης και εξοικείωσης με τις τεχνολογίες πληροφορικής και επικοινωνιών. Ακόμη, το ανθρώπινο δυναμικό χρειάζεται δράσεις κατάρτισης και δια βίου μάθησης, ιδιαίτερα όσοι μετακινούνται από τις αγροτικές εκμεταλλεύσεις σε άλλους παραγωγικούς τομείς.

- **Ιόνια Νησιά**

Η περιφέρεια Ιονίων Νήσων αποτελεί έναν από τους πιο δημοφιλείς τουριστικούς προορισμούς και το επίπεδο απασχόλησης είναι σε άμεση συνάρτηση με αυτό. Τα Ιόνια νησιά διαθέτουν ικανοποιητικές ακτοπλοϊκές συνδέσεις μεταξύ τους και αεροπορικές συνδέσεις με την υπόλοιπη Ελλάδα και το εξωτερικό, ενώ πρόβλημα υπάρχει στα τοπικά οδικά δίκτυα. Οι επενδύσεις σε έρευνα και τεχνολογία είναι σχεδόν ανύπαρκτες, όπως μικρή είναι και η χρήση τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνιών. Ο μαζικός τουρισμός προκαλεί πρόβλημα στο δίκτυο ύδρευσης, όπως και στη διαχείριση των αποβλήτων και απορριμμάτων. Οι επενδύσεις σε ανανεώσιμες πηγές ενέργειας βρίσκονται σε ικανοποιητικό επίπεδο και σταδιακά έχουν την τάση να αυξάνουν. Όσον αφορά στους ανθρώπινους πόρους, η περιφέρεια έχει σημαντική υστέρηση στο επίπεδο εκπαίδευσης, πολύ μικρό ποσοστό συμμετοχής σε δράσεις κατάρτισης και δια βίου μάθησης, όπως και το μεγαλύτερο ποσοστό μαθητικής διαρροής στην Ελλάδα.

- **Βόρειο Αιγαίο**

Ο τριτογενής τομέας (τουρισμός) και ο πρωτογενής (παραγωγή λαδιού, αμπελοργία, κτηνοτροφία, αλιεία, μελισσοκομεία) συνθέτουν την οικονομία της περιφέρειας, με τον δευτερογενή να συνεισφέρει πολύ λιγότερο, κύρια με μονάδες επεξεργασίας των παραπάνω. Διαθέτει χαμηλά ποσοστά απασχόλησης (γυναικεία και συνολική) καθώς και χαμηλή παραγωγικότητα του πρωτογενή τομέα. Οι συνδέσεις με την χερσαία Ελλάδα είναι προβληματικές καθώς και το τοπικά οδικά δίκτυα. Οι επενδύσεις σε έρευνα και τεχνολογία είναι πολύ λίγες, παρόλη την ύπαρξη του Πανεπιστημίου Αιγαίου. Το φυσικό περιβάλλον υφίσταται πιέσεις κύρια στους υδάτινους πόρους, ενώ λειτουργεί ένα σημαντικό δίκτυο χώρων υγειονομικής ταφής απορριμμάτων (ΧΥΤΑ). Η περιφέρεια Βορείου Αιγαίου διαθέτει μεγάλη δυναμική στην ανάπτυξη αιολικής ενέργειας, αν και οι περισσότερες επενδυτικές προτάσεις έχουν συναντήσει την αντίσταση των κατοίκων. Τέλος, το ανθρώπινο κεφάλαιο, πέρα από τα υψηλά ποσοστά ανεργίας, διαθέτει περιορισμένο δίκτυο

κοινωνικών υπηρεσιών, μεγάλο ποσοστό μαθητικών διαρροών, χαμηλό εκπαιδευτικό επίπεδο και αποτελεί μια από τις κύριες εισόδους μεταναστών στη χώρα.

- **Κρήτη**

Το περιφερειακό ΑΕΠ της Κρήτης παρουσιάζει μια σταθερή ανοδική πορεία τα τελευταία χρόνια. Η οικονομία της είναι κατά βάση αγροτική με σημαντική παραγωγή κτηνοτροφικών και γεωργικών προϊόντων (οπωροκηπευτικά, ελαιόλαδο, κρασί, μέλι). Η μεταποίηση εστιάζεται κυρίως στα τρόφιμα-ποτά και στην παραγωγή πλαστικών, ενώ ο τουρισμός είναι ο πιο γρήγορα αναπτυσσόμενος κλάδος, με υψηλής ποιότητας ξενοδοχειακές υποδομές. Υπάρχουν σημαντικές ερευνητικές υποδομές (Πανεπιστήμια, τεχνολογικό πάρκο) που έχουν όμως χαμηλή σύνδεση με τον παραγωγικό ιστό. Οι ακτοπολιτικές συνδέσεις με την υπόλοιπη Ελλάδα χρήζουν ενίσχυσης, ενώ σημαντική ενίσχυση χρειάζονται τα τοπικά οδικά δίκτυα. Στον τομέα της ενέργειας έχουν γίνει επενδύσεις σε αιολικά πάρκα και φωτοβολταϊκά, ενώ η Κρήτη διαθέτει μεγάλο δυναμικό για ενεργειακή αξιοποίηση. Το πλούσιο φυσικό περιβάλλον (55 περιοχές Natura) δεν αντιμετωπίζει προβλήματα ατμοσφαιρικής ρύπανσης, αλλά υπάρχει έντονο πρόβλημα με τη διάβρωση των εδαφών, καθώς και με τη διαχείριση των στερεών αποβλήτων και την ποιότητα και ποσότητα του πόσιμου νερού, ιδιαίτερα στην ανατολική Κρήτη. Στους ανθρώπινους πόρους υπάρχει πρόβλημα με τη σχολική διαρροή, ενώ το επίπεδο κατάρτισης και εκπαίδευσης των απασχολούμενων είναι χαμηλότερο από το μέσο όρο της χώρας.

5.3. Περιφέρειες μετάβασης

- **Δυτική Μακεδονία**

Η Δυτική Μακεδονία έχει εξελιχθεί σε πρωτεύοντα ενεργειακό πόλο, καθώς περίπου το 45% της εγχώριας ηλεκτρικής ενέργειας παράγεται στον άξονα Κοζάνης-Πτολεμαΐδας-Αμυνταίου-Φλώρινας. Ένα ακόμη συγκριτικό πλεονέκτημα της περιοχής είναι η επεξεργασία γούνας (Καστοριά), η οποία έχει ανακάμψει τα τελευταία 5 χρόνια. Έχει ένα περιορισμένο εύρος κλαδικής εξειδίκευσης, λόγω και της εξάρτησής της από το μητροπολιτικό κέντρο της Θεσσαλονίκης. Η απομόνωσή της από την υπόλοιπη Ελλάδα έχει αρθεί σημαντικά, μέσω της κατασκευής της Εγνατίας οδού και των κάθετων αξόνων της, αν και το υπόλοιπο οδικό της δίκτυο χρήζει αναβάθμισης. Έχει σχεδόν μηδαμινές επενδύσεις σε έρευνα και τεχνολογία, ενώ τα εργοστάσια που παράγουν ενέργεια με λιγνίτη έχουν επιβαρύνει σημαντικά το πλούσιο φυσικό περιβάλλον (δύο Εθνικοί δρυμοί και εννέα περιοχές Natura) και κυρίως τους υδάτινους πόρους και υπάρχουν πολλές περιοχές που χρήζουν αποκατάστασης. Οι επενδύσεις σε ανανεώσιμες πηγές ενέργειας είναι επιβεβλημένες και συνδέονται άμεσα με τη σταδιακή μετάβαση στη μετα-λιγνιτική εποχή. Τα ποσοστά ανεργίας κυμαίνονται σε υψηλά επίπεδα, μεγαλύτερα από το μέσο εθνικό, ενώ παρουσιάζει μεγάλα ποσοστά στην ανεργία των νέων, την μακροχρόνια ανεργία και τη γυναικεία ανεργία.

- **Στερεά Ελλάδα**

Το ΑΕΠ της περιφέρειας έχει μια σταθερή πορεία, που όμως παρουσιάζει προβλήματα λόγω της κρίσης του δευτερογενούς τομέα, που είναι η ατμομηχανή της περιφέρειας, καθώς είναι εγκατεστημένες εκεί μεγάλοι βιομηχανικοί και

εμπορικοί ομίλων τόσο στο μεταποιητικό τομέα, ο οποίος συνδέεται με την εξορυκτική δραστηριότητα αφού υπάρχει πλούσιος ορυκτός πλούτος, όσο και με τους κλάδους της διατροφής, επεξεργασίας αλουμινίου και μη σιδηρούχων μετάλλων και υφαντουργίας. Ο πρωτογενής τομέας είναι ιδιαίτερα ανεπτυγμένος και εστιάζεται στα κηπευτικά, βιομηχανικά φυτά, ελιές, λάδι, κρασί και σιτηρά. Ακόμη ιδιαίτερα ανεπτυγμένος είναι ο κλάδος της ιχθυοκαλλιέργειας. Τα τοπικά οδικά δίκτυα παρουσιάζουν προβλήματα, ενώ μεγάλος είναι ο αριθμός των τροχαίων ατυχημάτων. Οι επενδύσεις σε έρευνα και τεχνολογία είναι λιγοστές και η χρήση τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνιών περιορισμένη. Η Στερεά Ελλάδα διαθέτει τις περισσότερες επενδύσεις σε ανανεώσιμες πηγές ενέργειας στη, Ελλάδα, κύρια στην συλλογή αιολικής ενέργειας και το ενεργειακό δυναμικό της περιφέρειας έχει πολλές δυνατότητες ανάπτυξης. Το φυσικό περιβάλλον, που περιέχει και μεγάλες δασικές εκτάσεις, επιβαρύνεται σημαντικά από τις βιομηχανικές μονάδες με βιομηχανικά απόβλητα, ενώ μεγάλο πρόβλημα αποτελεί η μόλυνση των υδάτων και η διαχείριση απορριμμάτων. Η περιφέρεια έχει υψηλό ποσοστό μαθητικής διαρροής, χαμηλή εξειδίκευση εργατικού δυναμικού και μικρή συμμετοχή στη δια βίου μάθηση και κατάρτιση.

5.4. Περιφέρειες περισσότερο ανεπτυγμένες

- **Νότιο Αιγαίο**

Ο σημαντικότερος τομέας παραγωγής της περιφέρειας είναι ο τριτογενής με το τουριστικό προϊόν να αποφέρει περίπου το 80% στη συνολική προστιθέμενη αξία της περιφέρειας. Ο πρωτογενής τομέας έχει μικρό μερίδιο και εστιάζεται στα εσπεριδοειδή, την αμπελουργία, την ελαιοπαραγωγή και τα σιτηρά. Οι μεταφορές υφίσταται υψηλό κόστος και χαμηλό επίπεδο εξυπηρέτησης, ενώ τα τοπικά οδικά δίκτυα σε πολλά νησιά χρήζουν ενισχύσεων. Δεν έχουν γίνει αξιόλογες επενδύσεις στην έρευνα και τεχνολογία, ενώ μειωμένο είναι το ενδιαφέρον για αξιοποίηση των τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνιών. Τα νησιά του νοτίου Αιγαίου έχουν αξιόλογο δυναμικό για ανάπτυξη ανανεώσιμων πηγών ενέργειας, κύρια αιολικής, αλλά δεν έχουν γίνει σημαντικές επενδύσεις και υπάρχουν περιθώρια για μεγαλύτερη ανάπτυξη. Το φυσικό περιβάλλον δεν είναι ιδιαίτερα επιβαρυνόμενο, με εξαίρεση τους υδάτινους πόρους που δεν επαρκούν να καλύψουν τις ανάγκες πολλών νησιών και τη διαχείριση των απορριμμάτων. Υπάρχει έλλειψη καταρτισμένου και εξειδικευμένου εργατικού δυναμικού, μικρό ενδιαφέρον για τη δια βίου μάθηση, υψηλή γυναικεία ανεργία, ενώ ιδιαίτερα υψηλό είναι το ποσοστό μαθητικής διαρροής.

- **Αττική**

Η μητροπολιτική περιοχή της Αττικής παράγει το 50% του ΑΕΠ της χώρας και συγκεντρώνει το 40% του πληθυσμού. Στον πρωτογενή τομέα, οι δυναμικοί κλάδοι είναι αυτοί της ανθοκομίας, της κηπευτικής, των αμπελοκαλλιέργειών, της αλιείας και των αλιευτικών προϊόντων, τα οποία παράγονται στις παράκτιες περιοχές της Περιφέρειας. Ακόμη, αποτελεί σημαντικό πόλο βιομηχανικής παραγωγής, κυρίως στα τρόφιμα και ποτά, τηλεπικοινωνίες, χημικά κλπ., όπως και στον τριτογενή τομέα που συγκεντρώνει το 65% του κύκλου εργασιών στη χώρα. Παρόλα αυτά, σημειώνεται υστέρηση στην αξιοποίηση των τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνιών, ενώ αν και ο ερευνητικός ιστός είναι ο μεγαλύτερος στην Ελλάδα,

παρουσιάζει υστέρηση στους δείκτες καινοτομίας. Διαθέτει το μεγαλύτερο αεροδρόμιο της χώρας και το μεγαλύτερο λιμάνι και παρουσιάζει σοβαρά προβλήματα κυκλοφοριακής ασφυξίας και ατμοσφαιρικής ρύπανσης. Επενδύσεις σε ανανεώσιμες πηγές ενέργειας είναι δύσκολο να χωροθετηθούν, ενώ χρειάζονται άμεσα δράσεις για στήριξη της ενεργειακής απόδοσης κτηρίων. Το φυσικό περιβάλλον είναι ιδιαίτερα επιβαρυνμένο, ενώ προβλήματα υπάρχουν με τη διαχείριση των απορριμμάτων και της ανακύκλωσης, καθώς και με την ποιότητα και ποσότητα του πόσιμου νερού. Η άναρχη οικιστική δόμηση και η αυξανόμενη πληθυσμιακή πυκνότητα δημιουργούν επιδείνωση των συνθηκών διαβίωσης. Χρειάζεται άμεσα παρεμβάσεις για αύξηση των δημόσιων χώρων για να μην επιδεινωθεί ο αστικός κοινωνικός αποκλεισμός, ενώ η αύξηση του ποσοστού των μεταναστών δημιουργεί πρόσθετες ανάγκες για υποδομές υγείας και εκπαίδευσης. Η περιφέρεια έχει υψηλό ποσοστό μακροχρόνιας ανεργίας και ανεργίας πτυχιούχων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης και χαμηλά ποσοστά συμμετοχής στη δια βίου μάθηση (σε σχέση με τον ευρωπαϊκό μέσο όρο).

Παράρτημα Κεφαλαίου 5: Στατιστικές για τις περιφέρειες

Πίνακας 5.1.

	Employment rate, ages 20-64			Early school leavers, aged 18-24		Population aged 30-34 with high education attainment		R&D expenditure		At-risk of poverty or social exclusion			
	Level	Distance to target	Change	Level	Distance to target	Level	Distance to target	Level	Distance to target	Level	Distance to target		
	% of population aged 20-24	% of population aged 20-24	Percentage point change	% of population aged 18-24	% of population aged 18-24	% of population aged 30-34	% of population aged 30-34	% of GDP	% of GDP	% of total population	% of total population		
Regional Europe 2020 indicators	2010	2010-2020	2000-2010	2008-2010	2008/10-2020	2008-2010	2008/10-2020	2005	2005-2020	2010	2010-2020		
EU27	69	07	02	14	4	32	8	02	01	24	4		
Ellada	64	06	02	14	5	27	5	0,6	01	28	4		
NUTS regions 1 and 2													
GR11	Anatoliki Thraki	Makedonia,	64	07	-02	24	14	22	10	0,3	02	:	:
GR12	Kentriki Makedonia		61	09	01	10	0	30	2	0,6	01	:	:
GR13	Dytiki Makedonia		61	10	01	13	3	19	13	0,1	02	:	:
GR14	Thessalia		65	05	03	14	4	28	4	0,3	02	:	:
GR21	Ipeiros		64	06	02	14	4	27	5	0,7	01	:	:
GR22	Ionia Nisia		66	04	0,2	27	17	18	14	0,1	02	:	:
GR23	Dytiki Ellada		63	07	0,4	14	4	25	7	0,7	01	:	:
GR24	Sterea Ellada		64	06	04	22	12	18	14	0,2	02	:	:
GR25	Peloponnisos		69	01	0,4	21	11	17	15	0,3	02	:	:
GR30	Attiki		64	06	04	12	2	32	*	0,8	01	:	:
GR41	Voreio Aigaio		64	06	05	:	:	23	9	0,4	02	:	:
GR42	Notio Aigaio		64	06	0,6	23	13	12	20	0,1	02	:	:
GR43	Kriti		68	02	-03	20	11	22	10	0,9	01	:	:

Πίνακας 5.2.

YEAR	Average total population	Crude rate of net migration plus statistical adjustment	GDP per head	GDP per head growth	Productivity in industry and services (PPS)	Real productivity growth in industry and services	Unemployment rate	Long-term unemployment	Gender gap in unemployment rate	Life expectancy at birth	Employment in knowledge-intensive services	Increase in pot. road accessibility in a high-speed scenario	Increase in pot. rail accessibility in a high-speed scenario	Road fatalities
	1000 inh.	Per 1000 inhabitants	Index, EU27 = 100	Average annual % change 2000-2008	Index, EU27 = 100	Average annual % change	% of active population	% of total number of active population	Percentage point difference	Years	% of total employment	% increase in current pot. accessibility	% increase in current pot. accessibility	per mio inhabitants
	2009	2007-2010	2009	2000-2008	2008	2000-2008	2010	2010	2010	2009	2010	2008	2008	2009
EU27	00335 2.7	100.0	1.9	100.0	0.9	9.6	3.8	0.0	79.4	38.5	14.0	30.3	69.0	:
ELLADA	1283 2.4	94.3	3.6	102.6	1.8	12.5	5.6	6.3	80.2	33.3	13.8	10.3	129.3	87.0
GR11 Anatoliki Makedonia, Thraki	607	0,1	70,1	2,9	87,9	1,9	14,2	7,7	6,4	78,7	30	63,9	39,5	163,2
GR12 Kentriki Makedonia	1950	2,5	76	2,8	90,5	1	13,5	7	8,1	80,1	30,9	31,9	18,2	120,3
GR13 Dytiki Makedonia	293	0,1	86,3	3,2	110,5	2,3	15,5	7,9	7,2	80,2	25,5	43,3	66,4	105,7
GR14 Thessalia	736	0,2	72,4	3,3	93,2	1,2	12,1	5,1	8,3	79,8	29,3	36,4	23,6	122,3
GR21 Ipeiros	357	7,4	65,3	2,6	90,9	1,7	12,6	7,5	8,7	82,2	28,4	51,8	57,2	152
GR22 Ionia Nisia	233	10	81,4	3,9	108,5	2,7	14,8	3,2	7,2	81,3	25,1	41,7	53,2	155,5
GR23 Dytiki Ellada	744	3,6	65,8	3,6	90,2	1,3	11,7	6	7,7	80,5	29	43,8	69	204,8
GR24 Sterea Ellada	554	0,7	87,3	2,2	117,8	0,1	12,5	6,8	9,6	80,6	23	26,4	27,3	238,1
GR25 Peloponnisos	592	0,2	76,1	2,5	103,9	0,1	9,8	5,7	7,6	80,2	23,3	20	98	234,8
GR30 Attiki	4099	3,3	123,9	3,9	109,3	2,5	12,3	5	3,6	80,1	41,9	3,4	3,3	78,5
GR41 Voreio Aigaio	200	0,4	76,4	4,5	98,5	2,2	9	4,4	7,8	80,4	39,6	6,9	9,8	94,9
GR42 Notio Aigaio	308	1,1	114	4	119,2	2,3	14,2	2,1	12,1	80,8	25,2	13,3	9,3	156,2
GR43 Kriti	610	0,1	84,6	4	101,5	2,1	11,7	4	5,6	81	24,6	2,7	0,7	164,3

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6: ΔΑΠΑΝΕΣ ΓΙΑ ΥΠΟΔΟΜΕΣ

ΒΑΣΙΛΗΣ ΑΥΔΙΚΟΣ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6: Δαπάνες για Υποδομές

6.1. Οι προτάσεις της Επιτροπής

Οι προτάσεις της Επιτροπής για τον τομέα των βασικών υποδομών περιλαμβάνουν προτάσεις για τις μεταφορές, το περιβάλλον, την κλιματική αλλαγή και την ενέργεια, τις τεχνολογίες πληροφορικής και επικοινωνιών (ΤΠΕ), τις υποδομές υγείας-πρόνοιας και πολιτιστικής κληρονομιάς. Τα κύρια ταμεία, μέσω των οποίων γίνονται οι αναφορές, είναι το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης και το Ταμείο Συνοχής, καθώς και το νέο χρηματοδοτικό εργαλείο «Διευκόλυνση Συνδέοντας την Ευρώπη (Connecting Europe Facility)». Η Επιτροπή προτείνει προτεραιότητες για κάθε τομέα ξεχωριστά, όπως τις ενισχύσεις των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας (ΑΠΕ) και τις ορθολογικότερες χρήσεις της ενέργειας, την περαιτέρω ενίσχυση των Διευρωπαϊκών Δικτύων Μεταφορών (στο εξής ΔΕΔ-Μ), την ανάπτυξη των ευρυζωνικών δικτύων, την ανάπτυξη υποδομών για υγεία-πρόνοια-εκπαίδευση και την αντιμετώπιση καταστροφών από την κλιματική αλλαγή. Παρακάτω, δίνονται αναλυτικά οι προτεινόμενες προτεραιότητες για κάθε τομέα και παρουσιάζονται οι διαφαινόμενες επιπτώσεις για την Ελλάδα. Συνοπτικά και σύμφωνα με υπολογισμούς, η Ελλάδα φαίνεται ότι θα λάβει περίπου 8-9 δις ευρώ από τα διαρθρωτικά ταμεία ΕΤΠΑ και Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (την περίοδο 2007-13 έλαβε 16,7 δις ευρώ), εκ των οποίων περίπου τα 6 δις ευρώ θα είναι από το ΕΤΠΑ (την περίοδο 2007-13, 12,1 δις ευρώ), το οποίο προβλέπεται ότι θα χρηματοδοτήσει τις υποδομές με περίπου 3,2 δις ευρώ (την περίοδο 2007-13, 9,8 δις ευρώ) και με τα υπόλοιπα 2,8 δις ευρώ θα χρηματοδοτήσει το παραγωγικό περιβάλλον. Οι υποδομές θα ενισχυθούν σημαντικά εάν η Ελλάδα λάβει ενίσχυση και από το Ταμείο Συνοχής (3,6 δις ευρώ την περίοδο 2007-13).

6.1.1. ΕΤΠΑ

Α. Ποιοτικά δεδομένα

Μέσω του ΕΤΠΑ, η Επιτροπή προτείνει για τις υποδομές τα παρακάτω:

Τεχνολογίες Πληροφορικής και Επικοινωνιών

Βελτίωση της δυνατότητας πρόσβασης στις τεχνολογίες των πληροφοριών και των επικοινωνιών, καθώς και της χρήσης και της ποιότητάς τους. Οι κύριοι στόχοι για τις τεχνολογίες πληροφορικής και επικοινωνιών είναι η ψηφιακή ανάπτυξη και η δημιουργία δικτύων πρόσβασης νέας γενιάς, δηλαδή η ευρυζωνική σύνδεση περιοχών στις οποίες η αγορά δεν μπορεί να παρέχει υποδομές με προσιτό κόστος και ικανοποιητική ποιότητα. Αυτά θα γίνουν μέσω της:

- επέκτασης της ανάπτυξης των ευρυζωνικών υπηρεσιών και δικτύων υψηλών ταχυτήτων,
- ανάπτυξης προϊόντων και υπηρεσιών ΤΠΕ, ηλεκτρονικού εμπορίου και ενίσχυση ζήτησης ΤΠΕ,
- ενίσχυσης εφαρμογών ΤΠΕ για ηλεκτρονική κυβέρνηση, ηλεκτρονική μάθηση, ηλεκτρονική ένταξη και ηλεκτρονική υγεία.

Ενέργεια

- Ο στόχος είναι η στήριξη της μετάβασης προς μια οικονομία χαμηλών εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα σε όλους τους τομείς, μέσω της:
- προαγωγής της παραγωγής και της διανομής ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές ενέργειας,
- προαγωγής της ενεργειακής απόδοσης και της χρήσης ανανεώσιμων πηγών ενέργειας στις μικρομεσαίες επιχειρήσεις,
- στήριξης της ενεργειακής απόδοσης και της χρήσης ανανεώσιμων πηγών ενέργειας στις δημόσιες υποδομές και τον τομέα της στέγασης,
- ανάπτυξης ευφύων συστημάτων διανομής σε επίπεδο χαμηλής τάσης και
- προαγωγής στρατηγικών χαμηλών εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα.

Κλιματική Αλλαγή

Ο στόχος εδώ είναι η προαγωγή της προσαρμογής στην κλιματική αλλαγή, η πρόληψη και η διαχείριση κινδύνου, μέσω της:

- υποστήριξης αποκλειστικής επένδυσης για την προσαρμογή στην κλιματική αλλαγή,
- προαγωγής επενδύσεων για την αντιμετώπιση ειδικών κινδύνων, εξασφάλιση ανθεκτικότητας στις καταστροφές και ανάπτυξη συστημάτων διαχείρισης καταστροφών.

Περιβάλλον

Ο κύριος στόχος είναι η προστασία του περιβάλλοντος και η προαγωγή της απόδοσης των πόρων, μέσω της:

- αντιμετώπισης των σημαντικών αναγκών για επενδύσεις στον τομέα των αποβλήτων, ώστε να ικανοποιηθούν οι απαιτήσεις του περιβαλλοντικού κεκτημένου,
- αντιμετώπισης των σημαντικών αναγκών για επενδύσεις στον τομέα του νερού, ώστε να ικανοποιηθούν οι απαιτήσεις του περιβαλλοντικού κεκτημένου,
- προστασίας, προαγωγής και ανάπτυξης της πολιτιστικής κληρονομιάς,
- προστασίας της βιοποικιλότητας, εδαφικής προστασίας και προαγωγής υπηρεσιών σχετικών με το οικοσύστημα, συμπεριλαμβανομένων του δικτύου NATURA και των «πράσινων» υποδομών,
- δράσης για τη βελτίωση του αστικού περιβάλλοντος, που συμπεριλαμβάνει την αναζωογόνηση υποβαθμισμένων βιομηχανικών εκτάσεων και τη μείωση της ατμοσφαιρικής ρύπανσης.

Μεταφορές

Στον τομέα των μεταφορών ο στόχος είναι η προαγωγή βιώσιμων μεταφορών και η αφαίρεση εμποδίων σε βασικές υποδομές δικτύων, μέσω της:

- στήριξης πολυτροπικού ενιαίου ευρωπαϊκού χώρου μεταφορών, με επένδυση στο δίκτυο του Διευρωπαϊκού Δικτύου Μεταφορών (ΔΕΔ-Μ),
- ενίσχυσης περιφερειακής κινητικότητας μέσω της σύνδεσης δευτερευόντων και τριτευόντων κόμβων στην υποδομή ΔΕΔ-Μ, που περιλαμβάνουν τις δημόσιες μεταφορές σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο,

- ανάπτυξης συστημάτων φιλικών προς το περιβάλλον και συστημάτων μεταφοράς χαμηλών εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα και προαγωγής της βιώσιμης αστικής κινητικότητας,
- ανάπτυξης συνεκτικού και διαλειτουργικού συστήματος σιδηροδρόμων υψηλής ποιότητας.

Υποδομές υγείας και εκπαίδευσης

Μέσω του στόχου για την προώθηση της κοινωνικής ένταξης και καταπολέμηση της φτώχειας, οι προτάσεις στοχεύουν:

- στις επενδύσεις στις υποδομές υγείας και τις κοινωνικές υποδομές που συμβάλλουν στην εθνική, περιφερειακή και τοπική ανάπτυξη, μειώνοντας τις ανισότητες όσον αφορά στην κατάσταση στον τομέα της υγείας και τη μετάβαση από θεσμικές υπηρεσίες σε υπηρεσίες σε δημοτικό επίπεδο,
- στη στήριξη για φυσική και οικονομική αναζωογόνηση υποβαθμισμένων αστικών και αγροτικών κοινοτήτων,
- σε επενδύσεις σε εκπαίδευση, δεξιότητες και διά βίου μάθηση, ο στόχος είναι η ανάπτυξη υποδομών κατάρτισης και εκπαίδευσης.

Πλατφόρμα Αστικής Ανάπτυξης

Η Επιτροπή έχει ακόμη προτείνει τη δημιουργία πλατφόρμας αστικής ανάπτυξης για την προαγωγή δημιουργίας ικανοτήτων και δικτύωσης μεταξύ πόλεων και την ανταλλαγή εμπειριών σχετικά με την αστική πολιτική σε τομείς που συνδέονται με τις δραστηριότητες επενδύσεων του ΕΤΠΑ και την αειφόρο αστική ανάπτυξη. Η πλατφόρμα θα περιέχει 300 πόλεις κατ' ανώτατο όριο, με 20 πόλεις κατ' ανώτατο όριο ανά κράτος μέλος. Οι πόλεις θα επιλεγούν με βάση τα ακόλουθα κριτήρια:

- τον πληθυσμό, λαμβάνοντας υπόψη τις ιδιαιτερότητες των εθνικών αστικών συστημάτων,
- την ύπαρξη στρατηγικής για ολοκληρωμένες ενέργειες με σκοπό την αντιμετώπιση των οικονομικών, περιβαλλοντικών, κλιματικών και κοινωνικών προκλήσεων που θίγουν αστικές περιοχές.

B. Ποσοτικά δεδομένα

Η Επιτροπή δεν έχει κάνει γνωστό τα ποσά που θα διατεθούν στους παραπάνω τομείς, αλλά σύμφωνα με τον παρακάτω Πίνακα 6.1. που δείχνει τα ποσοστά που θα λάβουν οι περιφέρειες από το ΕΤΠΑ, μπορούμε να συμπεράνουμε τα εξής:

Πίνακας 6.1.

Ταμείο	Δράσεις	Κάθε 100 ευρώ που παίρνει μια περιφέρεια από το ΕΤΠΑ			
		Λιγότερο ανεπτυγμένη	Μετάβασης (2/3) ³²	Μετάβασης ³³	Περισσότερο Ανεπτυγμένη
ΕΤΠΑ	Έρευνα και Τεχνολογία, ανάπτυξη ΜΜΕ	44	40	60	60
	Οικονομία χαμηλής εκπομπής άνθρακα	6	20	20	20
	Αστική ανάπτυξη	5	5	5	5
	Άλλες δράσεις ΕΤΠΑ (μεταφορές, περιβάλλον, ΤΠΕ, κλιματική αλλαγή, υποδομές υγείας και εκπαίδευσης)	45	35	15	15
	Σύνολο ΕΤΠΑ	100	100	100	100

- Από τους στόχους που αναφέρθηκαν παραπάνω, μόνο ο στόχος για την οικονομία χαμηλής εκπομπής άνθρακα (ενέργεια) καθώς και η πλατφόρμα αστικής ανάπτυξης έχουν ποσοτικοποιημένα στοιχεία (έστω σε ποσοστά), ενώ όλες οι υπόλοιπες δράσεις (μεταφορές, περιβάλλον, ΤΠΕ, κλιματική αλλαγή, υποδομές υγείας και εκπαίδευσης), μπορούν να ενταχθούν στην κατηγορία «άλλες δράσεις ΕΤΠΑ».
- Οι ενισχύσεις για αυτές τις «άλλες δράσεις» βρίσκονται σε φθίνουσα συνάρτηση με το επίπεδο ανάπτυξης μιας περιφέρειας. Έτσι, όσο περισσότερο ανεπτυγμένη είναι μια περιφέρεια, τόσο λιγότερες ενισχύσεις θα λάβει για τις μεταφορές, το περιβάλλον κλπ.

6.1.2. Ταμείο Συνοχής

Α. Ποιοτικά δεδομένα

Σύμφωνα με τις προτάσεις της Επιτροπής, το Ταμείο Συνοχής θα συνεχίσει να ενισχύει κράτη-μέλη των οποίων το Ακαθάριστο Εθνικό Εισόδημα είναι κάτω από το 90% του μέσου όρου της ΕΕ-27. Πιο συγκεκριμένα, οι στόχοι του Ταμείου Συνοχής είναι επικεντρωμένοι στις μεταφορές και το περιβάλλον. Αναλυτικά, οι στόχοι έχουν να κάνουν με:

α) Την υποστήριξη της μετάβασης προς μια οικονομία χαμηλών εκπομπών άνθρακα σε όλους τους τομείς:

- με την προαγωγή της παραγωγής και της διανομής ανανεώσιμων πηγών ενέργειας,
- με την προαγωγή της ενεργειακής απόδοσης και της χρήσης ανανεώσιμων πηγών ενέργειας σε μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις,

³² Μετάβασης 2/3: αναφέρεται στις περιφέρειες Κρήτης, Πελοποννήσου, Ιονίων Νήσων και Βορείου Αιγαίου, δηλαδή σε αυτές που εφαρμόζεται ο κανόνας των 2/3 της προηγούμενης (2007-2013) χρηματοδότησης. Ο διαχωρισμός γίνεται γιατί κατ' εξαίρεση αυτές οι περιφέρειες εφαρμόζουν διαφορετικές ποσοστώσεις στο ΕΤΠΑ από τις υπόλοιπες περιφέρειες μετάβασης.

³³ Μετάβασης: αναφέρεται στις υπόλοιπες περιφέρειες μετάβασης, Στερεάς Ελλάδας και Δυτικής Μακεδονίας, οι οποίες ακολουθούν τις ποσοστώσεις στο ΕΤΠΑ των περισσότερο ανεπτυγμένων περιφερειών.

- με τη στήριξη της ενεργειακής απόδοσης και των ανανεώσιμων μορφών ενέργειας στις δημόσιες υποδομές,
- με την ανάπτυξη έξυπνων συστημάτων διανομής ηλεκτρικού ρεύματος σε χαμηλά επίπεδα τάσης,
- με την προαγωγή των στρατηγικών για χαμηλές εκπομπές άνθρακα στις αστικές περιοχές.

β) Την προαγωγή της προσαρμογής στην κλιματική αλλαγή, της πρόληψης και της διαχείρισης των κινδύνων:

- με τη στήριξη ειδικών επενδύσεων για την προσαρμογή στην κλιματική αλλαγή,
- με την προαγωγή των επενδύσεων για την αντιμετώπιση ειδικών κινδύνων, εξασφαλίζοντας την ανθεκτικότητα σε καταστροφές και αναπτύσσοντας συστήματα διαχείρισης καταστροφών.

γ) Την προστασία του περιβάλλοντος και την προαγωγή της αποτελεσματικής χρησιμοποίησης των πόρων:

- με την αντιμετώπιση των σημαντικών αναγκών επενδύσεων στον τομέα των αποβλήτων για την ικανοποίηση των απαιτήσεων του κεκτημένου της Ένωσης στον τομέα του περιβάλλοντος,
- με την αντιμετώπιση των σημαντικών αναγκών επενδύσεων στον τομέα του νερού για την ικανοποίηση των απαιτήσεων του κεκτημένου της Ένωσης στον τομέα του περιβάλλοντος,
- με την προστασία και την αποκατάσταση της βιοποικιλότητας, μεταξύ άλλων και μέσω πράσινων υποδομών,
- με τη βελτίωση του αστικού περιβάλλοντος, μεταξύ άλλων με την αναζωογόνηση των βιομηχανικών περιοχών και τη μείωση της ρύπανσης του αέρα.

δ) Την προαγωγή της βιώσιμης ανάπτυξης των δικτύων μεταφορών και την εξάλειψη των σημείων συμφόρησης στις υποδομές των βασικών δικτύων:

- με την υποστήριξη ενός πολυτροπικού ενιαίου ευρωπαϊκού χώρου μεταφορών, επενδύοντας στο διευρωπαϊκό δίκτυο μεταφορών,
- με την ανάπτυξη φιλικών προς το περιβάλλον συστημάτων μεταφορών με χαμηλές εκπομπές άνθρακα, όπως με την προαγωγή της βιώσιμης αστικής κινητικότητας,
- με την ανάπτυξη ολοκληρωμένων, υψηλής ποιότητας και διαλειτουργικών σιδηροδρομικών συστημάτων.

ε) Την ενίσχυση της ικανότητας των φορέων και της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης καθώς και των δημόσιων υπηρεσιών που έχουν σχέση με την εφαρμογή του Ταμείου Συνοχής.

Β. Ποσοτικά δεδομένα

Το Ταμείο Συνοχής θα διαθέσει συνολικά 68,7 δις ευρώ, ενώ δεν έχει γίνει καμία αναφορά για το ποσό που θα διατεθεί στα κράτη-μέλη που το δικαιούνται.

6.1.3. Συνδέοντας την Ευρώπη

Η διευκόλυνση «Συνδέοντας την Ευρώπη» θα επικεντρωθεί στην ενίσχυση των δικτύων ενέργειας, δικτύων μεταφορών και στην ανάπτυξη ψηφιακών και τηλεπικοινωνιακών δικτύων. Στον τομέα της ενέργειας, η Ελλάδα θα συμμετάσχει σε δύο από τους οκτώ Ευρωπαϊκούς Ενεργειακούς Διαδρόμους (European Energy Corridors). Η πρώτη συμμετοχή θα είναι μέσω των «Ηλεκτρικών Συνδέσεων στην Κεντρική και Νοτιοανατολική Ευρώπη» με στόχο την αύξηση ικανότητας μεταφοράς ηλεκτρικής ενέργειας μεταξύ Ρουμανίας-Βουλγαρίας και Ελλάδας, ενώ η δεύτερη αναφέρεται στις «Βόρειες-Νότιες συνδέσεις φυσικού αερίου στην Κεντρική και Νοτιοανατολική Ευρώπη», χωρίς να αναφέρεται μέχρι στιγμής ο άμεσος στόχος για την Ελλάδα. Στον τομέα των μεταφορών, η Ελλάδα συμπεριλαμβάνεται σε ένα από τα δέκα δίκτυα-διαδρόμους, στο διάδρομο Αμβούργο- Ρόστοκ-Κωστάντζα-Μπουργκάς-Πειραιάς-Λευκωσία, με στόχο τη σύνδεση με διάφορα μέσα του άξονα Σόφια-Πειραιάς. Ακόμη, προβλέπεται η σιδηροδρομική σύνδεση της Εγνατίας οδού, ως ξεχωριστό-παράπλευρο έργο στα Πανευρωπαϊκά δίκτυα μεταφορών. Για τα ψηφιακά και τηλεπικοινωνιακά δίκτυα, οι προτάσεις της Επιτροπής δεν αναφέρουν συγκεκριμένους γεωγραφικούς στόχους, παρά μόνο τομεακούς (διασύνδεση πολιτιστικής κληρονομιάς, υγειονομική περίθαλψη, πολυγλωσσικές υπηρεσίες κλπ.). Ακόμη, για κανένα από τα παραπάνω έργα-διάδρομοι δεν γίνεται αναφορά στις χρηματοδοτικές ενισχύσεις που θα δοθούν.

6.2. Συνέπειες προτάσεων της Επιτροπής για την Ελλάδα

Οι προτάσεις της Επιτροπής διαθέτουν ελάχιστα ποσοτικά στοιχεία για τα επιμέρους μερίδια των στόχων του κάθε Ταμείου. Έτσι, είναι πολύ δύσκολο να εξαχθούν ακριβή συμπεράσματα για το ύψος των ενισχύσεων ανά στόχο και γενικά για τις προτεραιότητες των στόχων. Κάποια συμπεράσματα μπορούν να εξαχθούν μόνο για τη μεταβολή των τάσεων των ενισχύσεων και των προτεραιοτήτων αυτών, τα οποία συνοψίζονται παρακάτω:

- Η Ελλάδα αναμένεται να λάβει, σε απόλυτους αριθμούς, λιγότερες ενισχύσεις από την προηγούμενη προγραμματική περίοδο από τα διαρθρωτικά ταμεία (ΕΚΤ, ΕΤΠΑ), περίπου 8-9 δις ευρώ, από 16,7 δις που έλαβε για την περίοδο 2007-13, λόγω του ότι πλέον διαθέτει μόνο πέντε³⁴ περιφέρειες στην κατηγορία των λιγότερο ανεπτυγμένων περιφερειών, οι οποίες παραδοσιακά αποφέρουν και τα περισσότερα κονδύλια. Αυτό θα επηρεάσει και τους πόρους που θα διατεθούν στο ΕΤΠΑ, το οποίο προβλέπεται να ενισχύσει την Ελλάδα με περίπου 6 δις ευρώ (ενώ τα υπόλοιπα 2,5 δις ευρώ μέσω του ΕΚΤ), ενώ την περίοδο 2007-13 το αντίστοιχο ποσό ήταν 12,2 δις ευρώ (και 4,5 δις ευρώ από το ΕΚΤ). Η μετατόπιση της προσοχής προς τις δράσεις για τους ανθρώπινους πόρους, εις βάρος των υποδομών, γίνεται λόγω του ότι πλέον η Ελλάδα έχει περισσότερες ανεπτυγμένες περιφέρειες ή περιφέρειες σε μετάβαση (8 περιφέρειες), από ό,τι την προηγούμενη περίοδο (2 περιφέρειες). Ακόμη, το ύψος των ενισχύσεων των υποδομών θα καθορισθεί σε μεγάλο βαθμό από το εάν η Ελλάδα θα λάβει ενισχύσεις και από το Ταμείο Συνοχής (3,6 δις ευρώ την περίοδο 2007-13).

³⁴ Ανατολική Μακεδονία-Θράκη, Ήπειρος, Θεσσαλία, Κεντρική Μακεδονία, Δυτική Ελλάδα.

- Σε απόλυτα ποσά, το μερίδιο του ΕΤΠΑ για τις υποδομές θα είναι περίπου 3,2 δις ευρώ (από τα συνολικά 6 δις ευρώ), ενώ τα υπόλοιπα 2,8 δις ευρώ θα κατευθυνθούν στην ενίσχυση του παραγωγικού περιβάλλοντος. Την περίοδο 2007-13, η συνεισφορά του ΕΤΠΑ στις υποδομές ήταν της τάξης των 9,8 δις ευρώ και μόλις 2,4 δις ευρώ για το παραγωγικό περιβάλλον. Έτσι, προβλέπεται μια σημαντική μείωση των ενισχύσεων προς τις υποδομές σε σχέση με την περίοδο 2007-13, αφού μεγάλο μέρος (40-60% αναλόγως της κατηγορίας της περιφέρειας) των ενισχύσεων του ΕΤΠΑ μετατοπίζεται προς την πλευρά του παραγωγικού περιβάλλοντος, λόγω και τις στενής σύνδεσης των προτεινόμενων προτεραιοτήτων για αυτό (κυρίως, Έρευνα και τεχνολογία, ενίσχυση μικρομεσαίων επιχειρήσεων) με την ατζέντα «Ευρώπη 2020».
- Αυξομειώσεις προβλέπεται να παρατηρηθούν και μέσα στους τομείς των υποδομών. Για παράδειγμα, ο τομέας του περιβάλλοντος και των μεταφορών, αλλά και ο στόχος για καθαρότερη ενέργεια, «φωτογραφίζονται» στο ΕΤΠΑ και στο Ταμείο Συνοχής (και μέσω συγκεκριμένων έργων στο «Συνδέοντας την Ευρώπη»), πράγμα που δεν συμβαίνει για τις τεχνολογίες πληροφορικής και επικοινωνιών και για τις υποδομές της υγείας-πρόνοιας και εκπαίδευσης. Αυτό σημαίνει ότι, κατά πάσα πιθανότητα, το μερίδιο χρηματοδότησης των τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνιών και των υγείας-πρόνοιας και εκπαίδευσης θα είναι μειωμένο αναλογικά με τα μερίδια των άλλων στόχων. Ακόμη, για τον τομέα των μεταφορών, ειδικά στο Ταμείο Συνοχής, προβλέπονται έργα με αποκλειστική αναφορά στα ΔΕΔ-Μ, άρα, κατά πάσα πιθανότητα, θα μειωθούν οι ενισχύσεις για έργα μεταφορών σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο.
- Ιδιαίτερα για το στόχο της ενέργειας-«οικονομίας χαμηλής εκπομπής άνθρακα», ο οποίος είναι ένας από τους τρεις κυρίους στόχους του ΕΤΠΑ (μαζί με Έρευνα και Τεχνολογία, ενίσχυση μικρομεσαίων επιχειρήσεων), έχει προβλεφθεί το μερίδιό του να είναι από 6%-20% του ΕΤΠΑ, αναλόγως της κατηγορίας περιφέρειας. Για τους άλλους στόχους του ΕΤΠΑ που αναφέρονται στους υπόλοιπους τομείς υποδομών (περιβάλλον, ΤΠΕ, κλιματική αλλαγή, μεταφορές, υγεία-πρόνοια), το συνολικό μερίδιό τους κυμαίνεται από 15% του συνόλου των ενισχύσεων του ΕΤΠΑ για τις πολύ ανεπτυγμένες περιφέρειες και μέχρι 45% για τις λιγότερο ανεπτυγμένες. Ακόμη, στο άρθρο 3ε του κανονισμού για το ΕΤΠΑ, η Επιτροπή προτείνει οι περισσότερο ανεπτυγμένες να μην είναι επιλέξιμες για ενισχύσεις στο περιβάλλον, τις τεχνολογίες πληροφορικής και επικοινωνιών και τις μεταφορές, παρά μόνο στους τομείς τον υποδομών υγείας-πρόνοιας-εκπαίδευσης και δράσεις για την κλιματική αλλαγή. Έτσι, οι θεματικές προτεραιότητες για τις περισσότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες περιορίζονται σημαντικά.
- Εάν η Ελλάδα δεν λάβει καμία, ή ελάχιστη, ενίσχυση από το Ταμείο Συνοχής, τότε ακόμα λιγότερο θα είναι το μερίδιο του τομέα των μεταφορών, του περιβάλλοντος, της κλιματικής αλλαγής και της ενέργειας.

6.3. Προτάσεις για την περίοδο της διαπραγμάτευσης

Με βάση τα παραπάνω, θα μπορούσαμε να πούμε ότι για την επόμενη περίοδο (2014-2020) ο τομέας της ενέργειας προβάλλεται ως η πρώτη προτεραιότητα στις

προτάσεις της Επιτροπής, αφού πέρα από κεντρικός στόχος του ΕΤΠΑ, υπάρχει και ως στόχος στο Ταμείο Συνοχής και στο «Συνδέοντας την Ευρώπη», και ακολουθούν ως δευτερεύουσες προτεραιότητες οι στόχοι για την κλιματική αλλαγή, το περιβάλλον και τις μεταφορές και τις δράσεις για τις τεχνολογίες πληροφορικής και επικοινωνιών, τις υποδομές υγείας και εκπαίδευσης. Η μεγάλη αλλαγή, σε σχέση με την προηγούμενη προγραμματική περίοδο (2007-2014), αλλά και τις υπόλοιπες προηγούμενες περιόδους, είναι η υποβάθμιση του τομέα των μεταφορών από πρωταρχικό στόχο. Αυτό θα έχει συνέπειες για την Ελλάδα, αφού ακόμη και σήμερα η Ελλάδα δεν έχει καταφέρει να δημιουργήσει ένα λειτουργικό σύστημα μεταφορών και χρειάζεται να γίνουν ακόμη πολλές παρεμβάσεις. Άρα, απαιτείται μια συνέχιση των ενισχύσεων προς αυτή την κατεύθυνση.

Στους στόχους που προτείνει η Επιτροπή για τις μεταφορές είναι έντονο το ενδιαφέρον της για την ανάπτυξη και ολοκλήρωση των ΔΕΔ-Μ, υποβαθμίζοντας τα τοπικά και περιφερειακά δίκτυα (ιδιαίτερα αυτά που δεν συνδέονται με τα ΔΕΔ-Μ), τα οποία και χρειάζονται περαιτέρω ενισχύσεις στην Ελλάδα. Ακόμη, το ενδιαφέρον της Επιτροπής εστιάζεται και στους σιδηροδρόμους, χωρίς σαφείς στόχους για αυτούς, αλλά και στην προσπάθεια για προώθηση της βιώσιμης κινητικότητας ειδικά στα αστικά κέντρα, κάτι που η Ελλάδα έχει ανάγκη. Το ίδιο, όμως, δεν ισχύει για τους τομείς των θαλάσσιων και αεροπορικών συνδέσεων, οι οποίοι δεν αναφέρονται ως στόχοι. Οι θαλάσσιες και αεροπορικές μεταφορές στην Ελλάδα χρειάζεται να ενισχυθούν, αφού έχουν ένα σημαντικό μερίδιο στην μεταφορά εμπορευμάτων και επιβατών και, άρα, είναι σημαντικός παράγοντας στην εγχώρια εμπορευματική και τουριστική αγορά. Τέλος, μια σημαντική πρόταση της Επιτροπής στο «Συνδέοντας την Ευρώπη» είναι η σιδηροδρομική σύνδεση της Εγνατίας, η οποία αν και είχε προβλεφθεί από το Β' ΚΠΣ (ως μελέτη), δεν έχουν γίνει τα απαραίτητα έργα για να μπορεί ο σιδηρόδρομος να χρησιμοποιήσει τις υποδομές της οδικής Εγνατίας και, συνεπώς, απαιτείται η χάραξη και η κατασκευή ενός νέου δικτύου. Έτσι, θα πρέπει να υπάρχει μεγάλη επιφύλαξη κατά πόσο ένα τέτοιο έργο μεγάλου κόστους είναι εφικτό και θα μπορέσει να ενισχύσει ανάλογα τις μεταφορές στην Ελλάδα. Ακόμη, οι περιορισμοί που προτείνονται για τις ενισχύσεις του ΕΤΠΑ στις περισσότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες (Αττική και Νότιο Αιγαίο για Ελλάδα), δηλαδή οι ενισχύσεις να μην δοθούν σε περιβάλλον, τεχνολογίες πληροφορικής και επικοινωνιών και μεταφορές, αλλά, πέρα από την ενέργεια, μόνο σε υποδομές υγείας-πρόνοιας-εκπαίδευσης και σε δράσεις για την κλιματική αλλαγή, περιορίζουν το εύρος των θεματικών ενισχύσεων την στιγμή που και οι δύο περιφέρειες αντιμετωπίζουν σοβαρά προβλήματα στο δίκτυο μεταφορών (ειδικά το Νπτιο Αιγαίο), στην προστασία του περιβάλλοντος και στην εφαρμογή των τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνιών στην ηλεκτρονική διοίκηση κλπ.

Οι ενισχύσεις στον τομέα της ενέργειας (οικονομία χαμηλής εκπομπής διοξειδίου άνθρακα), ο οποίος προβάλλεται ως η πρώτη προτεραιότητα, θα βοηθήσουν σημαντικά την Ελλάδα να μειώσει τις εκπομπές ρύπων. Η Ελλάδα μαζί με την Ισπανία, την Πορτογαλία και την Ιρλανδία έχουν τις υψηλότερες εκπομπές ρύπων (αέρια που ευθύνονται για το φαινόμενο του θερμοκηπίου) στην ΕΕ-27. Οι ενισχύσεις που θα δοθούν για ανάπτυξη ανανεώσιμων πηγών ενέργειας και για την προαγωγή ενεργειακής απόδοσης σε υποδομές μικρομεσαίων επιχειρήσεων, δημοσίων κτηρίων και στα αστικά κέντρα που παρουσιάζουν πρόβλημα με τις εκπομπές ρύπων, θα βοηθήσουν στη μείωση των ρύπων ενώ, επιπρόσθετα, θα

ενισχύσουν τον κατασκευαστικό κλάδο της ελληνικής οικονομίας. Ακόμη, τα δύο έργα που προβλέπονται από το «Συνδέοντας την Ευρώπη» θα ενισχύσουν τα δίκτυα μεταφοράς ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου της Ελλάδας με τη Νότια και Ανατολική Ευρώπη. Έτσι, η Ελλάδα θα μπορούσε δυνητικά να μετατραπεί σε βασικό εξαγωγέα ηλεκτρικής ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές ενέργειας, εφόσον αυξηθεί η παραγωγή ανανεώσιμων πηγών ενέργειας, που τον Ιανουάριο του 2012 έφθανε τα 2.052 MW, ενώ ο στόχος για το 2020 είναι να υπάρχει σε κάθε έτος αύξηση στην παραγωγή κατά 1.000MW. Με άλλα λόγια, το μερίδιο των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας στην εθνική κατανάλωση ηλεκτρικής ενέργειας ήταν 8,2% για το 2009 (Eurostat, 2011), όταν ο μέσος όρος για την ΕΕ-27 ήταν 11,7%. Άρα, ο συνδυασμός των στόχων για ανάπτυξη των δικτύων μεταφοράς ενέργειας και ενίσχυση της παραγωγής ανανεώσιμων πηγών ενέργειας θα μπορούσαν να βελτιώσουν κατά πολύ το ενεργειακό αποτύπωμα της Ελλάδας και να ενισχύσουν σημαντικά την εθνική οικονομία.

Οι ενισχύσεις για το περιβάλλον εστιάζονται στη διαχείριση αποβλήτων και νερού, τη διατήρηση της βιοποικιλότητας, τις δράσεις για την πολιτιστική κληρονομιά, την αναζωογόνηση υποβαθμισμένων βιομηχανικών εκτάσεων και τη μείωση της ατμοσφαιρικής ρύπανσης. Για την Ελλάδα, μεγάλη σημασία έχει η διαχείριση του νερού, καθώς η χώρα εμφανίζεται να έχει τη δεύτερη (μετά τις ΗΠΑ) μεγαλύτερη ετήσια κατά κεφαλή κατανάλωση νερού στον κόσμο με 2.350 κυβικά μέτρα (waterfootprint.org, 2010), όταν ο παγκόσμιος μέσος όρος βρίσκεται στα 1.330. Οι λόγοι που έχουν οδηγήσει στο παραπάνω είναι η υπερ-άντληση νερού για την κάλυψη αρδευτικών αναγκών, αφού το 80% του νερού το καταναλώνει ο γεωργικός τομέας, τα απαρχαιωμένα δίκτυα ύδρευσης των αστικών κέντρων, σε πολλά από τα οποία αναφέρονται διαρροές και η έλλειψη έργων επαναχρησιμοποίησης του νερού (πχ από βιολογικούς καθαρισμούς για άρδευση και βιομηχανική χρήση). Όσον αφορά στη διαχείριση αποβλήτων, η Ελλάδα έχει κάνει σημαντικά βήματα, μέσα κυρίως από τα ΚΠΣ των προηγούμενων περιόδων, αφού το 87% του πληθυσμού των αστικών περιοχών (2009) εξυπηρετούνται πλέον με σύστημα επεξεργασίας λυμάτων (Eurostat, 2011), ενώ προβλήματα εμφανίζονται, κυρίως, σε βιομηχανικές περιοχές ή σε περιοχές αυξημένης τουριστικής ζήτησης. Έτσι, η προτεραιότητα για επενδύσεις στη διαχείριση αποβλήτων φαίνεται πως είναι ιδιαίτερα χρήσιμη, κυρίως σε κράτη-μέλη της Ανατολικής Ευρώπης. Ακόμη, σημαντικά βήματα έχουν γίνει τα τελευταία χρόνια για την προστασία της βιοποικιλότητας, και έτσι η Ελλάδα διαθέτει μια μεγάλη επιφάνεια βιοτόπων ενώ τα προβλήματα που συνήθως ανακύπτουν, τις πιο πολλές φορές, έχουν να κάνουν με προβλήματα ελλιπούς διαχείρισης, νομικής κάλυψης και επιβολής του νόμου από τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης στους παραβάτες και με τη σύγχυση των φορέων όσον αφορά στις αρμοδιότητές τους. Θετικός κρίνεται και ο στόχος της μείωσης της ατμοσφαιρικής ρύπανσης στα αστικά κέντρα, καθώς η έκθεση του αστικού πληθυσμού στην ατμοσφαιρική ρύπανση στην Ελλάδα (2008) είναι περίπου 2,5 φορές μεγαλύτερη από τον μέσο όρο της ΕΕ-27 (Eurostat, 2011), ενώ λιγότερο ευεργετική για την Ελλάδα κρίνεται η προτεραιότητα για την αναζωογόνηση υποβαθμισμένων βιομηχανικών εκτάσεων, καθώς οι περισσότερες από αυτές βρίσκονται στην Κεντρική και Ανατολική Ευρώπη. Ακόμη, πολλές από τις παλιές βιομηχανικές περιοχές στην Ελλάδα έχουν ήδη αλλάξει χρήση (σε χώρους πρασίνου, αναψυχής, πολιτισμού κλπ.) τα προηγούμενα χρόνια, ενώ έχουν γίνει και πάρα

πολλές αποκαταστάσεις εκτάσεων (πρώην ΧΑΔΑ). Έμφαση θα μπορούσε να δοθεί στην περίπτωση της Ελλάδας στις υποβαθμισμένες γεωργικές εκτάσεις, καθώς υπάρχει έντονο πρόβλημα διάβρωσης των εδαφών σε πολλές αγροτικές περιοχές.

Η προτεραιότητα της κλιματικής αλλαγής είναι άλλη μια προσπάθεια για να μειωθούν οι εκπομπές ρύπων και, επίσης, να γίνουν έργα υποδομών για διαχείριση καταστροφών (αντιπλημμυρικά, καταστροφές από πυρκαγιές κλπ). Η πρόταση της Επιτροπής δεν δίνει σημαντικά στοιχεία για τους στόχους της προτεραιότητας αυτής, η οποία φαίνεται να έχει επικαλύψεις, κύρια στον στόχο της μείωσης των ρύπων, με την προτεραιότητα της ενέργειας, αφού ένα μεγάλο μερίδιο στις εκπομπές ρύπων έχει η παραγωγή ενέργειας από μη ανανεώσιμες πηγές. Άρα, ο στόχος για την κλιματική αλλαγή θα μπορούσε να ενσωματωθεί στο στόχο της ενέργειας, αποδεδειγμένα κάποιους πόρους για άλλους στόχους.

Στους τομείς της υγείας-πρόνοιας, η Επιτροπή προτείνει ενίσχυση των επενδύσεων σε υποδομές για την άρση των ανισοτήτων σε θέματα υγείας-πρόνοιας και κοινωνικής προστασίας και ενίσχυση των δράσεων για τη μετάβαση των αρμοδιοτήτων στο τοπικό επίπεδο. Η Ελλάδα θα ωφεληθεί σημαντικά από αυτούς τους δύο τομείς ενισχύσεων, ιδιαίτερα δε στην ενίσχυση των δήμων που λόγω του «Καλλικράτη» έχουν πλέον αναλάβει, σε μεγάλο βαθμό, τη λειτουργία των νοσοκομείων και των τοπικών κέντρων υγείας. Επίσης, στον τομέα της εκπαίδευσης-κατάρτισης η Επιτροπή προτείνει συνέχιση των ενισχύσεων για τη δημιουργία υποδομών εκπαίδευσης, κάτι που θα έχει θετικό αντίκτυπο για την Ελλάδα, σε συνδυασμό με τις ενισχύσεις του ΕΚΤ.

Τέλος, όσον αφορά στις τεχνολογίες πληροφορικής και επικοινωνιών, οι στόχοι αναφέρονται στην περαιτέρω ανάπτυξη του ευρυζωνικού δικτύου, την ενίσχυση υποδομών για ανάπτυξη του ηλεκτρονικού εμπορίου και την ενίσχυση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης. Στόχοι οι οποίοι θα είναι ιδιαίτερα χρήσιμοι για την Ελλάδα, καθώς και στους τρεις παραπάνω τομείς, η Ελλάδα έχει να επιδείξει αρνητικά αποτελέσματα. Για παράδειγμα, σύμφωνα με την Eurostat (2011) περίπου το 50% των νοικοκυριών στην Ελλάδα έχει πρόσβαση στο διαδίκτυο (ΕΕ-27: 73% για το 2009), το ποσοστό του κύκλου εργασιών των επιχειρήσεων από ηλεκτρονικό εμπόριο είναι μόλις 0,9% του συνολικού (ΕΕ-27: 4,2% για το 2009), ενώ το ποσοστό των ατόμων που χρησιμοποιούν το διαδίκτυο για συναλλαγές με τις δημόσιες υπηρεσίες στην Ελλάδα είναι 13% (ΕΕ-27: 32% για το 2010).

Συμπερασματικά, οι περισσότερες προτάσεις της Επιτροπής, που είναι συνέχεια της Ευρώπης 2020, θα βοηθήσουν σημαντικά την Ελλάδα στην ενίσχυση του τομέα των υποδομών. Η Ελλάδα θα μεγιστοποιήσει τα οφέλη, εάν, κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων, καταφέρει να συγκεντρώσει περισσότερες ενισχύσεις για τον τομέα των μεταφορών, ειδικά για τα τοπικά και περιφερειακά δίκτυα που δεν αποτελούν μέρος των ΔΕΔ-Μ και για τον τομέα των θαλάσσιων και αεροπορικών μεταφορών. Μια πρόταση θα μπορούσε να είναι η απένταξη του έργου της σιδηροδρομικής Εγνατίας και η μεταφορά των πόρων στα παραπάνω. Ακόμη, η Ελλάδα λόγω της ευνοϊκής γεωγραφικής θέσης της (μεγάλη ηλιοφάνεια, μεγάλο μήκος ακτογραμμής) θα μπορούσε, δυνητικά, να αποκτήσει σημαντικό συγκριτικό πλεονέκτημα στην παραγωγή ανανεώσιμων πηγών ενέργειας. Η προτεραιότητα της «οικονομίας χαμηλής εκπομπής άνθρακα», τόσο από το ΕΤΠΑ, όσο και από το Ταμείο Συνοχής και το «Συνδέοντας την Ευρώπη», αλλά και οι δράσεις για την

κλιματική αλλαγή θα λειτουργήσουν πολύ θετικά προς αυτή την κατεύθυνση, ενισχύοντας τις επενδύσεις στις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας. Το ίδιο θετικά φαίνεται να επιδρούν και να συνεχίσουν να καλύπτουν ανάγκες οι ενισχύσεις στο περιβάλλον, τις τεχνολογίες πληροφορικής και επικοινωνιών, την υγεία-πρόνοια και εκπαίδευση, αν και σε αυτό το χρονικό σημείο δεν έχουν γίνει γνωστά τα ποσοτικά δεδομένα για το ύψος των ενισχύσεων σε κάθε τομέα.

6.4. Εσωτερικές διαρθρωτικές αλλαγές

Ο τομέας των υποδομών ήταν αυτός που ενισχύθηκε περισσότερο από κάθε άλλο στις τελευταίες τέσσερις προγραμματικές περιόδους και πλέον υπάρχει μεγάλη εμπειρία στον προγραμματισμό και παρακολούθηση-αξιολόγηση των έργων. Παρόλα αυτά, δεν λείπουν οι αστοχίες στη διαχείριση των επιχειρησιακών προγραμμάτων που οδηγούν είτε στη μειωμένη απορρόφηση, είτε στη μειωμένη αποτελεσματικότητα των έργων. Παρακάτω, παρουσιάζονται μερικές πτυχές των αστοχιών για τις υποδομές, όπως τις ανέδειξε το πρώτο μέρος της μελέτης, που αξιολόγησε την πορεία των κοινοτικών ενισχύσεων στην Ελλάδα.

Ένα από τα σοβαρότερα προβλήματα ήταν η έλλειψη θεσμών που θα μπορούσαν να δημιουργήσουν μακροχρόνια προγράμματα για τις υποδομές, σε όλους τους τομείς. Έτσι, η έλλειψη μακροχρόνιου προγραμματισμού δημιουργούσε προβλήματα στην κατανομή των προτεραιοτήτων κάθε φορά (σε κάθε ΚΠΣ). Στην αρχή του προγραμματισμού κάθε ΚΠΣ, σημαντικό ρόλο έπαιζε η ισχύς κάθε υπουργείου να απορροφήσει πόρους για τα δικά του έργα, μετέπειτα, η προτεραιότητα δινόταν σε αυτά που πράγματι μπορούσαν να απορροφήσουν γρήγορα τους πόρους και αυτό φαίνεται καθαρά στις διάφορες μετακινήσεις πόρων από ένα Επιχειρησιακό Πρόγραμμα σε κάποιο άλλο, σχεδόν σε όλα τα ΚΠΣ από το 1989 μέχρι το 2011. Από την άλλη, δομές που είχαν αποσαφηνίσει τις προτεραιότητές τους (ΔΕΗ, ΔΕΠΑ, ΟΤΕ), μέσω μακροχρόνιων προγραμματικών στόχων και νέες δομές (Εγνατία ΑΕ, Αττικό Μετρό κλπ.) που είχαν αποκοπεί από το ελληνικό κράτος και λειτουργούσαν χωρίς την παραδοσιακή δημοσιο-υπαλληλική νοοτροπία, κατάφεραν να αποκτήσουν γρήγορα την ικανότητα για να απορροφήσουν επαρκώς και με μεγάλη αποδοτικότητα τους Κοινοτικούς πόρους.

Άλλο φαινόμενο που παρατηρήθηκε στα μεγάλα έργα ήταν το παράδοξο της δημιουργίας μιας νέας διοίκησης για καθένα από αυτά, ενώ υπήρχε ήδη ένας θεσμικός φορέας για να υλοποιήσει τα έργα αυτά. Έτσι, ενώ υπήρχε ο ΟΣΕ και ο ΗΣΑΠ, δημιουργήθηκε η ΕΡΓΟΣΕ και αργότερα η Αττικό Μετρό, με περίπου ίδιο αντικείμενο. Ακόμη, ενώ υπήρχε η Εγνατία Οδός ΑΕ και η ΕΥΔΕ-ΠΑΘΕ δημιουργήθηκαν η ΕΥΔΕ-ΜΕΔΕ (Μεγάλων Έργων Δυτική Ελλάδα), η ΕΥΔΕ-ΟΑΠ (Οδικών Αξόνων με Παραχώρηση), η ΕΥΔΕ-ΒΟΑΚ και η ΕΥΔΕ-ΟΣΥΕ (Οδικών Σηράγγων-Υπογείων Έργων). Θα μπορούσαμε να ισχυριστούμε ότι, σύμφωνα με το μέγεθος της Ελλάδας και τον βαθμό ανάπτυξης της οικονομίας της, η ύπαρξη ομοειδών δομών (Εγνατία-ΠΑΘΕ, ΕΡΓΟΣΕ-ΟΣΕ, Αττικό Μετρό-ΗΣΑΠ) που αναπτύσσουν χωριστά η μια από την άλλη την ίδια περίπου τεχνογνωσία, δεν μπορούν να παράγουν οικονομίες κλίμακας που να βοηθούν στη μείωση του μέσου κόστους κατασκευής υποδομών μεταφορών. Παρόλα αυτά, η υλοποίηση των έργων και τα προβλήματα που παρατηρήθηκαν σε αυτές έδειξαν ότι οι νέες δομές που δημιουργήθηκαν (Εγνατία, ΕΡΓΟΣΕ, Αττικό Μετρό) λειτουργήσαν πολύ καλύτερα από τις προϋπάρχουσες (ΕΥΔΕ-ΠΑΘΕ, ΟΣΕ, ΗΣΑΠ), κάνοντας αποδοτικότερη χρήση των πόρων που τους διατέθηκαν και περατώνοντας τα έργα που ανέλαβαν μέσα στο χρονικό όριο του προγραμματισμού.

Από την έναρξη των Κοινοτικών ενισχύσεων τη δεκαετία του 1990, παρατηρήθηκε ότι το θεσμικό πλαίσιο βάσει του οποίου λειτουργεί ο προγραμματισμός, η

υλοποίηση και η παρακολούθηση των έργων παρουσίασε πολλά προβλήματα. Σε πολλά έργα απαιτείται ο συντονισμός πολλών φορέων (υπουργείων, ΟΤΑ, αρχαιολογικές υπηρεσίες κλπ.) που δημιουργεί σύγχυση και χρονοτριβές. Τα προβλήματα αυτά, αν και έγιναν δράσεις απλοποίησης του θεσμικού συστήματος, δεν έχουν λυθεί ακόμη και σήμερα. Τις περισσότερες φορές υπήρξε «ασυνεννοησία» μεταξύ της Κεντρικής αλλά και των Περιφερειακών Διαχειριστικών Αρχών με τους τελικούς δικαιούχους των Κοινοτικών πόρων, με αποτέλεσμα συχνές υπερβάσεις τόσο του φυσικού αντικείμενου όσο και του αρχικού προϋπολογισμού. Πολλές φορές, αποτέλεσμα των καθυστερήσεων ήταν η αδυναμία απορρόφησης Κοινοτικών πόρων και η απώλεια των χρηματοδοτήσεων.

Σχεδόν σε όλα τα μεγάλα έργα υποδομών υπήρξαν υπερβάσεις του κόστους κατασκευής τους. Οι υπερβάσεις του κόστους οφείλονται κυρίως στις συμπληρωματικές συμβάσεις που χρειάστηκαν να γίνουν λόγω κακοτεχνιών των μελετών, σε ηθελημένο overbooking (δηλαδή σε παρουσίαση μικρότερου συνολικού κόστους για ένα έργο, προκειμένου να ενταχθούν περισσότερα Έργα στο πλαίσιο των διαθέσιμων πόρων ενός Επιχειρησιακού Προγράμματος ή τμήματός του), στην έλλειψη γενικών στοιχείων κόστους ολοκληρωμένων έργων (που να μπορούν να χρησιμοποιηθούν κατά τον προγραμματισμό αντίστοιχων άλλων) και στην ανωριμότητα του έργου είτε επειδή το έργο δεν είναι πλήρως προσδιορισμένο (δηλαδή, δεν υπάρχει σε λεπτομέρεια το επιδιωκόμενο φυσικό αντικείμενο του έργου), είτε επειδή το έργο δεν είναι χωροθετημένο ή/και πλήρως αποδεκτό από ωφελούμενους οικονομικούς και κοινωνικούς φορείς/πολίτες. Τέλος, μεγάλες υπερβάσεις κόστους υπήρξαν λόγω του αυξανόμενου κόστους απαλλοτριώσεων εκτάσεων και της καθυστέρησης των απαλλοτριώσεων. Για παράδειγμα, το κόστος απαλλοτριώσεων εκτάσεων για την κατασκευή του ΒΟΑΚ σήμερα υπολογίζεται να είναι ισόποσο με καθαυτό το έργο (745 εκ ευρώ), ενώ 30 χρόνια πριν το κόστος των απαλλοτριώσεων εκτιμάται ότι θα ήταν το 5-6% της συνολικής αξίας κατασκευής του έργου (Ελευθεροτυπία, 25/10/2010).

Πέρα από τα παραπάνω, άλλα προβλήματα που δυσκόλεψαν την υλοποίηση των στόχων του προγραμματισμού ήταν ο κατακερματισμός των έργων που είχαν μικρό προϋπολογισμό, μικρή προστιθέμενη αξία και επιβάρυναν τις διαχειριστικές αρχές με τεράστιο όγκο διαχειριστικών διαδικασιών, και η αδυναμία των τελικών δικαιούχων να ανταπεξέλθουν στις απαιτήσεις των προγραμμάτων, λόγω έλλειψης προσωπικού και έλλειψης μιας επαρκούς οργανωτικής δομής.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7: ΚΡΑΤΙΚΕΣ ΕΝΙΣΧΥΣΕΙΣ

ΝΙΚΟΣ ΣΜΙΤ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7: Κρατικές Ενισχύσεις

7.1. Οι προτάσεις της Επιτροπής για το νέο «Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο» και την Πολιτική Συνοχής 2014-2020

Κεντρική επιλογή της Πολιτικής Συνοχής αποτελεί η αξιοποίηση των χρηματοδοτικών πόρων που διατίθενται από τα διαρθρωτικά ταμεία της ΕΕ για τη στήριξη ενός ευρύτερου φάσματος παρεμβάσεων, με σκοπό την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας των ευρωπαϊκών επιχειρήσεων, ιδίως των μικρομεσαίων, και τη βελτίωση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος.

Η επιλογή αυτή συνεπάγεται σε μεγάλο βαθμό τη **χορήγηση κρατικών ενισχύσεων** στις επιχειρήσεις, η οποία διέπεται παράλληλα από το κανονιστικό πλαίσιο για την Κοινοτική πολιτική ανταγωνισμού και τη δέσμη νομοθετικών μέτρων για τη λειτουργία των διαρθρωτικών ταμείων της ΕΕ.

Το νέο Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο 2014-2020 που ενέκρινε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή τον Ιούνιο του 2011³⁵, σε συνδυασμό με το σχέδιο δέσμης νομοθετικών μέτρων που θα πλαισιώσει την Πολιτική Συνοχής κατά την περίοδο 2014-2020 (προτάσεις Κανονισμών για τα διαρθρωτικά μέσα που καλύπτονται από το Κοινό Στρατηγικό Πλαίσιο³⁶ και το ΕΤΠΑ 2014-2020³⁷), αναμένεται να έχουν σημαντικό αντίκτυπο στη διαμόρφωση του **πλαισίου χορήγησης των κρατικών ενισχύσεων** προς τις επιχειρήσεις στα κράτη-μέλη της ΕΕ.

Σύμφωνα με την πρόταση για το νέο δημοσιονομικό πλαίσιο, η **διαθέσιμη χρηματοδότηση από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ)**, που αποτελεί την κύρια «δεξαμενή» άντλησης πόρων για τη χορήγηση κρατικών ενισχύσεων προς τις επιχειρήσεις, υπολογίζεται να ανέλθει στο ποσό των 183,3 δις €. Παράλληλα, προβλέπεται η διάθεση επιπλέον 2,5 δις €³⁸ από το «**Πρόγραμμα για την ανταγωνιστικότητα και τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις (ΜΜΕ)**» (COSME 2014-2020³⁹), που θα διαδεχθεί το τρέχον «Πρόγραμμα Πλαίσιο για την Ανταγωνιστικότητα και την Καινοτομία» (CIP⁴⁰), με σκοπό τη βελτίωση της πρόσβασης των ΜΜΕ σε χρηματοδοτικούς πόρους με τη μορφή επιχειρηματικών

³⁵ Ανακοίνωση COM(2011) 500 τελικό, 29.6.2011, Ένας προϋπολογισμός για την «Ευρώπη 2020», Μέρος Ι και ΙΙ.

³⁶ Πρόταση Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου περί καθορισμού κοινών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, το Ταμείο Συνοχής, το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας, τα οποία καλύπτονται από το κοινό στρατηγικό πλαίσιο, περί καθορισμού γενικών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και το Ταμείο Συνοχής και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1083/2006, COM(2011) 615 τελικό/2, Βρυξέλλες, 14.3.2012.

³⁷ Πρόταση Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση ειδικών διατάξεων σχετικά με το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης και τον στόχο «Επενδύσεις στην ανάπτυξη και την απασχόληση» και για την κατάργηση του Κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1080/2006, COM(2011) 614, Τελικό, Βρυξέλλες, 6.10.2011.

³⁸ Δελτίο τύπου IP/11/1476 της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

³⁹ COSME: Competitiveness of Enterprises and SMEs.

⁴⁰ CIP: Competitiveness and Innovation Programme.

κεφαλαίων μέσω ενδιάμεσων χρηματοπιστωτικών οργανισμών και τον επιμερισμό κινδύνων για τη χορήγηση δανείων.

Οι προτάσεις της Επιτροπής συνεπάγονται τη **μεταβολή της κατανομής πόρων** στις τρεις κατηγορίες Περιφερειών, τον **ενισχυμένο ρόλο του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου (ΕΚΤ)**, καθώς και την **ενισχυμένη συγκέντρωση των πόρων του ΕΤΠΑ** σε τρεις θεματικές προτεραιότητες που συνδέονται στενά με τη στρατηγική «Ευρώπη 2020»: στην έρευνα και την καινοτομία, στις μικρομεσαίες επιχειρήσεις και στο μετριασμό της κλιματικής αλλαγής.

Παρ' ότι αναγνωρίζεται η κρίσιμη σημασία της παροχής στήριξης στις ΜΜΕ με τη μορφή της άμεσης κεφαλαιουχικής ενίσχυσης, η Επιτροπή υπογραμμίζει επίσης την επιθυμία της τα κράτη μέλη να αξιοποιήσουν στο μέλλον σε ευρύτερο βαθμό τα **χρηματοοικονομικά μέσα με τη μορφή των επιστρεπτέων ενισχύσεων** (όπως δάνεια, εγγυήσεις δανείων και επιχειρηματικά κεφάλαια) που αναπτύχθηκαν κατά την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013, απομακρυνόμενη από την παραδοσιακή χρηματοδότηση μέσω επιδοτήσεων και υιοθετώντας καινοτόμους τρόπους συνδυασμού επιδοτήσεων και δανείων⁴¹. Ενδεικτικά, αναφέρεται η χρηματοδότηση ΜΜΕ με τη μορφή δανείων και εγγυήσεων δανείων μέσω ενδιάμεσων χρηματοπιστωτικών οργανισμών στο πλαίσιο της πρωτοβουλίας JEREMIE.

Μεταξύ των βασικών αιτιολογιών για την ανάγκη μετάβασης στα επαναχρησιμοποιούμενα χρηματοδοτικά μέσα, η Επιτροπή αναφέρει τη διαφαινόμενη μείωση των διαθέσιμων πόρων από τα διαρθρωτικά ταμεία, που μπορεί να αντισταθμιστεί από τη δυνατότητα μόχλευσης ιδιωτικών κεφαλαίων από το χρηματοπιστωτικό σύστημα (Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων, ιδιωτικές τράπεζες) και τον πολλαπλασιαστικό χαρακτήρα (ανακύκλωση) των κεφαλαίων που διατίθενται από τα χρηματοοικονομικά μέσα, το ποσό αποπληρωμής των οποίων επαναχρησιμοποιείται για τη χρηματοδότηση νέων επενδύσεων.

Στο πλαίσιο αυτό, η Επιτροπή συνηγορεί σαφώς υπέρ της **ενίσχυσης του ρόλου αυτών των χρηματοοικονομικών εργαλείων** κατά την επόμενη προγραμματική περίοδο⁴², διευρύνοντας το πεδίο εφαρμογής τους, καθιστώντας τα πλαίσια εφαρμογής τους πιο ευέλικτα και αποτελεσματικά και ενθαρρύνοντας τη χρήση τους ως πιο αποτελεσματικής εναλλακτικής ή συμπληρωματικά προς την παραδοσιακή μορφή ενισχύσεων. Η Επιτροπή υπογραμμίζει ειδικότερα την ανάγκη μεγαλύτερης σαφήνειας και διαφοροποίησης μεταξύ των κανόνων που διέπουν τη χρηματοδότηση βάσει επιδοτήσεων και των κανόνων που διέπουν τις επιστρεπτές μορφές ενίσχυσης στο κανονιστικό πλαίσιο, ιδίως για την επιλεξιμότητα των δαπανών.

Την ύπαρξη προβλημάτων που διέπουν το κανονιστικό πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης φέρνει εξάλλου στο προσκήνιο και η πρόσφατη έκθεση του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου (ΕΕΣ)⁴³, όπου αναδεικνύεται η αναγκαιότητα για ριζικές τομές στο κανονιστικό πλαίσιο που χρησιμοποιήθηκε για τη στήριξη προς τις ΜΜΕ μέσω

⁴¹ Ανακοίνωση της Επιτροπής «Συμπεράσματα της πέμπτης έκθεσης για την οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή: το μέλλον της πολιτικής συνοχής», COM(2010) 642/3.

⁴² Βλ. άρθρα 32-40 του προτεινόμενου Κανονισμού COM(2011) 615 τελικό/2 (14.3.2012), περί καθορισμού κοινών διατάξεων για τα διαρθρωτικά ταμεία.

⁴³ "Financial Instruments for SMEs co-financed by the European Regional Development Fund", European Court of Auditors, Special Report 2/2012.

χρηματοπιστωτικών μέσων, το οποίο είχε σχεδιαστεί αρχικά για τις μη επιστρεπτές ενισχύσεις και, ως εκ τούτου, ήταν ακατάλληλο προκειμένου να ληφθούν υπόψη τα ειδικά χαρακτηριστικά των μέσων χρηματοδότησης που χρησιμοποιήθηκαν. Ως βασικότερα προβλήματα αναδεικνύονται ειδικότερα οι εκτεταμένες καθυστερήσεις προτού τα κεφάλαια φθάσουν στις ΜΜΕ, η συχνή αναποτελεσματικότητα των δράσεων που έτυχαν στήριξης ως προς τη μόχλευση ιδιωτικών επενδύσεων, τα αδικαιολόγητα έξοδα διαχείρισης που χρέωσαν οι χρηματοπιστωτικοί διαμεσολαβητές σε ορισμένες ΜΜΕ, οι αδυναμίες αιτιολόγησης των ποσών που διατίθενται σε μέσα χρηματοοικονομικής τεχνικής και οι όροι επιλεξιμότητας για το κεφάλαιο κίνησης.

7.2. Οι επιπτώσεις για την Ελλάδα

Από τις προτάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για το νέο δημοσιονομικό πλαίσιο και την Πολιτική Συνοχής της περιόδου 2007-2013 προκύπτουν **σημαντικές επιπτώσεις** για την Ελλάδα, τόσο ως προς το συνολικό **ύψος της χρηματοδότησης ΕΤΠΑ** κατά την επόμενη προγραμματική περίοδο, όσο και ως προς το εύρος της χρηματοδότησης που θα διοχετευτεί για **κρατικές ενισχύσεις** προς τις επιχειρήσεις.

Το βασικό συμπέρασμα που εξάγεται από τις προτάσεις της Επιτροπής για την Ελλάδα αφορά στο διαφαινόμενο περιορισμό της κατανομής πόρων ΕΤΠΑ και ΕΚΤ. Δεδομένης της χρήσης του περιφερειακού κατά κεφαλή ΑΕΠ της τριετίας 2007-2008-2009 ως περιόδου αναφοράς για την κατάταξη των ελληνικών περιφερειών, η συνολική χρηματοδότηση για την Ελλάδα από τα δύο διαρθρωτικά ταμεία υπολογίζεται να ανέλθει σε περίπου 9,5 δις €, γεγονός που σηματοδοτεί μια σημαντική μείωση έναντι των 16,7 δις € κατά την τρέχουσα περίοδο.

Παράλληλα, η κατάταξη των ελληνικών περιφερειών συνεπάγεται μια αυξημένη δέσμευση πόρων για δράσεις του ΕΚΤ, που υπολογίζεται στο 36% της συνολικής χρηματοδότησης ΕΤΠΑ και ΕΚΤ, έναντι 26% κατά την τρέχουσα προγραμματική περίοδο. Με βάση την προοπτική αυτή, διαφαίνεται, συνεπώς, ο σημαντικός περιορισμός των συνολικών πόρων ΕΤΠΑ για την Ελλάδα, από 12,3 δις € την περίοδο 2007-2013 σε περίπου 6,1 δις € κατά την επόμενη περίοδο.

Οι λοιπές διατάξεις του προτεινόμενου Κανονισμού ως προς τη θεματική συγκέντρωση της χρηματοδότησης οδηγούν αδιαμφισβήτητα στον περιορισμό του εύρους των επενδυτικών επιλογών στις περιφέρειες μετάβασης και στις περισσότερο αναπτυγμένες περιφέρειες, όπου εντάσσονται 8 από τις 13 περιφέρειες της χώρας, **δεσμεύουν ωστόσο παράλληλα ένα σημαντικό μεγαλύτερο μερίδιο των συνολικών πόρων ΕΤΠΑ για τη στήριξη των ΜΜΕ, την έρευνα και την καινοτομία**, σε σύγκριση με την τρέχουσα περίοδο.

Όπως αποτυπώνεται στον ακόλουθο πίνακα, και σύμφωνα με τους ενδεικτικούς υπολογισμούς για την κατανομή των πόρων ΕΤΠΑ στις τρεις κατηγορίες περιφερειών⁴⁴ και τον περιορισμό του θεματικού εύρους των συγχρηματοδοτούμενων παρεμβάσεων στους στόχους 1 «έρευνα, τεχνολογική ανάπτυξη και καινοτομία», 3 «ανταγωνιστικότητα ΜΜΕ» και 4 «ενεργειακή απόδοση και ΑΠΕ», προκύπτει ότι το συνολικό ύψος των κρατικών ενισχύσεων από πόρους ΕΤΠΑ κατά την επόμενη περίοδο θα ανέλθει σε περίπου 3,0 δις €.

⁴⁴ Βλ. Κεφάλαιο 4: «Πολιτική Συνοχής. Συνολική Θεώρηση», Αυδίκος Β., Κουρτέσης Α.

Πίνακας 7.1.: Κατανομή πόρων ΕΤΠΑ ανά κατηγορία περιφερειών και θεματικές προτεραιότητες (ποσά σε εκατ. €)

Κατηγορία Περιφερειών	Πόροι ΕΤΠΑ + ΕΚΤ	Πόροι ΕΤΠΑ	Στόχοι 1 & 3	Στόχος 4
Λιγότερο αναπτυγμένες	4.597	3.448	1.517	207
Μετάβασης	2.504	1.022	752	301
Περισσότερο αναπτυγμένες	2.393	1.224	689	230
ΣΥΝΟΛΑ	9.494	6.099	2.958	737

Το ποσό αυτό σηματοδοτεί τη σημαντική **μετατόπιση της χρηματοδότησης προς όφελος των κρατικών ενισχύσεων προς τις επιχειρήσεις**, έναντι της τρέχουσας προγραμματικής περιόδου 2007-2013, όπου σύμφωνα με το σχεδιασμό του earmarking για ενισχύσεις προς επιχειρήσεις κατανεμήθηκαν περίπου 2,2 δις €.

Η μετατόπιση αυτή γίνεται ακόμη περισσότερο αντιληπτή εάν υπολογιστεί ως ποσοστό επί των συνολικών πόρων ΕΤΠΑ, το οποίο αυξάνει από 18% σε 46%, συγκλίνοντας με τα ποσοστά που ήδη αφιερώνουν σήμερα τα πιο προηγμένα οικονομικά κράτη της ΕΕ για την ενίσχυση των επιχειρήσεων. Επισημαίνεται εξάλλου σχετικά ότι, κατά την τρέχουσα προγραμματική περίοδο, η Ελλάδα ανήκει στα κράτη-μέλη που αφιερώνουν το μικρότερο ποσοστό της χρηματοδότησης από τα διαρθρωτικά ταμεία για ενισχύσεις προς επιχειρήσεις: μόλις 13,8% επί του συνόλου, έναντι 20,3% στο μέσο όρο της ΕΕ-27⁴⁵.

Η προοπτική αυτή συνεπάγεται ασφαλώς τη **δυνατότητα χρηματοδότησης ενός πολύ μεγαλύτερου αριθμού επενδυτικών σχεδίων** συγκριτικά με την τρέχουσα περίοδο, γεγονός ιδιαίτερα ευνοϊκό στις συνθήκες της οικονομικής ύφεσης και έλλειψης ρευστότητας που πλήττει τις ελληνικές επιχειρήσεις. Οι συνθήκες αυτές ενδέχεται ωστόσο να προκαλέσουν παράλληλα την αδυναμία απορρόφησης των διατιθέμενων πόρων, δεδομένου ότι οι κρατικές ενισχύσεις συνεπάγονται τη **συνεισφορά ιδιωτικών κεφαλαίων** για τη συγχρηματοδότηση των ενισχυόμενων επενδύσεων. Ενδεικτικά, αναφέρεται ότι στο σύνολο της Κοινοτικής συνδρομής ύψους 1,3 δις € επί του συνολικού προϋπολογισμού του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Ανταγωνιστικότητα και Επιχειρηματικότητα», που αποτελεί τη βασική δεξαμενή χορήγησης κρατικών ενισχύσεων προς τις επιχειρήσεις στο πλαίσιο της τρέχουσας προγραμματικής περιόδου 2007-2013, αντιστοιχεί ιδιωτική συμμετοχή ύψους 1,4 δις €.

Η συνεχιζόμενη χρηματοπιστωτική στενότητα και έλλειψη ρευστότητας των επιχειρήσεων θα επιδράσει αρνητικά στη δυνατότητα μόχλευσης των απαιτούμενων ιδιωτικών κεφαλαίων, που για τις ΜΜΕ ανέρχονται κατά μέσο όρο στο 50% έως 60% του προϋπολογισμού των επενδυτικών τους σχεδίων (συμπεριλαμβανομένων των τραπεζικών χρηματοδοτήσεων), και ενδέχεται να αυξηθούν περαιτέρω κατά την επόμενη προγραμματική περίοδο, ως αποτέλεσμα

⁴⁵ "Cohesion Policy 2007-2013: Business Support", European Commission, May 2010.

της προβλεπόμενης αναθεώρησης προς τα κάτω των ανώτατων ορίων ενίσχυσης του χάρτη περιφερειακών ενισχύσεων.

Επιπτώσεις για την Ελλάδα ως προς την ικανότητα απορρόφησης των πόρων της επόμενης προγραμματικής περιόδου προκύπτουν επίσης από την προσδοκώμενη ενίσχυση του ρόλου των **νέων χρηματοοικονομικών μέσων** με τη μορφή των επιστρεπτέων ενισχύσεων. Στο άρθρο 35 του προτεινόμενου γενικού Κανονισμού για τα διαρθρωτικά ταμεία διατυπώνεται η υποχρέωση των κρατών-μελών να διασφαλίσουν την καταβολή της χρηματοδότησης προς τις επιχειρήσεις εντός δύο ετών, προκειμένου να αποφευχθεί το φαινόμενο που παρατηρείται σε αρκετά κράτη μέλη να μη διαχέεται η διαθέσιμη χρηματοδότηση στις επιχειρήσεις, δεδομένου ότι οι τράπεζες εφαρμόζουν ιδιαίτερα περιοριστικούς όρους στη χορήγηση δανείων. Η εμπειρία από την εφαρμογή των χρηματοδοτικών μέσων στην Ελλάδα (ΤΕΜΠΕ, ΕΤΕΑΝ) καταδεικνύει ωστόσο μια εγγενή αδυναμία ενεργοποίησης των παρεμβάσεων εντός ενός χρονικού πλαισίου αυτής της διάρκειας, η οποία οφείλεται στη δυστοκία χορήγησης των δανείων από τα ενδιάμεσα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα, σε συνδυασμό με το χαμηλό δείκτη πιστοληπτικής ικανότητας των ελληνικών επιχειρήσεων.

Στον προτεινόμενο Κανονισμό, τα χρηματοδοτικά μέσα διακρίνονται επίσης σε εκείνα που δημιουργούνται στο επίπεδο της Ένωσης, υπό την άμεση ή έμμεση διαχείριση της Επιτροπής και εκείνα που δημιουργούνται σε εθνικό, περιφερειακό, διακρατικό ή διασυνοριακό επίπεδο, υπό τη διαχείριση ή την ευθύνη της διαχειριστικής αρχής. Η διάκριση αυτή, σε συνδυασμό με τις λουπές διατάξεις του Κανονισμού, αφήνει να διαφανεί μια διακριτική προτίμηση των χρηματοδοτικών μέσων στο επίπεδο της Ένωσης (πχ από την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων), που συνεπάγεται την περιορισμένη δυνατότητα διαμόρφωσης εθνικών προγραμμάτων, προσαρμοσμένων προς τις ειδικές ανάγκες κάθε κράτους.

7.3. Σχεδιασμός του Συμφώνου Εταιρικής Σχέσης 2014-2020

Τα συμπεράσματα ως προς τις διαφαινόμενες επιπτώσεις που προκύπτουν από τις προτάσεις της Επιτροπής για την Πολιτική Συνοχής 2014-2020 διαμορφώνουν αδιαμφισβήτητα ένα πεδίο προβληματισμού για τις ανάγκες αναθεώρησης της πολιτικής χορήγησης των κρατικών ενισχύσεων στην Ελλάδα, ενώ καθιστούν εμφανή την ανάγκη αντιμετώπισης ορισμένων χρόνιων αδυναμιών των πολιτικών ενίσχυσης της επιχειρηματικότητας στη χώρα μας, που έχουν αναδειχθεί επανειλημμένως στο παρελθόν.

Η Ελλάδα βιώνει σήμερα τις επιπτώσεις μιας βαθιάς οικονομικής ύφεσης, που συνεπάγονται την ανάγκη υιοθέτησης στρατηγικών αναδιάρθρωσης της οικονομίας και του παραγωγικού προτύπου της χώρας στην κατεύθυνση ενίσχυσης της ανταγωνιστικότητας, της καινοτομίας και της εξωστρέφειας των ελληνικών επιχειρήσεων, μέσα από στοχευμένες και πολλαπλασιαστικού χαρακτήρα παρεμβάσεις σε τομείς που παρουσιάζουν μέγιστη προστιθέμενη αξία για τη χώρα. Οι παρεμβάσεις αυτές οφείλουν να υποστηριχθούν κατάλληλα από την εφαρμοζόμενη πολιτική χορήγησης των κρατικών ενισχύσεων προς τις επιχειρήσεις. Είναι δε προφανές ότι, καθώς οι επιπτώσεις της οικονομικής ύφεσης έχουν μακροχρόνιο χαρακτήρα, θα εξακολουθήσουν να αποτελούν αντικείμενο αντιμετώπισης κατά την επόμενη προγραμματική περίοδο, κυρίως στην κατεύθυνση

υποστήριξης της διαδικασίας μετάβασης της ελληνικής οικονομίας σε ένα ανταγωνιστικό, καινοτόμο και εξωστρεφές παραγωγικό πρότυπο.

Στο πλαίσιο αυτό, αναδεικνύεται η **απουσία μιας συνεκτικής και μακροχρόνιας στρατηγικής για την ανάπτυξη της επιχειρηματικότητας** στη χώρα, προσανατολισμένης στην αντιμετώπιση των βασικών διαρθρωτικών αδυναμιών της ελληνικής οικονομίας, καθώς και της αναποτελεσματικότητας των παρεμβάσεων μέχρι σήμερα⁴⁶, την οποία αντανάκλα η συνεχής επιδείνωση του βαθμού ανταγωνιστικότητας της χώρας, η αδυναμία διατήρησης της παραγωγικής βάσης (αποβιομηχάνιση), η χαμηλή εξωστρέφεια των ελληνικών επιχειρήσεων και η εξειδίκευσή τους σε λιγότερο προηγμένους τεχνολογικά τομείς και σε τομείς χαμηλής ανάπτυξης, όπως αποτυπώνεται σε πρόσφατη έκθεση της ΕΕ για τις επιδόσεις και πολιτικές ανταγωνιστικότητας των κρατών μελών⁴⁷.

Κεντρικό αντικείμενο μιας στρατηγικής, στις οποίες θα προσανατολιστεί η χορήγηση των κρατικών ενισχύσεων, προτείνεται να αποτελέσει η **επιλεκτική στόχευση** των αναπτυξιακών παρεμβάσεων σε τομείς όπου η χώρα είτε ήδη διαθέτει ή δύναται να αποκτήσει ανταγωνιστικά πλεονεκτήματα (πχ βιομηχανία τροφίμων και ποτών, παραγωγή ενέργειας), στην πρόκριση κρίσιμης μάζας (μεγέθυνσης) και στη δικτύωση των ΜΜΕ, καθώς και στην ενίσχυση της επιχειρησιακής και κλαδικής αναδιάρθρωσης.

Η όποια προσέγγιση για την αναθεώρηση της πολιτικής χορήγησης των κρατικών ενισχύσεων στην Ελλάδα, ενόψει της νέας προγραμματικής περιόδου, δυσχεραίνεται, εντούτοις, από την έλλειψη επαρκών στοιχείων αξιολόγησης των παρεμβάσεων του παρελθόντος και των αναγκών παρέμβασης σε κλαδικό επίπεδο. Καθίσταται συνεπώς εμφανής η ανάγκη πρόβλεψης ενός μηχανισμού πραγματικής και συστηματικής παρακολούθησης και αξιολόγησης, με γνώμονα τη **μέτρηση του αναπτυξιακού και πολλαπλασιαστικού αποτελέσματος από τη χορήγηση των κρατικών ενισχύσεων στο σύνολο της ελληνικής οικονομίας**, και όχι το ποσοστό απορρόφησης των πόρων.

Επίσης, η διαφαινόμενη ένταση της χρηματοδότησης στην κατεύθυνση ενίσχυσης των ελληνικών επιχειρήσεων συνεπάγεται αφενός αυξημένες απαιτήσεις ως προς τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των μηχανισμών σχεδιασμού και διαχείρισης των δράσεων κρατικών ενισχύσεων και, αφετέρου, ως προς την ικανότητα της ιδιωτικής οικονομίας να απορροφήσει τους διαθέσιμους πόρους. Το τελευταίο, αν και εν πρώτοις μοιάζει εύκολα επιτεύξιμο, εντούτοις μπορεί να προσκρούσει στην αδυναμία συνεισφοράς της ιδιωτικής συμμετοχής εκ μέρους των επιχειρήσεων, αλλά και στην αστοχία του σχεδιασμού των παρεμβάσεων. Η τρέχουσα συγκυρία χρηματοπιστωτικής ασφυξίας και η έλλειψη ρευστότητας των επιχειρήσεων αποτελεί ήδη τροχοπέδη στην απορρόφηση των πόρων του ΕΣΠΑ και θα πρέπει να ληφθεί υπόψη στο σχεδιασμό του μελλοντικού πλέγματος των δράσεων κρατικών ενισχύσεων προς τις επιχειρήσεις.

⁴⁶ «Αξιολόγηση των επιδράσεων που έχουν ασκήσει στην πορεία της Ελληνικής οικονομίας οι πολιτικές που χρηματοδοτούνται από τον προϋπολογισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης», ΕΛΙΑΜΕΠ, 2011.

⁴⁷ “Member States competitiveness performance and policies: Reinforcing competitiveness”, 2011 edition, European Commission, DG Enterprise and Industry.

Ως πλέον κρίσιμες παράμετροι για την ικανότητα απορρόφησης των διαθέσιμων χρηματοδοτήσεων από τις επιχειρήσεις, διακρίνονται αφενός η **επιλογή των κατάλληλων χρηματοδοτικών μέσων** που να ανταποκρίνονται στις ανάγκες και τις δυνατότητες των ελληνικών επιχειρήσεων και, αφετέρου, η **επανεξέταση των πεδίων εφαρμογής** των κρατικών ενισχύσεων στην Ελλάδα, κυρίως στη λογική υπέρβασης της τάσης παροχής γενικής οικονομικής στήριξης προς ένα ευρύτερα δυνατό πλήθος επιχειρήσεων και μετάβασης προς **στοχευμένες παρεμβάσεις ενίσχυσης** συγκεκριμένων θεματικών προτεραιοτήτων (πχ έρευνα, καινοτομία, εξωστρέφεια, προστασία του περιβάλλοντος) ή κλάδων που εμφανίζουν προνομιακές προοπτικές ανάπτυξης.

Η ΕΕ εξάλλου έχει επανειλημμένα απευθύνει έκκληση προς τα κράτη-μέλη για την καλύτερη στόχευση των κρατικών ενισχύσεων, η οποία αποτελεί μια από τις τέσσερις κατευθυντήριες αρχές που στηρίζουν το πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων της Επιτροπής για τις κρατικές ενισχύσεις. Συχνή είναι επίσης η απαίτηση της Επιτροπής έναντι των ελληνικών αρχών για την τεκμηρίωση της στόχευσης δράσεων κρατικών ενισχύσεων, δεδομένου του χαρακτήρα τους ως παρεμβάσεων παροχής γενικής οικονομικής στήριξης. Είναι ενδεικτικό ότι σημαντικό μέρος των δράσεων κρατικών ενισχύσεων που υλοποιήθηκαν μέχρι σήμερα στην Ελλάδα χαρακτηρίζεται από την έλλειψη μιας διακριτής στόχευσης (πχ το πρόγραμμα ενίσχυσης των ΜΜΕ μέσω των ΠΕΠ), με αποτέλεσμα να ευνοούνται άτολμα, ευκαιριακά και χωρίς καινοτόμα στοιχεία επιχειρηματικά εγχειρήματα, με έρεισμα κυρίως τις διατιθέμενη χρηματοδότηση και αμελητέο πολλαπλασιαστικό αποτέλεσμα στην πραγματική ανάπτυξη της οικονομίας. Αν και έχουν καταβληθεί προσπάθειες τα τελευταία χρόνια για μεγαλύτερη στόχευση των παρεμβάσεων (πχ ενίσχυση της εξωστρέφειας ή της περιβαλλοντικής / πράσινης επιχειρηματικότητας), παρατηρείται ωστόσο και πάλι μια μεταστροφή προς την παροχή οριζόντιας οικονομικής στήριξης, ως μέσο αναθέρμανσης της οικονομικής δραστηριότητας.

Η γενική αποτίμηση της αποτελεσματικότητας εφαρμογής των δράσεων κρατικών ενισχύσεων, κατά τη διάρκεια των προηγούμενων δύο δεκαετιών, στοιχειοθετούν επίσης μια ανάγκη ανασχεδιασμού τους, στην κατεύθυνση **σχηματισμού μόνιμων προγραμμάτων για την χρηματοδότηση επενδύσεων**, σε αντιδιαστολή με τη διαχρονική πρακτική κατακερματισμού της χρηματοδότησης σε μικρές και αποσπασματικές δράσεις μικρής διάρκειας. Η σχετική εμπειρία άλλων κρατών-μελών καταδεικνύει ένα μεγαλύτερο βαθμό αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας από τη **συγκέντρωση των ενισχύσεων σε έναν περιορισμένο αριθμό δράσεων** με μεγαλύτερο χρονικό ορίζοντα, και με παράλληλη στόχευση σε συγκεκριμένες μορφές επενδύσεων και επιλεγμένους κλάδους.

Στο πλαίσιο αυτό, ενδείκνυται επίσης η αξιολόγηση της εμπειρίας άλλων κρατών-μελών, που δίνουν μεγαλύτερη έμφαση στην **έμμεση στήριξη των επιχειρήσεων** και τη **χρηματοδότηση συλλογικών δράσεων της ιδιωτικής πρωτοβουλίας**, όπως για τη δημιουργία κοινών δομών υποστήριξης της επιχειρηματικότητας (πχ θερμοκοιτίδων), τη διευκόλυνση της σύνδεσης των ΜΜΕ με κέντρα καινοτομίας και clusters, την ενίσχυση εξαγωγικών κοινοπραξιών κ.α. Τα ιδιαίτερα πενιχρά αποτελέσματα των μέχρι σήμερα δράσεων ενίσχυσης clusters στην Ελλάδα πρέπει επίσης να αποτιμηθούν, τόσο ως προς την ενδεχόμενη αστοχία των παρεχόμενων κινήτρων, όσο και υπό το φως της τρέχουσας οικονομικής συγκυρίας, που

διαμορφώνει πλέον περισσότερο ελκυστικούς όρους για τη συσπείρωση και συνεργασία των επιχειρήσεων.

Αναδεικνύεται, επίσης, η ανάγκη **διαμόρφωσης ενός νέου μείγματος διαφορετικών μορφών ενισχύσεων** (άμεσων επιχορηγήσεων, δανείων και επιχειρηματικών κεφαλαίων), λαμβάνοντας υπόψη τόσο τις αυξανόμενες ανάγκες των επιχειρήσεων ως προς την πρόσβαση σε δανειακά κεφάλαια, όσο και τις ειδικές χρηματοοικονομικές ανάγκες που αντιμετωπίζουν οι επιχειρήσεις σε διαφορετικά στάδια του κύκλου ζωής τους (χρηματοδότηση σε πρώιμα στάδια για νεοσύστατες επιχειρήσεις, χρηματοδότηση επιχειρήσεων σε ώριμα στάδια κλπ.). Η διεθνής εμπειρία καταδεικνύει επίσης ότι, λόγω των μικρών μεγεθών των ταμείων επιχειρηματικού κεφαλαίου και της ικανότητας να παρέχουν μόνο χαμηλά επίπεδα κεφαλαίων, οι ΜΜΕ εξακολουθούν να εξαρτώνται από την εξασφάλιση της πρόσβασης σε βραχυπρόθεσμα τραπεζικά δάνεια.

Η επιλογή της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την ενίσχυση του ρόλου των νέων χρηματοδοτικών μέσων, σε συνδυασμό με την τρέχουσα συγκυρία χρηματοπιστωτικής ασφυξίας, λειτουργούν ενθαρρυντικά προς την κατεύθυνση μετατόπισης του ισοζυγίου των παρεμβάσεων κρατικής ενίσχυσης από τις υφιστάμενες μορφές άμεσων επιχορηγήσεων προς τη **χρήση των επιστρεπτέων κεφαλαιακών χρηματοδοτήσεων** με τη μορφή επιχειρηματικών κεφαλαίων, δανειακών διευκολύνσεων με επιμερισμό κινδύνων, ταμείων εγγυήσεων κ.α.

Η χρήση των μέσων χρηματοοικονομικής τεχνικής για τη διοχέτευση γενικής οικονομικής στήριξης στις επιχειρήσεις φαίνεται να ανταποκρίνεται περισσότερο στις σημερινές ανάγκες για την εξασφάλιση της ροής των πιστώσεων προς τις επιχειρήσεις και τη βελτίωση της πρόσβασής τους στις κεφαλαιαγορές. Η επιλογή αυτή μπορεί εξάλλου να συνδεθεί και με το στόχο μετάβασης σε μια νέα μορφή επιχειρηματικότητας στη χώρα, από τις προσωπικές και εσωστρεφείς επιχειρήσεις σε πολυσυμμετοχικές και περισσότερο ανοικτές επιχειρήσεις, ικανές να ανταποκριθούν στη συμμετοχή επενδυτικών σχημάτων και να στηρίξουν τη βιωσιμότητα του επενδυτικού τους σχεδίου, χωρίς την προσφυγή σε μη επιστρεπτέες ενισχύσεις.

Η πρόθεση της ΕΕ για την προσαρμογή του κανονιστικού πλαισίου που αφορά στα χρηματοπιστωτικά μέσα (πχ ως προς την επιλεξιμότητα κεφαλαίων κίνησης), σε συνδυασμό με την αντιμετώπιση των προβλημάτων που προκύπτουν σήμερα, κυρίως λόγω των δυσκολιών του ελληνικού τραπεζικού συστήματος, αποτελούν βασικές προϋποθέσεις για την απρόσκοπτη εφαρμογή αυτών των εργαλείων στο επιχειρηματικό περιβάλλον της Ελλάδας. Η λειτουργία του Εθνικού Ταμείου Επιχειρηματικότητας και Ανάπτυξης (ΕΤΕΑΝ) κατά την τρέχουσα προγραμματική περίοδο πρέπει ήδη να αποτελέσει αντικείμενο αξιολόγησης, προκειμένου να σχεδιαστούν κατάλληλα τα χρηματοδοτικά εργαλεία της επόμενης περιόδου.

Στο πλαίσιο αυτό, ιδιαίτερη κρίσιμη παράμετρο αποτελεί επίσης η **αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας των τραπεζών ως ενδιάμεσων φορέων διαχείρισης των χρηματοδοτήσεων**, είτε του Εθνικού Ταμείου Επιχειρηματικότητας και Ανάπτυξης, είτε των προγραμμάτων παροχής άμεσης ενίσχυσης (πχ του προγράμματος ενίσχυσης των ΜΜΕ μέσω των ΠΕΠ), δεδομένων των δυσλειτουργιών που έχουν παρατηρηθεί, τόσο ως προς τη χορήγηση των δανειακών ενισχύσεων, όσο και ως προς τη διαχειριστική ικανότητά τους.

Εξίσου κρίσιμη παράμετρος είναι η **βελτίωση της διοικητικής ικανότητας**, προκειμένου να ενισχυθεί η δυνατότητα απορρόφησης των χρηματοδοτήσεων. Στην κατεύθυνση αυτή συμβάλλει εξάλλου ήδη η λειτουργία της ειδικής ομάδας δράσης (task force) που παρέχει τεχνική βοήθεια προς τις ελληνικές αρχές για την επιτάχυνση της χρήσης των Κοινοτικών πόρων, μέσω εξάλειψης των εμποδίων και ενίσχυσης της διοικητικής ικανότητας.

Σε κάθε περίπτωση, πρέπει να διερευνηθούν οι δυνατότητες απλοποίησης των διαχειριστικών απαιτήσεων κατά την εφαρμογή των προγραμμάτων κρατικών ενισχύσεων, δεδομένης της υπέρμετρης διόγκωσής τους κατά την τρέχουσα προγραμματική περίοδο, με αποτέλεσμα τη δυσαναλογία μεταξύ του φόρτου διαχείρισης και του αποτελέσματος της παρεχόμενης χρηματοδότησης.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 8: ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟ ΤΑΜΕΙΟ

ΒΑΛΤΕΡ ΦΙΣΑΜΠΕΡ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 8: Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο

8.1. Εισαγωγή

Στην Ευρωπαϊκή Ένωση υπάρχουν σήμερα περίπου 24 εκατομμύρια άνεργοι και υπολογίζεται ότι περισσότερο από 115 εκατομμύρια άτομα απειλούνται από τη φτώχεια ή τον κοινωνικό αποκλεισμό.

Στη σημερινή Ελλάδα, τα αντίστοιχα νούμερα σε ποσοστιαία βάση είναι ακόμα πιο αρνητικά. Οι άνεργοι ξεπερνούν πλέον το 21% του εργατικού δυναμικού, με συνεχιζόμενη αυξητική τάση, και το ποσοστό της φτώχειας ξεπερνά το 25% του πληθυσμού της χώρας.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση και η χώρα μας αντιμετωπίζουν πρόσθετες προκλήσεις με ελλείψεις σε δεξιότητες, με πενιχρή απόδοση των ενεργών πολιτικών απασχόλησης, με την ανεπάρκεια των εκπαιδευτικών συστημάτων, με τον κοινωνικό αποκλεισμό περιθωριοποιημένων ομάδων, με τη χαμηλή κινητικότητα του εργατικού δυναμικού και με τη χαμηλή αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης.

Στην αντιμετώπιση των προβλημάτων αυτών στοχεύει η πρόταση Κανονισμού που υπέβαλε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή για το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ) για τη νέα προγραμματική περίοδο 2014 – 2020 και η οποία, στην παρούσα χρονική φάση, είναι σε διαπραγμάτευση στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο.

Στην Ελλάδα, οι χρηματοδοτήσεις από το ΕΚΤ κατά την τρέχουσα και τις προηγούμενες προγραμματικές περιόδους, συνέβαλαν σε σημαντικό βαθμό στη δημιουργία βασικών δομών και υποδομών στους χώρους της Εκπαίδευσης και της Απασχόλησης. Ίσως ακόμα πιο σημαντική ήταν η συμβολή του ΕΚΤ στον τομέα της κοινωνικής αλληλεγγύης (βοήθεια στο σπίτι, αποασυλοποίηση ψυχικά ασθενών, ισότητα μεταξύ ανδρών και γυναικών κλπ.).

Εντούτοις, όπως προκύπτει από τα συμπεράσματα στο σχετικό Κεφάλαιο της Φάσης Α' της παρούσας μελέτης «...υφίσταται έλλειμμα μιας συμπαγούς εθνικής πολιτικής για την απασχόληση και την κατάρτιση και το εκπαιδευτικό σύστημα», γεγονός που έχει ως αποτέλεσμα, οι επιπτώσεις από τις πολιτικές που χρηματοδοτούνται από το ΕΚΤ, συχνά, να μην είναι ικανοποιητικές.

Σήμερα, έχοντας στα χέρια μας την πρόταση της Επιτροπής για την περίοδο 2014 – 2020, εναπόκειται στην ελληνική κυβέρνηση και την ελληνική διοίκηση να αξιοποιήσουν αποτελεσματικά για τη χώρα μας τους πόρους του ΕΚΤ με επιτυχή διαπραγμάτευση των προτάσεων της Επιτροπής, με σοβαρό σχεδιασμό των προγραμμάτων και πολιτικών της νέας περιόδου και με αποτελεσματική εφαρμογή τους στη συνέχεια.

8.2. Πρόβλεψη

8.2.1. Χρηματοδοτικό πλαίσιο της πρότασης Κανονισμού για το ΕΚΤ

Στις υποβληθείσες προτάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής δεν προσδιορίζεται συγκεκριμένο ποσό χρηματοδότησης για το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο. Μπορούν, εντούτοις, να γίνουν κάποιες βασικές εκτιμήσεις του μεγέθους της χρηματοδότησης του ΕΚΤ για την Ελλάδα την επόμενη προγραμματική περίοδο,

συνυπολογίζοντας ορισμένα ποσοτικά δεδομένα και προδιαγραφές, που περιλαμβάνονται στις προτάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής:

- **Εκτίμηση υπ' αριθμόν 1:** Η συμμετοχή του ΕΚΤ στο σύνολο του προϋπολογισμού των Διαρθρωτικών Ταμείων (εκτός του Γεωργικού) αναμένεται να αυξηθεί κατά τη νέα προγραμματική περίοδο 2014-2020 στο 25% έως 30%, έναντι 16% που είναι το αντίστοιχο ποσοστό κατά την τρέχουσα προγραμματική περίοδο.
- **Εκτίμηση υπ' αριθμόν 2:** Με βάση την παραπάνω εκτίμηση, και εκτιμώντας ότι οι πόροι της Συνοχής για την Ελλάδα αναμένεται να είναι συνολικά μειωμένοι, ο σχετικός προϋπολογισμός του ΕΚΤ για την περίοδο 2014-2020 για τη χώρα προκύπτει ότι θα είναι κατά 20% περίπου αυξημένος, έναντι της τρέχουσας περιόδου.

Η εκτίμηση αυτή είναι σχετικά αβέβαιη, διότι η επιτυχία της εξαρτάται άμεσα από το συνολικό ποσό που θα εγκριθεί για την Ελλάδα στα πλαίσια της πολιτικής για τη Συνοχή της νέας περιόδου.

8.2.2. Στοχοθεσία και θεματικός προσανατολισμός του νέου ΕΚΤ

Με τον προτεινόμενο κανονισμό, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο στοχεύει βασικά στο να βελτιώσει τις ευκαιρίες για απασχόληση, εκπαίδευση και κατάρτιση, καθώς και στην καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού και της φτώχειας κατά το διάστημα 2014-2020.

Ένα από τα χαρακτηριστικά του προτεινόμενου κανονισμού είναι η επικέντρωσή του σε περιορισμένο αριθμό θεματικών στόχων σύμφωνα με τη στρατηγική «Ευρώπη 2020», έτσι ώστε να αυξηθεί ο θετικός αντίκτυπος της χρηματοδότησης.

Οι θεματικοί αυτοί στόχοι είναι τέσσερις (από ένα σύνολο έντεκα θεματικών στόχων που ισχύει για τα Διαρθρωτικά Ταμεία στο σύνολό τους) και στην πρόταση Κανονισμού υποδιαιρούνται (και εξειδικεύονται) ως «επενδυτικές προτεραιότητες». Οι προτεραιότητες αυτές θα καθορίσουν σε μεγάλο βαθμό το περιεχόμενο των νέων Επιχειρησιακών Προγραμμάτων (ΕΠ) του ΕΚΤ, και για αυτό κρίθηκε σκόπιμο να συμπεριληφθούν στο σύνολό τους στο παρόν κείμενο:

Θεματικός στόχος Α - Προώθηση της απασχόλησης και υποστήριξη της κινητικότητας των εργαζομένων.

Επενδυτικές προτεραιότητες:

- Πρόσβαση στην απασχόληση για αναζητούντες εργασία, συμπεριλαμβανομένων των τοπικών πρωτοβουλιών για την απασχόληση και υποστήριξη της κινητικότητας των εργαζομένων.
- Βιώσιμη ένταξη στην αγορά εργασίας των νέων.
- Προώθηση της αυτοαπασχόλησης και της επιχειρηματικότητας.
- Προώθηση της ισότητας μεταξύ ανδρών και γυναικών και της συμφιλίωσης επαγγελματικής και ιδιωτικής ζωής.
- Υποστήριξη της προσαρμογής των εργαζομένων και των επιχειρηματιών στην αλλαγή.
- Ενίσχυση της ενεργού και υγιούς γήρανσης.

Θεματικός στόχος Β - Επένδυση στην εκπαίδευση, στις δεξιότητες και στη δια βίου μάθηση.

Επενδυτικές προτεραιότητες:

- Μείωση της πρόωρης εγκατάλειψης του σχολείου, προαγωγή της ισότιμης πρόσβασης σε καλής ποιότητας προσχολική, πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια εκπαίδευση.
- Βελτίωση της ποιότητας και της αποτελεσματικότητας της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης.
- Βελτίωση της πρόσβασης στη δια βίου μάθηση, της αναβάθμισης του εργατικού δυναμικού, και ενίσχυση της συνάφειας των συστημάτων εκπαίδευσης και κατάρτισης με την αγορά εργασίας.

Θεματικός στόχος Γ - Προώθηση της κοινωνικής ένταξης και καταπολέμηση της φτώχειας.

Επενδυτικές προτεραιότητες:

- Προώθηση της ενεργού ένταξης.
- Ενσωμάτωση των περιθωριοποιημένων κοινωνικών ομάδων, όπως οι Ρομά.
- Καταπολέμηση των διακρίσεων.
- Προώθηση βιώσιμων και υψηλής ποιότητας υπηρεσιών, συμπεριλαμβανομένων της υγειονομικής περίθαλψης και των κοινωνικών υπηρεσιών.
- Προαγωγή της κοινωνικής οικονομίας και των κοινωνικών επιχειρήσεων.
- Προώθηση στρατηγικών τοπικής ανάπτυξης που καθοδηγούνται από τις κοινότητες.

Θεματικός στόχος Δ - Βελτίωση της θεσμικής ικανότητας και της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης.

Επενδυτικές προτεραιότητες:

- Επένδυση στη θεσμική ικανότητα και στην αποτελεσματικότητα της δημόσιας διοίκησης.
- Ανάπτυξη ικανοτήτων για φορείς που παρέχουν απασχόληση, εκπαίδευση και κοινωνικές πολιτικές.

Θεματική συγκέντρωση

- Η πρόταση κανονισμού για το ΕΚΤ περιλαμβάνει μια σειρά προδιαγραφές, μέσω των οποίων επιδιώκεται η θεματική συγκέντρωση των πόρων του Ταμείου:
- Τουλάχιστον 20% των συνολικών πόρων του ΕΚΤ σε κάθε κράτος μέλος διατίθενται για το θεματικό στόχο Γ-«Προώθηση της κοινωνικής ένταξης και καταπολέμηση της φτώχειας».
- Για κάθε μία από τις τρεις προβλεπόμενες κατηγορίες περιφερειών προβλέπεται διαφορετική θεματική συγκέντρωση. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι για τις περισσότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες τα κράτη μέλη συγκεντρώνουν το 80% του κονδυλίου ΕΚΤ κάθε Επιχειρησιακού Προγράμματος σε έως τέσσερεις από τις αναφερθείσες, συνολικά δεκαοκτώ, επενδυτικές προτεραιότητες.

8.2.3. Προγραμματισμός και εφαρμογή των παρεμβάσεων του ΕΚΤ στην πρόταση Κανονισμού της Επιτροπής

Στον προτεινόμενο κανονισμό για το ΕΚΤ 2014-2020 περιλαμβάνονται πολλές νέες προδιαγραφές και ρυθμίσεις, οι οποίες αναμένεται να διαφοροποιήσουν σε σημαντικό βαθμό τα νέα Επιχειρησιακά Προγράμματα, έναντι αυτών της τρέχουσας προγραμματικής περιόδου. Οι κυριότερες ειδικές διατάξεις που προτείνονται για τον προγραμματισμό και την εφαρμογή μπορούν να συνοψιστούν ως εξής:

- Ίσως η πιο σημαντική διάταξη, αφορά την συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων και Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων (ΜΚΟ).
- Αφενός η ρητή πρόβλεψη συμμετοχής των κοινωνικών εταίρων και των ΜΚΟ στην εφαρμογή των επιχειρησιακών προγραμμάτων, και αφετέρου η δυνατότητα που έχουν οι φορείς αυτοί, η συμμετοχή τους να λάβει τη μορφή **συνολικών επιχορηγήσεων** (παρεμφερώς με τον ρόλο των ενδιάμεσων φορέων της τρέχουσας περιόδου), ανοίγουν νέες προοπτικές στην εφαρμογή δράσεων του ΕΚΤ.
- Θα πρέπει επίσης να αναφερθεί, ότι στην πρόταση Κανονισμού, υπάρχει ειδικό άρθρο (Κεφάλαιο II / άρθρο 9) που προβλέπει την ουσιαστική προώθηση της **κοινωνικής καινοτομίας** που εμπίπτουν σε όλους τους προβλεπόμενους τομείς εφαρμογής του ΕΚΤ.
- Επίσης, με ειδικό άρθρο (κεφ. II / άρθρο 10) της πρότασης Κανονισμού, προβλέπεται για πρώτη φορά σε κανονισμό του ΕΚΤ, η **δυνατότητα διακρατικής συνεργασίας**.
- Αν και η διακρατική συνεργασία δεν είναι υποχρεωτική, στην πρόταση κανονισμού προβλέπονται ειδικά κίνητρα και ρυθμίσεις, ώστε αυτή η δυνατότητα να αξιοποιηθεί στην πράξη, και μάλιστα με αποτελεσματικό τρόπο.
- Το βασικό κίνητρο υπέρ της διακρατικής συνεργασίας, είναι ότι "... για έναν άξονα προτεραιότητας, αυξάνεται το μέγιστο ποσοστό συγχρηματοδότησης, κατά δέκα ποσοστιαίες μονάδες, όταν το σύνολό του διατίθεται για κοινωνική καινοτομία ή για διακρατική συνεργασία ή για συνδυασμό αμφοτέρων των προαναφερθέντων".
- Στην πρόταση κανονισμού για το ΕΚΤ 2014-2020 προβλέπονται δύο ακόμη ειδικές διατάξεις που παρουσιάζουν ενδιαφέρον, μία που αφορά την δυνατότητα του ΕΚΤ να στηρίζει **στρατηγικές τοπικής ανάπτυξης καθοδηγούμενες από κοινότητες**, καθώς και **ολοκληρωμένες εδαφικές επενδύσεις (ΟΕΕ)**, και μία δεύτερη που δίνει την δυνατότητα στο ΕΚΤ να υποστηρίζει **ολοκληρωμένες ενέργειες βιώσιμης αστικής ανάπτυξης**.

8.2.4. Θέματα δημοσιονομικής διαχείρισης στην πρόταση Κανονισμού

Οι διατάξεις της πρότασης Κανονισμού για το ΕΚΤ 2014-2020 προβλέπουν μεγαλύτερη ευελιξία σε ορισμένα ζητήματα επιλεξιμότητας δαπανών, καθώς και μια σειρά απλουστευμένων ρυθμίσεων επιλογής κόστους.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει το άρθρο 15 της πρότασης Κανονισμού, σύμφωνα με το οποίο το ΕΚΤ «...δύναται να στηρίζει ενέργειες με τη βοήθεια χρηματοδοτικών μέσων, όπως πχ συστήματα καταμερισμού επιχειρηματικού

κινδύνου...». Στο ίδιο πνεύμα, και στο ίδιο άρθρο του κανονισμού, μπορούν να υποστηριχθούν πολιτικές μέσω εγγυήσεων του ΕΚΤ, μετά από σχετική έγκριση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

8.2.5. Σύγκριση των προτάσεων της Επιτροπής έναντι των Κανονισμών προηγούμενων προγραμματικών περιόδων

Από την πρόταση Κανονισμού της Επιτροπής προκύπτει για την περίοδο 2014-2020 ένα ΕΚΤ με μεγαλύτερη επικέντρωση σε περιορισμένο αριθμό στόχων, σύμφωνα με τη στρατηγική «Ευρώπη 2020» και, ταυτόχρονα, με σημαντικά αυξημένη χρηματοδοτική βαρύτητα έναντι των άλλων Διαρθρωτικών Ταμείων.

Αν συνυπολογίσουμε ότι οι δράσεις του στο μέλλον θα είναι περισσότερο επικεντρωμένες στα αποτελέσματα βάσει κοινών προκαθορισμένων δεκτών, θα περιλαμβάνουν περισσότερες καινοτομίες και διακρατική συνεργασία, καθώς και ότι θα προβλέπουν μεγαλύτερη εμπλοκή των κοινωνικών εταίρων και, κυρίως σε λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες, των μη κυβερνητικών οργανώσεων (ΜΚΟ), είναι σαφές ότι το ΕΚΤ της περιόδου 2014-2020 στοχεύει στην υποστήριξη και προώθηση «ποιοτικότερων» παρεμβάσεων σε σύγκριση με την τρέχουσα προγραμματική περίοδο.

Επειδή οι «ποιοτικότερες» παρεμβάσεις συχνά σημαίνουν και πολυπλοκότερη υλοποίηση, στον προτεινόμενο Κανονισμό της Επιτροπής προβλέπεται ένα λιγότερο περίπλοκο ΕΚΤ, με ιδιαίτερη έμφαση στην απλούστευσή του, ειδικότερα για τους μικρούς δικαιούχους.

Παράλληλα με τα παραπάνω, με τις προτάσεις της Επιτροπής επιδιώκεται μεγαλύτερη έμφαση στη στήριξη μειονεκτουσών ομάδων, όπως των μεταναστών και των περιθωριοποιημένων κοινοτήτων, καθώς τουλάχιστον 20% των πόρων του ΕΚΤ προβλέπεται να διατίθεται για στήριξη μέτρων κοινωνικής ένταξης.

Η εικόνα των νέων στοιχείων στην πρόταση για το μελλοντικό ΕΚΤ ολοκληρώνεται αναφέροντας την πρόβλεψη μέτρων υπέρ της ενεργούς γήρανσης, τη δυνατότητα συμμετοχής φορέων στα Επιχειρησιακά Προγράμματα του ΕΚΤ με τη μορφή συνολικών επιχορηγήσεων, τη δυνατότητα στήριξης στρατηγικών τοπικής ανάπτυξης καθοδηγούμενων από κοινότητες, καθώς και Ολοκληρωμένες Εδαφικές Επενδύσεις και με την πρόβλεψη υποστήριξης ολοκληρωμένων ενεργειών βιώσιμης αστικής ανάπτυξης.

8.3. Προβλεπόμενες συνέπειες της πρότασης κανονισμού για την Ελλάδα

8.3.1. Συνέπειες του προτεινόμενου χρηματοδοτικού πλαισίου

Αναφέρθηκε ήδη ότι η συμμετοχή του ΕΚΤ στο σύνολο του προϋπολογισμού των Διαρθρωτικών Ταμείων (Περιφερειακό + Ταμείο Συνοχής + ΕΚΤ) προτείνεται να αυξηθεί για την Ελλάδα κατά τη νέα προγραμματική περίοδο, από περίπου 16% που είναι σήμερα, σε 25% έως 30%.

Αυτό πρακτικά σημαίνει ότι, στα πλαίσια μιας αναμενόμενης μείωσης του συνολικού χρηματοδοτικού πακέτου για την Ελλάδα, το ΕΚΤ θα διαθέτει για τη

χώρα, πόρους αυξημένους κατά περίπου 20% σε σύγκριση με την τρέχουσα περίοδο.

Λαβαίνοντας υπόψη ότι αυτή την περίοδο τα δύο μεγάλα προβλήματα της χώρας μας, πέραν του στενού δημοσιονομικού, είναι η μεγάλη ανεργία και το ζητούμενο της ανάπτυξης, η αυξημένη δυνατότητα άντλησης πόρων από το ΕΚΤ μελλοντικά κρίνεται ότι, αν οι πόροι αυτοί αξιοποιηθούν αποτελεσματικά, θα έχουν σημαντική θετική συμβολή στην αντιμετώπιση των ανωτέρω δύο προβλημάτων, και επειδή η σχέση μεταξύ της καταπολέμησης της ανεργίας και ΕΚΤ είναι προφανής, και επειδή ο στόχος της επιστροφής της Ελλάδας στην ανάπτυξη συνδέεται σε σημαντικό βαθμό με το εκπαιδευτικό επίπεδο, τις δεξιότητες και τα προσόντα του ανθρώπινου δυναμικού της χώρας, όπως επίσης και με τον εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης.

Όλα αυτά τα θετικά θα προκύψουν, εντούτοις, αν κατά τη νέα προγραμματική περίοδο αποφευχθούν τουλάχιστον δύο πράγματα:

- Να χαθεί πολύτιμος χρόνος στην προετοιμασία και ωρίμανση πολιτικών που να ανταποκρίνονται στις αυξημένες απαιτήσεις του νέου ΕΚΤ και
- Να καταφέρουμε για άλλη μία φορά να εντάξουμε στα Επιχειρησιακά Προγράμματα του ΕΚΤ, τις ίδιες αναποτελεσματικές πολιτικές, χάριν και μόνον της απορρόφησης πόρων.

8.3.2. Συνέπειες από τη στοχοθεσία και το θεματικό προσανατολισμό της πρότασης Κανονισμού για το ΕΚΤ

Οι τέσσερις θεματικοί στόχοι, καθώς και οι επενδυτικές προτεραιότητες που αυτοί περιλαμβάνουν, επιτρέπουν ουσιαστικά την ένταξη κάθε είδους πολιτικών που ενδεχόμενα να θελήσει η Ελλάδα να συμπεριλάβει στα Επιχειρησιακά Προγράμματα του ΕΚΤ.

Επίσης, και οι περιορισμοί που τίθενται ως ελάχιστα ποσοστά κατανομής των πόρων του ΕΚΤ για συγκεκριμένους θεματικούς στόχους δεν αναμένεται να δημιουργήσουν προβλήματα στον προγραμματισμό πολιτικών προτεραιοτήτων της χώρας για τη νέα προγραμματική περίοδο.

Εντούτοις, οι διάφοροι ποσοστιαίοι περιορισμοί σε συνδυασμό με τους περιορισμούς που τίθενται στον αριθμό των επιλεγόμενων επενδυτικών προτεραιοτήτων, μπορεί να δυσκολέψει τον εθνικό προγραμματισμό και να μας ωθήσει να μην συμπεριλάβουμε στα Επιχειρησιακά Προγράμματα μια σειρά σημαντικών μέτρων, τα οποία βάσει του κανονισμού ΕΚΤ δεν θα είναι υποχρεωτικά, αλλά θα προβλέπονται ως δυνατότητες. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αυτής της περίπτωσης είναι οι δράσεις που αφορούν την κοινωνική καινοτομία ή αυτές που προβλέπουν τη διακρατική συνεργασία.

Επίσης, υπάρχει το ενδεχόμενο να προκύψει πρόβλημα με την Αττική, όπου κατοικεί το μεγαλύτερο μέρος του πληθυσμού της χώρας με πολλά προβλήματα ανεργίας, κοινωνικού αποκλεισμού, κλεισίματος επιχειρήσεων κλπ., καθώς και αυξημένες ανάγκες ολοκληρωμένων αστικών παρεμβάσεων. Αν η Αττική τελικά ενταχθεί στην κατηγορία των ανεπτυγμένων περιφερειών, θα ισχύσουν για αυτήν τα υψηλότερα ποσοστά συγκέντρωσης επενδυτικών προτεραιοτήτων και, σε συνδυασμό με τις αυξημένες ανάγκες της για μεγάλο εύρος πολιτικών

παρεμβάσεων, μπορεί να προκύψουν δυσκολίες και περιορισμοί για ορισμένα σχέδια δράσης που θα θελήσουν να προωθήσουν οι ελληνικές αρμόδιες Αρχές.

Σε κάθε περίπτωση, το γεγονός ότι στην πρόταση Κανονισμού της Επιτροπής περιλαμβάνονται, είτε ως υποχρεώσεις είτε ως δυνατότητες, ένα πλήθος καινοτόμων παρεμβάσεων, θεματικών στόχων και νέες ομάδες στόχοι (πχ ενεργός γήρανση, κοινωνική καινοτομία) συνθέτουν μια δύσκολη πρόκληση για την ελληνική διοίκηση, διότι μόνον εφόσον υπάρξει ουσιαστική προεργασία σε ένα διαφορετικό και ποιοτικότερο επίπεδο (στόχευση στις εκροές και αποτελέσματα, "δυσκολότερο" φυσικό αντικείμενο κλπ.), οι συνέπειες του νέου κανονισμού για το ΕΚΤ θα μπορέσουν να είναι θετικές για τα ελληνικά προγράμματα.

8.3.3. Συνέπειες των προτάσεων του Κανονισμού για τον προγραμματισμό και την εφαρμογή των παρεμβάσεων του ΕΚΤ

Η πρόταση Κανονισμού περιλαμβάνει πολλές ειδικές διατάξεις με καινοτόμα χαρακτηριστικά (τουλάχιστον όσον αφορά στην Ελλάδα και τα ΕΣΠΑ/ΚΠΣ), τα οποία αποτελούν θετική πρόκληση για ποιοτική αναβάθμιση των πολιτικών του ΕΚΤ, αλλά παράλληλα υπάρχει κίνδυνος σοβαρών καθυστερήσεων, έως πλήρους ακύρωσης της υλοποίησής τους, αν δεν υπάρξει έγκαιρη προετοιμασία και οργάνωση, από πλευράς της Διοίκησης (Υπουργείο Εργασίας, Υπουργείο Παιδείας, Δια Βίου Μάθησης, Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης, Υπουργείο Υγείας, 13 Περιφέρειες κλπ.). Αλλά ας πάρουμε τις επί μέρους προβλέψεις της πρότασης Κανονισμού, ξεχωριστά:

- Η πρόβλεψη για διευρυμένη χρήση των συνολικών επιχορηγήσεων μπορεί να έχει θετικές συνέπειες, διότι, αν υλοποιηθεί με οργανωμένο τρόπο, θα απλοποιήσει τη διαχείριση των δράσεων και θα φέρει την ευθύνη υλοποίησης και επίτευξης στόχων πιο κοντά σε αυτούς, προς όφελος των οποίων έχουν σχεδιαστεί οι δράσεις. Εδώ όμως είναι και ο κίνδυνος που υφίσταται, διότι η ελληνική Διοίκηση δεν έχει δώσει μέχρι σήμερα θετικά δείγματα γραφής όταν καλείται να απλοποιήσει διαδικασίες, και διότι οι φορείς που είναι πιο κοντά στους ωφελούμενους από τις δράσεις του ΕΚΤ, συχνά δεν διαθέτουν την απαιτούμενη διοικητική επάρκεια και τεχνογνωσία για να ανταπεξέλθουν στα αυξημένα (κυρίως ποιοτικά) καθήκοντά τους.
- Η αυξημένη εμπλοκή που προτείνεται, για τους **κοινωνικούς εταίρους**, και μάλιστα με ιδιαίτερη έμφαση στον **κοινωνικό διάλογο**, είναι μια ευκαιρία για την Ελλάδα να προχωρήσει σε βάθος η συνεργασία μεταξύ των κοινωνικών εταίρων, προς όφελος εν τέλει της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής στη χώρα μας. Η αποδυνάμωση των συνδικαλιστικών φορέων που διαπιστώνουμε τα τελευταία χρόνια στην Ελλάδα είναι μία πραγματικότητα που θέτει όρια στην αυξημένη συμμετοχή τους στα προγράμματα του νέου ΕΚΤ.
- Η επίσης αυξημένη εμπλοκή που προτείνεται για τις μη κυβερνητικές οργανώσεις (ΜΚΟ) και τις **κοινωνικές επιχειρήσεις**, αν σχεδιαστεί σωστά και υλοποιηθεί αποτελεσματικά, μπορεί να συμβάλει θετικά στη δημιουργία θέσεων εργασίας σε μια αγορά εργασίας με υψηλά ποσοστά ανεργίας. Η υλοποίηση δράσεων υπέρ των ΜΚΟ την τρέχουσα προγραμματική περίοδο παρουσίασε αρκετές αρνητικές παρενέργειες και φαινόμενα τα οποία μελλοντικά θα πρέπει να αποφευχθούν.

- Η δυνατότητα υλοποίησης δράσεων του ΕΚΤ με **διακρατική συνεργασία** είναι σε κάθε περίπτωση μια καλή ευκαιρία για μεταφορά και ανταλλαγή τεχνογνωσίας με καλύτερες προϋποθέσεις (υψηλό ποσοστό ευρωπαϊκής χρηματοδότησης λόγω του bonus των 10% στην Κοινοτική συμμετοχή) από τα γνωστά Ευρωπαϊκά Προγράμματα υπέρ των ανθρώπινων πόρων, όπως πχ το Leonardo da Vinci και το PROGRESS.
- Ιδιαίτερα θετικές συνέπειες για την Ελλάδα μπορεί να έχει η δυνατότητα που προβλέπεται στην πρόταση Κανονισμού για το ΕΚΤ 2014-2020 στην υποστήριξη ολοκληρωμένων ενεργειών βιώσιμης αστικής ανάπτυξης. Ήδη, στο τρέχον ΕΣΠΑ έχει ξεκινήσει η υλοποίηση ενός τέτοιου εγχειρήματος, με την έγκριση ενός ολοκληρωμένου "project" για την αναμόρφωση του ιστορικού κέντρου της Αθήνας. Με την εμπειρία του εν προκειμένω πιλοτικού έργου για την Αθήνα, υφίστανται όλες οι προϋποθέσεις για να αξιοποιηθεί στο θέμα αυτό ο Κανονισμός του ΕΚΤ, προς όφελος του Λεκανοπεδίου της Αττικής, της Θεσσαλονίκης, και άλλως «προβληματικών» αστικών κέντρων της χώρας μας.
- Μία ακόμη καινοτομία που προβλέπει η πρόταση Κανονισμού της Ευρωπαϊκής Επιτροπής είναι η δυνατότητα στήριξης «στρατηγικών τοπικής ανάπτυξης καθοδηγούμενες από κοινότητες». Θα πρέπει να διευκρινιστεί ότι η έννοια των κοινοτήτων δεν ταυτίζεται με τους ΟΤΑ, αλλά έχει ευρύτερο περιεχόμενο (πχ συμπεριλαμβανόμενες κοινωνικές ομάδες με κοινά χαρακτηριστικά σε μία περιοχή). Η δυνατότητα αυτή, αν αξιοποιηθεί σωστά, μπορεί να δώσει σημαντική ώθηση στους ΟΤΑ να παίξουν πιο ουσιαστικά το ρόλο που τους έχει ανατεθεί μέσω τους προγράμματος ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ. Παρεμφερής εμπειρία παρεμβάσεων αυτού του είδους υπάρχουν στη χώρα από τα προγράμματα LEADER του παρελθόντος.

Θα πρέπει, εντούτοις, να αναφερθεί ότι η εμπειρία των προγραμμάτων LEADER, εκτός από κάποιες φωτεινές εξαιρέσεις, δεν ήταν θετική. Ίσως η ανάδειξη αυτών των εξαιρέσεων ως πρότυπα εφαρμογής της εν προκειμένω δυνατότητας, να είναι μια λύση.

8.3.4. Συνέπειες της πρότασης κανονισμού από τις προβλεπόμενες διατάξεις που αφορούν θέματα δημοσιονομικής διαχείρισης

Οι προτεινόμενες διατάξεις που προβλέπουν μεγαλύτερη ευελιξία στην επιλεξιμότητα δαπανών, καθώς και οι προτεινόμενες απλουστεύσεις ρυθμίσεων επιλογής κόστους, θα έχουν θετικές συνέπειες για τη χώρα μας, αρκεί οι προβλεπόμενες απλουστεύσεις και ευελιξίες να περάσουν και στην εφαρμογή της διαχείρισης των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων, όταν μεταφερθούν στο εθνικό σύστημα διαχείρισης της Σύμβασης Εταιρικής Σχέσης - ΣΕΣ (δηλαδή του νέου ΕΣΠΑ).

Πολύ θετικές συνέπειες αναμένεται να έχει η προβλεπόμενη δυνατότητα εμπλοκής (χρηματοδότησης) νέων χρηματοδοτικών μέσων (όπως συστήματα καταμερισμού επιχειρηματικού κινδύνου, εγγυήσεων κλπ.) στις δράσεις του ΕΚΤ, διότι με δεδομένη την οικονομική στενότητα στην Ελλάδα σήμερα και όπως φαίνεται και στα επόμενα χρόνια, με τη βοήθεια αυτών των μέσων μπορεί να αντιμετωπιστούν προβλήματα ρευστότητας στην οικονομία, αλλά και να προκύψει μόχλευση πρόσθετων πόρων μέσω διεθνών πιστωτικών ιδρυμάτων.

8.4. Προτάσεις θέσεων για την Ελλάδα

8.4.1. Προτάσεις για τη φάση της διαπραγμάτευσης της πρότασης κανονισμού για το ΕΚΤ 2014-2020

Δεδομένου ότι οι προτάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής προβλέπουν αυξημένους, έναντι του παρελθόντος, πόρους για το ΕΚΤ, και λαβαίνοντας υπόψη ότι οι προβλεπόμενοι τέσσερις θεματικοί στόχοι και οι αντίστοιχες επενδυτικές προτεραιότητες, μπορούν, σε γενικές γραμμές, να καλύψουν το σύνολο των αναγκών μας, οι προτάσεις για τη φάση της διαπραγμάτευσης είναι λογικά περιορισμένες.

Ένα βασικό ερώτημα που τίθεται είναι αν θέλουμε ως χώρα, λιγότερο, ίδιο με το προτεινόμενο ή περισσότερο ΕΚΤ. Πολλοί στην Ελλάδα θα ισχυρισθούν ότι στο παρελθόν τα κονδύλια του ΕΚΤ (ιδιαίτερα αυτά του Υπουργείου Εργασίας) τροφοδότησαν σε μεγάλο βαθμό "μαύρες τρύπες" και δεν είχαν αποτελέσματα.

Αυτό κατά την άποψή μας δεν είναι σωστό επιχείρημα, αφενός διότι η εκτίμηση αυτή δεν έχει τεκμηριωθεί επιστημονικά (αντιθέτως, στα πλαίσια μελέτης αξιολόγησης με τίτλο «Αξιολόγηση της πολιτικής αγοράς εργασίας και εκτίμηση των επιπτώσεων της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής για την Απασχόληση για το διάστημα 1997-2001» προκύπτει με επιστημονική μεθοδολογία, ότι τα αναφερθέντα αρνητικά επιχειρήματα δεν ευσταθούν) και αφετέρου δεν μπορεί να αμφισβητηθεί ότι η αναβάθμιση προσόντων και δεξιοτήτων, καθώς και η υλοποίηση αποτελεσματικών ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης, είναι πολύ σημαντικές πολιτικές στην παρούσα φάση για τη χώρα μας.

Πρόταση θέσης: Να αποδεχθούμε το προτεινόμενο δημοσιονομικό πλαίσιο κατανομής για το ΕΚΤ και να επικεντρώσουμε, εν συνεχεία, τις προσπάθειές μας στην αποτελεσματική διαχείριση των πόρων αυτών. Σε γενική κατεύθυνση, οι λέξεις κλειδιά για τη διαπραγμάτευση της πρότασης της Επιτροπής για το ΕΚΤ είναι: Περισσότερη **ευελιξία** (flexibility) προδιαγραφών φυσικού αντικειμένου και **απλοποίηση** (simplification) διαδικασιών υλοποίησης.

Η επιδίωξη μεγαλύτερης ευελιξίας προδιαγραφών φυσικού αντικειμένου αφορά στη θεματική συγκέντρωση που προτείνει η Επιτροπή και κυρίως όσον αφορά την διαφοροποίηση της κατανομής μεταξύ ΕΤΠΑ και ΕΚΤ, ανάλογα με την κατηγοριοποίηση των περιφερειών.

Οι ρυθμίσεις οριοθέτησης (ring-fencing) του ΕΤΠΑ και ΕΚΤ περιορίζουν την ευελιξία των κρατών μελών και περιφερειών στο σχεδιασμό.

Πρόταση: για αυτό και είναι σκόπιμο να επιδιωχθεί η χρήση της οριοθέτησης (ring-fencing), ως ενδεικτικού ευρωπαϊκού σημείου αναφοράς για τις διαπραγματεύσεις σε επίπεδο Σύμβασης Σχέσης - ΣΕΕ (από το πληροφοριακό υλικό της αρχικής φάσης των διαπραγματεύσεων προκύπτει, ότι η Προεδρία του Συμβουλίου εξετάζει ένα τέτοιο ενδεχόμενο).

Όσον αφορά στην έλλειψη ευελιξίας στις προτάσεις της Επιτροπής που αφορούν στη θεματική συγκέντρωση, **προτείνουμε:** να προβλεφθεί η δυνατότητα, σε επίπεδο επιχειρησιακών προγραμμάτων, οι πόροι του ΕΚΤ να κατανέμονται σε επενδυτικές προτεραιότητες βάσει μιας κοινωνικοοικονομικής αξιολόγησης δυνατοτήτων και αναγκών.

8.4.2. Προτάσεις για τη φάση προγραμματισμού

Ο προγραμματισμός των πολιτικών που εντάσσονται στα Επιχειρησιακά Προγράμματα για χρηματοδότηση από το ΕΚΤ, σε όλες τις προηγούμενες (συμπεριλαμβανομένης και της τρέχουσας) περιόδους, παρουσιάζει τα εξής χαρακτηριστικά:

- Καταβάλλεται προσπάθεια οι προτεινόμενοι άξονες και μέτρα να ανταποκρίνονται, τουλάχιστον τυπικά, στις προτεραιότητες και τη νομοθεσία της Ε.Ε.
- Καταβάλλεται προσπάθεια να συμπεριληφθούν όσον δυνατόν περισσότερες προτάσεις, παντός είδους φορέων ανά την ελληνική επικράτεια (αποσπασματικότητα, πολυδιάσπαση).
- Δίνεται μεγάλη προτεραιότητα στην επανάληψη (επανεξέταση) πολιτικών που στις προηγούμενες περιόδους είχαν μεγάλη και εύκολη απορροφητικότητα.
- Καταβάλλεται προσπάθεια να συνδεθούν τα συμπεράσματα και προτάσεις επιστημονικών μελετών με τις εντασσόμενες πολιτικές, ώστε αυτές να αποκτήσουν την "έξωθεν καλή μαρτυρία".

Πρόταση: Ο προγραμματισμός κάθε μεγάλου τομέα παρέμβασης (που αντιστοιχούν στις τέσσερις θεματικές προτεραιότητες της πρότασης Κανονισμού) προτείνεται να ξεκινά από ένα **όραμα και μια στρατηγική** και, εν συνεχεία, μετά από ενδελεχή **ανάλυση αναγκών**, να προκύπτουν επιλογή, στόχευση και περιεχόμενο των προς χρηματοδότηση πολιτικών.

Ενδεικτικό παράδειγμα για τον τομέα της εκπαίδευσης και δια βίου μάθησης. Το όραμα θα μπορούσε να είναι:

- Η δημιουργία ενεργών πολιτών με δημοκρατικές και ανθρωπιστικές αξίες στα πλαίσια μια σύγχρονης ανοιχτής κοινωνίας μαζί με
- τη δημιουργία πολιτών με εφόδια, σε επίπεδο προσωπικότητας, μαθησιακών αποτελεσμάτων, δεξιοτήτων, και ικανών να βρίσκουν διαχρονικά σταθερές και ποιοτικές θέσεις εργασίας.

Ας σημειωθεί ότι μπορούν να υπάρξουν και άλλες εκδοχές οραμάτων. Μετά το όραμα, έρχεται η απαραίτητη στρατηγική μέσω της οποίας θα επιδιωχθεί η προσέγγισή του.

Η σημερινή στρατηγική, που έχει καθορισθεί από την πρόσφατα απελθούσα πολιτική ηγεσία του Υπουργείου Παιδείας συνοψίζεται στα:

- **Πρώτα ο Μαθητής** (για την τυπική εκπαίδευση).
- **Πρώτα ο Πολίτης** (για τη δια βίου μάθηση).

Ενδεικτικά, θα μπορούσε να προτείνουμε την εξής στρατηγική για το ΕΚΤ 2014-2020:

Το εκπαιδευτικό σύστημα μετατρέπεται σταδιακά, από ένα υπερσυγκεντρωτικό και κατακερματισμένο σύστημα προσανατολισμένο στις εισροές, σε ένα ευέλικτο σύστημα, προσανατολισμένο στις εκροές (μαθησιακά αποτελέσματα, επίτευξη στόχων, άτυπη και μη τυπική εκπαίδευση).

Όσον αφορά στον προγραμματισμό ένταξης πολιτικών και μέτρων στα Επιχειρησιακά Προγράμματα του ΕΚΤ, μπορούμε να διατυπώσουμε τις παρακάτω προτάσεις:

Ολοκληρωμένα Σχέδια Δράσης

Η χρήση τους προβλέπεται στην πρόταση Κανονισμού της Επιτροπής και υπάρχει στην ελληνική διοίκηση εμπειρία ενός αριθμού θεματικών Σχεδίων Δράσης από την τρέχουσα προγραμματική περίοδο.

Εντούτοις, η εμπειρία με τα Σχέδια Δράσης διαφόρων φορέων, όπως πχ του Εθνικού Κέντρου Επαγγελματικού Προσανατολισμού ή του Εθνικού Ινστιτούτου Εργασίας και Ανθρώπινου Δυναμικού ήταν αρνητική.

Προτείνεται η ευρεία χρήση του εργαλείου των ολοκληρωμένων σχεδίων δράσης, αφού όμως μελετηθεί σοβαρά το περιεχόμενό τους, και ταυτόχρονα προβλέπεται **θεσμικά**, ότι οι προϋπολογισμός και οι βασικοί άξονες αυτών των σχεδίων δεν μπορούν να αλλάξουν στην πορεία.

- Προτείνεται η εκπόνηση και υλοποίηση ολοκληρωμένων σχεδίων δράσης για το Λεκανοπέδιο της Αττικής, για τη Θεσσαλονίκη και για άλλα αστικά κέντρα της χώρας.

Στα σχέδια αυτά είναι σκόπιμο να δοθεί έμφαση στην ανάπτυξη, επιχειρηματικότητα μικρής εμβέλειας και απασχόληση (όχι μόνο σε παρεμβάσεις ανάπλασης και αντιμετώπισης κοινωνικών προβλημάτων).

Η πιλοτική εφαρμογή του έργου ανάπλασης του ιστορικού κέντρου της Αθήνας, που ξεκινά αυτήν την περίοδο, μπορεί να αξιοποιηθεί για απόκτηση τεχνογνωσίας και για προετοιμασία των σχεδίων δράσης της νέας προγραμματικής περιόδου.

- Στις δράσεις που πρόκειται να υλοποιηθούν με τη συμμετοχή και κοινωνικών εταίρων, προτείνουμε να εμπλακούν σε αυτές και άλλοι κοινωνικοί εταίροι, πέραν των παραδοσιακών.
- Επίσης προτείνουμε την πρόβλεψη δράσεων που θα προωθούν την κουλτούρα ουσιαστικού κοινωνικού διαλόγου, η οποία στην Ελλάδα είναι ακόμη στα σπάργανα.
- Εδώ, θεωρούμε ότι είναι ευκαιρία για συμμετοχή διακρατικών εταίρων, ώστε οι κοινωνικοί μας εταίροι να αποκομίσουν οφέλη από τη σχετική μεταφορά τεχνογνωσίας.
- Όπως ήδη αναφέρθηκε, στην πρόταση Κανονισμού για το ΕΚΤ 2014-2020, προβλέπεται η προώθηση των ΜΚΟ και των κοινωνικών επιχειρήσεων. Ήδη στο τρέχον ΕΣΠΑ, υλοποιούνται δράσεις με αυτό το θεματικό αντικείμενο.

Αυτό που προτείνεται ειδικότερα για την νέα περίοδο, είναι η μεγαλύτερη σύνδεση της **κοινωνικής οικονομίας** με την ανάπτυξη και την απασχόληση, όπως πχ η σύνδεση του εθελοντισμού με τη δημιουργία θέσεων εργασίας.

Συστήνεται επίσης η υποστήριξη παντός είδους δικτύων που θα συμβάλλουν στην ανάπτυξη του κοινωνικού κεφαλαίου στην Ελλάδα.

- Στις προτάσεις της Επιτροπής για το ΕΚΤ της ερχόμενης προγραμματικής περιόδου, σημαντική προτεραιότητα έχουν πολιτικές υπέρ των «**δύσκολων**» κοινωνικών ομάδων.

Στην πρώτη γραμμή είναι οι άνεργοι νέοι. Στην περίπτωση των νέων, οι οποίοι στη χώρα μας εμφανίζουν πολύ υψηλά ποσοστά ανεργίας, θα πρέπει να ξεφύγουμε από τις γνωστές και παραδοσιακές πολιτικές των stage (όπως υλοποιούνται) και των δράσεων τύπου EOMMEX, και να δοθεί έμφαση στην καινοτόμο

επιχειρηματικότητα και την ενθάρρυνση της κινητικότητάς τους στην αγορά εργασίας.

Όσον αφορά στις πολιτικές υπέρ των **Ρομά**, θα πρέπει να αναλυθούν τα λάθη που έγιναν στον παρελθόν στην προσπάθεια χρηματοδότησης δράσεων για την ένταξή τους και, εν συνεχεία, να σχεδιασθούν νέες πολιτικές.

Ο τομέας των πολιτικών υπέρ της **ενεργούς γήρανσης** είναι σχετικά νέος για την Ελλάδα, μεταξύ άλλων γιατί μέχρι πολύ πρόσφατα η κοινωνική αυτή ομάδα ουσιαστικά δεν επλήττετο από την ανεργία. Στην περίπτωση αυτή χρειάζονται μελέτες - έρευνες και μικρές πιλοτικές δράσεις ωρίμανσης, ήδη στο πλαίσιο του τρέχοντος ΕΣΠΑ.

Προτείνεται να αξιοποιηθούν πλήρως, η εμπειρία και τεχνογνωσία που προέκυψαν από τους γύρους EQUAL, αλλά και των άλλων ευρωπαϊκών προγραμμάτων όπως Leonardo, PROGRESS κλπ., που εμπεριέχουν πολλές περιπτώσεις κοινωνικής καινοτομίας, και μέσα από τα οποία προγράμματα δημιουργήθηκαν σχέσεις συνεργασίας με φορείς άλλων κρατών μελών, που δεν πρέπει να πάνε χαμένες.

Παράλληλα, είναι νομίζουμε σκόπιμο να προβλεφθεί η παροχή **τεχνικής βοήθειας μακράς διάρκειας**, ώστε πολλές πολιτικές να έχουν συνεχή επιστημονική στήριξη καθόλη τη διάρκεια της υλοποίησής τους.

Και τελευταίο και ίσως σημαντικότερο, να γίνουν πιλοτικές εφαρμογές παντού, ως προετοιμασία της νέας περιόδου.

- Στον τομέα της **εκπαίδευσης**, σημαντική προτεραιότητα πρέπει να δοθεί στην καταπολέμηση της πρόωρης εγκατάλειψης του σχολείου. Οι μέχρι σήμερα προσπάθειες στο θέμα αυτό στοχεύουν κυρίως στο ζήτημα της επανεξέτασης (πχ μέσω σχολείων δεύτερης ευκαιρίας). Επειδή γενικά ως χώρα δεν τα πάμε πολύ καλά με την πρόληψη, είναι σκόπιμο στα πλαίσια του ΕΚΤ της νέας περιόδου, να υλοποιήσουμε (στην αρχή πιλοτικά), πολιτικές πρόληψης, καθώς επίσης και πολιτικές μετάβασης από την εκπαίδευση στην εργασία (μαθητεία, πρακτική άσκηση, εξατομίκευση συμβουλευτική, επαγγελματικό προσανατολισμό).
- Χαρακτηριστική είναι επίσης η περιθωριακή χρησιμοποίηση των πόρων του ΕΚΤ για τον εκσυγχρονισμό της **δημόσιας διοίκησης**, παρά τον κρίσιμο ρόλο που έχει για την αναπτυξιακή πορεία της χώρας.

Την τρέχουσα περίοδο έχουν ξεκινήσει δύο σημαντικά έργα παροχής τεχνικής βοήθειας στη χώρα μας. Το πρώτο έχει αναλάβει το Υπουργείο Δημόσιας Διοίκησης της Γαλλίας με αντικείμενο τη μεταρρύθμιση και αναδιάρθρωση της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης σε κεντρικό επίπεδο, και το δεύτερο που έχουν αναλάβει Γερμανοί εμπειρογνώμονες, με αντικείμενο την αναδιοργάνωση της Δημόσιας Διοίκησης σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο.

Θα πρέπει λοιπόν να υπάρξει στενή συνεργασία μεταξύ αυτών που θα σχεδιάσουν τα Επιχειρησιακά Προγράμματα της νέας περιόδου με τους ξένους εμπειρογνώμονες (και τους Έλληνες συνεργάτες τους), ώστε οι δράσεις που θα χρηματοδοτηθούν από το ΕΚΤ υπέρ της Δημόσιας Διοίκησης να είναι πλήρως εναρμονισμένες με την επιτελική δουλειά των εμπειρογνομένων.

**ΚΕΦΑΛΑΙΟ 9:
ΔΑΠΑΝΕΣ ΤΩΝ ΔΙΑΡΘΡΩΤΙΚΩΝ ΤΑΜΕΙΩΝ ΓΙΑ
ΕΡΕΥΝΑ – ΤΕΧΝΟΛΟΓΙΑ - ΚΑΙΝΟΤΟΜΙΑ**

ΧΑΡΑΛΑΜΠΟΣ ΧΡΥΣΟΜΑΛΛΙΔΗΣ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 9: Δαπάνες των Διαρθρωτικών Ταμείων για Έρευνα – Τεχνολογία – Καινοτομία

9.1. Γενικά στοιχεία

Στο πλαίσιο της πολιτικής για τη συνοχή, η Επιτροπή προτείνει μια σειρά κανόνων για την υλοποίηση της πολιτικής της την προγραμματική περίοδο 2014-2020. Η πρώτη κατηγορία κανόνων αφορά στις κοινές προβλέψεις που θα διατρέχουν όλα τα εργαλεία πολιτικής και τις αρχές για την υποστήριξη των δράσεων όπως η συνεργασία, η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, η ισότητα μεταξύ των φύλων, η βιωσιμότητα και η συμμόρφωση με τους Κοινοτικούς και εθνικούς νόμους. Σε αυτό το πλαίσιο, η Επιτροπή προτείνει την εισαγωγή και την ενίσχυση μιας διαδικασίας στρατηγικού προγραμματισμού, προκειμένου να μεγιστοποιηθεί η επίδραση της πολιτικής και να διευκολυνθεί η επίτευξη των πολιτικών στόχων για την επόμενη προγραμματική περίοδο. Αντίστοιχα, η δεύτερη κατηγορία κανόνων περιλαμβάνει πρόνοιες που συνδέονται με την αποστολή και τους στόχους της πολιτικής συνοχής, το χρηματοδοτικό πλαίσιο και τις διαχειριστικές λειτουργίες των δράσεων.

Ως προς τον προγραμματικό σχεδιασμό, η Επιτροπή προχώρησε στον προσδιορισμό έντεκα θεματικών προτεραιοτήτων, οι οποίες βρίσκονται σε άμεση συνάφεια με τις αποφάσεις για τη Στρατηγική «Ευρώπη 2020». Από τις έντεκα αυτές προτεραιότητες, οι τρεις συνδέονται άμεσα με εκφάνσεις της γνώσης (έρευνα, τεχνολογίες πληροφορικής και επικοινωνίας και εκπαίδευση), ενώ ως πρώτη προτεραιότητα εμφανίζεται η «ενίσχυση της έρευνας, της τεχνολογικής ανάπτυξης και της καινοτομίας». Οι υπόλοιπες προτεραιότητες έχουν να κάνουν:

1. με τη διευκόλυνση της πρόσβασης και της χρήσης των τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνίας,
2. την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας των μικρομεσαίων επιχειρήσεων και του αγροτικού τομέα,
3. την υποστήριξη των παραγωγικών δραστηριοτήτων με χαμηλές εκπομπές ρύπων,
4. την προώθηση της προσαρμογής στην κλιματική αλλαγή,
5. την προστασία του περιβάλλοντος και την επάρκεια των πόρων,
6. την προώθηση των βιώσιμων μεταφορών και τη μείωση των δυσχερειών σε βασικές υποδομές και δίκτυα,
7. την ενίσχυση της απασχόλησης και της κινητικότητας της εργασίας,
8. τη μείωση του κοινωνικού αποκλεισμού και της φτώχειας,
9. την επένδυση στην εκπαίδευση και τη διά βίου μάθηση και
10. την ενίσχυση της ικανότητας και της αποδοτικότητας της δημόσιας διοίκησης (European Commission 2011γ).

Η αναφορά αυτή καταδεικνύει τη σημασία που αποδίδει η Επιτροπή στον τομέα της έρευνας-τεχνολογίας-καινοτομίας όχι μόνο στο πλαίσιο των αμιγώς κοινοτικών δράσεων μεταξύ των υπόλοιπων τομέων δημόσιας πολιτικής, αλλά και εντός της πολιτικής συνοχής, δηλαδή κατά την προσπάθεια σύγκλισης των ευρωπαϊκών περιφερειών.

Στις υπάρχουσες οικονομικές συνθήκες υπάρχει ο κίνδυνος της μείωσης των επενδύσεων για έρευνα και τεχνολογία σε εθνικό επίπεδο, ιδίως σε εκείνα τα κράτη μέλη που έχουν επηρεαστεί περισσότερο από την οικονομική κρίση. Ήδη είναι εμφανής η κάμψη της ιδιωτικής επένδυσης σε δράσεις έρευνας και τεχνολογίας, ενώ αναμένεται μείωση και των αντίστοιχων δημόσιων δαπανών. Η Επιτροπή με την αύξηση του προϋπολογισμού των δράσεων έρευνας, τεχνολογίας και καινοτομίας δίνει το παράδειγμα στα κράτη-μέλη με την πρότασή της για την προγραμματική περίοδο 2014-2020, αφού το συγκεκριμένο είδος δραστηριότητας αποτελεί τη βάση για την προώθηση της καινοτομίας και βασικό συστατικό στην προσπάθεια ανάκαμψης της ευρωπαϊκής οικονομίας σε όρους ανάπτυξης και της παραγωγής σε όρους παραγωγικότητας.

Εξάλλου, η ΕΕ κάνει αναφορά στα ζητήματα της εκπαίδευσης και της έρευνας στο τμήμα των μακροοικονομικών προϋποθέσεων για την ανάπτυξη, συμβουλεύοντας τα κράτη-μέλη (κυρίως εκείνα με υψηλό έλλειμμα) να περικόψουν τις δημόσιες δαπάνες, εκτός από τους τομείς, οι οποίοι αποδίδουν μακροπρόθεσμα θετικά και διατηρήσιμα αναπτυξιακά αποτελέσματα, όπως η έρευνα, η τεχνολογία και η καινοτομία (European Commission 2011α).

Παρόλα αυτά, οι ελληνικές κυβερνήσεις δεν δίνουν διαχρονικά έμφαση στον τομέα της έρευνας και της τεχνολογίας. Ενδεικτικό αυτού είναι το επίπεδο της εθνικής χρηματοδότησης, καθώς και η ανακολουθία μεταξύ των διακηρύξεων για την εθνική επένδυση σε βάθος χρόνου και της πολιτικής πράξης. Πιο συγκεκριμένα, οι επιδόσεις της Ελλάδας στον τομέα της έρευνας και της τεχνολογίας έχουν ουσιαστικά μείνει στάσιμες από το 2006 και μετά, παραμένοντας χαμηλές σε σχέση με τον Κοινοτικό μέσο όρο σε όρους συνολικής εθνικής χρηματοδότησης και πολύ χαμηλές σε όρους εθνικής χρηματοδότησης από τον ιδιωτικό τομέα.

Η δημοσιονομική κρίση που βιώνει η χώρα είναι πιθανό να επιδεινώσει περαιτέρω αυτή την κατάσταση, παρότι η επιστημονική και τεχνολογική πρόοδος είναι σημαντική για την αύξηση της παραγωγικότητας και της ανταγωνιστικότητας της χώρας μακροχρόνια. Προκειμένου να ανατραπεί αυτή η κατάσταση, θα πρέπει να δοθεί πραγματική έμφαση στον τομέα αυτό στο πλαίσιο του «νέου ΕΣΠΑ».

Ιδιαίτερη σημασία αποκτά για την Ελλάδα η πρωτοβουλία για τη μείωση του χάσματος μεταξύ των περιφερειών της ΕΕ αναφορικά με την έρευνα και την καινοτομία, αφού βρίσκεται γεωγραφικά και ερευνητικά (πλην της Αττικής, της Κεντρικής Μακεδονίας και της Κρήτης) στην περιφέρεια της ΕΕ. Βάσει της επιδίωξης για προώθηση της άριστης επιστημονικά έρευνας, η Επιτροπή ζητά την ανάπτυξη και παρακολούθηση των στρατηγικών σχεδίων στο πλαίσιο της λεγόμενης «έξυπνης εξειδίκευσης». Παράλληλα, στο πλαίσιο της πολιτικής για τη συνοχή θα δοθεί έμφαση στην ενίσχυση της ερευνητικής και καινοτομικής ικανότητας των περιφερειών-δικαιούχων με προ-επιλεγμένους φακέλους για αυτές (European Commission 2011β).

9.2. Το ζήτημα της αιρεσιμότητας ή η διαφορά μεταξύ δύο προγραμματικών περιόδων

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προτείνει τη συμπερίληψη της αρχής της αιρεσιμότητας (conditionality) στη Σύμβαση Εταιρικής Σχέσης που θα αντικαταστήσει το ΕΣΠΑ και η

οποία θα υπογραφεί μεταξύ των κρατών μελών και της ΕΕ. Στο πλαίσιο αυτό, η Επιτροπή προτείνει οι αποφάσεις για τις δράσεις, που θα αναληφθούν και θα συγχρηματοδοτηθούν από τα κράτη-μέλη και την ίδια, να ικανοποιούν εκ των προτέρων συγκεκριμένα κριτήρια. Στην περίπτωση που ισχύσει η πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την ύπαρξη όρων κατά την εκτέλεση του προγράμματος για την έρευνα και την τεχνολογία στο πλαίσιο της πολιτικής για τη συνοχή, η ελληνική πλευρά θα κληθεί να ικανοποιήσει κριτήρια, τα οποία δεν είναι αμελητέα. Στον τομέα της έρευνας, της τεχνολογίας και της καινοτομίας τα κριτήρια αφορούν:

- στην «έξυπνη εξειδίκευση» (smart specialization),
- στην υιοθέτηση ενός συγκεκριμένου εθνικού πλαισίου για τους διαθέσιμους πόρους για την έρευνα και την καινοτομία και
- στην υιοθέτηση ενός πολυετούς εθνικού σχεδίου για την προώθηση των έργων που αφορούν στις μεγάλες ερευνητικές ευρωπαϊκές υποδομές (ESFRI).

Όσον αφορά στην «έξυπνη εξειδίκευση», αυτή συνεπάγεται τον προσδιορισμό από πλευράς κάθε κράτους-μέλους (άρα και της Ελλάδας) των πεδίων στα οποία στοχεύει να εξειδικευθεί. Δηλαδή, το κράτος-μέλος θα συγκεκριμενοποιήσει –σε συνεργασία με την Επιτροπή– τις προτεινόμενες χρηματοδοτήσεις σε θεματικές προτεραιότητες για έρευνα και καινοτομία, ανάλογα με τα τοπικά συγκριτικά πλεονεκτήματα και τις δυνατότητες κάθε περιφέρειας. Παράλληλα, η Επιτροπή ζητά οι δράσεις να έχουν ως στόχο την αύξηση των ιδιωτικών επενδύσεων για έρευνα-τεχνολογία-καινοτομία, καθώς και την ύπαρξη συγκεκριμένης πρόβλεψης για την παρακολούθηση και τον έλεγχο του συστήματος και των δράσεων που υλοποιούνται κατά τη διάρκεια της προγραμματικής περιόδου 2014-2020 (European Commission 2011γ).

Αν υποθεθεί ότι οι όροι της «έξυπνης εξειδίκευσης» μπορούν να επιδιωχθούν από πλευράς της ελληνικού Δημοσίου με το σχεδιασμό τομεακά πιο εξειδικευμένων δράσεων για την έρευνα και την τεχνολογία ανά Περιφέρεια, στη βάση των γνωσιακών, τεχνολογικών και παραγωγικών χαρακτηριστικών της καθεμίας, η υλοποίηση και κυρίως η αποτελεσματική εφαρμογή της στρατηγικής αυτής δεν είναι βέβαιη, κρίνοντας κι από παλαιότερες παρεμφερείς πρωτοβουλίες που σχεδιάστηκαν στο εθνικό επίπεδο και εφαρμόστηκαν στο τοπικό.

Από την άλλη, λόγω της ανάγκης περικοπής των δημόσιων δαπανών, πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη προσοχή από ελληνικής πλευράς σε εκείνα τα μέτρα που προτείνει η Επιτροπή και τα οποία έχουν άμεσα οικονομικό-χρηματοδοτικό χαρακτήρα, όπως η ύπαρξη ενός εθνικού πλαισίου για τους διαθέσιμους πόρους για έρευνα-τεχνολογία-καινοτομία και ενός σχεδίου για την προώθηση των έργων που αφορούν στις μεγάλες ερευνητικές ευρωπαϊκές υποδομές. Για αυτό, προτείνουμε η ελληνική θέση να προτείνει τη δυνατότητα χρηματοδότησης αυτών των ενεργειών με κονδύλια του «νέου ΕΣΠΑ», δηλαδή της Σύμβασης Εταιρικής Σχέσης.

9.3. Η Σύμβαση Εταιρικής Σχέσης ως εργαλείο άσκησης εθνικής πολιτικής

Μέσω της νέας Σύμβασης Εταιρικής Σχέσης για την περίοδο 2014-2020, η θέσπιση και κυρίως εφαρμογή ενός μέσο- ή μακροπρόθεσμου εθνικού χρηματοδοτικού πλαισίου που θα αντικαταστήσει τη σημερινή μη-συστηματική χρηματοδότηση

ερευνητικών έργων αποτελεί σημαντικό βήμα προς την κατεύθυνση συγκρότησης εθνικής πολιτικής για την έρευνα και την τεχνολογία. Υπό τις παρούσες συνθήκες, αυτό μπορεί να γίνει με ένα τρόπο που θα αποτελεί ουσιαστικά το εθνικό Πρόγραμμα-Πλαίσιο, με συγκεκριμένη δομή και προκηρύξεις που θα χαρακτηρίζονται από μια περιοδικότητα. Με αυτό τον τρόπο, θα εφαρμοστεί για πρώτη φορά στη χώρα ένα ολοκληρωμένο πλαίσιο εθνικών προκηρύξεων που θα καλύπτει το πεδίο του project funding στην Ελλάδα, όντας από πριν προγραμματισμένο και γνωστό στην ερευνητική κοινότητα.

Το πρόγραμμα προτείνουμε να υλοποιείται με την προκήρυξη ερευνητικών έργων που θα απευθύνονται στο σύνολο της ερευνητικής βάσης της χώρας, τόσο στο δημόσιο, όσο και στον ιδιωτικό τομέα. Οι προκηρύξεις ή ομάδες προκηρύξεων μπορούν να είναι περίπου σταθερές, με τις αναγκαίες φυσικά μεταβολές και αναπροσαρμογές ανά προγραμματική περίοδο.

Για το σκοπό αυτό, η ύπαρξη ενός αυτόνομου Επιχειρησιακού Προγράμματος για την Έρευνα, την Τεχνολογία και την Καινοτομία που θα αφορά στη χρηματοδότηση ερευνητικών έργων (εθνικών και διεθνικών) και ερευνητικών υποδομών θα συνέβαλε στην πιο ευέλικτη και γρήγορη διαχείριση των συγκεκριμένων δράσεων. Κι αυτό, διότι μετά την εμπειρία του Γ΄ ΚΠΣ και του ΕΣΠΑ, όπου οι δράσεις έρευνας και τεχνολογίας ήταν μοιρασμένες μεταξύ του Επιχειρησιακού Προγράμματος για την Εκπαίδευση και την Κατάρτιση και του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Ανταγωνιστικότητα» παρατηρήθηκε δυσκολία στη διαχείριση των έργων και διαδικαστικές – γραφειοκρατικές καθυστερήσεις, λόγω της επικοινωνίας με τουλάχιστον δυο Ειδικές Υπηρεσίες Διαχείρισης (του Υπουργείου Παιδείας και του Υπουργείου Ανταγωνιστικότητας). Έτσι, προτείνουμε την ύπαρξη ενός Επιχειρησιακού Προγράμματος για την Έρευνα, την Τεχνολογία και την Καινοτομία και ένα μέρος της Ειδικής Υπηρεσίας Διαχείρισης του Υπουργείου Παιδείας -αφού η Γενική Γραμματεία Έρευνας και Τεχνολογίας υπάγεται στο Υπουργείο Παιδείας- να ασχολείται μόνο με το συγκεκριμένο Επιχειρησιακό Πρόγραμμα. Σε αυτό το πλαίσιο, θα υπάρξει συγκέντρωση των δράσεων έρευνας και τεχνολογίας κι άρα σε αυτό θα συμπεριληφθούν και όποιες άλλες συναφείς δράσεις υπήρχαν στο ΕΣΠΑ και ήταν διασκορπισμένες σε άλλα Επιχειρησιακά Προγράμματα (πχ Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Περιβάλλον», Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Ενίσχυση Προσπελασιμότητας» κλπ.), αλλά και στα Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα (ΠΕΠ). Με αυτό τον τρόπο θα επιτευχθεί ο καλύτερος δυνατός συντονισμός της εθνικής ερευνητικής προσπάθειας και θα διευκολυνθεί η ενοποίηση του ερευνητικού χώρου που σήμερα εμφανίζει έντονο κατακερματισμό.

Κατά την υλοποίηση των έργων στο πλαίσιο του ΕΣΠΑ έχει παρατηρηθεί η ανισόρροπη δραστηριοποίηση των Περιφερειών σε δράσεις έρευνας και τεχνολογίας, ανάλογα με την επιστημονική και ερευνητική τους ένταση. Λόγω της πρόβλεψης κατανομής των κονδυλίων κάθε έργου ανά Περιφέρεια από πριν, ήταν συχνό το φαινόμενο της εξάντλησης των πόρων στις ερευνητικά πιο δραστήριες Περιφέρειες (Αττική, Κεντρική Μακεδονία, Κρήτη), την ίδια στιγμή που έμεναν αδιάθετοι πόροι για το ίδιο έργο σε άλλες Περιφέρειες (Ανατολική Μακεδονία και Θράκη, Ιόνιο). Το αποτέλεσμα αυτού του φαινομένου ήταν η μη-χρηματοδότηση έργων υψηλής επιστημονικής αξίας λόγω του μεγάλου ανταγωνισμού σε ορισμένες περιοχές της χώρας, ενώ υπήρχαν πόροι για αυτό το σκοπό, αλλά σε άλλες

περιοχές. Δηλαδή, παρατηρήθηκε ασυμμετρία μεταξύ χρηματοδοτικής προσφοράς και ερευνητικής ζήτησης, αποκλειστικά στη βάση γεωγραφικών κριτηρίων.

Για την αντιμετώπιση αυτού του ζητήματος, προτείνουμε, κατά το σχεδιασμό της διαχείρισης του προγράμματος, να ληφθεί υπόψη η γεωγραφική κατανομή της ερευνητικής δραστηριότητας και το αναμφισβήτητο γεγονός της συγκέντρωσής της σε ορισμένες Περιφέρειες της χώρας. Έτσι, θα πρέπει να υπάρχει η πρόβλεψη για δυνατότητα αύξησης των ορίων χρηματοδότησης στις περιφέρειες Αττικής, Κρήτης και Κεντρικής Μακεδονίας, με τη μεταφορά κονδυλίων από τις περιφέρειες με μικρή ένταση έρευνας και τεχνολογίας (Δυτική Μακεδονία, Αιγαίο, Ιόνιο) κατά περίπτωση ή όπου δεν είναι δυνατό να απορροφηθούν τα αρχικώς προβλεπόμενα ποσά. Αυτή η ευέλικτη προσέγγιση είναι ασφαλέστερη από ένα *ex ante* υπολογισμό και δεσμευτικό καθορισμό των ποσών ανά περιφέρεια, καθώς δεν πρέπει να αποκλεισθεί εκ των προτέρων η πιθανότητα χρηματοδότησης των σχετικά ανενεργών ερευνητικά περιφερειών, αφού μπορεί να μην διαθέτουν δημόσια ερευνητικά κέντρα, έχουν όμως ανώτατα εκπαιδευτικά ιδρύματα που θα μπορούσαν δυνητικά να επενδύσουν σε έρευνα και τεχνολογία (σε συνδυασμό και με την τοπική παραγωγή και τα ευρύτερα χαρακτηριστικά και παραγωγικά πλεονεκτήματα κάθε τόπου).

Παρά το γεγονός, ότι δεν είναι ακόμη διαθέσιμα στατιστικά στοιχεία για την εξέλιξη των ποσοτικών δεδομένων από το 2009 και μετά, είναι βέβαιο ότι από τη στιγμή που και στο χώρο της έρευνας σημειώνονται οι οριζόντιου χαρακτήρα περικοπές των δημόσιων δαπανών, η εθνική δαπάνη για έρευνα και τεχνολογία έχει μειωθεί, αφού οι περικοπές αφορούν στη θεσμική χρηματοδότηση της έρευνας, χωρίς να έχει παρατηρηθεί εκείνη η κινητικότητα στις προκηρύξεις των ερευνητικών έργων (*project funding*) από το ΕΣΠΑ, που θα ήταν ικανή να αντισταθμίσει -έστω μερικά- τη χρηματοδοτική απώλεια. Από τα παραπάνω συμπεραίνουμε, ότι εντός των σημερινών συνθηκών, ο χώρος της έρευνας και της τεχνολογίας αντιμετωπίζεται με τον ίδιο τρόπο με τους περισσότερους τομείς δημόσιας δράσης, στους οποίους πρέπει να πραγματοποιηθούν περικοπές και να διορθωθούν στρεβλώσεις του παρελθόντος. Έτσι όμως δεν προτάσσεται η αναπτυξιακή του δυναμική σε μια περίοδο βαθειάς ύφεσης.

Στην ελληνική περίπτωση, μια απλή αύξηση των κονδυλίων για έρευνα και τεχνολογία δεν θα εξασφάλιζε την έξοδο της χώρας από την κρίση (πχ είναι αμφίβολο αν κάτι τέτοιο θα μπορούσε να έχει θετικό αντίκτυπο στην παραγωγική της ικανότητα). Πάντως, η πρόταση της διάθεσης κονδυλίων για τη βελτίωση της ποιότητας της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, την επιδότηση της απασχόλησης στον τομέα της έρευνας και της τεχνολογίας, τη στοχευμένη στήριξη των καινοτόμων επιχειρήσεων και της ανταγωνιστικής επιχειρηματικότητας, καθώς και την ενίσχυση των ερευνητικών κέντρων αριστείας δίνει μια αναπτυξιακή προοπτική στη χώρα (Pisani-Ferry κ.α. 2011).

Παλαιότερες προτάσεις ανέφεραν ότι οι πιο παραδοσιακοί κλάδοι της παραγωγής που χαρακτηρίζονται ως χαμηλής έντασης τεχνολογίας και στους οποίους βασίζεται εν πολλοίς μια οικονομία πρέπει να μετατραπούν και να διαρθρωθούν με τέτοιο τρόπο που να γίνουν χρήστες νέων τεχνολογιών (von Tunzelmann and Acha 2005). Αυτό μπορεί να συμβεί μέσω συνεργασιών με τις ενεργές και επιτυχημένες ερευνητικές ομάδες στα Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα και τα Ερευνητικά Κέντρα

που θα ενισχύσουν τις καινοτόμες μικρομεσαίες επιχειρήσεις και θα προωθήσουν την αναβάθμιση του γνωστικού επιπέδου των επιχειρήσεων. Σύμφωνα με άλλες θέσεις, στην ελληνική περίπτωση είναι προτιμότερο το ενδιαφέρον να επικεντρωθεί στην πλευρά της ζήτησης του παραγωγικού τομέα, δίνοντας προηγουμένως έμφαση σε ζητήματα οργανωσιακής -κι όχι τεχνολογικής- καινοτομίας, στον εκσυγχρονισμό της παραγωγής, του τρόπου διοίκησης του ιδιωτικού τομέα και των μεθόδων προώθησης των νέων προϊόντων κι υπηρεσιών, αντί για την ενίσχυση των δράσεων έρευνας και τεχνολογίας (Liagouras 2010).

Καθώς παρεμφερείς δράσεις έχουν προταθεί ή επισημανθεί και στο παρελθόν, χωρίς ιδιαίτερη αποτελεσματικότητα, προτείνουμε να δοθεί έμφαση στο συνδυασμό της ενίσχυσης της άριστης έρευνας που διεξάγεται στα Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα και τα Ερευνητικά Κέντρα με την προώθηση της νέας επιχειρηματικότητας που θα προκύπτει από μέρος των ερευνητικών αποτελεσμάτων. Η αναπτυξιακή διάσταση μπορεί να εξυπηρετηθεί από την τόνωση και την ενίσχυση της νέας επιχειρηματικότητας υψηλής τεχνολογίας με επιχειρηματικά σχήματα που θα προκύπτουν από νέους ερευνητές. Αυτό συνεπάγεται την ανάγκη για την όσο το δυνατό μεγαλύτερη εξασφάλιση των νέων επιχειρηματιών έναντι των συνηθισμένων χρηματοδοτικών δυσκολιών. Με αυτό τον τρόπο, θα είναι δυνατή η αξιοποίηση του καταρτισμένου νέου ανθρώπινου δυναμικού και η επιχειρηματική δραστηριοποίησή του, αποφεύγοντας τον κίνδυνο το προσωπικό αυτό να μείνει ανενεργό μέσα στις συνθήκες της κρίσης, με πιθανή διέξοδο τη φυγή στο εξωτερικό.

Σε αυτό το πλαίσιο θα πρέπει να κινηθεί η θέση της χώρας ενόψει της διαπραγματεύσεως με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή για τον καθορισμό των δράσεων που θα υλοποιηθούν στη Σύμβαση Εταιρικής Σχέσης, λαμβάνοντας υπόψη την ανάγκη κατάρτισης ενός στρατηγικού σχεδίου για τον προγραμματισμό των δράσεων που θα υλοποιηθούν στη βάση της επιστημονικής εξειδίκευσης και των συγκριτικών πλεονεκτημάτων των περιφερειών της χώρας.

Η γενικότερη δομή του χρηματοδοτικού προγράμματος που θα αποτελεί το προτεινόμενο μελλοντικό (ανεξάρτητο) Επιχειρησιακό Πρόγραμμα για την Έρευνα, την Τεχνολογία και την Καινοτομία στο πλαίσιο της Σύμβασης Εταιρικής Σχέσης θα μπορούσε να συμπεριλαμβάνει:

- Τη χρηματοδότηση **στοχοθετημένων ανταγωνιστικών ερευνητικών έργων** για την κάλυψη των εθνικών ερευνητικών προτεραιοτήτων, οι οποίες είναι κρίσιμο να απευθύνονται στην προσφορά και κυρίως την εγχώρια ζήτηση για παραγωγή έρευνας, δηλαδή στα αιτήματα και τα πλεονεκτήματα της ερευνητικής και της επιχειρηματικής κοινότητας της χώρας. Έμφαση πρέπει να αποδίδεται στις ανάγκες των χρηστών των ερευνητικών αποτελεσμάτων, είτε αυτοί είναι δημόσιοι φορείς ως προς τα δημόσια αγαθά, όπως η διατροφή, η υγεία και το περιβάλλον, είτε ο ιδιωτικός τομέας.
- Την **άμεση στήριξη της καινοτομίας**, δηλαδή τη χρηματοδότηση της καινοτόμου (νέας) επιχειρηματικότητας, τη διάχυση και εμπορική ή παραγωγική αξιοποίηση των ερευνητικών αποτελεσμάτων και τη στήριξη ερευνητών στην κατοχύρωση των αποτελεσμάτων των ερευνών τους. Πρωτότυπες, δημιουργικές και καινοτόμες ιδέες συχνά παραμένουν αναξιοποίητες λόγω της έλλειψης των αναγκαίων πόρων από τους ίδιους τους φορείς που τις παρήγαγαν, των

θεσμικών δυσκολιών στην επιχειρηματική τους αξιοποίηση και της δομής και του τρόπου λειτουργίας του χρηματοπιστωτικού συστήματος. Οι συγκεκριμένες δράσεις θα περιλαμβάνουν την ενίσχυση επιχειρηματικών δραστηριοτήτων με αντικείμενο την εκμετάλλευση της γνώσης που παράγεται σε ερευνητικά εργαστήρια ή/και σε ερευνητικούς και εκπαιδευτικούς οργανισμούς (spin-off).

- Την **ενίσχυση του ενιαίου χαρακτήρα του ερευνητικού χώρου** με στόχο τη δημιουργία κρίσιμης ερευνητικής μάζας σε συναφείς επιστημονικές και τεχνολογικές περιοχές, τον καλύτερο συντονισμό των ερευνητικών προσπαθειών και τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας της έρευνας, η οποία είναι για την ώρα κατακερματισμένη μεταξύ διαφορετικών φορέων και εποπτευόμενων υπηρεσιών.
- Την **ενίσχυση των ερευνητικών υποδομών** για τη διάθεση στον ερευνητικό κόσμο της χώρας ερευνητικών υποδομών διεθνούς επιπέδου και κλίμακας, με κριτήρια την αποτελεσματική αξιοποίησή τους, τη διευκόλυνση της πρόσβασης των ερευνητών σε αυτές, την αποφυγή κατακερματισμού και επικαλύψεων και την εξοικονόμηση πόρων.
- Τις δράσεις που αφορούν στο **ερευνητικό δυναμικό** της χώρας που αποτελεί καθοριστικό παράγοντα για την επίτευξη αριστείας στην έρευνα και οι οποίες θα περιλαμβάνουν δραστηριότητες, όπως η ανταγωνιστική χρηματοδότηση υποτροφιών διδακτορικού και μεταδιδακτορικού επιπέδου, δράσεις κινητικότητας ερευνητών, υποτροφίες επαναπατρισμού ερευνητών κλπ.
- Τις **δράσεις εξωστρέφειας της ελληνικής έρευνας** που αφορούν κυρίως στις διεθνείς συνεργασίες τόσο για τις δραστηριότητες των Ελλήνων ερευνητών σε διακρατικό επίπεδο, όσο και για τα Κοινοτικά έργα που γίνονται κατόπιν εθνικών προκηρύξεων. Με την έννοια της ενίσχυσης της εξωστρέφειας της ελληνικής ερευνητικής κοινότητας προς την κοινωνία μπορούν να ενταχθούν και δράσεις σύνδεσης της επιστήμης και των ερευνητικών αποτελεσμάτων με την ελληνική κοινωνία μέσα από κλασικές ή καινοτόμες δράσεις διάχυσης και προβολής.

Για το σύνολο αυτών των δραστηριοτήτων θα πρέπει να προβλέπεται η διενέργεια προκηρύξεων σε τακτική (πχ ετήσια) βάση, ενώ ιδιαίτερη βαρύτητα πρέπει να δοθεί στην προσπάθεια σύνδεσης των ερευνητικών και τεχνολογικών αποτελεσμάτων με την παραγωγή και την οικονομία.

Ανά τομέα δράσης προτείνονται, ενδεικτικά, οι εξής προκηρύξεις ή ομάδες προκηρύξεων για την περίοδο 2014-2020:

- Προκηρύξεις τύπου «Συνεργασία», με στόχο την ανάπτυξη της αναγκαίας ερευνητικής και τεχνολογικής βάσης στον ελληνικό παραγωγικό ιστό, κατόπιν συνεργασίας με τους ερευνητικούς φορείς, ώστε να υποστηριχθεί το νέο αναπτυξιακό μοντέλο της χώρας προς την παραγωγή «πράσινων» και υψηλής προστιθέμενης αξίας προϊόντων και υπηρεσιών, τη διείσδυση σε νέες αγορές, την υποστήριξη των αναγκών της κοινωνίας αλλά και την παραγωγή νέας γνώσης που μπορεί να αξιοποιηθεί εμπορικά. Η δράση θα υποστηρίξει τη συνεργασία ανάμεσα στις επιχειρήσεις και τους ερευνητικούς φορείς της χώρας, μέσα από την από κοινού εκτέλεση ερευνητικών και τεχνολογικών έργων, στα πρότυπα των αντίστοιχων προκηρύξεων «Συνεργασία» του ΠΠ7.

- Προκηρύξεις τύπου «Δημιουργία και Ενίσχυση των Clusters», με στόχο τη δημιουργία συστάδων επιχειρήσεων και ερευνητικών οργανισμών (clusters) σε συγκεκριμένα θεματικά πεδία που εμφανίζουν ανταγωνιστικό πλεονέκτημα για τη χώρα, με σκοπό την τόνωση της καινοτομικής δραστηριότητας, και την επίτευξη οικονομικών κλίμακας και περιεχομένου μέσα από την εξειδίκευση της παραγωγής και την ανάπτυξη στενής συνεργασίας μεταξύ των συστατικών μερών των συστάδων. Η δράση θα παρέχει την απαιτούμενη χρηματοδότηση για την δημιουργία πυρήνων στενά αλληλοσυνδεόμενων επιχειρήσεων (στη βάση ενός κοινού οικονομικού προσανατολισμού και συμφέροντος) που συνεργάζονται με ερευνητικούς φορείς για τη δημιουργία και προώθηση στην διεθνή αγορά καινοτομικών προϊόντων και υπηρεσιών και μέχρι αυτές να καταστούν οικονομικά αυτόαρκεις και ανεξάρτητες.
- Προκηρύξεις τύπου «Δημιουργία Τεχνοβλαστών από Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα και Ερευνητικά Κέντρα (spin-off)», με στόχο την ενίσχυση της δημιουργίας και της εξέλιξης επιχειρηματικών εγχειρημάτων έντασης υψηλής τεχνολογίας, την ενίσχυση της νέας επιχειρηματικότητας από ερευνητές, την αξιοποίηση των διπλωμάτων ευρεσιτεχνίας με δυνατότητες εμπορικής εκμετάλλευσης της γνώσης που παράγεται από τον ερευνητικό και ακαδημαϊκό κόσμο.
- Προκηρύξεις τύπου «Δημιουργία νέων ΜΜΕ υψηλής έντασης γνώσης», με στόχο την ενίσχυση της δημιουργίας και της εξέλιξης καινοτόμων επιχειρηματικών δραστηριοτήτων, την αντιμετώπιση του προβλήματος της έλλειψης ιδιωτικής χρηματοδότησης και την ενίσχυση της νέας επιχειρηματικότητας, την εφαρμογή καινοτόμων επενδυτικών σχεδίων και την ευρύτερη δυνατή αξιοποίηση της γνώσης που παράγεται από επιχειρήσεις με καινοτόμες δραστηριότητες.
- Δράσεις τύπου «Κεφάλαια για Επενδύσεις Υψηλού Κινδύνου και Έντασης Τεχνολογίας (Venture capital)», με στόχο την αντιμετώπιση της έλλειψης διαθέσιμου κεφαλαίου ή της διστακτικότητας για παροχή κεφαλαίου για επενδύσεις που ενέχουν σημαντικό βαθμό αβεβαιότητας ως προς την απόδοσή τους και αφορούν νέες επιχειρηματικές πρωτοβουλίες έντασης υψηλής τεχνολογίας. Οι δράσεις αυτές θα αφορούν υφιστάμενες ΜΜΕ έντασης γνώσης, με στόχο την ώθηση της εξέλιξης και ανάπτυξής τους ή νέες επιχειρήσεις με στόχο τη λειτουργία και την καθιέρωσή τους.
- Προκηρύξεις νέου τύπου «Αριστεία», με στόχο την πραγματική ενοποίηση του χώρου της έρευνας στην Ελλάδα και την αντιμετώπιση του κατακερματισμού της ερευνητικής δραστηριότητας που λαμβάνει χώρα από φορείς που εποπτεύονται από διάφορες υπηρεσίες και υπουργεία. Αυτό θα μπορεί να γίνει μέσω προγραμματικών συμφωνιών με τους ερευνητικούς φορείς του Δημοσίου και η επίτευξη των στόχων των προγραμματικών συμφωνιών θα αποτελεί στοιχείο της αξιολόγησης των ερευνητικών μονάδων και θα λαμβάνεται υπόψη στις μελλοντικές κατανομές του τακτικού προϋπολογισμού, ένα μέρος του οποίου θα καλύπτεται πλέον με ανταγωνιστικά κριτήρια από τις συγκεκριμένες προκηρύξεις.
- Δράσεις τύπου «Προγραμματικών Συμφωνιών», μεταξύ όλων των δημόσιων ερευνητικών φορέων-κέντρων και της Γενικής Γραμματείας Έρευνας και Τεχνολογίας, στη βάση συμφωνημένων αποτελεσμάτων έρευνας και οι οποίες

θα παρακολουθούνται και θα αναθεωρούνται σε ενδιάμεσες φάσεις, αντικαθιστώντας σταδιακά μέρος της κλασικής θεσμικής χρηματοδότησης του Δημοσίου προς τους φορείς.

- Προκηρύξεις τύπου «Υποδομές ερευνητικών φορέων», με στόχο την υποστήριξη των ερευνητικών έργων που θα οδηγήσουν στη διασφάλιση της αριστείας και του εγχώριου ερευνητικού και παραγωγικού ιστού προκειμένου να είναι δυνατή -από πλευράς συνθηκών και υποδομών- η αυξημένη παρουσία του στα διεθνή ερευνητικά και τεχνολογικά προγράμματα. Οι συγκεκριμένες δραστηριότητες-προκηρύξεις θα πραγματοποιούνται σύμφωνα με την εθνική στρατηγική για τις ερευνητικές υποδομές και με γνώμονα την εξυπηρέτηση του συνόλου του ενδιαφερόμενου ερευνητικού κόσμου, χωρίς αποκλεισμούς, αφού η λογική των έργων θα είναι η δημιουργία και ανάπτυξη εθνικών κι όχι απλά ιδρυματικών υποδομών, ώστε να είναι δυνατή η επίτευξη της μεγαλύτερης δυνατής αποδοτικότητας των δημόσιων επενδύσεων.
- Προκηρύξεις τύπου «Ενίσχυση ερευνητικού δυναμικού σε Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα και Ερευνητικά Κέντρα», με στόχο την ανάπτυξη των εθνικών ερευνητικών ομάδων, μέσω της δημιουργίας μονιμότερων συνεργασιών τόσο σε εθνικό όσο και σε διεθνές επίπεδο. Η δράση θα αφορά τη χρηματοδότηση της διεξαγωγής έργων διεπιστημονικής ή/και διδρυματικής έρευνας μεταξύ ερευνητικών ομάδων και ιδρυμάτων της Ελλάδας και του εξωτερικού με γνώμονα την επίτευξη της επιστημονικής αριστείας και την κάλυψη του ενδιαφέροντος που μπορεί να παρουσιάζει η έρευνα αναφορικά με την πιθανή αξιοποίηση των τοπικών χαρακτηριστικών της περιοχής που θα εκπονηθεί. Οι προκηρύξεις αυτές θα απευθύνονται στο σύνολο των ΑΕΙ και των ερευνητικών κέντρων και φορέων της χώρας, χωρίς εκ των προτέρων αποκλεισμούς ως προς τους δυνητικούς δικαιούχους.
- Προκηρύξεις τύπου «Μεταδιδακτορικές υποτροφίες», με στόχο την ενίσχυση της ποιότητας του ερευνητικού δυναμικού της χώρας με τη δυνατότητα πραγματοποίησης ερευνητικού έργου από Έλληνες διδάκτορες εντός ή εκτός της χώρας (με υποχρέωση επιστροφής όμως στην Ελλάδα μετά το πέρας του έργου). Φορείς υποδοχής θα είναι ιδρύματα της Ελλάδας ή του εξωτερικού, ενώ δεν θα αποκλείεται καμία επιστημονική περιοχή.
- Προκηρύξεις τύπου «Προσέλκυση ερευνητών από το εξωτερικό», με στόχο την ενίσχυση του εγχώριου ερευνητικού ιστού με νέους ερευνητές (Έλληνες του εξωτερικού ή αλλοδαπούς) για την πραγματοποίηση ερευνητικού έργου στην Ελλάδα, ενώ φορείς υποδοχής θα είναι αποκλειστικά ελληνικά ιδρύματα (ΑΕΙ και ερευνητικά κέντρα).
- Προκηρύξεις που αφορούν τις υποχρεώσεις της Ελλάδας από τη συμμετοχή στο Π.Π. Ενδεικτικά αναφέρονται οι δράσεις-προκηρύξεις ERAnet, Joint Technology Initiatives, ESFRI και όποιες νέες θεσμοθετηθούν στο νέο πρόγραμμα «Ορίζοντας 2020».
- Προκηρύξεις τύπου «Διμερείς διακρατικές ερευνητικές συνεργασίες», με στόχο την ενθάρρυνση των ελληνικών φορέων για διεθνή E&T συνεργασία με αντίστοιχους φορείς του εξωτερικού, σε διακρατική βάση και κατόπιν αντίστοιχων διμερών συμφωνιών.

- Προκηρύξεις τύπου «Κοινωνία & Επιστήμη», με στόχο τη χρήση της επιστημονικής και τεχνολογικής γνώσης προς όφελος της κοινωνίας μέσα από την προσπάθεια να καταστεί ο κόσμος της επιστήμης και της έρευνας πιο προσιτός κι άμεσος προς αυτήν. Μέσω της δράσης αυτής οι συμμετέχοντες φορείς θα αναπτύξουν νέες πειραματικές ή θεωρητικές εργασίες ή θα χρησιμοποιήσουν υφισταμένες μεθόδους με σκοπό τον σχεδιασμό νέων τροπών και υπηρεσιών για την προβολή της επιστημονικής έρευνας και της τεχνολογίας στο ευρύ κοινό.
- Προκηρύξεις «Προβολή ερευνητικών αποτελεσμάτων στον παραγωγικό τομέα», με στόχο τη στενότερη σύνδεση του ιδιωτικού –κι όχι μόνο- παραγωγικού τομέα της χώρας με το παραγόμενο ερευνητικό έργο, καθώς και με τα αποτελέσματα ερευνών που έχουν ήδη υλοποιηθεί από τους βασικούς παραγωγούς γνώσης της χώρας, τα πανεπιστήμια και τα ερευνητικά κέντρα. Μέσω χρηματοδοτήσεων στοχευμένων δράσεων προβολής και διάχυσης θα επιχειρηθεί να αυξηθεί η μεταφορά των ερευνητικών αποτελεσμάτων στην παραγωγή και την κοινωνία, προκειμένου να ευνοηθεί η εμπορική και οικονομική τους αξιοποίηση, προς όφελος της ερευνητικής κοινότητας, του παραγωγικού κόσμου και ολόκληρης της κοινωνίας.

9.4. Βιβλιογραφία

European Commission (2011α). *Annual Growth Survey. Advancing the EU's Comprehensive Response to the Crisis*. COM(2011) 11 final, Brussels: EC.

European Commission (2011β). *Horizon 2020: Commission Proposes €80 billion Investment in Research and Innovation, To Boost Growth and Jobs*. MEMO/11/848, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/848&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> (ανάκτηση 1/12/2011).

European Commission (2011γ). *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund covered by the Common Strategic Framework and laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No 1083/2006*. COM(2011) 615 final, Brussels: EC.

Liagouras, G. (2010). "What can we learn from the failures of technology and innovation policies in the European periphery?", *European Urban and Regional Studies*, 17, (3), σελ. 331–349.

Pisani-Ferry, J., and Marzinotto B., and Wolff G. (2011). "Europe Must Intervene to Get Greece Growing", *Bruegel Publications*, <http://www.bruegel.org/publications/publication-detail/publication/585-europe-must-intervene-to-get-greece-growing/>

Von Tunzelmann, N. and Acha V. (2005). "Innovation in 'low-tech' industries", σε J. Fagerberg and D. Mowery and R. Nelson (eds.), *The Oxford Handbook of Innovation*. Oxford: Oxford University Press, σελ. 407-432.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 10: ΔΙΟΙΚΗΣΗ, ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ, ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ

ΓΙΩΡΓΟΣ ΑΝΔΡΕΟΥ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 10: Διοίκηση, Διαχείριση, Διακυβέρνηση

10.1. Εισαγωγή

Η Ελλάδα διαθέτει μακρά εμπειρία στο σχεδιασμό και την υλοποίηση πολυετών αναπτυξιακών δράσεων που συγχρηματοδοτούνται από την Ευρωπαϊκή Ένωση. Παρ' όλα αυτά, το Μάρτιο του 2010, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αποκάλυψε ότι η Ελλάδα βρισκόταν στην τελευταία θέση ανάμεσα στα 27 μέλη της όσον αφορά στο ύψος του προϋπολογισμού των έργων που είχαν επιλεγεί προς χρηματοδότηση από τα Προγράμματα του ΕΣΠΑ: το κόστος των ενταγμένων έργων ως ποσοστό των δεσμεύσεων για την περίοδο 2007-2013 βρισκόταν μόλις στο 11,9%, ενώ ο μέσος όρος της ΕΕ ήταν 27%⁴⁸.

Πως είναι δυνατόν να ερμηνευτεί αυτή η υστέρηση; Οι αρμόδιες αρχές επικαλέστηκαν καταρχήν ένα συνδυασμό εξωγενών συγκυριακών παραγόντων, όπως η καθυστερημένη έναρξη της υλοποίησης, η οικονομική κρίση, η αλλαγή κυβέρνησης και οι αλλαγές προτεραιοτήτων που επέφερε η υιοθέτηση του Μνημονίου. Ωστόσο, όπως αποδεικνύεται από τα γεγονότα, οι ίδιες αρχές αναγνωρίζουν ότι οι αιτίες του προβλήματος είναι πολύ πιο σύνθετες. Η πεποίθηση αυτή αντανακλάται σαφώς στο πλήθος των “διορθωτικών” δράσεων και πρωτοβουλιών που έχουν λάβει χώρα κατά τη διάρκεια των τελευταίων δύο ετών και αποσκοπούν στην επιτάχυνση της υλοποίησης του ΕΣΠΑ και τον περιορισμό της γραφειοκρατίας. Είναι, επομένως, προφανές ότι απαιτείται μια πιο σύνθετη ερμηνεία.

Στόχος του παρόντος κεφαλαίου είναι να εντοπίσει τους παράγοντες που επηρεάζουν την διακυβέρνηση, διοίκηση και διαχείριση των Προγραμμάτων του ΕΣΠΑ, προκειμένου (συνεκτιμώντας και τις πρόσφατες αναθεωρητικές απόπειρες) να διατυπώσει συγκεκριμένες, στοχευμένες και ρεαλιστικές προτάσεις πολιτικής με σημείο αναφοράς την επόμενη προγραμματική περίοδο. Η σχετική ανάλυση βασίζεται στη διπλή διάκριση ανάμεσα σε συγκυριακούς και σε συστημικούς παράγοντες αφενός και ανάμεσα σε εξωγενείς και εγχώριους παράγοντες αφετέρου.

Συγκεκριμένα, υποστηρίζουμε ότι οι Κανονισμοί των Ταμείων θέτουν ένα πλαίσιο κανόνων, διαδικασιών και περιορισμών (εξωγενείς συστημικοί παράγοντες), εντός του οποίου οι ελληνικές αρχές έχουν ευρύτατα περιθώρια επιλογών κατά τη διαμόρφωση της δομής και της λειτουργίας του συστήματος υλοποίησης της πολιτικής συνοχής. Στην πράξη, ωστόσο, τόσο οι επιλογές των κυβερνήσεων όσο και η απόδοση του συστήματος υλοποίησης περιορίζονται από τις επιλογές του παρελθόντος, αλλά και από τα χαρακτηριστικά και τις δυνατότητες του ευρύτερου «θεσμικού περιβάλλοντος» (εγχώριοι συστημικοί παράγοντες). Ταυτόχρονα, ωστόσο, η υλοποίηση αυτών των προγραμματικών κειμένων (η οποία περιλαμβάνει ένα τεράστιο εύρος δράσεων που διατρέχουν το σύνολο του εγχωρίου διοικητικού

⁴⁸ Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2010), 'Πολιτική για τη συνοχή: Στρατηγική έκθεση 2010 σχετικά με την υλοποίηση των προγραμμάτων 2007-2011', Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών', COM(2010)110 τελικό, Βρυξέλλες.

και πολιτικού συστήματος και που επηρεάζουν πλήθος οικονομικών δραστηριοτήτων) είναι ευάλωτη σε συγκυριακούς παράγοντες.

Το κεφάλαιο εκκινεί με μια αποτίμηση των περιορισμών που τίθενται από τους Κανονισμούς της τρέχουσας περιόδου και από τους προτεινόμενους Κανονισμούς της επόμενης προγραμματικής περιόδου (εξωγενείς συστημικοί παράγοντες). Στη συνέχεια, συζητούνται οι εγχώριοι συστημικοί παράγοντες. Έμφαση δίδεται στην ανάδειξη των ελλειμμάτων διακυβέρνησης που αφορούν α) στη διάρθρωση και λειτουργία του υφιστάμενου συστήματος υλοποίησης, β) στις συνέργειες ανάμεσα στο σύστημα υλοποίησης, τη δημόσια διοίκηση, την αυτοδιοίκηση και τους δικαιούχους και γ) στο «θεσμικό περιβάλλον» της πολιτικής συνοχής στην Ελλάδα. Ακολουθεί η συζήτηση των συγκυριακών παραγόντων, καθώς και η αποτίμηση των σημαντικότερων αλλαγών που πραγματοποιούνται με τις αναθεωρήσεις του ΕΣΠΑ. Η τελευταία ενότητα συνοψίζει και καταλήγει με τη διατύπωση προτάσεων πολιτικής.

10.2. Οι εξωγενείς συστημικοί παράγοντες

10.2.1. Οι Κανονισμοί της περιόδου 2007-2013

Οι Κανονισμοί των Διαθρωτικών Ταμείων θέτουν ένα πλαίσιο κανόνων, διαδικασιών και περιορισμών, εντός του οποίου οι ελληνικές αρχές έχουν όμως ευρύτατα περιθώρια επιλογών. Τα σημαντικότερα νέα δεδομένα που προέκυψαν από τους Κανονισμούς για την προγραμματική περίοδο 2007-2013 είναι τα εξής:

- Η οργάνωση του προγραμματισμού και της διαχείρισης παύει να εστιάζεται στο Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης - όπως ίσχυε κατά τις τρεις προηγούμενες περιόδους προγραμματισμού - και μεταφέρεται στα επιμέρους Επιχειρησιακά Προγράμματα. Τη θέση του ΚΠΣ ως εγγράφου αναφοράς για τον προγραμματισμό σε εθνικό επίπεδο καταλαμβάνει πλέον το Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς, το οποίο όμως δεν είναι μέσο διαχείρισης, (όπως ήταν το ΚΠΣ), αλλά έχει ευρύτερη εστίαση και λογική.
- Όλες οι ελληνικές περιφέρειες δεν είναι πλέον επιλέξιμες για το Στόχο «Σύγκλιση» (πρώην Στόχο 1). Πρώτον, οκτώ περιφέρειες (Ανατολική Μακεδονία-Θράκη, Θεσσαλία, Ήπειρος, Δυτική Ελλάδα, Πελοπόννησος, Ιόνια Νησιά, Βόρειο Αιγαίο και Κρήτη) παραμένουν στο Στόχο Σύγκλισης. Δεύτερον, τρεις περιφέρειες (Αττική, Κεντρική Μακεδονία και Δυτική Μακεδονία, οι οποίες συγκεντρώνουν το 55% του πληθυσμού τη χώρας) παύουν να είναι επιλέξιμες για το Στόχο «Σύγκλιση», λόγω του στατιστικού φαινομένου της διεύρυνσης του 2004 και λαμβάνουν φθίνουσα μεταβατική ενίσχυση ως «περιφέρειες στατιστικής σύγκλισης ή σταδιακής εξόδου (phase out)». Τέλος, δύο περιφέρειες (Στερεά Ελλάδα και Νότιο Αιγαίο) παύουν να είναι επιλέξιμες για το Στόχο «Σύγκλιση», λόγω των ρυθμών μεγέθυνσης που παρουσίασαν και λαμβάνουν φθίνουσα μεταβατική ενίσχυση ως «περιφέρειες φυσικής σύγκλισης ή σταδιακής ένταξης (phase in)». Πρακτικά, η εξέλιξη αυτή σημαίνει ότι το ύψος, το περιεχόμενο και η κατανομή των χρηματοδοτήσεων διαφοροποιούνται ανά κατηγορία περιφερειών, γεγονός που επιβάλλει τη διαμόρφωση τριών διαφορετικών "προγραμματικών προφίλ".
- Κάθε νέο Επιχειρησιακό Πρόγραμμα χρηματοδοτείται πλέον από ένα μόνο

Διαρθρωτικό Ταμείο.

- Οι απαιτήσεις αφενός για έγκαιρο σχεδιασμό και προγραμματισμό και αφετέρου για αποτελεσματικές εθνικές διαδικασίες συντονισμού, διαχείρισης, ελέγχου και αξιολόγησης αυξήθηκαν σημαντικά⁴⁹.

10.2.2. Οι προτάσεις Κανονισμών για την περίοδο 2014-2020

Το περιεχόμενο των προτάσεων για τους Κανονισμούς της περιόδου 2014-2020 έχει ήδη παρουσιαστεί διεξοδικά σε προηγούμενα κεφάλαια. Για το σκοπό του παρόντος κεφαλαίου, αρκεί να επισημανθούν οι σημαντικότερες επιπτώσεις του προτεινόμενου κανονιστικού πλαισίου.

Όσον αφορά στους βασικούς κανόνες επιλεξιμότητας και προγραμματισμού, διατηρείται η υποχρέωση διαμόρφωσης τριών διαφορετικών περιφερειακών προφίλ (λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες με κατά κεφαλήν ΑΕΠ χαμηλότερο του 75% του μέσου όρου της ΕΕ-27, περιφέρειες υπό μετάβαση με κατά κεφαλήν ΑΕΠ ανάμεσα στο 75% και το 90% και περισσότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες με κατά κεφαλήν υψηλότερο του 90%). Από την άλλη πλευρά, ωστόσο, αίρεται ο περιορισμός της μονοταμειακότητας, γεγονός που επιτρέπει μεγαλύτερη ευελιξία κατά το σχεδιασμό τόσο της αρχιτεκτονικής των προγραμμάτων όσο και του συστήματος υλοποίησης.

Όσον αφορά στο περιεχόμενο και την υλοποίηση του προγραμματισμού, είναι αξιοσημείωτο ότι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θα διαθέτει περισσότερες δυνατότητες να επηρεάσει τη διαμόρφωση του εθνικού προγραμματικού κειμένου (Σύμβαση Εταιρικής Σχέσης) και να παρεμβαίνει στην υλοποίηση των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων στα πλαίσια του Μνημονίου. Παράλληλα, αυξάνονται οι προγραμματικές απαιτήσεις (λόγω της εισαγωγής θεματικών προτεραιοτήτων, εκ των προτέρων και εκ των υστέρων όρων, οροσήμων και ετήσιων εκθέσεων), αλλά και οι τεχνικές απαιτήσεις (λόγω του προτεινόμενου συστήματος ηλεκτρονικής ανταλλαγής δεδομένων). Στις επιπρόσθετες απαιτήσεις συμπεριλαμβάνεται η ενίσχυση της διοικητικής ικανότητας, η οποία και αποτελεί έναν από τους εκ των προτέρων όρους για την έγκριση της ΣΕΣ και των ΕΠ. Από την άλλη πλευρά, όμως, οι προτεινόμενοι Κανονισμοί προσφέρουν νέες δυνατότητες χρηματοδότησης δράσεων ενίσχυσης του ευρύτερου συστήματος υλοποίησης (δικαιούχοι).

10.3. Οι εγχώριοι συστημικοί παράγοντες

10.3.1. Ελλείμματα θεσμικής αρχιτεκτονικής – εσωτερικής διάρθρωσης και λειτουργίας του συστήματος υλοποίησης

Ο συντονισμός της πολιτικής συνοχής στην Ελλάδα υπήρξε ανέκαθεν έργο της κεντρικής κυβέρνησης και διοίκησης. Από το 1989, το Υπουργείο Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας (ΥΠΑΑΝ, πρώην Υπουργείο Οικονομίας)

⁴⁹ Κατά τη συνάντησης εργασίας ανάμεσα στην Επιτροπή και τα κράτη μέλη που έγινε στη Βαρσοβία (2010) διαπιστώθηκε ότι το σύστημα των χρηματοδοτήσεων παρουσιάζει χαμηλό βαθμό απόδοσης καθώς υπόκειται σε υπερβολικό όγκο ρυθμίσεων και ελέγχων (overregulated), και διατυπώθηκε η πρόταση σύμφωνα με την οποία η έμφαση του συστήματος θα πρέπει να μετατεθεί από τον έλεγχο (audit-oriented) στην αποτελεσματικότητα (efficiency-oriented).

κατευθύνει και ελέγχει -σε μεγαλύτερο ή μικρότερο βαθμό- όλες τις φάσεις της υλοποίησης της πολιτικής συνοχής. Τα ελληνικά ΚΠΣ, αλλά και το ΕΣΠΑ, αποτελούνται από τομεακά προγράμματα –υπό την ευθύνη μεμονωμένων υπουργείων- και Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα (ΠΕΠ), υπό την ευθύνη των περιφερειών της χώρας.

Παρά τη θεσμοθέτηση των δεκατριών περιφερειών το 1987, τα ΠΕΠ δεν αποτελούν απλώς αναπόσπαστο τμήμα της εθνικής αναπτυξιακής στρατηγικής, αλλά εντάσσονται σε ένα συγκεντρωτικό και ιεραρχικό σύστημα προγραμματισμού και υλοποίησης, το οποίο ελέγχεται από την κεντρική διοίκηση και, πρωτίστως, το ΥΠΑΑΝ. Η πολιτική συνοχής στην Ελλάδα είναι επομένως μία εθνική αναπτυξιακή πολιτική και, οφείλουμε να τονίσουμε, η μοναδική αναπτυξιακή πολιτική που διαθέτει η χώρα. Σε γενικές γραμμές, το σύστημα προγραμματισμού, διαχείρισης, παρακολούθησης και ελέγχου της πολιτικής συνοχής στην Ελλάδα είναι συγκεντρωτικό, ιεραρχικό και ευάλωτο σε πολιτικές παρεμβάσεις (παρότι από το 2001 διοικείται και στελεχώνεται από τεχνοκράτες, οι οποίοι δρουν έξω από τα όρια της κλασσικής δημόσιας διοίκησης, παραμένει εξαρτημένο από τις παραδοσιακές κρατικές δομές).

Για την περίοδο 2007-2013, η ελληνική κυβέρνηση υιοθέτησε ένα πολύπλοκο προγραμματικό και σχήμα, τα βασικά χαρακτηριστικά του οποίου είναι τα ακόλουθα:

- Η Διαχειριστική Αρχή του ΚΠΣ μετονομάστηκε σε Εθνική Αρχή Συντονισμού και ανέλαβε το γενικό συντονισμό μεταξύ των προγραμμάτων.
- Τα Εθνικά Επιχειρησιακά Προγράμματα μειώθηκαν από δώδεκα σε οκτώ.
- Τα ΠΕΠ μειώθηκαν από 13 σε 5. Με την εξαίρεση της Αττικής, κάθε νέο ΠΕΠ περιλαμβάνει τρεις ελληνικές περιφέρειες .
- Η Εθνική Αρχή Συντονισμού λειτουργεί πλέον ως Διαχειριστική Αρχή για όλα τα ΠΕΠ.
- Οι δεκατρείς Διαχειριστικές Αρχές των ΠΕΠ 2000-2006 μετονομάστηκαν «Ενδιάμεσες Διαχειριστικές Αρχές» και ανέλαβαν καταρχήν τη διαχείριση των δράσεων των νέων ΠΕΠ στην οικεία περιφέρεια.
- Οι Διαχειριστικές Αρχές των υπουργείων που «έχασαν» προγράμματα μετονομάστηκαν «Ενδιάμεσοι Φορείς Διαχείρισης» και ανέλαβαν τη διαχείριση συγκεκριμένων δράσεων των νέων Επιχειρησιακών Προγραμμάτων.

Οι παραπάνω αλλαγές δεν μετέβαλαν ριζικά τη θεσμική αρχιτεκτονική της περιόδου 2000-2006. Αντιθέτως, θα μπορούσε κανείς να ισχυριστεί ότι βασική μέριμνα του εμπνευστή τους (του ΥΠΑΑΝ) ήταν ακριβώς να διατηρήσει την προϋπάρχουσα κατανομή αρμοδιοτήτων και, πρωτίστως, να διασφαλίσει την ηγετική του θέση. Ιδιαίτερα σε ό,τι αφορά στο περιφερειακό επίπεδο, το νέο διαχειριστικό καθεστώς επέφερε ακόμα μεγαλύτερη μείωση της αυτονομίας των Διαχειριστικών Αρχών των ΠΕΠ και ενίσχυσε περαιτέρω το συγκεντρωτισμό στη χάραξη και την υλοποίηση της πολιτικής συνοχής στην Ελλάδα. Με εξαίρεση το ΠΕΠ της Αττικής, τα ΠΕΠ αποτελούν στη πραγματικότητα τρία χωριστά προγράμματα στη μορφή του ενός, χωρίς ενιαία προσέγγιση.

Όπως και η προγραμματική δομή, το σύστημα υλοποίησης του ΕΣΠΑ (το οποίο επισήμως αποκαλείται Σύστημα Διαχείρισης και Ελέγχου) διαφοροποιείται αισθητά

από το αντίστοιχο του Γ΄ ΚΠΣ. Το νέο σύστημα υλοποίησης των προγραμμάτων είναι περισσότερο συγκεντρωτικό, με μεγαλύτερη διάχυση των ευθυνών και πιο πολύπλοκες διαδικασίες λήψης αποφάσεων. Κύριο χαρακτηριστικό της πολυπλοκότητας του νέου συστήματος είναι η αύξηση των φορέων διαχείρισης και συντονισμού. Αναλυτικότερα, ενώ το Γ΄ ΚΠΣ -το μοντέλο διαχείρισης του οποίου μάλιστα είχε θεωρηθεί υπερβολικά πολύπλοκο- υλοποιήθηκε από 33 φορείς διαχείρισης με 1.192 στελέχη, στο ΕΣΠΑ δημιουργήθηκαν 106 δομές διαχείρισης (εκ των οποίων 16 υπηρεσίες συντονισμού) με 3.763 στελέχη.

Επιπροσθέτως, το πλαίσιο συνεργασίας των νέων φορέων διέπεται από αλληπάλληλα και αλληλεπικαλυπτόμενα επίπεδα συντονισμού, εγκρίσεων και ελέγχων. Καταρχήν, το σύστημα χρηματοδότησης και συντονισμού αυτής είναι αρκετά πολύπλοκο. Αναλυτικότερα, οι 5 περιφέρειες μεταβατικής στήριξης χρηματοδοτούνται αποκλειστικά από τα ΠΕΠ, με την εξαίρεση του ΕΚΤ και του Ταμείου Συνοχής, ενώ οι 8 περιφέρειες αμιγούς στόχου σύγκλισης χρηματοδοτούνται τόσο από τα τομεακά όσο και από τα ΠΕΠ (με άλλα λόγια, ότι το ΕΤΠΑ δεν χρηματοδοτεί τις 5 περιφέρειες μεταβατικής στήριξης). Για έργα όμως που χρηματοδοτούνται από το ΕΤΠΑ και χωροθετούνται σε περιφέρειες αμιγούς στόχου σύγκλισης, και τουλάχιστον σε μια περιφέρεια μεταβατικής στήριξης, πραγματοποιούνται εκχωρήσεις αρμοδιοτήτων και πόρων. Επιπροσθέτως, η διαχείριση των ΠΕΠ διέπεται από ένα πολύπλοκο σύστημα βασισμένο στις εκχωρήσεις αρμοδιοτήτων. Ειδικότερα, για δράσεις εθνικής εμβέλειας, η διαχείριση των ΠΕΠ εκχωρείται στις Διαχειριστικές Αρχές των τομεακών προγραμμάτων. Για δράσεις περιφερειακού χαρακτήρα, η διαχείρισή τους εκχωρείται στις Ενδιάμεσες Διαχειριστικές Αρχές των ΠΕΠ, ενώ για δράσεις ενισχύσεων η διαχείρισή τους εκχωρείται στους αρμόδιους κατά ενδιάμεσους φορείς διαχείρισης⁵⁰.

10.3.2. Ελλείμματα συνεργασίας ανάμεσα στο σύστημα υλοποίησης, τη δημόσια διοίκηση, την αυτοδιοίκηση και τους δικαιούχους

Οι ανεπάρκειες του συστήματος υλοποίησης αποτελούν μόνο την «κορυφή του παγόβουνου». Όπως προκύπτει και από την εμπειρία των προηγούμενων προγραμματικών περιόδων, τα σοβαρότερα προβλήματα δεν εντοπίζονται στη διαχείριση με τη στενή έννοια, αλλά στην υλοποίηση. Πρόκειται για δυσλειτουργίες που πρέπει να αποδοθούν σε μια σειρά ελλειμμάτων συνεργασίας που εντοπίζονται ανάμεσα στο σύστημα υλοποίησης, τη δημόσια διοίκηση, την αυτοδιοίκηση και τους δικαιούχους.

Σε ό,τι αφορά στην πολιτική ηγεσία και καθοδήγηση, ορατές είναι οι δυσμενείς επιπτώσεις της έλλειψης σαφούς μεταρρυθμιστικής βούλησης, της ασυνέχειας των πολιτικών επιλογών και της κακής δημοσιονομικής διαχείρισης, της έλλειψης συντονισμού, των συναρμοδιοτήτων, των επικαλύψεων αρμοδιοτήτων σε οριζόντιο επίπεδο (μεταξύ Υπουργείων) και κάθετο επίπεδο (μεταξύ υπηρεσιών του ίδιου Υπουργείου). Επίσης, προβλήματα δημιουργούνται και από το υφιστάμενο καθεστώς «δυαρχίας», δηλαδή από την συνύπαρξη Γενικού Γραμματέα του

⁵⁰ Χαρακτηριστικά, για την υλοποίηση του ΠΕΠ Αττικής εκχωρούνται πόροι σε 21 διαφορετικούς φορείς, εκ των οποίων οι 10 είναι Διαχειριστικές Αρχές, μέσω ενός συστήματος εκχωρήσεων ενός, δύο ή και τριών επιπέδων.

Υπουργείου με τον Ειδικό Γραμματέα της Ειδικής Υπηρεσίας Διαχείρισης που εντάσσεται στον τομέα πολιτικής του Υπουργείου.

Όσον αφορά στο συνολικό νομοθετικό και διοικητικό πλαίσιο, καθοριστική είναι η σημασία παραγόντων όπως η μη ύπαρξη υποχρεωτικών προθεσμιών για την ολοκλήρωση των απαιτούμενων διαδικασιών, ο νέος θεσμός πιστοποίησης της διαχειριστικής επάρκειας των δικαιούχων⁵¹, οι χρονοβόρες διαδικασίες ωρίμανσης των έργων υποδομής, οι μεγάλες καθυστερήσεις στην προετοιμασία των μελετών ωρίμανσης των έργων, των αδειοδοτήσεων, των προεγκρίσεων χωροθέτησης και των μελετών περιβαλλοντικών επιπτώσεων, το κόστος και οι καθυστερήσεις που προκύπτουν από τις απαλλοτριώσεις, το πολύπλοκο και χρονοβόρο σύστημα για την έκδοση άδειας λειτουργίας επιχειρήσεων, καθώς και ο νόμος ανάθεσης μελετών του δημόσιου τομέα.

Με αυτά τα δεδομένα, είναι επιτακτικό να τροποποιηθεί η σχετική νομοθεσία με στόχο, αφενός, να απλουστευθούν οι απαιτήσεις σχετικά με τα δικαιολογητικά που πρέπει να συνοδεύουν τις προσφορές των υποψήφιων δικαιούχων και, αφετέρου, να καταστούν οι διαδικασίες ανάθεσης ταχύτερες και περισσότερο διαφανείς. Εκτός αυτού, πρέπει να τροποποιηθεί η νομοθεσία περί δημόσιων συμβάσεων με στόχο τη μείωση των καθυστερήσεων που προκαλούνται από την υπέρμετρη άσκηση χρονοβόρων προσφυγών από μη επιτυγχόντες υποψηφίους. Τέλος, απαιτείται η αναθεώρηση των διαδικασιών αναγκαστικής απαλλοτρίωσης, των όρων και των διαδικασιών παρέμβασης της αρχαιολογικής υπηρεσίας, καθώς και του καθεστώτος χορήγησης περιβαλλοντικών αδειών.

Σε διοικητικό επίπεδο, παρατηρείται το φαινόμενο του δεισμού ανάμεσα στο νεοπαγές σύστημα διαχείρισης και στην ευρύτερη –κεντρική και αποκεντρωμένη– διοίκηση, η οποία συμμετέχει ποικιλοτρόπως στην υλοποίηση των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων. Πιο συγκεκριμένα, το ευρύτερο διοικητικό πλαίσιο του συστήματος υλοποίησης χαρακτηρίζεται ως γραφειοκρατικό, συγκεντρωτικό, πολύπλοκο και κατακερματισμένο. Αναλυτικότερα, έχουν ήδη επισημανθεί ελλείμματα, όπως η ανεπάρκεια του θεσμικού πλαισίου που ρυθμίζει συνολικά τις εσωτερικές (ενδοϋπηρεσιακές) και εξωτερικές σχέσεις (με πολίτες, επιχειρήσεις), το οποίο δίνει έμφαση στον τύπο και όχι στην αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα, η αποσπασματικότητα των εκάστοτε οργανωτικών αλλαγών, η περιορισμένη ανεξαρτησία της διοικητικής ιεραρχίας έναντι της πολιτικής ηγεσίας, η απουσία περιγραφής θέσεων εργασίας και καθηκόντων (job profile και job description), τα οποία καθιστούν εξαιρετικά δύσκολο τον καθορισμό στόχων, η απουσία μέτρησης αποτελεσμάτων και αξιολόγησης, καθώς και η έλλειψη κινήτρων και μηχανισμών υποκίνησης και το χαμηλό επίπεδο της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης.

Ειδική μνεία πρέπει να γίνει επίσης στο μεγάλο πλήθος και τον περιορισμένο βαθμό διοικητικής ικανότητας και επάρκειας των περίπου 3.000 δικαιούχων, δηλαδή των δημόσιων ή ιδιωτικών οργανισμών, φορέων ή επιχειρήσεων που είναι αρμόδιοι για την έναρξη ή την έναρξη και υλοποίηση πράξεων. Η ανεπάρκεια των δικαιούχων του ΕΣΠΑ αντικατοπτρίζει τόσο το οργανωτικό έλλειμμα της πολιτικής συνοχής στην Ελλάδα όσο και τις προγραμματικές, οικονομικές και οργανωτικές

⁵¹ Οφείλουμε πάντως να επισημάνουμε ότι, σε ορισμένες περιπτώσεις, όπως σε αυτή της πιστοποίησης των φορέων υλοποίησης, ανακύπτει ζήτημα «ανταλλαγής» (trade-off) ανάμεσα στην ταχύτητα και στην ποιότητα της υλοποίησης.

ανεπάρκειες της συντριπτικής πλειονότητας των δημόσιων φορέων και υπηρεσιών, που ασκούν δημόσιες πολιτικές σε κεντρικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο.

10.3.3. Ελλείμματα του «θεσμικού περιβάλλοντος» του ΕΣΠΑ

Η πολιτική συνοχής δεν είναι μια αυτόνομη δημόσια πολιτική, αλλά διαθέτει οριζόντιο χαρακτήρα και λειτουργεί παραπληρωματικά και υποστηρικτικά προς τις λοιπές δημόσιες πολιτικές (αν και με διαφοροποιήσεις ανά πεδίο πολιτικής). Θεωρητικά, επομένως, οι δράσεις που εντάσσονται στα Επιχειρησιακά Προγράμματα οφείλουν να υπηρετούν και να ενισχύουν τις εκάστοτε (εθνικές) τομεακές και περιφερειακές πολιτικές. Ωστόσο, ο κυβερνητικός και κρατικός μηχανισμός ήταν και παραμένει αναποτελεσματικός καθόλα τα στάδια διαμόρφωσης και υλοποίησης δημόσιων πολιτικών.

Καταρχήν, το ελληνικό κράτος επιδεικνύει διαχρονικά ιδιαίτερη δυστοκία στη διαμόρφωση συγκροτημένων δημόσιων πολιτικών, κι αυτό παρά το γεγονός ότι, σε ένα ολοένα διευρυνόμενο φάσμα δημόσιων δραστηριοτήτων, το θεματικό πεδίο ή/και οι βασικές κατευθύνσεις της δημόσιας δράσης υπαγορεύονται από την ΕΕ. Η ελληνική κυβέρνηση έχει μικρή ικανότητα να σχεδιάζει στρατηγικά, υποτιμά την επιστημονική συμβουλή και γνώση, υιοθετεί διαδικασίες διαβούλευσης διακοσμητικού χαρακτήρα, δεν αξιολογεί τις επιπτώσεις των νομοθετημάτων και στερείται εσωτερικής συνοχής. Από την πλευρά της, η ελληνική διοίκηση διαθέτει περιορισμένες ικανότητες και υπόκειται σε ανεπαρκή πολιτική καθοδήγηση. Πολλοί φορείς εποπτευόμενοι από το δημόσιο έχουν χαρακτήρα οργανωτικού κελύφους, χωρίς ουσιαστικό έργο, ενώ, έπειτα από συνεχόμενες μεταρρυθμίσεις και μεταφορές αρμοδιοτήτων, η τοπική αυτοδιοίκηση διαθέτει πλέον σημαντικές ευθύνες χωρίς όμως τους αντίστοιχους πόρους.

Αισθητή είναι επίσης η απουσία ή και η αδράνεια εξειδικευμένων θεσμών που θα ήταν χρήσιμοι για το σχεδιασμό, την εφαρμογή και την αξιολόγηση συγκεκριμένων μέτρων πολιτικής. Τέλος, οι πολίτες ελάχιστα καταλαβαίνουν τα κίνητρα, τους σκοπούς και τις συνέπειες των πολιτικών αποφάσεων (οι οποίες συχνά συσκοτίζονται από τα Μέσα Μαζικής Επικοινωνίας). Ακόμα και προσεκτικά διαμορφωμένες πολιτικές πρωτοβουλίες προσκρούουν σε ακραίες αντιδράσεις κοινωνικών ομάδων, κομματικών μηχανισμών και Μέσων Μαζικής Επικοινωνίας. Επιγραμματικά, το σύστημα διακυβέρνησης πάσχει σοβαρά και διαθέτει μικρή δυνατότητα διακυβέρνησης και διαχείρισης⁵².

Λόγω επομένως των έκδηλων ελλειμμάτων και ανεπαρειών που παρατηρούνται στο σχεδιασμό και την υλοποίηση πλήθους δημόσιων πολιτικών (περιβαλλοντικής, απασχόλησης, ερευνητικής, εκπαιδευτικής, αγροτικής, χωροταξικής κ.α.), οι δράσεις της συνοχής τείνουν να λειτουργούν ως υποκατάστατο και όχι συμπληρωματικά. Με αυτές τις συνθήκες, δεν πρέπει να αποτελεί έκπληξη ότι: α) ο προγραμματισμός και η υλοποίηση της πολιτικής συνοχής παραμένουν ευθύνη και προνόμιο του στενού συστήματος υλοποίησης, β) οι συνέργειες ανάμεσα στις επιμέρους πολιτικές είναι περιορισμένες και γ) ακόμα και σήμερα, η απορρόφηση εξακολουθεί να είναι ο βασικός στόχος του συστήματος υλοποίησης.

⁵² Bertelsmann Stiftung (2011), Sustainable Governance Indicators (SGI) 2011, Greece report. http://www.sgi-network.org/pdf/SGI11_Greece.pdf

10.4. Συγκυριακοί παράγοντες

Οι συγκυριακοί παράγοντες -δηλαδή εκείνοι οι παράγοντες των οποίων οι επιπτώσεις δεν ήταν δυνατό να προβλεφτούν και να ενσωματωθούν στη διαδικασία προγραμματισμού- που επηρέασαν την υλοποίηση των προγραμμάτων του ΕΣΠΑ πρέπει να αναζητηθούν σε διεθνές, ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο. Σε διεθνές επίπεδο, οι επιπτώσεις της παγκόσμιας οικονομικής κρίσης επιβάρυναν ιδιαίτερα την υλοποίηση των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων, αφού οι αρμόδιες αρχές βρέθηκαν αντιμέτωπες με τη μείωση των δημόσιων δαπανών των κρατών και την αλλαγή των προτεραιοτήτων των δημόσιων πολιτικών. Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, σημαντικό ρόλο έπαιξαν παράγοντες όπως η αργοπορημένη έγκριση των πολυάριθμων Επιχειρησιακών Προγραμμάτων -455 στο σύνολο της ΕΕ- από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, λόγω αυξημένου φόρτου εργασίας και του στρατηγικού προσανατολισμού των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων (ώστε αυτά να ανταποκρίνονται στη στρατηγική της Λισαβόνας) και η πολυπλοκότητα της διαχείρισης των επικαλυπτόμενων περιόδων προγραμματισμού στο πλαίσιο του κανόνα $n+2$.

Η επίδραση των συγκυριακών παραγόντων είναι εμφανής και στο *εγχώριο επίπεδο*. Η αλλαγή κυβέρνησης το 2009 επέφερε σημαντική ανακατανομή αρμοδιοτήτων σε κεντρικό επίπεδο, που οδήγησε, μεταξύ άλλων, στη δημιουργία το νέου Υπουργείου Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας, που ανέλαβε το συντονισμό των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων του ΕΣΠΑ. Επιπλέον, η αλλαγή προτεραιοτήτων πολιτικής, η συνεπακόλουθη καθυστέρηση στο διορισμό Γενικών και Ειδικών Γραμματέων, καθώς και η αλλαγή της πολιτικής ηγεσίας του ΥΠΑΑΝ (2010) συνέβαλαν αναμφίβολα στην αύξηση των καθυστερήσεων. Περαιτέρω, η υλοποίηση του σχεδίου «Καλλικράτης» επέβαλε τη μεταφορά σημαντικών αρμοδιοτήτων στις νέες περιφερειακές αυτοδιοικήσεις, μια διαδικασία που άρχισε μόλις τον Ιούλιο του 2011 και βρίσκεται ακόμα σε εξέλιξη.

Η σημαντικότερη όμως συγκυριακή επίπτωση προήλθε από την ελληνική κρίση χρέους με τα συνεπακόλουθα της. Η επιτήρηση της ελληνικής οικονομίας από την «τρίοικα» ΔΝΤ - ΕΚΤ - ΕΕ, οι περικοπές των δημόσιων δαπανών και ιδιαίτερα του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων, η έντονη αντίδραση στις προτεινόμενες μεταρρυθμίσεις, η μεγάλη ύφεση της ελληνικής οικονομίας, η αβεβαιότητα που έχει προκληθεί λόγω των συνεχόμενων διαπραγματεύσεων της ελληνικής κυβέρνησης με εκπροσώπους της «τρίοικας», συνιστούν παράγοντες ιδιαίτερα αρνητικούς για την υλοποίηση των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων του ΕΣΠΑ. Από την άλλη πλευρά, εξαιτίας της επιτήρησης της ελληνικής οικονομίας, η απορρόφηση των Κοινοτικών κονδυλίων μέσα σε συγκεκριμένα χρονοδιαγράμματα (εξαμηνιαίοι στόχοι για τις αιτήσεις πληρωμών) καθίσταται πλέον δεσμευτική απαίτηση. Συγκεκριμένα, με το Μνημόνιο του 2010 υιοθετήθηκε ένα σύστημα «γρήγορης παραγωγής έργων», σύμφωνα με το οποίο προβλέπονται συγκεκριμένες προθεσμίες για κάθε στάδιο της έγκρισης και εφαρμογής των έργων.

10.5. Οι αναθεωρήσεις του ΕΣΠΑ 2007-2013

Όπως αναφέρθηκε στην προηγούμενη ενότητα, το προγραμματικό και θεσμικό πλαίσιο της τέταρτης προγραμματικής περιόδου, αντί να διευκολύνει και να επιταχύνει την υλοποίηση των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων του ΕΣΠΑ,

λειτούργησε προς την αντίθετη κατεύθυνση. Το γεγονός αυτό έγινε αντιληπτό από την ελληνική κυβέρνηση, η οποία, από τις αρχές του 2010, προχώρησε σε μία σειρά διορθωτικών κινήσεων, οι οποίες εκδηλώθηκαν σε δύο φάσεις.

Σε πρώτη φάση, η κυβέρνηση προχώρησε αφενός στην τροποποίηση του Ν.3614/2007 για το ΕΣΠΑ⁵³ και αφετέρου στην τροποποίηση της Υπουργικής Απόφασης για το Σύστημα Διαχείρισης του ΕΣΠΑ⁵⁴. Οι τροποποιήσεις αυτές είχαν ως στόχο την προώθηση της αποκέντρωσης, της απλοποίησης και της αποτελεσματικότητας. Είχε μεσολαβήσει η υιοθέτηση του Μνημονίου Ελλάδας – ΕΕ–ΕΚΤ–ΔΝΤ, το οποίο, μεταξύ άλλων, εισήγαγε εξαμηνιαίους στόχους για την απορρόφηση των Κοινοτικών κονδυλίων του ΕΣΠΑ. Χρειάστηκε ωστόσο να μεσολαβήσει λιγότερο από ένα έτος από την τροποποίηση του θεσμικού πλαισίου του ΕΣΠΑ ώστε να καταστεί σαφές ότι οι πραγματοποιηθείσες αλλαγές δεν απέδωσαν τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα. Επιπλέον, η συνέχιση των αποκλίσεων από τους στόχους του Μνημονίου και από τον κανόνα $n+3$ έθετε σε αμφιβολία την εκταμίευση του συνόλου των διορθωτικών πόρων της χώρας από το 2012 και μετά.

Στις 30 Ιουνίου του 2011, ο έλληνας Πρωθυπουργός απέστειλε επιστολή προς τον Πρόεδρο της Επιτροπής με την οποία τον ενημέρωσε, αφενός, για την πρόθεση της ελληνικής κυβέρνησης να καταθέσει σχέδιο άμεσης επιτάχυνσης της απορρόφησης των πόρων σε συνδυασμό με πρόταση αναθεώρησης των προγραμμάτων και, αφετέρου, έθεσε μια σειρά αιτημάτων που αφορούσαν α) στην αύξηση της συμμετοχής της ΕΕ στην χρηματοδότηση, β) στη διεύρυνση των κανόνων επιλεξιμότητας και γ) στην παροχή τεχνικής βοήθειας από την Επιτροπή αλλά και άλλα κράτη μέλη της ΕΕ⁵⁵.

Ως συνέχεια αυτής της επιστολής, οι ελληνικές αρχές και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ανέλαβαν μια σειρά από πρωτοβουλίες με στόχο την επιτάχυνση της υλοποίησης των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων του ΕΣΠΑ. Σε πρώτη φάση, το ΥΠΑΑΝ παρουσίασε ένα σχέδιο δράσης 10 σημείων για την αντιμετώπιση των εντοπιζόμενων προβλημάτων⁵⁶. Το σχέδιο αυτό εξειδικεύτηκε περαιτέρω με τη

⁵³ Τροποποίηση του ν.3614/2007 «Διαχείριση, έλεγχος και εφαρμογή αναπτυξιακών παρεμβάσεων για την προγραμματική περίοδο 2007-2013» με τον Ν. 3840/2010 «Αποκέντρωση, Απλοποίηση και ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών του ΕΣΠΑ 2007-2013 και άλλες διατάξεις»

⁵⁴ Τροποποίηση της υπ' αριθ. 14053/ΕΥΣ 1749/27.3.2008 Υπουργικής Απόφασης για το Σύστημα Διαχείρισης του ΕΣΠΑ, γνωστής ως ΥΠΑΣΥΔ, με την υπ' αριθ. 28020/ΕΥΘΥ1212/30-6-2010 Απόφαση του Υφυπουργού Οικονομίας, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας

⁵⁵ Η απόφαση της ελληνικής κυβέρνησης να συνδυάσει την αναθεώρηση του ΕΣΠΑ με αύξηση των ποσοστών κοινοτικής χρηματοδότησης, χαλάρωση των κανόνων επιλεξιμότητας και την παροχή τεχνολογίας από πλευράς ΕΕ εντάσσονταν σε μία στρατηγική μεγιστοποίησης των συνεργειών ανάμεσα στο πρόγραμμα δανεισμού της Ελλάδας, την πολιτική συνοχής και στις ευρύτερες ανάγκες στήριξης της ελληνικής οικονομίας.

⁵⁶ Οι σημαντικότερες αλλαγές του σχεδίου είναι οι ακόλουθες: η κατάργηση της δυνατότητας δημιουργίας Ενδιάμεσων Φορέων Διαχείρισης χωρίς την έγκριση του ΥΠΑΑΝ, η απλοποίηση του συστήματος εκχωρήσεων πόρων, η αναδιοργάνωση των Αρχών Διαχείρισης, ο επαναπρογραμματισμός με έμφαση σε ώριμα και σκόπιμα έργα, η αξιολόγηση των ανενεργών έργων με σκοπό την άμεση υλοποίηση ή την απένταξή τους, η υποστήριξη των τελικών δικαιούχων και η αποκέντρωση στη λήψη αποφάσεων στις Περιφέρειες.

συμμετοχή της Ευρωπαϊκής Επιτροπής⁵⁷, με αποτέλεσμα τον από κοινού προσδιορισμό τεσσάρων γενικών προτεραιοτήτων.

- Πρώτον, επιχειρείται η επιτάχυνση της απορρόφησης των κονδυλίων της πολιτικής συνοχής.
- Δεύτερον, έμφαση δίδεται σε σημαντικά έργα μεγάλου οικονομικού και κοινωνικού αντίκτυπου στην ανάπτυξη, την απασχόληση και την ανταγωνιστικότητα. Πρόκειται για 181 συνολικά έργα που αντιπροσωπεύουν το 56% της διαθέσιμης χρηματοδότησης κατά την περίοδο προγραμματισμού, για τα οποία τα διαρθρωτικά κονδύλια της ΕΕ έχει προγραμματιστεί να συνεισφέρουν 11,5 δισ. ευρώ⁵⁸.
- Τρίτον, τέθηκε ως άμεσος στόχος η τακτοποίηση των εκκρεμοτήτων της προγραμματικής περιόδου 2000-2006.
- Τέταρτον, ενεργοποιήθηκε η διαδικασία αναθεώρησης των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων της Ελλάδας. Έμφαση δίδεται στη βελτίωση της διαδικασίας λήψης αποφάσεων, στον εξορθολογισμό της προετοιμασίας και υλοποίησης των έργων και στην επικέντρωση των προσπαθειών σε μικρότερο αριθμό έργων⁵⁹. Η διαδικασία αυτή εξελίσσεται σε δύο φάσεις. Το πρώτο στάδιο, το οποίο ήδη ολοκληρώθηκε, αφορούσε στην αύξηση του ποσοστού της Κοινοτικής συνδρομής στα Επιχειρησιακά Προγράμματα από 78% σε 95%, κατά μέσο όρο, προκειμένου να αυξηθεί η απορρόφηση και να εξοικονομηθούν εθνικοί πόροι. Οι εθνικοί πόροι που εξοικονομούνται (1,9 εκ ευρώ) θα κατευθυνθούν κατά προτεραιότητα στην κάλυψη συναφών δαπανών ανάπτυξης που δεν είναι επιλέξιμες σύμφωνα με τους Κανονισμούς της ΕΕ. Το δεύτερο στάδιο αποσκοπεί σε μια πιο ουσιαστική αναθεώρηση που θα απαντά και στα προβλήματα δομής και περιεχομένου σε όλα τα Επιχειρησιακά Προγράμματα του ΕΣΠΑ.

Για την επίτευξη των παραπάνω στόχων, η ΕΕ χορηγεί εκτενή τεχνική βοήθεια προς τις ελληνικές αρχές. Συγκεκριμένα, το Σεπτέμβριο του 2011, η Επιτροπή συνέστησε μια ειδική *Ομάδα Δράσης* για την παροχή τεχνικής βοήθειας στις ελληνικές αρχές (Task Force Greece) με σκοπό την εφαρμογή των οικονομικών προγραμμάτων προσαρμογής και τη στήριξη του εκσυγχρονισμού της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Προκειμένου να επισπευσθεί η υλοποίηση των έργων προτεραιότητας, η Ομάδα Δράσης εργάζεται από κοινού με τις ελληνικές αρχές και τις αρμόδιες υπηρεσίες της Επιτροπής με στόχο τον εντοπισμό των εμποδίων που συστηματικά δυσχεραίνουν την απρόσκοπτη εκτέλεση έργων και τα οποία πηγάζουν είτε από το

⁵⁷ Η επιτάχυνση των έργων της πολιτικής συνοχής αποτελεί έναν από τους τρεις άξονες της τεχνικής βοήθειας που παρέχει η ομάδα δράσης της Επιτροπής για την Ελλάδα, η οποία ξεκίνησε τις εργασίες της την 1/9/2011.

⁵⁸ Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατέθεσε πρόταση για δημιουργία Μέσου Επιμερισμού του Κινδύνου, χρηματοδοτούμενου από το ΕΤΠΑ και το Ταμείο Συνοχής, με στόχο την ενίσχυση της δανειοδοσίας σε έργα υποδομών. Επιπλέον, συστήθηκε Ταμείο Εγγυήσεων για τις ΜΜΕ με χρηματοδότηση 500 εκατ. ευρώ από τα Διαρθρωτικά Ταμεία, το οποίο θα παράσχει στις τράπεζες πρόσθετη ρευστότητα μέχρι 1 δισεκατ. ευρώ για χορήγηση δανείων σε ΜΜΕ.

⁵⁹ Σε αυτό το πλαίσιο, δόθηκε η δυνατότητα: α) στις Διαχειριστικές Αρχές των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων και στη Μονάδα Οργάνωσης της Διαχείρισης (ΜΟΔ Α.Ε.) να παρέχουν τεχνική βοήθεια σε «προβληματικούς» δικαιούχους και β) στη ΜΟΔ Α.Ε. να στηρίζει τη λειτουργία υστερουσών Διαχειριστικών Αρχών.

σύστημα υλοποίησης, είτε από τις νομικές και κανονιστικές διαδικασίες, είτε ακόμα από τους δικαιούχους.

10.6. Συμπεράσματα και προτάσεις πολιτικής

Η σύγκριση ανάμεσα στις τροποποιήσεις του 2010 και στην τρέχουσα αναθεώρηση οδηγεί σε ορισμένες ενδιαφέρουσες διαπιστώσεις.

Πρώτον, οι δύο αναθεωρητικές απόπειρες διαπνέονται από μια διαφορετική λογική και βασίζονται σε διαφορετικά εργαλεία πολιτικής. Η αναθεώρηση του 2010 διαπνέεται από μία παραδοσιακή λογική, καθώς αποσκοπεί αποκλειστικά στη βελτίωση της λειτουργίας των υφιστάμενων τυπικών θεσμών και επικεντρώνεται στην τροποποίησή τους με την χρήση νομοθετικών εργαλείων. Από την άλλη πλευρά, το σχέδιο δράσης του 2011 είναι πιο φιλόδοξο (καθώς προβλέπει μια μεγάλη ποικιλία νομοθετικών, δημοσιονομικών και ρυθμιστικών παρεμβάσεων), εξελίσσεται σε βάθος χρόνου και, σε πρώτη φάση, εστιάζεται στη βελτίωση των «εκρών» του συστήματος, θέτοντας συγκεκριμένες προτεραιότητες πολιτικής, οι οποίες και ποσοτικοποιούνται.

Δεύτερον, η αναθεώρηση του 2010 προγραμματίστηκε και υλοποιήθηκε από την ελληνική κυβέρνηση χωρίς καμία άμεση εμπλοκή της ΕΕ (αν και η τροποποίηση της ΥΠΑΣΥΔ αποτελεί σε μεγάλο βαθμό «απάντηση» στις απαιτήσεις που τέθηκαν από το Μνημόνιο). Αντιθέτως, το σχέδιο δράσης του 2011 είναι προϊόν στενής συνεργασίας ανάμεσα στην ελληνική κυβέρνηση και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και εξελίσσεται σε δύο επίπεδα: το εγχώριο και το ευρωπαϊκό. Εξίσου σημαντική είναι και η προσφυγή των ελληνικών αρχών στην ευρωπαϊκή τεχνική βοήθεια, επιλογή που, αφενός, ισοδυναμεί με αποδοχή της αποτυχίας του εγχώριου συστήματος υλοποίησης και, αφετέρου, εντάσσεται στο σχέδιο μεταρρύθμισης της δημόσιας διοίκησης στο πλαίσιο του Μνημονίου. Ωστόσο, η ενεργοποίηση της ευρωπαϊκής τεχνικής βοήθειας αφορά -προς το παρόν- αποκλειστικά στην τρέχουσα περίοδο και εστιάζεται στην επιτάχυνση του ΕΣΠΑ. Με τις παρούσες συνθήκες, το πιθανότερο είναι, επομένως, ότι η πίεση χρόνου και η ανάγκη μεγιστοποίησης της απορροφητικότητας θα επιβάλουν -εύλογα- τη θέσπιση μόνο παραμετρικών αλλαγών.

Εκτιμούμε ότι η κρίση είναι πιθανόν να αποδειχθεί μια «κρίσιμη καμπή» για την ποιότητα διακυβέρνησης στην Ελλάδα και τη διακυβέρνηση της πολιτικής συνοχής ειδικότερα. Η τρέχουσα συγκυρία αντιπροσωπεύει ένα «παράθυρο ευκαιρίας» για ριζικές μεταρρυθμίσεις που θα θίγουν τόσο το στενότερο σύστημα υλοποίησης όσο και τον ευρύτερο δημόσιο τομέα, συμπεριλαμβανόμενης της τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης, και οι οποίες θα λάβουν χώρα τόσο στην τρέχουσα όσο και στην επόμενη προγραμματική περίοδο. Σε αυτό το πλαίσιο, είναι επιβεβλημένο να ολοκληρωθούν οι ήδη αναληφθείσες πρωτοβουλίες αλλά και να αναληφθούν νέες πρωτοβουλίες που θα στοχεύουν στη βελτίωση του συστήματος υλοποίησης αλλά και του θεσμικού περιβάλλοντος.

Ο πρώτος άξονας των προτεινόμενων μεταρρυθμίσεων αφορά στη στήριξη και την ενίσχυση της ατζέντας διοικητικής μεταρρύθμισης που έχει εισαχθεί από το Μνημόνιο του 2010, τόσο κατά την τρέχουσα όσο και κατά την επόμενη προγραμματική περίοδο. Αναλυτικότερα, και κατά τη διάρκεια της τρέχουσας περιόδου, η ελληνική κυβέρνηση οφείλει να προωθήσει αποφασιστικά το

συμφωνηθέν χρονοδιάγραμμα –το οποίο προβλέπει την προετοιμασία της εκ βάθρων μεταρρύθμισης τόσο της κεντρικής⁶⁰ όσο και της περιφερειακής διοίκησης⁶¹ με αξιοποίηση τεχνικής βοήθειας από τη Γαλλία και τη Γερμανία αντίστοιχα–, αξιοποιώντας παράλληλα τους διαθέσιμους πόρους του υφιστάμενου Επιχειρησιακού Προγράμματος «Διοικητική Μεταρρύθμιση» (το οποίο μέχρι πρόσφατα εμφάνιζε τους χαμηλότερους ρυθμούς απορρόφησης από όλα τα Επιχειρησιακά Π του ΕΣΠΑ).

Σ' ένα δεύτερο στάδιο, οι εισροές από το εν λόγω σχέδιο δράσης πρέπει να ενσωματωθούν στον προγραμματισμό της περιόδου 2014-2020, προκειμένου να σχεδιαστεί ένα νέο αναβαθμισμένο Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Διοικητική Μεταρρύθμιση», το οποίο και θα ενσωματώνει το σύνολο των προτεραιοτήτων για τη βελτίωση της ποιότητας της διακυβέρνησης σε κεντρικό και περιφερειακό επίπεδο (οριζόντιος και κάθετος συντονισμός, απλοποίηση δομών και διαδικασιών, πολυετής προγραμματισμός, αναβάθμιση ανθρώπινου δυναμικού, διαφάνεια κ.α.). Παράλληλα, προτείνουμε την *ενοποίηση του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων* με τη θέσπιση επταετούς Εθνικού Αναπτυξιακού Σχεδίου που θα ενσωματώνει το σύνολο των δημόσιων επενδύσεων, αίροντας την υφιστάμενη διαφοροποίηση ανάμεσα στα «αμιγώς εθνικά» και στα «συγχρηματοδοτούμενα» έργα.

Ο δεύτερος άξονας των προτεινόμενων μεταρρυθμίσεων αφορά στο ίδιο το σύστημα υλοποίησης και έχει ως χρονικό σημείο αναφοράς την προγραμματική περίοδο 2014-2020. Πιο συγκεκριμένα:

- Η δομή και η λειτουργία του συστήματος υλοποίησης πρέπει να απλοποιηθούν και να αποκεντρωθούν. Απαιτείται α) δραστική μείωση του αριθμού των φορέων διαχείρισης με βάση την αρχή “μία Διαχειριστική Αρχή ανά Πρόγραμμα”, β) μείωση του αριθμού των δικαιούχων, η οποία θα προκύψει από τη λειτουργία ενός συστήματος πιστοποίησης που θα διασφαλίζει εκ των προτέρων τη διαχειριστική τους επάρκεια και γ) κατάργηση του συστήματος εκχωρήσεων, κάτι που βέβαια προϋποθέτει μια όσο το δυνατόν απλούστερη προγραμματική δομή.
- Ο ρόλος και ο δημόσιος χαρακτήρας των Επιτροπών Παρακολούθησης πρέπει να αναβαθμιστούν μέσω της διεύρυνσης της σύνθεσής τους, της ενίσχυσης της διοικητικής υποδομής τους, της κατάργησης της «γραφτής διαδικασίας» και της προώθησης της διαφάνειας και της δημοσιότητας των συνεδριάσεων τους.
- Η συνολική μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης πρέπει να συνοδευτεί από τη σταδιακή ενσωμάτωση των Διαχειριστικών Αρχών στη διοικητική δομή των Υπουργείων και των Περιφερειών, έτσι ώστε να εξαλειφθούν τα φαινόμενα διοικητικού δυϊσμού και να μεγιστοποιηθούν οι συνέργειες ανάμεσα στην

⁶⁰ Τον Ιανουάριο του 2012, η Γαλλία και η Ελλάδα, σε συνεργασία με την Ομάδα Δράσης, υπέγραψαν μνημόνιο συνεννόησης που θα προετοιμάσει το έδαφος για την εφαρμογή της μεταρρύθμισης της κεντρικής διοίκησης

⁶¹ Τον Απρίλιο 2012, η Γερμανία και η Ελλάδα, σε συνεργασία με την Ομάδα Δράσης, προέβησαν στην υπογραφή ενός Μνημονίου συνεννόησης, το οποίο περιλαμβάνει ένα χάρτη πορείας για την εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων σε τομείς όπως η βελτίωση της εποπτείας και της αποτελεσματικότητας των δήμων και περιφερειών όσον αφορά στο χωροταξικό σχεδιασμό, την αγροτική ανάπτυξη και την ενίσχυση της ικανότητας της τοπικής αυτοδιοίκησης να σχεδιάζει αποτελεσματικά και να συγκροτεί, να υλοποιεί και να παρακολουθεί επενδυτικά προγράμματα.

πολιτική συνοχής και τις λοιπές δημόσιες πολιτικές. Η διαδικασία αυτή προτείνεται να ολοκληρωθεί με το τέλος της επόμενης προγραμματικής περιόδου.

- Η ενσωμάτωση των Διαχειριστικών Αρχών στο κύριο σώμα της δημόσιας διοίκησης πρέπει να συνοδευτεί από την ενεργοποίηση του ενδο-υπηρεσιακού και δι-υπηρεσιακού συντονισμού, προκειμένου να αυξηθεί θεαματικά ο βαθμός συνέργειας στόχων και δράσεων σε όλα τα επίπεδα και σε όλες τις φάσεις των δημόσιων πολιτικών. Με αυτή τη λογική, προτείνουμε τη δημιουργία ενός συστήματος συντονισμού της πολιτικής συνοχής με τη στρατηγική “Ευρώπη 2020”. Σε πρώτη φάση, προτείνουμε να συσταθεί επισήμως μια «Επιτροπή Συντονισμού και Παρακολούθησης Εθνικών Προγραμμάτων Μεταρρυθμίσεων», και, σε δεύτερο επίπεδο, έντεκα (11) Επιτροπές Συντονισμού και Παρακολούθησης θεματικών προτεραιοτήτων, κάθε μία από τις οποίες θα αναλάβει μία από τις θεματικές που θα συνδέουν την πολιτική συνοχής με τις άλλες εθνικές δημόσιες πολιτικές κατά την προγραμματική περίοδο 2014-2020.
- Η δυνατότητα διαμόρφωσης πολυταμειακών προγραμμάτων καθιστά δυνατή την εκ νέου αύξηση του αριθμού των ΠΕΠ σε 13. Ωστόσο, μια τέτοια αύξηση θα είχε σαφώς αρνητικές επιπτώσεις ως προς τη συνολική προστιθέμενη αξία της μελλοντικής ΣΕΣ. Κατά συνέπεια, προτείνουμε τη διατήρηση ενός μικρού αριθμού ΠΕΠ, η γεωγραφική εμβέλεια των οποίων θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη τις ιδιαιτερότητες και το αναπτυξιακό προφίλ της κάθε περιφέρειας (με στόχο τη διαμόρφωση «συνεκτικών» ΠΕΠ, σε αντίθεση με την υφιστάμενη κατάσταση) και να καθοριστεί σε συνεργασία με την Επιτροπή και τις εμπλεκόμενες περιφερειακές αυτοδιοικήσεις.

**ΚΕΦΑΛΑΙΟ 11:
«ΟΡΙΖΟΝΤΑΣ 2020».
ΕΡΕΥΝΑ, ΤΕΧΝΟΛΟΓΙΑ, ΚΑΙΝΟΤΟΜΙΑ**

ΧΑΡΑΛΑΜΠΟΣ ΧΡΥΣΟΜΑΛΛΙΔΗΣ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 11: «Ορίζοντας 2020». Έρευνα, Τεχνολογία, Καινοτομία

11.1. Εισαγωγική παρουσίαση της πρότασης της Επιτροπής

Η πρόταση της Επιτροπής για τη συνολική Κοινοτική χρηματοδότηση για έρευνα-τεχνολογία-καινοτομία την περίοδο 2014-2020 ξεπερνά τα 100 δις € (περίπου 9,5% επί του προϋπολογισμού), ενώ υπάρχει η πρόβλεψη ότι σε αυτά θα προστεθούν ακόμη 60 περίπου δις € που αφορούν στις δράσεις έρευνας και τεχνολογίας που θα χρηματοδοτηθούν από τα Διαρθρωτικά Ταμεία⁶². Από αυτό το ποσό, εντός του Πολυετούς Δημοσιονομικού Πλαισίου (ΠΔΠ) η Επιτροπή προτείνει να επενδυθούν συνολικά στον τομέα της έρευνας, της τεχνολογίας και της καινοτομίας 92 δις € (περίπου 8,5% του συνόλου του προϋπολογισμού).

Το μεγαλύτερο μερίδιο της χρηματοδότησης εντός ΠΔΠ (92 δις €) αφορά στο νέο χρηματοδοτικό μέσο για την επικείμενη προγραμματική περίοδο, το πρόγραμμα «Ορίζοντας 2020» για την έρευνα, την τεχνολογία και την καινοτομία, ύψους 80 δις €⁶³ (7,4% του συνόλου του προϋπολογισμού) με το ποσό ανά έτος να φτάνει τα 11,4 δις € που είναι αυξημένο κατά 17% σε σχέση με το αντίστοιχο κονδύλιο για το 2013 (Π.Π.7 - 9,8 δις €).

Εντός του Πολυετούς Δημοσιονομικού Πλαισίου (ΠΔΠ) και πέρα από το ποσό που προτείνεται για το Πρόγραμμα «Ορίζοντας 2020» για την περίοδο 2014-2020 προστίθεται το κονδύλιο για την ανάπτυξη του παγκόσμιου συστήματος δορυφορικής πλοήγησης Galileo, το οποίο επιδιώκει να παρέχει αυτονομία στην Ευρώπη στον τομέα της πλοήγησης των δορυφόρων και τις σχετιζόμενες με αυτό υπηρεσίες και εφαρμογές. Επιπλέον, προτείνεται η χρηματοδότηση των δράσεων για την Πυρηνική Ασφάλεια και τα Απόβλητα που παλαιότερα αποτελούσαν μέρος αυτόνομου Προγράμματος, αποκλειστικά για τις δράσεις της EYPATOM, καθώς και το χρηματοδοτικό «Περιθώριο» για τον Τίτλο 1 «Έξυπνη και Χωρίς Αποκλεισμούς Ανάπτυξη» που παρέχει τη δυνατότητα στα ευρωπαϊκά όργανα να πραγματοποιήσουν μη-προσδιορισμένες από πριν δαπάνες έρευνας, τεχνολογίας και καινοτομίας.

Σε σταθερές τιμές 2011, για το Galileo προβλέπονται 7 δις € (0,8% του Κοινοτικού προϋπολογισμού) που κατά μέσο όρο ανά έτος κατανέμονται σε 1 δις €, δηλαδή παρατηρείται σημαντική αύξηση σε σχέση με τα 2 εκατ. € που προβλέπονται για το 2013 στο πλαίσιο της προγραμματικής περιόδου 2007-2013. Για τον τομέα της Πυρηνικής Ασφάλειας και των Αποβλήτων προβλέπονται 700 εκατ. € για το σύνολο της περιόδου (0,1% του Κοινοτικού προϋπολογισμού), ενώ κατά έτος η χρηματοδότηση θα φτάσει στα 100 εκατ. €, συνεπώς υπάρχει μείωση σε σχέση με το αντίστοιχο ποσό του 2013 που θα είναι 279 εκατ. €. Λαμβάνοντας υπόψη τα συνολικά ποσά της περιόδου 2007-2013, όπου το Πρόγραμμα EYPATOM χρηματοδοτείται με 4,5 δις €, από τα οποία τα 2 δις € αφορούν στη χρηματοδότηση του ITER (Διεθνής Πειραματικός Θερμοπυρηνικός Αντιδραστήρας – θερμοπυρηνική σύντηξη) και τα 2,5 δις € στην πυρηνική ασφάλεια και τα απόβλητα της κλασικής

⁶² Ο υπολογισμός έγινε από την Επιτροπή στη βάση των στοιχείων της περιόδου 2007-2013.

⁶³ Το ποσό αυτό αφορά σταθερές τιμές 2011, ενώ αν ληφθεί υπόψη ο προβλεπόμενος πληθωρισμός της περιόδου 2014-2020, το συνολικό ποσό είναι 90 δις € περίπου (European Commission 2011στ).

θερμοπυρηνικής διαδικασίας, η μείωση της χρηματοδότησης του τμήματος που αφορά στην πυρηνική σχάση μειώνεται περίπου στο ένα τρίτο. Για το θεματικό «Περιθώριο» του Τίτλου 1 για τις δράσεις έρευνας – τεχνολογίας – καινοτομίας έχουν προϋπολογιστεί 4 δις € (0,4% του Κοινοτικού προϋπολογισμού), τα οποία ανά έτος θα κατανεμηθούν κατά μέσο όρο σε 573 εκατ. € (49 εκατ. € το 2013) (European Commission 2011α).

Εκτός ΠΔΠ, έχει προβλεφθεί η χρηματοδότηση του μέρους του αυτόνομου Προγράμματος για την EYPATOM που δεν περιλαμβάνεται πλέον στις προτάσεις της Επιτροπής για το νέο ΠΔΠ, δηλαδή η χρηματοδότηση του Διεθνούς Πειραματικού Θερμοπυρηνικού Αντιδραστήρα (ITER) που στο παρελθόν συμπεριλαμβανόταν στο ΠΔΠ των προηγούμενων προγραμματικών περιόδων. Αυτό αποτελεί ένα μακροχρόνιο παγκόσμιο πειραματικό έργο, στο οποίο η ΕΕ έχει τον κύριο ρόλο για την παραγωγή ασφαλούς πυρηνικής ενέργειας.

Επίσης, προτείνεται η χρηματοδότηση της ανάπτυξης του Συστήματος Παγκόσμιας Παρακολούθησης για το Περιβάλλον και την Ασφάλεια (GMES) που στοχεύει στην παροχή στοιχείων παγκόσμιας εμβέλειας μέσα από την παρακολούθηση του κλίματος και δεδομένων που αφορούν στους υδατικούς πόρους, την ατμόσφαιρα, το έδαφος κλπ. Για το ITER προβλέπονται 2,7 δις € (0,3% του Κοινοτικού προϋπολογισμού) που κατά μέσο όρο ανά έτος κατανέμονται σε 387 εκατ. €, ενώ για το GMES προβλέπονται 5,8 δις € για το σύνολο της προγραμματικής περιόδου (0,5% του Κοινοτικού προϋπολογισμού) που κατά έτος κατανέμεται σε 834 εκατ. €.

Το βασικό εργαλείο της ΕΕ για τη χρηματοδότηση του τομέα έρευνας και τεχνολογίας εντός του ΠΔΠ είναι το Πρόγραμμα Πλαίσιο (Π.Π.) και, συνεπώς, η συζήτηση για τη χρηματοδότηση του συγκεκριμένου τομέα δημόσιας πολιτικής εντός του ΠΔΠ αφορά ουσιαστικά στις δράσεις στο πλαίσιο των Π.Π. Από τη δεκαετία του '80 –όποτε και θεσμοθετήθηκε- το Πρόγραμμα Πλαίσιο συμπεριλαμβάνει το σύνολο των ανταγωνιστικών ΚΚοινοτικών έργων (project funding). Την περίοδο 2007-2013 διανύεται η 7η προγραμματική περίοδος με το 7ο Πρόγραμμα Πλαίσιο (Π.Π.7), όμως στην επερχόμενη περίοδο 2014-2020 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προτείνει να μην υπάρχει κατ' όνομα το Π.Π.8, αλλά το Πρόγραμμα «Ορίζοντας 2020» που αποτελεί ουσιαστικά το επόμενο Π.Π., περιλαμβάνοντας και τις δράσεις για την καινοτομία. Πριν την περίοδο 2007-2013 τα Π.Π. ήταν πενταετούς διάρκειας, η οποία δεν συμβάδιζε υποχρεωτικά με τη δημοσιονομική περίοδο, όμως σήμερα οι δυο περίοδοι συμπίπτουν και τα Π.Π. έχουν διάρκεια επτά ετών. Διαχρονικά τα ποσά που δεσμεύονταν για κάθε Π.Π. αυξάνονται μεταξύ διαφορετικών προγραμματικών περιόδων. Χαρακτηριστικά, το 1ο Πρόγραμμα Πλαίσιο της περιόδου 1984-1987 κάλυπτε 3,75 δις €, ενώ η πρόταση της Επιτροπής για την περίοδο 2014-2020 φτάνει τα 80 δις €.

Η πρόταση της Επιτροπής αντικατοπτρίζει μια αύξηση των κονδυλίων για την έρευνα, την τεχνολογία και την καινοτομία, αποδεικνύοντας στην πράξη την έμφαση που αποδίδει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή στον τομέα της έρευνας και της τεχνολογίας, αποτελώντας παράδειγμα για τα κράτη-μέλη αναφορικά με την κατανομή των δημόσιων δαπανών. Τα όσα προτείνει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή για την επόμενη προγραμματική περίοδο βρίσκονται σε συνάφεια και με τη Στρατηγική «Ευρώπη 2020», στην προσπάθεια ενίσχυσης της αναπτυξιακής δυναμικής της ευρωπαϊκής οικονομίας, της αντιμετώπισης του αυξανόμενου διεθνούς

ανταγωνισμού από τις παραδοσιακές και τις αναδυόμενες χώρες-ανταγωνιστές, της αύξησης της απασχόλησης και τελικά της βελτίωσης της ευημερίας και της ποιότητας της ζωής.

Σύμφωνα με τις αξιολογήσεις των προηγούμενων δράσεων έρευνας και τεχνολογίας της ΕΕ και κυρίως εκείνων του Π.Π.7 έχουν εντοπισθεί τόσο δυνατά στοιχεία, όσο κι αδυναμίες. Ενδεικτικά, τα πλεονεκτήματα ή τα θετικά αποτελέσματα από την Κοινοτική δράση εντοπίζονται στη διεθνή διάσταση και τις συνεργασίες των ερευνητικών έργων που ενισχύουν την κινητικότητα των Ευρωπαίων ερευνητών, στην ποιότητα της παραγόμενης έρευνας και την αναμόχλευση της ερευνητικής δραστηριότητας, στην πραγματοποίηση έργων που δεν θα ήταν δυνατό να υλοποιηθούν χωρίς την Κοινοτική παρέμβαση και χρηματοδότηση, στην επίτευξη κρίσιμης μάζας ερευνητών και στην προσθετικότητα που επιτυγχάνεται και σε άλλους τομείς δράσης της ΕΕ. Απώτερος στόχος και ωφέλεια που προκύπτει από την Κοινοτική δράση για την έρευνα, την τεχνολογία και την καινοτομία είναι οι σχετικές μακροοικονομικές επιπτώσεις σε όρους ανάπτυξης, απασχόλησης, συνολικής παραγωγικότητας και εξαγωγών (European Commission 2011γ).

Για το σχεδιασμό του επόμενου προγράμματος εξετάστηκαν από πλευράς της Επιτροπής τρεις εναλλακτικές:

1. Να παραμείνει η διάρθρωση των προγραμμάτων για την έρευνα, την τεχνολογία και την καινοτομία όπως και στο παρελθόν, διατηρώντας την αυτονομία τους, δηλαδή ένα Π.Π. για την έρευνα και την τεχνολογία, αποτελούμενο από 5 ειδικά προγράμματα («Συνεργασία», «Ιδέες», «Άνθρωποι», «Ικανότητες» και «Μη πυρηνικές δράσεις του Κοινού Ερευνητικού Κέντρου»), ένα Πρόγραμμα για την ΕΥΡΑΤΟΜ και το Πρόγραμμα Πλαίσιο για την Ανταγωνιστικότητα και την Καινοτομία.
2. Να ενοποιηθούν οι διάφορες δράσεις κάτω από ένα ενιαίο πρόγραμμα για την Έρευνα-Τεχνολογία-Καινοτομία, ενσωματώνοντας το Π.Π., το πρόγραμμα για την Ανταγωνιστικότητα και την Καινοτομία και το Ευρωπαϊκό Ινστιτούτο Καινοτομίας και Τεχνολογίας υπό ένα Κοινό Στρατηγικό Πλαίσιο για την Έρευνα και την Καινοτομία, με απώτερο σκοπό την περαιτέρω ενοποίηση των δράσεων για την έρευνα και την καινοτομία, αλλά και την απλοποίηση και ομογενοποίηση των σχετικών εργαλείων και διαδικασιών που είναι μέχρι σήμερα διαφορετικές για την έρευνα και διαφορετικές για την καινοτομία
3. Να τερματιστεί η χρηματοδότηση της έρευνας και τεχνολογίας στο Κοινοτικό επίπεδο και να επαναεθνικοποιηθούν οι πολιτικές έρευνας, τεχνολογίας και καινοτομίας, όπου «η περίπτωση της επαναεθνικοποίησης συνίσταται στην επένδυση των Κοινοτικών πόρων για την έρευνα και την καινοτομία στο επίπεδο των κρατών-μελών. Η επιλογή της μη εμπλοκής της ΕΕ συνεπάγεται την πλήρη εξάλειψη της Κοινοτικής χρηματοδότησης για έρευνα και καινοτομία από τη δημόσια Κοινοτική χρηματοδότηση για την έρευνα και την καινοτομία» (European Commission 2011γ: 38).

Η Επιτροπή, κατά την παρουσίαση της πρότασής της, επέλεξε τη δεύτερη εναλλακτική λύση για το Κοινοτικό επίπεδο άσκησης της πολιτικής κι έτσι η συζήτηση στην παρούσα μελέτη θα γίνει εντός αυτού του πλαισίου. Με την επιλογή της δεύτερης περίπτωσης επιδιώκεται η σύνδεση των προγραμμάτων με τους στόχους της Στρατηγικής «Ευρώπη 2020» και η ενίσχυση της παγκόσμιας

ανταγωνιστικότητας της Ευρώπης, με την περαιτέρω προώθηση της «Ένωσης της Καινοτομίας» (Innovation Union), της Ψηφιακής Ατζέντας, της Ενεργειακά Αποδοτικής Ευρώπης και της Ατζέντας για τις Νέες Δεξιότητες, τη Νεολαία και την Αύξηση της Κινητικότητας (European Commission 2011στ).

Έτσι, για την επικείμενη περίοδο 2014-2020, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προτείνει την ενσωμάτωση των δράσεων έρευνας-τεχνολογίας και καινοτομίας σε ένα ενιαίο πρόγραμμα (European Commission 2011στ). Με αυτό τον τρόπο, επανέρχεται η πρακτική που ακολούθησε η Επιτροπή την περίοδο 2002-2006, καθώς το πρόγραμμα πλαίσιο για την ανταγωνιστικότητα και την καινοτομία –ύψους 3,2 δις € σε αντιπαραβολή με τα 45 δις € του Π.Π.7- θεσπίστηκε την περίοδο 2007-2013.

Το νέο κοινό χρηματοδοτικό πλαίσιο για την έρευνα, την τεχνολογία και την καινοτομία (Πρόγραμμα «Ορίζοντας 2020») περιλαμβάνει το σημερινό Π.Π. για την έρευνα και την τεχνολογία, το Πρόγραμμα για την Ανταγωνιστικότητα και την Καινοτομία⁶⁴ και τη χρηματοδότηση του Ευρωπαϊκού Ινστιτούτου Καινοτομίας και Τεχνολογίας.

Το κοινό πλέον πλαίσιο θα περιλαμβάνει τους στρατηγικούς στόχους για όλες τις χρηματοδοτικές δράσεις της ΕΕ στον τομέα της παραγωγής και της αξιοποίησης της γνώσης, βελτιώνοντας μέσα από την εφαρμογή εναρμονισμένων και κοινών κανόνων και διαδικασιών –σύμφωνα με την Επιτροπή- την αποδοτικότητα των υπάρχοντων χρηματοδοτικών σχημάτων. Με αυτό τον τρόπο, η πρόταση της Επιτροπής επιδιώκει την αύξηση του αντίκτυπου των Κοινοτικών δράσεων στη σύνδεση μεταξύ έρευνας, τεχνολογίας και καινοτομίας, καθώς και τη διευκόλυνση της συμμετοχής των μικρομεσαίων επιχειρήσεων (ΜΜΕ) στα Κοινοτικά έργα, αφού αυτές αποτελούν βασικό στοιχείο της ευρωπαϊκής παραγωγικής διάρθρωσης (European Commission 2011β).

Η πρόταση της Επιτροπής για το πρόγραμμα «Ορίζοντας 2020» έχει λάβει υπόψη της σε σημαντικό βαθμό και τελικά έχει ενσωματώσει τα αποτελέσματα της ανοιχτής διαβούλευσης που πραγματοποίησε η ίδια (με συμμετοχή του ερευνητικού, ακαδημαϊκού και επιχειρηματικού κόσμου), όπως φαίνεται από τη σύγκριση μεταξύ των επεξεργασμένων αποτελεσμάτων της διαβούλευσης (European Commission 2011ε) και της τελικής πρότασης της Επιτροπής.

11.2. Ανάλυση του προγράμματος «Ορίζοντας 2020»

Τα Προγράμματα Πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την έρευνα και την τεχνολογία αποτελούνταν από τα Ειδικά Προγράμματα, στο πλαίσιο των οποίων χρηματοδοτούνταν –μέσω ανταγωνιστικών προκηρύξεων- οι επιλεγόμενοι επιστημονικοί χώροι, με τη μορφή των θεματικών προτεραιοτήτων στη βάση. Η συνολική αυτή δομή επαναλαμβάνεται ουσιαστικά και στη νέα πρόταση της Επιτροπής για την περίοδο 2014-2020.

⁶⁴ Στο τρέχον Πρόγραμμα Ανταγωνιστικότητα και Καινοτομία υπάρχουν όμως και προκηρύξεις, οι οποίες δεν σχετίζονται κατά κανένα τρόπο με την έρευνα και την τεχνολογία ή ακόμα και άμεσα με την καινοτομία (πχ εταιρική ευθύνη και σεβασμός των ανθρώπινων δικαιωμάτων). Για αυτό, ενόψει της περιόδου 2014-2020 προγραμματίζεται η κατάρτιση του αυτόνομου Προγράμματος για την Ανταγωνιστικότητα των Επιχειρήσεων και των ΜΜΕ για εκείνες τις δράσεις που δεν μπορούν να ενταχθούν στο πλαίσιο του τρίπτυχου έρευνα-τεχνολογία-καινοτομία. Σύμφωνα με την πρόταση της Επιτροπής, ο προϋπολογισμός του προγράμματος θα φτάνει τα 2,5 δις €.

11.2.1. Βασική δομή του προγράμματος

Στο πλαίσιο του νέου Προγράμματος «Ορίζοντας 2020» οι βασικοί **πυλώνες** της πρότασης της Επιτροπής για την Κοινωνική δράση για την έρευνα, την τεχνολογία και την καινοτομία επιδιώκουν να προάγουν:

- Την **επιστημονική αριστεία** που θα επιδιωχθεί με τη βελτίωση των ικανοτήτων του επιστημονικού δυναμικού, προσελκύοντας επιστήμονες (νέους κι όχι μόνο) από όλο τον κόσμο, ιδίως σε τομείς που χαρακτηρίζονται ως πρωτοποριακοί για το μέλλον. Σε αυτή την κατηγορία περιλαμβάνονται οι δράσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου Έρευνας, το πρόγραμμα Marie Curie, οι δράσεις βελτίωσης των δικτύσεων και των ερευνητικών υποδομών.
- Την **αντιμετώπιση προκλήσεων της κοινωνίας** που αφορούν ζητήματα άμεσα συνδεδεμένα με τη Στρατηγική «Ευρώπη 2020». Οι δράσεις αυτές συνδέουν κυρίως το χώρο της έρευνας με την αγορά και την κοινωνία, ενώ σε αυτό το πλαίσιο περιλαμβάνονται οι δραστηριότητες του Ευρωπαϊκού Ινστιτούτου Καινοτομίας και Τεχνολογίας.
- Τη **δημιουργία βιομηχανικής πρωτοπορίας** για την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας. Αφορά κυρίως δράσεις έρευνας, τεχνολογίας και καινοτομίας που συνδέονται με τις επιχειρήσεις, την ενίσχυση ανερχόμενων τομέων έντασης υψηλής τεχνολογίας και την προώθηση της συμμετοχής των ΜΜΕ. Ιδιαίτερη αναφορά γίνεται στην ανάγκη αύξησης της χρηματοδότησης επενδύσεων υψηλού κινδύνου για δράσεις έντασης υψηλής τεχνολογίας.

Κάνοντας αναγωγή με τα όσα ίσχυαν στα προηγούμενα Π.Π., οι πυλώνες αυτοί θα μπορούσαν να ιδωθούν ως τα «Ειδικά Προγράμματα» που αντιστοιχούν σε αντίστοιχες κατηγορίες δράσεων, όπως αυτές προτείνονται από την Επιτροπή στο πλαίσιο του Προγράμματος «Ορίζοντας 2020», προσδιορίζοντας σχετικά και την προτεινόμενη δομή του. Στο «ειδικό πρόγραμμα» 'Αντιμετώπιση των προκλήσεων της κοινωνίας' αποδίδεται το μεγαλύτερο μερίδιο των Κοινωνικών πόρων από το Πρόγραμμα «Ορίζοντας 2020» (μερίδιο περίπου 40%), διότι σύμφωνα με την Επιτροπή αποτελεί τον πιο άμεσο τρόπο απόδοσης αποτελεσμάτων για την ευρωπαϊκή κοινωνία, αυξάνοντας την ευρωπαϊκή προστιθέμενη αξία και συμβάλλοντας στην αντιμετώπιση ζητημάτων που αφορούν όλα τα κράτη μέλη, όπως και στην επίτευξη των στόχων της Στρατηγικής «Ευρώπη 2020» (European Commission 2011θ).

Υπέρ της προώθησης της **άριστης επιστημονικής έρευνας**, η Επιτροπή προτείνει να διατεθούν 24,5 δις €. Από αυτά, 13,2 δις € προορίζονται για το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Έρευνας, 3,1 δις € για τις μελλοντικές και ανερχόμενες τεχνολογίες που θα αφορούν εντελώς ανοικτή από-τα-κάτω συμμετοχή (FET Open), σχετικά προεπιλεγμένα θέματα που κρίνεται ότι έχουν σημαντικές προοπτικές για το μέλλον (FET Proactive) και τη πραγματοποίηση μεγάλων επιστημονικών επιτευγμάτων διεθνούς εμβέλειας (FET Flagship), 2,4 δις € για την υποστήριξη της πρόσβασης και της δικτύωσης των βασικών ερευνητικών υποδομών και 5,75 δις € για τις δράσεις Marie Curie (European Commission 2011στ). Σε όλες τις εκφάνσεις αυτού του είδους των προκηρύξεων της Επιτροπής προτείνεται από πλευράς της μια αύξηση των κονδυλίων, με πιο σημαντική αυτή που αφορά στις δράσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου Έρευνας.

Για την προώθηση της **βιομηχανικής πρωτοπορίας** προτείνεται να διατεθούν 17,9 δις €, κυρίως για επιλεγμένες τεχνολογίες (τεχνολογίες πληροφορικής και

επικοινωνίας, νανοτεχνολογία, βιοτεχνολογία, διάστημα - 13,7 δις €), για δράσεις ενίσχυσης της χρηματοδότησης επενδύσεων υψηλού κινδύνου (επενδύσεις τύπου venture capital - 3,5 δις €), ενώ προβλέπονται και δράσεις για την ενίσχυση της καινοτομίας στις μικρομεσαίες επιχειρήσεις ύψους 0,6 δις €. Γενικά, ως προς τις θεματικές προτεραιότητες, η Επιτροπή προτείνει μια ελαφρά αύξηση των προκαθορισμένων κονδυλίων.

Για την **αντιμετώπιση των προκλήσεων της κοινωνίας** προτείνεται να αφιερωθούν 31,7 δις € με την εισήγηση να περιληφθούν οι εξής γενικές θεματικές ενότητες:

- Υγεία, δημογραφικές αλλαγές και ευημερία (8 δις €).
- Ασφάλεια τροφίμων, βιώσιμη γεωργία, θαλάσσια και ναυτική έρευνα, βιο-φιλική οικονομία (4,7 δις €).
- Ασφαλής, καθαρή και αποδοτική ενέργεια (6,5 δις €).
- Έξυπνες, φιλικές προς το περιβάλλον και ενοποιημένες μεταφορές (7,7 δις €).
- Δράση για το κλίμα, αποδοτικότητα πόρων και πρώτες ύλες (3,6 δις €).
- Ασφαλείς και καινοτομικές κοινωνίες χωρίς αποκλεισμούς (4,3 δις €).

Συνολικά, ένα μέρος της στήριξης της βιομηχανικής πρωτοπορίας και της αντιμετώπισης των προκλήσεων της κοινωνίας ύψους 6,8 δις € (ή περίπου 15% αυτών) προορίζεται για τη χρηματοδότηση των μικρομεσαίων επιχειρήσεων, ενώ πέρα από την ενθάρρυνση της συμμετοχής των ΜΜΕ προτείνεται η ύπαρξη συγκεκριμένων μέσων και έργων που θα αφορούν αποκλειστικά στις μικρομεσαίες επιχειρήσεις στην προσπάθεια ενίσχυσης της καινοτομικής τους δραστηριότητας και κυρίως της σύνδεσής τους με την αγορά για την καλύτερη εμπορική αξιοποίηση των καινοτομικών τους προϊόντων (European Commission 2011η).

11.2.2. Σύγκριση των χρηματοδοτήσεων μεταξύ 2007-2013 και της πρότασης για το 2014-2020

Χρηματοδοτικά, μεταξύ των παλαιότερων προγραμματικών περιόδων σημειώνονταν ενίοτε σημαντικές αυξήσεις στα κονδύλια που προβλέπονταν για τις δράσεις έρευνας και τεχνολογίας. Έτσι, σε σταθερές τιμές 2011, το 6ο Πρόγραμμα Πλαίσιο (Π.Π.6, 2002-2006) κυμάνθηκε στα 17 περίπου δις € και το 7ο Πρόγραμμα Πλαίσιο (Π.Π.7, 2007-2013) θα προσεγγίσει τα 50 δις € και, συνεπώς, η πρόταση της Επιτροπής για τα 80 δις € του προγράμματος «Ορίζοντας 2020» συνεχίζει καταρχήν την αυξητική αυτή τάση.

Σε σχέση με την προηγούμενη προγραμματική περίοδο, η δομική διαφορά που σχετίζεται με τη συμπερίληψη των δράσεων ενίσχυσης της καινοτομίας εντός του νέου διευρυμένου Προγράμματος Πλαισίου έχει επίπτωση στην ακριβή σύγκριση των χρηματοδοτικών μεγεθών. Κι αυτό διότι για την περίοδο 2007-2013 στα 50 δις € για την έρευνα και την τεχνολογία (45 δις € του ΠΠ7 + 5 δις € για ΕΥΡΑΤΟΜ, τρέχουσες τιμές) θα πρέπει να προστεθούν 3,6 δις € του Προγράμματος Πλαισίου για την Ανταγωνιστικότητα και την Καινοτομία (Competitiveness and Innovation Framework Programme – CIP), 1,9 δις € για τη δημιουργία του Ευρωπαϊκού Ινστιτούτου Καινοτομίας και Τεχνολογίας (European Institute of Innovation and

Technology – EIT)⁶⁵, προκειμένου να γίνει η σύγκριση με τις αντίστοιχες δράσεις που συμπεριλαμβάνονται στην πρόταση για το Πρόγραμμα «Ορίζοντας 2020». Η σύγκριση μεταξύ των δυο περιόδων αποτυπώνεται στον Πίνακα 11.1., σε σταθερές τιμές 2011, με τις εξής παραδοχές: α) το σύνολο των άλλοτε ερευνητικών δαπανών της EYPATOM (χρηματοδότηση ITER και δράσεων για την πυρηνική ασφάλεια και τα απόβλητα) δεν καλύπτεται από το Πρόγραμμα «Ορίζοντας 2020», αλλά η Επιτροπή προτείνει ποσό ύψους 700 εκατ. € (0,1% του Κοινοτικού προϋπολογισμού) για την Πυρηνική ασφάλεια και τα απόβλητα να χρηματοδοτηθεί την περίοδο 2014-2020 εκτός Προγράμματος «Ορίζοντας 2020», αλλά εντός ΠΔΠ, ενώ το δεύτερο τμήμα που αφορά το ITER να χρηματοδοτηθεί εξ ολοκλήρου εκτός ΠΔΠ, β) οι δαπάνες για το Ευρωπαϊκό Ινστιτούτο Καινοτομίας και Τεχνολογίας (1,3 δις €, περίπου 0,2% του Κοινοτικού προϋπολογισμού) αποτελούν πλέον μέρος του Προγράμματος «Ορίζοντας 2020», ενώ την περίοδο 2007-2013, η κάλυψη του σχετικού ποσού γινόταν εκτός ΠΔΠ.

Πίνακας 11.1. Πόροι για έρευνα, τεχνολογία, καινοτομία 2007-2013 και 2014-2020 (σταθερές τιμές 2011, δις €)

	2007-2013	2014-2020
ΠΠ7	45,6	Πρόγραμμα "Ορίζοντας 2020"
EYPATOM*	4,5	
CIP	3,2	
EIT**	1,7	
Σύνολο A	55	80
Σύνολο B: Λοιπές δαπάνες E-T-K εντός ΠΔΠ και εκτός Συνοχής	3,1	11,7
Σύνολο A+B	58,1	91,7

* Το Πρόγραμμα «Ορίζοντας 2020» δεν συμπεριλαμβάνει: α) τις δαπάνες για την Πυρηνική ασφάλεια και τα απόβλητα, οι οποίες προτείνεται από την Επιτροπή να καλυφθούν εκτός Προγράμματος, αλλά εντός ΠΔΠ και β) τη χρηματοδότηση του ITER που προτείνεται να καλυφθεί εκτός ΠΔΠ.

** Η χρηματοδότηση του Ευρωπαϊκού Ινστιτούτου Καινοτομίας και Τεχνολογίας έγινε την περίοδο 2007-2013 εκτός ΠΔΠ.

Πηγή: ίδιοι υπολογισμοί στοιχείων από http://cordis.europa.eu/fp7/home_en.html και <http://ec.europa.eu/cip/> (ανάκτηση στις 20 Δεκεμβρίου 2011), European Commission (2011στ)

Η σύγκριση αυτή αφορά στις πραγματικές δαπάνες για έρευνα-τεχνολογία-καινοτομία της περιόδου 2007-2013 και της πρότασης της Επιτροπής –όχι δηλαδή των αντίστοιχων δαπανών ή δεσμεύσεων- για την προσεχή προγραμματική περίοδο. Η Επιτροπή προτείνει να σημειωθεί μια αύξηση της χρηματοδότησης μεταξύ των προγραμματικών περιόδων 2007-2013 και 2014-2020 σε σταθερές τιμές 2011 από τα 55 δις € στα 80 δις €, δηλαδή κατά 46% (European Commission 2011θ). Αν ληφθούν υπόψη όλες οι λοιπές δράσεις που αφορούν στην έρευνα και την

⁶⁵ 1,6 δις € για την ίδρυση του Ευρωπαϊκού Ινστιτούτου Καινοτομίας και Τεχνολογίας (http://ec.europa.eu/budget/figures/fin_fw0713/fw0713_en.cfm) και 300 εκατ. € μέσω των Κοινοτήτων Γνώσης και Καινοτομίας (Knowledge and Innovation Communities – KIC) (<http://eit.europa.eu/about/budget.html>). Οι πληροφορίες ανακτήθηκαν στις 23 Νοεμβρίου 2011.

τεχνολογία εντός όμως του ΠΔΠ –πλην των ποσών που προέρχονται από τα Διαρθρωτικά Ταμεία- την περίοδο 2007-2013 αυτές φτάνουν σε τρέχουσες τιμές τα 58 δις € (European Commission 2011γ) σε σχέση με τα περίπου 92 δις € της περιόδου 2014-2020 (σταθερές τιμές 2011).

Πιο αναλυτικά, για τις δράσεις έρευνας, τεχνολογίας και καινοτομίας το σημαντικότερο μερίδιο της Κοινοτικής δαπάνης την περίοδο 2007-2013 αφορά στο 7ο Πρόγραμμα Πλαίσιο (Π.Π.7) με 50,5 δις € (τρέχουσες τιμές), αυξημένο κατά 5 δις € (συμπεριλαμβανομένου του κόστους για το ITER) για τις δράσεις που αφορούν στην EYPATOM. Ως προς την εξειδίκευση των πόρων του ΠΠ7, αυτά μοιράζονται σε ειδικά προγράμματα και δράσεις, που είναι οι εξής:

- Ειδικό πρόγραμμα «Συνεργασία» (32 δις €) για την προώθηση των ερευνητικών συνεργασιών στις θεματικές προτεραιότητες: της υγείας (6 δις €), της ασφάλειας τροφίμων – του αγροτικού τομέα – της αλιείας (2 δις €), των τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνίας (9 δις €), της ναυοπιστήμης – ναυοτεχνολογίας – τεχνολογίας υλικών (3,5 δις €), της ενέργειας (2,5 δις €), του περιβάλλοντος (κλιματική αλλαγή) (2 δις €), των μεταφορών (4 δις €), των κοινωνικών – ανθρωπιστικών επιστημών (0,5 δις €), του διαστήματος (1,5 δις €) και της ασφάλειας (1 δις €).
- Ειδικό πρόγραμμα «Ιδέες» (7,4 δις €) για την ενίσχυση των πιο πρωτοποριακών έργων έρευνας, σύμφωνα με τις διαδικασίες του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου Έρευνας (Ε.Σ.Ε.).
- Ειδικό πρόγραμμα «Άνθρωποι» (4,7 δις €) για την ενίσχυση του ανθρώπινου δυναμικού.
- Ειδικό πρόγραμμα «Ικανότητες» (4 δις €) για έργα που αφορούν: στις ερευνητικές υποδομές (1,8 δις €), τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις (1,3 δις €), τις Περιφέρειες της Γνώσης (0,12 δις €), το ερευνητικό δυναμικό σε περιφέρειες συνοχής (0,30 δις €), την υποστήριξη για την συνεκτική ανάπτυξη ερευνητικών πολιτικών (0,05 δις €), τη διεθνή συνεργασία (0,15 δις €) και τη σχέση της επιστήμης με την κοινωνία (0,28 δις €).
- Απευθείας δράσεις στο πλαίσιο του Κοινού Ερευνητικού Κέντρου (Joint Research Centre – JRC) (6 δις €).

Την περίοδο 2007-2013 χρηματοδοτούνται από τον Κοινοτικό προϋπολογισμό δράσεις για την καινοτομία μέσα από το Πρόγραμμα Πλαίσιο για την Ανταγωνιστικότητα και την Καινοτομία (3,6 δις €, τρέχουσες τιμές). Το πρόγραμμα διακρίνεται σε τρία προγράμματα:

- Αυτό καθ' εαυτό πρόγραμμα για την Επιχειρηματικότητα και την Καινοτομία (2,2 δις €).
- Το Πρόγραμμα για την Στήριξη της Πολιτικής για τις Τεχνολογίες Πληροφορικής και Επικοινωνιών (0,7 δις €).
- Το Πρόγραμμα για την Έξυπνη Ενέργεια (0,7 δις €)⁶⁶.

Επιπλέον, την περίοδο 2007-2013 στον τομέα της καινοτομίας περιλαμβάνονται οι χρηματοδοτήσεις του Ευρωπαϊκού Ινστιτούτου Τεχνολογίας και Καινοτομίας (1,9 δις €), που συγκαταλέγονται στις δράσεις της ΕΕ για την καινοτομία⁶⁷.

Κάνοντας τις απαραίτητες αναγωγές και συγκρίσεις μεταξύ της τρέχουσας και της επόμενης προγραμματικής περιόδου στο πλαίσιο του πυλώνα «Προώθηση της άριστης επιστημονικής έρευνας», η Επιτροπή προτείνει να διατεθούν 13,2 δις € για

⁶⁶ <http://ec.europa.eu/cip/> (πληροφορία που ανακτήθηκε στις 30 Νοεμβρίου 2011)

⁶⁷ http://cordis.europa.eu/fp7/home_en.html και <http://ec.europa.eu/cip/> (πληροφορία που ανακτήθηκε στις 20 Δεκεμβρίου 2011)

το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Έρευνας, ενώ η αντίστοιχη χρηματοδότηση την περίοδο 2007-2013 φτάνει τα 6,7 δις €. Για τις μελλοντικές και ανερχόμενες τεχνολογίες η Επιτροπή προτείνει 3,1 δις €, ενώ αυτή η κατηγορία προκηρύξεων αποτελούσε μέρος του Ειδικού Προγράμματος «Συνεργασία» την περίοδο 2007-13. Για την υποστήριξη της πρόσβασης και της δικτύωσης των βασικών ερευνητικών υποδομών, η Επιτροπή προτείνει 2,4 δις €, ενώ αυτές οι δράσεις αποτελούσαν μέρος του Ειδικού Προγράμματος «Ικανότητες» το Π.Π.7 το 2007-13 με προϋπολογισμό 1,6 δις €. Τέλος, η πρόταση της Επιτροπής περιλαμβάνει 5,7 δις € για τις δράσεις Marie Curie, ενώ το αντίστοιχο Ειδικό Πρόγραμμα «Άνθρωποι» την περίοδο 2007-2013 ήταν ύψους 4,2 δις € (European Commission 2011στ). Συνεπώς, σε όλες τις εκφάνσεις αυτού του είδους των προκηρύξεων της Επιτροπής παρατηρείται μια αύξηση των κονδυλίων, με πιο σημαντική αυτή που αφορά στις δράσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου Έρευνας.

Αντίστοιχα στο πλαίσιο του άξονα «Πρώθηση της βιομηχανικής πρωτοπορίας», η Επιτροπή προτείνει τη διάθεση κονδυλίων για επιλεγμένες τεχνολογίες (τεχνολογίες πληροφορικής και επικοινωνίας, νανοτεχνολογία, βιοτεχνολογία, διάστημα - 13,7 δις €), για δράσεις ενίσχυσης της χρηματοδότησης επενδύσεων υψηλού κινδύνου (επενδύσεις τύπου venture capital - 3,5 δις €), ενώ προβλέπονται και δράσεις για την ενίσχυση της καινοτομίας στις μικρομεσαίες επιχειρήσεις ύψους 0,6 δις €. Η σύγκριση με τα αντίστοιχα κονδύλια του Π.Π.7 δεν είναι απλή, διότι οι προκηρύξεις για τη «βιομηχανική πρωτοπορία» αντιστοιχούν μεν στο Ειδικό Πρόγραμμα «Συνεργασία» του Π.Π.7, όμως μέρη αυτού του προγράμματος παραπέμπουν θεματικά τόσο στις προκηρύξεις για τις «Μελλοντικές και αναδυόμενες τεχνολογίες» του πυλώνα «Άριστη επιστήμη», όσο και σε δράσεις του πυλώνα «Αντιμετώπιση των προκλήσεων της κοινωνίας». Πάντως, ως προς τις θεματικές προτεραιότητες, η Επιτροπή προτείνει μια ελαφρά αύξηση των προκαθορισμένων κονδυλίων για τις τεχνολογίες πληροφορικής και επικοινωνιών, τη νανοτεχνολογία-προηγμένα υλικά και το διάστημα σε σχέση με το Π.Π.7, ενώ δεν υπήρχε μέχρι σήμερα πρόβλεψη για αυτόνομες δράσεις χρηματοδότησης κινδύνων και στήριξης της βιοτεχνολογίας (βλέπε πίνακα 11.2.).

Η πρόταση της Επιτροπής για τον πυλώνα «Αντιμετώπιση των προκλήσεων της κοινωνίας» αφορά στις θεματικές: «υγεία, δημογραφικές αλλαγές και ευημερία» με 8 δις €, έναντι 5,4 δις € στο Π.Π.7, «ασφάλεια τροφίμων, βιώσιμη γεωργία, θαλάσσια και ναυτική έρευνα, βιο-φιλική οικονομία» με 4,7 δις €, έναντι 1,8 δις € στο Π.Π.7, «ασφαλής, καθαρή και αποδοτική ενέργεια» με 6,5 δις €, έναντι 2,3 δις € στο Π.Π.7, «έξυπνες, φιλικές προς το περιβάλλον και ενοποιημένες μεταφορές» με 7,7 δις €, έναντι 3,6 δις € στο Π.Π.7, «δράση για το κλίμα, αποδοτικότητα πόρων και πρώτες ύλες» με 3,6 δις €, έναντι 1,8 δις € στο Π.Π.7 και «ασφαλείς και καινοτομικές κοινωνίες χωρίς αποκλεισμούς» με 4,3 δις €, έναντι περίπου 1,5 δις € στο Π.Π.7. Συνεπώς, παρατηρείται μια αύξηση των κονδυλίων για όλες τις θεματικές του συγκεκριμένου πυλώνα, με αυτές να (υπερ)διπλασιάζονται σε ορισμένες περιπτώσεις.

Συνολικά, από όλες τις θεματικές προτεραιότητες του Π.Π.7 η μοναδική που δεν εμφανίζεται πλέον αυτόνομα είναι ο χώρος των κοινωνικών και των ανθρωπιστικών επιστημών, που αποτελούν τη μοναδική περίπτωση όπου γίνεται ρητή αναφορά σε ένα επιστημονικό χώρο αυτόνομα. Ακόμη κι έτσι, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι η σημασία που του αποδίδει στο πλαίσιο των έργων του Προγράμματος «Ορίζοντας

2020» είναι μεγάλη. Η έρευνα στις κοινωνικές και τις ανθρωπιστικές επιστήμες έχει ενσωματωθεί στον υποτομέα «Ασφαλείς, καινοτομικές κοινωνίες χωρίς αποκλεισμούς» του πυλώνα «Αντιμετώπιση των προκλήσεων της κοινωνίας».

Ως προς τη δομή αυτή καθεαυτή δεν υπάρχει πλέον αυτόνομο Ειδικό Πρόγραμμα «Ικανότητες» στη νέα πρόταση της Επιτροπής σε σύγκριση με το Π.Π.7. Αυτό πλέον έχει μοιραστεί μεταξύ των πυλώνων του Προγράμματος «Ορίζοντας 2020», αφού οι Υποδομές και η Ενίσχυση των μικρομεσαίων επιχειρήσεων ανήκουν ως αυτόνομες θεματικές στην «Άριστη επιστήμη» και τη «Βιομηχανική πρωτοπορία», ενώ οι δράσεις «Περιφέρειες της γνώσης», «Ερευνητικό δυναμικό σε Περιφέρειες Συνοχής», «Επιστήμη και Κοινωνία», «Υποστήριξη για τη συνεκτική ανάπτυξη των ερευνητικών πολιτικών» και η «Διεθνής συνεργασία» είτε έχουν ενταχθεί σε άλλες δράσεις (πχ Περιφέρειες της γνώσης), είτε δεν υπάρχει πλέον πρόβλεψη για αυτές. Η συνολική σύγκριση των ποσών μεταξύ των δυο προγραμματικών περιόδων παρατίθεται στον Πίνακα 11.2.

Πίνακας 11.2.: Συγκριτική παράθεση Προγράμματος «Ορίζοντας 2020» και 7ου Προγράμματος Πλαισίου (σταθερές τιμές 2011, δις €)

Πρόγραμμα "Ορίζοντας 2020"	τρέχουσες τιμές*	σταθερές τιμές 2011**	ΠΠ7 (2007-13)***
I. Άριστη επιστήμη	27,8	24,5	
<i>I.1 Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Έρευνας (ERC)</i>	15	13,2	6,7 (Ειδ. Πρόγραμμα Ιδέες)
<i>I.2 Μελλοντικές και αναδυόμενες τεχνολογίες (FET)</i>	3,5	3,1	Μέρος Ειδ. Προγράμματος Συνεργασία (μέρος των 28,8)
<i>I.3 Marie Curie</i>	6,5	5,8	4,2 (Ειδ. Πρόγραμμα Άνθρωποι)
<i>I.4 Ευρωπαϊκές ερευνητικές υποδομές</i>	2,8	2,4	1,6 (Μέρος Ειδ. Προγράμματος «Ικανότητες»)
II. Βιομηχανική πρωτοπορία	20,3	17,9	Μέρος Ειδ. Προγράμματος Συνεργασία (μέρος των 28,8) + CIP (3,2)
<i>II.1 Ηγεσία σε βιομηχανικές τεχνολογίες</i>	15,6	13,7	
<i>II.1.α Τεχνολογίες πληροφορικής και επικοινωνιών</i>	9		8,1
<i>II.1.β Νανοτεχνολογία, προηγμένα υλικά, κατασκευές και διαδικασίες</i>	4,3		3,2
<i>II.1.γ Βιοτεχνολογία</i>	0,6		(μέρος της Ασφάλειας Τροφίμων)
<i>II.1.δ Διάστημα</i>	1,7		1,3
<i>II.2 Πρόσβαση σε χρηματοδότηση κινδύνων</i>	4	3,5	---
<i>II.3 Καινοτομία στις ΜΜΕ</i>	0,7	0,6	1,2 (μέρος του Ειδ. Προγράμματος Ικανότητες)
III. Προκλήσεις της κοινωνίας	35,9	31,7	Μέρος Ειδ. Προγράμματος Συνεργασία (μέρος των 28,8)
<i>III.1 Υγεία, δημογραφικές αλλαγές και ευημερία</i>	9,1	8	5,4

Πρόγραμμα "Ορίζοντας 2020"	τρέχουσες τιμές*	σταθερές τιμές 2011**	ΠΠ7 (2007-13)***
III.2 Ασφάλεια τροφίμων, βιώσιμη γεωργία, θαλάσσια έρευνα και βιο-οικονομία	4,7	4,1	1,8
III.3 Καθαρή ασφαλής και αποδοτική ενέργεια	6,5	5,8	2,3
III.4 Έξυπνες, "πράσινες" και ενοποιημένες μεταφορές	7,7	6,8	3,6
III.5 Δράση για το περιβάλλον, αποδοτικότητα πόρων και πρώτες ύλες	3,6	3,2	1,8 (Περιβάλλον)
III.6 Ασφαλείς, καινοτομικές κοινωνίες χωρίς αποκλεισμούς	4,3	3,8	(«Κοινωνικές –ανθρωπιστικές επιστήμες» 0,4 δις € και «Ασφάλεια» 0,9 δις €)
Ευρωπαϊκό Ινστιτούτο Καινοτομίας και Τεχνολογίας	1,5	1,3	1,7
Μη-πυρηνικές δράσεις του Κοινού Ερευνητικού Κέντρου	2,2	1,9	2,2
ΕΥΡΑΤΟΜ	1,8	1,7	4,5
Σύνολο προγράμματος "Ορίζοντας 2020"	89,5	80	50 (ΠΠ7) + 5 (Καινοτομία) = 55

* Πηγή: European Commission (2011κ) και European Commission (2011λ)

** Πηγή: European Commission (2011στ) και Burgelman (2011)

*** Πηγή: Σταθερές τιμές 2011, ίδιοι υπολογισμοί στοιχείων από http://cordis.europa.eu/fp7/home_en.html (ανάκτηση 20 Δεκεμβρίου 2011).

11.2.3. Προτεινόμενες διαδικασίες και εργαλεία χρηματοδότησης για το Πρόγραμμα «Ορίζοντας 2020»

Οι αξιολογήσεις των προηγούμενων Προγραμμάτων Πλαισίων καταδεικνύουν μια σειρά αδυναμιών που σχετίζονται ουσιαστικά με το ιδιαίτερα σημαντικό διοικητικό βάρος και την πολυπλοκότητα των ακολουθούμενων διαδικασιών (στη χρηματοδότηση και τη συμβασιοποίηση) που έχουν αντίκτυπο στην υλοποίηση και την εφαρμογή των έργων σε τέτοιο σημείο που να επηρεάζεται αρνητικά η συνολική εικόνα του προγράμματος, αλλά και η συμμετοχή κυρίως των επιχειρήσεων (ιδίως των μικρομεσαίων επιχειρήσεων). Έχει παρατηρηθεί επίσης πληθώρα εργαλείων εφαρμογής των πολιτικών ανά κατηγορία προκηρύξεων και συνεπώς είναι αναγκαία η εξέταση των υπαρχόντων μέσων πριν την θέσπιση νέων. Για αυτό, σύμφωνα με την πρόταση της Επιτροπής, στόχος του νέου προγράμματος είναι η απλοποίηση και η βελτίωση των διαδικασιών με τέτοιο τρόπο, ώστε αυτές να μην αποτελούν τροχοπέδη για τη συμμετοχή νέων επιστημόνων που δεν έχουν όμως εμπειρία από τις διαδικασίες διαχείρισης και υλοποίησης των Κοινοτικών έργων.

Για την εφαρμογή του συνόλου του Προγράμματος θα ακολουθηθούν χρηματοδοτικά σχήματα και εργαλεία στη βάση των υπαρχουσών μεθόδων, ενώ η Επιτροπή θα επιδιώξει την αποτελεσματικότερη χρήση αυτών, προχωρώντας σε αναδιρθώσεις και ενοποιήσεις εκείνων των εργαλείων που έχουν παρεμφερείς στόχους. Επίσης, θα ισχύσουν ενιαίοι κανόνες που θα αφορούν στην επιλεξιμότητα των δαπανών και ευρύτερα το διαχειριστικό πλαίσιο του προγράμματος, με

απώτερο σκοπό την απλοποίηση των διαδικασιών, χωρίς όμως να τίθεται σε κίνδυνο η ασφάλεια και η εμπιστοσύνη μεταξύ των εμπλεκόμενων μερών, ενώ εξαιτίας της συντόμευσης των προπαρασκευαστικών διαδικασιών, η έναρξη των έργων θα είναι δυνατή πιο σύντομα, βελτιώνοντας και τη διαχειριστική υποστήριξη που η Επιτροπή παρέχει στους συμμετέχοντες (European Commission 2011β). Οι συνέπειες από την προοπτική απλοποίησης των διαδικασιών και μείωση του γραφειοκρατικού βάρους από τις δράσεις της Επιτροπής είναι θετικές για όλα τα κράτη-μέλη, καθώς θα επιτρέψουν την αύξηση των δυνητικών δικαιούχων των Κοινοτικών χρηματοδοτήσεων.

Ως προς το είδος των χρηματοδοτικών δράσεων που προτείνεται για το σύνολο των προκηρύξεων αυτές είναι:

- Η κλασική χρηματοδότηση έργων μέσα από ανταγωνιστικές προκηρύξεις εκτός προκαθορισμένου πλαισίου (όπως αυτό των Κοινών Τεχνολογικών Πρωτοβουλιών).
- Η χρηματοδότηση δράσεων κινητικότητας και εκπαίδευσης (κυρίως δράσεις Marie Curie).
- Η συγχρηματοδότηση προγραμμάτων από πλευράς της ΕΕ που αφορούν δράσεις δικτύωσης και συντονισμού ανάμεσα σε κράτη μέλη για ερευνητικά έργα με συνήθως διεθνικό χαρακτήρα (σε αυτή την κατηγορία συμπεριλαμβάνονται και οι δράσεις ERAnet).
- Δράσεις συντονισμού και υποστήριξης για τη χρηματοδότηση συνοδευτικών μέτρων (διάχυση, επικοινωνία κλπ.).
- Χρηματοδότηση επενδύσεων υψηλού κινδύνου που αφορούν ουσιαστικά τη δράση «Πρόσβαση σε κεφάλαιο υψηλού κινδύνου», στ) βραβεία για παλαιότερες ενέργειες ή βραβεία παρακίνησης.
- Συμβόλαια για δημόσιες προμήθειες (European Commission 2011θ).

Επιδίωξη των προτάσεων της Επιτροπής είναι και η επίτευξη των μέγιστων δυνατών οικονομικών κλίμακας μέσα από τη λεγόμενη «εξωτερίκευση των υπηρεσιών» (externalization). Αυτό θα επιτευχθεί πρώτον με την ενίσχυση των συμπράξεων δημόσιου και ιδιωτικού τομέα και των συνεργασιών μεταξύ δημόσιων εθνικών φορέων μέσω Κοινοτικών έργων, όπου οι συνεργαζόμενοι φορείς έχουν την ευθύνη διαχείρισης μιας συγκεκριμένης ομάδας έργων, σε ένα ευρύτερο πλαίσιο υλοποίησης ερευνητικών έργων, πέρα ενός μεμονωμένου έργου (project) και δεύτερον με τη διευρυμένη εφαρμογή της «ανάθεσης» διαδικασιών και λειτουργιών από την Επιτροπή σε εξωτερικούς οργανισμούς και υπηρεσίες για και τη μείωση του λειτουργικού-διαχειριστικού κόστους του νέου Προγράμματος, οι οποίες με αυτό τον τρόπο αποκτούν τη δυνατότητα προκήρυξης και παρακολούθησης των αντίστοιχων έργων. Η Επιτροπή αναφέρει, ότι με αυτό τον τρόπο θα είναι δυνατή η αύξηση του μεριδίου των δράσεων που υλοποιούνται «εξωτερικά», βελτιώνοντας την αποδοτικότητα του προγράμματος (European Commission 2011δ).

Όπως φαίνεται, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αποδίδει όλο και μεγαλύτερη σημασία στην «εξωτερίκευση των υπηρεσιών» λόγω των υπαρχόντων περιορισμών στους προϋπολογισμούς, παρουσιάζοντας μια σειρά τέτοιων ενεργειών που εφαρμόζονται ήδη στο Π.Π.7, όπως είναι οι προκηρύξεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου Έρευνας, οι

δράσεις Marie Curie και εκείνο το μέρος του Ειδικού Προγράμματος «Συνεργασία» που αφορούσε στις Κοινές Τεχνολογικές Πρωτοβουλίες και τις δράσεις ERAnet. Για το πρόγραμμα «Ορίζοντας 2020», η Επιτροπή προτείνει συνεργασίες μεταξύ δημόσιων φορέων, με τα ERAnets να αποτελούν την πιο βασική πρωτοβουλία. Τα Κοινά Προγράμματα (Joint Programming) και οι συμπράξεις μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα με βασικό τρόπο εκδήλωσης τις Κοινές Τεχνολογικές Πρωτοβουλίες (Joint Technology Initiatives) εντάσσονται επίσης σε αυτή την πρακτική. Στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Ινστιτούτου Τεχνολογίας και Καινοτομίας, οι Κοινότητες Γνώσης και Καινοτομίας (Knowledge and Innovation Communities) αποτελούν παρεμφερείς δράσεις, όπως και οι Ευρωπαϊκές Συνεργασίες Καινοτομίας (European Innovation Partnerships).

Ως προς τις δράσεις του προγράμματος «Άριστη επιστήμη», που αφορούν στην ενίσχυση των ευρωπαϊκών υποδομών έρευνας, αυτές θα επιδιώκουν πρώτον την περαιτέρω εφαρμογή του Πλαισίου για τη Στρατηγική των Ευρωπαϊκών Ερευνητικών Υποδομών (ESFRI), δεύτερον την ενίσχυση των καινοτομικών τους δυνατοτήτων, την καλλιέργεια του ανθρώπινου δυναμικού και τη στενότερη σύνδεση με τη βιομηχανία και τρίτον τη διεθνή συνεργασία. Στόχος είναι η αποφυγή –όπου αυτό είναι δυνατό– του κατακερματισμού των πόρων για τις ερευνητικές υποδομές μέσω του σχετικού συντονισμού και εξορθολογισμού στην απόκτηση και χρήση των σχετικών εγκαταστάσεων, αλλά και η βελτίωση των δυνατοτήτων της Ευρώπης στην απόκτηση και λειτουργία ερευνητικών υποδομών παγκόσμιας εμβέλειας.

Αν και η ΕΕ εξακολουθεί να μην χρηματοδοτεί την υλοποίηση, τη λειτουργία και τη δραστηριότητα μεγάλων ερευνητικών υποδομών, με αποτέλεσμα να μην εκμεταλλεύεται τις οικονομίες κλίμακας που θα δημιουργούνταν πανευρωπαϊκά, αυτό θα γίνει *καταρχήν* από την ανάπτυξη των ευρωπαϊκών ερευνητικών υποδομών και πέρα από το 2020, που συμπεριλαμβάνει δράσεις για την εφαρμογή και λειτουργία του ESFRI κι άλλων υποδομών παγκόσμιας εμβέλειας, την ανάπτυξη περιφερειακών συνεταιρικών δυνατοτήτων, τη διευκόλυνση της πρόσβασης στις εθνικές υποδομές και την ανάπτυξη ηλεκτρονικών υποδομών. *Δεύτερον*, ως προς την ενίσχυση των καινοτόμων δυνατοτήτων των ερευνητικών υποδομών και του σχετιζόμενου ανθρώπινου δυναμικού θα εφαρμοστούν μέτρα που θα αφορούν την ενθάρρυνση του ρόλου των ερευνητικών υποδομών ως «πρώιμων πελατών» για νέες τεχνολογίες, θα ενισχύουν τη σύνδεση με τη βιομηχανία, θα διευκολύνουν τη βιομηχανική χρήση των ερευνητικών υποδομών, θα κινητοποιούν τη δημιουργία καινοτομικών clusters (συστάδες) και θα υποστηρίζουν την εκπαίδευση και την κινητικότητα του δυναμικού που χειρίζεται και λειτουργεί τις ερευνητικές υποδομές. *Τρίτον*, η ενίσχυση της ευρωπαϊκής πολιτικής για τις ερευνητικές υποδομές και η επέκταση της διεθνούς συνεργασίας θα υποστηρίξει πανευρωπαϊκά συγκλήσεις μεταξύ των διαμορφωτών πολιτικής και των χρηματοδοτών των ερευνητικών υποδομών, με απώτερο σκοπό την επεξεργασία εργαλείων για τη λήψη αποφάσεων και μέσων για τη διεθνή συνεργασία. Για τους τρεις αυτές ομάδες δράσεων της πολιτικής για τις ερευνητικές υποδομές θα εφαρμοστούν για κάθε μια αυτόνομες δράσεις, ενώ όποτε είναι απαραίτητο δραστηριότητες θα εντάσσονται στο αρχικό πλαίσιο, αυτό της ανάπτυξης των ερευνητικών υποδομών και πέρα του 2020 (European Commission 2011λ).

Από την άλλη, οι προκηρύξεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου Έρευνας και οι υποτροφίες Marie Curie δεν φαίνεται να έχουν μεταβληθεί ιδιαίτερα σε σχέση με το παρελθόν και προτείνεται να προωθούν την αρχική εκπαίδευση των ερευνητών, τη διεθνή και διεπιστημονική κινητικότητα, την ενίσχυση της καινοτομίας, την ενίσχυση των επιδράσεων από τις συγχρηματοδοτούμενες δράσεις, καθώς και την εξειδικευμένη υποστήριξη και ανάληψη πολιτικής δράσης (European Commission 2011λ).

Στο πλαίσιο του προγράμματος «Βιομηχανική πρωτοπορία», σχεδιάζεται η ενίσχυση των καινοτομικών μικρομεσαίων επιχειρήσεων που φαίνεται ότι έχουν προοπτική επιτυχίας, η στήριξη των μικρομεσαίων επιχειρήσεων έντασης έρευνας, η ενίσχυση της καινοτομικής ικανότητας των ΜΜΕ και η στήριξη εκείνων των καινοτομικών δράσεων που προκύπτουν από τη ζήτηση της αγοράς (European Commission 2011λ). Συγκρίνοντας τα εργαλεία των δράσεων μεταξύ Π.Π.7 και «Ορίζοντα 2020» ως προς το Ειδικό Πρόγραμμα «Συνεργασία» και τον αντίστοιχο πυλώνα «Βιομηχανική Πρωτοπορία», το πρώτο υλοποιείται σήμερα μέσω α) συνεργατικών δραστηριοτήτων για την επίτευξη άριστης έρευνας, β) συντονισμού των εθνικών ερευνητικών έργων, γ) Κοινών Τεχνολογικών Πρωτοβουλιών και δ) Τεχνολογικών Πλατφορμών⁶⁸, τα οποία ουσιαστικά διατηρούνται, με την προσθήκη του αυτόνομου μηχανισμού χρηματοδότησης των μικρομεσαίων επιχειρήσεων για δράσεις έρευνας και τεχνολογίας, αποτελώντας τη συνέχεια του Χρηματοδοτικού Μηχανισμού Ανάληψης Κινδύνου (RSFF) ως ένα σημαντικό μέσο για τη δανειοδότηση των μικρομεσαίων επιχειρήσεων (με το εργαλείο debt facility) και για τη χρηματοδότηση του κεφαλαίου τους (equity facility) (European Commission 2011ι).

Συνολικά, στις προτάσεις της Επιτροπής δίνεται μεγάλη έμφαση στις διεθνείς δράσεις και συνεργασίες μεταξύ της ΕΕ και τρίτων χωρών, προκειμένου να ενισχυθεί και να προωθηθεί ο χαρακτήρας της ΕΕ ως ελκυστικού τόπου επένδυσης και πραγματοποίησης άριστης επιστημονικά έρευνας σε παγκόσμιο επίπεδο και να γίνει πιο θετική τη γενικότερη εικόνα της Ευρώπης στο παγκόσμιο επιστημονικό και ερευνητικό στερέωμα (European Commission 2011λ).

11.3. Προβλεπόμενες συνέπειες για την Ελλάδα

Οι Κοινοτικές δράσεις στον τομέα της έρευνας και της τεχνολογίας έχουν επίδραση κυρίως στα κράτη μέλη που δεν διαθέτουν ιδιαίτερη ερευνητική παράδοση ή εδραιωμένη εθνική πολιτική (πχ θεματικά). Με άλλα λόγια, παρατηρείται αντίστροφη σχέση μεταξύ του βαθμού επιρροής που έχει η Κοινοτική δράση έρευνας και τεχνολογίας σε ένα κράτος-μέλος και του επιπέδου ανάπτυξης του ερευνητικού συστήματος και του εθνικού συστήματος καινοτομίας στο κράτος-μέλος. Κλασική τέτοια περίπτωση κράτους-μέλους αποτελεί η Ελλάδα, όπου η Κοινοτική δράση ουσιαστικά καθορίζει κατά απόλυτο τρόπο τις ερευνητικές προτεραιότητες της πολιτικής, ξεπερνώντας τα συνήθη πλαίσια της συζήτησης περί εξευρωπαϊσμού, αφού η ερευνητική δραστηριότητα στη χώρα προσαρμόζεται στις προκηρύξεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, χωρίς όμως να γίνεται περαιτέρω

⁶⁸ http://cordis.europa.eu/fp7/cooperation/home_en.html (ανάκτηση πληροφορίας στις 20 Δεκεμβρίου 2011).

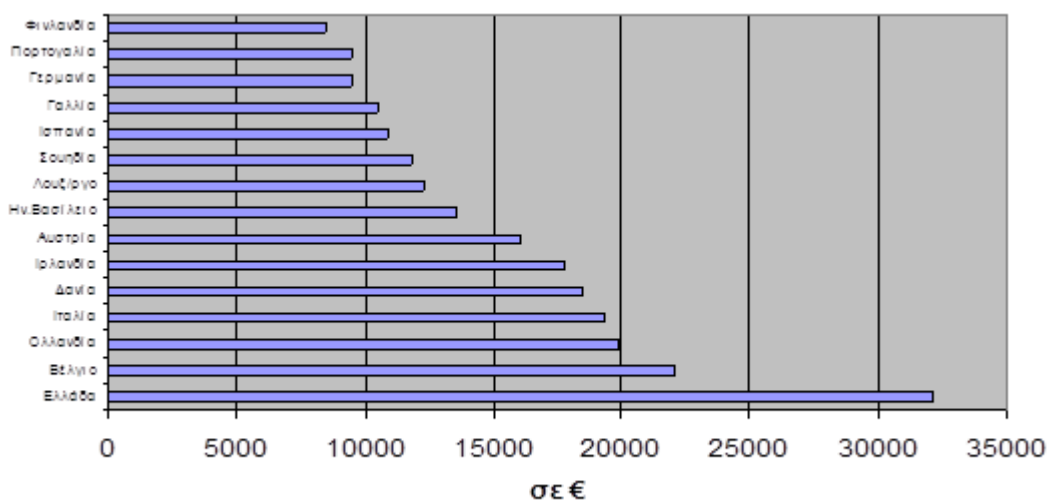
μεταφορά στοιχείων της Κοινοτικής πολιτικής στο εθνικό επίπεδο (Μαραβέγιας και Χρυσομαλλίδης 2011).

11.3.1. Η σημασία της Κοινοτικής δράσης για την ελληνική ερευνητική κοινότητα

Η ελληνική ερευνητική κοινότητα εξαρτάται σε σημαντικό βαθμό από τις δράσεις έρευνας και τεχνολογίας της ΕΕ, αφού δεν υπάρχει εγχώρια εναλλακτική χρηματοδότησης για τους ίδιους μέσω της χρηματοδότησης έργων (project funding). Αντίθετα, αυτές οι δραστηριότητες του ελληνικού κράτους χαρακτηρίζονται από χρονική ασυνέχεια και μη κανονικότητα. Κι όταν όμως υπάρχουν προκηρύξεις –αποκλειστικά στο πλαίσιο των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης- τα προβλήματα και οι καθυστερήσεις είναι σημαντικές, με αποτέλεσμα οι δυνητικοί δικαιούχοι ερευνητές να μην είναι δυνατό να στηριχθούν σε αυτές. Συνεπώς, 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, δηλαδή από το Π.Π.6 και μετά, παρατηρείται κάμψη της δυναμικής της ελληνικής συμμετοχής στις ανταγωνιστικές προκηρύξεις των προγραμμάτων της Επιτροπής, αφού σύμφωνα με αδημοσίευτα στοιχεία της Γενικής Γραμματείας Έρευνας και Τεχνολογίας, οι πόροι που έλαβαν οι Έλληνες ερευνητές από το Π.Π.6 έφτασαν περίπου τα 480 εκατ. €, ενώ στο Π.Π.7 (που ολοκληρώνεται το 2013) το αντίστοιχο ποσό φτάνει τα 350 εκατ. € περίπου. Κι αυτό, ιδίως αν ληφθεί υπόψη ότι με αποκορύφωμα την περίοδο 1998-2002 οι Έλληνες ερευνητές λάμβαναν κατά κεφαλή τα περισσότερα Κοινοτικά κονδύλια στο πλαίσιο του Π.Π.5 (διάγραμμα 11.1.). Η συνέχιση αυτής της τάσης δεν μπορεί να αποκλεισθεί, λόγω του περιεχομένου και του είδους των προκηρύξεων του νέου Π.Π., αλλά και του εντονότερου πλέον ανταγωνισμού, εξαιτίας της διεύρυνσης της ΕΕ και της μείωσης που παρατηρείται στις αντίστοιχες δημόσιες δαπάνες των κρατών μελών.

Διάγραμμα 11.1.: Απολαβές ανά ερευνητή από Π.Π.5 (1998-2002)



Πηγή: Μητσός (2007)

Οι συνεργατικές δράσεις έρευνας και τεχνολογίας καταλάμβαναν το 70% των πόρων του Π.Π.6 και το 64% εκείνων του Π.Π.7. Διαχρονικά, μεταξύ του Π.Π.2 και του Π.Π.5 προκηρυσσόταν σε κάθε Π.Π. μεγαλύτερος αριθμός έργων, ενώ αυξανόταν σταθερά και ο αριθμός των συμμετεχόντων. 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). Πιο συγκεκριμένα, η σταδιακή κάμψη της ελληνικής συμμετοχής τη δεκαετία του '00 είναι αποτέλεσμα της ευρύτερης τάσης που παρατηρείται μετά το Π.Π.5 σε όρους μεγέθους των προκηρύξεων της Ε.Ε. για τα ερευνητικά έργα. Συγκρίνοντας τα έργα του Π.Π.5 και του Π.Π.6 φαίνεται, ότι από τη δεκαετία του '00 προτιμώνται τα μεγαλύτερα έργα από πλευράς συμμετεχόντων (ο μέσος αριθμός συνεργαζόμενων εταιρών ανά έργο διπλασιάστηκε, 12 εταιρείες στο Π.Π.6 έναντι 6 στο Π.Π.5) και προϋπολογισμών (2,7 εκατ. € ανά έργο στο Π.Π.6 έναντι 0,95 εκατ. € στο Π.Π.5). Έτσι, στο Π.Π.6 υπήρξαν 390.000 αιτούντες (έναντι 327.000 στο Π.Π.5) σε 56.000 ερευνητικές προτάσεις (έναντι 60.000 στο Π.Π.5), ενώ οι 74.000 συμμετέχοντες (80.000 στο Π.Π.5) σύναψαν 10.000 συμβόλαια (15.700 στο Π.Π.5) με συνολικό προϋπολογισμό 16,7 δις € (12,8 δις στο Π.Π.5). Η διαφοροποίηση στο μέγεθος των χρηματοδοτημένων έργων από την Επιτροπή αιτιολογείται από την ευρεία χρήση των Ολοκληρωμένων Έργων που αποτέλεσαν το νέο εργαλείο στο Π.Π.6, καλύπτοντας το 40% του συνολικού προϋπολογισμού του Π.Π.6, αν και αφορούσε μόνο στο 7% των συμβολαίων και το 24% των συμμετοχών στο Π.Π.6 (European Commission 2008). Ενόψει της περιόδου 2014-2020 και βάσει της πρότασης της Επιτροπής, η προτίμηση υπέρ των μεγαλύτερων ερευνητικών έργων θα διατηρηθεί και στο νέο πρόγραμμα.

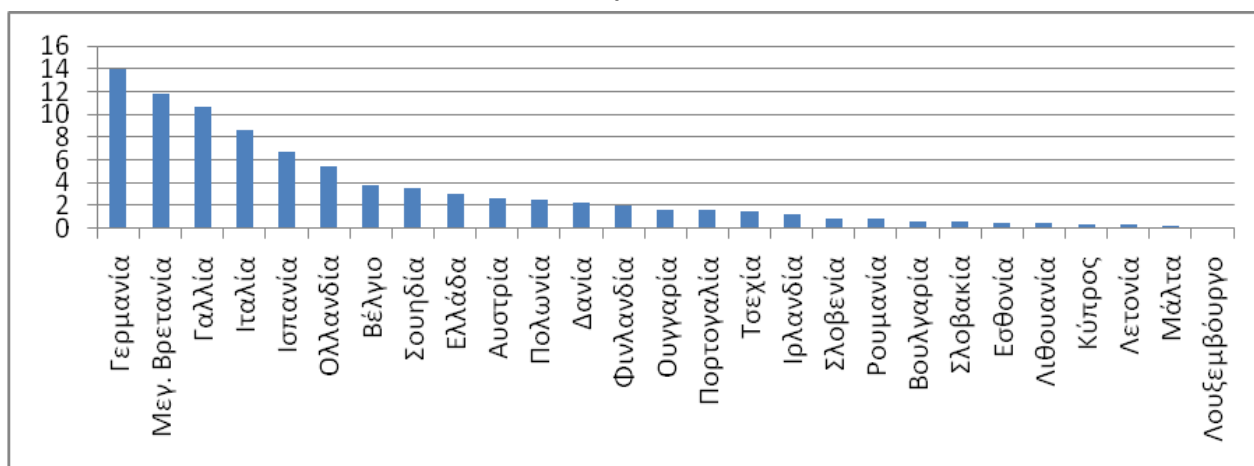
Αυτό ενισχύει την αποδοτικότητα της πολιτικής, όμως λειτουργεί αρνητικά για εκείνα τα κράτη μέλη, των οποίων οι ερευνητικές κοινότητες εξαρτώνται σε σημαντικό βαθμό από τους Κοινοτικούς πόρους, εξαιτίας της προκύπτουσας μικρότερης πρόσβασης στα Κοινοτικά κονδύλια. Στα συγκεκριμένα κράτη-μέλη, αυτή η εξέλιξη μπορεί να οδηγήσει ολόκληρους επιστημονικούς χώρους σε μαρασμό, όσο λείπουν χρηματοδοτικά εργαλεία πέραν της θεσμικής και έμμεσης χρηματοδότησης σε εθνικό επίπεδο.

Ακόμη και στην περίπτωση όμως της σχετικά μειωμένης χρηματοδότησης των Ελλήνων ερευνητών και της περαιτέρω μείωσης της απόδοσης επιστροφής της χώρας, αυτή θα εξακολουθήσει να είναι θετική⁶⁹. Ο λόγος για αυτό είναι, ότι οι Έλληνες ερευνητές συμμετέχουν στο Π.Π.7 στο 4,4% επί του συνόλου των Κοινοτικών έργων έρευνας και τεχνολογίας, επίδοση που είναι σημαντικά υψηλότερη από το αντίστοιχο μερίδιο του πληθυσμού επί του συνολικού πληθυσμού της Ε.Ε.-27, αλλά και της ελληνικής ερευνητικής κοινότητας επί του συνόλου των Ευρωπαϊκών ερευνητών των κρατών μελών της ΕΕ-27. Η επίδοση αυτή κατατάσσει την Ελλάδα μέχρι στιγμής στο Π.Π.7 στην 9η θέση ως προς τον αριθμό των συμμετεχόντων ερευνητών σε Κοινοτικά έργα έρευνας και τεχνολογίας

⁶⁹ Σε όρους ισοζυγίου, εισροές στη χώρα από τον Κοινοτικό προϋπολογισμό μείον συνεισφορά στον Κοινοτικό προϋπολογισμό.

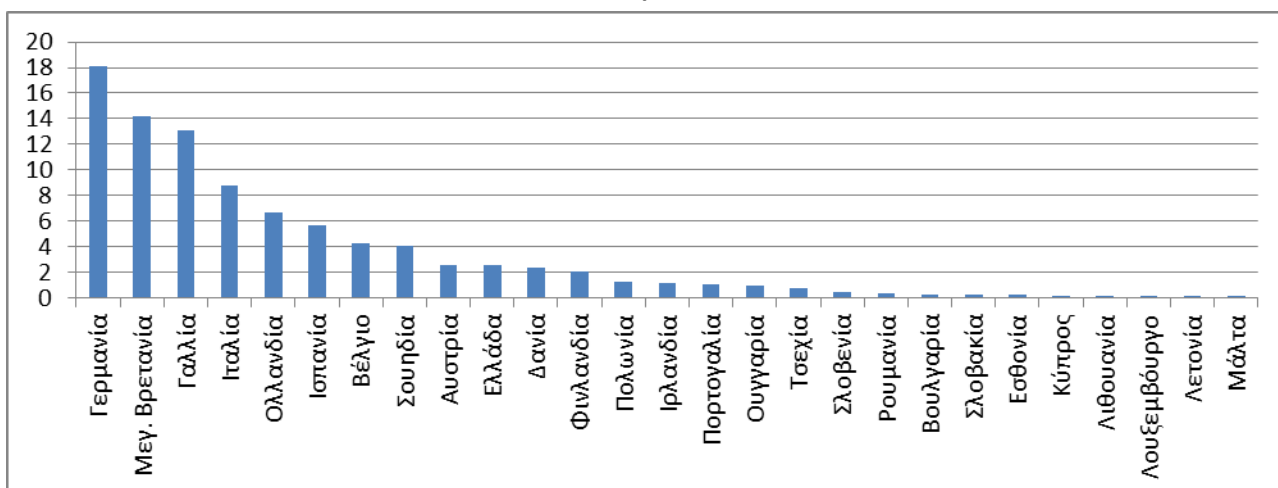
(διάγραμμα 2) και στη 10η ως προς το μερίδιο που λαμβάνουν οι Έλληνες ερευνητές επί του προϋπολογισμού των Κοινοτικών έργων (διάγραμμα 3), με τα στοιχεία να επαναλαμβάνονται περίπου και στο Π.Π.7, σύμφωνα με αδημοσίευτα στοιχεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, γεγονός που υποδηλώνει, ότι οι ερευνητές αποδίδουν ιδιαίτερη σημασία στις Κοινοτικές προκηρύξεις και έχουν σχετικά επιτυχή παρουσία σε αυτές (European Commission 2011ζ).

Διάγραμμα 11.2.: Ποσοστά συμμετοχής στο ΠΠ6 ανά κράτος μέλος (% επί του συνόλου)



Πηγή: European Commission (2008)

Διάγραμμα 11.3: Ποσοστά χρηματοδότησης από το ΠΠ6 ανά κράτος μέλος (% επί του συνόλου)



Πηγή: European Commission (2008)

Ένα κρίσιμο στοιχείο που συνδέεται με τη συμμετοχή των Ελλήνων ερευνητών στις ανταγωνιστικές προκηρύξεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής είναι η δυνατότητα καταβολής του μεριδίου για τη συμμετοχή κάθε συνεργαζόμενου φορέα στην υλοποίηση των έργων. Πάγια επιλογή της Πολιτείας ήταν να καλύπτει την ίδια συμμετοχή των ελληνικών δημόσιων ερευνητικών φορέων που συμμετείχαν σε Κοινοτικά έργα με δημόσιους πόρους και, πιο συγκεκριμένα, με κονδύλια από το Πρόγραμμα Δημόσιων Επενδύσεων. Ο λόγος για αυτό ήταν η ενίσχυση των

δημόσιων ιδρυμάτων για την πραγματοποίηση επιστημονικά άριστης έρευνας και η απρόσκοπτη συμμετοχή τους σε Κοινοτικές προκηρύξεις, χωρίς την ανάλυση των ιδίων πόρων τους. Στην τρέχουσα δημοσιονομική συγκυρία όμως και με δεδομένη τη στενότητα που εμφανίζει τα τελευταία χρόνια το Πρόγραμμα Δημόσιων Επενδύσεων (Π.Δ.Ε.), υπάρχει η περίπτωση της οικονομικής ασυνέπειας της ελληνικής πλευράς κατά τη συμμετοχή στα Κοινοτικά έργα, ενδεχόμενο που θα συμπιέσει τα αποθεματικά των ιδρυμάτων και ενδέχεται να θέσει σε κίνδυνο τη συμμετοχή των Ελλήνων ερευνητών στα ευρωπαϊκά προγράμματα, ακόμη κι αν έχει αξιολογηθεί και εγκριθεί η πρότασή τους. Το στοιχείο αυτό είναι ιδιαίτερης σημασίας, προκειμένου να μην δυσχεραθεί η ελληνική συμμετοχή στο Πρόγραμμα «Ορίζοντας 2020» για λόγους διαχειριστικούς, που δεν σχετίζονται με την επιστημονική και την τεχνολογική αριστεία.

Ως προς την κατανομή της συμμετοχής και της χρηματοδότησης ανά είδος συμμετέχοντα στα Κοινοτικά έργα (επιχειρήσεις, πανεπιστήμια, ερευνητικά κέντρα) αυτή παρουσιάζεται σχετικά ισορροπημένη μεταξύ τους, με τα μερίδια των πανεπιστημίων και των ερευνητικών κέντρων να παραμένουν σχετικά ενισχυμένα, γεγονός που εξυπηρετεί την Ελλάδα, καθώς οι δύο αυτοί δρώντες του ελληνικού συστήματος καινοτομίας αποτελούν τους βασικούς παραγωγούς γνώσης στη χώρα. Παράλληλα, φαίνεται να βελτιώνεται η συμμετοχή των μικρομεσαίων επιχειρήσεων στα Κοινοτικά έργα, γεγονός που από μόνο του δεν αποτελεί σημαντική εξέλιξη για την Ελλάδα, αφού η συντριπτική πλειοψηφία των ευρωπαϊκών επιχειρήσεων (σε ποσοστό άνω του 90%) χαρακτηρίζονται ως τέτοιες.

11.3.2. Πιθανές επιδράσεις των προτάσεων της Επιτροπής για την Ελλάδα

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. Από την άλλη όμως, 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.

Η μέχρι σήμερα εμπειρία της Επιτροπής έχει καταδείξει την ύπαρξη πληθώρας εργαλείων εφαρμογής ανά κατηγορία προκηρύξεων, ενώ η ίδια η Επιτροπή κρίνει ως αναγκαία την απλοποίηση του συστήματος εφαρμογής, καθώς και την εξέταση των υπάρχοντων μέσων πριν την θέσπιση νέων. Αυτές οι εξελίξεις είναι ιδιαίτερα σημαντικές και η ελληνική πλευρά πρέπει να στηρίζει σταθερά πρωτοβουλίες για την απλοποίηση και την –κατά το δυνατό– ομογενοποίηση των προβλεπόμενων διαδικασιών. Είναι σημαντικό οι «βαριές» διοικητικές διαδικασίες και οι προϋποθέσεις να μην αποτελούν εμπόδιο για τη συμμετοχή των (ελληνικών) επιχειρήσεων και ιδιαίτερα των νέων καινοτόμων μικρομεσαίων επιχειρήσεων έντασης υψηλής τεχνολογίας που μπορούν να προσδώσουν μια νέα παραγωγική και αναπτυξιακή διάρθρωση στη χώρα.

Η δυνατότητα αποδοχής συμβολαίων για δημόσιες προμήθειες στο πλαίσιο του Προγράμματος «Ορίζοντας 2020» εμφανίζει ενδιαφέρον για την ελληνική περίπτωση, λόγω του ειδικού βάρους του Δημοσίου στην οικονομία, της ανάγκης ψηφιακού εκσυγχρονισμού της Δημόσιας Διοίκησης με νέες καινοτόμες υπηρεσίες, οι οποίες δεν έχουν ακόμη εδραιωθεί εμπορικά, και των τρεχουσών δημοσιονομικών συνθηκών, καθώς το ελληνικό Δημόσιο δεν είναι σε θέση να χρηματοδοτήσει αυτόνομα τέτοιες δραστηριότητες.

Σύμφωνα με την Επιτροπή, στόχος είναι και η ανακοπή της τάσης της φυγής ανθρώπινου κεφαλαίου («διαρροή εγκεφάλων» - brain drain) από την Ευρώπη (European Commission 2011στ). Για την Ελλάδα μια τέτοια προοπτική έχει διττή σημασία αλλά πιθανότατα μια μόνο συνέπεια: **Πρώτον**, λόγω της οικονομικής ύφεσης ο κίνδυνος φυγής αξιόλογου ανθρώπινου (ιδιαίτερα ερευνητικού) δυναμικού από τη χώρα είναι αυξημένος. Λαμβάνοντας υπόψη το σχετικά μικρό βαθμό ελκυστικότητας των ελληνικών φορέων έρευνας (πανεπιστήμια και ερευνητικά κέντρα) είναι πιθανή η περαιτέρω ενίσχυση των τάσεων φυγής του υπάρχοντος δυναμικού της χώρας. Η αντίθετη περίπτωση θα μπορούσε να αναμένεται εάν η ζήτηση για διενέργεια έρευνας στην Ελλάδα ήταν μεγαλύτερη (πχ από Έλληνες ερευνητές που βρίσκονται ήδη στο εξωτερικό) από την τάση φυγής, όμως η σχετικά μέτρια ελκυστικότητα των ελληνικών ιδρυμάτων επιδεινώνεται περαιτέρω από τη δυσχερή οικονομική συγκυρία, καθιστώντας τη χώρα ακόμη λιγότερο ελκυστική ακόμη και για τους Έλληνες του εξωτερικού. **Δεύτερον**, οι Έλληνες ερευνητές έχουν ποσοστά επιτυχίας κάτω του Κοινοτικού μέσου όρου στις προκηρύξεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου Έρευνας, με συνέπεια να μην είναι δυνατό να ανακοπεί η τάση φυγής από τη χώρα για εκείνους τους ερευνητές που θα ήταν διατεθειμένοι να πραγματοποιήσουν την έρευνά τους στο πλαίσιο των έργων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου Έρευνας σε ελληνικά ιδρύματα. Συνεπώς, αναμένεται ότι το όφελος από την εισροή Κοινοτικών πόρων στη χώρα θα είναι περιορισμένο από τέτοιου είδους προκηρύξεις.

Τα είδη των προτεινόμενων εργαλείων χρηματοδότησης δεν εμφανίζουν ιδιαίτερες διαφορές σε σχέση με το παρελθόν, όμως η ελληνική πλευρά θα πρέπει να επιτύχει την έγκαιρη κινητοποίηση της ερευνητικής κοινότητας για τις δράσεις που προϋποθέτουν τη συμμετοχή της από την αρχή, όπως τα προγράμματα για τις Στρατηγικές Ευρωπαϊκές Τεχνολογίες Ενέργειας, στα οποία θα αφιερωθούν 1,1 δις € από το σύνολο των 4 δις € για την πρόσβαση στη χρηματοδότηση υψηλού κινδύνου (μέρος του προγράμματος «Βιομηχανική πρωτοπορία»). Βάσει της εμπειρίας από το Π.Π.7 κάτι τέτοιο δεν φαίνεται πολύ πιθανό, καθώς τέτοιου είδους δραστηριότητες ευνοούν τις ερευνητικές ομάδες με μεγάλη ερευνητική παράδοση –κυρίως από τα μεγάλα κράτη μέλη- που αποτελούν νησίδες αριστείας, ενώ λειτουργούν σχετικά σωρευτικά, στη βάση δηλαδή πετυχημένων προηγούμενων συνεργασιών τους. Με άλλα λόγια, είναι σχετικά πιο δύσκολο για τις ερευνητικές ομάδες που δεν συμμετέχουν ήδη ή δεν συνεργάζονται με τα συγκεκριμένα δίκτυα να τις ανταγωνιστούν ή να γίνουν εκ των υστέρων συνεργαζόμενο μέλος τους. Η Επιτροπή δηλώνει ρητά ότι θα αυξήσει το μερίδιο τέτοιου είδους δραστηριοτήτων επί του συνόλου των δράσεων του Προγράμματος «Ορίζοντας 2020», εξέλιξη που προβλέπουμε ότι θα επιδεινώσει την ελληνική συμμετοχή στα Κοινοτικά έργα έρευνας και τεχνολογίας.

Στο πλαίσιο της εφαρμογής των εργαλείων αυτών και της διαχείρισης των αντίστοιχων έργων, μια επιπλέον δυσκολία για την Ελλάδα προκύπτει από το γεγονός ότι η δέσμευση για τη χρηματοδοτική συνεισφορά στο έργο κατά τη συνεργασία δημόσιου και ιδιωτικού τομέα και η τήρησή της είναι απαραίτητες για τη συμμετοχή ενός κράτους-μέλους. Κάτι τέτοιο όμως παραμένει δημοσιονομικά επίφοβο για το ελληνικό Δημόσιο εντός της τρέχουσας οικονομικής συγκυρίας.

Στο σημείο αυτό θα αναλύσουμε συγκεκριμένες Κοινοτικές δράσεις έρευνας και τεχνολογίας, τις σχετικές προτάσεις της Επιτροπής για τη νέα προγραμματική περίοδο και τις συνέπειες που θα έχουν οι τελευταίες για την Ελλάδα. Έτσι, η επίδραση των Κοινοτικών ερευνητικών έργων στην κινητικότητα και την κατάρτιση των ερευνητών και των νέων επιστημόνων ήταν σημαντική, ενώ παρατηρείται και η τάση δημιουργίας μακροχρόνιων ερευνητικών συνεργασιών, γεγονός που ισχυροποιεί τους δεσμούς τους με την «εγχώρια» επιστημονική κοινότητα. Με αυτό τον τρόπο αντιμετωπίζεται ο κίνδυνος της παροδικότητας των συνεργασιών μόνο για το χρονικό διάστημα που υλοποιείται ένα πρόγραμμα. Η δραστηριότητα αυτή είναι ιδιαίτερα σημαντική για την Ευρώπη που αντιμετωπίζει φαινόμενα διαρροής εξειδικευμένου κι άριστα καταρτισμένου ανθρώπινου δυναμικού. Για την περίπτωση της Ελλάδας, η δυνατότητα παραμονής ή προσέλκυσης ερευνητικού δυναμικού θα πρέπει να αποτελεί προτεραιότητα –ιδίως υπό τις τρέχουσες συνθήκες της οικονομικής ύφεσης- και συνεπώς η χώρα είναι χρήσιμο να στηρίζει τέτοιου είδους δράσεις σε εθνικό και Κοινοτικό επίπεδο.

Στο πλαίσιο της θεματικής «Άριστη επιστήμη», η αύξηση των πόρων για τις προκηρύξεις τύπου Ευρωπαϊκού Συμβουλίου Έρευνας (13 δις €) θα έχει αρνητική επίπτωση στην ελληνική συμμετοχή στα έργα του προγράμματος «Ορίζοντας 2020», κρίνοντας από τη μέχρι σήμερα μέτρια ελληνική επίδοση σε αντίστοιχες δράσεις. Έτσι, υπάρχει ο κίνδυνος, η αναδιάρθρωση των κονδυλίων του Προγράμματος «Ορίζοντας 2020» υπέρ του Ε.Σ.Ε. να είναι εις βάρος των προοπτικών της ελληνικής συμμετοχής και των αντίστοιχων ωφελειών για τη χώρα.

Όσον αφορά στη δράση «Μελλοντικές και ανερχόμενες τεχνολογίες» του πυλώνα «Άριστη επιστήμη» και παρά το μικρό σχετικά χρηματοδοτικό της ύψος (3,1 δις €) θα μπορούσε ίσως να κινητοποιήσει νέους επιστήμονες και επιχειρηματικές πρωτοβουλίες με σχετικά υψηλό ρίσκο, αλλά και δυνητικά πολύ υψηλές αποδόσεις και οφέλη. Τέτοιες πρωτοβουλίες εμφανίζουν ένα σχετικό δυναμισμό στην ελληνική αγορά και ο στόχος της συγκεκριμένης δράσης, δηλαδή η στήριξη τέτοιων δραστηριοτήτων με μια από-τα-κάτω προσέγγιση, που ανταποκρίνεται στη ζήτηση του ερευνητικού και επιχειρηματικού κόσμου, χωρίς την ύπαρξη προεπιλεγμένων επιστημονικών θεματικών προτεραιοτήτων και τεχνολογικών χώρων, μπορεί να αποφέρει ωφέλειες για τους νέους Έλληνες ερευνητές, ως εν δυνάμει επιχειρηματίες. Από τη στιγμή που επιτρέπονται οι συνεργασίες μεταξύ διαφορετικών οργανισμών, αναμένεται να σημειωθεί ελληνική συμμετοχή μέσω εκείνων των φορέων που αποτελούν τις νησίδες αριστείας του ελληνικού συστήματος έρευνας.

Από την άλλη, η Ελλάδα βρίσκεται ερευνητικά (πλην της Αττικής, της Κεντρικής Μακεδονίας και της Κρήτης) στην περιφέρεια της ΕΕ. Έτσι, αποκτά ιδιαίτερη αρνητική σημασία για την Ελλάδα η μειωμένη αναφορά της Επιτροπής στις πρωτοβουλίες για την κάλυψη του χάσματος μεταξύ των περιφερειών της ΕΕ

αναφορικά με την έρευνα και την καινοτομία στο πλαίσιο της συγκεκριμένης πολιτικής της ΕΕ. Δεν προτείνεται να υλοποιηθούν ιδιαίτερες δράσεις με στόχο τη στήριξη και των λιγότερο ανεπτυγμένων ευρωπαϊκών περιφερειών, οι οποίες εμφανίζουν όμως σημεία δυναμισμού και πιθανότητας ερευνητικής ανάπτυξης, παρά μόνο οι «έδρες ΕΧΕ (Ευρωπαϊκού Χώρου Έρευνας)», η σύνδεσή τους με τα υπάρχοντα κέντρα αριστείας και η διευκόλυνση της πρόσβασης σε υπάρχοντα άριστα επιστημονικά δίκτυα, επίσης στο πλαίσιο της «Άριστης επιστήμης». Αντίθετα, η Επιτροπή επιλέγει οι δράσεις αυτού του είδους και χαρακτήρα να αφορούν μόνο στο πλαίσιο της πολιτικής για τη συνοχή (που δεν αναλύεται σε αυτό το μέρος της μελέτης), διαχωρίζοντάς τες κατά απόλυτο τρόπο από την Κοινωνική πολιτική για την έρευνα, την τεχνολογία και την καινοτομία.

Στο πλαίσιο του άξονα «Βιομηχανική πρωτοπορία», αποδίδεται ιδιαίτερη έμφαση στις μικρομεσαίες επιχειρήσεις με την πρόταση για ύπαρξη ενός αυτόνομου μηχανισμού χρηματοδότησής τους για δράσεις έρευνας και τεχνολογίας –ύψους 3,5 δις € περίπου- είτε για τη δανειοδότηση των μικρομεσαίων επιχειρήσεων (με το εργαλείο debt facility) και για τη χρηματοδότηση του κεφαλαίου τους (equity facility). Φυσικά, μια τέτοια δράση είναι βέβαιο ότι θα προσελκύσει το ενδιαφέρον πολλών ευρωπαϊκών μικρομεσαίων επιχειρήσεων έντασης υψηλής τεχνολογίας, γεγονός που καθιστά αβέβαιο το βαθμό που θα καταφέρουν ελληνικές επιχειρήσεις να αξιοποιήσουν το εν λόγω χρηματοδοτικό πλαίσιο. Κι αυτό διότι ναι μεν είναι θετικό ότι η έμφαση δίνεται σε δράσεις που εξυπηρετούν τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις, αφού τόσο σε ευρωπαϊκό, όσο και σε εθνικό επίπεδο (στην Ελλάδα) αποτελούν την παραγωγική «ραχοκοκαλιά» της οικονομίας, όμως στο υπερεθνικό επίπεδο ο ανταγωνισμός προβλέπεται να είναι εξαιρετικά μεγάλος, με συνέπεια να είναι αβέβαιο για το αν οι ελληνικές μικρομεσαίες επιχειρήσεις θα είναι σε θέση να αξιοποιήσουν αυτή τη δυνατότητα.

Παρά το ότι η τεχνολογική εξέλιξη στη χώρα εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την εισαγωγή τεχνολογίας και τεχνογνωσίας και το δεδομένο της μικρής μετατροπής ερευνητικών δραστηριοτήτων και αποτελεσμάτων σε καινοτομίες και εμπορικά και παραγωγικά αξιοποιήσιμα προϊόντα και υπηρεσίες, η ύπαρξη περισσότερων και συχνότερων συνδέσεων των ερευνητικών κέντρων και των ΑΕΙ –ως οι βασικοί παραγωγοί νέας γνώσης στη χώρα- με τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις –ως οι βασικοί παραγωγοί προϊόντων και υπηρεσιών- θα μπορούσε να βελτιώσει την ανταγωνιστικότητα και την καινοτομικότητα της εθνικής παραγωγής. Παρόλα αυτά, θα μπορούσαν να υπάρχουν ενδιαφέρουσες προεκτάσεις για την ελληνική παραγωγική διάρθρωση, αν συνδυαστεί με το γεγονός, ότι «η διεθνής εξειδίκευση της χώρας και η εξαγωγική της διάρθρωση εμφανίζουν μια αργή, αλλά υπαρκτή ενίσχυση των δυο ομάδων υψηλότερης τεχνολογικής έντασης (προϊόντα ‘μέσης προς υψηλή’ τεχνολογία και ‘υψηλής’ τεχνολογίας). Διαπιστώθηκε επίσης ότι οι δείκτες ανταγωνιστικότητας των δυο αυτών ομάδων παρουσιάζουν μια βελτίωση» (Γιαννίτσης κ.α. 2009: 165).

Ως προς τις προτεινόμενες θεματικές προτεραιότητες, η ελληνική πλευρά μπορεί να επωφεληθεί από μέρος εκείνων που προτείνονται από την Επιτροπή στο πλαίσιο του Προγράμματος «Ορίζοντας 2020». Ενδεικτικά, αναμένεται η ανταγωνιστική παρουσία των Ελλήνων ερευνητών στις τεχνολογίες πληροφορικής και επικοινωνιών του άξονα «Βιομηχανική πρωτοπορία», όπου από τη δεκαετία του '90 οι Έλληνες ερευνητές πετυχαίνουν υψηλά ποσοστά συμμετοχής και

χρηματοδότησης. Στο πλαίσιο του άξονα «Αντιμετώπιση των προκλήσεων της κοινωνίας», θεματικές όπου είναι πιθανή η επιτυχής παρουσία των Ελλήνων ερευνητών είναι η «Ασφάλεια Τροφίμων, βιώσιμη γεωργία, θαλάσσια έρευνα και βιο-οικονομία», ιδιαίτερα στον υπο-τομέα που αφορά στη δυναμική των θαλάσσιων πόρων («Unlocking the Potential of Aquatic Living Resources»), λόγω της σχετικής εξειδίκευσης της χώρας στον τομέα της θαλάσσιας έρευνας και της αλιείας (ιχθυοκαλλιέργειες κλπ.), «Ασφαλής, καθαρή και αποδοτική ενέργεια», ιδιαίτερα στον υπο-τομέα που αφορά στα εναλλακτικά καύσιμα και τις κινητές πηγές ενέργειας, ως απόρροια σχετικών ερευνών που έχουν γίνει ήδη από ελληνικές ερευνητικές ομάδες ή η εξέλιξη έργων με συναφές περιεχόμενο που έχουν να κάνουν με την ενεργειακή αυτάρκεια των νησιών και, συνεπώς, η Ελλάδα πρέπει να στηρίξει την πρόταση τα Επιτροπής για αυτές τις θεματικές προτεραιότητες. Από την άλλη, η έμφαση στη δράση για το περιβάλλον και την επάρκεια των πόρων είναι δυνατό να συνδυαστεί με τη δηλωμένη προτεραιότητα της χώρας στον τομέα της «πράσινης ανάπτυξης» και την εκμετάλλευση των φυσικών πόρων της ,που συνδυάζονται άμεσα με τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας.

Επίσης, η Ελλάδα μπορεί να επωφεληθεί από την έρευνα που θα αφορά στις κοινωνικές και τις ανθρωπιστικές επιστήμες, που σύμφωνα με την πρόταση της Επιτροπής έχει ενσωματωθεί στον υποτομέα «Ασφαλείς, καινοτομικές κοινωνίες χωρίς αποκλεισμούς» του πυλώνα «Αντιμετώπιση των προκλήσεων της κοινωνίας». Σε αυτό το πλαίσιο, η ελληνική πλευρά μπορεί να προτείνει την περαιτέρω ενίσχυση αυτής της θεματικής για τη μελέτη αυτής καθεαυτής της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης και της παγκόσμιας οικονομικής διακυβέρνησης (πχ ο ρόλος των διεθνών οίκων αξιολόγησης και τα απαραίτητα βήματα και οι συνέπειες από τη δημιουργία ενός τέτοιου ευρωπαϊκού οργάνου), με αφορμή την παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση, την ελληνική δημοσιονομική κρίση και τις συνέπειες για το κοινό νόμισμα και το ευρωπαϊκό οικοδόμημα.

Πέραν αυτών, η Ελλάδα δεν έχει ιδιαίτερη ερευνητική παράδοση σε κάποιους από τους χώρους που προτείνει η Επιτροπή, γεγονός που δυσχεραίνει την έκφραση συγκεκριμένης ελληνικής θέσης επί των προτάσεων, ιδίως κατόπιν της ανυπαρξίας εθνικών θεματικών και επιστημονικών προτεραιοτήτων στην ασκούμενη ερευνητική πολιτική της χώρας. Το Υπουργείο Παιδείας προχώρησε την άνοιξη του 2011 στην ανακοίνωση μιας πιο στοχευμένης στρατηγικής για την έρευνα και την τεχνολογία, η οποία προσδιορίζει τις θεματικές προτεραιότητες της εθνικής πολιτικής. Σύμφωνα με αυτή, ως εθνικές προτεραιότητες επιλέγονται οι τομείς: 1) Υλικά και Χημικά, 2) Αγροβιοτεχνολογία και Τρόφιμα, 3) Πληροφορική, Επικοινωνίες και Υπηρεσίες έντασης γνώσης, 4) Υγεία και Βιοϊατρική και 5) Ενέργεια και Περιβάλλον, όπως προέκυψαν κατόπιν επεξεργασίας μελετών και διαβούλευσης με μέλη της ακαδημαϊκής κοινότητας, του επιχειρηματικού κόσμου, της Βουλής, καθώς και το Εθνικό Συμβούλιο Έρευνας και Τεχνολογίας (Υ.Π.Δ.Β.Μ.Θ. 2011). Από τις πέντε αυτές εθνικές προτεραιότητες, τα ζητήματα της αγροβιοτεχνολογίας και των τροφίμων, της πληροφορικής και των επικοινωνιών, της υγείας και της ενέργειας-περιβάλλοντος, δηλαδή οι 4 από τις 5 προτεραιότητες αναφέρονται ακριβώς και στην πρόταση της Επιτροπής, είτε στο τμήμα «Βιομηχανική πρωτοπορία» είτε σε εκείνο για τις «Προκλήσεις που αντιμετωπίζει η κοινωνία». Αν και απομένει να φανεί η περαιτέρω εξειδίκευση των τομέων αυτών τόσο από ελληνικής όσο κι από Κοινοτικής, κυρίως, πλευράς, το γεγονός ότι από τις 5 εθνικές προτεραιότητες, οι 4

συναντώνται και στην πρόταση της Επιτροπής είναι καταρχήν θετικό. Παρόλα αυτά, οι εθνικές προτεραιότητες δεν είναι καθόλου σπάνιες και εξειδικευμένες στο βαθμό εκείνο που θα ήταν δύσκολο να συναντηθούν ως προτεραιότητες άλλων χωρών ή της ΕΕ.

Τέλος, οι Έλληνες ερευνητές και φορείς συμμετέχουν στο πλαίσιο των Κοινοτικών έργων σε διεθνή δίκτυα, συνεργαζόμενοι με συναδέλφους τους εκτός ΕΕ και, συνεπώς, οι διεθνείς (εκτός ΕΕ) ερευνητικές συνεργασίες δεν επιφέρουν υποχρεωτικά μείωση της ελληνικής συμμετοχής. Παρόλα αυτά, η πρόταση της Επιτροπής για αύξηση των διεθνών συνεργασιών μεταξύ της ΕΕ και τρίτων χωρών μπορεί να έχει αρνητικές συνέπειες για τη συμμετοχή των Ελλήνων επιστημόνων στα Κοινοτικά έργα, καθώς αυξάνεται ο ανταγωνισμός μεταξύ των υποψηφίων δικαιούχων. Ο κίνδυνος αυτός αυξάνεται εάν η Ελλάδα πρέπει να ανταγωνιστεί άλλα κράτη με μακρά ερευνητική παράδοση ως χώρου προσέλκυσης επενδύσεων και υλοποίησης ερευνητικών έργων με συμμετοχή επιστημόνων από όλο τον κόσμο. Πράγματι, η κάμψη της ελληνικής συμμετοχής και χρηματοδότησης από τα Κοινοτικά προγράμματα στο Π.Π.6 και το Π.Π.7 οφείλεται και στην αύξηση των δυνητικών δικαιούχων-συμμετεχόντων στα Π.Π., αφού πέρα από την αύξηση των κρατών μελών μετά τις τελευταίες διευρύνσεις της ΕΕ, έχει αυξηθεί και η συμμετοχή κρατών εκτός ΕΕ. Το φαινόμενο αυτό συνδέεται άμεσα με την προσπάθεια να καταστεί η Ευρώπη παγκόσμια ελκυστική για την πραγματοποίηση ερευνητικών έργων και να προσελκύσει διεθνώς καταξιωμένους επιστήμονες.

11.4. Προτάσεις θέσεων

Ο Κοινοτικός προϋπολογισμός μπορεί να συνεισφέρει, σε συνδυασμό με τη δημόσια και την ιδιωτική χρηματοδότηση σε εθνικό επίπεδο, στην επίτευξη των ευρύτερων στόχων που έχουν τεθεί ως προς την απασχόληση, την ανάπτυξη, και την ανταγωνιστικότητα, ενισχύοντας την ερευνητική και καινοτομική επίδοση της Ευρώπης. Παρόλο που τα αποτελέσματα των ερευνητικών δράσεων της ΕΕ δεν είναι ευδιάκριτα για την ευρύτερη κοινωνία -στη βάση των στόχων που είχαν τεθεί από το 2000- προτείνουμε η θέση της Ελλάδας να βρίσκεται σε συμφωνία με την πρόταση της Επιτροπής, υπερθεματίζοντας την αύξηση της έντασης και της προσπάθειας των Κοινοτικών δράσεων Έρευνας-Τεχνολογίας-καινοτομίας, κυρίως σε εκείνα τα έργα που μπορούν να αποδώσουν υψηλή ευρωπαϊκή προστιθέμενη αξία και ικανοποιούν το κριτήριο της επιστημονικής αριστείας.

Πιο συγκεκριμένα, προτείνουμε τη στήριξη των πρωτοβουλιών για την απλοποίηση και την ομογενοποίηση των προβλεπόμενων διαδικασιών, διότι οι «βαριές» διοικητικές διαδικασίες και οι προϋποθέσεις δεν πρέπει να εμποδίζουν τη συμμετοχή των ελληνικών φορέων, ιδίως των νέων καινοτόμων μικρομεσαίων επιχειρήσεων έντασης υψηλής τεχνολογίας που μπορούν με την κατάλληλη αρχική στήριξη να μεταβάλουν θετικά την παραγωγική και αναπτυξιακή διάρθρωση.

Τα υπάρχοντα στοιχεία δείχνουν τη σχετική πτώση που παρατηρείται αναφορικά με τη συμμετοχή των Ελλήνων ερευνητών και τη χρηματοδότηση που λαμβάνουν από τα Κοινοτικά έργα. Οι προτάσεις της Επιτροπής ενόψει της νέας προγραμματικής περιόδου διατηρούν ουσιαστικά τα στοιχεία εκείνα που ευθύνονται –εν μέρει- για τη μειωμένη συμμετοχή των Ελλήνων ερευνητών και, συνεπώς, αναμένεται η διατήρηση των φθινουσών επιδόσεων σε σχέση με τις αντίστοιχες της δεκαετίας

του '90. Ο προσανατολισμός της Κοινοτικής δράσης, από την άλλη, επιδιώκει η πολιτική και οι ακολουθούμενες δράσεις να οδηγούν στην αποδοτικότερη χρησιμοποίηση των Κοινοτικών κονδυλίων και στην επίτευξη της μεγαλύτερης δυνατής ευρωπαϊκής προστιθέμενης αξίας. Για να μειωθεί σχετικά η εξάρτηση της ελληνικής επιστημονικής κοινότητας από τις εξελίξεις στο Κοινοτικό επίπεδο –χωρίς αυτό βέβαια να συνεπάγεται την ενίσχυση της εσωστρέφειας του ερευνητικού ιστού- η χώρα θα πρέπει να θεσμοθετήσει και, κυρίως, να εφαρμόσει ένα σταθερό χρηματοδοτικό πρόγραμμα έρευνας και τεχνολογίας, το οποίο θα απευθύνεται στην ελληνική –κι όχι μόνο- ερευνητική κοινότητα, καθώς οι επενδύσεις αυτές αναθερμαίνουν μακροπρόθεσμα την ανάπτυξη που τόσο χρειάζεται σήμερα η ελληνική οικονομία και μειώνεται η χρηματοδότηση των ελληνικών ερευνητικών ομάδων από τους Κοινοτικούς πόρους.

Η αύξηση –ακόμη και η διατήρηση στα παλαιότερα μεγέθη- της εθνικής δημόσιας και ιδιωτικής δαπάνης για έρευνα και τεχνολογία είναι ιδιαίτερα αμφίβολη. Όπως αναφέρθηκε και παραπάνω, από το Π.Π.6 και μετά δόθηκε μεγαλύτερη έμφαση στο μέγεθος των χρηματοδοτούμενων έργων, δίνοντας ιδιαίτερη βαρύτητα στην επίτευξη κρίσιμης μάζας σε ευρωπαϊκό επίπεδο, με αποτέλεσμα να χρηματοδοτηθούν λιγότερα, αλλά μεγαλύτερα έργα σε σχέση με το Π.Π.5. Ιδίως στις υφιστάμενες οικονομικές συνθήκες, η σταθερή πρόταση της χώρας θα πρέπει να είναι υπέρ της προκήρυξης μικρότερων και περισσότερων ερευνητικών έργων από πλευράς της Επιτροπής.

Οι συνέπειες για την ελληνική συμμετοχή από τις προτάσεις της Επιτροπής ενδέχεται να μην είναι ευνοϊκές και στη βάση των προτεινόμενων χρηματοδοτικών εργαλείων. Κι αυτό, διότι η ελληνική συμμετοχή εξυπηρετείται -βάσει των στοιχείων από τα παλαιότερα Π.Π.- από την ύπαρξη λιγότερο προδιαγεγραμμένων και περισσότερο ανοικτών προκηρύξεων, με στόχο τη χρηματοδότηση και μικρότερων έργων⁷⁰ και συμπράξεων. Σε αυτό το πλαίσιο δεν κρίνεται ως θετική εξέλιξη η αύξηση των δράσεων κι έργων που προϋποθέτουν την εκ των προτέρων συμμετοχή των εμπλεκόμενων φορέων, όπως είναι οι συνεργασίες δημόσιου ιδιωτικού τομέα (JTIs) και οι συνεργασίες μεταξύ δημόσιων φορέων (ERAnets). Η ελληνική επιστημονική κοινότητα συμμετέχει ευκολότερα στις προκηρύξεις συγκεκριμένων έργων της ΕΕ και στην υλοποίησή τους μέσω συνεργασιών, παρά στις από-τα-κάτω οριζόμενες δραστηριότητες που στοχεύουν στην επίτευξη της επιστημονικής αριστείας, λόγω της έλλειψης αντίστοιχων εθνικών στόχων και προτεραιοτήτων εξειδίκευσης των δράσεων. Από ελληνικής πλευράς προτείνουμε να προβληθεί η ανάγκη προκήρυξης περισσότερων έργων «τύπου Ειδικού Προγράμματος Συνεργασία (Π.Π.7)» με προκαθορισμένο αντικείμενο και ανοιχτή ανταγωνιστική διαδικασία ανάθεσης και να επιδιωχθεί η μείωση της σημασίας και του ύψους χρηματοδότησης δράσεων τύπου ERAnet και JTIs. Στο πλαίσιο της πρότασης της Επιτροπής για το Πρόγραμμα «Ορίζοντας 2020», αυτό σημαίνει την προτίμηση της ελληνικής ερευνητικής κοινότητας για τις προκηρύξεις –και τον τρόπο που αυτές θα είναι οργανωμένες- του άξονα «Αντιμετώπιση των προκλήσεων της κοινωνίας» και,

⁷⁰ Τέτοιου είδους δράσεις δεν κρίνονται απαραίτητες για χώρες με αντίστοιχες εθνικές δράσεις και μέτρα, όμως στην περίπτωση της Ελλάδας, η έλλειψη τέτοιων μέτρων καθιστά τις συναφείς Κοινοτικές δράσεις υποκατάστατο (αν και θα έπρεπε να είναι συμπληρωματικές) της ανεπαρκούς εθνικής δράσης.

συνεπώς, προτείνουμε η θέση της χώρας να υποστηρίξει τη σχετική αύξηση αυτών των δράσεων.

Αν και η συσχέτιση των θεματικών προτεραιοτήτων του Υπουργείου Παιδείας με τις προτάσεις της Επιτροπής είναι θετική, η χώρα δεν έχει αναπτύξει ακόμα θεματικά ουσιαστικά επιστημονικές και τεχνολογικές προτεραιότητες, συνεπώς ο προσδιορισμός της ελληνικής θέσης επί των θεματικών προτεραιοτήτων είναι δύσκολος, μιας που η Ελλάδα δεν έχει αδιαμφισβήτητο συγκριτικό πλεονέκτημα σε συγκεκριμένους επιστημονικούς και τεχνολογικούς χώρους. Παρόλα αυτά, προτείνουμε η Ελλάδα να υποστηρίξει την έρευνα στους τομείς των θαλάσσιων πόρων, των εναλλακτικών καυσίμων, του περιβάλλοντος, της εκμετάλλευσης των φυσικών πόρων και των κοινωνικών επιστημών (ιδίως στην οικονομική και την πολιτική επιστήμη).

Όσον αφορά στη σύνδεση των δράσεων του Προγράμματος «Ορίζοντας 2020» με τη συνοχή, η Επιτροπή προτείνει ουσιαστικά την κατάργηση των προγραμμάτων «Περιφέρειες της γνώσης» και «Ερευνητικό δυναμικό της περιφέρειας». Δηλαδή, σε σχέση με το παρελθόν, στο πλαίσιο της Κοινοτικής πολιτικής για την έρευνα, την τεχνολογία και την καινοτομία, η Επιτροπή προτείνει να υλοποιηθούν λιγότερες δράσεις με στόχο τη στήριξη των λιγότερο ανεπτυγμένων ευρωπαϊκών περιφερειών, οι οποίες εμφανίζουν όμως σημεία δυναμισμού και πιθανότητας ερευνητικής ανάπτυξης και, συνεπώς, προτείνουμε η ελληνική πλευρά να τεθεί υπέρ της συμπερίληψης και δράσεων που θα αποσκοπούν στη σχετική σύγκλιση των ευρωπαϊκών περιφερειών στον τομέα έρευνας και τεχνολογίας.

Τέλος, ένα ιδιαίτερα κρίσιμο στοιχείο για την οριστική επιτυχία των δράσεων της ΕΕ είναι και το ζήτημα της όσο το δυνατό μεγαλύτερης εκμετάλλευσης και αξιοποίησης (οικονομικά και εμπορικά) των ερευνητικών αποτελεσμάτων. Για αυτό προτείνεται να υποστηριχθεί η ενίσχυση μέσα από προληπτικές και δυναμικές ενέργειες διάδοσης και διασποράς που θα ενισχύσουν την εφαρμογή και τη μεταφορά των ερευνητικών αποτελεσμάτων από το εργαστήριο στην αγορά για εμπορικούς σκοπούς.

11.5. Βιβλιογραφία

Burgelman, J.-C. (2011). "Horizon 2020. The EU Framework Programme for Research and Innovation", *European Commission Presentation*.

Γιαννίτσης, Τ. & Σ. Ζωγραφάκης & Ι. Καστέλλη & Δ. Μαυρή (2009). *Ανταγωνιστικότητα και Τεχνολογία στην Ελλάδα*. Ίδρυμα Μεσογειακών Μελετών, Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.

European Commission (2008). *FP6 Final Review: Subscription, Implementation, Participation*, Brussels: European Commission, Research Directorate-General, Directorate A – Inter Institutional and Legal Matters – Framework Programme.

European Commission (2011α). *A Budget for Europe 2020*. COM(2011) 500 final Part I, Brussels: EC.

European Commission (2011β). *A Budget for Europe 2020 – Part II: Policy Fiches*. COM(2011) 500 final Part II, Brussels: EC.

European Commission (2011γ). *A Budget for Europe 2020: the current system of funding, the challenges ahead, the results of stakeholders consultation and different options on the main horizontal and sectoral issues*. SEC(2011) 868 final, Brussels: EC.

European Commission (2011δ). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Partnering in Research and Innovation*. COM(2011) 572 final, Brussels: EC.

European Commission (2011ε). *Green Paper on a Common Strategic Framework for EU Research and Innovation Funding. Analysis of Public Consultation*. Brussels: Directorate-General for Research and Innovation.

European Commission (2011σ). *Horizon 2020: Commission Proposes €80 billion Investment in Research and Innovation, To Boost Growth and Jobs*. MEMO/11/848, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/848&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> (ανάκτηση 1/12/2011)

European Commission (2011ζ). *Horizon 2020: Greece. Country Profile and Featured Projects*, http://ec.europa.eu/research/horizon2020/pdf/country-profiles/greece/country_profile_and_featured_projects.pdf#view=fit&pagemode=none (ανάκτηση 28/11/2011)

European Commission (2011η). *Horizon 2020: The Framework Programme for Research and Innovation*. COM(2011) 808 final, Brussels: EC.

European Commission (2011θ). *Impact Assessment Accompanying the Communication from the Commission 'Horizon 2020 - The Framework Programme for Research and Innovation'*. Commission Staff Working Paper, SEC(2011) 1427 final, Brussels: EC.

European Commission (2011ι). *Proposal for a Council Decision establishing the Specific Programme Implementing Horizon 2020 - The Framework Programme for Research and Innovation (2014-2020)*. COM(2011) 811 final, Brussels: EC.

European Commission (2011κ). *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, Brussels: EC.

European Commission (2011λ). *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, Brussels: EC.

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.

Μητσός, Α. (2007). “Η Ερευνητική Πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης”, σε Ν. Μαραβέγιας & Μ. Τσινισιζέλης, (επιμ.), *Νέα Ευρωπαϊκή Ένωση. Οργάνωση και Πολιτικές. 50 Χρόνια*. Αθήνα: Εκδόσεις Θεμέλιο, σελ. 699-754.

Υ.Π.Δ.Β.Μ.Θ. (2011). “Έρευνα και Τεχνολογία. ‘On Line’ για το Μέλλον. Έξυπνη Ανάπτυξη”, Αθήνα: Υπουργείο Παιδείας, Διά Βίου Μάθησης και Θρησκευμάτων. <http://www.minedu.gov.gr/grafeio-typou/deltia-typou/04-05-11-i-nea-politiki-gia-tin-ereyna-kai-tin-texnologia.html>

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 12: ΔΙΕΥΡΩΠΑΪΚΑ ΔΙΚΤΥΑ ΚΑΙ ΑΛΛΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ

ΧΑΡΑΛΑΜΠΟΣ ΧΡΥΣΟΜΑΛΛΙΔΗΣ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 12: Διευρωπαϊκά Δίκτυα και Άλλες Πολιτικές

12.1. Δίκτυα. Συνδέοντας την Ευρώπη

12.1.1. Παρουσίαση προτάσεων

Η πλήρης ανάπτυξη της ενιαίας αγοράς εξαρτάται από την ύπαρξη σύγχρονων υποδομών σε κρίσιμους τομείς, όπως οι μεταφορές, η ενέργεια και οι εφαρμογές τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνιών. Πιο συγκεκριμένα, στον τομέα της ενέργειας προτείνονται συγκεκριμένα έργα-προτεραιότητες ως προς τις προς υλοποίηση υποδομών, με τον προσδιορισμό δώδεκα αξόνων και περιοχών για τον ηλεκτρισμό και τη μεταφορά φυσικού αερίου. Ως προς τις μεταφορές, η πρόταση της Επιτροπής περιλαμβάνει τον προσδιορισμό και σχεδιασμό ενός δικτύου πανευρωπαϊκής εμβέλειας, το οποίο αποσκοπεί στην κάλυψη του υπάρχοντων κενών στις μεταφορές ατόμων και φορτίων με αποδοτικό και περιβαλλοντικά φιλικό τρόπο, συμβάλλοντας καθοριστικά στην πραγματική ολοκλήρωση της ενιαίας αγοράς. Τέλος, στο τμήμα των εφαρμογών τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνιών στόχος είναι η βελτίωση του δικτύου υψηλών ταχυτήτων internet και η θέσπιση μιας ηλεκτρονικής πλατφόρμας που θα επιτρέπει τη συνεκτική ανάπτυξη των ευρωπαϊκών δημόσιων υπηρεσιών (European Commission 2011β).

Οι σχετικές δράσεις εντάσσονται στη χρηματοδοτική ενότητα «Συνδέοντας την Ευρώπη», για την οποία η Επιτροπή προτείνει προϋπολογισμό ύψους 40 δισ. € που θα συμπληρωθούν με επιπλέον 10 δισ. € από δράσεις του Ταμείου Συνοχής για τον τομέα των μεταφορών. Τα επιμέρους ποσά διαμορφώνονται συνεπώς σε 31,6 δισ. € για τις μεταφορές μαζί με τα κονδύλια του Ταμείου Συνοχής (21 δισ. € χωρίς τους πόρους του Ταμείου Συνοχής) έναντι 8 δισ. € την περίοδο 2007-2013 που προέρχονταν τόσο από το ΕΤΠΑ, όσο και από το Ταμείο Συνοχής, 9 δισ. € για τις επενδύσεις σε τεχνολογίες πληροφορικής και επικοινωνίας και 9 δισ. € για τον τομέα της ενέργειας έναντι μόλις 155 εκατ. € για την περίοδο 2007-2013 (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2007), σημειώνοντας μια πολύ σημαντική αύξηση σε σχέση με την τρέχουσα περίοδο.

Οι δράσεις αυτές είναι ιδιαίτερης σημασίας, διότι οι σχετικές επενδύσεις που θα πρέπει να γίνουν την περίοδο 2014-2020 είναι υψηλού κόστους, ενώ ο χαρακτήρας των συγκεκριμένων επενδύσεων δίνει ρόλο στην ΕΕ για δράσεις που προϋποθέτουν διεθνική συνεργασία και διακρατικές ενέργειες. Με άλλα λόγια, η ευρωπαϊκή προστιθέμενη αξία είναι εξ ορισμού υψηλή σε αυτού του είδους τις πρωτοβουλίες και μάλιστα, λόγω της επιτυχούς σχετικής δραστηριοποίησης των κοινοτικών λειτουργιών κατά το παρελθόν, τα ίδια τα κράτη μέλη αναμένουν και στηρίζονται πλέον στην ανάληψη δράσης από την ΕΕ για θέματα που αφορούν μεγάλες υποδομές που εμπλέκουν περισσότερα του ενός κράτη-μέλη. Με αυτό τον τρόπο, αντιμετωπίζεται ο κατακερματισμός των μεμονωμένων, αυτοτελών εθνικών ή διεθνικών δράσεων για την καλύτερη και ευκολότερη πρόσβαση όλων στην ενιαία αγορά και τα πλεονεκτήματά της.

Πρακτικά, η πρωτοβουλία θα χρηματοδοτήσει προ-επιλεγμένες δραστηριότητες και επενδύσεις και η Επιτροπή προτείνει τη χρήση νέων χρηματοδοτικών εργαλείων, τα

οποία θα είναι λιγότερο γραφειοκρατικά, χωρίς όμως αυτή η εξέλιξη να συνεπάγεται απώλεια σε όρους χρηστής διοίκησης και αποτελεσματικότητας. Επίσης, η Επιτροπή προτείνει να ισχύσει μια διαφοροποίηση ως προς τα ποσοστά της συμμετοχής των περιφερειών στο πλαίσιο της συγχρηματοδότησης, μεταξύ των περιφερειών σύγκλισης και των περιφερειών ανταγωνιστικότητας.

12.1.2. Συνέπειες για την Ελλάδα

Σημαντικό στοιχείο αυτών των πρωτοβουλιών είναι ότι οι δράσεις και οι πόροι για τα Διευρωπαϊκά Δίκτυα είναι ανεξάρτητες (εκτός από ένα τμήμα των δράσεων για τις μεταφορές) από τα κονδύλια της πολιτικής συνοχής, δηλαδή δεν πρόκειται για χρηματοδότηση που θα λάμβανε ούτως ή άλλως κάθε κράτος μέλος στο πλαίσιο της πολιτικής για τη συνοχή στην ΕΕ.

Έτσι, στο πλαίσιο της ύπαρξης ευρωπαϊκής προστιθέμενης αξίας, οι συνέπειες για την Ελλάδα θα είναι θετικές, ιδίως από τη στιγμή που πλέον συνορεύει με κράτη μέλη της ΕΕ, αλλά και με συνδεδεμένα με την ΕΕ κράτη. Αν και δημοσιονομικά τα παραπάνω δεν μεταφράζονται σε εισροή πόρων στη χώρα, προτείνουμε η Ελλάδα να ταχθεί υπέρ τέτοιων εξελίξεων και να διερευνήσει την πιθανότητα αλλαγών σε επιλογές που την αφορούν. Για αυτό μπορεί να προτείνει καταλληλότερες παρεμβάσεις για την ίδια, τους πολίτες της και την ενίσχυση της ευημερίας στην ευρύτερη περιοχή με τους εμπλεκόμενους γείτονές της⁷¹, λαμβάνοντας υπόψη ότι αναφέρεται από την Επιτροπή ονομαστικά: α) σε ένα από τα δέκα έργα «Διαδρόμους» που προτείνει σε προκαταρκτικό επίπεδο η Επιτροπή («Διάδρομος» Αμβούργο–Ρόστοκ–Κωνσταντσα–Μπουργκάς–Πειραιάς–Λευκωσία), β) στη σιδηροδρομική ανάπτυξη της Εγνατίας (1 από τα 18 αντίστοιχα έργα), γ) στη διασύνδεση για θέματα ηλεκτρισμού με τη συμμετοχή της χώρας στο Κεντρικό και Νότιο Ανατολικό σχετικό έργο (1 από τα 4 προτεινόμενα) και δ) στο «Νότιο Διάδρομο» για το φυσικό αέριο (1 από τα 4 προτεινόμενα έργα) (European Commission 2011α).

Πιο συγκεκριμένα, αν και υπάρχει σημαντικό ενδιαφέρον στα έργα που προτείνονται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, η πρόταση για τη σιδηροδρομική ανάπτυξη της Εγνατίας είναι προβληματική, καθώς η χρηματοδότηση της μελέτης αφορά ένα έργο, το οποίο πιθανότατα δεν θα πραγματοποιηθεί, με συνέπεια να «χαθούν» κονδύλια που θα μπορούσαν να διατεθούν για κάποιο άλλο έργο. Ένα τέτοιο έργο είναι η μελέτη για τη σιδηροδρομική σύνδεση της γραμμής Πάτρα-Αθήνα και Αθήνα-Θεσσαλονίκη που μπορεί να προταχθεί από την ελληνική πλευρά κατά τη σχετική διαπραγμάτευση, προκειμένου να αντικατασταθεί το συγκεκριμένο σημείο.

Επίσης, η πρόταση της Επιτροπής δεν περιλαμβάνει τη διασύνδεση των νησιών με τις ηπειρωτικές περιοχές, εξέλιξη αρνητική για την Ελλάδα λόγω του νησιωτικού χαρακτήρα της και των αντικειμενικών δυσκολιών και δυσχερειών (πχ γεωγραφική απομόνωση) που αντιμετωπίζει η συγκεκριμένη κατηγορία περιοχών.

⁷¹ Τέτοιου είδους υποδομές που να αφορούν ήδη την Ελλάδα έχει ανακοινώσει η Επιτροπή στο πλαίσιο των παρακάτω έργων: Σύνδεση Σόφια – Θεσ/νική και Πειραιά - Κύπρου ως μέρος του «Διαδρόμου» Αμβούργο – Ρόστοκ – Κρονστανδή – Μπουργκάς – Πειραιάς – Λευκωσία.

12.2. Επενδύσεις στο ανθρώπινο κεφάλαιο

12.2.1. Παρουσίαση προτάσεων

Για την ενότητα «Επενδύσεις στο ανθρώπινο κεφάλαιο», η Επιτροπή προτείνει προϋπολογισμό ύψους 16,8 δισ. € (1,55% του Κοινοτικού προϋπολογισμού) κι αφορά στις Κοινοτικές δράσεις στον τομέα της εκπαίδευσης και του πολιτισμού. Οι δράσεις θα αποσκοπούν στη συμπλήρωση των εθνικών εκπαιδευτικών δράσεων όλων των μορφών, συμπεριλαμβανομένης της διά βίου εκπαίδευσης και της κατάρτισης, ως Κοινοτική συμβολή στην προσπάθεια επίτευξης των σχετικών στόχων της Στρατηγικής «Ευρώπη 2020». Σε όρους χρηματοδότησης, η αύξηση που προκύπτει από τις προτάσεις της Επιτροπής φτάνει το 65% περίπου σε σχέση με τα αντίστοιχα κονδύλια της περιόδου 2007-2013.

Ο τομέας της εκπαίδευσης λαμβάνει 15,2 δισ. € (1,40% του Κοινοτικού προϋπολογισμού) με τη θέσπιση ενός ενιαίου προγράμματος για την εκπαίδευση, την κατάρτιση και τη νεολαία⁷² και ο πολιτισμός 1,6 δισ. €. Η Επιτροπή δίνει ιδιαίτερη έμφαση στις δράσεις επαγγελματικής εκπαίδευσης, ενίσχυσης της κινητικότητας των μαθητών, του ακαδημαϊκού κόσμου και των ενηλίκων στην Ευρώπη που περιλαμβάνονται σε αυτή την ενότητα πρωτοβουλιών και αποτελούν εμπεδωμένες δράσεις με ευρεία αναγνώριση και αποδοχή από τους Ευρωπαίους πολίτες. Με τα προγράμματα κινητικότητας θα συνδεθούν και δραστηριότητες με στόχο την αύξηση της απασχόλησης των νέων και της βελτίωσης των προσόντων τους μέσω της διεθνικής κινητικότητας. Την περίοδο 2007-2013 στον τομέα της εκπαίδευσης, της κατάρτισης και της νεολαίας διατέθηκαν μέσω διαφόρων προγραμμάτων (Erasmus, Leonardo da Vinci, Comenius, Grundtvig) 13 δισ. €, στα οποία περιλαμβάνονται και τα κονδύλια για τις δράσεις Marie Curie⁷³ και συνεπώς η αύξηση των κονδυλίων είναι της τάξης περίπου του 30%.

Όσον αφορά στον πολιτισμό, η Επιτροπή επιδιώκει την προώθηση της κοινής πολιτισμικής κληρονομιάς, τη χρηματοδότηση των δράσεων δημοσιότητας (media activities) και την ενίσχυση του τομέα της δημιουργικής βιομηχανίας (creative industries sector), ενώ οι σημερινές δράσεις περιλαμβάνουν την υποστήριξη της ευρωπαϊκής βιομηχανίας θεάματος, την προβολή της σημασίας του πολιτισμού, την κινητικότητα των εργαζόμενων στον τομέα του πολιτισμού, προϋπολογισμού 400 εκατ. €⁷⁴, στα οποία προστίθενται 15 εκατ. € του Προγράμματος MEDIA Mundus που απευθύνεται στην οπτικοακουστική βιομηχανία⁷⁵. Συνεπώς, στον τομέα του πολιτισμού η αύξηση των διατιθέμενων ποσών πλησιάζει τον τριπλασιασμό τους μεταξύ των περιόδων 2007-2013 και 2014-2020.

Στο πλαίσιο αυτό, η Επιτροπή προτείνει την απλοποίηση και ομογενοποίηση ορισμένων κανόνων και λειτουργιών, εντάσσοντας στο πλέγμα των δράσεων και εκείνες που

⁷² http://europa.eu/legislation_summaries/budget/bu0001_en.htm (ανάκτηση πληροφορίας στις 14 Μαΐου 2012).

⁷³ http://europa.eu/pol/educ/index_en.htm (ανάκτηση πληροφορίας στις 14 Μαΐου 2012).

⁷⁴ http://europa.eu/pol/cult/index_en.htm (ανάκτηση πληροφορίας στις 14 Μαΐου 2012).

⁷⁵ http://europa.eu/pol/av/index_en.htm (ανάκτηση πληροφορίας στις 14 Μαΐου 2012).

αφορούν στον πολιτισμό, προκειμένου η διάθεση των πόρων να γίνει πιο αποδοτική (European Commission 2011α).

12.2.2. Συνέπειες για την Ελλάδα

Οι συνέπειες αυτών των πρωτοβουλιών για την Ελλάδα συνδέονται με την αύξηση της εξωστρέφειας του ελληνικού εκπαιδευτικού συστήματος (κατά κύριο λόγο μέσω των προγραμμάτων ανταλλαγής φοιτητών) και της αποδοτικότητας των δημόσιων κονδυλίων και, συνεπώς, είναι θετικές. Παράλληλα, προτείνουμε η ελληνική θέση να επιδώσει τη μεγαλύτερη δυνατή χρηματοδότηση των δράσεων που αφορούν στον πολιτισμό. Πιο συγκεκριμένα, οι δράσεις θα στοχεύουν στην εκμετάλλευση της ευρωπαϊκής πολιτιστικής κληρονομιάς, όπου η Ελλάδα έχει να επιδείξει ιστορικά πλούσια χαρακτηριστικά, αλλά και την προώθηση της σύγχρονης πολιτιστικής της παραγωγή (θέατρο, κινηματογράφος, ζωγραφική κλπ.), στην προσπάθεια αύξησης και διευκόλυνσης της ενδο-ευρωπαϊκής πολιτιστικής συνεργασίας και κινητικότητας.

12.3. Μετανάστευση

12.3.1. Παρουσίαση προτάσεων

Η ΕΕ αποδίδει ιδιαίτερη σημασία στις δράσεις που σχετίζονται με την ασφάλεια και τη μετανάστευση και η Επιτροπή επιδιώκει την απλοποίηση του τρόπου με τον οποίο υλοποιούνται οι συγκεκριμένες πολιτικές στο Κοινοτικό επίπεδο, προτείνοντας τη μείωση των σχετικών προγραμμάτων και την ύπαρξη πλέον μόνο δύο χρηματοδοτικών εργαλείων, του Ταμείου για τη Μετανάστευση και το Άσυλο (Migration and Asylum Fund) και του Ταμείου Εσωτερικής Ασφάλειας (Internal Security Fund)⁷⁶. Η Επιτροπή προτείνει τη χρηματοδότηση του συνόλου των εσωτερικών υποθέσεων (home affairs) με 8,2 δισ. € και της πολιτικής προστασίας και της Ευρωπαϊκής Ικανότητας Αντιμετώπισης Καταστάσεων Έκτακτης Ανάγκης (European Emergency Response Capacity) με 455 εκατ. € (European Commission 2011α)⁷⁷ στο πλαίσιο του άξονα «Αντιμετώπιση των προκλήσεων της μετανάστευσης».

Το συνολικό ποσό φτάνει τα 10,9 δισ. € (1% του κοινοτικού προϋπολογισμού) αν συνυπολογιστούν τα 3,9 δισ. € για το Ταμείο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο, τα 4,6 δισ. € για το Ταμείο Εσωτερικής Ασφάλειας, 1,6 δισ. € για τις εμπλεκόμενες υπηρεσίες (Europol, Frontex κ.λπ.) και 0,5 δισ. € για τις συναφείς υπηρεσίες πληροφορικής και επικοινωνιών⁷⁸. Για την περίοδο 2007-2013 το αντίστοιχο ποσό ήταν 7 δισ. € (4,3 δισ. € για τις εσωτερικές υποθέσεις, 0,8 δισ. € για την εσωτερική ασφάλεια, 1,3 δισ. € για τις

⁷⁶ http://europa.eu/legislation_summaries/budget/bu0001_en.htm (ανάκτηση πληροφορίας στις 14 Μαΐου 2012).

⁷⁷ http://europa.eu/legislation_summaries/budget/bu0001_en.htm (ανάκτηση πληροφορίας στις 14 Μαΐου 2012).

⁷⁸ http://ec.europa.eu/home-affairs/funding/beyond/funding_intro_en.htm (ανάκτηση πληροφορίας στις 14 Μαΐου 2012).

υπηρεσίες και 0,5 δισ. € για υπηρεσίες πληροφορικής και επικοινωνίας)⁷⁹. Μεταξύ των δυο προγραμματικών περιόδων παρατηρείται δηλαδή μια σημαντική αύξηση των δραστηριοτήτων που αφορούν στην εσωτερική ασφάλεια και μια σχετική αύξηση των υπόλοιπων κονδυλίων πλην των δράσεων για τη μετανάστευση, στην οποία η πρόταση της Επιτροπής παρουσιάζει μείωση.

Σε αυτό το πλαίσιο, η πρόταση της Επιτροπής αφορά στη θέσπιση ενός πολυετούς προγράμματος που θα αντικαταστήσει τις μεμονωμένες, ετήσιες δράσεις της ΕΕ, ενώ ιδιαίτερη μνεία γίνεται από την Επιτροπή και στην αντιμετώπιση των εγκληματικών ενεργειών που συνδέονται κατά άμεσο τρόπο με μια από τις πιο ευάλωτες κοινωνικές ομάδες, τους μετανάστες, όπως το λαθρεμπόριο, η σωματεμπορία, η ανάπτυξη δικτύων εγκληματικότητας κλπ. Αντίστοιχα, οι μέχρι σήμερα δράσεις, οι οποίες θα συνεχίσουν να υφίστανται εντός του νέου πιο ενοποιημένου συστήματος, αφορούν στην καλύτερη οργάνωση της νόμιμης μετανάστευσης, τη βελτίωση της ενσωμάτωσης των μη Ευρωπαίων πολιτών στα κράτη μέλη, τη συγκράτηση της παράνομης μετανάστευσης, τη ρύθμιση της μετανάστευσης μέσω συνεργασιών με τρίτες χώρες, την εσωτερική ασφάλεια, την αντιμετώπιση κάθε είδους οργανωμένου εγκλήματος, την ελεύθερη μετακίνηση ατόμων (Συνθήκη Σένγκεν), την αντιμετώπιση της τρομοκρατίας και τη συνεργασία μεταξύ των εθνικών αστυνομικών και δικωκτικών αρχών⁸⁰.

12.3.2. Συνέπειες για την Ελλάδα

Η πρόταση της Επιτροπής για μια πολιτική νόμιμης μετανάστευσης και ενσωμάτωσης που θα εξυπηρετεί την κοινωνική συνοχή και την αύξηση του βαθμού ενσωμάτωσης στην ευρωπαϊκή κοινωνία έχει θετικές συνέπειες για την Ελλάδα που αποτελεί χώρα υποδοχής (λαθρο)μεταναστών. Για την ελληνική πλευρά είναι κρίσιμο να δώσει έμφαση κατά τις διαπραγματεύσεις στη διάσταση της μετανάστευσης, η οποία εμφανίζει χρηματοδοτική μείωση σε σχέση με την παρούσα περίοδο. Πιο συγκεκριμένα, προτείνουμε η επιχειρηματολογία να βασιστεί στην αντιμετώπιση της λαθρομετανάστευσης σε σύγκριση με το πλήθος των δραστηριοτήτων που περιλαμβάνονται στο συγκεκριμένο πλαίσιο πολιτικής. Επίσης, σημαντικό είναι το ζήτημα της αντιμετώπισης του οργανωμένου εγκλήματος και ιδιαίτερα της διάστασης της λαθρεμπορίας και της εκμετάλλευσης ευάλωτων ατόμων (γυναίκες, παιδιά) από τα κυκλώματα του οργανωμένου εγκλήματος.

12.4. Διεθνείς σχέσεις

12.4.1. Παρουσίαση προτάσεων

Το χρηματοδοτικό πλαίσιο «Η ΕΕ ως παγκόσμιος δρών» αφορά στις διεθνείς δραστηριότητες της ΕΕ, αποτελώντας το εργαλείο για την προώθηση της εικόνας της ΕΕ ως ενιαίου δρώντα σε παγκόσμια κλίμακα. Με αυτό τον τρόπο υποστηρίζονται οι αρχές

⁷⁹ http://ec.europa.eu/home-affairs/funding/intro/funding_intro_en.htm (ανάκτηση πληροφορίας στις 14 Μαΐου 2012).

⁸⁰ <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/about.htm> (ανάκτηση πληροφορίας στις 14 Μαΐου 2012).

της δημοκρατίας, του διεθνούς δικαίου, των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των βασικών ελευθεριών και αξιών, όπως η ανθρωπίνη αξιοπρέπεια, η ισότητα και η αλληλεγγύη (European Commission 2011α). Η σημασία αυτών των αξιών υποδηλώνει εξ ορισμού τη σημασία που έχουν και οι Κοινοτικές δράσεις για την προάσπισή τους ανά τον κόσμο, ενώ ο συνολικός προϋπολογισμός προτείνεται από την Επιτροπή να είναι της τάξης των 70 δισ. €, αυξημένος κατά 20% περίπου σε σχέση με τα κονδύλια της περιόδου 2007-2013. Επίσης, η ΕΕ επιδιώκει να παρέχει οικονομική βοήθεια σε χώρες της Αφρικής, στο πλαίσιο του Χρηματοδοτικού Μέσου για τη Συνεργασία και την Ανάπτυξη (Development and Cooperation Instrument) και να εμπλακεί σε δραστηριότητες για τον εκδημοκρατισμό του αραβικού κόσμου κατόπιν των σχετικών πολιτικών εξελίξεων του 2011, χωρίς την περαιτέρω μεταβολή της διάρθρωσης των συγκεκριμένων δράσεων σε σχέση με τον τρόπο που αυτές είναι οργανωμένες σήμερα⁸¹. Πιο αναλυτικά, τα ποσά αυτά αφορούν για το 2014-2020 στη χρηματοδότηση των δράσεων για τις προενταξιακές χώρες (Pre-accession instrument (IPA) – 15,9 δισ. €), για τις όμορες ευρωπαϊκές χώρες (European Neighbourhood Instrument (ENI) – 20,5 δισ. €), για την ανάπτυξη και τη συνεργασία (Development Cooperation Instrument (DCI) – 26,3 δισ. €), για τις από κοινού δράσεις (Partnership Instrument (PI) – 1,3 δισ. €), τη σταθερότητα (Instrument for Stability (IfS) – 3,2 δισ. €), για τη Δημοκρατία και τα Ανθρώπινα Δικαιώματα (European Instrument for Democracy & Human Rights (EIDHR) – 1,8 δισ. €), για την πυρηνική ασφάλεια (Instrument for Nuclear Safety Cooperation – 0,8 δισ. €) και για την Γροιλανδία (Instrument for Greenland – 0,2 δισ. €)⁸².

Εκτός του Πολυετούς Δημοσιονομικού Πλαισίου (ΠΔΠ) υπάρχει και η πρόβλεψη για άλλες δραστηριότητες που εμπίπτουν θεματικά στην ενότητα «Η ΕΕ ως παγκόσμιος δρών», αυξάνοντας έμμεσα τα κονδύλια για τη συγκεκριμένη ομάδα δράσεων από τα 70 δισ. € στα 102,5 περίπου δισ. €. Αυτό γίνεται με την προσθήκη των δράσεων του Αποθεματικού Έκτακτης Βοήθειας (2,4 δισ. €) και με το σύνολο του Ευρωπαϊκού Ταμείου Ανάπτυξης (European Development Fund), που αποτελεί το βασικό εργαλείο για την παροχή αναπτυξιακής βοήθειας της ΕΕ προς τρίτες χώρες και πιο συγκεκριμένα χώρες της Αφρικής, της Καραϊβικής, του Ειρηνικού (30 δισ. €), καθώς και μη ευρωπαϊκές χώρες που συνδέονταν κατά το παρελθόν με ειδικό καθεστώς (πρώην αποικίες) με κράτη μέλη, όπως η Δανία, η Γαλλία, η Ολλανδία και η Μ. Βρετανία (0,3 δισ. €). Η συνολική χρηματοδότηση για αυτές τις δράσεις φτάνουν συνεπώς τα 30,3 δισ. €, ποσό ελαφρώς αυξημένο σε σχέση με τα 22,5 δισ. € της περιόδου 2008-2013⁸³ (βετής περίοδος έναντι 7ετούς περιόδου που προτείνεται προγραμματικά σήμερα).

⁸¹ http://europa.eu/legislation_summaries/budget/bu0001_en.htm (ανάκτηση πληροφορίας στις 14 Μαΐου 2012).

⁸² http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/mff/financial_framework_news_en.htm (ανάκτηση πληροφορίας στις 14 Μαΐου 2012).

⁸³ http://europa.eu/legislation_summaries/development/overseas_countries_territories/r12102_en.htm (ανάκτηση πληροφορίας στις 14 Μαΐου 2012).

12.4.2. Συνέπειες για την Ελλάδα

Οι συνέπειες των δράσεων αυτών είναι έμμεσες για τα κράτη μέλη, ιδίως για εκείνα που αποτελούν χώρες υποδοχής μεταναστών. Κι αυτό, διότι οι δράσεις αυτές εμπλέκουν και χώρες που αποτελούν δυνητικά την πατρίδα μεταναστών που εισρέουν κατά κύματα στη χώρα. Με άλλα λόγια, αυτές οι πρωτοβουλίες της Ε.Ε. αποσκοπούν – μεταξύ άλλων- στην αντιμετώπιση προβλημάτων που ωθούν τους πολίτες των τρίτων χωρών στη μετανάστευση, επιδιώκοντας την ενίσχυση της δημοκρατίας, της σταθερότητας και της ευημερίας σε παγκόσμιο επίπεδο. Σε αυτή τη βάση, η Ελλάδα θα μπορούσε να διεκδικήσει την απόδοση μεγαλύτερης έμφασης στην ενίσχυση εκείνων των χωρών που αποτελούν τόπο προέλευσης της πλειοψηφίας των μεταναστών που καταφθάνουν στην Ελλάδα, είτε για να παραμείνουν στη χώρα, είτε στην προσπάθεια να καταλήξουν σε ένα άλλο κράτος μέλος. Έμμεσα σημαντικές για την Ελλάδα είναι και οι δράσεις που αφορούν τη χρηματοδότηση όμορων προς την Ελλάδα κρατών που βρίσκονται σε προενταξιακή διαδικασία, αφού αποσκοπούν στη σταθεροποίηση και την ευημερία τους με έμμεσα ευεργετικά αποτελέσματα για την ευρύτερη περιοχή των Βαλκανίων.

12.5. Λοιπές δαπάνες εκτός ΠΔΠ

12.5.1. Παρουσίαση προτάσεων

Για την προγραμματική περίοδο 2014-2020, η Επιτροπή προτείνει πέρα από τις δράσεις που παρουσιάζονται σε αυτή τη μελέτη τη χρηματοδότηση κι άλλων δραστηριοτήτων εκτός όμως των ορίων του Κοινοτικού προϋπολογισμού, δηλαδή εκτός Πολυετούς Δημοσιονομικού Πλαισίου (ΠΔΠ), με κάλυψη από άλλες πηγές της ΕΕ. Σε αυτή την ενότητα θα παρουσιαστούν αυτές οι δράσεις της ΕΕ που δεν έχουν αναλυθεί στο πλαίσιο άλλων πολιτικών (Κοινή Αγροτική Πολιτική, έρευνα, διεθνείς δράσεις της ΕΕ κλπ.), πάντα σύμφωνα με την πρόταση της Επιτροπής.

Εκτός ΠΔΠ προτείνεται να παραμείνει η χρηματοδότηση του Ευρωπαϊκού Ταμείου Προσαρμογής για την Παγκοσμιοποίηση (European Globalisation Adjustment Fund) - όπως εξάλλου συμβαίνει και στην τρέχουσα περίοδο- που εντάσσεται στις δράσεις της ενότητας «Αλληλεγγύη και επένδυση για βιώσιμη ανάπτυξη και απασχόληση». Σκοπός της δράσης ήταν και παραμένει η αντιμετώπιση των κοινωνικών συνεπειών που έχει η παγκοσμιοποίηση στην αγορά εργασίας των κρατών μελών, με την απευθείας ενίσχυση ατόμων (συγχρηματοδοτούμενες δράσεις για εύρεση νέας εργασίας ή για ανάπτυξη νέων δεξιοτήτων) που έχουν χάσει τη θέση εργασίας τους, εξαιτίας των αναδιαρθρώσεων που παρατηρούνται στον παγκόσμιο καταμερισμό εργασίας και της οικονομικής κρίσης. Τα στοιχεία που προστίθενται στην πρόταση της Επιτροπής για τη νέα περίοδο 2014-2020 είναι η συμπερίληψη των αγροτών και των αυτοαπασχολούμενων στους δικαιούχους για συμμετοχή στο πρόγραμμα ενίσχυσης και η δυνατότητα αύξησης του ποσοστού μονομερούς συγχρηματοδότησης από πλευράς της Επιτροπής από το 50% στο 65% για τις λιγότερο ανεπτυγμένες Περιφέρειες. Τα διατιθέμενα ποσά για την περίοδο 2007-2013 κάθε έτος φτάνουν τα 500 εκατ. € (3,5 δισ. € για όλη την περίοδο), αν και η ετήσια απορρόφηση της

συγκεκριμένης δραστηριότητας φτάνει μόλις τα 85 εκατ. €. Με άλλα λόγια, η ζήτηση για τις συγκεκριμένες δράσεις καλύπτει το 17% των διατιθέμενων ποσών για αυτό το σκοπό. Κατόπιν αυτών, η Επιτροπή προτείνει τη μείωση του προς διάθεση ποσού για τις ίδιες δραστηριότητες, αλλά με διευρυμένο φάσμα δυνητικών δικαιούχων, με το συνολικό ποσό να φτάνει τα 3 δισ. € για την περίοδο 2014-2020 (European Commission 2012).

Αντίστοιχα, η δεύτερη δραστηριότητα που βρίσκεται εκτός ΠΔΠ και στο πλαίσιο της ενότητας «Αλληλεγγύη και επένδυση για βιώσιμη ανάπτυξη και απασχόληση» είναι η χρηματοδότηση του Ταμείου Αλληλεγγύης (Solidarity Fund) κι αφορά στις δράσεις αντιμετώπισης εθνικών καταστροφών που έχουν προκληθεί από φυσικά αίτια σε κράτη-μέλη και οι οποίες ξεπερνούν ένα ορισμένο από την ΕΕ μέγεθος. Κατά περίπτωση, προβλέπεται η Κοινοτική παρέμβαση και σε καταστροφές που πλήττουν συγκεκριμένες περιφέρειες της ΕΕ (Ευρωπαϊκές Κοινοότητες 2002). Από το 2002 που συστάθηκε το συγκεκριμένο Ταμείο ως το τέλος του 2011 έχουν διατεθεί σε 20 κράτη μέλη ενισχύσεις ύψους 2,5 δισ. € περίπου για αντιμετώπιση πυρκαγιών, σεισμών, πλημμυρών, θυελλών κ.λπ.⁸⁴. Τα προς διάθεση ποσά για αυτές τις δράσεις παραμένουν σταθερά, αφού στην τρέχουσα περίοδο το ανώτατο ετήσιο ποσό φτάνει το 1 δισ. €, ενώ η πρόταση της Επιτροπής για την περίοδο 2014-2020 φτάνει συνολικά τα 7 δισ. € (European Commission 2011α).

Τέλος, η Επιτροπή προτείνει τη χρηματοδότηση του Μέσου Ευελιξίας (Flexibility instrument) για τις «μη προκαθορισμένες» και έκτακτες δράσεις της ΕΕ, οι οποίες δεν είναι δυνατόν να ενταχθούν σε άλλη προσδιορισμένη ενότητα ή ομάδα δραστηριοτήτων. Οι δραστηριότητες αυτές προτείνεται να χρηματοδοτηθούν με 3,5 δισ. € την περίοδο 2014-2020 (μέγιστη χρηματοδότηση 500 εκατ. € το χρόνο) (European Commission 2011α), ενώ σήμερα η μέγιστη ετήσια χρηματοδότηση δεν μπορεί να ξεπερνά τα 200 εκατ. €⁸⁵ και συνεπώς παρατηρείται μια σημαντική αύξηση (υπερδιπλασιασμός) του ποσού που θα είναι δυνατό να διατεθεί σε αυτές τις περιπτώσεις.

12.5.2. Συνέπειες για την Ελλάδα

Η Επιτροπή επιλέγει τη λύση οι προϋπολογισμοί των παραπάνω δράσεων να μην επιβαρύνουν τον Κοινοτικό προϋπολογισμό, λόγω των διαφορετικών προτιμήσεων και στάσεων των κρατών μελών ως προς συγκεκριμένες πολιτικές (πχ η στάση των κρατών-μελών έναντι της χρήσης και της χρηματοδότησης της έρευνας για την πυρηνική ενέργεια), αλλά και εξαιτίας του ιδιαίτερου χαρακτήρα του τρόπου χρήσης των κονδυλίων (πχ οι περιπτώσεις του Ευρωπαϊκού Ταμείου Προσαρμογής για την Παγκοσμιοποίηση και του Ταμείου Αλληλεγγύης). Μια τέτοια πρακτική –διευρυμένη και συνεχώς επεκτεινόμενη- μπορεί να οδηγήσει σε εξελίξεις αναφορικά με τη

⁸⁴ http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/solidarity/index_en.cfm (ανάκτηση πληροφορίας στις 15 Μαΐου 2012).

⁸⁵ http://ec.europa.eu/budget/explained/budg_system/flex/flex_en.cfm#flex (ανάκτηση πληροφορίας στις 15 Μαΐου 2012).

μελλοντική δομή του Κοινοτικού προϋπολογισμού, λόγω της πιθανότητας τα κράτη-μέλη να ζητήσουν την υπαγωγή κι άλλων δραστηριοτήτων σε αυτή τη διαδικασία στο μέλλον, προκειμένου να ικανοποιήσουν τα συμφέροντά τους. Για αυτό το λόγο, αλλά και επειδή η Ελλάδα είναι καθαρή λήπτρια Κοινοτικών πόρων, προτείνουμε η χώρα να προβάλλει το αίτημα να συμπεριληφθούν όσο το δυνατό λιγότερες δράσεις εκτός ΠΔΠ, με τις αντίστοιχες απαραίτητες αυξήσεις στο ύψος του Κοινοτικού προϋπολογισμού. Σε δεύτερο επίπεδο, προτείνουμε τουλάχιστον ένα μέρος των δράσεων που η παρούσα πρόταση της Επιτροπής τα κατατάσσει εκτός ΠΔΠ, όπως το ITER και το GMES, να παραμείνει στο τακτικό σκέλος του δημοσιονομικού πλαισίου, όπως συμβαίνει και σήμερα.

Ως προς τις συνέπειες που μπορεί να έχουν οι συγκεκριμένες προτάσεις για αυτές τις δραστηριότητες στην Ελλάδα, οι ενισχύσεις του Ευρωπαϊκού Ταμείου Προσαρμογής για την Παγκοσμιοποίηση μπορεί να έχουν ιδιαίτερη σημασία για την Ελλάδα, η οποία πλήττεται από την ύφεση και την οικονομική κρίση. Το γεγονός ότι οι δυνητικοί δικαιούχοι της δράσης έχουν επεκταθεί με την προσθήκη των αγροτών και των αυτοαπασχολούμενων είναι θετικό για την Ελλάδα, αφού αποτελούν σημαντικό μερίδιο του ενεργού πληθυσμού της χώρας, με την προϋπόθεση ότι θα υπάρξει η κατάλληλη ενημέρωση και κινητοποίηση των ενδιαφερόμενων.

Όσον αφορά στην πρόταση για τη χρηματοδότηση του Ταμείου Αλληλεγγύης, ο χαρακτήρας των δράσεων αυτών καθιστά λογική τη διατήρηση της πρωτοβουλίας και των ποσών σε σχέση με προηγούμενες περιόδους και, συνεπώς, η ελληνική πλευρά μπορεί να υποστηρίξει την πρόταση της Επιτροπής.

Από την άλλη, η θέση της Ελλάδας για τη χρηματοδότηση του Μέσου Ευελιξίας προτείνουμε να αφορά στην αμφισβήτηση του σημαντικού ποσοστού αύξησης που προορίζεται για τις έκτακτες και μη προσδιορισμένες από πριν δράσεις, αν και η ύπαρξη ενός αποθεματικού ταμείου για λοιπούς (μη γνωστούς από την αρχή) σκοπούς είναι καταρχήν θεμιτή.

12.6. Βιβλιογραφία

European Commission (2011α). *A Budget for Europe 2020*. COM(2011) 500 final Part I, Brussels: EC.

European Commission (2011β). *Proposal for Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the Connecting Europe Facility*. COM(2011) 665, Brussels: EC.

European Commission (2012). *Presentation on the Proposal for a Regulation on the EGF (2014-2020)*. Brussels: EC, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=326&langId=en>

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2007). *Διευρωπαϊκά δίκτυα : προς μια ενοποιημένη θεώρηση*. COM(2007) 135 τελικό, Βρυξέλες: ΕΚ.

Ευρωπαϊκές Κοινότητες (2002). *Κανονισμός του Συμβουλίου για την ίδρυση του Ταμείου Αλληλεγγύης της Ευρωπαϊκής Ένωσης*. (ΕΚ) αριθ. 2012/2002, 11η Νοεμβρίου 2002.

**ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ.
ΔΙΑΧΡΟΝΙΚΗ ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΟΥ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟΥ
ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΚΑΙ ΤΗΣ ΘΕΣΗΣ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ ΣΕ
ΑΥΤΟΝ**

ΑΧΙΛΛΕΑΣ ΜΗΤΣΟΣ⁸⁶

Στο Παράρτημα αυτό παρουσιάζονται, με τη μορφή γραφημάτων, συνοπτικά στοιχεία για την εξέλιξη του προϋπολογισμού της ΕΕ από την ίδρυση της μέχρι σήμερα, την εξέλιξη των εσόδων και των δαπανών του προϋπολογισμού κατά μεγάλες κατηγορίες και τη συμμετοχή κάθε κράτους-μέλους στον προϋπολογισμό συνολικά, αλλά και σε κάθε μεγάλη κατηγορία δαπάνης ή εσόδου ξεχωριστά. Τέλος, υπολογίζεται η καθαρή δημοσιονομική θέση κάθε κράτους, οι συντελεστές συσχέτισης της συμμετοχής κάθε κράτους με το Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν ανά κάτοικο και ο «δείκτης απόδοσης» των μεγάλων κατηγοριών δαπάνης ανά κράτος-μέλος. Βασική πηγή των πρωτογενών στοιχείων αποτελούν οι σχετικές Εκθέσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

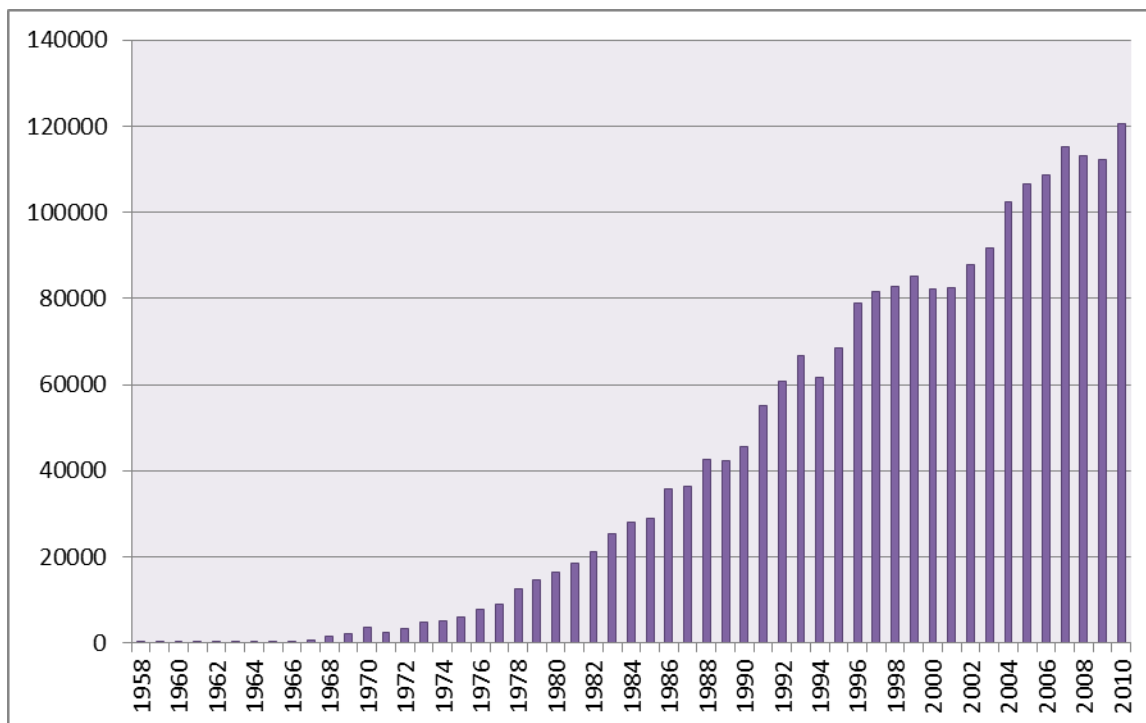
⁸⁶ Για τη συλλογή και την επεξεργασία των στοιχείων συνεργάστηκε ο Θ. Αλεξέλλης

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ: Διαχρονική Εξέλιξη του Κοινοτικού Προϋπολογισμού και της Θέσης της Ελλάδας σε Αυτόν

1. Εξέλιξη συνολικού προϋπολογισμού

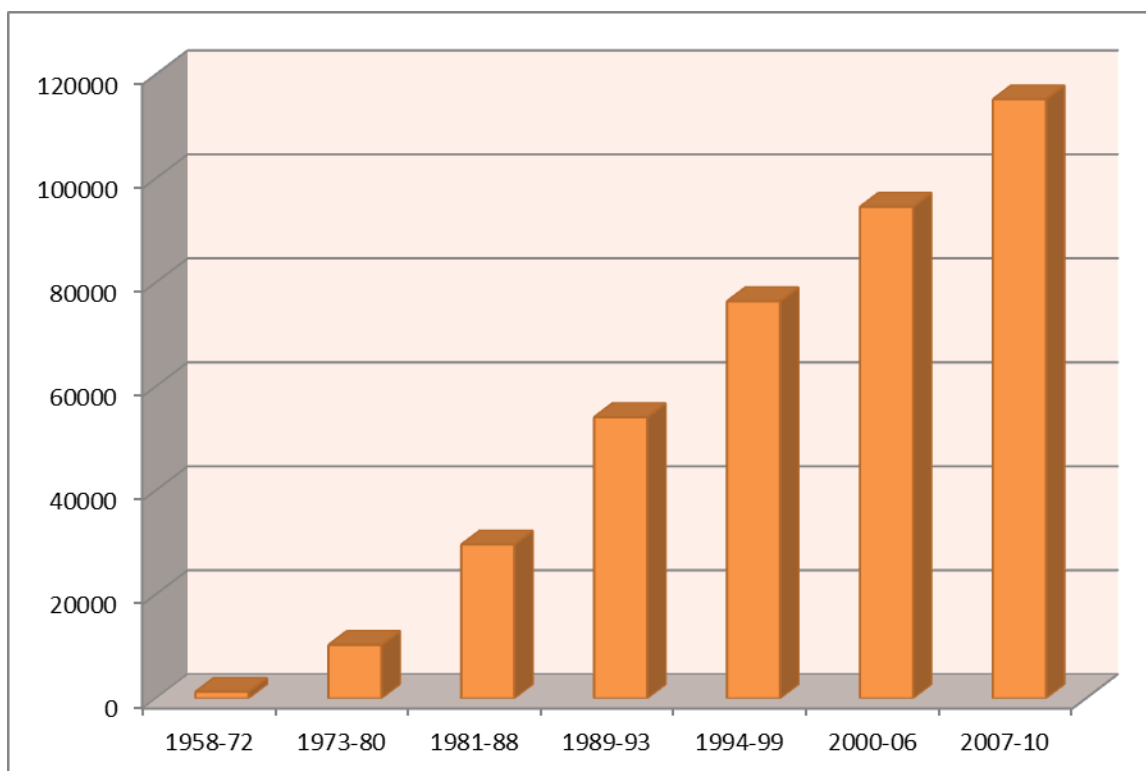
1.1. Εξέλιξη του Κοινοτικού προϋπολογισμού 1958-2010, πληρωμές

Το συνολικό ύψος του Κοινοτικού προϋπολογισμού σε τρέχουσες τιμές αυξάνεται συνεχώς, από 81 εκατ. € το 1958 ξεπερνά τα 120 δις € το 2010. Η μέση ετήσια αύξηση την τελευταία 30-ετία ήταν περίπου 7%. Το μεγαλύτερο άλμα παρουσιάζεται το 1986 με αύξηση 24% έναντι του 1985. Πάντως, τα έτη 2007-2009 ο προϋπολογισμός μειώνεται, για να ξανα-αυξηθεί το 2010. Ας υπενθυμιστεί, πάντως, ότι ο αριθμός των κρατών-μελών αυξάνει επίσης (από έξι μέλη σε εννέα το 1973, σε δέκα το 1981, σε δώδεκα το 1986, σε δεκαπέντε το 1995, σε εικοσιπέντε το 2004 και σε είκοσι επτά το 2007), με λογική επίπτωση και στο συνολικό προϋπολογισμό.



1.2. Ο συνολικός Κοινοτικός προϋπολογισμός ανά προγραμματική περίοδο

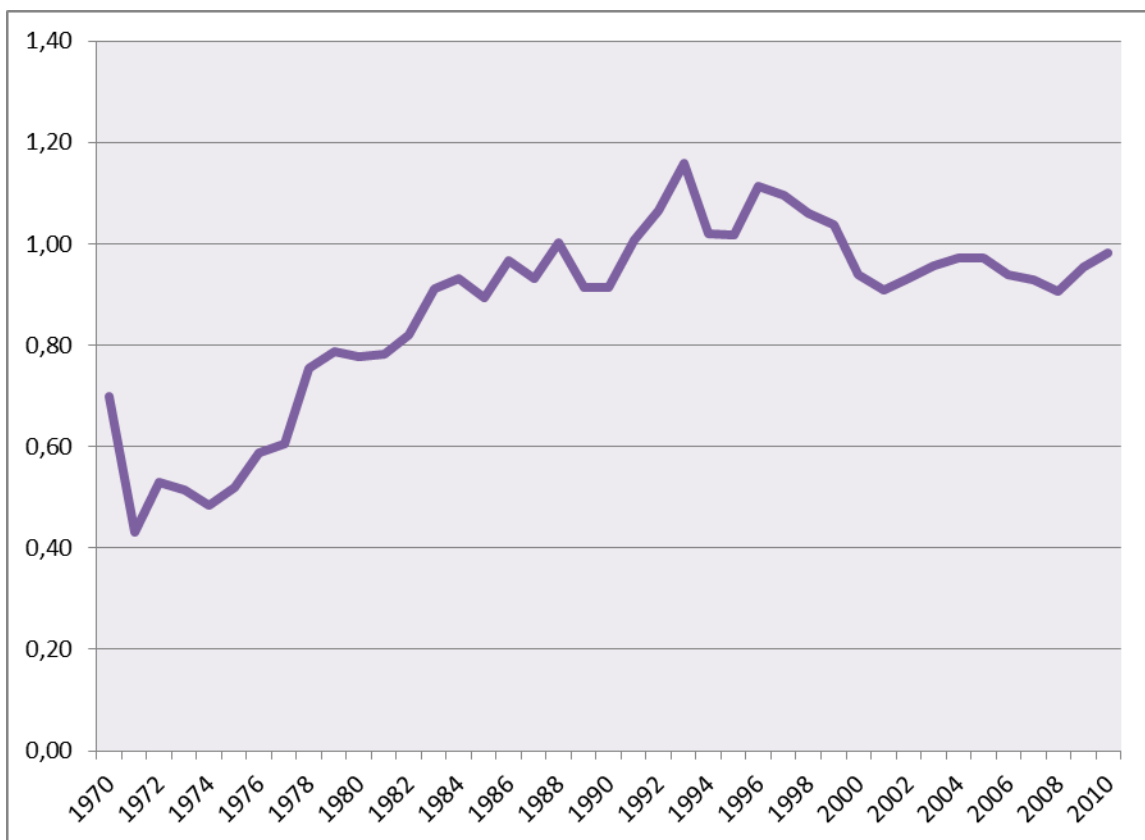
Η ίδια εικόνα της σταθερής αύξησης αποκομίζεται αν αθροισθούν οι Κοινοτικοί προϋπολογισμοί στη βάση των «μεγάλων προγραμματικών περιόδων». Μετά την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, εισήχθη η αρχή του πολυετούς δημοσιονομικού προγραμματισμού, πενταετούς αρχικά και επταετούς τα τελευταία χρόνια⁸⁷. Την τελευταία τριετία, η αύξηση σε σχέση με την περίοδο 2000-06 ήταν 22%, έναντι 24% της αύξησης σε σχέση με την περίοδο 1994-99, στην οποία όμως η αύξηση σε σχέση με την προηγούμενη περίοδο ήταν της τάξης του 41%, και η αύξηση εκείνης της περιόδου σε σχέση με την περίοδο 1981-88 ήταν 83%. Οι μεγάλες αυτές αυξήσεις ήταν αποτέλεσμα των λεγόμενων «πρώτου» και «δεύτερου πακέτου Delors».



⁸⁷ Ας σημειωθεί ότι η επιλογή του αρχικού και του τελικού ετήσιου προϋπολογισμού ανά «μεγάλη προγραμματική περίοδο» είναι κάπως αυθαίρετος, λόγω της συχνής καθυστέρησης στην έναρξη εφαρμογής των εκάστοτε αποφάσεων.

1.3. Ο Κοινοτικός προϋπολογισμός 1970-2010 ως ποσοστό Κοινοτικού ΑΕΠ

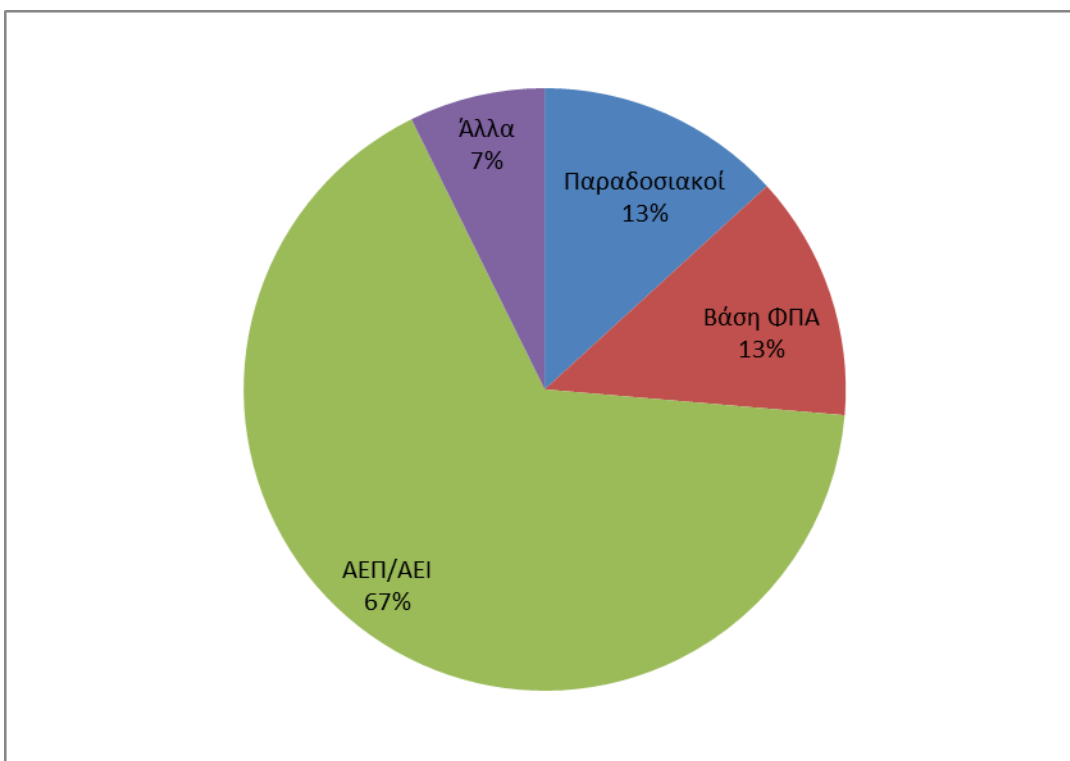
Η εικόνα του συνεχώς αυξανόμενου Κοινοτικού προϋπολογισμού αλλάζει αν το συνολικό ύψος του προϋπολογισμού υπολογιστεί ως ποσοστό του αθροίσματος των Ακαθάριστων Εγχώριων Προϊόντων των κρατών-μελών. Την τελευταία τριακονταετία, με εξαίρεση κάποια άλματα στις αρχές της δεκαετίας 1990, το ύψος του προϋπολογισμού κυμαίνεται σταθερά λίγο κάτω του 1% του Κοινοτικού ΑΕΠ.



2. Εξέλιξη των μεγάλων κατηγοριών εσόδων του προϋπολογισμού

2.1. Προϋπολογισμοί 2007-2010. Βασικές κατηγορίες εσόδων

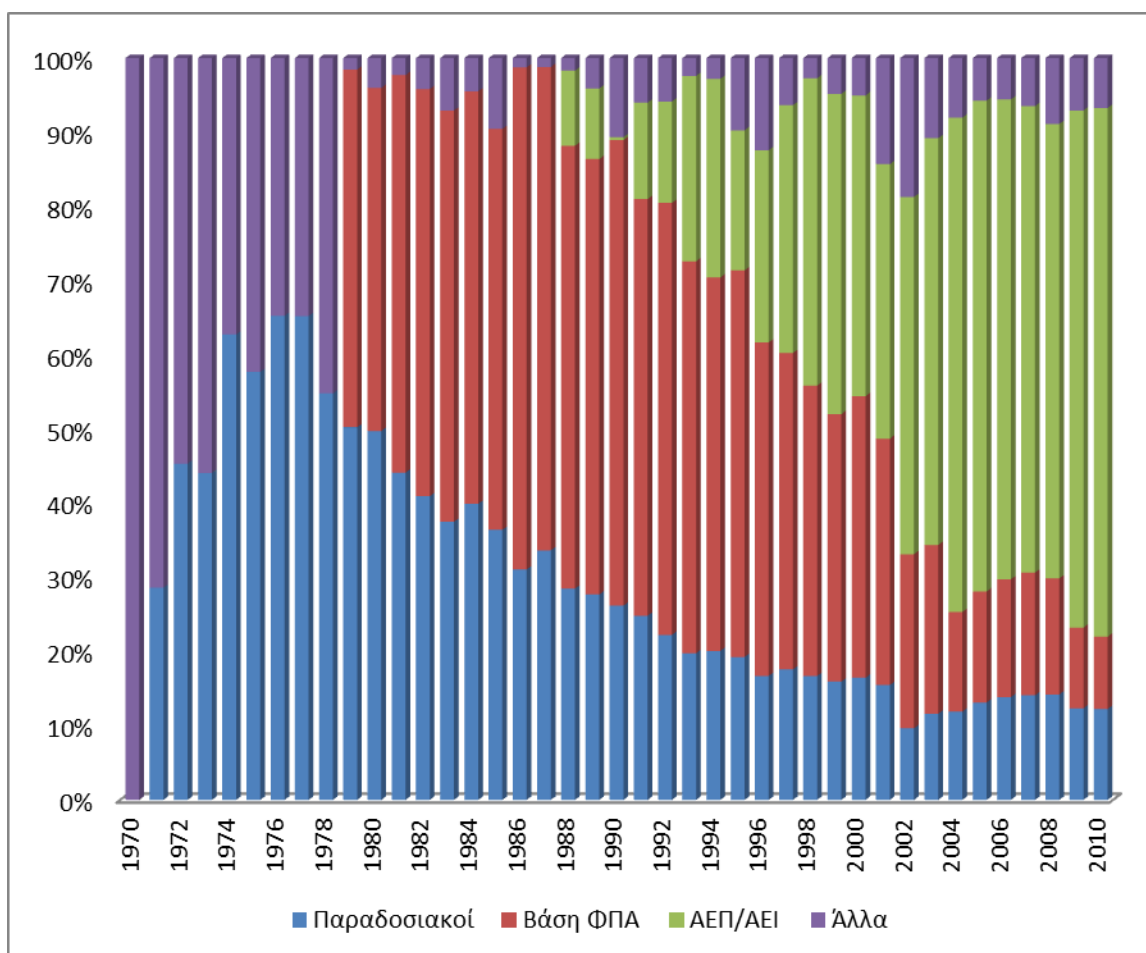
Τα τελευταία χρόνια, περίπου 80% των εσόδων του Κοινοτικού προϋπολογισμού προέρχονται από τις απευθείας εισφορές των κρατών-μελών στη βάση του Ακαθάριστου Εθνικού Εισοδήματος τους και από τις αντίστοιχες εισφορές στη βάση της αξίας της φορολογητέας ύλης του φόρου προστιθέμενης αξίας⁸⁸. Οι λεγόμενοι «παραδοσιακοί πόροι» (δασμοί και αγροτικές εισφορές) έχουν περιορισθεί στο 13%.



⁸⁸ Σημειώνεται ότι τα κράτη-μέλη δεν συνεισφέρουν ένα προκαθορισμένο ποσοστό των εσόδων τους από τον Φόρο Προστιθέμενης Αξίας, αλλά ένα σταθερό για όλες τις χώρες ποσοστό της αξίας των φορολογούμενων με ΦΠΑ αγαθών και υπηρεσιών. Άλλωστε, η φορολογητέα βάση καθορίζεται από την ΕΕ και όχι το ύψος των συντελεστών.

2.2. Μακροχρόνια εξέλιξη των εσόδων του προϋπολογισμού ανά κατηγορία, 1970-2010

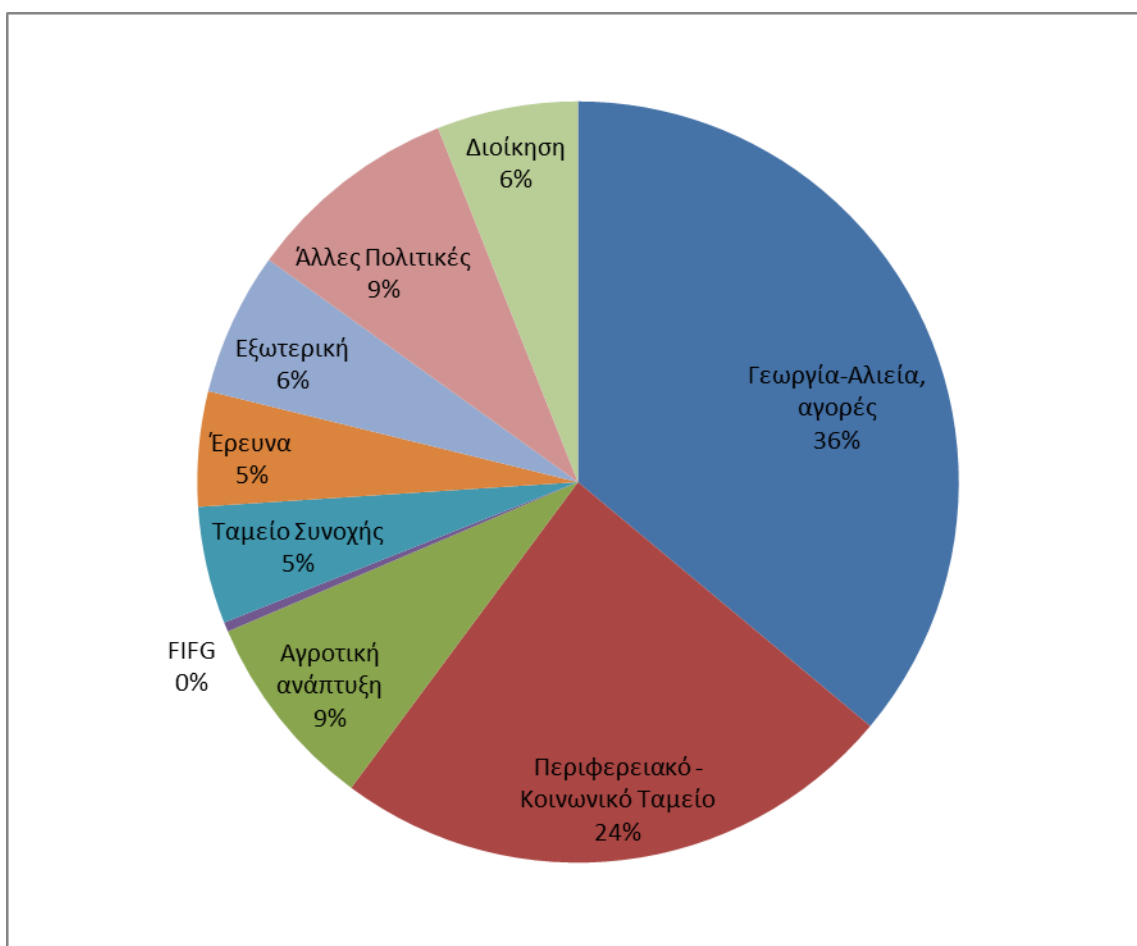
Οι άμεσες εισφορές των κρατών-μελών με βάση το Ακαθάριστο Εθνικό Εισόδημα παραμένουν τα τελευταία χρόνια σταθερά η σημαντικότερη πηγή εσόδων του Κοινοτικού προϋπολογισμού (μεταξύ δύο τρίτων και 70%). Η εισφορά βάσει Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος ή Εισοδήματος έφτασε στα ποσοστά αυτά σταδιακά, από την εισαγωγή της στα τέλη της δεκαετίας 80, υποκαθιστώντας την «εισφορά ΦΠΑ», η οποία με τη σειρά της είχε υποκαταστήσει τους δασμούς κλπ., τους μόνους δηλαδή αυθεντικά «ίδιους πόρους» της ΕΕ.



3. Εξέλιξη των μεγάλων κατηγοριών δαπανών του προϋπολογισμού

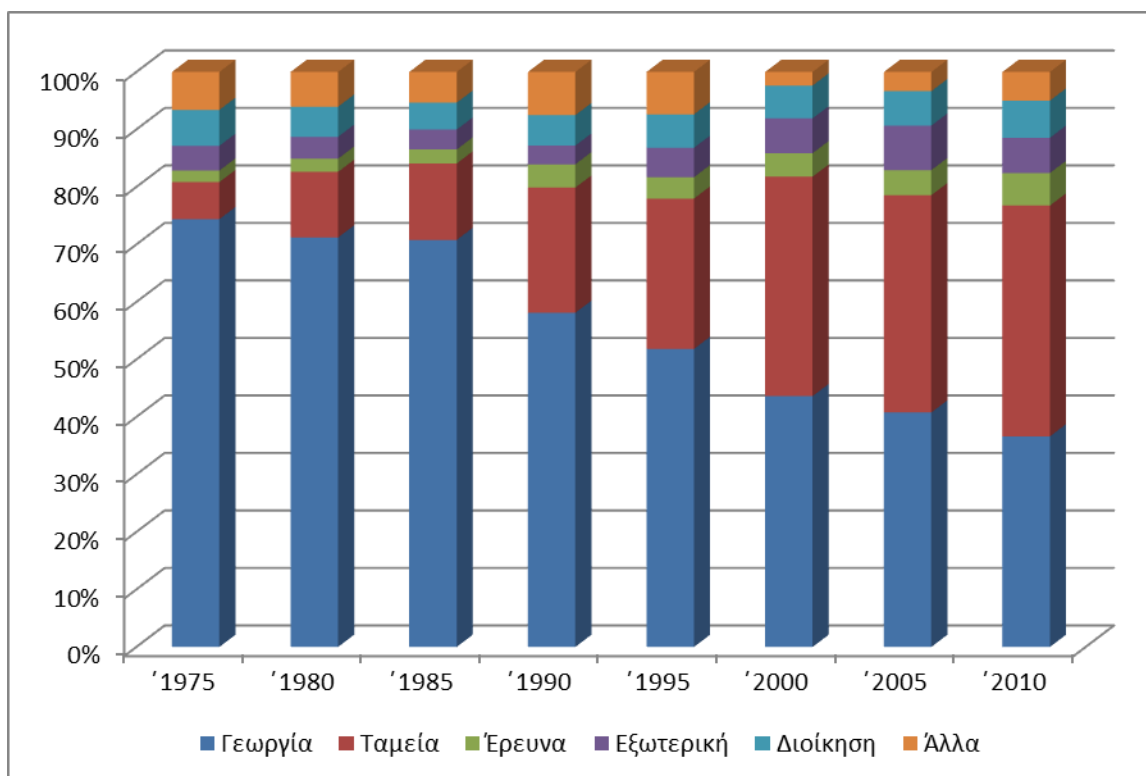
3.1. Προϋπολογισμοί 2007-2010. Βασικές κατηγορίες δαπανών

Η εικόνα την τελευταία περίοδο ως προς την κατανομή του συνολικού προϋπολογισμού ανά μεγάλη κατηγορία δαπανών δείχνει ότι οι δαπάνες για τις πληρωμές και άμεσες ενισχύσεις του αγροτικού τομέα καλύπτουν το 36%, αν δε συνυπολογιστούν και οι αναπτυξιακές, διαρθρωτικές δαπάνες, η γεωργία και η αλιεία καλύπτουν περίπου 45% του συνολικού προϋπολογισμού. Η πολιτική συνοχής (αν συνυπολογιστούν το Περιφερειακό Ταμείο, το Κοινωνικό Ταμείο, το Ταμείο Συνοχής, αλλά και το Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης) ξεπερνά το 40%, και η έρευνα, πρώτη μεταξύ των άλλων, εσωτερικών και εξωτερικών πολιτικών, γύρω στο 5%.



3.2. Μακροχρόνια εξέλιξη των δαπανών του προϋπολογισμού ανά κατηγορία 1975-2010

Οι μακροχρόνιες τάσεις της εξέλιξης των μεριδίων των κατηγοριών δαπανών δείχνουν μια συνεχή μείωση του μεριδίου της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής, με αντίστοιχη αύξηση του μεριδίου των δαπανών συνοχής. Οι δαπάνες για τη γεωργία αντιπροσωπεύουν το 74% του Κοινοτικού προϋπολογισμού το 1975 και 36% το 2010, ενώ οι δαπάνες των «διαρθρωτικών ταμείων» από 6% το 1975 ανέρχονται στο 22% το 1990, για να φτάσουν το 44% το 2010⁸⁹. Αξιοσημείωτη, πάντως, είναι και η αύξηση των δαπανών για την έρευνα τα τελευταία χρόνια.

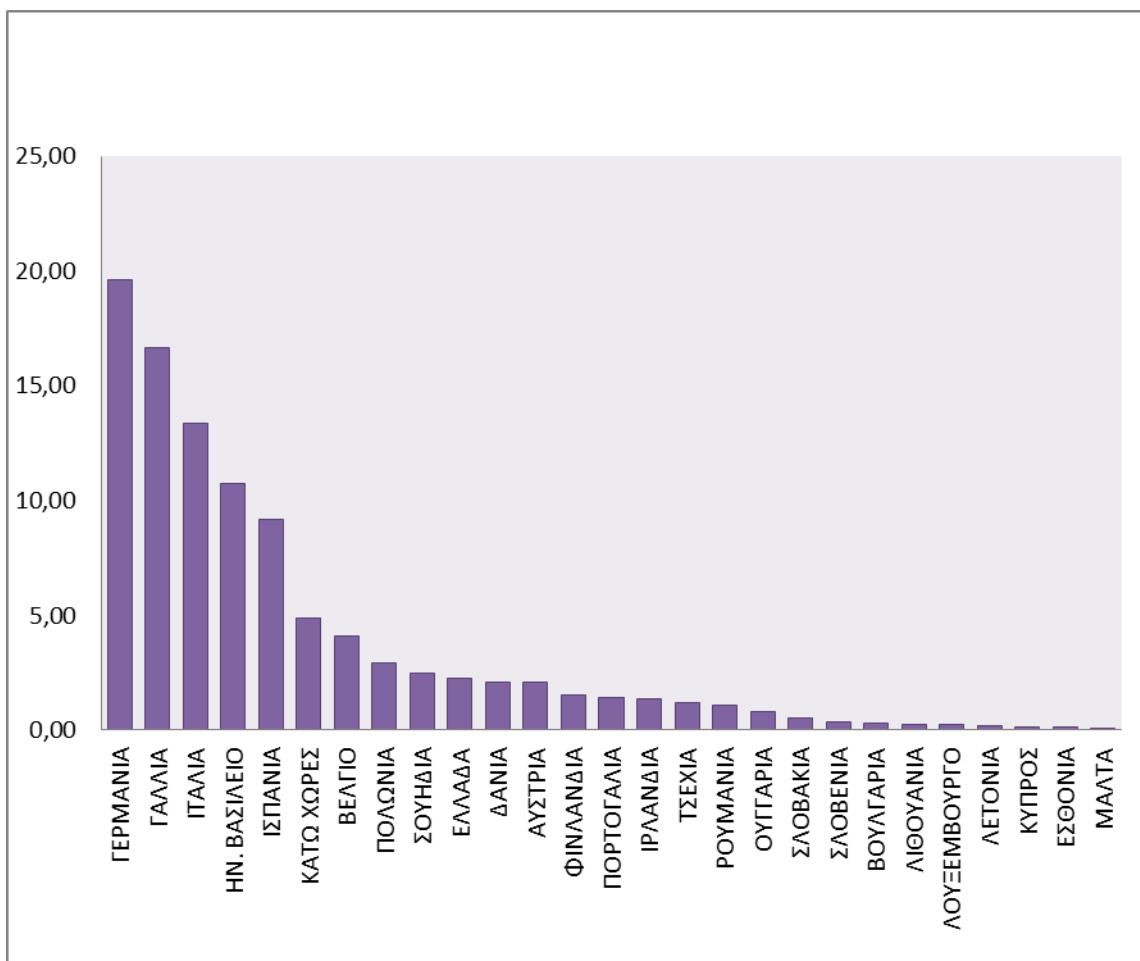


⁸⁹ Η εξέλιξη των μεριδίων αυτών θα πρέπει πάντως να διαβάζεται, λαμβάνοντας υπόψη ότι ο τρόπος που παρουσιάζονται τα στοιχεία στις εκθέσεις της Επιτροπής κλπ. μεταβάλλεται συχνά. Η κυριότερη δε μεταβολή αφορά στον τρόπο παρουσίασης της εξέλιξης των δαπανών της αγροτικής ανάπτυξης.

4. Συμμετοχή κρατών στα συνολικά έσοδα

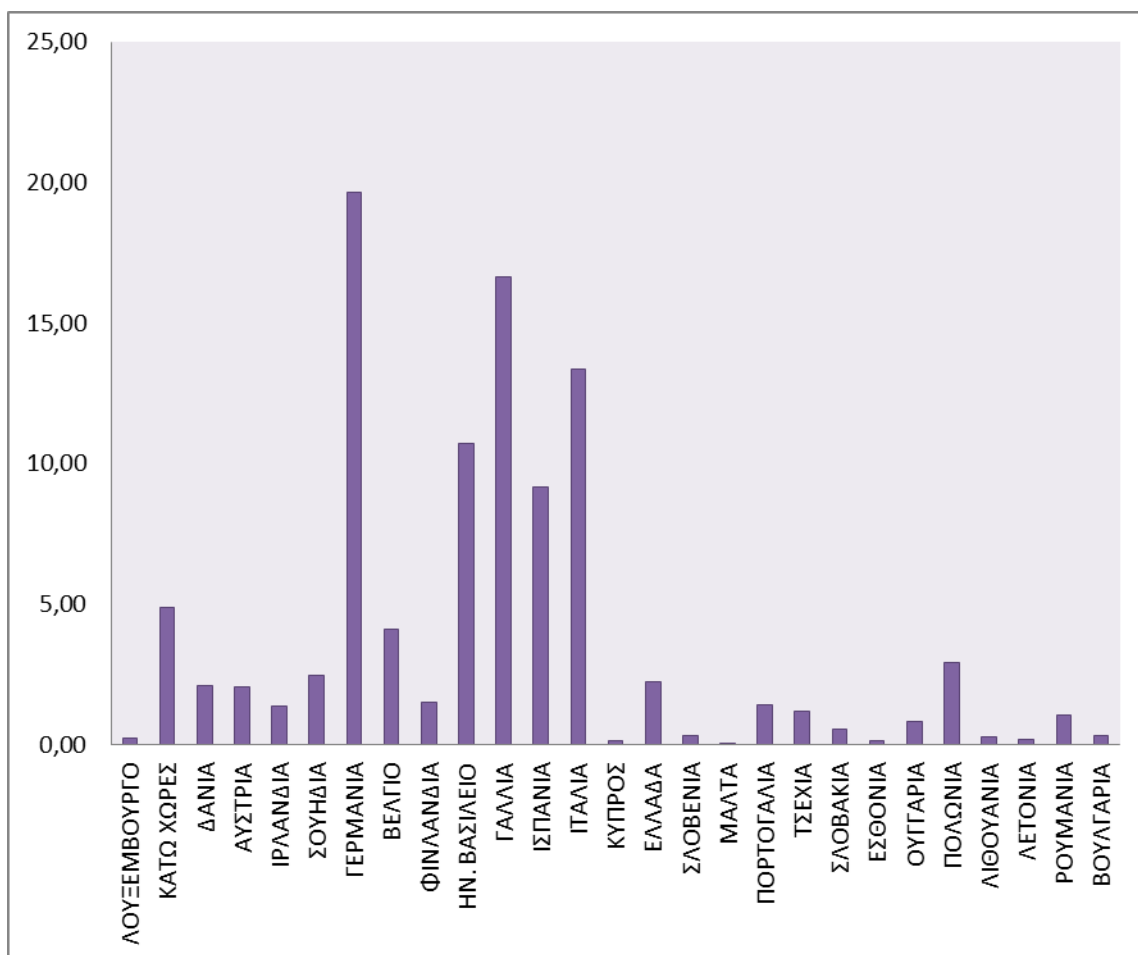
4.1. Συμμετοχή κρατών-μελών στα συνολικά έσοδα, 2007-2010

Περίπου το 70% του προϋπολογισμού τα τελευταία έτη καλύπτεται από τις πέντε μεγάλες χώρες. Στο σύνολο του προϋπολογισμού (μετά τις επιστροφές στο Ηνωμένο Βασίλειο κ.λπ.), η Γερμανία συνεισφέρει το 19,6%, ακολουθούμενη από τη Γαλλία (16,6%), την Ιταλία (13,4%), το Ηνωμένο Βασίλειο (10,7%) και την Ισπανία (9,2%).



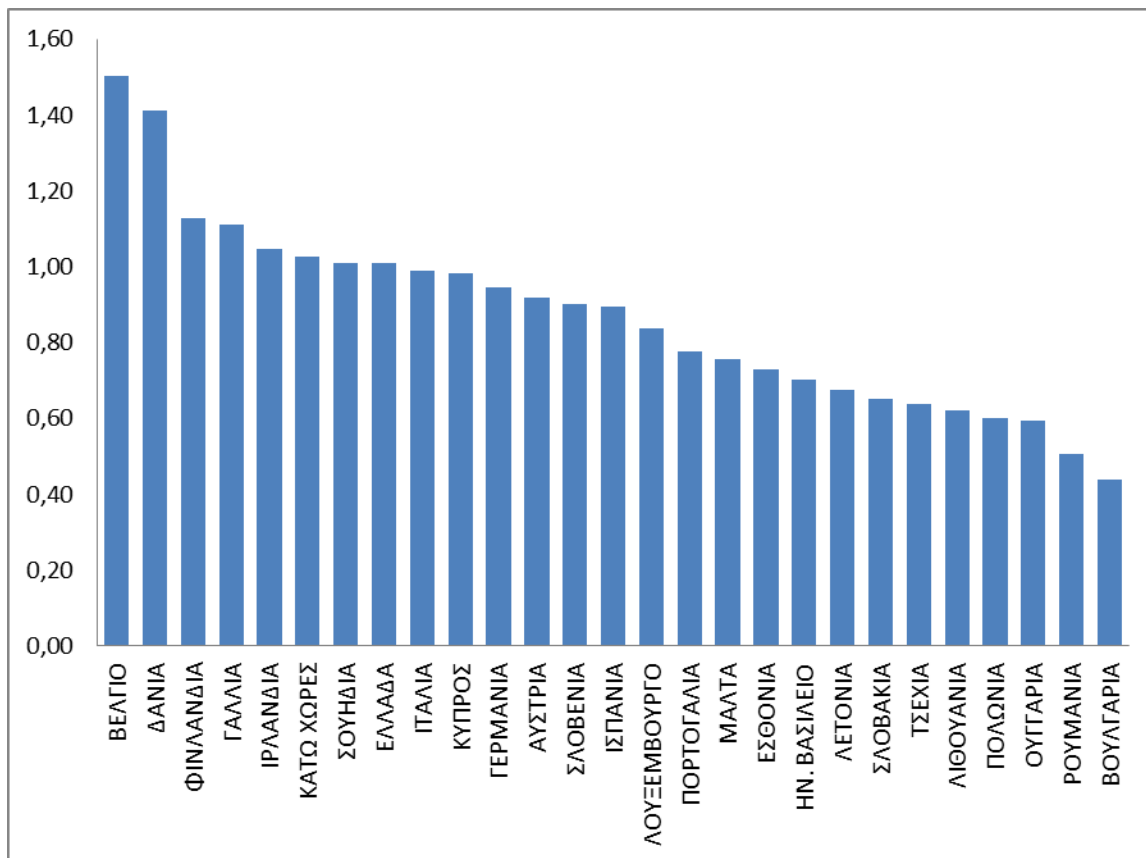
4.2. Συμμετοχή κρατών-μελών στα συνολικά έσοδα, 2007-2010 (κατά σειρά ΑΕΠ ανά κάτοικο)

Η συσχέτιση της συνολικής συνεισφοράς κάθε κράτους-μέλους στον Κοινοτικό προϋπολογισμό με τον κλασικό δείκτη ευημερίας (Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν ανά κάτοικο) είναι ουσιαστικά ανύπαρκτη (συντελεστής συσχέτισης: 0,143). Οι χώρες που συνεισφέρουν τα μεγαλύτερα ποσά δεν είναι και οι χώρες με το μεγαλύτερο ΑΕΠ ανά κάτοικο.



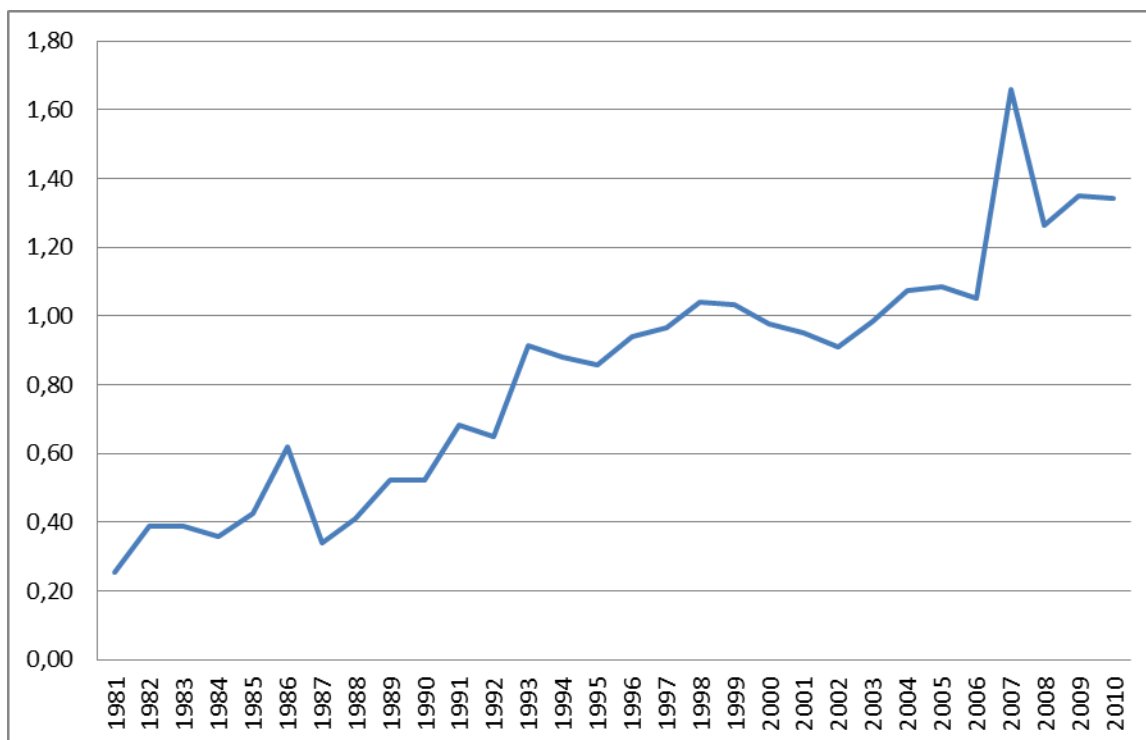
4.3. Συμμετοχή κρατών στα συνολικά έσοδα του Κοινοτικού προϋπολογισμού ως ποσοστό ΑΕΠ, μέσος όρος 2007-2010

Η εικόνα, ως προς τις συνολικές εισφορές στον Κοινοτικό προϋπολογισμό ανά κράτος-μέλος, μεταβάλλεται αν τα ποσά, που η κάθε χώρα συνεισφέρει, υπολογιστούν ως ποσοστό του ΑΕΠ κάθε χώρας. Έτσι, η Γερμανία, η οποία σε απόλυτες τιμές συνεισφέρει τα μεγαλύτερα ποσά, ως προς το ΑΕΠ της συνεισφέρει κάτω του 1%, ενώ το Βέλγιο συνεισφέρει 1.5% και η Δανία 1.4%. Γενικά, αν οι συνολικές εισφορές υπολογιστούν ως ποσοστό των αντίστοιχων ΑΕΠ, οι διαφορές ανάμεσα στα κράτη γίνονται πολύ μικρότερες. Αυτό, βέβαια, είναι αποτέλεσμα της μεγάλης συμμετοχής στα έσοδα του προϋπολογισμού της απευθείας συνεισφοράς βάσει του εθνικού εισοδήματος.



4.4. Συμμετοχή Ελλάδας στα έσοδα προϋπολογισμού ΕΕ, ως ποσοστό του ελληνικού ΑΕΠ, 1981-2010

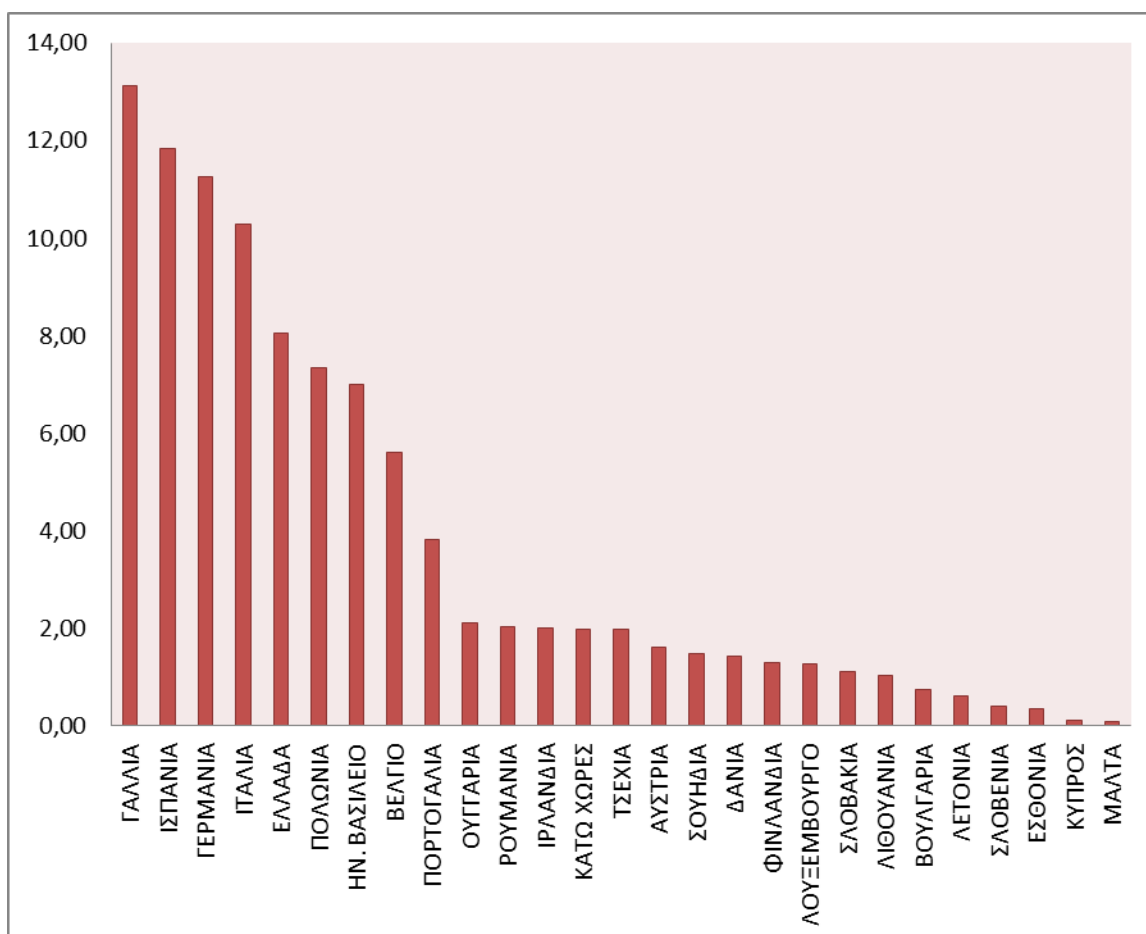
Η συνολική συνεισφορά της Ελλάδας στον Κοινοτικό προϋπολογισμό ως ποσοστό του ΑΕΠ ανήλθε από το 0,26% την χρονιά της ένταξης στο 1,34% το 2010. Η αύξηση αυτή ακολούθησε σχεδόν σταθερή πορεία, με εξαίρεση κάποιες απότομες αυξήσεις το 1986, το 1993 και το 2007, οι οποίες όμως «εξομαλύνθηκαν» με αντίστοιχες μειώσεις αμέσως μετά. Ας σημειωθεί ότι οι απότομες αυτές αυξήσεις συνέπεσαν περισσότερο ή λιγότερο με την έναρξη εφαρμογής καινούργιων κανόνων, εκφράζοντας ίσως την υστέρηση απορρόφησης των ποσών, λόγω καθυστερήσεων στην ενσωμάτωση των νέων κανόνων, σε αντίθεση με τα έσοδα του προϋπολογισμού, όπου η εφαρμογή των νέων ρυθμίσεων ήταν πάντοτε σχεδόν αυτόματη.



5. Συμμετοχή κρατών στις συνολικές δαπάνες

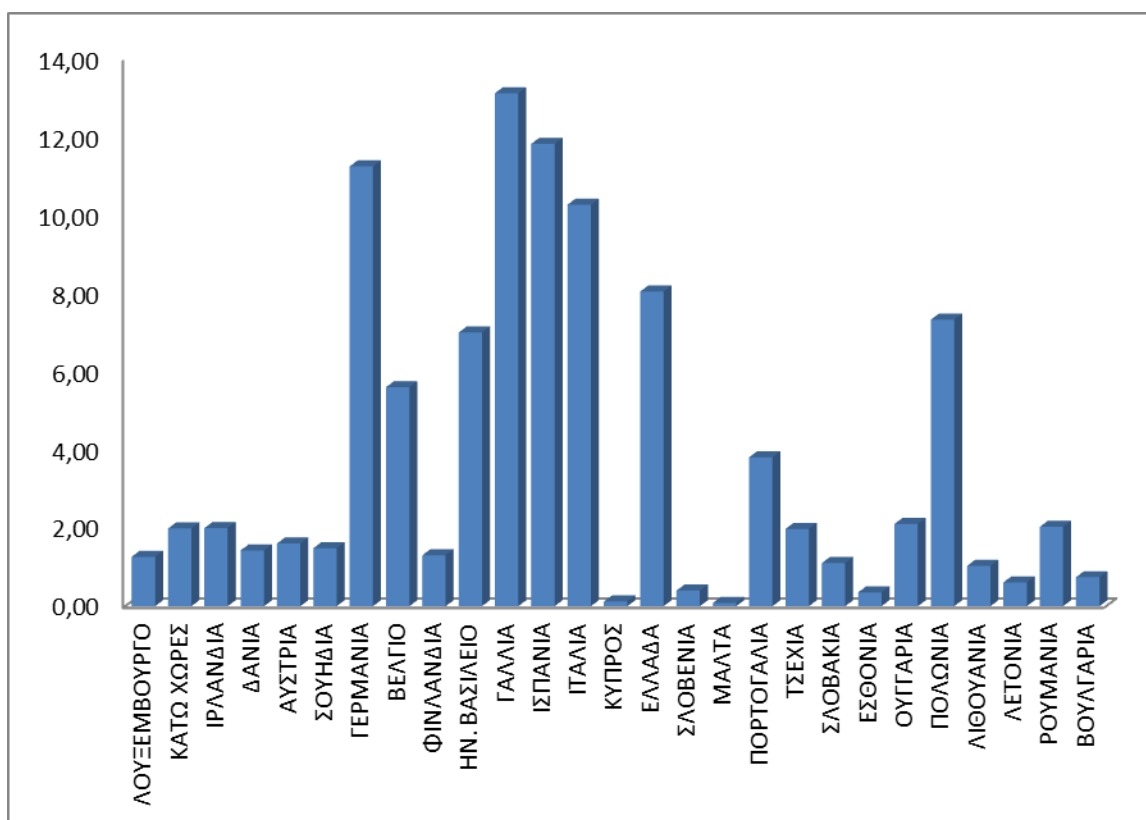
5.1. Συμμετοχή κρατών-μελών στις συνολικές δαπάνες, 2007-2008

Η εικόνα της συνολικής συμμετοχής των κρατών-μελών στο σκέλος των δαπανών του Κοινοτικού προϋπολογισμού δεν είναι η ίδια με εκείνη των εσόδων. Την περίοδο 2007-2008, η χώρα που συνολικά εισπράττει τα μεγαλύτερα ποσά από τον Κοινοτικό προϋπολογισμό είναι η Γαλλία με 13,1%, ακολουθούμενη από την Ισπανία με 11,8%, τη Γερμανία με 11,3 %, την Ιταλία με 10,3%, αλλά και την Ελλάδα με 8,1%. Το άθροισμα των πέντε μεγάλων (Γερμανία, Γαλλία, Ηνωμένο Βασίλειο, Ιταλία και Ισπανία) δεν ξεπερνά το 54 %.



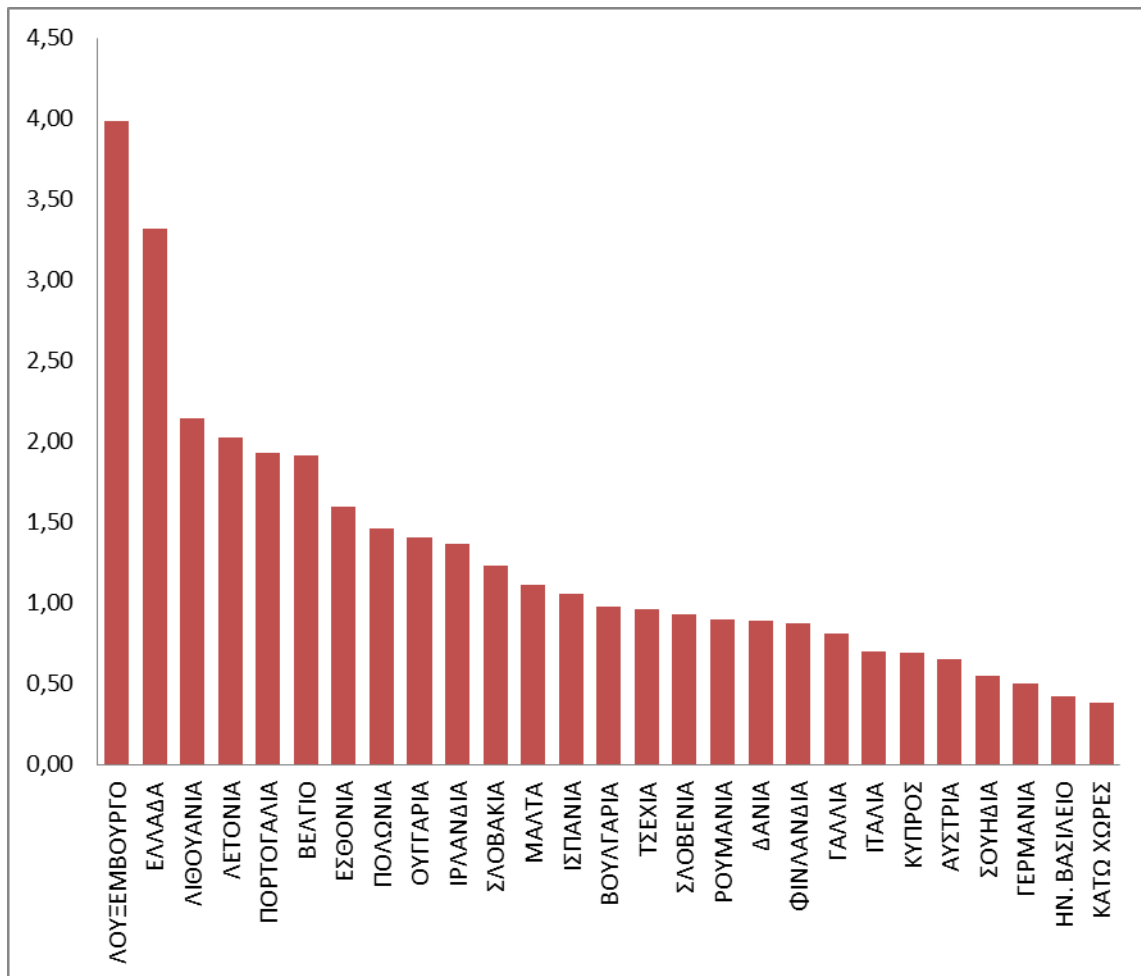
5.2. Συμμετοχή κρατών-μελών στις συνολικές δαπάνες, 2007-2008, κατά σειρά ΑΕΠ ανά κάτοικο

Η συσχέτιση της συνολικής συμμετοχής των κρατών-μελών στις δαπάνες του Κοινοτικού προϋπολογισμού, του συνόλου δηλαδή των απολαβών κάθε χώρας από τον Κοινοτικό προϋπολογισμό, με το ΑΕΠ ανά κάτοικο, είναι ανύπαρκτη, βελτιώνεται δε κάπως αν εξαιρεθούν το Βέλγιο και το Λουξεμβούργο, κράτη τα οποία εμφανίζονται να εισπράττουν το σύνολο σχεδόν των διοικητικών δαπανών της ΕΕ, λόγω της εγκατάστασης σε αυτά των Κοινοτικών οργάνων. Και σε αυτή πάντως την περίπτωση, ο συντελεστής συσχέτισης είναι μόλις 0,25, στατιστικά επομένως ασήμαντος.



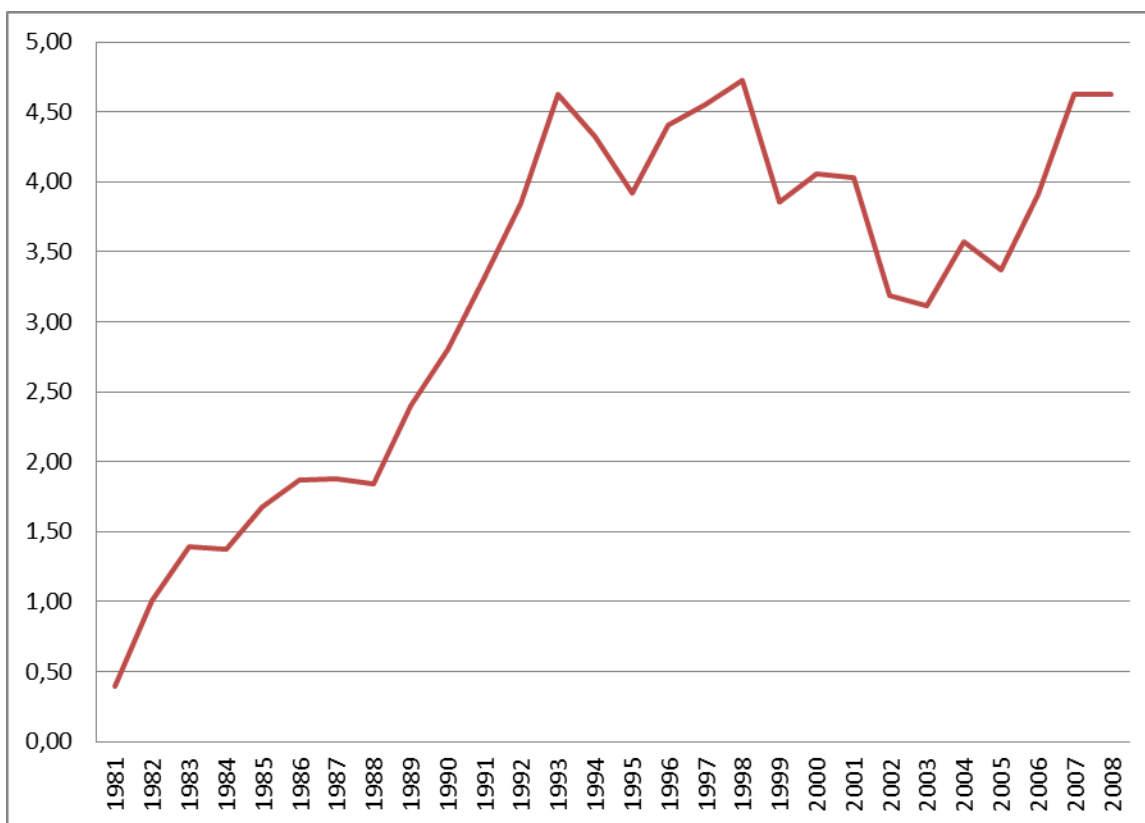
5.3. Συμμετοχή κρατών στο σύνολο δαπανών ως ποσοστό ΑΕΠ, 2007-2008

Αν εξαιρεθεί το Λουξεμβούργο λόγω της εγκατάστασης εκεί (και στο Βέλγιο) των Κοινοτικών οργάνων, η χώρα της οποίας οι συνολικές εισπράξεις από τις δαπάνες του Κοινοτικού προϋπολογισμού καλύπτουν το μεγαλύτερο ποσοστό του ΑΕΠ της (σε τρέχουσες τιμές και ισοτιμίες αγοραστικής δύναμης) είναι η Ελλάδα (3,3%), ακολουθούμενη σε μεγάλη απόσταση από τις Λιθουανία, Πορτογαλία και Λετονία. Στο άλλο δε άκρο, η Ολλανδία, η Μεγάλη Βρετανία και η Γερμανία με συνολικές εισπράξεις κάτω του 0,5% του ΑΕΠ.



5.4. Συμμετοχή Ελλάδας στο σύνολο των δαπανών του Κοινωνικού προϋπολογισμού ως ποσοστό του ΑΕΠ, 1981-2008

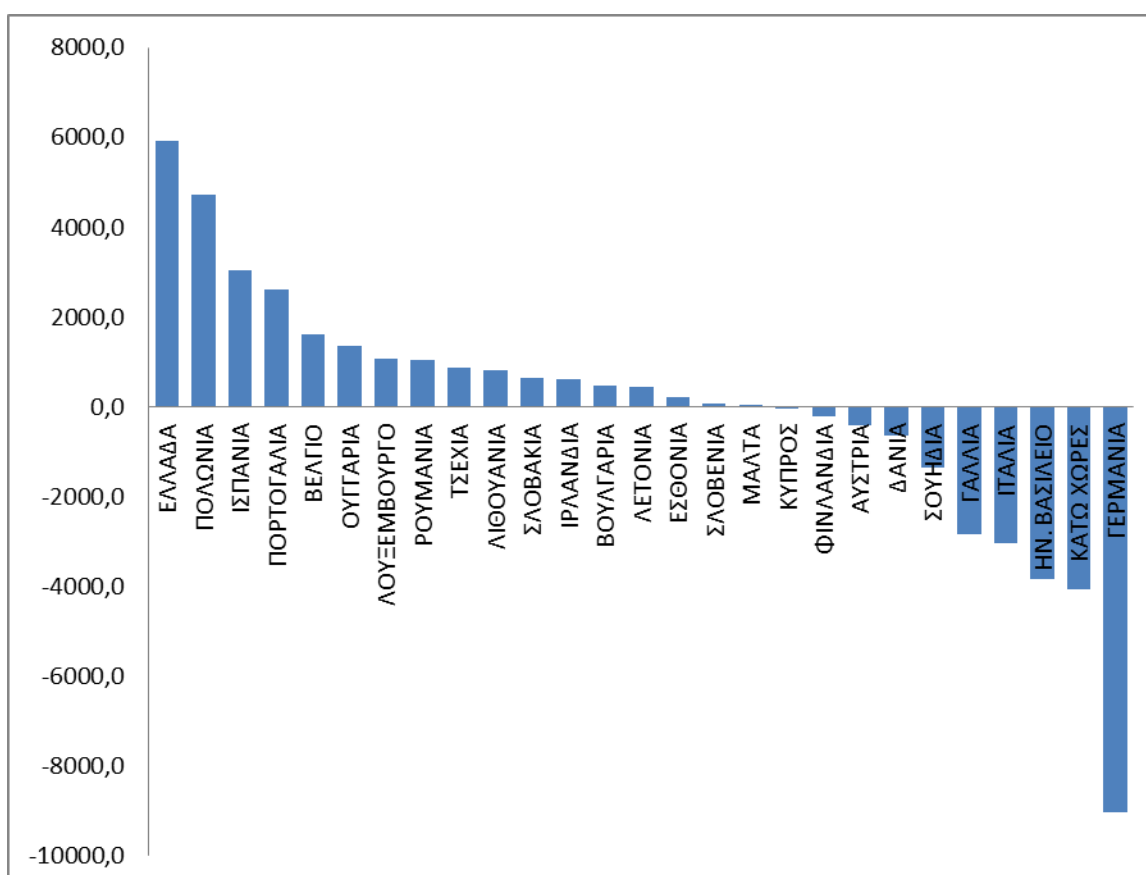
Παρά τις αυξομειώσεις από χρόνο σε χρόνο, οι συνολικές εισπράξεις της Ελλάδας από τις αρχές της δεκαετίας του '90 κυμαίνονται γύρω στο 4% του ΑΕΠ της χώρας (σε σταθερές τιμές).



6. Καθαρά έσοδα ανά κράτος μέλος

6.1. Καθαρά έσοδα ανά κράτος-μέλος, 2007-2008

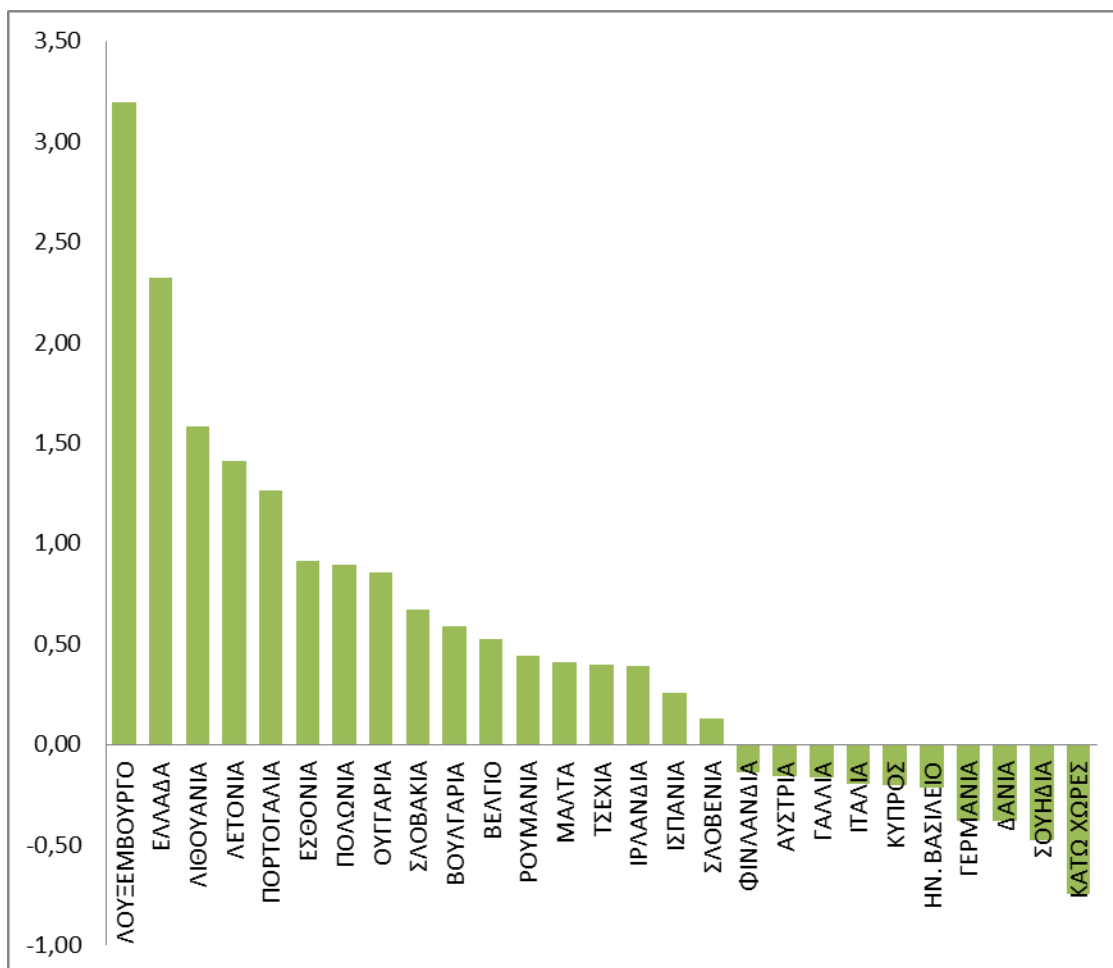
Ο υπολογισμός των καθαρών εσόδων κάθε κράτους από τον Κοινοτικό προϋπολογισμό⁹⁰ δείχνει ότι την περίοδο 2007-2008 η χώρα με το μεγαλύτερο όφελος σε απόλυτες τιμές ήταν η Ελλάδα, ακολουθούμενη από την Πολωνία, την Ισπανία και την Πορτογαλία, ενώ στο άλλο άκρο, οι χώρες με τη μεγαλύτερη καθαρή συνεισφορά ήταν (μετά τις επιστροφές στο Ηνωμένο Βασίλειο και αλλού) η Γερμανία, η Ολλανδία, το Ηνωμένο Βασίλειο, αλλά και η Ιταλία και η Γαλλία.



⁹⁰ Κατά καιρούς έχουν υπάρξει διάφοροι τρόποι υπολογισμού του καθαρού δημοσιονομικού οφέλους. Η μέθοδος που χρησιμοποιήθηκε εδώ προκύπτει από τον πολλαπλασιασμό της διαφοράς της ποσοστιαίας συμμετοχής κάθε κράτους στα έσοδα και τις δαπάνες του Κοινοτικού προϋπολογισμού επί το εκάστοτε ύψος του προϋπολογισμού.

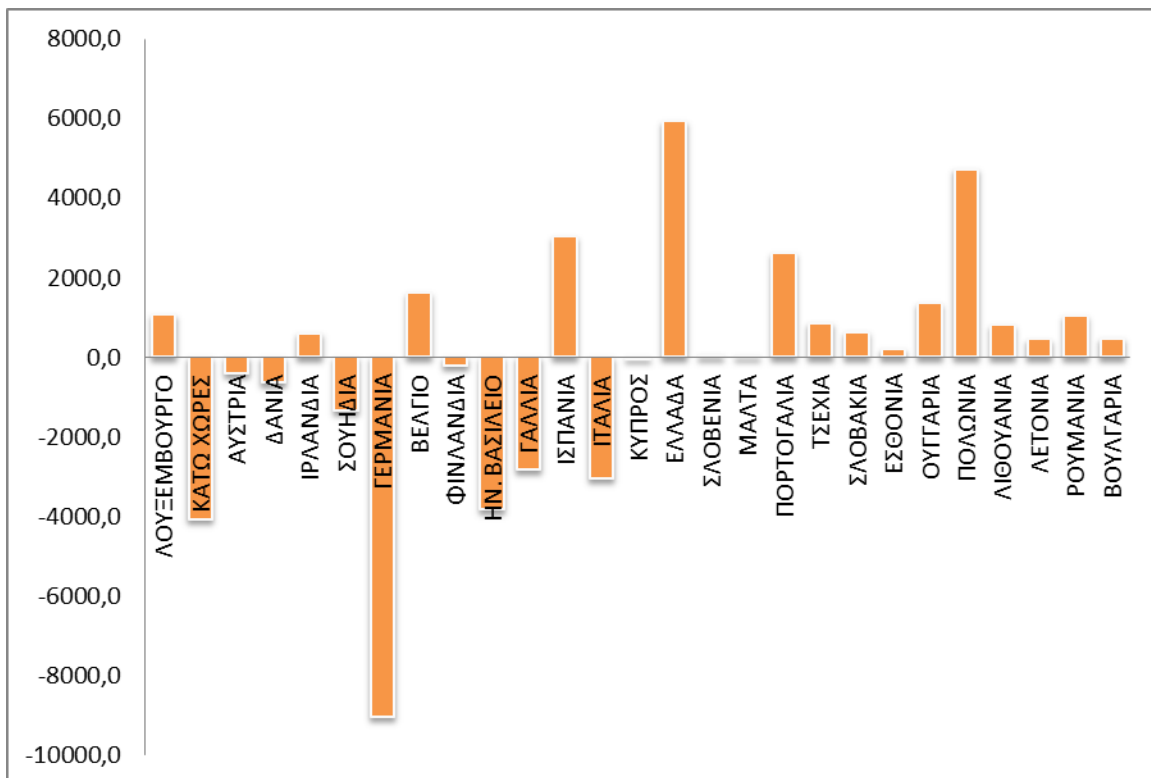
6.2. Καθαρά έσοδα ανά κράτος μέλος ως ποσοστό ΑΕΠ, 2007-2008

Αν ληφθούν υπόψη όχι τα απόλυτα μεγέθη, αλλά τα ποσά αυτά ως ποσοστά του ΑΕΠ κάθε χώρας (σε ισοτιμία αγοραστικής δύναμης), η εικόνα διαφοροποιείται κάπως, με την Ελλάδα να παραμένει αναμφισβήτητα πρώτη (αν εξαιρεθεί το Λουξεμβούργο, λόγω των ωφελειών που αποκομίζει, μαζί με το Βέλγιο, από την εγκατάσταση των Κοινοτικών οργάνων). Μεταξύ όμως των κρατών που συνεισφέρουν περισσότερα από όσα αποκομίζουν, τις μεγαλύτερες καθαρές συνεισφορές ως ποσοστό του ΑΕΠ τους έχουν η Ολλανδία, η Σουηδία και η Δανία, ακολουθούμενες από τη Γερμανία και το Ηνωμένο Βασίλειο.



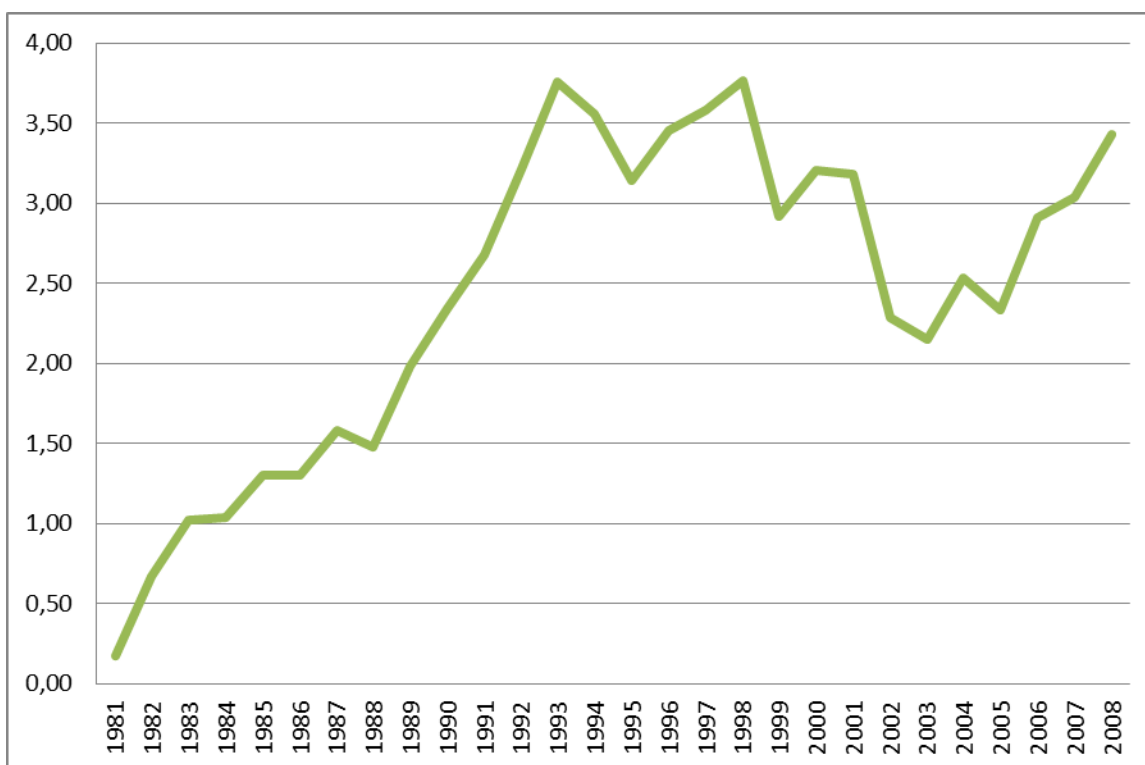
6.3. Καθαρά έσοδα ανά κράτος-μέλος 2007-2008, με σειρά ΑΕΠ ανά κάτοικο

Η κατάταξη των χωρών με βάση το κατά κεφαλή ΑΕΠ τους δείχνει την έλλειψη κάθε ουσιαστικής συσχέτισης των καθαρών απολαβών μιας χώρας με το επίπεδο ευημερίας της. Ο συντελεστής συσχέτισης είναι μεν αρνητικός, αλλά στατιστικά ασήμαντος (-0,21). Χωρίς πάντως το Βέλγιο και το Λουξεμβούργο, ο συντελεστής συσχέτισης γίνεται πολύ πιο στατιστικά σημαντικός (-0,49).



6.4. Εξέλιξη καθαρών εσόδων Ελλάδας ως ποσοστό ΑΕΠ, 1981-2008

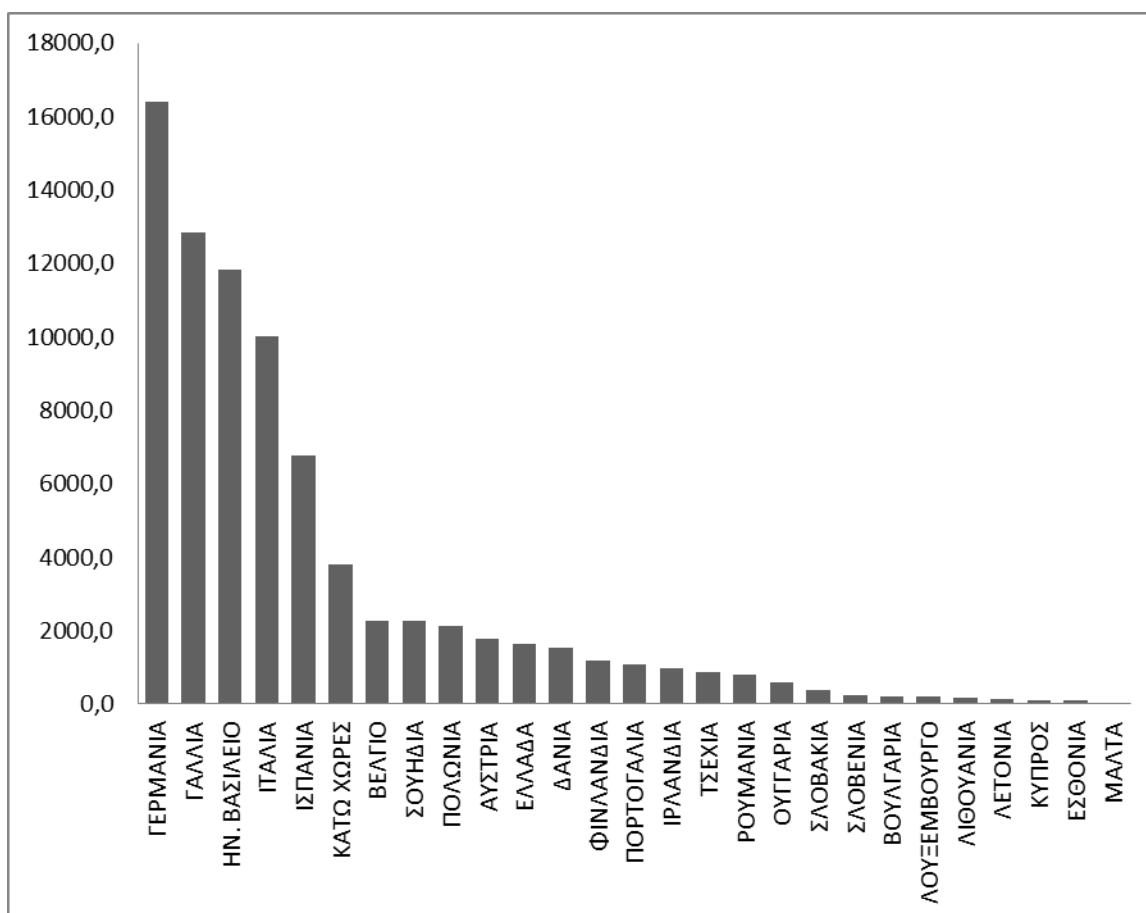
Η εξέλιξη των καθαρών εσόδων της Ελλάδας ως ποσοστό του ΑΕΠ της (σε σταθερές τιμές), ενώ το πρώτο έτος της συμμετοχής της στην ΕΕ ήταν 0,2%, ανέβηκε με σταθερούς ρυθμούς γύρω στο 3,5% στις αρχές της δεκαετίας 1990, για να κατέβει στις αρχές της δεκαετίας 2000 γύρω στο 2,3% και να ξαναρχίσει από το 2005 μια μικρή άνοδο.



7. Συμμετοχή κρατών ανά κατηγορία εσόδων και δαπανών

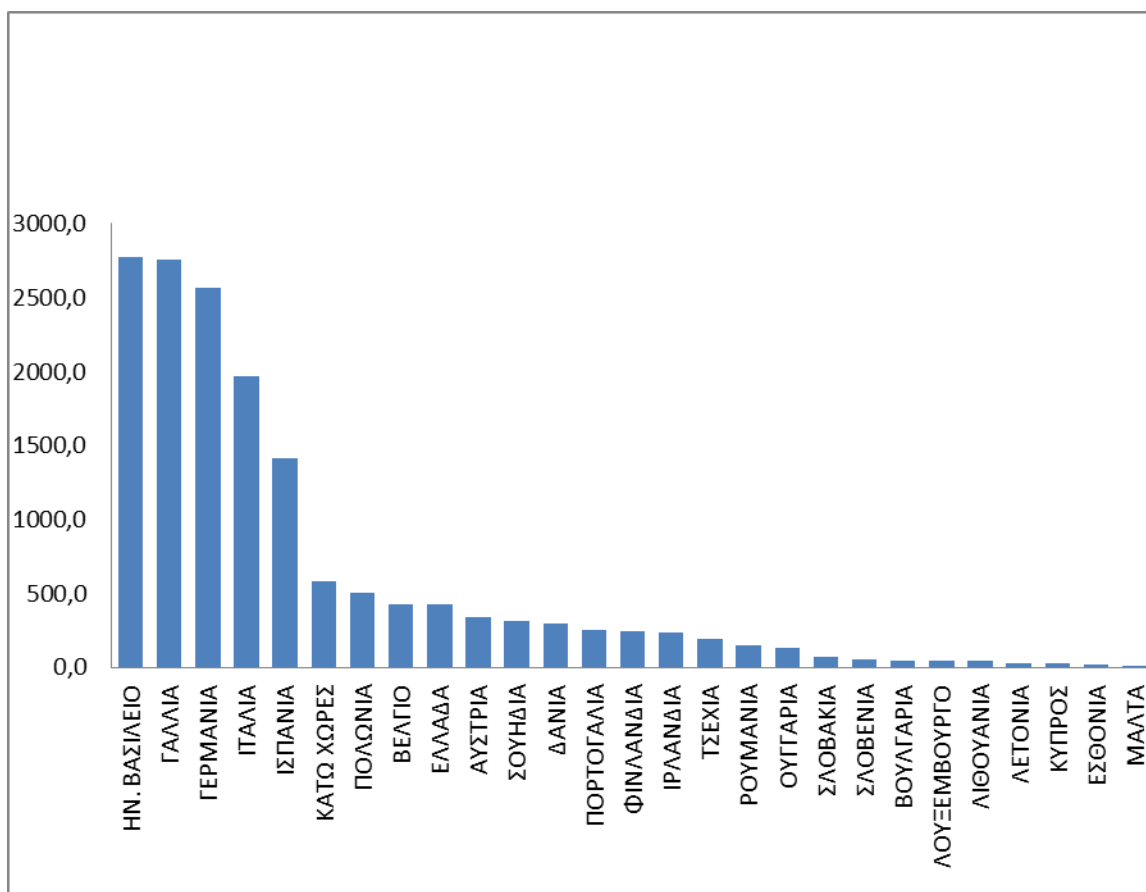
7.1. Συμμετοχή κρατών στα έσοδα βάσει Ακαθάριστου Εθνικού Εισοδήματος, μέσος όρος 2007-2010

Οι πέντε μεγαλύτερες χώρες συνεισφέρουν πάνω από 70% των εσόδων του Κοινοτικού προϋπολογισμού, που προέρχονται από τις απευθείας εισφορές, βάσει του Ακαθάριστου Εθνικού Εισοδήματος. Όπως δε ήταν αναμενόμενο, η συσχέτιση της συνεισφοράς αυτής με το επίπεδο ευημερίας κάθε χώρας (ΑΕΠ ανά κάτοικο) είναι ασήμαντη (0,15).



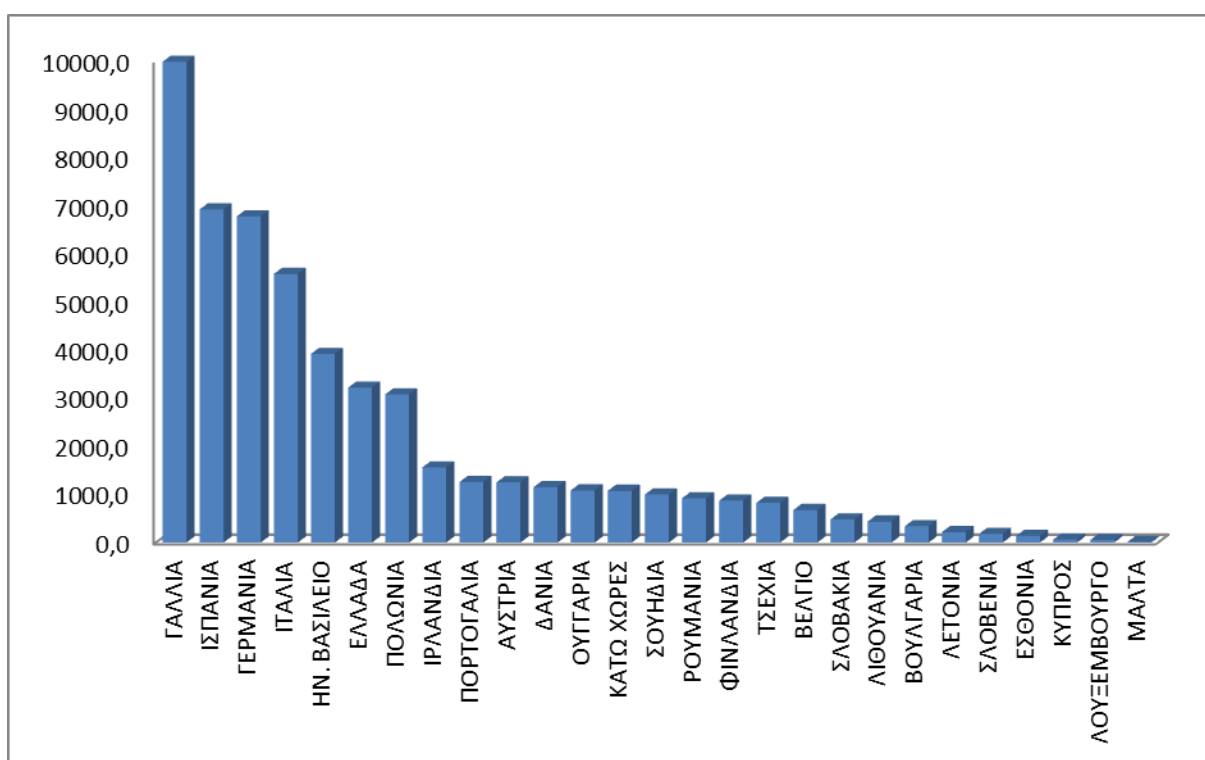
7.2. Συμμετοχή κρατών στα έσοδα βάσει ΦΠΑ, μέσος όρος 2007-2010

Ο υπολογισμός της συνεισφοράς των κρατών-μελών στον Κοινοτικό προϋπολογισμό «βάσει ΦΠΑ» δεν γίνεται ως ποσοστό των εσόδων κάθε κράτους από τον φόρο προστιθέμενης αξίας, αλλά ως ένα, ενιαίο για όλους ποσοστό, της, επίσης ενιαίας για όλους, φορολογητέας ύλης. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα η συμμετοχή κάθε κράτους να μην ακολουθεί απόλυτα τη συμμετοχή βάσει του ΑΕΠ κάθε κράτους. Ο συντελεστής συσχέτισης της συνεισφοράς «βάσει ΦΠΑ» και του ΑΕΠ είναι βέβαια άριστος, αλλά υπάρχουν κράτη, όπως κατεξοχήν το Ηνωμένο Βασίλειο, που συνεισφέρουν αναλογικά πολύ περισσότερα. Η συσχέτιση, τέλος, της συμμετοχής «βάσει ΦΠΑ» με το ΑΕΠ ανά κάτοικο είναι ουσιαστικά ανύπαρκτη (0,13).



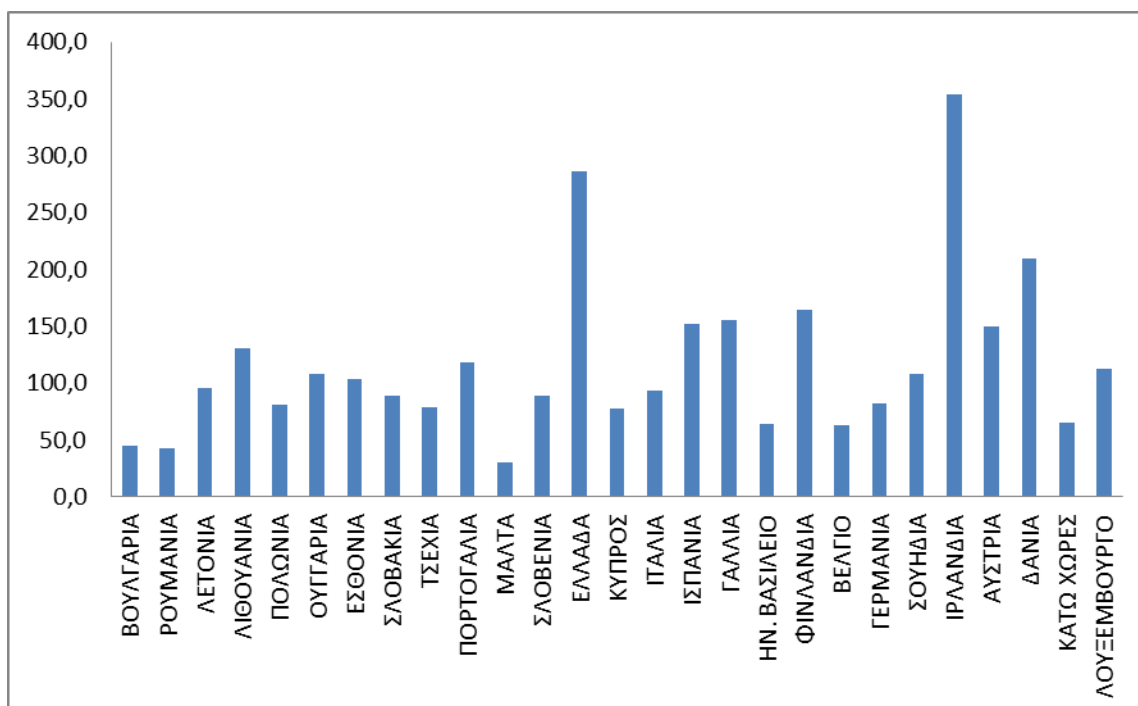
7.3. Κατανομή δαπανών γεωργίας ανά κράτος-μέλος, μέσος όρος 2007-2010

Το μεγαλύτερο συνολικό δημοσιονομικό όφελος από το τις δαπάνες για τη γεωργία του Κοινοτικού προϋπολογισμού έχει η Γαλλία, 10 δις € ετησίως κατά μέσο όρο την περίοδο 2007-2010. Οι εισπράξεις της Γαλλίας αντιπροσωπεύουν το 19% του συνόλου, ακολουθούμενες από τις εισπράξεις της Ισπανίας, της Γερμανίας και της Ιταλίας με μερίδια μεταξύ 11 και 13%, και του Ηνωμένου Βασιλείου, της Ελλάδας και της Πορτογαλίας με μερίδια 5-7%.



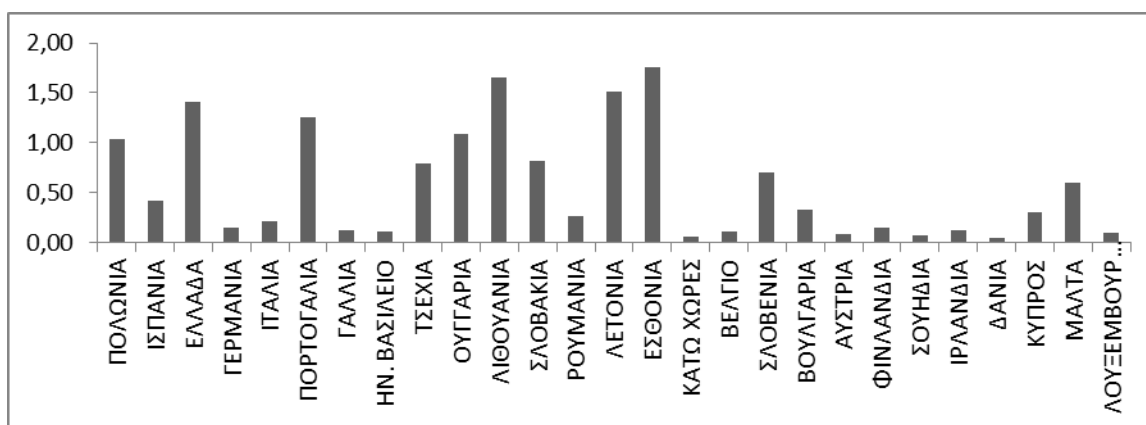
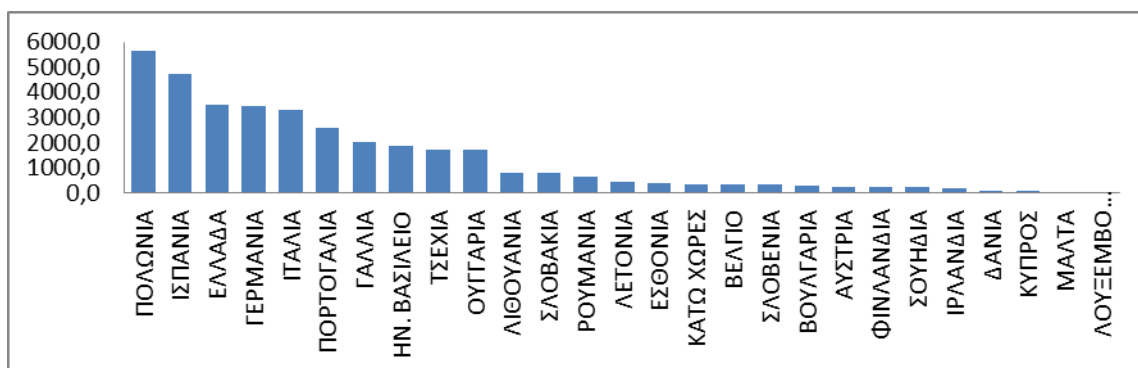
7.4. Δαπάνες γεωργίας ανά κάτοικο, μέσος όρος 2007-2010, κράτη-μέλη κατά σειρά ΑΕΠ κατά κεφαλή

Τα συμπεράσματα ως προς τα περισσότερο ή λιγότερο αναλογικά ωφελούμενα από την ΚΑΠ κράτη είναι τελείως διαφορετικά αν συγκριθούν οι απολαβές ανά κάτοικο με το κατά κεφαλή ΑΕΠ κάθε κράτους. Το αποτέλεσμα αυτής της συσχέτισης είναι στατιστικά ασήμαντο, αλλά θετικό (0,20)! Όχι μόνο δεν ευσταθεί ότι οι λιγότερο αναπτυγμένες χώρες εισπράττουν ανά κάτοικο σχετικά μεγαλύτερα ποσά ανά κάτοικο, αλλά αν κάτι ισχύει είναι το αντίθετο. Τα μεγαλύτερα ποσά ανά κάτοικο εισπράττει η Ιρλανδία (354 €, με δείκτη ΑΕΠ κατά κεφαλή 125, όταν το μέσο είναι 100), ακολουθούμενη από την Ελλάδα (287 € με δείκτη ΑΕΠ κατά κεφαλή 89), τη Δανία (210 € με δείκτη ΑΕΠ κατά κεφαλή 125), τη Γαλλία (156 € με δείκτη ΑΕΠ κατά κεφαλή 107), την Ισπανία (153 € με δείκτη ΑΕΠ κατά κεφαλή 101), ενώ οι φτωχότερες χώρες (Βουλγαρία και Ρουμανία), εισπράττουν από την ΚΑΠ λιγότερα από 45 € ανά κάτοικο, όταν ο δείκτης του ΑΕΠ κατά κεφαλή σε σχέση με το μέσο Κοινοτικό είναι, επίσης, κάτω του 45. Σε αυτό έπαιξε, προφανώς, ρόλο και το γεγονός ότι οι δύο αυτές χώρες προσχώρησαν στην ΕΕ μόλις το 2007.



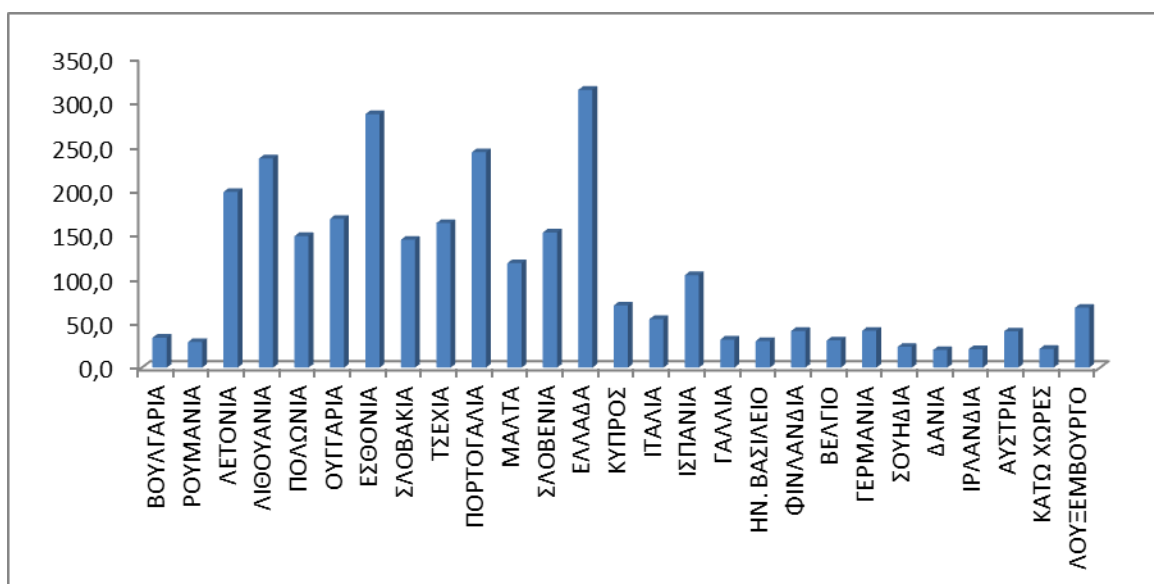
7.5. Κατανομή δαπανών συνοχής ανά κράτος-μέλος, μέσος όρος 2007-2010 α) σε απόλυτα μεγέθη β) ως ποσοστό ΑΕΠ

Λόγω των μεγάλων αποκλίσεων ως προς τα οικονομικά μεγέθη των κρατών-μελών, η κατάταξη τους, με βάση το σύνολο των απολαβών τους από τα διαρθρωτικά ταμεία, διαφέρει σημαντικά ανάλογα με το αν η κατάταξη γίνει σε απόλυτα μεγέθη ή ως ποσοστό του Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος τους. Έτσι, η Πολωνία εισπράττει τα μεγαλύτερα ποσά, αυτά όμως αντιπροσωπεύουν 1% του ΑΕΠ της, για την Ισπανία που ακολουθεί τα ποσά αντιπροσωπεύουν το 0,4% του ΑΕΠ της, για την αμέσως επόμενη Ελλάδα το 1,4 %, ενώ για τη Γερμανία τα συνολικά ποσά είναι μεν ιδιαίτερα σημαντικά, αλλά αυτά αντιπροσωπεύουν μόλις το 0,15% του ΑΕΠ της. Τέλος, οι χώρες με τις μεγαλύτερες απολαβές από τις δαπάνες συνοχής ως ποσοστό του ΑΕΠ ήταν η Εσθονία (1,75%) και η Λιθουανία (1,66%).



7.6. Δαπάνες συνοχής ανά κάτοικο, μέσος όρος 2007-2010, κράτη-μέλη κατά σειρά ΑΕΠ κατά κεφαλή

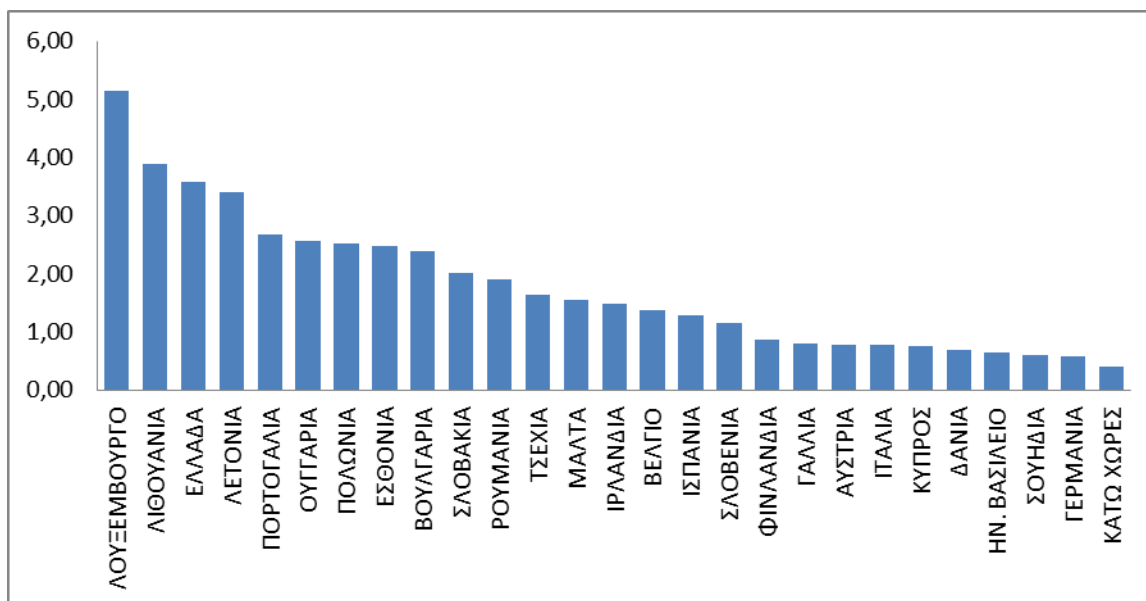
Ο βαθμός συσχέτισης των εισπράξεων ανά κάτοικο κάθε χώρας από τις δαπάνες συνοχής του Κοινοτικού προϋπολογισμού με το επίπεδο ευημερίας της χώρας (ΑΕΠ ανά κάτοικο) έχει μεν το αναμενόμενο αρνητικό πρόσημο, είναι όμως μακριά από το να είναι στατιστικά σημαντική (μείον 0,40). Έτσι, η χώρα με τις μεγαλύτερες απολαβές ανά κάτοικο είναι η Ελλάδα, η οποία όμως ήταν μόλις η 13^η φτωχότερη χώρα της ΕΕ. Την Ελλάδα ακολουθεί η Εσθονία (7^η φτωχότερη), η Πορτογαλία (10^η φτωχότερη) και μετά η Λιθουανία και η Λετονία.



8. Δείκτες απόδοσης

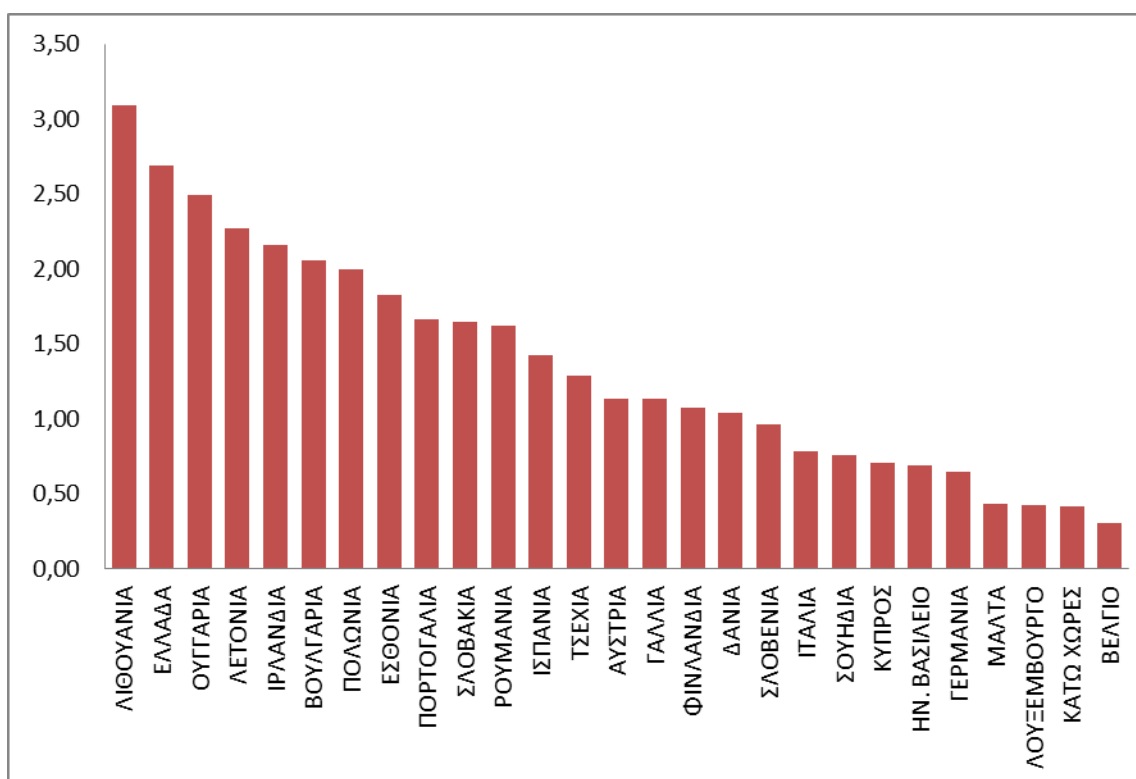
8.1. Δείκτες απόδοσης κρατών μελών, σύνολο δαπανών, 2007-2010

Ο «δείκτης απόδοσης» εκφράζει το τι προσδοκά να εισπράξει ένα κράτος-μέλος από την αύξηση του Κοινοτικού προϋπολογισμού, υπό την προϋπόθεση ότι οι κλείδες κατανομής εσόδων και δαπανών δεν θα μεταβληθούν. Για παράδειγμα, ο «δείκτης απόδοσης» για την Ελλάδα του συνόλου των δαπανών είναι 3,6, επομένως, αν δεν μεταβληθούν οι κλείδες κατανομής εσόδων και δαπανών, μια αύξηση του προϋπολογισμού κατά μια μονάδα θα οδηγήσει σε αύξηση των εσόδων της Ελλάδας κατά 3,6 μονάδες. Ο «δείκτης απόδοσης» αποτελεί τον ασφαλέστερο δείκτη της τοποθέτησης κάθε χώρας στη σχετική διαπραγμάτευση. Οι χώρες πχ που έχουν «δείκτη απόδοσης» χαμηλότερο της μονάδας δεν έχουν όφελος από την αύξηση του προϋπολογισμού (εκτός φυσικά αν μεταβληθεί ο τρόπος κατανομής δαπανών και εσόδων). Για το σύνολο του προϋπολογισμού, αν εξαιρεθούν το Βέλγιο και το Λουξεμβούργο, όπου η εγκατάσταση των Κοινοτικών οργάνων στρεβλώνει την εικόνα του δημοσιονομικού οφέλους, τα κράτη με δείκτη απόδοσης μεγαλύτερο της μονάδας είναι, μεταξύ των προ-2004 κρατών-μελών, κατά σειρά η Ελλάδα, η Πορτογαλία, η Ισπανία και η Ιρλανδία, καθώς και όλες οι χώρες που προσχώρησαν μετά το 2004 (πλην Κύπρου). Στην άλλη όχθη, βρίσκονται οι «καθαροί συνεισφέροντες» Ολλανδία, Γερμανία, Σουηδία, Ηνωμένο Βασίλειο και Αυστρία.



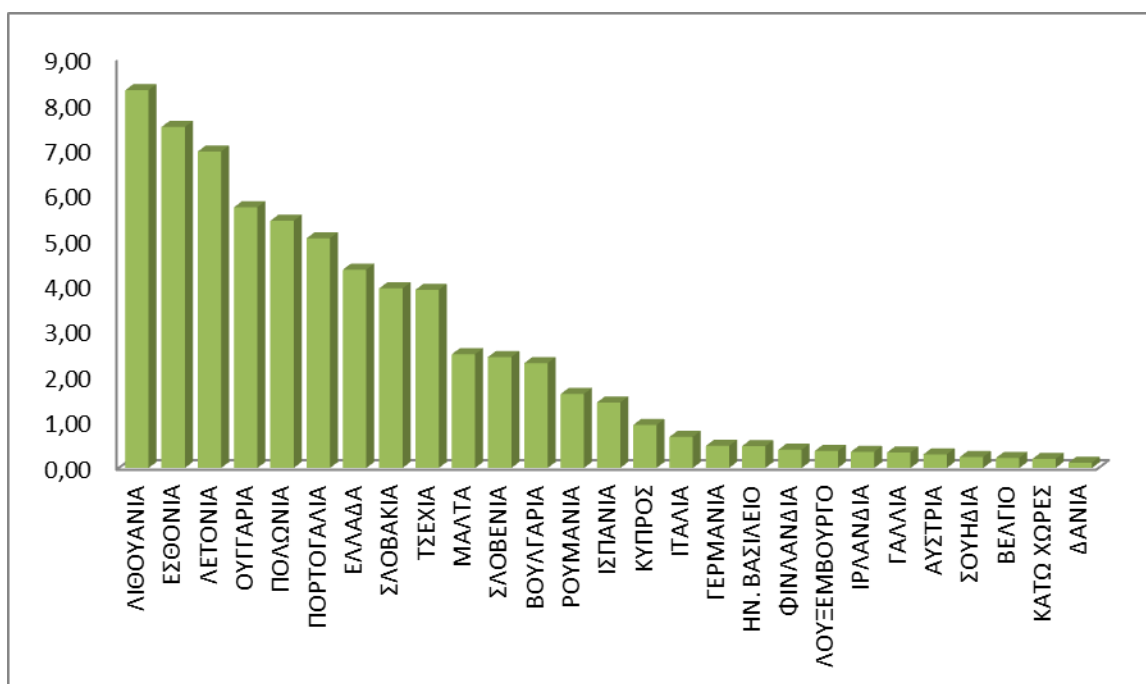
8.2. Δείκτες απόδοσης κρατών μελών, δαπάνες ΚΑΠ, 2007-2010

Η εικόνα ως προς το δείκτη απόδοσης της ΚΑΠ δίνει και πάλι μεταξύ των «παλαιών» κρατών-μελών την πρώτη θέση στην Ελλάδα (2,7), ακολουθούμενη από την Ιρλανδία (2,2), την Πορτογαλία (1,7) και την Ισπανία (1,4), αλλά ακόμα, με δείκτη μεγαλύτερο της μονάδας, τη Γαλλία, την Αυστρία, τη Φινλανδία και τη Δανία, χώρες οι οποίες μαζί με τις χώρες του Νότου, την Ιρλανδία και τα καινούργια κράτη-μέλη συναποτελούν τις χώρες που δεν επιθυμούν, καταρχήν, μεταβολή της πρωταγωνιστικής θέσης της ΚΑΠ στον Κοινοτικό προϋπολογισμό.

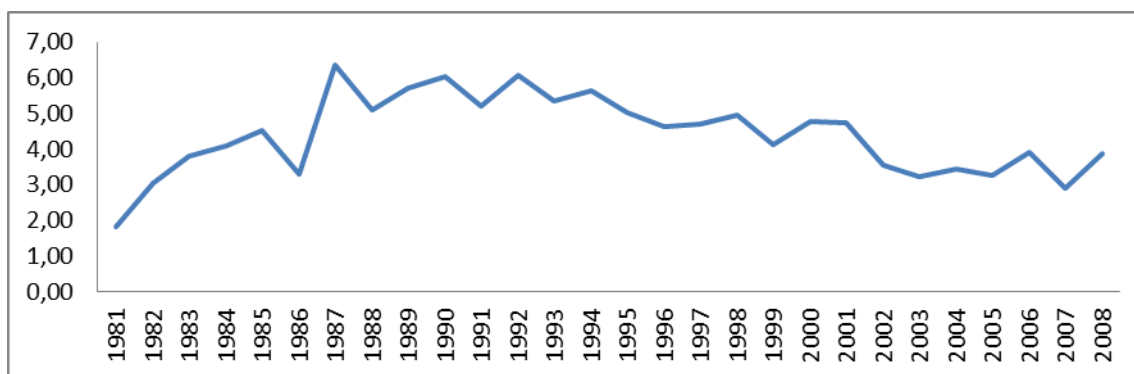


8.3. Δείκτες απόδοσης κρατών μελών, δαπάνες συνοχής, 2007-2010

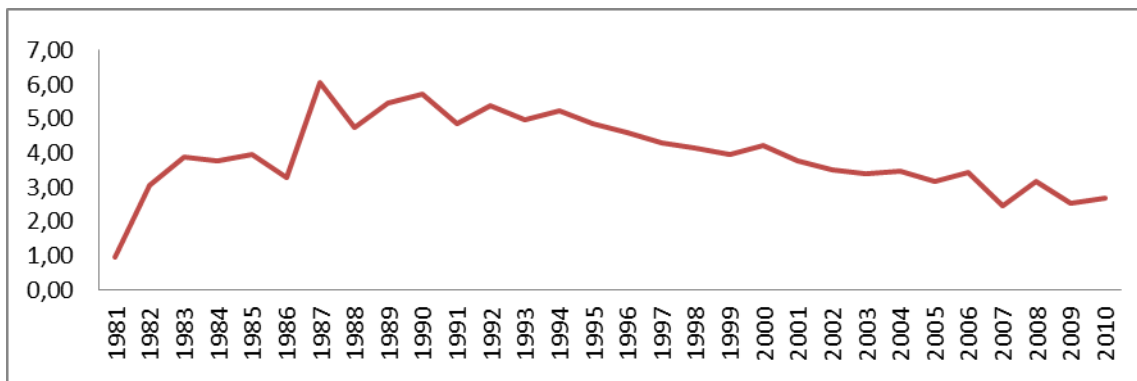
Την τρέχουσα προγραμματική περίοδο, τα καινούργια κράτη-μέλη ευνοούνται ιδιαίτερα από την πολιτική συνοχής και αυτό αντανακλάται στους υψηλούς δείκτες απόδοσης. Μεταξύ των προ-2004 κρατών-μελών, μόνο η Πορτογαλία και η Ελλάδα έχουν υψηλό δείκτη απόδοσης από τις δαπάνες συνοχής (5,1 και 4,4 αντίστοιχα) και ελάχιστα η Ισπανία 1,4).



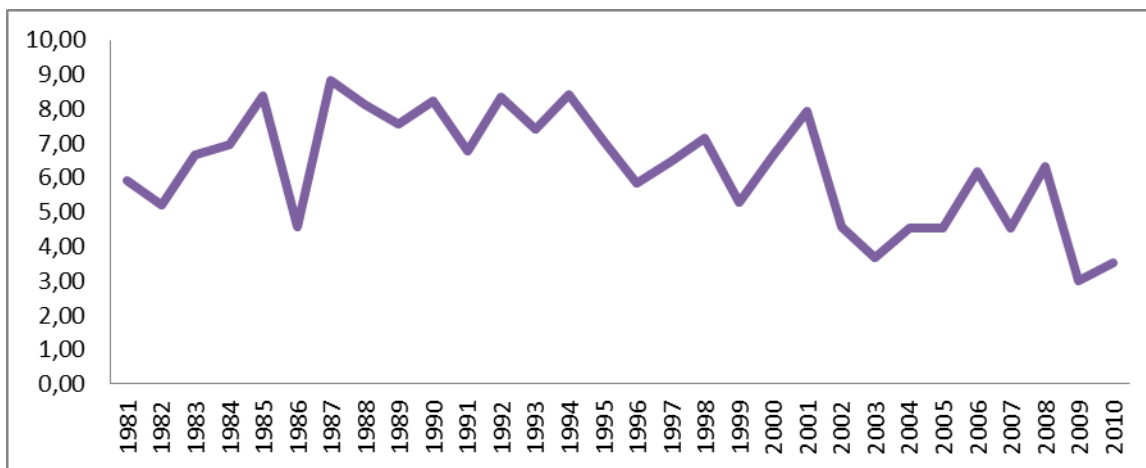
8.4. Δείκτες απόδοσης Ελλάδας, σύνολο δαπανών, 1981-2010



8.5. Δείκτες απόδοσης Ελλάδας, δαπάνες ΚΑΠ, 1981-2010



8.6. Δείκτες απόδοσης Ελλάδας, δαπάνες συνοχής, 1981-2010



ΕΛΙΑΜΕΠ ELIAMEP

ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΙΔΡΥΜΑ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ & ΕΞΩΤΕΡΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ
HELLENIC FOUNDATION FOR EUROPEAN & FOREIGN POLICY

Λ. ΒΑΣ. ΣΟΦΙΑΣ 49, 10676 ΑΘΗΝΑ, ΤΗΛ. 210 7257110, FAX 210 7257114
49, VAS. SOFIAS AVE. 10676 ATHENS, GREECE, TEL. +302107257110, FAX +302107257114
eliamep@eliamep.gr, www.eliamep.gr