

**Μελέτη του ΕΛΙΑΜΕΠ – Ελληνικού Ιδρύματος Ευρωπαϊκής και
Εξωτερικής Πολιτικής για την Τράπεζα της Ελλάδος**

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

ΤΕΛΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ

Δεκέμβριος 2013

Διεύθυνση: **Αχιλλέας Μητσός**

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ	2
ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΠΙΝΑΚΩΝ – ΓΡΑΦΗΜΑΤΩΝ.....	6
ΠΙΝΑΚΕΣ	6
ΓΡΑΦΗΜΑΤΑ	7
Η ΜΕΛΕΤΗ	9
1. Ο ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΤΗΣ ΕΕ ΚΑΙ Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ. ΠΕΡΙΛΗΠΤΙΚΗ ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ	10
1.1 Το νέο πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο. Χάσμα προσδοκιών και πραγματικότητας	10
1.2 Ο κοινοτικός προϋπολογισμός και η συμμετοχή σε αυτόν.....	15
1.3 Η νέα προγραμματική περίοδος 2014-2020.....	21
1.3.1 Συνολικά μεγέθη.....	21
1.3.2 Ο αγροτικός τομέας στην περίοδο 2014-2020	22
1.3.3 Η "συνοχή" στην περίοδο 2014-2020.....	24
1.3.4 Η έρευνα και καινοτομία στην περίοδο 2014-2020. "Ορίζοντας 2020"	30
1.3.5 Οι άλλες πολιτικές την περίοδο 2014-2020.....	32
1.4 Οι επιδράσεις στην οικονομία από τις πολιτικές που χρηματοδοτήθηκαν στο παρελθόν	33
1.4.1 Η εφαρμογή της ΚΑΠ στην Ελλάδα	33
1.4.2 Η χρηματοδότηση ιδιωτικών επενδύσεων και υποδομών στην Ελλάδα.....	36
1.4.3 Οι χρηματοδοτήσεις στον τομέα των ανθρώπινων πόρων στην Ελλάδα	38
1.4.4 Περιφερειακή διάσταση της πολιτικής της Συνοχής.....	41
2. Ο ΚΟΙΝΟΤΙΚΟΣ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΚΑΙ Η ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ ΤΩΝ ΚΡΑΤΩΝ ΜΕΛΩΝ ΣΕ ΑΥΤΟΝ.....	45
2.1 Ο προϋπολογισμός της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Οι λειτουργίες του και ο ρόλος του στην ευρωπαϊκή ενοποιητική διαδικασία.....	45

2.1.1 - Όχι ένας τυπικός προϋπολογισμός	45
2.1.2 – Οι αρχές του δημοσιονομικού φεντεραλισμού και ο κοινοτικός προϋπολογισμός	46
2.1.3 – Ιστορικοί σταθμοί και εξαρτημένη τροχιά	50
2.1.4 – Διακρατική αναδιανομή και διαπραγμάτευση	51
2.1.5 – Ασυμμετρίες και στρεβλώσεις	55
2.2 Η διαχρονική εξέλιξη του κοινοτικού προϋπολογισμού	59
2.2.1 - Εξέλιξη συνολικού προϋπολογισμού	59
2.2.2 - Εξέλιξη των μεγάλων κατηγοριών εσόδων του προϋπολογισμού	61
2.2.3 - Εξέλιξη των μεγάλων κατηγοριών δαπανών του προϋπολογισμού	63
2.3 Συμμετοχή των κρατών μελών στα έσοδα και τις δαπάνες του κοινοτικού προϋπολογισμού.....	64
2.3.1 - Συμμετοχή κρατών στα συνολικά έσοδα.....	64
2.3.2 - Συμμετοχή κρατών μελών στις συνολικές δαπάνες.....	66
2.3.3 - Συμμετοχή κρατών ανά κατηγορία εσόδων	68
2.3.4 - Συμμετοχή κρατών ανά κατηγορία δαπανών	69
2.4 Καθαρό δημοσιονομικό όφελος κρατών μελών. Δείκτες απόδοσης και «δίκαιη» κατανομή των πόρων	73
2.4.1 - Καθαρά έσοδα ανά κράτος μέλος	73
2.4.2 - Δείκτες απόδοσης.....	75
2.4.3 - Πραγματική και «δίκαιη» συμμετοχή	77
2.5 Η συμμετοχή της Ελλάδας στον κοινοτικό προϋπολογισμό	79
2.5.1 - Συμμετοχή της Ελλάδας στα έσοδα του προϋπολογισμού	79
2.5.2 - Συμμετοχή Ελλάδας στο σύνολο των δαπανών του προϋπολογισμού	80
2.5.3 - Εξέλιξη των καθαρών εσόδων της Ελλάδας	81
2.5.4 - Δείκτες απόδοσης Ελλάδας.....	81
3. Η ΝΕΑ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΚΗ ΠΕΡΙΟΔΟΣ 2014-2020.....	84

3.1 Συνολικά μεγέθη	84
3.1.1 Ύψος προϋπολογισμού, έσοδα	84
3.1.2 Δαπάνες του προϋπολογισμού	85
3.1.3 Σύγκριση επόμενου με τρέχον δημοσιονομικό πλαίσιο	87
3.2 Ο αγροτικός τομέας στην περίοδο 2014-2020	91
3.2.1 - Τα συνολικά ποσά και οι σημαντικές καινοτομίες	91
3.2.2 - Οι μεταβολές σε σχέση με τις αρχικές προτάσεις της Επιτροπής	92
3.2.3 - Ο πρώτος πυλώνας	94
3.2.4 - Ο δεύτερος πυλώνας - Αγροτική Ανάπτυξη	97
3.3 Η «συνοχή» στη περίοδο 2014-2020	99
3.3.1 - Εισαγωγή. Συνολικά ποσά και οι σημαντικές καινοτομίες	99
3.3.2 - Επιλεξιμότητα και ένταση ενίσχυσης περιφερειών	101
3.3.3 - Προτεραιότητες και προϋποθέσεις	106
3.3.4 - Ανθρώπινοι πόροι	113
3.3.5 - Δαπάνες διαρθρωτικών ταμείων για έρευνα-τεχνολογία-καινοτομία	117
3.3.6 - Διακυβέρνηση, διοίκηση, διαχείριση	120
3.4 Η έρευνα και καινοτομία στην περίοδο 2014-2020. «Ορίζοντας 2020»	124
3.4.1 – Αυξημένη συμμετοχή στον κοινοτικό προϋπολογισμό	124
3.4.2 – Το πρόγραμμα «Ορίζοντας 2020»	125
3.4.3 - Συνέπειες για την Ελλάδα	127
3.5 Οι άλλες πολιτικές την περίοδο 2014-2020	129
3.5.1 – Τα δίκτυα υποδομών. «Συνδέοντας την Ευρώπη»	129
3.5.2 – Εκπαίδευση. «Erasmus για όλους»	130
3.5.3– Μετανάστευση. «Ασφάλεια και ιθαγένεια»	130
3.5.4 – Διεθνείς σχέσεις. «Παγκόσμια Ευρώπη»	131

3.5.5 – Ευρωπαϊκό Ταμείο Προσαρμογής για την Παγκοσμιοποίηση και οι άλλες δράσεις εκτός πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου	131
4. ΟΙ ΕΠΙΔΡΑΣΕΙΣ ΣΤΗΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ ΑΠΟ ΤΙΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΠΟΥ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΘΗΚΑΝ ΑΠΟ ΤΟΝ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ.....	133
4.1 Εισαγωγή.....	133
4.2 Οι χρηματοδοτήσεις από τον προϋπολογισμό της ΕΕ προς την Ελλάδα	134
4.3 Η εφαρμογή της ΚΑΠ στην Ελλάδα	136
4.4 Η χρηματοδότηση ιδιωτικών επενδύσεων στην Ελλάδα	140
4.5 Η χρηματοδότηση υποδομών στην Ελλάδα	145
4.6 Οι χρηματοδοτήσεις στον τομέα των ανθρώπινων πόρων στην Ελλάδα	150
4.7 Τα Συστήματα Διαχείρισης των ελληνικών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων	157
4.8 Περιφερειακή διάσταση της πολιτικής της Συνοχής	159
ΠΑΡΑΠΟΜΠΕΣ.....	165
Προτάσεις και αποφάσεις. Βασικά κείμενα.....	165
Βασικές αρχικές προτάσεις της Επιτροπής.....	165
Αποφάσεις Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, δια-θεσμικές συμφωνίες	166
Κυριότεροι νέοι Κανονισμοί, Αποφάσεις κλπ όπως δημοσιεύτηκαν στο τεύχος L347 της 20 ^{ης} Δεκεμβρίου 2013 της Επίσημης Εφημερίδας της ΕΕ	167
Ελληνόγλωσσες παραπομπές.....	170
Ξενόγλωσσες παραπομπές.....	171

ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΠΙΝΑΚΩΝ – ΓΡΑΦΗΜΑΤΩΝ

ΠΙΝΑΚΕΣ

Πίνακας 2.1:	Δείκτες απόδοσης κρατών μελών 2007-2010.....	76
Πίνακας 2.2:	Πραγματική και «δίκαιη» συμμετοχή κρατών μελών στις δαπάνες «συνοχής», 2007-2010.....	78
Πίνακας 2.3:	«Δείκτες απόδοσης» Ελλάδας 1981-2010.....	82
Πίνακας 3.1:	Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο. Συνολικά ποσά κατά κατηγορίες δαπανών.....	86
Πίνακας 3.2:	Μεγάλες κατηγορίες δαπανών. Σύγκριση τελικών αποφάσεων με προτάσεις Επιτροπής.....	87
Πίνακας 3.3:	Μεγάλες κατηγορίες δαπανών. Σύγκριση δημοσιονομικών πλαισίων 2014-2020 και 2007-2013.....	89
Πίνακας 3.4:	Μεγάλες κατηγορίες δαπανών. Σύγκριση ετών 2013, 2014.....	90
Πίνακας 3.5:	Τελική κατανομή πόρων συνοχής 2014-2020 (εκ. ευρώ, τιμές 2011)....	103
Πίνακας 3.6:	Επιλεξιμότητα περιφερειών για την περίοδο 2014-2020. Σύγκριση με την περίοδο 2007-2013.....	105
Πίνακας 3.7:	Κατανομή πόρων ανά τύπο περιφέρειας.....	108

ΓΡΑΦΗΜΑΤΑ

Γράφημα 2.1: Εξέλιξη του κοινοτικού προϋπολογισμού 1958-2010, πληρωμές.....	60
Γράφημα 2.2: Συνολικός προϋπολογισμός ανά προγραμματική περίοδο.....	60
Γράφημα 2.3: Κοινοτικός προϋπολογισμός ως ποσοστό κοινοτικού ΑΕΠ.....	61
Γράφημα 2.4: Προϋπολογισμοί 2007-2010. Βασικές κατηγορίες εσόδων.....	62
Γράφημα 2.5: Μακροχρόνια εξέλιξη εσόδων προϋπολογισμού ανά κατηγορία.....	62
Γράφημα 2.6: Προϋπολογισμοί 2007-2010. Βασικές κατηγορίες δαπανών.....	63
Γράφημα 2.7: Μακροχρόνια εξέλιξη των δαπανών ανά κατηγορία.....	64
Γράφημα 2.8: Συμμετοχή κρατών μελών στα συνολικά έσοδα, 2007-2010.....	65
Γράφημα 2.9: Συμμετοχή κρατών μελών στα έσοδα του προϋπολογισμού, ως ποσοστό του ΑΕΠ κάθε κράτους, 2007-2010.....	65
Γράφημα 2.10: Συμμετοχή κρατών μελών, κατά σειρά ΑΕΠ ανά κάτοικο, στα συνολικά έσοδα 2007-2010.....	66
Γράφημα 2.11: Συμμετοχή κρατών μελών στις συνολικές δαπάνες, 2007-2010.....	67
Γράφημα 2.12: Συμμετοχή κρατών μελών στο σύνολο των δαπανών, ως ποσοστό ΑΕΠ, 2007-2010.....	68
Γράφημα 2.13: Συμμετοχή κρατών βάσει Ακαθάριστου Εθνικού Εισοδήματος.....	68
Γράφημα 2.14: Συμμετοχή κρατών βάσει ΦΠΑ.....	69
Γράφημα 2.15: Κατανομή δαπανών γεωργίας ανά κράτος μέλος.....	70
Γράφημα 2.16: Δαπάνες γεωργίας ανά κάτοικο (κατά μέλη κατά σειρά ΑΕΠ ανά κάτοικο).....	70
Γράφημα 2.17: Κατανομή δαπανών συνοχής ανά κράτος μέλος, σε απόλυτα μεγέθη.....	71
Γράφημα 2.18: Κατανομή δαπανών συνοχής ανά κράτος μέλος, ως ποσοστό ΑΕΠ.....	72
Γράφημα 2.19: Δαπάνες συνοχής ανά κάτοικο (κατά κράτη κατά σειρά ΑΕΠ ανά κάτοικο).....	72
Γράφημα 2.20: Καθαρά έσοδα ανά κράτος μέλος, 2007-2010.....	74

Γράφημα 2.21: Καθαρά έσοδα ανά κράτος μέλος ως ποσοστό ΑΕΠ, 2007-2008.....	74
Γράφημα 2.22: Καθαρά έσοδα ανά κράτος μέλος 2007-2008, με σειρά ΑΕΠ ανά κάτοικο.....	75
Γράφημα 2.23: Δείκτες απόδοσης κρατών μελών, δαπάνες ΚΑΠ.....	77
Γράφημα 2.24: Δείκτες απόδοσης κρατών μελών, δαπάνες συνοχής.....	77
Γράφημα 2.25: Συμμετοχή Ελλάδας στα έσοδα προϋπολογισμού ΕΕ, ως ποσοστό του ελληνικού ΑΕΠ, 1981-2010.....	80
Γράφημα 2.26: Συμμετοχή Ελλάδας στο σύνολο των δαπανών του προϋπολογισμού ΕΕ ως ποσοστό του ΑΕΠ, 1981-2008.....	80
Γράφημα 2.27: Εξέλιξη καθαρών εσόδων Ελλάδας ως ποσοστό ΑΕΠ, 1981-2008.....	81
Γράφημα 2.28: «Δείκτες απόδοσης» Ελλάδας, δαπάνες ΚΑΠ, 1981-2010.....	82
Γράφημα 2.29: «Δείκτες απόδοσης» Ελλάδας, δαπάνες «συνοχής», 1981-2010.....	83
Γράφημα 3.1: Απολαβές κρατών μελών από «συνοχή» 2014-2020 (ανά κάτοικο) και ΑΕΠ ανά κάτοικο.....	104

Η ΜΕΛΕΤΗ

Η Τράπεζα της Ελλάδος ανέθεσε το 2010 στο ΕΛΙΑΜΕΠ την εκπόνηση μελέτης με θέμα την «αξιολόγηση των επιδράσεων που έχουν ασκήσει και θα ασκήσουν στην πορεία της ελληνικής οικονομίας οι πολιτικές που χρηματοδοτούνται από τον προϋπολογισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης».

Τη διεύθυνση και την ευθύνη του ΠΡΩΤΟΥ ΜΕΡΟΥΣ της μελέτης το οποίο αφορούσε την αξιολόγηση των προγραμματικών περιόδων από το 1988 μέχρι σήμερα, ανέλαβε και εκπλήρωσε ο **Γιώργος Γλυνός**, ένα έργο που απετέλεσε και την τελευταία συμβολή του. Ο Γιώργος Γλυνός πέθανε τον Μάιο του 2013.

Στην εκπόνηση του ΠΡΩΤΟΥ ΜΕΡΟΥΣ συνέπραξε, ως αναπληρωτής συντονιστής ο **Βάλτερ Φισάμπερ**, ως βοηθός συντονιστή η **Γεωργία Τζεβελέκου**, ως υπεύθυνος εργασιών για την ΚΑΠ ο **Ανδρέας Κόρακας**, ως σύμβουλος εργασιών για τη συνοχή ο **Τάσος Μπουγάς**, ως ειδικός συνεργάτης ο **Ιωάννης Ψυχάρης**, και ως ειδικοί ερευνητές οι **Βασίλης Αυδίκος**, **Ηλίας Γιαννάκης**, **Επαμεινόντας Ευεργέτης**, **Κωνσταντίνος Οικονόμου**.

Τη διεύθυνση του ΔΕΥΤΕΡΟΥ ΜΕΡΟΥΣ της μελέτης, ως προς την ανάλυση των παραμέτρων της διαπραγμάτευσης για το νέο δημοσιονομικό πλαίσιο της περιόδου 2014-2020, είχε ο **Αχιλλέας Μητσός**. Συνεργάστηκαν σχετικά με τα όσα αναφέρονται στην Αγροτική Πολιτική ο **Γιάννης Δούκας**, ενώ την ευθύνη της πολιτικής για την συνοχή είχε ο **Αρτέμης Κουρτέσης** και ο **Βασίλης Αυδίκος**, με συνεισφορές ως προς τις κρατικές ενισχύσεις από τον **Νίκο Σμιτ**, ως προς το ανθρώπινο δυναμικό από τον **Βάλτερ Φισάμπερ**, ως προς το ρόλο της έρευνας και της καινοτομίας στα διαρθρωτικά ταμεία από τον **Χαράλαμπο Χρυσομαλλίδη**, και ως προς τα ζητήματα της διακυβέρνησης, διοίκησης και διαχείρισης από τον **Γιώργο Ανδρέου**. Ο **Χαράλαμπος Χρυσομαλλίδης** είχε επίσης την ευθύνη του κεφαλαίου ως προς την ερευνητική πολιτική, τις άλλες πολιτικές που χρηματοδοτούνται έστω και εν μέρει από τον κοινοτικό προϋπολογισμό, συνέπραξε δε στη συγγραφή των συνθετικών κεφαλαίων. Τέλος, ο **Χρήστος Κουρούσης** βοήθησε στη γενική επιμέλεια του κειμένου και οι **Θόδωρος Αλεξέλλης** και **Κρίστης Κονναρής** στη συλλογή και την επεξεργασία των στοιχείων.

Την ευθύνη της ΤΕΛΙΚΗΣ ΕΚΘΕΣΗΣ είχε ο **Αχιλλέας Μητσός**, πολλά τμήματα της οποίας στηρίζονται σε μεγάλο βαθμό στα κείμενα του πρώτου και του δεύτερου μέρους.

Στο πρώτο κεφάλαιο της ΤΕΛΙΚΗΣ ΕΚΘΕΣΗΣ, μετά από μια εισαγωγή που περιγράφει το χάσμα ανάμεσα στις μεγάλες προσδοκίες και την πραγματικότητα ως προς το νέο πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο, δίνεται μια περίληψη των βασικών συμπερασμάτων. Στο δεύτερο κεφάλαιο παρουσιάζονται η εξέλιξη του κοινοτικού προϋπολογισμού, των εσόδων του και των μεγάλων κατηγοριών δαπανών, και τα «καθαρά έσοδα» της Ελλάδας και των άλλων κρατών μελών. Στο τρίτο κεφάλαιο δίνεται μια εκτενής περιγραφή και ανάλυση των αναμενόμενων επιπτώσεων του νέου πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου ανά μεγάλη κατηγορία πολιτικής. Το τέταρτο κεφάλαιο αποτελεί μια περίληψη της αξιολόγησης των επιδράσεων που άσκησαν στην ελληνική οικονομία οι παλαιότερες χρηματοδοτήσεις από τον προϋπολογισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

1. Ο ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΤΗΣ ΕΕ ΚΑΙ Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ. ΠΕΡΙΛΗΠΤΙΚΗ ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ

1.1 Το νέο πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο. Χάσμα προσδοκιών και πραγματικότητας

Τον Φεβρουάριο 2013 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αποφάσισε το «πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο», δηλαδή τον προϋπολογισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης¹ για την περίοδο 2014-2020. Η συμφωνία αυτή υπήρξε αποτέλεσμα πολύμηνης και πολυεπίπεδης διακυβερνητικής διαπραγμάτευσης, επικυρώθηκε δε τους επόμενους μήνες από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, με οριακές μόνο τροποποιήσεις και συμπληρώθηκε στο τέλος Νοεμβρίου με την υιοθέτηση των Κανονισμών υλοποίησης των αποφάσεων αυτών ως προς τον τρόπο λειτουργίας της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής, των διαρθρωτικών ταμείων και του Ταμείου Συνοχής, της πολιτικής για την έρευνα, την τεχνολογία και την καινοτομία, και τις άλλες κατηγορίες δαπανών².

Τα δημοσιονομικά οφέλη ή «ζημιές» κάθε χώρας από τη λειτουργία του κοινοτικού προϋπολογισμού είναι μεγάλα. Η Ελλάδα, για πολλά χρόνια, υπήρξε η περισσότερο ευνοημένη χώρα, με ιδιαίτερα σημαντικά, σε σχέση με το Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν της, καθαρά έσοδα. Οι ευρύτερες δε οικονομικές επιπτώσεις από τις εισπράξεις αυτές είναι πολύ σημαντικότερες, λόγω του αποτελούν συνήθως αναπτυξιακές επενδύσεις, το δε μερίδιό τους στο σύνολο των δημόσιων επενδύσεων είναι μεγάλο, μετά δε την οικονομική κρίση των τελευταίων ετών, αποτελούν ουσιαστικά τη μόνη πηγή δημόσιων επενδύσεων. Η σημασία του «δούναι» και «λαβείν» προς/από τον προϋπολογισμό της ΕΕ είναι μεγάλη, παρά το ότι ο προϋπολογισμός της ΕΕ, συγκρινόμενος με οποιονδήποτε εθνικό προϋπολογισμό, είναι πολύ μικρός, κάτω του 1% του συνολικού ΑΕΠ των χωρών της ΕΕ, και παρά τις πολύ μεγαλύτερες (οικονομικές, αλλά και όχι μόνο) συνέπειες της πολιτικής της ΕΕ σε άλλους τομείς. Το καθαρό δημοσιονομικό όφελος όμως είναι μετρήσιμο, όπως και η καθαρή δημοσιονομική συνεισφορά, και κυριαρχούν ως εκ τούτου στην αντίληψη των λαών ως προς τα οφέλη και ζημιές από την συμμετοχή τους στην ευρωπαϊκή ενοποίηση, και στην προβολή τους από τις κυβερνήσεις.

¹ Σε ολόκληρη την έκθεση γίνεται λόγος για «Ευρωπαϊκή Ένωση» (ΕΕ), ακόμα και όταν η εξεταζόμενη περίοδος αφορούσε την «Ευρωπαϊκή Κοινότητα», τις «Ευρωπαϊκές Κοινότητες» ή την «Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα». Ο δε προϋπολογισμός της αναφέρεται είτε ως «προϋπολογισμός της ΕΕ», είτε ως «κοινοτικός προϋπολογισμός».

² Οι Κανονισμοί αυτοί δημοσιεύτηκαν στις 20 Δεκεμβρίου 2013, στο τεύχος L347 της «Επίσημης Εφημερίδας της Ευρωπαϊκής Ένωσης» (βλ. σχετικά τον Κατάλογο των βασικών προτάσεων και αποφάσεων στο τέλος αυτής της Έκθεσης).

Από τα τέλη της δεκαετίας του 1980 που οι αποφάσεις για τον κοινοτικό προϋπολογισμό μετατέθηκαν από την ετήσια διαπραγμάτευση στη υιοθέτηση των πολυετών δεσμευτικών πλαισίων, ο χαρακτήρας των σχετικών διαπραγματεύσεων ήταν καθαρά διακυβερνητικός, εντασσόταν όμως σε ένα ευρύτερο πλαίσιο το οποίο αντικατόπτριζε τη σχέση μεταξύ «ομοσπονδιακής» και διακρατικής θεώρησης της ευρωπαϊκής ενοποίησης τη χρονική στιγμή των αποφάσεων. Ο ρόλος του Κοινοβουλίου στον τομέα αυτόν, παρά τη «ρητορεία αυτονομίας» η οποία συχνά προβαλλόταν, και παρά τον διακριτό ρόλο που η Συνθήκη της Λισαβόνας του έδωσε εν προκειμένω, παρέμεινε πάντοτε δευτερεύων. Η δε Ευρωπαϊκή Επιτροπή, χωρίς το αποκλειστικό προνόμιο της πρωτοβουλίας που της δίνει η Συνθήκη εκεί όπου ισχύει η συνήθης διαδικασία λήψης αποφάσεων, αλλά της στερεί ουσιαστικά η απαιτούμενη ομοφωνία για τα δημοσιονομικά ζητήματα, αρκείται σε έναν ρόλο «τίμιου διαμεσολαβητή», άμεσα συναρτημένου με το κύρος και τις διαπραγματευτικές ικανότητες, κυρίως, του Προέδρου της.

Μοναδική, αλλά ιδιαίτερα σημαντική, εξαίρεση απετέλεσαν οι αποφάσεις της περιόδου της Επιτροπής με Πρόεδρο τον Jacques Delors, και αυτό διότι απετέλεσαν τμήμα ενός συνόλου αποφάσεων, μιας «μεγάλης διαπραγμάτευσης» με πολλαπλές διαστάσεις, πολύ πέραν των δημοσιονομικών. Από το 1988, την εποχή του «πρώτου πακέτου Delors», που θεσπίστηκαν πολυετείς δημοσιονομικές προοπτικές, 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 γίγνεσθαι» πέρασε πάντοτε μέσα από δύο δρόμους. Ο ένας της ομαλής, οριακής μεταβολής με την «κοινοτική μέθοδο» να προωθεί την ευρωπαϊκή ενοποίηση 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, όχι όμως με την ίδια βαρύτητα: (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 υπερεθνικών (Κοινοβούλιο, Επιτροπή) και διακρατικών θεσμών (Συμβούλιο), 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».

Στην σημερινή συγκυρία της βαθιάς κρίσης οι προσδοκίες ως προς το ρόλο που θα μπορούσε να παίξει ο κοινοτικός προϋπολογισμός ήσαν μεγάλες. Οι αναφορές στην ανάγκη ενός νέου «σχεδίου Μάρσαλ» για τις χώρες της ευρωπαϊκής περιφέρειας οι οποίες έχουν υποστεί και τα μεγαλύτερα πλήγματα από την κρίση είναι συνεχείς. Η τεράστια ύφεση, ανεξάρτητα αν αυτή αποτελεί απόρροια της ίδιας της κρίσης ή της αποκλειστικής χρήσης μέτρων «αυστηρότητας» για την επίλυση της, δεν μπορεί να αντισταθμιστεί παρά μόνο με μεγάλες άμεσες επενδύσεις, οι οποίες, λόγω ακριβώς της αστάθειας και των κινδύνων που η κρίση περικλείει, δεν μπορεί να προέρχονται από τον ιδιωτικό τομέα, άρα θα πρέπει να είναι δημόσιες, ελλείψει δε εθνικών δημόσιων πόρων, δεν μπορεί παρά να προέρχονται από την ΕΕ.

Αλλά και γενικότερα, η «μεγάλη στρέβλωση», η συνύπαρξη ενός ενοποιημένου νομισματικού τομέα για τις χώρες της ευρωζώνης με ένα σχεδόν πλήρως διάσπαρτο και αφημένο σε μεγάλο βαθμό σε εθνικές επιλογές δημοσιονομικό τομέα, δεν μπορεί να διατηρηθεί. Κάποιος μορφής ενοποιημένος σταθεροποιητικός μηχανισμός, πέραν και σε αντιδιαστολή με τον υφιστάμενο μηχανισμό διακρατικής μεταφοράς πόρων με στόχο την οικονομική και κοινωνική συνοχή, θα πρέπει να υπάρξει. Ο μηχανισμός αυτός, είτε με τη μορφή «αυτόματων σταθεροποιητών», είτε μέσω απευθείας αντικυκλικών συνεισφορών του προϋπολογισμού της ΕΕ προς τα κράτη που θίγονται περισσότερο³ προϋποθέτει έναν προϋπολογισμό (τουλάχιστον της ευρωζώνης), οποίος θα έπρεπε να είναι σε θέση να ανταποκριθεί σε αυτές τις πρόσθετες προσδοκίες. Πέραν δηλαδή του μέχρι τώρα ρόλου του, ο προϋπολογισμός της ΕΕ θα έπρεπε να είναι σε θέση να εξασφαλίσει, στη βάση της απλής «κεϋνσιανής» λογικής, την άμεση ανάγκη μεγάλων δημόσιων επενδύσεων, και στη βάση της ορθολογικής κατανομής ρόλων ανάμεσα στην Ένωση και τα κράτη μέλη της, τη σταθεροποιητική δημοσιονομική λειτουργία, την οποία αυτή τη στιγμή δεν ασκεί, ούτε μπορεί να ασκήσει, ούτε η ΕΕ, ούτε τα κράτη μέλη. Μόνος φυσικός «σύμμαχος» του ενωτικού προϋπολογισμού θα μπορούσε να είναι η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων, ένας θεσμός, ο οποίος όμως μέχρι τώρα δεν έχει καταφέρει να δικαιολογήσει το ρόλο του, και ο οποίος, παρά τις επαναλαμβανόμενες κατά καιρούς διακηρύξεις, συνεχίζει να λειτουργεί στη βάση κριτηρίων που λίγο διαφέρουν από εκείνα των εμπορικών τραπεζών.

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

³ Για επισκόπηση των επιλογών και συγκριτική θεώρηση των πλεονεκτημάτων και μειονεκτημάτων τους βλ. πχ Pisani et.al. (2013) Enderlein, et.al. (2013).

νομισματική ένωση» που προτάθηκαν στο τέλος του 2012⁴ θεωρητικά παραμένουν στο τραπέζι των διαπραγματεύσεων και μπορεί να οδηγήσουν σε μια ωριμότερη και περισσότερο προωθημένη Ένωση. Ολοκληρωμένο πιστωτικό πλαίσιο – τραπεζική ένωση, 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» αποτελούν ίσως τη μόνη διέξοδο. 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, και της καινοφανούς «ενωσιακής μεθόδου» («union method»), που εισήγαγε η Angela Merkel (2010), η οποία δίνει έμφαση αποκλειστικά στο αποτέλεσμα, χωρίς ιδιαίτερη προσοχή στον ειδικό ρόλο κάθε ευρωπαϊκού θεσμού.

Στη νέα αυτή πραγματικότητα, οι αποφάσεις για το Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο θα μπορούσαν να παίξουν καταλυτικό ρόλο. Το νέο Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο, 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. Εκείνων δηλαδή που υπογραμμίζουν το ρόλο της δημόσιας επένδυσης για την παροχή των δημόσιων αγαθών αλλά και για τη «μόχλευση» των ιδιωτικών επενδύσεων ως απάντηση στη «νεοφιλελεύθερη» και θεωρούμενη ως πάγια γερμανική θέση. 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. Στην νέα, μεγάλη «ιστορική στιγμή» της ευρωπαϊκής ενοποίησης, ο κοινοτικός προϋπολογισμός πρέπει να λειτουργήσει ως εργαλείο ανάπτυξης και ως εργαλείο σταθεροποίησης και όχι απλώς ως μέσο αναδιανομής μεταξύ των κρατών.

⁴ Βλ. την «έκθεση των τεσσάρων προέδρων»: Van Rompuy, et.al. (2012), καθώς επίσης και European Commission (2012), European Commission (2013).

Ας σημειωθεί ότι αυτή ακριβώς η πολλαπλότητα, η ετερογένεια, αλλά και η «ετερογονία των σκοπών» του κοινοτικού προϋπολογισμού, δεν είναι κάτι καινούργιο, ούτε 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.

Τις προσδοκίες αυτές ήρθαν να διαψεύσουν οι αποφάσεις ως προς το νέο δημοσιονομικό πλαίσιο 2014-2020. Η απόκλιση μεταξύ προσδοκιών και αποτελέσματος είναι ιδιαίτερα μεγάλη. Ο προϋπολογισμός όχι μόνο δεν αυξήθηκε ώστε να καλύψει τις νέες ανάγκες και την πρόσθετη, αντι-κυκλική, σταθεροποιητική λειτουργία, αλλά για πρώτη φορά μειώθηκε σε σχετικές τιμές. Χώρες, όπως η Ελλάδα, οι οποίες χρειάζονται τους κοινοτικούς πόρους περισσότερο παρά ποτέ θα εισπράξουν σημαντικά χαμηλότερα από ότι στο παρελθόν ποσά. Η διαπραγμάτευση που προηγήθηκε ήταν πλήρως διακρατική, αλλά και η ανισότητα των κρατών μελών στη διαπραγμάτευση αυτή ήταν πολύ αισθητή. Ο διαχωρισμός σε κράτη-δανειστές και κράτη-δανειζόμενους μετέβαλε ουσιαστικά το χαρακτήρα της διακρατικής διαπραγμάτευσης μεταξύ κρατών-εταίρων (έστω και αν ποτέ πραγματικά ισότιμων). «Δικαίωμα (απόλυτης) αρνησικυρίας» είχαν, και το άσκησαν πλήρως, αποκλειστικά τα κράτη-δανειστές, οι ίδιες χώρες δηλαδή οι οποίες συνεισφέρουν στον προϋπολογισμό της ΕΕ περισσότερα από όσα εισπράττουν από αυτόν.

Για πολλούς πάντως η απόφαση για το νέο πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο δεν αποτελεί και την τελευταία λέξη εν προκειμένω. Στους επόμενους μήνες θα εκλεγεί νέο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, σε συνδυασμό δε με τα αποτελέσματα των εκλογών θα επιλεγεί νέος Πρόεδρος της Επιτροπής, όπως και νέος Πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου. Το αύριο της ευρωπαϊκής ενοποίησης θα τεθεί σε νέες βάσεις και είναι δυνατό η χώρα που πάντοτε σφράγισε τα μεγάλα θετικά βήματα προς την ενοποίηση – η Γερμανία – να μπορέσει να ξαναπαίξει έναν τέτοιο ρόλο. Η Ελλάδα πάντως είχε πάντοτε, και έχει σήμερα περισσότερο παρά ποτέ, κάθε λόγο να τοποθετείται ανεπιφύλακτα υπέρ ομοσπονδιακών ρυθμίσεων, με επέκταση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης και σε νέους χώρους πολιτικής, αλλά και με έμφαση στον υπερεθνικό, ομοσπονδιακό, 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 άλλα κράτη μέλη ή έστω 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, απαιτεί βέβαια την εκχώρηση εθνικής κυριαρχίας, αλλά από όλους και προς υπερεθνικά όργανα και θεσμούς και όχι από κάποια κράτη μέλη σε κάποια άλλα κράτη μέλη.

1.2 Ο κοινοτικός προϋπολογισμός και η συμμετοχή σε αυτόν

Ο προϋπολογισμός της Ευρωπαϊκής Ένωσης διαφέρει ριζικά από οποιονδήποτε προϋπολογισμό κράτους, ομοσπονδιακού ή μη, ως προς το ύψος του (αντιπροσωπεύει κάτω του 1% του Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος, έναντι περίπου ενός τρίτου ή και ενός δευτέρου του ΑΕΠ στις περισσότερες χώρες), την πηγή των εσόδων του (τα έσοδα του δεν προέρχονται από φορολογία, αλλά κυρίως από απευθείας εισφορές των κρατών μελών), τη δομή των δαπανών του (οι δαπάνες του δεν κατευθύνονται στους τομείς όπου κατευθύνονται οι δαπάνες ενός κλασσικού κρατικού προϋπολογισμού – παιδεία, υγεία, υποδομές...), τις οικονομικές λειτουργίες που καλείται να υπηρετήσει, αλλά και ως προς τα θεσμικά όργανα που τον αποφασίζουν, τη διαδικασία με την οποία καταρτίζεται και τους κανόνες που τον διέπουν. Ενώ ο ρόλος της ΕΕ σε όλους τους τομείς πολιτικής είναι σημαντικός και αυξανόμενος, ο προϋπολογισμός της δεν ανταποκρίνεται σε αυτό.

Οι αρχές του δημοσιονομικού φεντεραλισμού ως προς ποιες πολιτικές θα έπρεπε να ασκούνται στο κεντρικό επίπεδο ελάχιστα ισχύουν στην περίπτωση του κοινοτικού προϋπολογισμού. Η αρχή της επιλογής του βέλτιστου γεωγραφικού επιπέδου, με βάση την κοινοτική εκδοχή της - την αρχή της επικουρικότητας, η οποία διέπει την κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ της ΕΕ και των κρατών μελών (καθώς και των περιφερειών στο εσωτερικό των κρατών) δεν αντανakλάται στον προϋπολογισμό. Μόνο η ρυθμιστική διάσταση πολιτικών, οι οποίες λόγω των διασυννοριακών εξωτερικών επιδράσεων ή λόγω σοβαρών οικονομικών κλίμακας ασκούνται (και) στο ευρωπαϊκό επίπεδο, έχει (εν μέρει) πράγματι μεταφερθεί στην ΕΕ. Η δημοσιονομική διάσταση παραμένει σε αποκλειστικά εθνικό επίπεδο. Η διαπροσωπική αναδιανομή ασκείται σχεδόν πλήρως σε εθνικό επίπεδο, αν και όλες οι δεοντολογικές προσεγγίσεις δείχνουν ότι μόνο η άσκησή της σε κεντρικό επίπεδο μπορεί να αποτρέψει στρεβλώσεις στις οποίες οδηγεί η ελευθερία διακίνησης των προσώπων. Τέλος, η μακροοικονομική σταθερότητα ασκείται μεν σε κεντρικό επίπεδο, αλλά μόνο για τα κράτη που είναι μέλη της ευρωζώνης και, ουσιαστικά, μόνο ως προς το νομισματικό της σκέλος.

Από το τέλος της δεκαετίας του 1980, ο κοινοτικός προϋπολογισμός διατηρεί μεν την ετήσια βάση του, αλλά διαμορφώνεται στη βάση πολυετών δημοσιονομικών πλαισίων, άλλοτε πενταετούς, και σήμερα επταετούς διάρκειας. Η διαπραγματεύση για τον καθορισμό του δημοσιονομικού αυτού πλαισίου έχει σχεδόν αποκλειστικά διακρατικό αναδιανεμητικό χαρακτήρα. Η πρωταρχική σύγκρουση είναι πάντοτε μεταξύ εκείνων των κρατών που οι μηχανισμοί εσόδων και δαπανών καταλήγουν στο να τα καθιστούν καθαρούς συνεισφέροντες και εκείνων των κρατών που εισπράττουν περισσότερα από

όσα αποδίδουν. Οι πρώτοι είναι και οι μόνοι πραγματικά «παίκτες με δικαίωμα αρνησικυρίας» («veto players»), διότι η προβολή του δημοσιονομικού τους συμφέροντος αρκεί για να επιβάλλει την τελική λύση.

Το καθαρό αποτέλεσμα του δούναι και λαβείν στον/από τον κοινοτικό προϋπολογισμό δεν εκφράζει, ούτε αποτελεί, έστω, προσέγγιση των οικονομικών ωφελειών, ούτε καν μόνο των συνολικών δημοσιονομικών ωφελειών, της χώρας από τη συμμετοχή της στην ευρωπαϊκή ενοποίηση. Ωστόσο, κυριαρχεί στις σχετικές διαπραγματεύσεις και καθορίζει, εν πολλοίς, και τη συζήτηση ως προς την πηγή των εσόδων, τα οποία παραμένουν σε μεγάλο βαθμό συναρτημένα με το Ακαθάριστο Εθνικό Εισόδημα κάθε χώρας, και τη δομή των δαπανών, οι οποίες συνεχίζουν, στο μεγαλύτερο μέρος τους, να κατευθύνονται προς τον αγροτικό τομέα και τα διαρθρωτικά ταμεία προς στήριξη της πολιτικής της «συνοχής».

Οι διαπραγματεύσεις πάντως είναι ιδιαίτερα μακριές και πολύπλοκες. Το πολύπλοκο των διαπραγματεύσεων συνίσταται όχι μόνο στον μεγάλο αριθμό ζητημάτων, με σημαντικές και όχι πάντοτε προς την ίδια κατεύθυνση επιπτώσεις για κάθε κράτος, αλλά και στο ότι η συζήτηση διεξάγεται σε πολλά επίπεδα: στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, στο Συμβούλιο που το προετοιμάζει και στα ειδικά Συμβούλια για κάθε μεγάλη κατηγορία – το Συμβούλιο Υπουργών Γεωργίας για την ΚΑΠ, το Συμβούλιο Υπουργών Ανταγωνιστικότητας για την έρευνα κ.ο.κ.

Το συνολικό ύψος του κοινοτικού προϋπολογισμού σε τρέχουσες τιμές αυξάνεται σταθερά και από 81 εκατ. € το 1958 ξεπερνά τα 120 δισ. € το 2010. Η ίδια εικόνα της σταθερής αύξησης αποκομίζεται αν αθροισθούν οι κοινοτικοί προϋπολογισμοί στη βάση των «μεγάλων προγραμματικών περιόδων». Ας υπενθυμιστεί πάντως ότι ο αριθμός των κρατών μελών αυξάνει, επίσης, από έξη αρχικά σε εικοσιοκτώ σήμερα.

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. Ο κοινοτικός προϋπολογισμός, σε αντίθεση με την κρατούσα άποψη (ιδίως στο εσωτερικό των «ευρωσκεπτικιστών» χωρών), δεν αυξάνει περισσότερο από το συνολικό εισόδημα/προϊόν.

Το 80% περίπου των εσόδων του κοινοτικού προϋπολογισμού προέρχεται 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 αξίας. Οι λεγόμενοι «παραδοσιακοί πόροι» (δασμοί και αγροτικές εισφορές) έχουν περιορισθεί στο 13%.

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 του τομέα αυτού, η γεωργία και η αλιεία συνολικά καλύπτουν περίπου 45% του κοινοτικού 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%. Μεταξύ των δύο μεγάλων κατηγοριών, εκεί όπου παρουσιάζεται πολύ μεγάλη αύξηση, είναι οι δαπάνες της πολιτικής συνοχής, οι οποίες και πολλαπλασιάζονται τα τελευταία τριάντα χρόνια. Αντίθετα, ως προς την Κοινή Αγροτική Πολιτική, αυτό που μεταβάλλεται σημαντικά είναι ο χαρακτήρας της και τα ποιοτικά της χαρακτηριστικά.

Περίπου το 70% των εσόδων του προϋπολογισμού τα τελευταία έτη προέρχεται από τις πέντε μεγάλες χώρες. Η εικόνα, ως προς τις συνολικές εισφορές στον κοινοτικό προϋπολογισμό ανά κράτος μέλος, μεταβάλλεται κάπως αν τα ποσά που η κάθε χώρα συνεισφέρει υπολογιστούν ως ποσοστό του ΑΕΠ κάθε χώρας. Όπως είναι αναμενόμενο, η συσχέτιση της συμμετοχής στα έσοδα του προϋπολογισμού με το ΑΕΠ κάθε κράτους είναι μεγάλη, αποτέλεσμα της μεγάλης εξάρτησης του συνόλου των εσόδων από την απευθείας συμμετοχή κάθε χώρας βάσει του ΑΕΠ της. Οι διαφορές όμως από κράτος σε κράτος παραμένουν σημαντικές. Το μεγαλύτερο μέρος των εσόδων του κοινοτικού προϋπολογισμού προέρχεται μεν από τις χώρες με τη μεγαλύτερη οικονομία (το μεγαλύτερο ΑΕΠ), όχι όμως και από τις περισσότερο ευημερούσες χώρες, αν το κατά κεφαλή ΑΕΠ χρησιμοποιηθεί ως δείκτης ευημερίας. Η συσχέτιση μεταξύ των δύο είναι ουσιαστικά ανύπαρκτη (συντελεστής συσχέτισης: 0,143). Σε αντίθεση επομένως με ό,τι ίσως συχνά υποτίθεται, οι χώρες που συνεισφέρουν τα μεγαλύτερα ποσά δεν είναι και οι χώρες με το μεγαλύτερο ΑΕΠ ανά κάτοικο.

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, ακολουθούμενη κατά σειρά από την Ισπανία, τη Γερμανία, την Ιταλία και την Ελλάδα. 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. Σε σχέση με το συνολικό ΑΕΠ κάθε κράτους, 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 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.

Στη μεγαλύτερη από τις μεγάλες κατηγορίες δαπανών του προϋπολογισμού, τη γεωργία, το υψηλότερο συνολικό δημοσιονομικό όφελος, και μάλιστα με μεγάλη διαφορά από τις άλλες χώρες, έχει η Γαλλία. Αν τώρα 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.

Ιδιαίτερη σημασία έχει η θεώρηση του δημοσιονομικού οφέλους κάθε κράτους από τη δεύτερη σε μέγεθος κατηγορία του κοινοτικού προϋπολογισμού, τις δαπάνες για την οικονομική και κοινωνική συνοχή, δηλαδή τα διαρθρωτικά ταμεία (Περιφερειακό Ταμείο, Κοινωνικό Ταμείο και το αναπτυξιακό τμήμα του Αγροτικού Ταμείου και του Ταμείου Αλιείας) και το Ταμείο Συνοχής. Λόγω των μεγάλων αποκλίσεων ως προς τα οικονομικά μεγέθη των κρατών μελών, η κατάταξή 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. Έτσι, η Πολωνία εισπράττει την περίοδο 2007-2010 τα μεγαλύτερα ποσά, αυτά όμως αντιπροσωπεύουν μόλις 1% του ΑΕΠ της, ενώ για τη Γερμανία τα συνολικά ποσά είναι μεν ιδιαίτερα σημαντικά, αλλά αυτά αντιπροσωπεύουν μόλις το 0,15% του ΑΕΠ της.

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 (-0,40). Έτσι, η χώρα με τις μεγαλύτερες απολαβές ανά κάτοικο ήταν την περίοδο 2007-2010 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. Ως γενικό συμπέρασμα παραμένει ότι ακόμα και όσον αφορά στις δαπάνες συνοχής, οι οποίες αποτελούν και το μόνο στοιχείο του προϋπολογισμού ευθέως και ρητά αναδιανεμητικό, η συσχέτιση με το επίπεδο ευημερίας των χωρών, και όταν υπάρχει, δεν είναι σημαντική. Με άλλα λόγια, δεν ισχύει ότι οι φτωχότερες χώρες ενισχύονται, τουλάχιστον όχι πάντοτε, περισσότερο.

Ο υπολογισμός του «καθαρού δημοσιονομικού οφέλους» κάθε κράτους μέλους από τον κοινοτικό προϋπολογισμό δείχνει ότι η χώρα με το μεγαλύτερο όφελος σε απόλυτες τιμές ήταν την περίοδο 2007-08 (τελευταία περίοδο για την οποία υπήρχαν ολοκληρωμένα στοιχεία) 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. 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 πάντως να παραμένει αναμφισβήτητα πρώτη. 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.

Η εκτίμηση του σχετικού οφέλους κάθε κράτους από τη μεταβολή του συνολικού προϋπολογισμού, ή της μιας ή της άλλης κατηγορίας δαπανών, επιτυγχάνεται μέσω του «δείκτη απόδοσης». 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. Ο «δείκτης απόδοσης» αποτελεί τον ασφαλέστερο δείκτη της τοποθέτησης κάθε χώρας στη σχετική διαπραγμάτευση. Οι χώρες πχ που έχουν «δείκτη απόδοσης» χαμηλότερο της μονάδας, αν δεν μεταβληθεί ο τρόπος κατανομής δαπανών και εσόδων, δεν έχουν όφελος από την αύξηση του προϋπολογισμού. Ως προς 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.

Η εικόνα ως προς το δείκτη απόδοσης ανά μεγάλη κατηγορία δαπανών δείχνει, ως προς μεν την ΚΑΠ ότι την πρώτη θέση έχει η Ελλάδα, ακολουθούμενη από την Ιρλανδία, την Πορτογαλία και την Ισπανία, 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.

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).

Η σύγκριση των μεριδίων συμμετοχής κάθε κράτους στο σύνολο των δαπανών του προϋπολογισμού για την «οικονομική και κοινωνική συνοχή» με τα μερίδια τα οποία θα απολάμβαναν τα κράτη αν αποκλειστικό κριτήριο κατανομής των σχετικών ποσών ήταν το κατά κεφαλή ΑΕΠ κάθε κράτους, δείχνει την απόκλιση μεταξύ πραγματικής και «δίκαιης» συμμετοχής. Για να φανεί η σημασία της διαφοράς μεταξύ του πραγματικού και του «δίκαιου» μεριδίου, υπολογίστηκε πόσο διαφορετικό (μεγαλύτερο ή μικρότερο) θα ήταν το ανά κάτοικο ποσό (με την υπόθεση ότι οι συνολικές δαπάνες για τη «συνοχή» θα παρέμεναν αμετάβλητες), καθώς επίσης η σημασία της διαφοράς ως προς το ΑΕΠ κάθε κράτους. Για παράδειγμα, για τη χώρα με το χαμηλότερο ΑΕΠ ανά

κάτοικο, τη Βουλγαρία, το πραγματικό μερίδιο της στις δαπάνες «συνοχής» την περίοδο 2007-2010 ήταν 0,7%, ενώ εκείνο που θα «δικαιούταν» με βάση το κατά κεφαλή ΑΕΠ της θα ήταν 9,5%. Η διαφορά μεταξύ των δύο μεριδίων αντιστοιχεί σε 415 ευρώ ανά κάτοικο, ή 3,97% του ΑΕΠ της Βουλγαρίας. Τα κράτη που θα είχαν το μεγαλύτερο όφελος από μια «δίκαιη» κατανομή των πόρων είναι τα «νέα» κράτη μέλη (με -σημαντική- εξαίρεση την Πολωνία). Αντίθετα, ιδιαίτερα ευνοημένες από τη σημερινή (2007-2010) κατανομή των πόρων της «συνοχής» σε σχέση με τη «δίκαιη» κατανομή είναι όλα τα κράτη που έχουν κατά κεφαλή ΑΕΠ ανώτερο του κοινοτικού μέσου όρου, και παρά τούτο απολαμβάνουν πόρων «συνοχής», αλλά και ακόμα περισσότερο η Ελλάδα, η οποία θα έχανε ποσά που αντιστοιχούν περίπου στο 1% του ΑΕΠ της, αν τα διατιθέμενα ποσά για τη συνοχή μοιράζονταν αποκλειστικά βάσει του κατά κεφαλή ΑΕΠ κάθε χώρας.

Τα δημοσιονομικά οφέλη της Ελλάδας από τη συμμετοχή της στην ΕΕ ήσαν ήδη από τη στιγμή της προσχώρησης το 1981 σημαντικά και έγιναν πολύ σημαντικότερα αργότερα με την εφαρμογή από την ΕΕ ευνοϊκότερων ρυθμίσεων για τα μεσογειακά προϊόντα, στα πλαίσια της κοινής αγροτικής πολιτικής και, κυρίως, με τη μεγάλη αναδιάρθρωση των διαρθρωτικών ταμείων στα μέσα της δεκαετίας του 1980 και την υιοθέτηση της πολιτικής για την οικονομική και κοινωνική συνοχή.

Η συνολική συνεισφορά της Ελλάδας στον κοινοτικό προϋπολογισμό ως ποσοστό του ελληνικού ΑΕΠ ανήλθε από το 0,26% τη χρονιά της ένταξης στο 1,34% το 2010. Οι εισπράξεις της Ελλάδας από τον κοινοτικό προϋπολογισμό ως ποσοστό του ελληνικού ΑΕΠ αυξήθηκαν σημαντικά μέχρι τις αρχές της δεκαετίας του 1990 και, έκτοτε, παρά τις αυξομειώσεις από χρόνο σε χρόνο, κυμαίνονται γύρω στο 4% του ΑΕΠ. Τα καθαρά έσοδα της Ελλάδας από τη συμμετοχή της στον κοινοτικό προϋπολογισμό ήσαν τη χρονιά της προσχώρησης 176 εκατ. ecu, για να φτάσουν με την εφαρμογή του «πρώτου πακέτου Delors» στο τέλος της δεκαετίας 1980 σε πάνω από 1,5 δισ. ecu, και, μετά και το νέο διπλασιασμό των πόρων των ταμείων στις αρχές της δεκαετίας 1990, σε περισσότερα από 4 δισ. ecu. Εμφαντικότερη είναι ίσως η εικόνα αν η εξέλιξη των καθαρών εσόδων της Ελλάδας παρουσιαστεί ως ποσοστό του ΑΕΠ της.

Η εξέλιξη των «δεικτών απόδοσης» της Ελλάδας δείχνει ότι από μεν την αγροτική πολιτική ο «δείκτης απόδοσης» μόνο το πρώτο έτος της ένταξης ήταν ελαφρά κάτω της μονάδας. Έκτοτε, αυξήθηκε σημαντικά για να φτάσει το 1987 σε 6,1, αλλά αργότερα, ιδίως τη δεκαετία 2000 να μειωθεί παραμένοντας πάντως σε υψηλά επίπεδα. Ως προς τις δαπάνες της «συνοχής», ο «δείκτης απόδοσης» κυμάνθηκε πάντοτε σε πολύ υψηλά επίπεδα, με αυξομειώσεις πάντως, ενδεικτικές προφανώς του βαθμού απορρόφησης των εκάστοτε διατιθέμενων πόρων.

1.3 Η νέα προγραμματική περίοδος 2014-2020

1.3.1 Συνολικά μεγέθη

Σε τελικές αποφάσεις για το νέο Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο που καλύπτει την προγραμματική περίοδο 2014-2020 κατέληξε η δια-θεσμική διαπραγμάτευση τον Ιούνιο του 2013. Οι αρχικές προτάσεις είχαν υποβληθεί από την Επιτροπή δύο χρόνια νωρίτερα, ακολούθησαν διαπραγματεύσεις σε όλα τα επίπεδα και όργανα, και στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Φεβρουαρίου 2013 αποφασίστηκαν το συνολικό ύψος, η κατανομή κατά μεγάλες κατηγορίες, αλλά και πλήθος ειδικών ρυθμίσεων. Οι ρόλοι των θεσμικών οργάνων της ΕΕ επιβεβαιώθηκαν πλήρως. Η διαπραγμάτευση ως προς τα ποσά ήταν καθαρά διακρατική, η θέση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου παρέμεινε στο περιθώριο παρά την τυπική αναβάθμιση του από τη νέα Συνθήκη, οι δε προτάσεις της Επιτροπής επέδρασαν αποφασιστικά ως προς το ποιοτικό σκέλος, δηλαδή τον τρόπο λειτουργίας της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής ή τους κανόνες λειτουργίας των διαρθρωτικών ταμείων, ελάχιστα δε ως προς τα ποσά και την κατανομή τους.

Το συνολικό ύψος του προϋπολογισμού για την επταετία 2014-2020 είναι σχεδόν 1 δισ. ευρώ (960 εκατ. σε δεσμεύσεις και 908 εκατ. σε πληρωμές), ποσό που αντιστοιχεί στο 1% του Ακαθάριστου Εθνικού Προϊόντος της ΕΕ. Πρόκειται για μια αρνητικά ιστορική στιγμή. Για πρώτη φορά από τη θέσπιση των μακροχρόνιων δημοσιονομικών δεσμεύσεων, το συνολικό ύψος του προϋπολογισμού *μειώνεται* σε σχέση με το συνολικό εισόδημα.

Οι πηγές εσόδων του προϋπολογισμού δεν μεταβλήθηκαν, αλλά αποφασίστηκε η δημιουργία μιας ομάδας υψηλού επιπέδου που θα αναλάβει μια γενική αναθεώρηση του λεγόμενου «συστήματος των ίδιων πόρων».

Από πλευράς δαπανών, όπως και σε όλους τους μέχρι τώρα προϋπολογισμούς, το μεγαλύτερο κονδύλι κατευθύνεται στις άμεσες δαπάνες και τους μηχανισμούς αγοράς της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής, στο οποίο προστίθεται το κονδύλι για την αγροτική ανάπτυξη. Για την πολιτική της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής διατίθενται συνολικά λίγο περισσότερα από το ένα τρίτο του συνόλου και για την έρευνα-τεχνολογία-καινοτομία 13% του συνόλου. Σε σχέση με την αρχική πρόταση της Επιτροπής, οι δύο μεγαλύτερες κατηγορίες, οι οποίες είναι βέβαια και οι κατηγορίες με τα περισσότερα κράτη/υποστηρικτές – ο αγροτικός τομέας και η «συνοχή» - υπέστησαν και τη μικρότερη μείωση. Σε σχέση με το τρέχον δημοσιονομικό πλαίσιο, τη μεγαλύτερη μείωση (περισσότερο από 10%) έχουν οι δαπάνες για την Κοινή Αγροτική Πολιτική, ακολουθούμενες από εκείνες για τη «συνοχή» (μείωση κατά 8%). Αντίθετα, αυξάνονται σημαντικά οι μικρότερες κατηγορίες, περιλαμβανόμενων εκείνων για την έρευνα-τεχνολογία-καινοτομία.

Οι δύο αυτές πολιτικές, αγροτικός τομέας και συνοχή, που βλέπουν τη θέση τους στον κοινοτικό προϋπολογισμό να μειώνεται σημαντικά, είναι οι δύο ακριβώς πολιτικές από τις οποίες η Ελλάδα απεκόμισε για πολλά χρόνια μακράν τα υψηλότερα δημοσιονομικά οφέλη. Στη βασική αυτή αιτία μείωσης των συνολικών μελλοντικών ελληνικών απολαβών προστίθεται σειρά ειδικών ρυθμίσεων στο εσωτερικό των δύο μεγάλων πολιτικών.

1.3.2 Ο αγροτικός τομέας στην περίοδο 2014-2020

Σύμφωνα με την τελική απόφαση για το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο 2014-2020, η Κοινή Αγροτική Πολιτική θα διατηρήσει τη διάρθρωσή της σε δύο πυλώνες. Ο πρώτος πυλώνας θα περιλαμβάνει τις άμεσες ενισχύσεις και τα μέτρα αγοράς και ο δεύτερος πυλώνας την αγροτική ανάπτυξη. Στο εσωτερικό της ΚΑΠ επέρχονται μια σειρά από σημαντικές καινοτομίες ή αποκτούν αναλογικά πολύ μεγαλύτερη σημασία παλαιότερες καινοτομίες. 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. Η εσωτερική κατανομή των ενισχύσεων, με τη μορφή του Καθεστώτος Βασικής Ενίσχυσης, θα γίνεται πλέον με βάση το Περιφερειακό Μοντέλο, όπου τα κράτη μέλη αποφασίζουν τα κριτήρια της ενίσχυσης (αγρονομικά, οικονομικά, γεωργικά, γεωφυσικά και διοικητικά). Η εισαγωγή του καθεστώτος της Περιβαλλοντικής Πληρωμής αποτελεί επίσης μια αλλαγή στο σύστημα των άμεσων ενισχύσεων, που αφορά στις εκμεταλλεύσεις άνω των 150 στρεμμάτων, εκτός από τις βιολογικές καλλιέργειες και τις καλλιέργειες που παράγουν περιβαλλοντικά οφέλη. 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 ευρώ (χωρίς να περιλαμβάνονται οι περιβαλλοντικές πληρωμές). Οι αποφάσεις 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. Με στόχο την ευελιξία της κατανομής των πόρων, δίνεται η δυνατότητα μεταφοράς μέχρι 10% των πόρων από τον ένα στον άλλο «πυλώνα».

Οι αποφάσεις παρέχουν τη δυνατότητα στα κράτη μέλη να διαφοροποιηθούν, ως ένα βαθμό, στο σχεδιασμό αλλά και την εφαρμογή επιμέρους πολιτικών. 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. Η Ενιαία Πληρωμή ανά στρέμμα δεν θα πρέπει να υπερβαίνει το 70% του Εθνικού Δημοσιονομικού Φακέλου. Επίσης, αποφασίστηκε μια υποχρεωτική συμπληρωματική ενίσχυση κατά 25% στους νέους αγρότες (κάτω των 40 ετών) 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, μία κατ' αποκοπή ετήσια ενίσχυση από 500 μέχρι 1.250 ευρώ για τους μικρούς αγρότες, η οποία θα αντικαταστήσει όλες τις υπόλοιπες ενισχύσεις που εισπράττουν. 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. 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.

Δύο νέα στοιχεία που φέρνουν οι αποφάσεις είναι ότι ορίζεται το Δικαίωμα Επιδότησης με βάση την καλλιεργήσιμη γη και τους βοσκοτόπους και εισάγεται το κριτήριο του Ενεργού Γεωργού. 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.

Για κάθε κράτος μέλος αποφασίστηκε ένα ανώτατο συνολικό ποσό που θα περιλαμβάνει τις ετήσιες άμεσες ενισχύσεις 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. 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 βοσκοτόπους, ανεξάρτητα αν έχουν δηλωθεί κατά την τρέχουσα περίοδο στο πλαίσιο της Ενιαίας Αποδεδειγμένης 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 μοντέλο αυτό, κάθε κράτος μέλος κατανέμει την επιλέξιμη αγροτική γη σε περιφέρειες εντός των οποίων όλα τα νέα δικαιώματα επιδότησης έχουν ίση αξία.

Τα κράτη μέλη που χρησιμοποιούν το Ιστορικό Μοντέλο (όπως η Ελλάδα) θα πρέπει να διασφαλίσουν ότι μέχρι το 2019 θα επιτύχουν ένα περιφερειακό / εθνικό ποσοστό ή θα διασφαλίσουν ότι θα υπάρξει σταδιακή αύξηση για τις γεωργικές εκμεταλλεύσεις που λαμβάνουν λιγότερο από το 90% του περιφερειακού / εθνικού μέσου όρου, με την πρόσθετη εγγύηση ότι κάθε παραγωγός θα λαμβάνει τουλάχιστον το 60% του εθνικού μέσου όρου των ενισχύσεων ανά στρέμμα.

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.

Ο δεύτερος πυλώνας, η αγροτική ανάπτυξη, αφορά πολυετή προγράμματα που περιλαμβάνουν έξι ευρείες «προτεραιότητες» και λεπτομερέστερους «τομείς εστίασης» για την ανάπτυξη της έρευνας, της καινοτομίας και της επιχειρηματικότητας στον αγροτικό χώρο, την οργάνωση της αγροδιατροφικής αλυσίδας, 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). Επιπλέον, παραμένει το καθεστώς για τα μικρά νησιά του Αιγαίου και τις λιγότερο ανεπτυγμένες Περιοχές.

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 “capping”.

1.3.3 Η "συνοχή" στην περίοδο 2014-2020

Με τις αποφάσεις για το νέο δημοσιονομικό πλαίσιο 2014-2020, για πρώτη φορά μετά την Ενιαία Πράξη που κατέστησε την «οικονομική και κοινωνική συνοχή» βασικό στόχο της Ένωσης και τη μεγάλη μεταρρύθμιση των διαρθρωτικών πολιτικών το 1988, οι πόροι για τη «συνοχή» μειώνονται, τόσο σε απόλυτα μεγέθη όσο και ως ποσοστό του συνολικού προϋπολογισμού. Επιπλέον, φαίνεται να υποχωρεί σημαντικά ο στόχος της συγκέντρωσης των πόρων στις περιφέρειες με τη μεγαλύτερη ανάγκη. Οι περιφέρειες με κατά κεφαλή ΑΕΠ μικρότερο του 75% του μέσου κοινοτικού θα απορροφήσουν το 50,5% των πόρων για τη «συνοχή», έναντι 57,4% κατά την τρέχουσα περίοδο.

Η διάκριση και η τυπολογία των περιφερειών που είναι επιλέξιμες για χρηματοδοτική ενίσχυση αλλάζει. Ενώ για την περίοδο 2007-2013 οι περιφέρειες διακρίνονταν σε «περιφέρειες σύγκλισης», «σταδιακής εξόδου», «σταδιακής εισόδου» και «ανταγωνιστικότητας και απασχόλησης», πλέον θα διακρίνονται σε περιφέρειες

«λιγότερο αναπτυγμένες» (με κατά κεφαλή ΑΕΠ μικρότερο από το 75% του μέσου όρου της ΕΕ-27), «περιφέρειες μετάβασης» (με κατά κεφαλή ΑΕΠ μεταξύ 75% και 90% του μέσου όρου της ΕΕ-27) και «περιφέρειες περισσότερο αναπτυγμένες» (με κατά κεφαλή ΑΕΠ μεγαλύτερο του 90% του μέσου όρου της ΕΕ-27).

Με βάση τα στατιστικά στοιχεία των ετών 2007-2008-2009 που ελήφθησαν υπόψη για την κατάταξη των περιφερειών στις τρεις επί μέρους κατηγορίες περιφερειών, η Ελλάδα θα έχει πέντε περιφέρειες «λιγότερο αναπτυγμένες», έξι σε «μετάβαση» και δύο «περισσότερο αναπτυγμένες». Αυτό θα επιφέρει σημαντικές μεταβολές στο συνολικό ύψος της χρηματοδότησης που θα λάβει η Ελλάδα μέσω των περιφερειών της. Στην προηγούμενη προγραμματική περίοδο, η Ελλάδα έλαβε συνολικά 20,4 δισ. ευρώ. Την περίοδο που καλύπτει το νέο δημοσιονομικό πλαίσιο, η Ελλάδα προβλέπεται να εισπράξει: για τις Λιγότερο Αναπτυγμένες Περιφέρειες (Ηπειρος, Ανατολική Μακεδονία και Θράκη, Δυτική Ελλάδα, Θεσσαλία, Κεντρική Μακεδονία) 6,4 δισ. ευρώ, για τις Περιφέρειες Μετάβασης (Πελοπόννησος, Ιόνια νησιά, Βόρειο Αιγαίο, Κρήτη, Δυτική Μακεδονία, Στερεά Ελλάδα) 2,1 δισ. ευρώ και για τις Περισσότερο Αναπτυγμένες Περιφέρειες (Αττική, Νότιο Αιγαίο) 2,3 δισ. ευρώ. Σε αυτά θα προστεθούν 3,4 δισ. ευρώ από το Ταμείο Συνοχής, 0,2 δισ. ευρώ στα πλαίσια της Εδαφικής Συνεργασίας και άλλα 2 δισ. ευρώ μέσω της «ρήτρας επανεξέτασης», ανεβάζοντας την συνολική ενίσχυση στα 16,4 δισ. ευρώ. Ως προς τη «ρήτρα επανεξέτασης», σημειώνεται ότι αποφασίστηκε η Επιτροπή να επανεξετάσει το 2016 όλα τα συνολικά κονδύλια στη βάση μιας σύγκρισης των στατιστικών στοιχείων του 2012 και των ετών 2014-15 για το ΑΕΠ. Σε περίπτωση που υπάρξει σωρευτική παρέκκλιση άνω του +/- 5%, τότε θα αναπροσαρμόσει όλα τα κονδύλια, με ανώτατο ποσό αναπροσαρμογής τα 4 δισ. ευρώ.

Τέλος, ως 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%. Τα παραπάνω ποσοστά, με ειδική ρύθμιση που συνδέεται με την τυπολογία των περιφερειών την περίοδο 2007-2013, ενδέχεται να αυξηθούν. Για χώρες οι οποίες βρίσκονται σε καθεστώς στήριξης από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας ή αντίστοιχους μηχανισμούς, όπως η Ελλάδα, υπάρχει η δυνατότητα προσαύξησης των ποσοστών αυτών κατά 10 ποσοστιαίες μονάδες έως το 2016, όπου θα επανεκτιμηθούν τα στατιστικά στοιχεία.

Από τη σύγκριση των στοιχείων που έδωσε η Επιτροπή μετά τη λήξη των διαπραγματεύσεων ως προς τις αναμενόμενες απολαβές κάθε χώρας από την πολιτική «συνοχής» την περίοδο 2014-2020, προκύπτει ότι, σε απόλυτα μεγέθη, η, μακράν, περισσότερο ωφελούμενη χώρα είναι η Πολωνία, η οποία θα εισπράξει 22% των συνολικών πόρων, ενώ οι άλλοτε «κατεξοχήν χώρες της συνοχής» (Ελλάδα, Ισπανία, Πορτογαλία, Ιρλανδία) μόλις το 19%. Όλες οι χώρες, ακόμα και οι πλουσιότερες θα

εισπράξουν κάποια ποσά από την πολιτική «συνοχής». Αν συγκριθούν οι αναμενόμενες εισπράξεις κάθε χώρας (ανά κάτοικο) με το κατά κεφαλή ΑΕΠ της, φαίνεται ότι ο συντελεστής συσχέτισης είναι βέβαια αρνητικός, αλλά μόλις -0,65%. Η ταξινόμηση των περιφερειών και άλλοι παράγοντες δεν επιτρέπουν η σχετική συμμετοχή των κρατών στις δαπάνες συνοχής να μπορεί να θεωρηθεί «δίκαιη».

Στους κανονισμούς της νέας περιόδου 2014-2020, επιχειρείται η σύνδεση μεταξύ των διαφόρων πολιτικών της ΕΕ και της στρατηγικής για την Ευρώπη 2020 και προκρίνεται μια περισσότερο στρατηγική προσέγγιση για τις δράσεις των Διαρθρωτικών Πολιτικών, με τον καθορισμό σε κεντρικό επίπεδο ενός περιορισμένου αριθμού θεματικών στόχων, στους οποίους θα πρέπει να επικεντρώνονται οι δράσεις που θα συγχρηματοδοτούνται από τα Ταμεία. Πιο συγκεκριμένα, η συνεισφορά όλων των Διαρθρωτικών Ταμείων (και του Ταμείου Συνοχής) θα γίνει μέσω 11 θεματικών στόχων, οι οποίοι περιλαμβάνουν την έρευνα-καινοτομία, την ανταγωνιστικότητα των μικρομεσαίων επιχειρήσεων, την προστασία του περιβάλλοντος, τη μετάβαση προς μια οικονομία με μειωμένη χρήση άνθρακα και την προσαρμογή στην κλιματική αλλαγή, την κοινωνική ένταξη, την εκπαίδευση και την ενίσχυση της θεσμικής ικανότητας και της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης.

Οι στόχοι αυτοί δεν έχουν όλοι την ίδια βαρύτητα και η υποχρέωση τήρησης των στόχων αυτών έχει διαφορετική βαρύτητα ανά κατηγορία περιφέρειας. Ας τονιστεί εδώ ότι η υιοθέτηση υποχρεωτικών στόχων μπορεί να οδηγήσει 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. Η μετατόπιση του κέντρου βάρους από το κράτος (και την περιφέρεια) προς την Επιτροπή (και μάλιστα με το κύρος Κανονισμού του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου) ως προς την επιλογή των συγκεκριμένων δράσεων που θα χρηματοδοτηθούν από τα Διαρθρωτικά Ταμεία αποτελεί μείζονα μεταβολή στην κεντρική φιλοσοφία της «πολιτικής συνοχής», με συνέπειες και ως προς το τεράστιο ζήτημα της δημοκρατικής ευθύνης (και λογοδοσίας), αλλά και με τον κίνδυνο αυτή η «άνωθεν» και υποχρεωτικά ενιαία επιβολή θεματικών στόχων να μην επιτρέπει την αντιμετώπιση των ιδιαίτερων προβλημάτων κάθε περιφέρειας και την ανάδειξη των ιδιαίτερων αναπτυξιακών της χαρακτηριστικών.

Οι νέοι κανονισμοί για τα διαρθρωτικά ταμεία εισάγουν για πρώτη φορά, ως προϋπόθεση ομαλής ροής των πόρων, την τήρηση από το κράτος μέλος των συστάσεων του Συμβουλίου ως προς τη δημοσιονομική και, γενικότερα, τη μακροοικονομική πολιτική. Επιπλέον, εισάγεται μια δεύτερη μορφή αιρεσιμότητας, η «εκ των προτέρων αιρεσιμότητα» («ex ante conditionality»), η δέσμευση για τήρηση συγκεκριμένων προϋποθέσεων πριν από την έναρξη εφαρμογής συγκεκριμένων προγραμμάτων.

Μέχρι σήμερα, μακρο-οικονομική αιρεσιμότητα υπήρχε μόνο ως προς το Ταμείο Συνοχής (υπενθυμίζεται ότι το Ταμείο Συνοχής ιδρύθηκε με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ και συνδέθηκε με την επίτευξη των στόχων της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης). Σύμφωνα με τις νέες ρυθμίσεις, αν υπάρχει Σύσταση του Συμβουλίου για υπερβολικό έλλειμμα ή χρέος ή για τις χώρες που βρίσκονται σε καθεστώς ενίσχυσης από τους ευρωπαϊκούς μηχανισμούς σταθερότητας, η Επιτροπή μπορεί να ζητήσει να τροποποιήσουν τη Σύμβαση Εταιρικής Σχέσης 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. Η εισαγωγή της αρχής της μακρο-οικονομικής αιρεσιμότητας στη λειτουργία των Διαρθρωτικών Ταμείων αποτελεί μια σοβαρή παρέκκλιση από τη λογική στην οποία στηρίχτηκε μέχρι τώρα η «πολιτική συνοχής», αντιστρατεύεται ευθέως τον περιφερειακό χαρακτήρα που είχε η πολιτική αυτή και θα λειτουργήσει σε ευθεία αντίθεση με τους στόχους της πολιτικής αυτής.

Με την εισαγωγή της δεύτερης αιρεσιμότητας, της «εκ των προτέρων αιρεσιμότητας», επιδιώκεται η ρητή σύνδεση της έναρξης 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 σχετικό παράρτημα αναφέρονται 40 περίπου προϋποθέσεις (κατανομημένες ανά θεματικό στόχο και Ταμείο) κυρίως κανονιστικού και θεσμικού χαρακτήρα, που θα πρέπει να έχουν εκπληρώσει τα κράτη μέλη. Γενικά, ενώ η σύνδεση των χρηματοδοτήσεων με την ύπαρξη στρατηγικής κλπ. είναι απόλυτα λογική, δεν θα πρέπει να υποτιμάται ότι η εφαρμογή στην πράξη των προϋποθέσεων αυτών θα δημιουργήσει ένα αρκετά πιο σύνθετο περιβάλλον στις εθνικές και περιφερειακές διοικήσεις.

Τέλος, θα πρέπει να αναφερθεί ως νέα σημαντική καινοτομία του καθεστώτος των Διαρθρωτικών Ταμείων η έμφαση στην επίτευξη στόχων, η σύνδεση της χρηματοδότησης με την αποτελεσματικότητα. Η ομαλή ροή της χρηματοδότησης συνδέεται με την επίτευξη στόχων και τη δημιουργία «αποθεματικού καλών επιδόσεων». Για την καλύτερη δυνατότητα αποτίμησης της εφαρμογής των επιχειρησιακών προγραμμάτων, θεσπίζεται ένα εντονότερο σύστημα αξιολόγησης που θα περιλαμβάνει τον καθορισμό και συστηματική παρακολούθηση χρηματοδοτικών δεικτών (πχ απορροφητικότητα πόρων), δεικτών εκροών και αποτελεσμάτων. Η αξιολόγηση θα γίνει το 2019.

Οι αποφάσεις σε σχέση με το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ), και γενικά τους ανθρώπινους πόρους στο εσωτερικό της πολιτικής της συνοχής για την περίοδο 2014-2020, είναι ιδιαίτερα σημαντικές, διότι έχουν ως κύριο μέλημα την αντιμετώπιση του εξαιρετικά αυξημένου αριθμού των ανέργων και όσων απειλούνται από τη φτώχεια ή τον κοινωνικό αποκλεισμό.

Ένα από τα χαρακτηριστικά του νέου κανονισμού του ΕΚΤ είναι η επικέντρωσή του σε περιορισμένο αριθμό θεματικών στόχων, έτσι ώστε να αυξηθεί ο θετικός αντίκτυπος της χρηματοδότησης. Οι θεματικοί αυτοί στόχοι είναι τέσσερις, και στην πρόταση κανονισμού υποδιαιρούνται (εξειδικεύονται) ως "επενδυτικές προτεραιότητες", οι οποίες και θα καθορίσουν σε μεγάλο βαθμό το περιεχόμενο των νέων Επιχειρησιακών Προγραμμάτων του ΕΚΤ: προώθηση της απασχόλησης και υποστήριξη της κινητικότητας των εργαζομένων, επένδυση στην εκπαίδευση, τις δεξιότητες και τη δια βίου μάθηση, προώθηση της κοινωνικής ένταξης και καταπολέμηση της φτώχειας, βελτίωση της θεσμικής ικανότητας και της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Φεβρουαρίου 2013 έλαβε την ιδιαίτερα σημαντική απόφαση να διατεθούν 3 δισ. ευρώ από τον προϋπολογισμό του ΕΚΤ και ακόμα 3 δισ. ευρώ, από ειδική γραμμή του κοινοτικού προϋπολογισμού, για την καταπολέμηση της ανεργίας των νέων στην Ευρώπη.

Με δεδομένο το οξύτατο πρόβλημα ανεργίας που αντιμετωπίζει και θα συνεχίζει να αντιμετωπίζει η Ελλάδα τα επόμενα χρόνια, η αυξημένη δυνατότητα άντλησης πόρων από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο δεν μπορεί παρά να ειπωθεί θετικά. Τόσο η άμεση συνεισφορά του ΕΚΤ στην καταπολέμηση της ανεργίας, ιδίως εκείνης των νέων, όσο και η συμβολή του ως προς ιδιαίτερα σημαντικούς παράγοντες για την ανάπτυξη, όπως το εκπαιδευτικό επίπεδο, οι δεξιότητες και τα προσόντα του ανθρώπινου δυναμικού, αλλά και ο εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης, αποτελούν ιδιαίτερα θετικούς παράγοντες. Εντούτοις, οι διάφοροι ποσοστιαίοι περιορισμοί, σε συνδυασμό με τους περιορισμούς που τίθενται στον αριθμό των επιλεγόμενων επενδυτικών προτεραιοτήτων, μπορεί να δυσκολέψουν τον εθνικό προγραμματισμό και να αποτρέψουν το να συμπεριληφθούν στα επιχειρησιακά προγράμματα μια σειρά σημαντικών μέτρων, τα οποία, βάσει του κανονισμού ΕΚΤ, δεν θα είναι υποχρεωτικά, αλλά θα προβλέπονται ως δυνατότητες.

Ο τομέας, η θέση του οποίου στους νέους κανονισμούς των διαρθρωτικών ταμείων δεν αναβαθμίζεται απλώς σε σχέση με τις προηγούμενες προγραμματικές περιόδους, αλλά καθίσταται κεντρική, θεμελιώδης αναπτυξιακή προτεραιότητα είναι ο τομέας της έρευνας-τεχνολογίας-καινοτομίας. Η «ενίσχυση της έρευνας, της τεχνολογικής ανάπτυξης και της καινοτομίας» εμφανίζεται ως πρώτη μεταξύ των ένδεκα προτεραιοτήτων, όπου χαρακτηριστικά περιλαμβάνονται ακόμα δύο προτεραιότητες συνδεδεμένες άμεσα με εκφάνσεις της γνώσης – η εκπαίδευση και οι τεχνολογίες πληροφορικής και επικοινωνίας. Η θέσπιση προτεραιοτήτων, οι οποίες μάλιστα δεν αποτελούν απλώς κατευθυντήριες γραμμές, αλλά έχουν σε μεγάλο βαθμό υποχρεωτικό χαρακτήρα για τα κράτη, συνοδεύεται, όπως ήδη αναφέρθηκε, από πολλαπλή διεύρυνση της αρχής της αιρεσιμότητας. Η χρηματοδότηση των δράσεων θα είναι δυνατή μόνο αν αυτές εντάσσονται σε ένα συνεκτικό μακροοικονομικό πλαίσιο, αλλά και αν ικανοποιούν ορισμένα προκαθορισμένα κριτήρια. Όρος για τη χρηματοδότηση στον τομέα της έρευνας, της τεχνολογίας και της καινοτομίας είναι η ικανοποίηση των

κριτηρίων της «έξυπνης εξειδίκευσης», της υιοθέτησης ενός συγκεκριμένου εθνικού πλαισίου για τους διαθέσιμους πόρους για την έρευνα και την καινοτομία και της υιοθέτησης ενός πολυετούς εθνικού σχεδίου για την προώθηση των έργων που αφορούν στις μεγάλες ερευνητικές ευρωπαϊκές υποδομές.

Η ύπαρξη εθνικού πλαισίου για τους διαθέσιμους πόρους για έρευνα-τεχνολογία-καινοτομία και εθνικού σχεδίου για την προώθηση των έργων που αφορούν στις μεγάλες ερευνητικές ευρωπαϊκές υποδομές καθίστανται ακόμα περισσότερο επιτακτικές, διότι δεν αναμένεται να υπάρξει μέχρι το 2020 άλλη πηγή χρηματοδότησης της έρευνας, της τεχνολογικής ανάπτυξης και της καινοτομίας πέραν των πόρων των διαρθρωτικών ταμείων, των πόρων δηλαδή που θα διατεθούν μέσω της Σύμβασης Εταιρικής Σχέσης και, φυσικά, των πόρων που θα διεκδικήσουν οι Έλληνες ερευνητές μέσω του νέου Προγράμματος Πλαισίου για την Έρευνα, του «Ορίζοντα 2020».

Η Ελλάδα διαθέτει μακρά εμπειρία στο σχεδιασμό και την υλοποίηση πολυετών αναπτυξιακών δράσεων που συγχρηματοδοτούνται από την Ευρωπαϊκή Ένωση. Παρ' όλα αυτά, τα προβλήματα που αντιμετωπίζει ως προς τη διακυβέρνηση, τη διοίκηση και τη διαχείριση των προγραμμάτων παραμένουν τεράστια, η εμπειρία δε με το τρέχον πολυετές Εθνικό Σχέδιο Περιφερειακής Ανάπτυξης έδειξε ότι όχι μόνο δεν αντιμετωπίζονται, αλλά αντίθετα φαίνεται ότι αυξάνουν διαχρονικά. Οι παράγοντες που επηρεάζουν την κατάσταση αυτή διακρίνονται αφενός σε συστημικούς και σε συγκυριακούς και, αφετέρου, σε εξωγενείς και εγχώριους.

Οι Κανονισμοί των Ταμείων θέτουν ένα πλαίσιο κανόνων, διαδικασιών και περιορισμών, 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». Στο μέλλον, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θα διαθέτει περισσότερες δυνατότητες να επηρεάσει τη διαμόρφωση του εθνικού προγραμματικού κειμένου (της «Σύμβασης Εταιρικής Σχέσης») και να παρεμβαίνει στην υλοποίηση των «Επιχειρησιακών Προγραμμάτων». Παράλληλα, αυξάνονται οι προγραμματικές απαιτήσεις, λόγω της εισαγωγής θεματικών προτεραιοτήτων, των πολλών οροσήμων και ετήσιων εκθέσεων και, κυρίως, της υποχρέωσης τήρησης των αιρεσιμοτήτων – των πολλαπλών όρων και προϋποθέσεων, αλλά και οι τεχνικές απαιτήσεις (λόγω του προτεινόμενου συστήματος ηλεκτρονικής ανταλλαγής δεδομένων).

Οι εγχώριοι συστημικοί παράγοντες περιλαμβάνουν τρία σοβαρά «ελλείμματα»: ελλείμματα θεσμικής αρχιτεκτονικής – εσωτερικής διάρθρωσης και λειτουργίας του συστήματος υλοποίησης, ελλείμματα συνεργασίας ανάμεσα στο σύστημα υλοποίησης, τη δημόσια διοίκηση, την αυτοδιοίκηση και τους δικαιούχους, και ελλείμματα του 'θεσμικού περιβάλλοντος' του ΕΣΠΑ, λόγω του ότι η πολιτική συνοχής δεν είναι μια

αυτόνομη δημόσια πολιτική αλλά λειτουργεί συμπληρωματικά και υποστηρικτικά προς τις άλλες δημόσιες πολιτικές, εξαιτίας όμως της αναποτελεσματικότητας του κρατικού μηχανισμού καθ' όλα τα στάδια διαμόρφωσης και υλοποίησης δημόσιων πολιτικών, τείνει να λειτουργεί ως υποκατάστατο και όχι συμπληρωματικά των άλλων δημόσιων πολιτικών και με ελάχιστες συνέργειες. Επιγραμματικά, το σύστημα διακυβέρνησης πάσχει σοβαρά και, παρά την τεχνική βοήθεια που παρέχεται από την Ομάδα Δράσης, αν δεν μεταβληθεί σημαντικά, θα συναντήσει εξαιρετικά εμπόδια ενόψει των νέων προϋποθέσεων που θέτει το πλαίσιο λειτουργίας των Ταμείων για την περίοδο 2014-2020. Η δομή και η λειτουργία του συστήματος υλοποίησης πρέπει να απλοποιηθούν και να αποκεντρωθούν.

1.3.4 Η έρευνα και καινοτομία στην περίοδο 2014-2020. "Ορίζοντας 2020"

Οι τελικές αποφάσεις για τη θέση του τομέα της έρευνας, της τεχνολογίας και της καινοτομίας στο πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο επιβεβαιώνουν τη σημαντική αναβάθμιση του τομέα αυτού. Τα συνολικά ποσά, παρόλο ότι υπολείπονται των αρχικών προτάσεων της Επιτροπής, παραμένουν ιδιαίτερα αυξημένα σε σχέση με το παρελθόν. Το μεγαλύτερο τμήμα των σχετικών δαπανών (περίπου 70 δισ. ευρώ) αφορά το πρόγραμμα «Ορίζοντας 2020» (κατ' ουσία δηλαδή το «8^ο Πρόγραμμα Πλαίσιο»). Το νέο χρηματοδοτικό πλαίσιο για την έρευνα, την τεχνολογία και την καινοτομία διαφοροποιείται από τα προηγούμενα Προγράμματα Πλαίσια στο ότι ενσωματώνει και το Πρόγραμμα για την Ανταγωνιστικότητα και την Καινοτομία και τη χρηματοδότηση του Ευρωπαϊκού Ινστιτούτου Καινοτομίας και Τεχνολογίας.

Οι βασικοί πυλώνες του νέου προγράμματος επιδιώκεται να προάγουν: την επιστημονική αριστεία (32% του συνόλου του προγράμματος, όπου περιλαμβάνονται οι δράσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου Έρευνας, το πρόγραμμα Marie Curie για το ανθρώπινο δυναμικό της έρευνας και οι δράσεις βελτίωσης των δικτυώσεων και των ερευνητικών υποδομών), την αντιμετώπιση προκλήσεων της κοινωνίας (39% με θεματικές ενότητες για την υγεία, το περιβάλλον, την ενέργεια κλπ.), τη δημιουργία βιομηχανικής πρωτοπορίας για την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας (22%, 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 μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων).

Πέραν των στόχων και του αντικειμένου του προγράμματος, κύριο μέλημα των νέων ρυθμίσεων αποτελεί η απλοποίηση και η μείωση του γραφειοκρατικού βάρους ως προς τα χρησιμοποιούμενα εργαλεία και τις ακολουθούμενες διαδικασίες - για την αξιολόγηση των προτάσεων, την απόφαση για χρηματοδότηση, την υπογραφή της σύμβασης κλπ. Αξιοσημείωτη είναι η πολύ μεγαλύτερη από το παρελθόν «εξωτερίκευση των υπηρεσιών». Η «εξωτερίκευση» αυτή αναφέρεται σε δύο

ξεχωριστές τάσεις. Η πρώτη αφορά στην ενίσχυση των συμπράξεων δημόσιου και ιδιωτικού τομέα και των συνεργασιών μεταξύ δημόσιων εθνικών φορέων, όπου οι συνεργαζόμενοι φορείς έχουν την ευθύνη διαχείρισης μιας συγκεκριμένης ομάδας έργων, ενταγμένων σε ένα ευρύτερο πρόγραμμα υλοποίησης ερευνητικών έργων (πέραν δηλαδή του ενός μεμονωμένου έργου). Η δεύτερη αφορά στη διευρυμένη εφαρμογή της ανάθεσης διαδικασιών και λειτουργιών από την Επιτροπή σε εξωτερικούς οργανισμούς και υπηρεσίες, με στόχο τη μείωση του λειτουργικού-διαχειριστικού κόστους του νέου Προγράμματος.

Οι κοινοτικές δράσεις στον τομέα της έρευνας και της τεχνολογίας έχουν επίδραση κυρίως στα κράτη μέλη που δεν διαθέτουν εδραιωμένη εθνική πολιτική. 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 αποτελεί η Ελλάδα, όπου η κοινοτική δράση ουσιαστικά καθορίζει κατά απόλυτο τρόπο τις ερευνητικές προτεραιότητες της πολιτικής. Η ελληνική ερευνητική κοινότητα εξαρτάται σε σημαντικό βαθμό από τις δράσεις έρευνας και τεχνολογίας της ΕΕ αφού, κατ' ουσία, δεν υπάρχει εγχώρια εναλλακτική χρηματοδότηση.

Για πολλά χρόνια οι Έλληνες ερευνητές λάμβαναν κατά κεφαλή, συγκριτικά με όλες τις χώρες της ΕΕ, τα περισσότερα κοινοτικά κονδύλια. Παρόλα αυτά, τα τελευταία χρόνια, δηλαδή από το 6^ο Πρόγραμμα Πλαίσιο και μετά, παρατηρείται κάμψη της δυναμικής της ελληνικής συμμετοχής στις ανταγωνιστικές προκηρύξεις των προγραμμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η συνέχιση αυτής της τάσης δεν μπορεί να αποκλεισθεί, λόγω του περιεχομένου και του είδους των προκηρύξεων του νέου Προγράμματος Πλαισίου. 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 θετική. Οι Έλληνες ερευνητές συμμετέχουν στο Πρόγραμμα Πλαίσιο και λογικά θα συνεχίσουν να συμμετέχουν, σε ποσοστά σημαντικά υψηλότερα από τα αντίστοιχα της ελληνικής συμμετοχής στο σύνολο του πληθυσμού, ή στο άθροισμα του Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος ή, βέβαια, στη συνολική χρηματοδότηση του κοινοτικού προϋπολογισμού.

Ιδιαίτερη σημασία έχει η προώθηση των κάθε μορφής συμπράξεων δημόσιου και ιδιωτικού τομέα. Η ελληνική συμμετοχή σε αυτή την κατηγορία δράσεων (Κοινά Προγράμματα και οι Κοινές Τεχνολογικές Πρωτοβουλίες, τα προγράμματα ERANET, οι Κοινότητες Γνώσης και Καινοτομίας στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Ινστιτούτου Τεχνολογίας και Καινοτομίας και οι Ευρωπαϊκές Συνεργασίες Καινοτομίας) υπήρξε πολύ χαμηλότερη εκείνης όπου η ποιότητα και η δραστηριοποίηση του ερευνητή ή της ερευνητριας αποτελούν τη μόνη προϋπόθεση επιτυχίας. Η αναγκαστική παρέμβαση του δημόσιου τομέα εξηγεί ενδεχομένως τη μέτρια ελληνική συμμετοχή. Πάντως όμως, η ολοένα και μεγαλύτερη έμφαση σε αυτές τις μορφές χρηματοδότησης θα πρέπει προφανώς να προβληματίσει την ελληνική πλευρά.

1.3.5 Οι άλλες πολιτικές την περίοδο 2014-2020

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. Ο κοινοτικός προϋπολογισμός καλείται να συμβάλλει στη χρηματοδότηση των μεγάλων αυτών έργων υποδομής. Πιο συγκεκριμένα, ως προς τις μεταφορές προτείνεται ένα δίκτυο πανευρωπαϊκής εμβέλειας, το οποίο αποσκοπεί στην κάλυψη του υπάρχοντων κενών στις μεταφορές ατόμων και φορτίων με αποδοτικό και περιβαλλοντικά φιλικό τρόπο, ενώ στον τομέα της ενέργειας προτείνονται συγκεκριμένα έργα-προτεραιότητες, με τον προσδιορισμό δώδεκα αξόνων και περιοχών για τον ηλεκτρισμό και τη μεταφορά φυσικού αερίου. Ο προϋπολογισμός των δράσεων αυτών θα φτάσει τα 29,3 δισ. ευρώ (συμπεριλαμβανομένων 10 δισ. ευρώ από το Ταμείο Συνοχής). Από αυτά, τα 23,2 δισ. ευρώ θα διατεθούν για τις μεταφορές 5,1 δισ. ευρώ για την ενέργεια και 1 δισ. ευρώ για τις τηλεπικοινωνίες. Υποδομές που αφορούν ιδιαίτερα την Ελλάδα στον τομέα των μεταφορών είναι ο «Μεσογειακός Διάδρομος» και η διαδρομή Αμβούργο-Ροστόκ-Μπουργκάς-Πειραιάς-Λευκωσία, ενώ στον τομέα της ενέργειας οι αντίστοιχες διαδρομές προτεραιότητας που αφορούν την Ελλάδα είναι η διασύνδεση Βορρά-Νότου στην Κεντρική-ανατολική και Νότια-ανατολική Ευρώπη με ηλεκτρική ενέργεια και φυσικό αέριο, καθώς και ο Νότιος Διάδρομος Αερίου.

Τα ζητήματα Εκπαίδευσης, Κατάρτισης, Νεολαίας και Αθλητισμού τίθενται υπό το γενικό τίτλο «Erasmus για όλους», συνολικού προϋπολογισμού 13 δισ. ευρώ.

Ο τελικός προϋπολογισμός για τον τομέα της μετανάστευσης, του ασύλου και της εσωτερικής ασφάλειας είναι σχετικά αυξημένος (15,7 δισ. ευρώ), θα περιλαμβάνει δε δραστηριότητες για τα εξωτερικά σύνορα, την εσωτερική ασφάλεια, τη δικαιοσύνη, τη μετανάστευση, τη συμμετοχή και την ένταξη των πολιτών στην ΕΕ (σε θέματα πολιτισμού και γλωσσικής ποικιλομορφίας), τη δημόσια υγεία και την προστασία των καταναλωτών.

Η αρχική πρόταση της Επιτροπής για τον προϋπολογισμό των διεθνών σχέσεων είχε ως τίτλο «Η ΕΕ ως παγκόσμιος δρών». Τελικά, η ενότητα μετονομάστηκε σε «Παγκόσμια Ευρώπη», με μειωμένο προϋπολογισμό (58,7 δισ. ευρώ) σε σχέση με την αρχική πρόταση, αλλά πάντως σημαντικότερο εκείνου του παρελθόντος.

Εκτός πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου θα παραμείνει η χρηματοδότηση του Ευρωπαϊκού Ταμείου Προσαρμογής για την Παγκοσμιοποίηση. 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 που έχουν χάσει τη θέση εργασίας τους εξαιτίας των αναδιαρθρώσεων που παρατηρούνται στον παγκόσμιο καταμερισμό εργασίας και της οικονομικής κρίσης. Σύμφωνα με την τελική συμφωνία, η ετήσια χρηματοδότηση δεν μπορεί να ξεπερνά τα 0,15 δισ. ευρώ.

Εκτός του πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου βρίσκεται επίσης η χρηματοδότηση του Ταμείου Αλληλεγγύης, το οποίο αφορά στις δράσεις αντιμετώπισης εθνικών καταστροφών που έχουν προκληθεί από φυσικά αίτια σε κράτη μέλη, όταν αυτές ξεπερνούν ένα ορισμένο μέγεθος. Η σχετική χρηματοδότηση θα φτάνει τα 500 εκατ. ευρώ κατ' έτος.

Επιπλέον, το Μέσο Ευελιξίας για τις «μη προκαθορισμένες» και έκτακτες δράσεις της ΕΕ, οι οποίες δεν είναι δυνατό να ενταχθούν σε άλλη προσδιορισμένη ενότητα ή ομάδα δραστηριοτήτων. Οι δραστηριότητες αυτές θα χρηματοδοτηθούν με 0,47 δισ. ευρώ κατ' έτος της περιόδου 2014-2020.

Επίσης, αποφασίστηκε ότι θα χρηματοδοτηθούν, έξω από το πολυετές πλαίσιο, δράσεις για την αντιμετώπιση της ανεργίας των νέων (ως 2,1 δισ. ευρώ), η βοήθεια προς τα άτομα που υποφέρουν (2,5 δισ. ευρώ) και διάφορα σχετικά μικρά ποσά για απρόοπτα συμβάντα.

Τέλος, όπως και στο παρελθόν, θα παραμείνει εκτός πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ανάπτυξης που αποτελεί το βασικό εργαλείο για την παροχή αναπτυξιακής βοήθειας της ΕΕ προς τρίτες χώρες, και για το οποίο ο προβλεπόμενος προϋπολογισμός είναι 27 δισ. ευρώ.

1.4 Οι επιδράσεις στην οικονομία από τις πολιτικές που χρηματοδοτήθηκαν στο παρελθόν

Η Ελλάδα είναι το κράτος μέλος με το (αναλογικά με τον πληθυσμό της) μεγαλύτερο δημοσιονομικό όφελος από τη λειτουργία του κοινοτικού προϋπολογισμού. Το 96% των απολαβών της προέρχονται από την Κοινή Αγροτική Πολιτική και την πολιτική συνοχής. Οι δημοσιονομικές απολαβές της Ελλάδας (πληρωμές του κοινοτικού προϋπολογισμού) ήταν ιδιαίτερα σημαντικές, αλλά και πέραν αυτού, είχαν βαθύτερες επιδράσεις. Το πρώτο μέρος της μελέτης απέβλεπε στη διερεύνηση των επιδράσεων αυτών, αφενός στο εισόδημα και την απασχόληση του ανθρώπινου δυναμικού που απασχολείται στη γεωργία και, αφετέρου, στο κατά πόσο η πολιτική της συνοχής συνέβαλε στην ανταγωνιστική συμμετοχή της Ελλάδας στην εσωτερική ευρωπαϊκή αγορά.

1.4.1 Η εφαρμογή της ΚΑΠ στην Ελλάδα

Από τη δεκαετία του '90 έως τα τέλη της δεκαετίας του 2000-10, οι μεταρρυθμίσεις μετέτρεψαν την ΚΑΠ, σταδιακά αλλά σταθερά, από πολιτική στήριξης των γεωργικών προϊόντων σε πολιτική απευθείας στήριξης των γεωργών με εισοδηματικές ενισχύσεις. Οι διαδοχικές μεταρρυθμίσεις μετέτρεψαν τα παρεμβατικά μέτρα της παλαιάς ΚΑΠ σε

ισοδύναμης αξίας άμεσες εισοδηματικές ενισχύσεις, με την προϋπόθεση ωστόσο να μη συνεπάγονται στήριξη τιμών, να μην απευθύνονται σε συγκεκριμένα προϊόντα, ούτε να συσχετίζονται με ποσοτικά δεδομένα της παραγωγής.

Η ελληνική γεωργία στηρίχθηκε από το Γεωργικό Ταμείο Εγγυήσεων της ΚΑΠ με πρωτόγνωρα υψηλές ενισχύσεις σε σύγκριση με αυτές των προενταξιακών περιόδων. Τα κυριότερα ελληνικά προϊόντα ενισχύθηκαν εξαρχής με ζεστό χρήμα. Έκτοτε, η μεγιστοποίηση του δημοσιονομικού οφέλους, όσον αφορά στις εν λόγω χρηματοδοτήσεις, και η παντί τρόπω αύξηση των τιμών παραγωγού ήσαν οι μόνοι στόχοι της ελληνικής πλευράς κατά τη διαπραγμάτευση και εφαρμογή της ΚΑΠ των γεωργικών αγορών.

Οι υποτιμήσεις και οι διολισθήσεις της δραχμής έναντι του ecu και του ευρώ έδωσαν την ευκαιρία στις εκάστοτε κυβερνήσεις να υποκύπτουν σε δραχμικές αυξήσεις τιμών παραγωγού μέσω της «πράσινης ισοτιμίας». Έκτοτε, με εξαίρεση την περίοδο 1985-87, οι υποτιμήσεις και οι διολισθήσεις της δραχμής οδήγησαν τις εκάστοτε κυβερνήσεις να υποκύπτουν στον πειρασμό των δραχμικών αυξήσεων. Οι χειρισμοί με τις πράσινες ισοτιμίες ήταν διπλά επιζήμιοι. Αφενός επειδή η ελληνική γεωργία δεν επωφεληθήκε από τα όποια ανταγωνιστικά πλεονεκτήματα προσδίδουν οι υποτιμήσεις, ιδίως στις εξαγωγές και, αφετέρου, επειδή ενίσχυσαν πληθωριστικές πιέσεις στην οικονομία της χώρας. Η ένταξη της Ελλάδας στο ευρωπαϊκό σύστημα των νομισματικών ισοτιμιών απέτρεψε έκτοτε τους αγρονομισματικούς χειρισμούς.

Οι επιδοτήσεις της ΚΑΠ έδωσαν πολύτιμες εισοδηματικές ανάσες στους έλληνες αγρότες, ιδίως στις δεκαετίες του 1980 και 1990 και συνετέλεσαν στην αναχαίτιση της αγροτικής εξόδου και τη σταθεροποίηση του πληθυσμού στην ύπαιθρο.

Η πολιτική της με κάθε τρόπο μεγιστοποίησης των επιδοτήσεων ανέδειξε ωστόσο και αρνητικές παρενέργειες, με σημαντικότερες τον εφησυχασμό και εθισμό των γεωργών και του παραγωγικού συστήματος στη δημόσια στήριξη και την ανισοκατανομή των επιδοτήσεων που συγκεντρώθηκαν στις πιο εύφορες περιοχές της χώρας, στα προϊόντα με τις υψηλότερες επιδοτήσεις και στους μεγάλους παραγωγούς. Οι στρεβλώσεις στη διάρθρωση των καλλιεργειών, με κλασικό παράδειγμα την αλόγιστη επέκταση της βαμβακοκαλλιέργειας που ήταν σχεδόν μονοκαλλιέργεια στους κάμπους της χώρας, από τη Στερεά Ελλάδα μέχρι τη Θράκη, υποκαθιστώντας χρήσιμες διατροφικές καλλιέργειες, τραυματίζοντας βάνουσα το περιβάλλον και εξαντλώντας τους υδάτινους πόρους της χώρας.

Η ένταξη στην ΕΟΚ ήταν μία πρώτης τάξης ευκαιρία για την προώθηση θεσμικών και οργανωτικών μεταρρυθμίσεων στην ελληνική γεωργία. Η ευκαιρία δεν αξιοποιήθηκε. Το υπουργείο Γεωργίας που μετονομάστηκε το 2004 σε Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων δεν αναδιάρθρωσε ποτέ τις υπηρεσίες του αντιστοιχίζοντάς τες με αυτές τις Ευρωπαϊκής Επιτροπής, ώστε να παρακολουθεί τις ευρωπαϊκές εξελίξεις. Παρέμεινε ένα ογκώδες, δαιδαλώδες, αναχρονιστικό, ενδοστρεφές και γραφειοκρατικό όργανο.

Το υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων εποπτεύει Δημόσιους Οργανισμούς δορυφόρους, που ιδρύθηκαν για να προσφέρουν εξειδικευμένες υπηρεσίες απαραίτητες σε κάθε σύγχρονη γεωργία και υποβοηθητική στην εφαρμογή της ΚΑΠ. Οι Οργανισμοί αυτοί έχουν κοινά σημεία με αυτά των ΔΕΚΟ και των άλλων δημόσιων φορέων και χαρακτηρίζονται από μάχες συντεχνιών για τις αρμοδιότητες, σε υπηρεσίες με επιδόματα, ελκυστικές υπερωρίες και τα «φιλέτα» των ελέγχων, άρνηση του προσωπικού να αξιολογηθεί, καλλιέργεια νοοτροπίας που θέλει τους δημόσιους φορείς να λειτουργούν κυρίως υπέρ του προσωπικού τους με περιχαράκωση των «κεκτημένων» και, κατά δεύτερο λόγο, για την προσφορά τους στην οικονομία και κοινωνία της χώρας κλπ.

Στη διάρκεια της τριακονταετίας, εκδηλώθηκαν παντός είδους παραβατικές συμπεριφορές, όπως παρεμπόδιση εισαγωγών από προϊόντα προέλευσης άλλων κρατών μελών, μέσω διοικητικών και αγορανομικών μέτρων, παραβάσεις της κοινοτικής νομοθεσίας όσον αφορά στις κρατικές ενισχύσεις, μέσω απευθείας ενισχύσεων των αγροτών, ή και μέσω κρατικής χρηματοδότησης των συνεταιρισμών, αποζημιώσεις με πρόσχημα ακραία καιρικά φαινόμενα χωρίς την τεκμηρίωση που επιβάλλει ο κοινοτικός κανονισμός, τεχνητό «φούσκωμα» των παραγόμενων ποσοτήτων για την είσπραξη υψηλών επιδοτήσεων (τα λεγόμενα «πανωγραψίματα»).

Οι κοινοτικές ενισχύσεις παρουσιάζουν έντονη ανισοκατανομή στα επιμέρους προϊόντα, δημιουργώντας σημαντικές στρεβλώσεις στη διάρθρωση των καλλιεργειών. Το βαμβάκι έγινε μονοκαλλιέργεια στις πλέον γόνιμες πεδιάδες της χώρας με τις γνωστές δυσμενείς συνέπειες για το περιβάλλον και τους φυσικούς πόρους, η ελαιοκαλλιέργεια επεκτάθηκε και συχνά μετατράπηκε σε ποτιστική και το σκληρό σιτάρι υποκατάστησε το μαλακό. Η αποσύνδεση των ενισχύσεων από την παραγωγή, στα πλαίσια της Ενδιάμεσης Αναθεώρησης της ΚΑΠ (2003/2004), άμβλυσε τις ανωτέρω παρενέργειες αλλά οδήγησε επίσης σε εγκατάλειψη παραδοσιακών καλλιεργειών.

Διαπιστώνεται η πλήρης διαχρονική απουσία στρατηγικής και προγραμματισμού για την εφαρμογή των πολιτικών Αγροτικής Ανάπτυξης της ΚΑΠ, που να αφορούν στα δυνατά σημεία και τις ευκαιρίες της ελληνικής γεωργίας. Αυτή η απουσία σηματοδοτεί και την εγγενή αδυναμία των αναπτυξιακών πολιτικών να οδηγήσουν την ελληνική γεωργία σε κατευθύνσεις βιώσιμης ανάπτυξης, αποτυγχάνοντας να συνδέσουν τις δυνατότητες με τις αδυναμίες και τις ευκαιρίες με τις απειλές, όπως αυτές προκύπτουν από τα δομικά συστατικά της διάρθρωσης της ελληνικής γεωργίας. Ειδικότερα, τα μέτρα εφαρμογής της πολιτικής προσανατολισμού δεν εστίασαν καν στο σύνολο των βασικών καταγραφών των χαρακτηριστικών της ελληνικής γεωργίας.

1.4.2 Η χρηματοδότηση ιδιωτικών επενδύσεων και υποδομών στην Ελλάδα

Οι πολιτικές που ασκήθηκαν κατά τα τελευταία τριάντα χρόνια στην Ελλάδα για τις κρατικές ενισχύσεις και συγχρηματοδοτήθηκαν από τον κοινοτικό προϋπολογισμό επέδρασαν αρνητικά στο βιομηχανικό ιστό της χώρας, ευρείας έκτασης τουλάχιστον σε όρους απασχόλησης και μακροχρόνιας, πιθανώς, τάσης. Το πλήγμα στην ελληνική βιομηχανία συνδέεται με πολλές αιτίες. Ωστόσο, θα πρέπει να σημειωθεί ότι καταρχήν σχετίζεται με ένα «φαινόμενο χιονοστιβάδας», που προέρχεται από την ενοποίηση της ΕΕ και την ταυτόχρονη πολύ έντονη ανταγωνιστική πίεση που το άνοιγμα των συνόρων τελικά επέφερε.

Μια σειρά παρατηρήσεων που αναλύονται στο πρώτο μέρος της μελέτης συνθέτουν περισσότερο την εικόνα ότι το κράτος ασκεί μια σειρά από πειραματικές πολιτικές, χωρίς μακροπρόθεσμο σχεδιασμό, με πιλοτικά σε πολλές περιπτώσεις προγράμματα, που όμως δεν θα συνεχιστούν σε ύστερο στάδιο και άρα θα πρέπει τα χρήματα να απορροφηθούν άμεσα.

Το μεγαλύτερο τμήμα της χρηματοδότησης από τα διαρθρωτικά ταμεία της ΕΕ κατευθύνθηκε στη δημιουργία νέων υποδομών σε όλους τους τομείς. Στους τομείς της ενέργειας και του φυσικού αερίου φαίνεται ότι οι στόχοι που είχαν τεθεί επιτεύχθηκαν στο μεγαλύτερο μέρος τους, και αυτό συνέβη για δύο λόγους. Πρώτον, οι επεμβάσεις και τα έργα στους τομείς της ενέργειας είχαν προγραμματιστεί βάσει ενός, ή περισσοτέρων, στρατηγικών μακροχρόνιων σχεδίων που είχαν «πίσω» τους ισχυρούς θεσμούς (ΔΕΗ, ΔΕΠΑ), οι οποίοι είχαν υψηλή ικανότητα υλοποίησης των έργων. Δεύτερον, τα έργα που έγιναν ήταν στρατηγικής σημασίας υποδομές που, σχεδόν στο σύνολό τους, είχαν ωριμάσει αρκετά και ήταν αναγκαία να γίνουν, ιδιαίτερα αυτό της εισαγωγής και διάθεσης φυσικού αερίου.

Στρατηγικό σχέδιο και άμεσες ανάγκες υπήρξαν και στον τομέα των τηλεπικοινωνιών και τα αντίστοιχα επιχειρησιακά προγράμματα βοήθησαν σημαντικά στην ανάπτυξη του τηλεπικοινωνιακού δικτύου της χώρας και την αναβάθμιση του ΟΤΕ.

Επιτυχία επίσης είχαν και οι παρεμβάσεις στον τομέα του πολιτισμού, όπου διατέθηκαν συνολικά περίπου 700 εκ ευρώ. Και εδώ τα μεγαλύτερα έργα επικεντρώθηκαν στην κατασκευή ή αναβάθμιση υποδομών (μουσεία, χώροι τεχνών) που είχαν μεγάλο βαθμό ωρίμανσης, αν και παρατηρήθηκε μια υπερσυγκέντρωση έργων στα αστικά κέντρα της Αθήνας και Θεσσαλονίκης (περίπου 70% των συνολικών πόρων).

Τα επιχειρησιακά προγράμματα της Υγείας-Πρόνοιας στη δεύτερη και την τρίτη χρηματοδοτική περίοδο χρηματοδοτήθηκαν από την Κοινότητα με περίπου 620 εκ ευρώ. Οι καθυστερήσεις, οι αποκλίσεις από τον προγραμματισμό και οι υπερβάσεις

κόστους ήσαν μεγάλες, προδίδοντας μια εμφανή έλλειψη ετοιμότητας. Βέβαια, έγιναν πολλά έργα που αναβάθμισαν κυρίως τα περιφερειακά νοσοκομεία και αύξησαν τη νοσοκομειακή δυναμικότητα, χωρίς όμως τις περισσότερες φορές να καλύπτονται όλοι οι ποσοτικοί στόχοι. Ακόμη, δημιουργήθηκαν βασικές δομές και υποδομές για την υγεία, όπως η σύσταση και λειτουργία του ΕΚΑΒ, των ΚΕΚΥΚΑΜΕΑ και οι δομές από-ασυλοποίησης. Τέλος, ένα μεγάλο ζήτημα που δεν προβλέφθηκε από τον προγραμματισμό και δημιουργεί σήμερα πολλά προβλήματα, όχι μόνο στον τομέα της υγείας-πρόνοιας αλλά και σε άλλους τομείς (ανθρώπινοι πόροι, πρόγραμμα Βοήθεια στο Σπίτι), είναι τα υψηλά κόστη συντήρησης και λειτουργίας πολλών υποδομών και δομών.

Ο τομέας των μεταφορών, και κυρίως των οδικών μεταφορών και των σιδηροδρόμων, έχει απορροφήσει τα περισσότερα κονδύλια από κάθε άλλο τομέα στην Ελλάδα. Οι μεταφορές αποτέλεσαν την πρώτη προτεραιότητα της ελληνικής πολιτείας και της ΕΕ από τη δεκαετία του 1980 μέχρι σήμερα. Συνολικά, διατέθηκαν περίπου 17,9 δισ. ευρώ (σε τιμές 2010) στις μεταφορές (οδικές-θαλάσσιες-αεροπορικές-μετρό-σιδηρόδρομοι-αστικές συγκοινωνίες), που αντιστοιχεί στο 60% των κοινοτικών κονδυλίων που δόθηκαν στις βασικές υποδομές (περίπου 29,4 δισ. ευρώ). Στις αστικές συγκοινωνίες, η έλευση του μετρό στην Αθήνα το 2000 αύξησε τον αριθμό των επιβατών που χρησιμοποιούν τις αστικές συγκοινωνίες.

Οι κοινοτικές ενισχύσεις στον τομέα της προστασίας του περιβάλλοντος παρουσιάζουν διαχρονικά ανοδική πορεία. Από τα 6,3 δισ. ευρώ (κοινοτική συνδρομή, τιμές 2010) που διατέθηκαν στα τομεακά προγράμματα (και από το Ταμείο Συνοχής) για το περιβάλλον, το Α΄ ΚΠΣ απορρόφησε μόλις 163,1 εκ. ευρώ, στο Β΄ ΚΠΣ οι κοινοτικοί πόροι έφθασαν τα 2.397 εκ. ευρώ, ενώ στο Γ΄ ΚΠΣ οι κοινοτικές χρηματοδοτήσεις έφθασαν στα 2019,3 εκ. ευρώ. Ενδεικτικά, μπορούμε να αναφέρουμε ότι σχεδόν σε κάθε πόλη της Ελλάδας χρηματοδοτήθηκαν έργα περιβαλλοντικής προστασίας, όπως βελτιώσεις στις υποδομές αστικών και τουριστικών περιοχών, έργα ύδρευσης/αποχέτευσης και διάθεσης/διαχείρισης αποβλήτων, έργα προστασίας του φυσικού και ανθρωπογενούς περιβάλλοντος, καθώς και αναπλάσεις αστικών κέντρων και αγροτικών περιοχών, ενώ ενισχύθηκαν σημαντικά οι φορείς διαχείρισης των προστατευόμενων περιοχών. Μεγάλα έργα στον τομέα του περιβάλλοντος υπήρξαν τα έργα για την αντιμετώπιση της λειψυδρίας της Αττικής, η αποκατάσταση της λίμνης Κάρλας, καθώς και η έναρξη του Εθνικού Κτηματολογίου, έργο που αποδείχθηκε ένα από τα πιο χρονοβόρα έργα, αφού άρχισε το 1996 και μέχρι σήμερα δεν έχει ολοκληρωθεί, ενώ έχει κοστίσει ήδη το διπλάσιο ποσό από αυτό που είχε προγραμματιστεί.

1.4.3 Οι χρηματοδοτήσεις στον τομέα των ανθρώπινων πόρων στην Ελλάδα

Πρώτο συμπέρασμα αποτελεί το γεγονός ότι, βλέποντας την εξέλιξη των χρηματοδοτήσεων από το 1989 ως το 2010, παρατηρούμε μια αυξανόμενη τάση για προγράμματα που στοχεύουν στην κοινωνική αλληλεγγύη. Τα προγράμματα αυτά ξεκινούν δειλά την εμφάνισή τους στο Β΄ ΚΠΣ και επεκτείνονται στο σύνολό τους μέχρι και το ΕΣΠΑ, ενώ η χρηματοδότησή τους αυξάνεται μέσα στα χρόνια. Με δεδομένη την απουσία ενός εθνικού πλαισίου για την κοινωνική αλληλεγγύη και για την ισότητα στις ευκαιρίες, οι ευρωπαϊκές πολιτικές «άνοιξαν» το διάλογο στην ελληνική κοινωνία για την αναγνώριση των δικαιωμάτων των ευπαθών κοινωνικών ομάδων και αποτέλεσαν την αιχμή του δόρατος για μια πρώτη δημιουργία πολιτικών. Ενδεικτικά αναφέρονται: η πολιτική αποασυλοποίησης των ψυχικά ασθενών στο Β΄ και Γ΄ ΚΠΣ και στο ΕΣΠΑ δεν θα υπήρχε κατά πάσα πιθανότητα, αν δεν υπήρχε το ΕΚΤ, διότι για την ελληνική κοινωνία δεν αποτελούσε προτεραιότητα, όπως απεδείχθη και από τις δυσκολίες και αντιστάσεις που αντιμετώπισε η πολιτική αυτή κατά την υλοποίησή της.

Η δημιουργία, με χρηματοδότηση του ΕΚΤ, ενός μεγάλου αριθμού βρεφονηπιακών και παιδικών σταθμών πραγματοποιήθηκε με την προτροπή της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, στα πλαίσια πολιτικών προτεραιοτήτων, όπως αυτής της συμφιλίωσης οικογενειακού και εργασιακού βίου. Το Κέντρο Έρευνας Θεμάτων Ισότητας (ΚΕΘΙ), καθώς και τα προγράμματα που εδώ και μια 15ετία υλοποιεί η Γενική Γραμματεία Ισότητας, δεν θα είχαν τη σημαντική ποιοτική και ποσοτική διάσταση που απέκτησαν, αν δεν είχε υπάρξει η έντονη επιρροή από την αντίστοιχη πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Προγράμματα όπως η Κοινωνική Πρωτοβουλία EQUAL συνέβαλαν καθοριστικά στην ορατή/αισθητή και σημαντική συμμετοχή των ΜΚΟ και της κοινωνικής οικονομίας στην κοινωνική και οικονομική ζωή της Ελλάδας. Στο ΕΣΠΑ, ο τομέας της κοινωνικής οικονομίας καλύπτει σημαντικό τμήμα των προσπαθειών δημιουργίας νέων θέσεων εργασίας στην ελληνική οικονομία. Παρόλα αυτά, η Ελλάδα βρίσκεται πολύ πίσω σε πολιτικές ένταξης και σε πολιτικές που διασφαλίζουν ίσες ευκαιρίες σε ευπαθείς κοινωνικές ομάδες του πληθυσμού.

Στο σημείο αυτό, θα πρέπει να επισημανθεί ένα μείζον πρόβλημα που παρουσιάζεται με τη μη πρόβλεψη βιωσιμότητας στα ανωτέρω προγράμματα. Το πρόβλημα αυτό συνδέεται κυρίως με την αδυναμία συνέχισης των προγραμμάτων αυτών, λόγω μη επαρκούς πρόβλεψης για τη χρηματοδότηση του κόστους λειτουργίας τους, το οποίο σε πολύ μεγάλο ποσοστό είναι κόστος μισθοδοσίας του απασχολούμενου στα προγράμματα προσωπικού.

Δεύτερο συμπέρασμα είναι η διαφαινόμενη έλλειψη μιας συμπαγούς εθνικής πολιτικής για την απασχόληση, την κατάρτιση και το εκπαιδευτικό σύστημα. Αυτό συνεπάγεται την απουσία ιεράρχησης των προτεραιοτήτων σε εθνικό επίπεδο, αφού τελικά η ιεράρχηση γινόταν από την εκάστοτε ευρωπαϊκή πολιτική και τη θέση της

Ευρωπαϊκής Επιτροπής επί αυτών. Σε κάθε ΚΠΣ, το όραμα και η στρατηγική για τις πολιτικές απασχόλησης και κατάρτισης έμπαιναν από την Επιτροπή, χωρίς η Ελληνική Πολιτεία να προσπαθεί να προσαρμόσει, επίκαιρα κάθε φορά, τις επιταγές της Επιτροπής στα εγχώρια δεδομένα. Έτσι, πολλές από τις δράσεις και τους άξονες δεν ανταποκρινόταν στις ανάγκες της αγοράς εργασίας και δεν προωθούσαν ενεργητικές πολιτικές που, εν δυνάμει, θα μπορούσαν να δώσουν πραγματική διέξοδο σε καίρια προβλήματα.

Η τρίτη παρατήρηση έχει να κάνει με την απουσία ενός ολοκληρωμένου συστήματος συλλογής στατιστικών στοιχείων και δεδομένων με τα αποτελέσματα των δράσεων σε εκπαίδευση, κατάρτιση και απασχόληση αλλά και τη διασύνδεσή τους με την αγορά εργασίας. Επακόλουθο της απουσίας εθνικού σχεδίου και οράματος είναι επίσης η ανάλωση των κοινοτικών πόρων και προγραμμάτων στη σύσταση βασικών δομών και κατασκευή υποδομών. Ενώ δράσεις που εισήγαγαν καινοτόμες πρακτικές και οι οποίες στόχευαν στην ποιοτική αναβάθμιση του τομέα των ανθρωπίνων πόρων, οι οποίες θα μπορούσαν να αλλάξουν την ελληνική κουλτούρα όσον αφορά πχ το πού πραγματικά στοχεύει η συνεχιζόμενη κατάρτιση, δεν είχαν σχεδόν ποτέ την ανάλογη απορρόφηση. Παρόλη την απουσία εθνικής στρατηγικής και οράματος για την ανάπτυξη των ανθρωπίνων πόρων στην Ελλάδα, έγιναν μεγάλα βήματα και δημιουργήθηκαν θεσμοί που ίσως να μην είχαν υπάρξει χωρίς την κοινοτική προτροπή και βοήθεια.

Μέχρι σήμερα, ουσιαστικά δεν υπήρξε στόχευση των χρηματοδοτήσεων του ΕΚΤ σε επιμέρους τομείς ή κλάδους της οικονομίας. Το ότι δεν υπήρξε στόχευση, δεν σημαίνει ότι όλοι οι τομείς της οικονομίας της χώρας επωφελήθηκαν εξίσου. Μέχρι σήμερα, δεν έχει πραγματοποιηθεί κάποια ολοκληρωμένη μελέτη αποτίμησης των χρηματοδοτήσεων του ΕΚΤ ανά τομέα της ελληνικής οικονομίας. Εντούτοις, από τις εκθέσεις των συμβούλων διαχείρισης και αξιολόγησης προκύπτουν ορισμένα σχετικά συμπεράσματα: Ο Τομέας Πληροφορικής είναι ίσως ο πιο ευνοημένος τομέας από όλους. Ο τομέας της ναυτιλίας είναι τομέας συγκριτικού πλεονεκτήματος για την Ελλάδα και είναι θεμιτό και θετικό που ο τομέας αυτός σε όλα τα ΚΠΣ και ΕΣΠΑ απέσπασε χρηματοδοτήσεις σημαντικού προϋπολογισμού, οι οποίες βάσει αξιολογήσεων που έγιναν, σε μεγάλο βαθμό είχαν θετικά αποτελέσματα. Στον τομέα της Αγροτικής Ανάπτυξης δαπανήθηκαν σχετικά σημαντικά ποσά του ΕΚΤ, από τις σχετικές αξιολογήσεις όμως προκύπτει ότι η αποτελεσματικότητα των προγραμμάτων αυτών ήταν χαμηλή. Ο τομέας του τουρισμού απορρόφησε σχετικά σημαντικά κονδύλια από το ΕΚΤ, όχι όμως όσα θα μπορούσαν να δικαιολογηθούν λόγω του μεγέθους του (ιδιαίτερα θετικά έχουν αξιολογηθεί τα προγράμματα κατάρτισης του κρατικού Οργανισμού Τουριστικής Εκπαίδευσης). Ο τομέας της Κοινωνικής Οικονομίας είναι ιδιαίτερα ευνοημένος. Στον τομέα της Κοινωνικής Αλληλεγγύης, μια σειρά προγραμμάτων στόχευαν στην καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού και μέσα από αυτά δόθηκε σημαντική ώθηση σε επιμέρους τομείς δραστηριότητας, όπως τα προγράμματα «Βοήθεια στο σπίτι», ενσωμάτωση των τσιγγάνων, εταιρική κοινωνική ευθύνη, ενσωμάτωση προσφύγων και μεταναστών κλπ.

Στους τομείς της εκπαίδευσης και κατάρτισης, όπως προαναφέρθηκε, δημιουργήθηκαν σημαντικές υποδομές και συστάθηκαν δομές που κάλυψαν πάγιες ανάγκες του συστήματος. Ενδεικτικά, αναφέρουμε τη σύσταση του ΕΚΕΠΙΣ και τη δημιουργία των ΚΕΚ, καθώς και την κατασκευή και στελέχωση πολλών βρεφονηπιακών σταθμών, νηπιαγωγείων και ολοήμερων σχολείων, την πρόσθετη διδακτική στήριξη, την αναβάθμιση του περιεχόμενου των σπουδών, εργαστηρίων και σχολικών κτιρίων και βιβλιοθηκών, την εισαγωγή του διαδικτύου σε σχολεία και πανεπιστήμια, τη δημιουργία δεκάδων μεταπτυχιακών προγραμμάτων και υποτροφιών και, τέλος, τη δημιουργία του Ελληνικού Ανοικτού Πανεπιστημίου. Συνολικά, την περίοδο 1989-2006 (τρία πρώτα ΚΠΣ), καταρτίστηκαν 1.600.000 άτομα, εκ των οποίων οι 450.000 ήταν άνεργοι. Παρ' όλα αυτά, η επίτευξη των ποιοτικών στόχων στους τομείς της εκπαίδευσης και κατάρτισης παραμένει ένα μεγάλο πρόβλημα, ίσως γιατί η πρώτη «προτεραιότητα» στην πλειονότητα των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων υπήρξε η απορρόφηση των διαθέσιμων πόρων του ΕΚΤ, που είχε ως αποτέλεσμα την υλοποίηση, σε ένα μεγάλο βαθμό, κυρίως δράσεων «ρουτίνας» και όχι την εισαγωγή καινοτόμων δράσεων που θα μπορούσαν να αλλάξουν την ποιοτική πλευρά του εγχώριου εκπαιδευτικού συστήματος.

Ακόμη, οι ποιοτικοί στόχοι των προγραμμάτων που αφορούσαν στην απασχόληση δεν φαίνεται να είχαν κάποια θετική επίδραση στην ελληνική περίπτωση, αφού ο στόχος για ίσες ευκαιρίες στην αγορά εργασίας μεταξύ ανδρών και γυναικών δεν επιτεύχθηκε. Ένας άλλος στόχος που δεν καλύφθηκε επαρκώς ήταν η ανάπτυξη επιχειρηματικού πνεύματος, ιδιαίτερα στους νέους ανθρώπους.

Οι ευρωπαϊκές πολιτικές επέδρασαν καταλυτικά στη δημιουργία πολιτικών για τους ανθρώπινους πόρους στην Ελλάδα, με δεδομένη πολλές φορές την απουσία μιας συμπαγούς εγχώριας πολιτικής. Αυτό φαίνεται καθαρά, αφού η επίδραση των ευρωπαϊκών προτεραιοτήτων και πολιτικών ήταν και είναι καθοριστική. Ενδεικτικά, αναφέρεται η επιδότηση νέων ελεύθερων επαγγελματιών από τον ΟΑΕΔ, η προώθηση της ισότητας των φύλων σε όλες τις πολιτικές απασχόλησης (και όχι μόνο), η προώθηση της απασχολησιμότητας των ανέργων (πχ προγράμματα Stage), η προώθηση της επιχειρηματικότητας, ειδικότερα στους νέους (πχ προγράμματα ΕΟΜΜΕΧ για τη νεανική επιχειρηματικότητα), η σύνδεση της κατάρτισης με την απασχόληση (πχ μεταγενέστερα προγράμματα κατάρτισης ανέργων σε ΚΕΚ) κ.ά.

Συμπερασματικά, θα λέγαμε ότι οι παρεμβάσεις στον τομέα της απασχόλησης δεν είχαν τα αναμενόμενα αποτελέσματα σε ποσοτικό και ποιοτικό επίπεδο. Οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης, που άλλα κράτη (Σκανδιναβικά, Γερμανία) εφάρμοσαν με επιτυχία, στην Ελλάδα αποδείχθηκε ότι δεν λειτούργησαν ευεργετικά στην κατεύθυνση μείωσης της ανεργίας, καθότι από τα πρώτα βήματα εφαρμογής τους εντάχθηκαν σε ένα πλαίσιο ενίσχυσης της προσφοράς εργασίας και κοινωνικής διαχείρισης της ανεργίας, λειτουργώντας ως υποκατάστατο στις πολιτικές προστασίας των ανέργων, με συνέπεια να εμφανιστούν διαστρεβλώσεις στην εφαρμογή τους, οι οποίες πολλές φορές μπορούν να συνδεθούν με τον ελλιπή χαρακτήρα της κοινωνικής προστασίας

στην Ελλάδα. Έτσι τα επιδόματα ανεργίας αντικαταστάθηκαν απλά με τα επιδόματα που συνοδεύουν τις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης και έγινε μαζική και αποσπασματική εφαρμογή των παρεμβάσεων, ενώ ίσως θα έπρεπε να είναι περισσότερο στοχευμένες σε ειδικές πληθυσμιακές και κοινωνικές ομάδες.

1.4.4 Περιφερειακή διάσταση της πολιτικής της Συνοχής

Η Περιφερειακή Ανάπτυξη των 13 περιφερειών συμμετέχει κατά 41% αρχικά και 50% τελικά στους συνολικούς πόρους του Α΄ ΚΠΣ. Παρότι η περιφερειακή ανάπτυξη επηρεάζεται από το σύνολο των προγραμμάτων και όχι μόνο από αυτά που έχουν συγκεκριμένο γεωγραφικό προσδιορισμό, δεν μπορεί να μην αναγνωριστεί ότι ο στόχος αυτός κατείχε κεντρική θέση στην στρατηγική του Α΄ ΚΠΣ. Όμως, το γεγονός ότι την περίοδο αυτή παρατηρούνται σοβαρά κενά τόσο όσον αφορά στην ολοκλήρωση και εξειδίκευση του θεσμικού πλαισίου της περιφερειακής αποκέντρωσης, όσο και απουσία αποκεντρωμένων δομών διαχείρισης των πόρων, τα περιφερειακά προγράμματα αφορούσαν κυρίως τοπικής εμβέλειας μικρά έργα, τα οποία είχαν κεντρική διαχείριση από τα εκάστοτε αρμόδια Υπουργεία. Η πολιτική αυτή διευκόλυνε ώστε να επιτευχθούν υψηλότεροι ρυθμοί απορρόφησης, είναι όμως ερώτημα κατά πόσο συνέβαλε στην τοπική ανάπτυξη.

Κατά το Β΄ ΚΠΣ, η πρώτη και σημαντικότερη διαπίστωση είναι ότι ο περιφερειακός άξονας έχει υποχωρήσει αισθητά σε σχέση με το Α΄ ΚΠΣ, από το 41% στο 25% του συνόλου των διατιθέμενων πόρων. Επαναλαμβάνεται ως βασική προτεραιότητα ο άξονας των βασικών υποδομών. Παρατηρούνται μετατοπίσεις των πόρων σε σχέση με τον αρχικό σχεδιασμό, γεγονός που αποκαλύπτει την εγγενή αδυναμία σωστού προγραμματισμού και αποτελεσματικής διαχείρισης και αξιοποίησης των διατιθέμενων πόρων, όμως η ένταση του φαινομένου διαχρονικά μειώνεται.

Στο Γ΄ ΚΠΣ 2000-2006, το οποίο έχει επταετή διάρκεια, το ευρωπαϊκό κανονιστικό πλαίσιο γίνεται ακόμη πιο δεσμευτικό. Οι νέοι κανονισμοί των διαρθρωτικών Ταμείων διαμορφώνουν ένα πλαίσιο εταιρικής σχέσης μεταξύ Ελλάδας και Επιτροπής, τα σημαντικότερα σημεία του οποίου είναι η αποστασιοποίηση της ΕΕ (σε αντίθεση με ότι συνέβη στο Α΄ και Β΄ ΚΠΣ) από τις διαδικασίες προγραμματισμού και επιλογής έργων, η ενίσχυση του ελεγκτικού της ρόλου και δυνατότητα επιβολής αυστηρών ποινών, η μεταφορά της ευθύνης στο κράτος μέλος και η υποχρέωσή του να τηρεί συγκεκριμένες διακριτές διαχειριστικές και ελεγκτικές διαδικασίες με θεσμοθετημένες ευθύνες των αρμοδίων αρχών. Η αποκεντρωμένη διαχείριση γίνεται πιο επιτακτική και εισάγεται νέο πλαίσιο για τη διαχείριση, εφαρμογή και έλεγχο του ΚΠΣ (Ν.2860/2000). Στο Γ΄ ΚΠΣ, ο άξονας προτεραιότητας «περιφερειακή ανάπτυξη» δείχνει να σταθεροποιείται γύρω στο 25%. Συνοπτικά, παρότι υπάρχουν ορισμένα νεωτερικά στοιχεία, η κατάσταση ως προς τους βασικούς άξονες δείχνει να είναι πλέον παγιωμένη. Οι

μεταφορές, δηλαδή οι βασικές υποδομές, εξακολουθούν να αποτελούν σταθερά την πρώτη προτεραιότητα και στο Γ' ΚΠΣ.

Κατά την προγραμματική περίοδο 2007-2013, μεταβάλλεται εκ νέου το πλαίσιο της περιφερειακής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης και επανακαθορίζονται οι προτεραιότητες για την περιφερειακή ανάπτυξη της χώρας. Τα περιφερειακά προγράμματα κατέχουν το 38,2% των διατιθέμενων πόρων. Επιπλέον, αρχίζει η περιφερειακή πολιτική να περιλαμβάνει προγράμματα που αφορούν σε αστικές, ορεινές, νησιωτικές και αγροτικές περιοχές.

Από την ανάλυση της περιφερειακής κατανομής των δημοσίων επενδύσεων κατά το Β' ΚΠΣ προκύπτει ότι υπάρχει μεγάλη συσχέτιση της κατανομής των δημοσίων επενδύσεων με την κατανομή των πόρων των συγχρηματοδοτούμενων έργων. Ο Νομός Αττικής λαμβάνει το 28,39% των πόρων του Β' ΚΠΣ και το 31,4% των πόρων των δημοσίων επενδύσεων, ενώ παράγει το 37,4% του ΑΕΠ της χώρας. Στις κατά κεφαλήν δαπάνες η Αττική βρίσκεται για μεν το Β' ΚΠΣ στο 80% του εθνικού μέσου όρου, για δε τις δημόσιες επενδύσεις στο 89%. Από τα στατιστικά στοιχεία προκύπτει ότι οι πόροι του Β' ΚΠΣ είχαν μια ελαφρά αλλά όχι στατιστικά σημαντική αναδιανεμητική κατανομή. Υπάρχει ένας μεγάλος αριθμός νομών που, ενώ έχουν επίπεδο ανάπτυξης κάτω από τον μέσο όρο, λαμβάνουν επίσης πόρους από το Β' ΚΠΣ κάτω από το μέσο όρο της χώρας. Πρώτη περιφέρεια ως προς τις κατά κεφαλήν δαπάνες του Β' ΚΠΣ είναι η Δυτική Μακεδονία και τελευταία η Πελοπόννησος. Αντίστοιχα, πρώτη περιφέρεια ως προς τις κατά κεφαλήν δαπάνες για το σύνολο των δημοσίων επενδύσεων είναι η Ήπειρος, ενώ τελευταία η Πελοπόννησος.

Ως προς την περίοδο 2000-2006, την περίοδο του Γ' ΚΠΣ, η οποία συμπίπτει με την ένταξη και λειτουργία της ελληνικής οικονομίας στη ζώνη του ευρώ, το ερώτημα που εξετάζεται είναι κατά πόσο οι δημόσιες επενδύσεις της χώρας συνέβαλαν στην ενίσχυση των περιφερειών για να γίνουν πιο ανταγωνιστικές στο περιβάλλον του ευρώ. Όπως προκύπτει στατιστικά, η κατανομή του Γ' ΚΠΣ έγινε κατά 25,10% στην περιφέρεια Αττικής και κατά το υπόλοιπο 74,9% στις άλλες περιφέρειες της χώρας, ενώ η κατανομή των δημοσίων επενδύσεων κατά 33,5% στην Αττική και το υπόλοιπο στις άλλες περιφέρειες της χώρας. Η κατανομή των δαπανών του Γ' ΚΠΣ, όπως προκύπτει από την ανάλυση των δεδομένων, δεν ήταν αναδιανεμητική. Πρώτη περιφέρεια στις κατά κεφαλήν δαπάνες του Γ' ΚΠΣ έρχεται το Βόρειο Αιγαίο και τελευταία η Κεντρική Μακεδονία. Αντίστοιχα, πρώτη περιφέρεια στην κατανομή των δημοσίων επενδύσεων έρχεται η Δυτική Μακεδονία, ενώ τελευταία η Θεσσαλία.

Το συμπέρασμα είναι ότι η σχετική θέση πολλών νομών παραμένει διαχρονικά σταθερή σε χαμηλό επίπεδο. Υπάρχουν, ωστόσο, περιφέρειες που έχουν σταθερή υποβάθμιση και περιφέρειες που έχουν σταθερή βελτίωση της σχετικής τους θέσης. Όμως, δεν υπάρχει μια γενική τάση που θα χαρακτήριζε την κατεύθυνση της ανάπτυξης για το σύνολο των περιφερειών της χώρας.

Ειδικότερα, η Δυτική Ελλάδα εμφανίζεται ως η λιγότερο αναπτυγμένη ανάμεσα στις περιφέρειες της χώρας. Αυτό δε παρά το επαρκές για τα ελληνικά δεδομένα πληθυσμιακό μέγεθος, την ευρεία διασπορά της παραγωγικής της βάσης, ενώ αποτελεί και μια από τις πύλες επικοινωνίας της χώρας με την υπόλοιπη Ευρώπη. Μια άλλη ομάδα περιφερειών που βρίσκονται σταθερά σε χαμηλό επίπεδο κατάταξης είναι οι εξής: Θεσσαλία, Β. Αιγαίο, Ήπειρος, Πελοπόννησος, Δυτ. Μακεδονία και Αν. Μακεδονία και Θράκη. Οι περιφέρειες αυτές φαίνεται να έχουν μια κοινή και σταθερή πορεία με την εξαίρεση της περιφέρειας Βορείου Αιγαίου, η οποία τα τελευταία χρόνια δείχνει μια δυναμική πορεία ανάπτυξης και σύγκλισης με το μέσο όρο της χώρας. Η Στερεά Ελλάδα και η Κεντρική Μακεδονία φαίνεται ότι αποτελούν μια άλλη ομάδα περιφερειών με παρεμφερές επίπεδο ανάπτυξης. Η διαχρονική τους πορεία όμως είναι διαφορετική. Η Κεντρική Μακεδονία βελτιώνει τη θέση της τη δεκαετία του '90 έναντι της δεκαετίας του '80, χάνει όμως το δυναμισμό της μετά το 2000. Αντίθετα, η περιφέρεια Κεντρικής Ελλάδος παρουσιάζει σταθερή καθοδική πορεία, έτσι που από το 140 του ευρωπαϊκού μέσου όρου το 1980 να βρεθεί στο 70 το 2007. Η πορεία αυτή είναι αποτέλεσμα της αποδυνάμωσης της παραγωγικής της βάσης, που ερμηνεύεται από την αποβιομηχάνιση και την απίσχναση της βιομηχανικής παραγωγής. Τα Ιόνια Νησιά και η Κρήτη αποτελούν μια άλλη ομάδα περιφερειών με παρεμφερές επίπεδο ανάπτυξης. Οι δύο αυτές νησιωτικές περιφέρειες εμφανίζουν διαχρονικά και δυναμική τάση ανάπτυξης και σύγκλισης με τον ευρωπαϊκό μέσο όρο. Τέλος, μια άλλη κατηγορία αποτελούν οι περιφέρειες Νοτίου Αιγαίου και Αττικής, με επίπεδο ανάπτυξης πάνω από τον ευρωπαϊκό και εθνικό μέσο όρο. Ειδικότερα, η Αττική παίρνει το προβάδισμα στον αναπτυξιακό χάρτη της χώρας με επίπεδο ανάπτυξης που βρίσκεται πολύ πάνω από τον μέσο όρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και πολύ πάνω από το μέσο όρο της χώρας. Ο δυναμισμός της Αττικής είναι περισσότερο εμφανής μετά το 2000, κάτι που δείχνει ότι στο νέο περιβάλλον του ευρώ, η Αττική, λόγω του κρίσιμου μεγέθους και της δομής της οικονομίας της, είναι σε θέση να αξιοποιεί τις δυνατότητες ανάπτυξης στη ζώνη του ευρώ, με αποτέλεσμα να παίρνει το προβάδισμα στον αναπτυξιακό χάρτη της χώρας. Το Νότιο Αιγαίο που εμφανίζει δυναμική και σταθερή πορεία ανάπτυξης κατατάσσεται στη δεύτερη θέση στον αναπτυξιακό χάρτη της χώρας, όμως η ανάπτυξη αυτή είναι συνδεδεμένη με τον τουρισμό.

Ένα ερώτημα που θα άξιζε να διερευνηθεί είναι κατά πόσο οι κοινοτικοί πόροι συνέβαλαν στην ανάπτυξη των περιφερειών της χώρας. Όλες οι εμπειρικές μελέτες δείχνουν να συμφωνούν στη διαπίστωση ότι οι διαρθρωτικοί πόροι της Ευρωπαϊκής Ένωσης και οι δημόσιες επενδύσεις της χώρας είχαν θετική επίδραση στην ανάπτυξη των περιφερειών της χώρας. Όμως, τα οφέλη αυτά δεν κατανέμονται με τον ίδιο τρόπο ανάμεσα στις διάφορες περιφέρειες, με αποτέλεσμα να μην μπορεί να διαπιστωθεί αν η ανάπτυξη των περιφερειών οδήγησε και στη μείωση της αναπτυξιακής ψαλίδας ανάμεσα στις περισσότερο και στις λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες της χώρας. Τα συμπεράσματα επίσης φαίνεται να επηρεάζονται από τη γεωγραφική κλίμακα της ανάπτυξης. Οι περιφερειακές ανισότητες είναι μεγαλύτερες όσο μεγαλώνει η γεωγραφική κλίμακα ανάλυσης, δηλαδή οι περιφερειακές ανισότητες είναι

μεγαλύτερες σε επίπεδο NUTS III απ' ό,τι σε επίπεδο NUTS II. Η συμβολή των δημοσίων επενδύσεων στην ανάπτυξη των νομών της χώρας έχει αποτελέσει αντικείμενο μελέτης, τα αποτελέσματα της οποίας τεκμηριώνουν τη θετική συμβολή των δημοσίων επενδύσεων στην ανάπτυξη των νομών της χώρας, αλλά δεν τεκμηριώνεται η σύγκλιση του επιπέδου ανάπτυξης των νομών.

2. Ο ΚΟΙΝΟΤΙΚΟΣ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΚΑΙ Η ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ ΤΩΝ ΚΡΑΤΩΝ ΜΕΛΩΝ ΣΕ ΑΥΤΟΝ

2.1 Ο προϋπολογισμός της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Οι λειτουργίες του και ο ρόλος του στην ευρωπαϊκή ενοποιητική διαδικασία

2.1.1 - Όχι ένας τυπικός προϋπολογισμός

Ο προϋπολογισμός της Ευρωπαϊκής Ένωσης διαφέρει ριζικά από οποιονδήποτε προϋπολογισμό κράτους, ομοσπονδιακού ή μη, ως προς το ύψος του, την πηγή των εσόδων του, τη δομή των δαπανών του, τις οικονομικές λειτουργίες που καλείται να υπηρετήσει, αλλά και ως προς τα θεσμικά όργανα που τον αποφασίζουν, τη διαδικασία με την οποία καταρτίζεται και τους κανόνες που τον διέπουν. Συγκεκριμένα:

Το συνολικό του ύψος είναι κάτω του 1% του αθροίσματος του Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος των κρατών μελών της ΕΕ, ενώ πχ στη Γερμανία το σύνολο των δαπανών της γενικής κυβέρνησης αντιπροσωπεύει περίπου 45% του ΑΕΠ της, στη Μεγάλη Βρετανία αντίστοιχα, στη Γαλλία και σε κάποιες σκανδιναβικές χώρες περισσότερο από 50%, ενώ στις ΗΠΑ περίπου 36% [OECD (2009)].

Τα έσοδα του δεν προέρχονται από φορολογία, αλλά (κατά το μεγαλύτερο μέρος) από απευθείας εισφορές των κρατών μελών.

Οι δαπάνες του δεν κατευθύνονται στους τομείς όπου κατευθύνονται οι δαπάνες ενός κλασσικού κρατικού προϋπολογισμού (παιδεία, υγεία, πρόνοια, υποδομές), αλλά (κατά κάτι λιγότερο του 50%) στον αγροτικό τομέα και (κατά κάτι περισσότερο του ενός τρίτου) σε απευθείας ενίσχυση κρατών και περιφερειών με τους όρους και τους περιορισμούς της πολιτικής για την «οικονομική και κοινωνική συνοχή».

Τυπικά, την απόφαση για τον προϋπολογισμό παίρνει το Συμβούλιο Υπουργών μαζί με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στη βάση της πρότασης της Επιτροπής, στην πραγματικότητα όμως οι μείζονες αποφάσεις ως προς το ύψος και τη δομή του προϋπολογισμού παίρνονται από τα κράτη μέλη, ως αποτέλεσμα μιας καθαρά διακρατικής διαπραγμάτευσης στο υψηλότερο επίπεδο (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο).

Παρά τον αυστηρά ετήσιο χαρακτήρα του προϋπολογισμού, οι ουσιαστικές, και απόλυτα δεσμευτικές, αποφάσεις παίρνονται σε μακροχρόνια (5-ετή, ή πρόσφατα, 7-ετή) βάση.

Ο κοινοτικός προϋπολογισμός, σε αντίθεση με τους εθνικούς προϋπολογισμούς, είναι υποχρεωτικά ισοσκελισμένος σε ετήσια βάση. Δεν είναι δυνατό να χρηματοδοτείται με

οποιασδήποτε φύσης δανεισμό, πράγμα που καθιστά αδύνατη εξ ορισμού την όποια αντι-κυκλική λειτουργία του⁵.

Στην καλύτερη περίπτωση, ο προϋπολογισμός της ΕΕ είναι ανάλογος ενός διεθνούς οργανισμού, ενώ κανείς σήμερα δεν αμφισβητεί ότι η ΕΕ δεν αποτελεί απλώς έναν διεθνή οργανισμό. Σε σαφή αντιδιαστολή με διεθνείς οργανισμούς, η ΕΕ αποφασίζει αυτοτελώς για την παροχή των περισσότερων δημόσιων αγαθών. Σε κάποιες περιπτώσεις, εκείνες που συνδέονται με την ενοποίηση της αγοράς προϊόντων και υπηρεσιών και τη διακίνηση προσώπων και κεφαλαίων, η αρμοδιότητα της ΕΕ είναι συνήθως «αποκλειστική», χωρίς δηλαδή τα κράτη μέλη να έχουν λόγο επ' αυτών. Για τους περισσότερους άλλους τομείς πολιτικής, η αρμοδιότητα της ΕΕ «συντρέχει» με εκείνη των κρατών μελών και διέπεται από μια ολοένα μεταβαλλόμενη ισορροπία στα πλαίσια της πολύ-επίπεδης διακυβέρνησης. Σε κάποιους πάλι τομείς, όπως την εκπαίδευση, αλλά και την εξωτερική πολιτική, αναγνωρίζεται μόνο συμπληρωματικός ρόλος στην ΕΕ, και σε αυτούς τους τομείς, όμως, λόγω της διασύνδεσης τους με εκείνους τους τομείς όπου ο ρόλος της ΕΕ είναι απόλυτα δεκτός, η παρουσία της ΕΕ γίνεται ολοένα και πιο αισθητή.

Ενώ η συμμετοχή της ΕΕ στη χάραξη πολιτικής στους περισσότερους τομείς και σε όλα τα στάδια, από την αρχική τοποθέτηση ενός ζητήματος στην πολιτική ημερήσια διάταξη, στην υιοθέτηση των κανονιστικών ρυθμίσεων, μέχρι και στην υλοποίηση τους, είναι σημαντική και αυξανόμενη, ο προϋπολογισμός της δεν ανταποκρίνεται σε αυτό. Ο κοινοτικός προϋπολογισμός δεν οδηγείται από την πολιτική και τις ανάγκες της, αλλά από σχεδόν αποκλειστικά διακρατικές θεωρήσεις.

2.1.2 – Οι αρχές του δημοσιονομικού φεντεραλισμού και ο κοινοτικός προϋπολογισμός

Το εύρος και το βάθος των παρεχόμενων από την ΕΕ «δημόσιων αγαθών» θα αρκούσε για την υιοθέτηση, και σε ευρωπαϊκό επίπεδο, των δεοντολογικών αρχών του «δημοσιονομικού φεντεραλισμού» (ή «ομοσπονδισμού», «fiscal federalism»)⁶.

⁵ Η αρχή αυτή του υποχρεωτικού ισοσκελισμού εσόδων και δαπανών συμπληρώνει τις βασικές αρχές που διέπουν τον κοινοτικό προϋπολογισμό, όπως αναφέρονται πχ στο Begg, I. (2004). Πρόκειται για την αρχή της ενότητας (unity), σύμφωνα με την οποία το σύνολο των εσόδων και δαπανών της ΕΕ πρέπει να περιλαμβάνεται σε ενιαίο έγγραφο, την αρχή της καθολικότητας (universality), σύμφωνα με την οποία τα έσοδα δεν μπορεί να κατανέμονται εκ των προτέρων σε συγκεκριμένη δαπάνη, την αρχή της ειδικότητας ή εξειδίκευσης (specification), σύμφωνα με την οποία κάθε προβλεπόμενη δαπάνη πρέπει να έχει συγκεκριμένο σκοπό, ώστε να αποφεύγεται η σύγχυση μεταξύ των πιστώσεων, και την αρχή της ετήσιας διάρκειας (annuality) του προϋπολογισμού.

Αφετηρία του «δημοσιονομικού φεντεραλισμού» αποτελεί η κλασική ανάλυση των λειτουργιών της δημόσιας πολιτικής, η οποία αναγνωρίζει τρεις αιτίες δημόσιας παρέμβασης: την εξασφάλιση της άριστης κατανομής των πόρων, την εξασφάλιση δηλαδή της αποδοτικότερης λειτουργίας των μηχανισμών της αγοράς με τις απαραίτητες διορθώσεις εκεί όπου η αγορά αποτυγχάνει, την εξασφάλιση μέσω της αναδιανεμητικής λειτουργίας της επιθυμητής κατανομής του εισοδήματος ή του πλούτου, και την εξασφάλιση της πλήρους απασχόλησης και της νομισματικής σταθερότητας μέσω της μακροοικονομικής σταθεροποίησης.

Για κάθε μια από αυτές τις λειτουργίες, το άριστο γεωγραφικό επίπεδο δημόσιας παρέμβασης, μεταξύ κράτους και περιφερειών ή μεταξύ κρατών/κρατιδίων και ομόσπονδης/κεντρικής κυβέρνησης, καθορίζεται με βάση τις παρακάτω αρχές:

Ως προς τις πολιτικές που συνδέονται με την **αποδοτικότερη κατανομή** των πόρων, είτε αυτές αναφέρονται στη δημιουργία, είτε στη διόρθωση της αγοράς και των αποτελεσμάτων της, η απάντηση ως προς την επιλογή του άριστου γεωγραφικού επιπέδου παρέμβασης πρέπει να αναζητηθεί κατά περίπτωση. Οδηγός, η ανταλλαγή μεταξύ αποκεντρωμένων αποφάσεων που ανταποκρίνονται καλύτερα στην ασυμμετρία προτιμήσεων και συγκεντρωτικών αποφάσεων, που ενσωματώνουν στο μέγιστο βαθμό τις εξωτερικές, διασυνοριακές επιπτώσεις και επιμερίζουν καλύτερα πολιτικές με ιδιαίτερα μεγάλες οικονομίες κλίμακας. Η ύπαρξη σημαντικών διαφορών ως προς τις προτιμήσεις των καταναλωτών στις διάφορες περιοχές οδηγεί στην αποκέντρωση των απαραίτητων πολιτικών αποφάσεων. Όταν όμως υφίστανται σοβαρές οικονομίες κλίμακας ή όταν ένα σημαντικό μέρος του οφέλους ή της ζημιάς βρίσκεται εκτός της δικαιοδοσίας του κράτους, ο στόχος της αποδοτικότερης παροχής των δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών οδηγεί στην ανάθεση της σχετικής ευθύνης στο υπερκρατικό επίπεδο.

Το επιχείρημα για την εκχώρηση αρμοδιοτήτων ως προς τη λειτουργία της **αναδιανομής** μεταξύ προσώπων στο συγκεντρωτικό, υπερκρατικό, επίπεδο συνδέεται με την ελευθερία διακίνησης προσώπων. Η συνύπαρξη μιας πραγματικά ελεύθερης και απρόσκοπτης δυνατότητας διακίνησης προσώπων από το ένα κράτος στο άλλο με

⁶ Πατέρας του «δημοσιονομικού φεντεραλισμού» θεωρείται ο William Oates [Oates,W.E. (1972)], και πχ Oates,W.E. (1999), Oates,W.E. (2005) και η σχετική βιβλιογραφία είναι μεγάλη. Το κείμενο που θεωρείται ότι αποτελεί την πρώτη ίσως πλήρη και θεμελιωμένη στήριξη της εφαρμογής της θεωρίας στην ΕΕ είναι η Έκθεση Padoa-Schioppa,T.,et.al. (1987). Έκτοτε, σε όλες ουσιαστικά τις ακαδημαϊκές αναλύσεις του κοινοτικού προϋπολογισμού γίνεται αναφορά στις αρχές του «δημοσιονομικού φεντεραλισμού», αν και κάποιοι (πχ Figueira,F. (2007) αμφισβητούν τη χρησιμότητα της αναφοράς αυτής, διότι οι αρχές του «δημοσιονομικού φεντεραλισμού» παραπέμπουν στην ύπαρξη ανώτερων (κεντρικότερων) και κατώτερων κυβερνήσεων, ενώ η ΕΕ αποτελεί ξεχωριστή πολιτική οντότητα. Η συζήτηση για έναν κοινοτικό προϋπολογισμό αντίστοιχο εκείνου μιας ομοσπονδίας ξεκίνησε ήδη από τη δεκαετία 1970, όταν η «Έκθεση MacDougall» [MacDougall,Sir D. (1977)] κατέληγε ότι η νομισματική ένωση απαιτεί προϋπολογισμό της τάξης του 5 έως 7% του ΑΕΠ!

ριζικά διαφορετικά εθνικά αναδιανεμητικά καθεστώτα θα οδηγούσε σε παράλογες καταστάσεις, όπου οι φτωχότεροι θα συγκεντρωνόταν στη χώρα με την προοδευτικότερη πολιτική και οι πλουσιότεροι αντίστροφα. Μόνο μια ενιαία πολιτική θα απέτρεπε τέτοιες καταστάσεις. Ας υπογραμμιστεί, πάντως, ότι τα παραπάνω ισχύουν υπό την προϋπόθεση της ελευθερίας διακίνησης, προϋπόθεση η οποία ισχύει πχ στις ΗΠΑ, όχι όμως και στο εσωτερικό της ΕΕ, αναφέρονται δε στην ανάγκη ενιαίας, ομοσπονδιακής πολιτικής αναδιανομής μεταξύ προσώπων και όχι στη δια-κρατική (ή δια-περιφερειακή) αναδιανομή, στη μεταφορά, δηλαδή, πόρων από ένα κράτος (ή μια περιφέρεια) σε άλλο κράτος (ή περιφέρεια). Είναι σημαντικό να τονίζεται η διάκριση μεταξύ διαπροσωπικής και διακρατικής αναδιανομής. Δεν υπάρχει κανένας a priori λόγος για να θεωρηθεί ότι μια «δίκαιη» διακρατική αναδιανομή (από τα πλουσιότερα προς τα λιγότερο πλούσια κράτη) αποτελεί αυτοδικαίως και «δίκαιη» δια-προσωπική αναδιανομή (από τους πλουσιότερους στους λιγότερο πλούσιους πολίτες). Τα επιχειρήματα για μια γεωγραφικού χαρακτήρα αναδιανομή είναι άλλα, σύνθετα, και δεν καταλήγουν πάντοτε στις ίδιες «συνταγές». Πρόκειται δηλαδή για μια κλασσική και ιδιαίτερα ενδιαφέρουσα περίπτωση «ετερογονίας των σκοπών»⁷.

Τέλος, η λειτουργία της μακροοικονομικής **σταθεροποίησης** είναι σχεδόν αυταπόδεικτο ότι θα πρέπει να ασκείται στο κεντρικότερο δυνατό επίπεδο, στο κεντρικό κράτος και όχι στις περιφέρειες, στο κέντρο της ομοσπονδίας και όχι στα κράτη που την συναποτελούν. Όπως δεν υπάρχει κράτος, στο εσωτερικό του οποίου η εθνική άμυνα να ασκείται αποκεντρωμένα, έτσι δεν υπάρχει κράτος, στο εσωτερικό του οποίου το δημόσιο αγαθό της νομισματικής σταθερότητας να ασκείται από τις περιφέρειες ή τις τοπικές κυβερνήσεις. Αν η σταθεροποίηση ασκείτο σε περιφερειακό, αντί για εθνικό επίπεδο, θα υπήρχαν πολλές εξωτερικότητες, οι επιπτώσεις δηλαδή θα υπερέβαιναν τα σύνορα της περιφέρειας, και μόνο μια κεντρική κυβέρνηση θα μπορούσε να λάβει υπόψη της το όφελος όλων των κατοίκων. Αν η άσκηση της μακροοικονομικής σταθεροποιητικής πολιτικής αφηνόταν σε περιφερειακό επίπεδο, κάθε περιφέρεια θα είχε λόγους να λειτουργήσει ως «δωρεάν επιβάτης», απέχοντας από πολιτικές για την αντιμετώπιση των (συμμετρικών ή όχι) μακροοικονομικών κραδασμών, έστω και αν όλες οι περιφέρειες από κοινού θα θεωρούσαν αυτές τις

⁷ Η ανάλυση του ζητήματος θα απαιτούσε πληρέστερη διερεύνηση. Ας αναφερθεί μόνο ότι οι σκοποί που καλείται να υπηρετήσει η πολιτική της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής είναι πολλοί, κάποτε συμπληρωματικοί, αλλά και συχνά αλληλοεξουδετερούμενοι. Διαφορετική στόχευση (ισότητα, ανάπτυξη, επανεξισορρόπηση ωφελειών/κόστους από την ενοποίηση, ειδική ή γενική αποζημίωση...), διαφορετικό γεωγραφικό πεδίο εφαρμογής (κράτη, περιφέρειες, ομάδες πολιτών...), διαφορετικό «πλαίσιο» παρεμβάσεων (από καθαρά «ομοσπονδιακού» χαρακτήρα σε τυπικά διακυβερνητικές μορφές). Είναι χαρακτηριστικό ότι η διακρατική/διαπεριφερειακή μεταφορά πόρων στο εσωτερικό της ΕΕ μέσω της πολιτικής «συνοχής» αναφέρεται και στις τρεις μεγάλες κατηγορίες οικονομικών λειτουργιών. Στη λειτουργία της αναδιανομής και της αποδοτικότερης χρήσης των πόρων προστίθεται πρόσφατα και η αντι-κυκλική, σταθεροποιητική λειτουργία. Η ex ante κατανομή των πόρων με βάση κάθε διαφορετικό στόχο είναι διαφορετική και, ως εκ τούτου, η πραγματική κατανομή καταλήγει να μην ικανοποιεί κανέναν στόχο.

πολιτικές απαραίτητες. Ακριβώς αντίστοιχα ισχύουν στην περίπτωση ομοσπονδίας, όπου η σταθεροποιητική πολιτική θα έπρεπε να ασκείται στο κεντρικό επίπεδο.

Στο εσωτερικό των κρατών μελών της ΕΕ, περιλαμβανόμενων των ομοσπονδιών όπως η Γερμανία ή η Αυστρία (και οι ΗΠΑ, η Αυστραλία και άλλες χώρες), ο κεντρικός προϋπολογισμός αποτελεί σε μεγάλο βαθμό τη δημοσιονομική έκφραση των παραπάνω αρχών. Αυτό όμως δεν συμβαίνει με τον κοινοτικό προϋπολογισμό. Η απλή εξήγηση που συχνά προβάλλεται είναι ότι «ο κοινοτικός προϋπολογισμός είναι πολύ μικρός για να μπορεί να καλύπτει τις παραπάνω αρχές». Το επιχείρημα βέβαια είναι πρόδηλα κυκλικό (ο προϋπολογισμός θα παραμείνει μικρός, επειδή ... είναι μικρός), εξίσου δε ταυτολογικές είναι ρήσεις τύπου «η ΕΕ δεν είναι ομοσπονδία», επομένως δεν μπορεί να ισχύσουν γι' αυτήν οι αρχές του φεντεραλισμού. Η ΕΕ πράγματι δεν αποτελεί ομοσπονδία, επιτελεί όμως, είτε αυτοτελώς είτε σε συνεργασία με τα κράτη μέλη, ένα πολύ μεγάλο μέρος των οικονομικών λειτουργιών, χωρίς ο προϋπολογισμός της να αντικατοπτρίζει κάτι τέτοιο.

Άλλωστε, οι αρχές του «δημοσιονομικού φεντεραλισμού» δεν αποτελούν παρά μια μεταφορά στο δημοσιονομικό τομέα της θεμελιώδους για την ΕΕ αρχής της επικουρικότητας, σύμφωνα με την οποία θα πρέπει να εκχωρούνται στο κοινοτικό επίπεδο εκείνες και μόνο εκείνες οι πολιτικές, οι οποίες ασκούνται αποδοτικότερα στο κεντρικό επίπεδο. Η άσκηση των πολιτικών πρέπει να γίνεται αποκεντρωμένα, όσο γίνεται πλησιέστερα στον πολίτη, διότι έτσι εξασφαλίζεται ικανοποίηση των αναγκών του, και πρέπει να μεταφέρεται στο κεντρικότερο, «ομοσπονδιακό» επίπεδο μόνο όταν αποδεικνύεται η ύπαρξη σημαντικών διασυννοριακών επιπτώσεων ή/και μεγάλων οικονομικών κλίμακας.

Σοβαρότερο βέβαια είναι το επιχείρημα, ειδικά για τη λειτουργία της διαπροσωπικής αναδιανομής, σύμφωνα με το οποίο η ΕΕ δεν νομιμοποιείται να παρεμβαίνει σε τομείς που άπτονται της αναδιανομής εισοδήματος και της κατανομής αγαθών μεταξύ πολιτών, και μάλιστα όταν οι οικονομικές, κοινωνικές, πολιτικές και νομικές συνθήκες διαφέρουν τόσο πολύ μεταξύ των χωρών της ΕΕ⁸. Το επιχείρημα παραπέμπει στο μείζον ζήτημα της δημοκρατικής νομιμοποίησης της ΕΕ. Ας σημειωθεί ότι οι πατέρες του συντάγματος των Η.Π.Α., όπως ο James Madison και ο Alexis de Tocqueville, είχαν σαφώς θεωρήσει ότι τέτοιες αποφάσεις απαιτούν θεσμούς με πραγματική δημοκρατική νομιμοποίηση⁹. Επαναλαμβάνεται, πάντως, ότι αυτά αναφέρονται αποκλειστικά στην ενιαία κοινοτική πολιτική αναδιανομής μεταξύ προσώπων, ζήτημα το οποίο δεν τίθεται ουσιαστικά στα πλαίσια του σημερινού προβληματισμού ως προς το μέλλον του κοινοτικού προϋπολογισμού.

⁸ Το επιχείρημα αυτό, εναντίον ουσιαστικά μιας ενιαίας κοινωνικής πολιτικής της ΕΕ, το επικαλούνται πολλοί, βλ. πχ Majone, G. (2005).

⁹ Βλ. την αναφορά στο Le Cacheux, J. (2005).

2.1.3 – Ιστορικοί σταθμοί και εξαρτημένη τροχιά

Κοινό χαρακτηριστικό της κατάρτισης του προϋπολογισμού της ΕΕ με την κατάρτιση όλων των κρατικών προϋπολογισμών είναι ότι αφετηρία του αποτελεί πάντοτε ο προηγούμενος προϋπολογισμός (ή, από τότε που ισχύει η μακροχρόνια απόφαση, η προηγούμενη μακροχρόνια απόφαση). Η «προκατάληψη υπέρ του status quo» είναι πάντοτε ισχυρή [Santos,I., Neheider,S. (2009), σελ.19.] Τόσο η αρχική πρόταση της Επιτροπής, όσο και η μεγάλη διακρατική και διαθεσμική διαπραγμάτευση που την ακολουθεί, ξεκινά, ως προς το συνολικό ύψος και ως προς τη βασική δομή εσόδων και δαπανών, από την ισχύουσα δημοσιονομική πραγματικότητα και αναφέρεται ουσιαστικά στην απόκλιση από αυτή. Αυτό, βέβαια, δεν σημαίνει ότι δεν υπάρχουν σοβαρές διαχρονικές μεταβολές.

Η σημερινή μορφή του κοινοτικού προϋπολογισμού και της σχετικής διαπραγμάτευσης διαμορφώθηκε κατά κύριο λόγο στο δεύτερο μισό της δεκαετίας του 1980, μετά το περίφημο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του 1984 στο Fontainebleau, με την αποδοχή των προτάσεων της Επιτροπής του Jacques Delors. Οι κυριότερες ρυθμίσεις αφορούσαν πρώτο στο ανώτατο συνολικό ύψος του προϋπολογισμού, το οποίο συνδέθηκε με τα έσοδα με βάση το φόρο προστιθέμενης αξίας, δεύτερο τη μεταφορά σημαντικών πόρων προς τα (κατά κύριο λόγο λιγότερο αναπτυγμένα) κράτη και περιφέρειες μέσω των διαρθρωτικών ταμείων και της πρωτο-εισαγόμενης «πολιτικής για την οικονομική και κοινωνική συνοχή», τρίτο την περιστολή της ανεξέλεγκτης αύξησης των δαπανών της κοινής αγροτικής πολιτικής, τέταρτο την αντιμετώπιση του «βρετανικού προβλήματος»¹⁰, πέμπτο την αποδοχή της απευθείας συνεισφοράς των κρατών μελών με βάση το εθνικό τους εισόδημα ως την (ολοένα και) σημαντικότερη πηγή εσόδων του προϋπολογισμού και έκτο με την υιοθέτηση του πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου ως δεσμευτικό πλαίσιο για την κατάρτιση του ετήσιου προϋπολογισμού. Το κατά πόσο οι αποφάσεις αυτές ήσαν «δίκαιες», ή ακόμα και προάγουσες τον ομοσπονδιακό χαρακτήρα της τότε Ευρωπαϊκής Κοινότητας μπορεί ίσως να αμφισβητηθεί¹¹. Το

¹⁰ Πρόκειται για το περίφημο «θέλω πίσω τα χρήματά μου» της M.Thatcher, η οποία «δεν ήθελε να παίζει την Sister Bountiful στην Κοινότητα» (όπως χαρακτηριστικά λέει στα απομνημονεύματά της). Η μεγαλύτερη της μέσης συμμετοχή της Μεγάλης Βρετανίας στα έσοδα του προϋπολογισμού, και οι πολύ χαμηλότερες του μέσου απολαβές της από τις δαπάνες του προϋπολογισμού (κατεχοχήν της κοινής αγροτικής πολιτικής), θεωρήθηκε ότι δημιουργεί μια «κατάσταση ανισορροπίας», και μάλιστα για ένα κράτος με επίπεδο ευημερίας χαμηλότερο, τότε, του μέσου κοινοτικού.

¹¹ Για παράδειγμα, η αποδοχή της αρχής της βρετανικής επιστροφής αντιστρατεύεται ευθέως την αρχή ότι τα έσοδα και οι συνεισφορές κάθε χώρας στον κοινοτικό προϋπολογισμό δεν αντικατοπτρίζουν κατ'ουδένα τρόπο τα οφέλη και τις ζημιές από την ένταξη στην ΕΕ. Ακόμα δε και η συνεισφορά με βάση το εθνικό εισόδημα είναι μεν σύμφωνη με την αρχή της (οριζόντιας) δικαιοσύνης (οι πλουσιότερες χώρες συνεισφέρουν περισσότερο...), αλλά βρίσκεται στον αντίποδα της λογικής των ίδιων πόρων, της λογικής

γεγονός, πάντως, είναι ότι έχουν σαφώς περάσει το τεστ του χρόνου, μια και έμειναν ουσιαστικά αναλλοίωτες μέχρι σήμερα, 25 χρόνια αργότερα.

Έχει σημασία να τονιστεί ότι οι προτάσεις αυτές της Επιτροπής συνόδευσαν (και μάλιστα ως αναπόσπαστο διαπραγματευτικά μέρος) τη υιοθέτηση της πρώτης μεγάλης αναθεώρησης της Συνθήκης, τη γνωστή ως Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη. Αντίστοιχα, όλες οι μετέπειτα αποφάσεις για το μακροχρόνιο δημοσιονομικό πλαίσιο απετέλεσαν τμήμα μιας συνολικότερης επανεξισορρόπησης με γεωγραφική διάσταση (διεύρυνση της ΕΕ με νέα μέλη), θεσμική διάσταση (σχέση μεταξύ υπερεθνικών, «ομοσπονδιακών» και διακρατικών θεσμών και οργάνων) και «βάθος» ενοποίησης, μεταφορά δηλαδή της εθνικής κυριαρχίας προς την ΕΕ σε περισσότερους τομείς πολιτικής και στο εσωτερικό τομέων «συντρέχουσας αρμοδιότητας» ΕΕ – κρατών μελών.

Η διαδικασία του «ευρωπαϊκού γίνεσθαι» πέρασε πάντοτε μέσα από δύο δρόμους. Ο ένας, της ομαλής, οριακής μεταβολής με την «κοινοτική μέθοδο» (η Επιτροπή προτείνει, το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο συναποφασίζουν, και μάλιστα, όχι αναγκαστικά, ομόφωνα) να αποδίδει καρπούς στον ένα ή τον άλλο τομέα πολιτικής, Ο άλλος τρόπος είναι εκείνος των «συμφωνιών πακέτο», της ριζικής ανασύνταξης συσχετισμών και ισορροπιών που συναποφάσιζαν, μετά από «μεγάλο παζάρι», 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».

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», με το νέο διπλασιασμό των πόρων των διαρθρωτικών ταμείων και τη δημιουργία του Ταμείου Συνοχής αποτελούν, ίσως, τις πιο ολοκληρωμένες τέτοιες «ιστορικές στιγμές».

2.1.4 – Διακρατική αναδιανομή και διαπραγμάτευση

Τόσο η δομή του κοινοτικού προϋπολογισμού, όσο και ο τρόπος λήψης αποφάσεων, καθιστούν το διακρατικό αναδιανεμητικό ρόλο του προϋπολογισμού το μόνο ουσιαστικά διακύβευμα κάθε φορά. Η πρωταρχική σύγκρουση είναι πάντοτε μεταξύ εκείνων των κρατών που οι μηχανισμοί εσόδων και δαπανών καταλήγουν στο να τα καθιστούν καθαρούς συνεισφέροντες και εκείνων των κρατών που εισπράττουν

δηλαδή, με βάση την οποία τα έσοδα του κοινοτικού προϋπολογισμού πρέπει να είναι τέτοια και τόσα ώστε ο προϋπολογισμός αυτός να μπορεί να παρέχει τα «ευρωπαϊκά δημόσια αγαθά».

περισσότερα από όσα αποδίδουν. Οι πρώτοι είναι και οι μόνοι πραγματικά «παίκτες με δικαίωμα αρνησικυρίας» («veto players»), διότι η προβολή του δημοσιονομικού τους συμφέροντος αρκεί για να επιβάλλει την τελική λύση. Για τα κράτη της δεύτερης κατηγορίας, η μοναδική δυνατότητα βέτο που έχουν πηγάζει από το αν θα μπορέσουν να συνδέσουν τη θέση τους με μη-δημοσιονομικά ζητήματα, όπως η πρόοδος προς την ενιαία αγορά τη δεκαετία 1980, η νομισματική ένωση τη δεκαετία 1990, ή η ολοκλήρωση της μεγάλης διεύρυνσης προς Ανατολάς τη δεκαετία 2000.

Η διακρατική κατανομή δημοσιονομικών ωφελειών και βαρών κυριαρχεί πλήρως στις διαπραγματεύσεις για τον κοινοτικό προϋπολογισμό, νοθεύοντας και «δηλητηριάζοντας» τη σχετική διαδικασία. Σε αντίθεση με τη συζήτηση για την υιοθέτηση των εθνικών προϋπολογισμών, η συζήτηση δεν διεξάγεται για την παροχή δημόσιων αγαθών και τη συνεισφορά σε αυτή. Η συζήτηση δεν διεξάγεται για τη βέλτιστη παροχή αγαθών ή την αναδιανομή. Αποκλειστικοί παίκτες στη διαπραγμάτευση είναι τα Υπουργεία Οικονομικών, τα οποία εξετάζουν και υπολογίζουν το εθνικό δημοσιονομικό όφελος ή ζημιά. Για αυτό άλλωστε και δεν παρουσιάζονται οι κλασσικοί διαχωρισμοί δεξιάς / αριστεράς, ούτε και άλλοι διακρατικοί διαχωρισμοί, όπως μεταξύ ανοικτών και κλειστών οικονομιών, ή ακόμα μεταξύ ευρωπαϊστικών ή εθνικιστικών χωρών.

Ας τονιστεί ότι το καθαρό αποτέλεσμα του δούναι και λαβείν στον/από τον κοινοτικό προϋπολογισμό δεν εκφράζει, ούτε αποτελεί, έστω, προσέγγιση των οικονομικών ωφελειών, ούτε καν μόνο των συνολικών δημοσιονομικών ωφελειών, της χώρας από τη συμμετοχή της στην ευρωπαϊκή ενοποίηση. Για παράδειγμα, τα οφέλη μιας χώρας από τα διαρθρωτικά ταμεία, λόγω του πολλαπλασιαστικού αναπτυξιακού περιεχομένου των ταμείων αυτών, υπερβαίνουν κατά πολύ την άμεση δημοσιονομική είσπραξη. Αλλά και οι «δότηρες χώρες» ωφελούνται από τις διαρθρωτικές καταβολές, αν μη τι άλλο, λόγω του ότι ένα μεγάλο μέρος αυτών αποτελείται από κεφαλαιουχικά αγαθά τα οποία παράγονται και εξάγονται από τις χώρες αυτές. Τα οικονομικά δε οφέλη ή βάρη από πχ τη συμμετοχή στην ευρωζώνη δεν μετρώνται, φυσικά, με δημοσιονομικά κριτήρια. Πολύ δε περισσότερο τα όποια πολιτικά οφέλη.

Η σύγκρουση μεταξύ «καθαρών συνεισφορέων» και «καθαρών παραληπτών» αποτελεί μεν την πρωταρχική διακρατική σύγκρουση, αλλά η μεγάλη διαπραγμάτευση για το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο αφορά συγχρόνως και μια σειρά από άλλα ζητήματα, όπου οι διακρατικές συμπορεύσεις και συμμαχίες δεν ακολουθούν το ίδιο πρότυπο.

Η συζήτηση για τις πηγές εσόδων του προϋπολογισμού έχει βέβαια σημασία διότι το μερίδιο κάθε χώρας κυμαίνεται ανάλογα με την κατηγορία εσόδων, αλλά το κύριο ζήτημα παραμένει αν θα υπάρξει ή όχι πραγματική απευθείας κοινοτική πηγή, αν ο κοινοτικός προϋπολογισμός θα συνεχίζει να λειτουργεί στη βάση εθνικών συνεισφορών. Αν η ΕΕ δηλαδή θα συνεχίσει να «φορολογεί» τα κράτη μέλη και όχι τους ευρωπαίους πολίτες. Αυτό εξηγεί γιατί στην πραγματικότητα η σχετική συζήτηση έχει πολύ μεγαλύτερη έκταση στις ακαδημαϊκές αναλύσεις, απ' ό,τι στη διαπραγμάτευση

αυτή καθεαυτή, όπου συνήθως η πρόταση της Επιτροπής (και των παραδοσιακών της συμμάχων μεταξύ των κρατών μελών) για πραγματικούς «ίδιους πόρους» παραμένει πάντοτε στο τραπέζι, αλλά χωρίς να απασχολεί ιδιαίτερα την ουσιαστική διαπραγμάτευση.

Το σύστημα των ίδιων πόρων του κοινοτικού προϋπολογισμού ξεκίνησε το 1970 με την απευθείας εισφορά στον προϋπολογισμό των εσόδων από δασμούς, αγροτικές εισφορές, αλλά και ένα ποσοστό της φορολογητέας βάσης του φόρου προστιθέμενης αξίας. Σήμερα, πάνω από τα 2/3 των εσόδων του προϋπολογισμού προέρχονται από απευθείας εισφορές των κρατών μελών βάσει του Ακαθάριστου Εθνικού Εισοδήματος τους. Ο πόρος αυτός θεσμοθετήθηκε στα τέλη της δεκαετίας του 1980, η δε θέση του στα συνολικά έσοδα αυξάνει συνεχώς από τη στιγμή που οι δασμοί για προϊόντα εκτός ΕΕ χωρών μειώνονται συνεχώς, αλλά και λόγω του ότι τίθεται ολοένα και χαμηλότερο ανώτερο όριο στα έσοδα από το φόρο προστιθέμενης αξίας. Η συνεισφορά αυτή αντίκειται ευθέως στη Συνθήκη, ακριβώς διότι πρόκειται για συνεισφορά των κρατών μελών και όχι για πραγματικούς ίδιους πόρους της ΕΕ.

Η συζήτηση για τη μετατροπή του συστήματος είναι μεγάλη, αναζωπυρώνεται κάθε φορά όταν πρόκειται να αποφασιστεί το σύστημα που θα εφαρμοστεί στην περίοδο που καλύπτει το νέο μακροχρόνιο δημοσιονομικό πλαίσιο, αλλά σπάνια υπερβαίνει την ακαδημαϊκή ανάλυση, έστω και αν συμμετέχουν ενεργά σε αυτή οι υπερεθνικοί θεσμοί – η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο¹². Τα βασικά επιχειρήματα υπέρ του ενός ή του άλλου εναλλακτικού πόρου κινούνται συνήθως γύρω από έναν από τους δύο άξονες: τη μέγιστη αποδοτικότητα, που συνδέεται με την ανάγκη εσωτερίκευσης των εξωτερικών επιπτώσεων (αν το όφελος από μια υπηρεσία ξεπερνά τα εθνικά σύνορα, τότε θα πρέπει και η χρηματοδότηση της υπηρεσίας αυτής να ανατίθεται σε «ανώτερα» επίπεδα διακυβέρνησης), ή τις αρχές δικαιοσύνης, είτε της «οριζόντιας δικαιοσύνης», σύμφωνα με την οποία το καθοριστικό στοιχείο είναι η ικανότητα πληρωμής (ο καθένας να πληρώνει ανάλογα με τα μέσα που διαθέτει), είτε με την προσθήκη στοιχείων προοδευτικότητας σε αυτή¹³. Το τελευταίο διάστημα, προς το παρόν αποκλειστικά στην ακαδημαϊκή συζήτηση, φαίνεται να κερδίζει έδαφος η επιβολή ενός «φόρου Tobin», ενός φόρου επί των χρηματοοικονομικών συναλλαγών [πχ European Commission (2011α)]. Η πλήρης αντίθεση εν προκειμένω ορισμένων,

¹² Πλήρεις επισκοπήσεις των κριτηρίων, πλεονεκτημάτων και μειονεκτημάτων των επίδοξων νέων «ίδιων πόρων» παρέχονται στις αναλύσεις της Επιτροπής (European Commission (2011α) και την παλαιότερη European Commission (1998)), και σε εκείνες που έγιναν για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (Begg, I., et al., (1997), Lamassoure, A., (2007), και παλαιότερα Begg, I., et al., (1997). Βλ. ακόμα Heinemann, F. (2008), αλλά και Gros, D., Micossi, S. (2005), Enderlein, H., Lindner, J., Calvo-Gonzalez, O., Ritter, R. (2005).

¹³ Ας σημειωθεί, πάντως, ότι ουδέποτε συζητήθηκε σοβαρά να εισαχθεί σε επίπεδο ΕΕ ένα σύστημα ανάλογο με το γερμανικό *Finanzausgleich*, ένα σύστημα δηλαδή που θα περιορίζει τις αποκλίσεις ως προς τη δημοσιονομική δυνατότητα ή/και τις δημοσιονομικές ανάγκες κρατών ή περιφερειών.

μεταξύ δε αυτών της Μεγάλης Βρετανίας, αποκλείει ένας τέτοιος φόρος να εισαχθεί στο προβλεπόμενο μέλλον, τουλάχιστον για την ΕΕ στο σύνολο της.

Η κατανομή των δαπανών του προϋπολογισμού ανά μεγάλη κατηγορία δαπανών είναι γνωστή: το μεγάλο μέρος κατευθύνεται στη κοινή αγροτική πολιτική, το αμέσως επόμενο στην πολιτική συνοχής, ενώ όλες οι άλλες δαπάνες (με σημαντικότερη τις επενδύσεις στην έρευνα και την καινοτομία) καλύπτουν αναλογικά ελάχιστο ποσοστό. Η διακρατική σύγκρουση γύρω από τα μερίδια αυτά είναι πάντοτε παρούσα, με τρία μεγάλα μπλοκ κρατών μελών (παρόλο ότι συχνά ο αριθμός των κρατών που ανήκουν συγχρόνως και στις δύο πρώτες ομάδες είναι μεγάλος): των κρατών που επιμένουν στη διατήρηση υψηλού ποσοστού για τον αγροτικό τομέα, των κρατών «της συνοχής», και εκείνων που πιέζουν για «εκσυγχρονισμό» του προϋπολογισμού, για να καταστεί δηλαδή λιγότερο μέσο διακρατικής αναδιανομής και περισσότερο μέσο παροχής των ευρωπαϊκών δημόσιων αγαθών – με κυρίαρχη θέση εδώ τις δαπάνες για έρευνα και καινοτομία. Οι δαπάνες για την έρευνα και την καινοτομία αποτελούν ίσως την πιο «ομοσπονδιακή» δαπάνη του προϋπολογισμού, μια και μόνο η ποιότητα των προτάσεων και όχι η κατανομή μεταξύ κρατών παίρνεται υπόψη στη διαδικασία αξιολόγησης της χρηματοδοτούμενης έρευνας. Ας σημειωθεί ότι οι ομάδες αυτές των χωρών δεν συμπίπτουν με την κλασική διάκριση πλουσιότερων / φτωχότερων χωρών. Οι περισσότερες από τις φτωχότερες χώρες είναι μεν «καθαροί παραλήπτες», άλλες όμως «κερδίζουν» κατά κύριο λόγο από την κοινή αγροτική πολιτική (με μεγάλο σύμμαχο τους, και ιστορικά τον κυριότερο υποστηρικτή της ΚΑΠ, τη Γαλλία, αν και μέλος της ομάδας των «καθαρών συνεισφορέων»), άλλες δε ωφελούνται κυρίως από την πολιτική συνοχής.

Κρίσιμο κριτήριο για την τοποθέτηση κάθε κράτους στις σχετικές διαπραγματεύσεις αποτελεί ο «δείκτης απόδοσης», ο οποίος εκφράζει το τι προσδοκά να εισπράξει ένα κράτος μέλος από την αύξηση του κοινοτικού προϋπολογισμού που θα κατευθυνθεί προς μια κατηγορία δαπανών, υπό την προϋπόθεση ότι οι κλείδες κατανομής εσόδων και δαπανών δεν θα μεταβληθούν. Ένας δείκτης μεγαλύτερος της μονάδας δείχνει ότι το συγκεκριμένο κράτος, από τη συγκεκριμένη κατηγορία δαπανών, εισπράττει περισσότερο από ό,τι καταβάλλει. Το αποτέλεσμα της μέτρησης των δεικτών απόδοσης παρουσιάζεται στο τμήμα 2.4.Β.

Αλλά και η μέθοδος κατανομής των ποσών στο εσωτερικό κάθε κατηγορίας συζητείται συγχρόνως. Παρόλο ότι η διαδικασία υιοθέτησης των νομοθετικών πράξεων για τον τρόπο λειτουργίας της ΚΑΠ, των διαρθρωτικών ταμείων, της έρευνας και των άλλων πολιτικών τυπικά έπεται των μεγάλων αποφάσεων για το ύψος και τη δομή του συνολικού προϋπολογισμού, η συζήτηση στην πράξη διεξάγεται συγχρόνως. Αυτό είναι απόλυτα φυσικό, διότι τα δημοσιονομικά οφέλη κάθε κράτους από τη μια ή την άλλη πολιτική συναρτώνται άμεσα με τις ειδικές ρυθμίσεις πχ ως προς την επιλεξιμότητα κάθε ταμείου, τη μέθοδο υπολογισμού της έντασης της συμμετοχής, τον τρόπο εφαρμογής των αρχών της αιρεσιμότητας κλπ. Το τελικό δημοσιονομικό αποτέλεσμα για κάθε κράτος από την εφαρμοζόμενη πολιτική συνοχής συναρτάται με τις

αποφάσεις ως προς την επιλεξιμότητα για ενίσχυση της μιας ή της άλλης περιφέρειας, την ένταση της ενίσχυσης, και όλες τις προϋποθέσεις, τα κίνητρα και τους περιορισμούς που επιβάλλουν οι σχετικοί κανονισμοί. Όπως αναδεικνύουν πάντως και οι προσομοιώσεις στο τμήμα 2.4.Γ, το τελικό όφελος σπάνια αντανακλά την όποια αρχική πρόθεση δικαιοσύνης.

Τέλος, η διαπραγμάτευση αναπόφευκτα αναφέρεται και στις δημοσιονομικές επιστροφές, το αν αυτές θα συνεχίζουν να υφίστανται και αν θα αφορούν μόνο το Ηνωμένο Βασίλειο ή θα επεκτείνονται και προς τα άλλα κράτη – «καθαρούς συνεισφορές», αλλά και τη μέθοδο υπολογισμού τους, ποια κράτη καλούνται να συμμετάσχουν στην πληρωμή τους κλπ. Το ζήτημα έρχεται και επανέρχεται στη διαπραγμάτευση κάθε νέου δημοσιονομικού πλαισίου, αλλά η απόκλιση είναι πάντοτε μεγάλη μεταξύ των αρχικών διακηρύξεων που ζητούν την κατάργηση του συστήματος των επιστροφών (ή έστω τη ριζική μεταρρύθμιση του) και των τελικών αποφάσεων, που επιβεβαιώνουν απλώς το status quo.

Το πολύπλοκο των διαπραγματεύσεων συνίσταται, επομένως, όχι μόνο στο μεγάλο αριθμό ζητημάτων, με σημαντικές και όχι πάντοτε προς την ίδια κατεύθυνση επιπτώσεις για κάθε κράτος, αλλά και στο ότι η συζήτηση διεξάγεται σε πολλά επίπεδα: στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, στο Συμβούλιο που το προετοιμάζει και στα ειδικά Συμβούλια για κάθε μεγάλη κατηγορία – το Συμβούλιο Υπουργών Γεωργίας για την Κοινή Αγροτική Πολιτική, το Συμβούλιο Υπουργών Ανταγωνιστικότητας για την έρευνα κ.ο.κ.

Σε αυτά προστίθεται, μια άλλοτε ρητή και άλλοτε λανθάνουσα, δια-θεσμική διαπραγμάτευση, με ποικίλες δια-θεσμικές συμμαχίες και δια-θεσμικές συγκρούσεις. Το ολοένα και πιο κυρίαρχο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο έχει, και υπογραμμίζει συνεχώς ότι έχει, τον αποφασιστικό λόγο, ενώ το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο διεκδικεί επιβεβαίωση του αυξημένου ρόλου που του δίνει εν προκειμένω η τελευταία Συνθήκη. Από την πλευρά της, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή επιδιώκει επίσης την επιβεβαίωση του δικού της ρόλου, που απορρέει από το αποκλειστικό δικαίωμα πρωτοβουλίας στα κοινοτικά ζητήματα που της δίνει η Συνθήκη. Συγχρόνως, πλοηγείται ανάμεσα στην αναζήτηση ρεαλιστικού ρόλου «έντιμου διαμεσολαβητή» και στην προάσπιση ενός αυξημένου προϋπολογισμού, όπως θα προέβλεπε και η κλασική βεμπεριανή ανάλυση των επιδιώξεων κάθε γραφειοκρατίας.

2.1.5 – Ασυμμετρίες και στρεβλώσεις

Η μεγάλη ασυμμετρία μεταξύ του προϋπολογισμού και της γενικότερης δράσης της ΕΕ έγκειται ακριβώς στις οικονομικές λειτουργίες που υπηρετούν. Η αμιγώς και υποχρεωτικά διακρατική αναδιανεμητική λογική του κοινοτικού προϋπολογισμού είναι

εκείνη που δεν του επιτρέπει να λειτουργήσει ως θεσμός προώθησης των κλασικών δημοσιονομικών λειτουργιών.

Ιδιαίτερα ως προς τις αποφάσεις για την αποδοτικότερη κατανομή των πόρων, ενώ είναι γεγονός ότι η ΕΕ παίζει στους περισσότερους τομείς πολιτικής σημαντικό και ολοένα μεγαλύτερο ρόλο, αυτό δεν αντικατοπτρίζεται στον κοινοτικό προϋπολογισμό. Ενώ η αποδοτικότερη λειτουργία της αγοράς, με την ενίσχυση της, αλλά και τη διόρθωση της, εκεί όπου παρουσιάζονται οι μεγαλύτερες αποτυχίες της, όπως για παράδειγμα στον τομέα του περιβάλλοντος, καλύπτει σχεδόν το σύνολο της κοινοτικής δράσης συνολικά, η ίδια η ΕΕ εκχωρεί στον προϋπολογισμό της ουσιαστικά μόνο αναδιανεμητικό μεταξύ των κρατών ρόλο.

Ας σημειωθεί ότι η ταξινόμηση των λειτουργιών της δημόσιας πολιτικής σε τρεις μεγάλες κατηγορίες (αποδοτική λειτουργία αγοράς, αναδιανομή, σταθεροποίηση) δεν οδηγεί και ευθέως σε ταξινόμηση ως προς τα μέσα άσκησης, τα εργαλεία άσκησης της πολιτικής αυτής. Παρόλο ότι συχνά, κάπως διαισθητικά, η αποδοτική κατανομή συνδέεται με ρυθμιστικού χαρακτήρα δράσεις, ενώ η αναδιανομή με δράσεις δημοσιονομικού χαρακτήρα, η γενίκευση αυτή δεν ισχύει έτσι απόλυτα στο εσωτερικό των χωρών. Αναδιανομή μπορεί να επιτευχθεί με ρυθμιστικού χαρακτήρα μέτρα και η αντιμετώπιση αποτυχιών της αγοράς επιτυγχάνεται συχνά με φορολογία, πχ των βιομηχανιών που ρυπαίνουν. Γενικότερα δε, τα δημοσιονομικά εργαλεία χρησιμοποιούνται και για τις τρεις λειτουργίες.

Στην ΕΕ, όπως ήδη αναφέρθηκε, και αν ακόμα κάποια ευρωπαϊκά δημόσια αγαθά περιλαμβάνονται στον προϋπολογισμό, όπως κυρίως η έρευνα, οι δαπάνες για την οποία τα τελευταία χρόνια αυξάνουν ραγδαία, αυτό που κάθε φορά εξετάζεται στη μεγάλη διακρατική διαπραγματέυση (έστω συγκεκαλυμμένα) είναι οι δημοσιονομικές τους συνέπειες, το πόσα δηλαδή θα εισπράξει κάθε χώρα από τις δαπάνες αυτές, η περίφημη αρχή του «juste retour» – της «δίκαιης επιστροφής». Δεν καθιστά δε ευρωπαϊκό δημόσιο αγαθό το ότι η μεταφορά πόρων μέσω του προϋπολογισμού προς κράτη ή περιφέρειες, μέσω πχ των διαρθρωτικών ταμείων, συνοδεύεται από συγκεκριμένους όρους ευρωπαϊκού ενδιαφέροντος¹⁴. Στην περίπτωση πχ της έρευνας έχουμε παροχή ευρωπαϊκού δημόσιου αγαθού που η παροχή του στρεβλώνεται διότι προσλαμβάνεται από τα κράτη ως δημοσιονομική παροχή. Στην περίπτωση των διαρθρωτικών ταμείων έχουμε διακρατική μεταφορά πόρων, όπου η θέσπιση δεσμευτικών όρων επιχειρεί να προσδώσει χαρακτήρα ευρωπαϊκού δημόσιου αγαθού.

¹⁴ Σημειώνεται ότι είναι άλλο η υποχρεωτική κατεύθυνση των πόρων πχ των διαρθρωτικών ταμείων προς συγκεκριμένες δράσεις, από την αιρεσιμότητα (conditionality), η οποία με τη σειρά της μπορεί να πάρει διαφορετικές μορφές, έκταση και βάθος, και να αναφέρεται από την αποτελεσματικότερη χρήση των πόρων, μέχρι την ασκούμενη από το κράτος μέλος οικονομική (και όχι μόνο οικονομική) πολιτική γενικότερα.

Η αναδιανεμητική διαπροσωπική λειτουργία αντανακλάται (μερικώς, έστω) στον κοινοτικό προϋπολογισμό μόνο ως προς τον αγροτικό τομέα. Πέραν αυτού, ο κοινοτικός προϋπολογισμός πράγματι δεν στοχεύει στην αναδιανομή μεταξύ προσώπων. Ακόμα και στις περιπτώσεις όπου επιτελείται μια τέτοια αναδιανομή, αυτή έρχεται ως αποτέλεσμα της επιδίωξης άλλων στόχων. Άλλωστε, η αναδιανομή μεταξύ προσώπων παραμένει ουσιαστικά έξω από τις αρμοδιότητες της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Μεγάλη είναι η στρέβλωση ως προς τα χρησιμοποιούμενα εργαλεία πολιτικής στην περίπτωση της τρίτης από τις κλασσικές οικονομικές λειτουργίες, της μακροοικονομικής σταθεροποιητικής πολιτικής. Η στρέβλωση έγκειται στο ότι η αρμοδιότητα ως προς το ένα σκέλος της πολιτικής αυτής – τη νομισματική πολιτική, (συμπεριλαμβανόμενης της συναλλαγματικής) – έχει, τουλάχιστον ως προς τις χώρες της ευρωζώνης, εκχωρηθεί πλήρως στην ΕΕ, ενώ ως προς το άλλο – τη δημοσιονομική πολιτική – η αρμοδιότητα παραμένει διάσπαρτη στις πρωτεύουσες των κρατών μελών, στο δε κεντρικό επίπεδο ασκείται πολύ περιορισμένα, μόνο έμμεσα, και σχεδόν αποκλειστικά με «ήπια μέσα»¹⁵. Η άσκηση κεντρικής αντι-κυκλικής σταθεροποιητικής πολιτικής παραμένει αδύνατη. Η ανυπαρξία κοινοτικού δημοσιονομικού μέσου για την αντιμετώπιση μιας μεγάλης ύφεσης της ΕΕ στο σύνολο της καθίσταται ακόμα πιο εμφαντική όταν οι οικονομικοί κύκλοι διαφορετικών κρατών μελών είναι ασύμμετροι.

Η πρόσφατη οικονομική κρίση έδειξε ότι η στρέβλωση αυτή δεν μπορεί να συνεχιστεί και ότι νομισματική ένωση δεν μπορεί να υπάρξει αν δεν ολοκληρωθεί η «ανολοκλήρωτη Συνθήκη του Μάαστριχτ». Οι προτάσεις είτε για να παίξει το ρόλο αυτό ο κοινοτικός προϋπολογισμός (ή ένας ξέχωρος προϋπολογισμός της ευρωζώνης), είτε για να υπάρξει ένα ειδικό σχήμα αυτόματων ή ημι-αυτόματων σταθεροποιητικών μηχανισμών αντιμετώπισης των εθνικών κύκλων συζητούνται ευρύτατα (βλ. πχ τα ιδιαίτερα εμπεριστατωμένα [Wolff,G.B. (2012), Pisani-Ferry,J., Vihriala,E., Wolff,G. (2013), Enderlein,H., Guttenberg,L., Spiess,J. (2013), και εμφανίζονται ήδη και σε επίσημα κείμενα προτάσεων, όπως η «έκθεση των τεσσάρων προέδρων» [Van Rompuy,H., Barroso,J.-M., Juncker,J.-C. (2012)] και τα σχετικά κείμενα της Επιτροπής [European Commission (2012) και European Commission (2013)].

Η εξήγηση ως προς τη μεγάλη ασυμμετρία, τον προϋπολογισμό σχεδόν αποκλειστικά μέσω διακρατικής μεταφοράς πόρων και την παροχή των ευρωπαϊκών δημόσιων αγαθών σχεδόν αποκλειστικά μέσω ρυθμιστικών εργαλείων, θα πρέπει να αναζητηθεί στον τρόπο λήψης αποφάσεων. Για την κοινοτική πολιτική, ως προς τα ρυθμιστικού χαρακτήρα εργαλεία, ισχύει η λεγόμενη «κοινοτική μέθοδος», τα κύρια συστατικά της οποίας είναι ότι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προτείνει (διατηρεί δηλαδή το αποκλειστικό «προνόμιο πρωτοβουλίας») και το Κοινοβούλιο συναποφασίζει μαζί με το Συμβούλιο, και μάλιστα πλειοψηφικά, χωρίς να απαιτείται ομοφωνία.

¹⁵ Σχετικά με τους έμμεσους, όχι πάντοτε ορατούς, τρόπους άσκησης της δημοσιονομικής πολιτικής στο επίπεδο της ΕΕ βλ. πχ Μητσός,Α. (2009).

Αντίθετα, για τα μέτρα δημοσιονομικού χαρακτήρα η ίδια η Συνθήκη προβλέπει ότι απαιτείται ομοφωνία όλων των κρατών. Όλες οι προσπάθειες τις τελευταίες δεκαετίες της Επιτροπής και όλων των φεντεραλιστικών τάσεων για να αλλάξει η απαιτούμενη αυτή ομοφωνία έχουν αποτύχει. Από τη στιγμή που έστω και μια χώρα έχει δικαίωμα άσκησης βέτο στη δημοσιονομικού χαρακτήρα απόφαση, η Επιτροπή χάνει ουσιαστικά τον προνομιακό της ρόλο και η τελική απόφαση είναι αποκλειστικά αποτέλεσμα διακρατικής διαπραγμάτευσης. Συμμαχίες που θα οδηγούσαν σε λύση «ευρωπαϊκού ενδιαφέροντος» δεν είναι δυνατές.

Η πόλωση αυτή μεταξύ πολιτικών και τρόπου λήψης αποφάσεων εξηγεί την ασυμμετρία συνολικής κοινοτικής πολιτικής και της δημοσιονομικής της έκφρασης ως προς την προώθηση συγκεκριμένων οικονομικών λειτουργιών, βοηθά όμως ακόμα και στην εξήγηση γιατί κάποια εργαλεία πολιτικών οι οποίες σε μεγάλο βαθμό έχουν εκχωρηθεί στην ΕΕ παραμένουν αποκλειστικά σε εθνικό επίπεδο, αλλά ακόμα γιατί κάποιες πολιτικές στο σύνολο τους παραμένουν περισσότερο σε εθνικό επίπεδο παρά τις περί του αντιθέτου διακηρύξεις. Στην πρώτη κατηγορία, της άνισης μεταφοράς εργαλείων πολιτικής, το καλύτερο ίσως παράδειγμα είναι εκείνο της περιβαλλοντικής πολιτικής, η οποία, αν και σε μεγάλο πλέον βαθμό έχει εκχωρηθεί στην ΕΕ, στο οπλοστάσιο της ΕΕ δεν περιλαμβάνονται τα φορολογικά και τα άλλα δημοσιονομικά, κλασσικά εργαλεία άσκησης της περιβαλλοντικής πολιτικής, λόγω της εφαρμοζόμενης εν προκειμένω διακρατικής μεθόδου λήψης αποφάσεων. Η ερευνητική πολιτική αποτελεί ίσως το εμφανέστερο παράδειγμα πολιτικής, για την οποία ενώ τόσο τα δεοντολογικά επιχειρήματα που στηρίζουν την παροχή του δημόσιου αγαθού της έρευνας στο συγκεντρωτικότερο επίπεδο, όσο και η εκφρασμένη βούληση των κρατών μελών, τάσσονται υπέρ της εκχώρησης της σχετικής αρμοδιότητας πολύ περισσότερο προς την ΕΕ, κάτι τέτοιο στην πράξη δεν γίνεται διότι δεν νοείται ερευνητική πολιτική χωρίς την παροχή δημοσιονομικών πόρων, (είτε ως (συν-) χρηματοδότηση του ερευνητικού έργου, είτε ως φορολογική απαλλαγή). Αυτό όμως δεν είναι εφικτό λόγω του διακρατικού χαρακτήρα λήψης απόφασης για οποιοδήποτε δημοσιονομικό μέτρο.

Ο αριθμός των προτάσεων για μεταβολή του δημοσιονομικού καθεστώτος της ΕΕ είναι μεγάλος και αυξανόμενος, με κάποια περιοδικότητα πάντως και ιδιαίτερη παρουσία το διάστημα λίγο πριν από την ανά πενταετία (περίπου) συζήτηση για το νέο δημοσιονομικό πλαίσιο. Κάποιες από τις προτάσεις αυτές βρίσκουν τη θέση τους σε επιστημονικά περιοδικά, ενώ άλλες συζητιούνται στα πλαίσια των διαφόρων ευρωπαϊκών think tanks και σε ημερίδες συνέδρια κλπ. που οργανώνει η Επιτροπή ή το Κοινοβούλιο¹⁶. Οι περισσότερες αναζητούν τη δομή του προϋπολογισμού που θα

¹⁶ Ενδεικτικά αναφέρονται μεταξύ των πιο πρόσφατων τα Iozzo,A., Micossi,S., Salvemini,M.T. (2008), Begg,I. (2009), Begg,I. (2010), Tarschys,D.(ed) (2011), Neheider,S., Santos,I. (2011), Heinemann,F. (2010) και ECORYS, CPB (Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis), IFO (Institute for Economic Research) (2008), οι προτάσεις της Επιτροπής μαζί με τα Έγγραφα Εργασίας που τις συνοδεύουν (European Commission (2011α), European Commission (2011β), καθώς και οι άλλες μελέτες και οι προτάσεις που

μεγιστοποιεί την «ευρωπαϊκή προστιθέμενη αξία», είτε με κάλυψη των οικονομικών λειτουργιών που δεν καλύπτονται (κυρίως τη μακροοικονομική σταθεροποιητική πολιτική), είτε μέσω μιας καλύτερης ισορροπίας μεταξύ δημοσιονομικών και ρυθμιστικών εργαλείων άσκησης της πολιτικής, μέσω δηλαδή μεγαλύτερης δημοσιονομικής έμφασης στην παροχή των «ευρωπαϊκών δημόσιων αγαθών».

Ακόμα πάντως και στο πλαίσιο αυτών των ακαδημαϊκών διεργασιών και συζητήσεων, η διάσταση της κατανομής των βαρών μεταξύ των κρατών μελών είναι πάντοτε παρούσα, συχνά κάπως σιωπηρά και συγκεκαλυμμένα. Το καθαρό δημοσιονομικό όφελος δεν αναφέρεται ρητά, ούτε η περίφημη «*juste retour*» («δίκαιη επιστροφή»). Οι χρησιμοποιούμενοι όροι είναι η «ισόρροπη κατανομή οφέλους-βάρους» ή και η «δίκαιη αναδιανομή». Οι προτάσεις αφορούν στη δομή των εσόδων του προϋπολογισμού, αλλά και τη δομή των δαπανών. Ο συνηθέστερος στόχος είναι η Κοινή Αγροτική Πολιτική, η οποία συγκεντρώνει τα πυρά εκείνων που θεωρούν ένδειξη οπισθοδρομικότητας του προϋπολογισμού το ότι το μεγαλύτερο μέρος του αφορά μια συγκεκριμένη ομάδα πολιτών, εκείνων που την βλέπουν ως εμπόδιο στην ανάπτυξη των διεθνών εμπορικών σχέσεων με εκτός ΕΕ χώρες (περισσότερο ή λιγότερο αναπτυγμένες), εκείνων που δεν κατανοούν γιατί ο φορολογούμενος του κράτους Α θα πρέπει να επιδοτεί τον αγρότη του κράτους Β, εκείνων που επιμένουν στον αντιπροοδευτικό χαρακτήρα των σχετικών ρυθμίσεων (το κατά τον Richard Baldwin “*dooh nibo*” – από την αντιστροφή των γραμμάτων του Robin Hood [Baldwin, R.E. (2005)]) κ.ο.κ. Σπάνια μια πολιτική συνεχίζει να υπάρχει σε πείσμα τόσων εχθρών, και παρά τα μόνο εχθρικά πυρά που δέχεται, ακόμα και από τους άμεσα ενδιαφερόμενους – τους αγρότες.

2.2 Η διαχρονική εξέλιξη του κοινοτικού προϋπολογισμού¹⁷

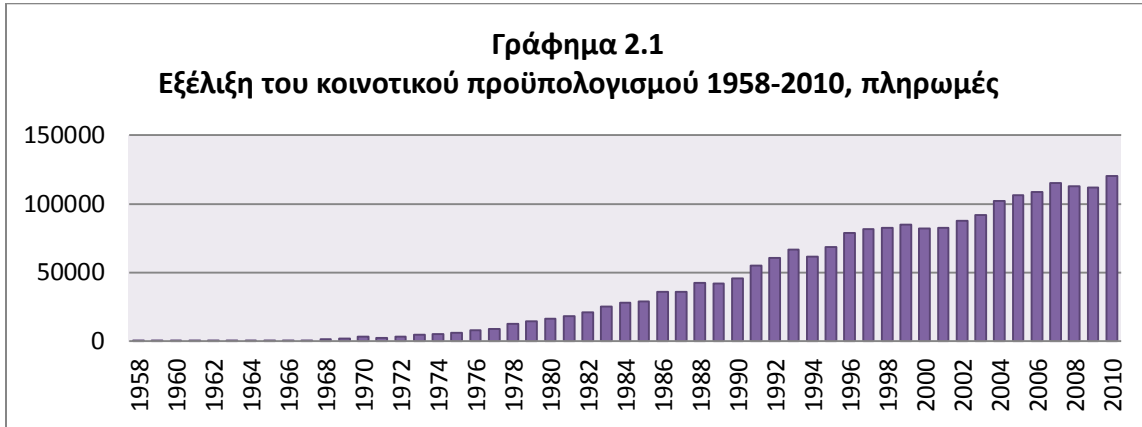
2.2.1 - Εξέλιξη συνολικού προϋπολογισμού

Το συνολικό ύψος του κοινοτικού προϋπολογισμού σε τρέχουσες τιμές αυξάνεται σταθερά και από 81 εκατ. ευρώ το 1958 ξεπερνά τα 120 δισ. ευρώ το 2010 (Γράφημα 2.1). 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-

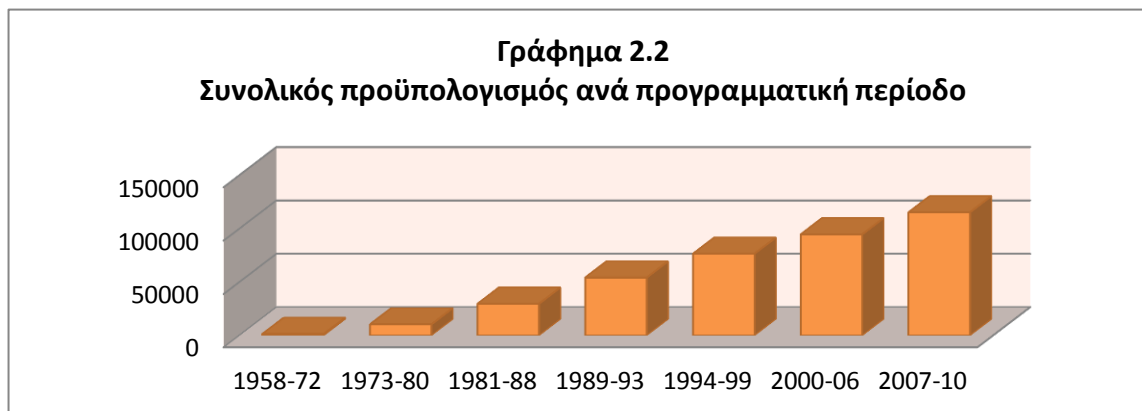
κατατέθηκαν στις σχετικές ημερίδες που οργάνωσε το Γραφείο Συμβούλων Ευρωπαϊκής Πολιτικής (ΒΕΡΑ) της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

¹⁷ Τα όσα περιλαμβάνονται στο τμήμα αυτό και τα αμέσως επόμενα αποτελούν μέρος μιας ευρύτερης αδημοσίευτης εργασίας του Αχ. Μητσού ως προς την αναδιανεμητική λειτουργία του κοινοτικού προϋπολογισμού. Τα στοιχεία που χρησιμοποιήθηκαν συγκεντρώθηκαν και επεξεργάστηκαν από τον Θεοδ. Αλεξέλλη, προέρχονται δε από διάφορες δημοσιεύσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

2009 ο προϋπολογισμός μειώνεται, για να ξανα-αυξηθεί το 2010. Ας υπενθυμιστεί επίσης 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.

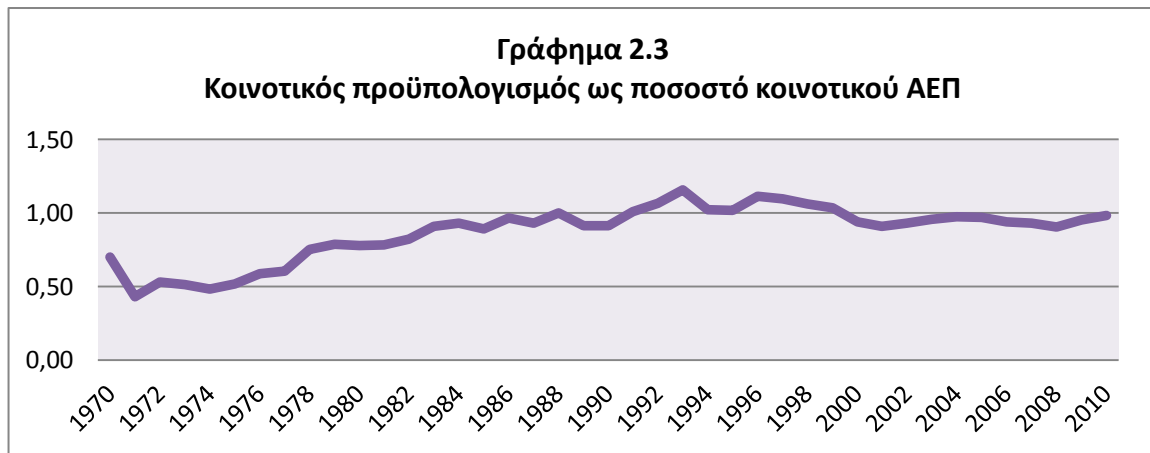


Η ίδια εικόνα της σταθερής αύξησης αποκομίζεται αν αθροισθούν οι κοινοτικοί προϋπολογισμοί στη βάση των «μεγάλων προγραμματικών περιόδων» (Γράφημα 2.2). Την περίοδο 2007-2010, η αύξηση σε σχέση με την περίοδο 2000-06 ήταν 22%, έναντι 24% της περιόδου 2000-06 σε σχέση με την περίοδο 1994-99, στην οποία 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%¹⁸. Οι μεγάλες αυτές αυξήσεις ήταν αποτέλεσμα των λεγόμενων «πρώτου» και «δεύτερου πακέτου Delors».



¹⁸ 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.

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 (Γράφημα 2.3). Ο κοινοτικός προϋπολογισμός, σε αντίθεση με την κρατούσα άποψη (ιδίως στο εσωτερικό των «ευρωσκεπτικιστικών» χωρών), δεν αυξάνει περισσότερο από το συνολικό εισόδημα/προϊόν. Παραμένει «νάνος», και οι «μάχες» που έδωσαν κατά καιρούς οι εκπρόσωποι των κυρίως ωφελούμενων από τον προϋπολογισμό κρατών για αύξηση του ποσοστού του συνολικού εισοδήματος που θα αποτελούσε το ανώτατο όριο αποδείχτηκαν μάλλον άχρηστες, δεδομένου ότι το ύψος του προϋπολογισμού όχι μόνο δεν έφτασε τα όρια αυτά, αλλά απομακρύνεται από αυτά.

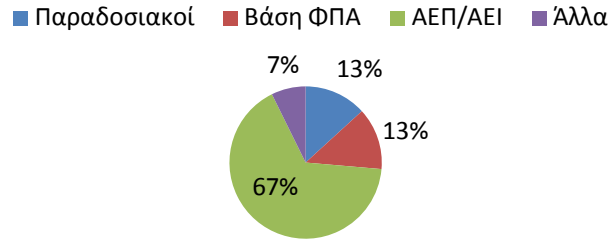


2.2.2 - Εξέλιξη των μεγάλων κατηγοριών εσόδων του προϋπολογισμού

Το 80% περίπου των εσόδων του κοινοτικού προϋπολογισμού προέρχεται 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 αξίας¹⁹. Οι λεγόμενοι «παραδοσιακοί πόροι» (δασμοί και αγροτικές εισφορές) έχουν περιορισθεί στο 13%.

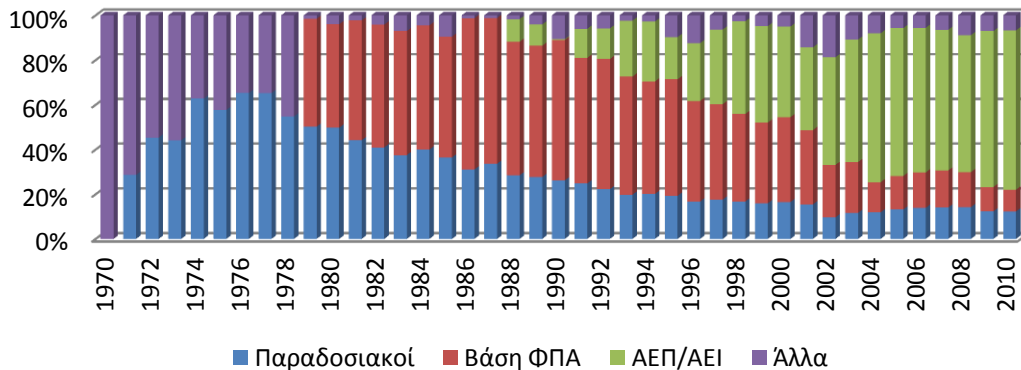
¹⁹ Σημειώνεται ότι τα κράτη-μέλη δεν συνεισφέρουν ένα προκαθορισμένο ποσοστό των εσόδων τους από τον Φόρο Προστιθέμενης Αξίας, αλλά ένα σταθερό για όλες τις χώρες ποσοστό της αξίας των

Γράφημα 2.4
Προϋπολογισμοί 2007-2010. Βασικές κατηγορίες εσόδων



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 (Γράφημα 2.5).

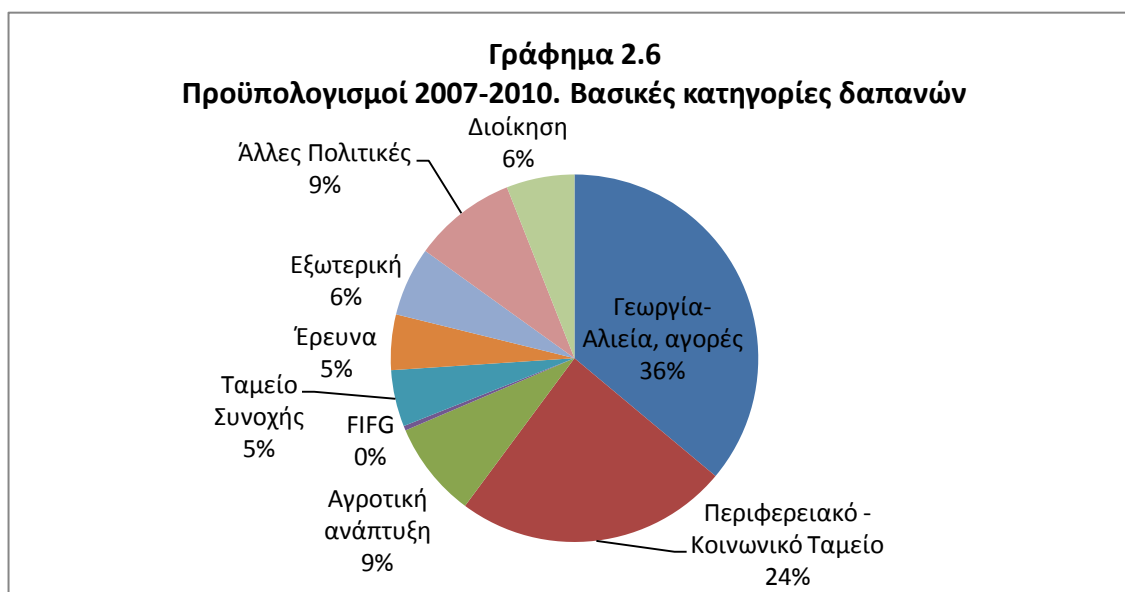
Γράφημα 2.5
Μακροχρόνια εξέλιξη εσόδων προϋπολογισμού ανά κατηγορία



φορολογούμενων με ΦΠΑ αγαθών και υπηρεσιών. Άλλωστε, η ΕΕ καθορίζει τη φορολογητέα βάση και όχι το ύψος των συντελεστών.

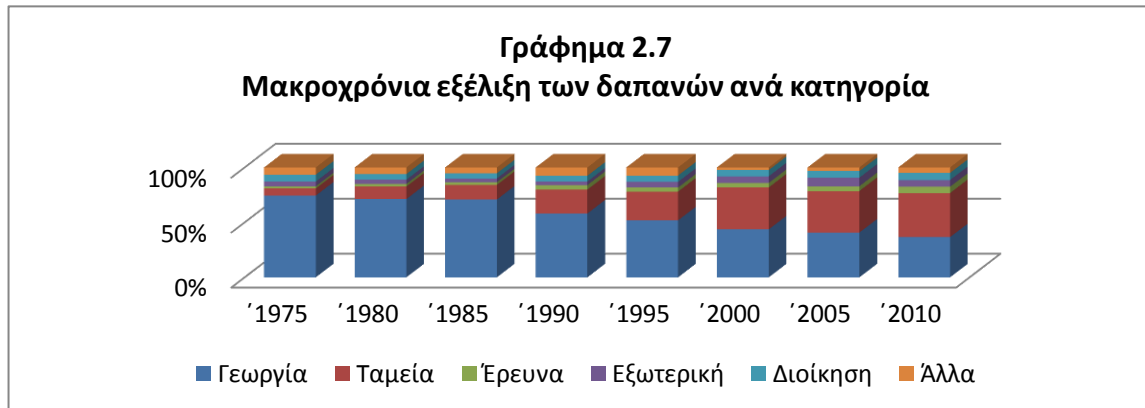
2.2.3 - Εξέλιξη των μεγάλων κατηγοριών δαπανών του προϋπολογισμού

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 του τομέα αυτού, η γεωργία και η αλιεία συνολικά καλύπτουν περίπου 45% του κοινοτικού 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%.



Μεταξύ των δύο μεγάλων κατηγοριών, εκεί όπου παρουσιάζεται πολύ μεγάλη αύξηση, είναι οι δαπάνες της πολιτικής συνοχής, οι οποίες και πολλαπλασιάζονται τα τελευταία τριάντα χρόνια. Αντίθετα, ως προς την Κοινή Αγροτική Πολιτική αυτό που μεταβάλλεται σημαντικά είναι ο χαρακτήρας της και τα ποιοτικά της χαρακτηριστικά. Οι διάφορες μεγάλες μεταρρυθμίσεις της προσέδωσαν χαρακτήρα ολοένα λιγότερο άμεσης επιδότησης της τιμής των προϊόντων (κυρίως λόγω των προβλημάτων που οι επιδοτήσεις αυτές δημιουργούσαν στην ΕΕ στα πλαίσια του Παγκόσμιου Οργανισμού Εμπορίου), σύνδεση με περιβαλλοντικούς στόχους, διεύρυνση και επανεξισορρόπηση ως προς τα καλυπτόμενα προϊόντα, και πλήθος άλλων μηχανισμών και ρυθμίσεων που μετέβαλαν σημαντικά την κατανομή οφέλους τόσο μεταξύ κρατών όσο και στο εσωτερικό των κρατών.

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 2010 (Γράφημα 2.7)²⁰. Αξιοσημείωτη, επίσης, είναι και η αύξηση των δαπανών για την έρευνα τα τελευταία χρόνια.

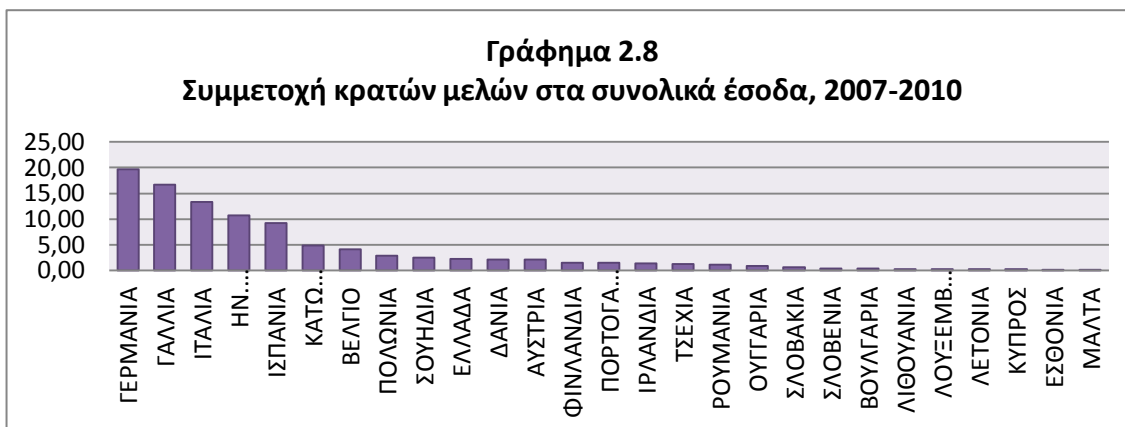


2.3 Συμμετοχή των κρατών μελών στα έσοδα και τις δαπάνες του κοινοτικού προϋπολογισμού.

2.3.1 - Συμμετοχή κρατών στα συνολικά έσοδα

Περίπου το 70% των εσόδων του προϋπολογισμού τα τελευταία έτη προέρχεται από τις πέντε μεγάλες χώρες. Στο σύνολο του προϋπολογισμού (μετά τις επιστροφές στο Ηνωμένο Βασίλειο κλπ.), 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%) (Γράφημα 2.8).

²⁰ 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.

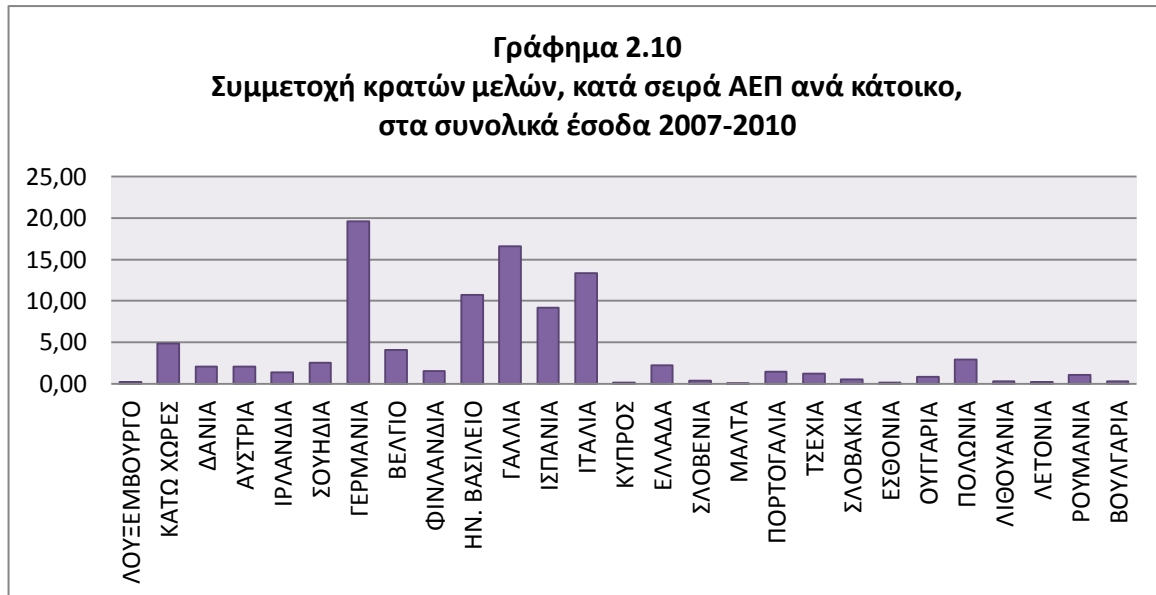


Η εικόνα, ως προς τις συνολικές εισφορές στον κοινοτικό προϋπολογισμό ανά κράτος μέλος, μεταβάλλεται κάπως αν τα ποσά που η κάθε χώρα συνεισφέρει υπολογιστούν ως ποσοστό του ΑΕΠ κάθε χώρας (Γράφημα 2.9). Όπως είναι αναμενόμενο, η συσχέτιση της συμμετοχής στα έσοδα του προϋπολογισμού με το ΑΕΠ κάθε κράτους είναι μεγάλη, αποτέλεσμα της μεγάλης εξάρτησης του συνόλου των εσόδων από την απευθείας συμμετοχή κάθε χώρας βάσει του ΑΕΠ της. Οι διαφορές όμως από κράτος σε κράτος παραμένουν σημαντικές με το Βέλγιο και τη Δανία να συνεισφέρουν περισσότερο από 1,4% του ΑΕΠ τους, ενώ από τις μεγαλύτερες χώρες, η Γαλλία συνεισφέρει το 1,1%, η Γερμανία το 0,95%, η Ισπανία το 0,9% και το Ηνωμένο Βασίλειο, μετά τις επιστροφές, το 0,7%.



Το μεγαλύτερο μέρος των εσόδων του κοινοτικού προϋπολογισμού προέρχεται μεν από τις χώρες με τη μεγαλύτερη οικονομία (το μεγαλύτερο ΑΕΠ), όχι όμως και από τις περισσότερο ευημερούσες χώρες, αν το κατά κεφαλή ΑΕΠ χρησιμοποιηθεί ως δείκτης ευημερίας. Το Γράφημα 2.10 που ακολουθεί απεικονίζει τη συνεισφορά στα έσοδα του προϋπολογισμού ανά κράτος μέλος, με τα κράτη μέλη να τοποθετούνται κατά σειρά του κατά κεφαλή ΑΕΠ. Η συσχέτιση μεταξύ των δύο είναι ουσιαστικά ανύπαρκτη (συντελεστής συσχέτισης: 0,143). Σε αντίθεση επομένως με ό,τι ίσως συχνά υποτίθεται,

οι χώρες που συνεισφέρουν τα μεγαλύτερα ποσά δεν είναι και οι χώρες με το μεγαλύτερο ΑΕΠ ανά κάτοικο.



2.3.2 - Συμμετοχή κρατών μελών στις συνολικές δαπάνες

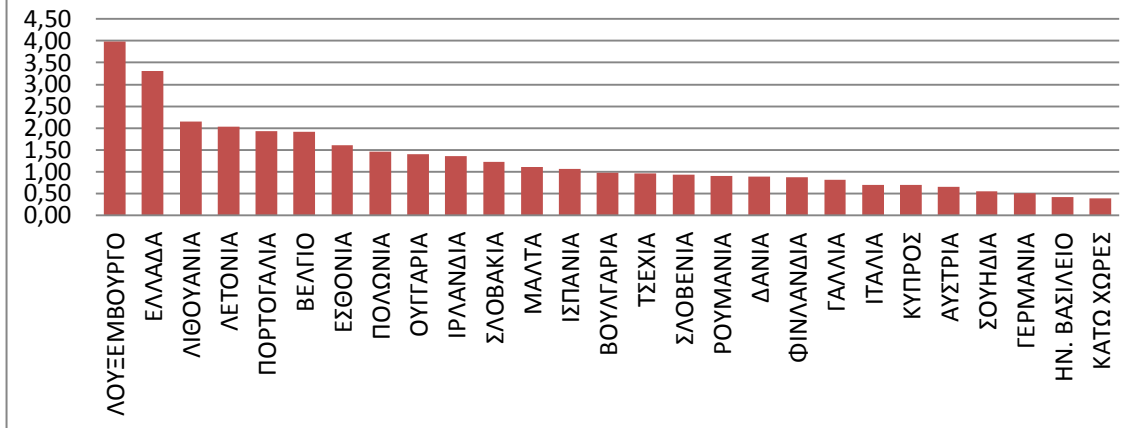
Η εικόνα της συνολικής συμμετοχής των κρατών μελών στο σκέλος των δαπανών του κοινοτικού προϋπολογισμού δεν είναι η ίδια με εκείνη των εσόδων. Την περίοδο 2007-2008, η χώρα που συνολικά εισπράττει τα μεγαλύτερα ποσά από τον κοινοτικό προϋπολογισμό είναι η Γαλλία με 13,1%, ακολουθούμενη από την Ισπανία 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 % (Γράφημα 2.11).



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.

Σε σχέση με το συνολικό ΑΕΠ κάθε κράτους, 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 (Γράφημα 2.12).

Γράφημα 2.12
Συμμετοχή κρατών μελών στο σύνολο των δαπανών,
ως ποσοστό ΑΕΠ, 2007-2010



2.3.3 - Συμμετοχή κρατών ανά κατηγορία εσόδων

Οι απευθείας εισφορές των κρατών μελών στον κοινοτικό προϋπολογισμό στη βάση ενός κοινού και προκαθορισμένου κάθε φορά ποσοστού του Ακαθάριστου Εθνικού Εισοδήματος αποτελεί τη σημαντικότερη (και ολοένα και περισσότερο σημαντική) πηγή εσόδων του προϋπολογισμού, πράγμα το οποίο προσδίδει σε αυτόν το χαρακτήρα «οριζόντιας» (διακρατικής) δικαιοσύνης. Οι πέντε μεγαλύτερες οικονομικά χώρες συνεισφέρουν πάνω από 70% (η Γερμανία 20%, η Γαλλία 16%, το Ηνωμένο Βασίλειο 14,7%, η Ιταλία 12,5% και η Ισπανία 8,4%).

Γράφημα 2.13
Συμμετοχή κρατών βάσει Ακαθάριστου Εθνικού Εισοδήματος

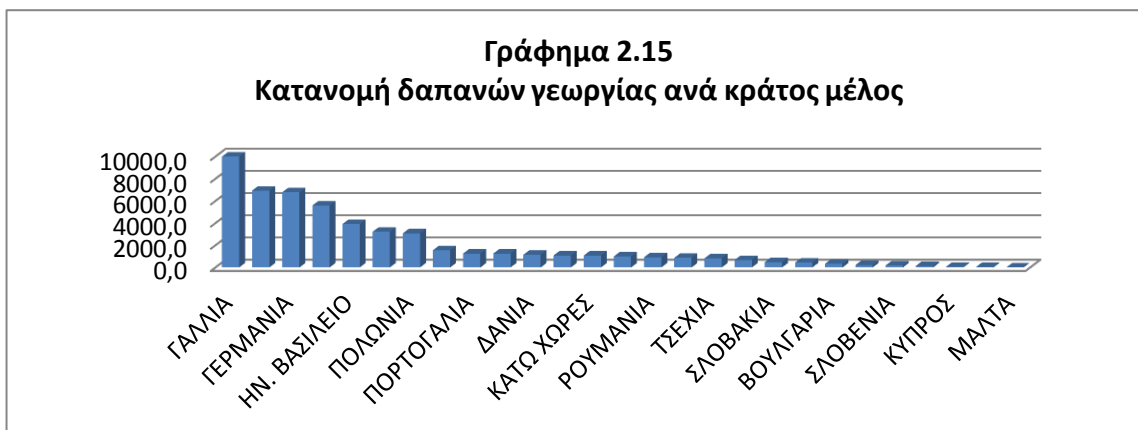


Ως προς το δεύτερο σε σημασία πόρο του κοινοτικού προϋπολογισμού, τη «συνεισφορά βάσει ΦΠΑ» σημειώνεται ότι η συμμετοχή κάθε κράτους δεν υπολογίζεται ως ποσοστό των εσόδων του κράτους από το φόρο προστιθέμενης αξίας, αλλά ως ένα, ενιαίο για όλους ποσοστό, της, επίσης ενιαίας για όλους, φορολογητέας ύλης. 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).

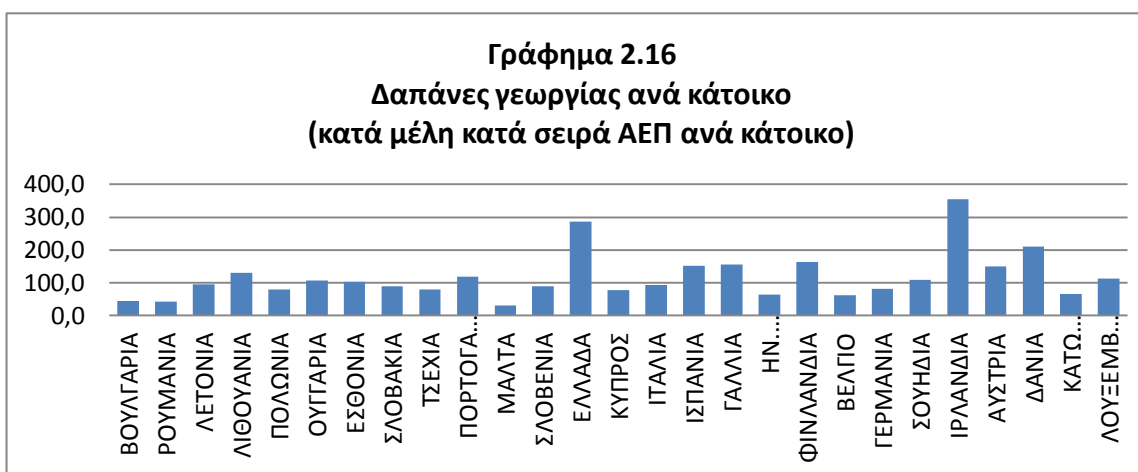


2.3.4 - Συμμετοχή κρατών ανά κατηγορία δαπανών

Στη μεγαλύτερη από τις μεγάλες κατηγορίες δαπανών του προϋπολογισμού, τη γεωργία, το υψηλότερο συνολικό δημοσιονομικό όφελος, και μάλιστα με σημαντική διαφορά από τις άλλες χώρες, έχει η Γαλλία με 10 δισ. ευρώ ετησίως κατά μέσο όρο την περίοδο 2007-2010 (Γράφημα 2.15). 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%.

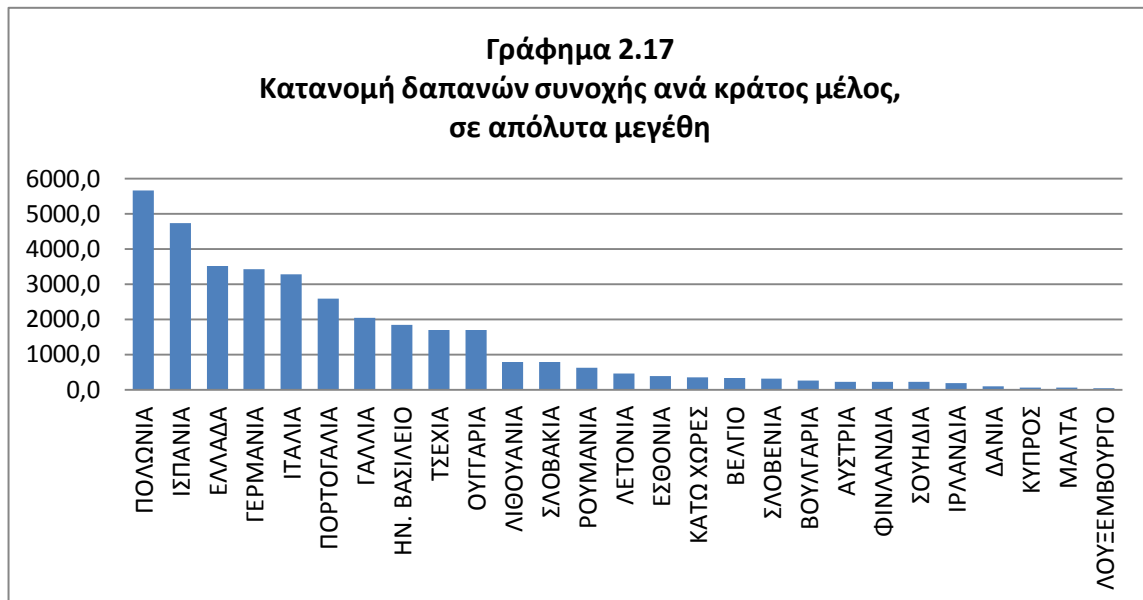


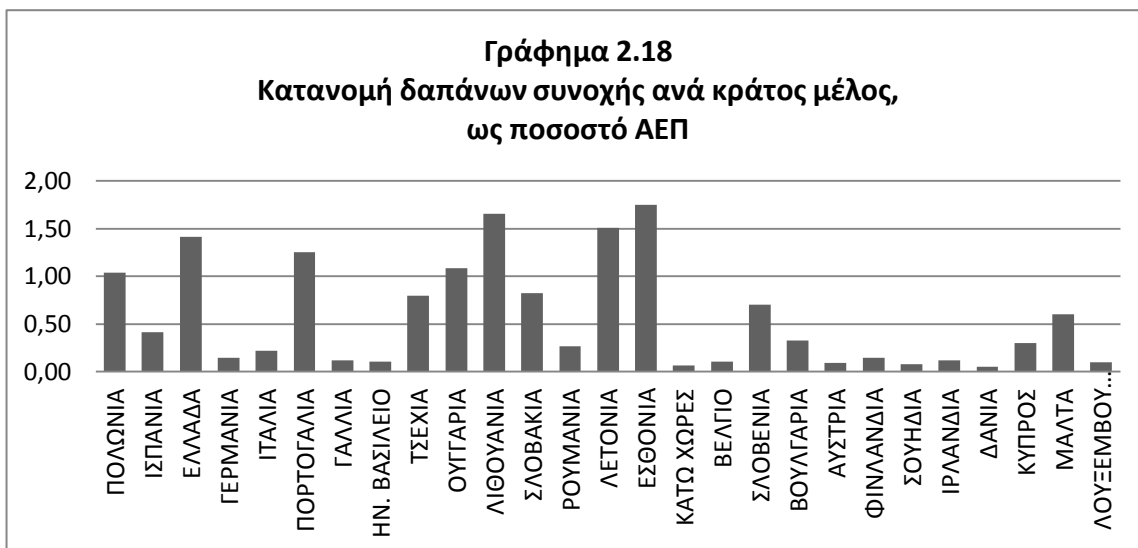
Τα συμπεράσματα ως προς τα κράτη που ωφελούνται αναλογικά περισσότερο ή λιγότερο από την ΚΑΠ είναι τελείως διαφορετικά αν συγκριθούν οι απολαβές ανά κάτοικο με το κατά κεφαλή ΑΕΠ κάθε κράτους. Το αποτέλεσμα αυτής της συσχέτισης είναι στατιστικά ασήμαντο, αλλά θετικό (0,20)! Όχι μόνο δεν ευσταθεί ότι 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 (την περίοδο 2007-2010) η Ιρλανδία (354 ευρώ, με δείκτη ΑΕΠ κατά κεφαλή 125, όταν το μέσο είναι 100), ακολουθούμενη από την Ελλάδα (287 ευρώ με δείκτη ΑΕΠ κατά κεφαλή 89), τη Δανία (210 ευρώ με δείκτη ΑΕΠ κατά κεφαλή 125), τη Γαλλία (156 ευρώ με δείκτη ΑΕΠ κατά κεφαλή 107), την Ισπανία (153 ευρώ με δείκτη ΑΕΠ κατά κεφαλή 101), ενώ οι φτωχότερες χώρες (Βουλγαρία και Ρουμανία), εισπράττουν από την ΚΑΠ λιγότερα από 45 ευρώ 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.



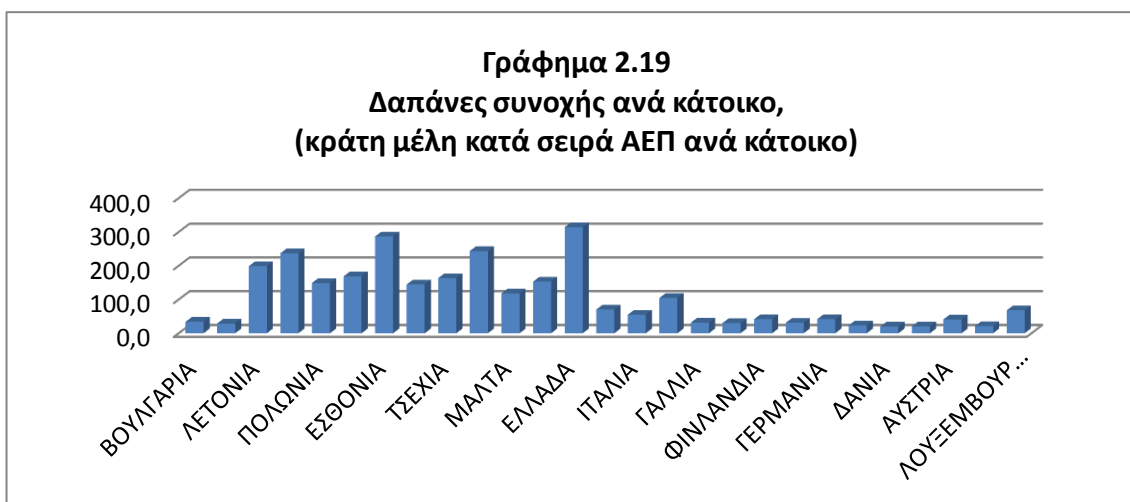
Ιδιαίτερη σημασία έχει η θεώρηση του δημοσιονομικού οφέλους κάθε κράτους από τη δεύτερη σε μέγεθος κατηγορία του κοινοτικού προϋπολογισμού, τις δαπάνες για την

οικονομική και κοινωνική συνοχή, δηλαδή τα διαρθρωτικά ταμεία (Περιφερειακό Ταμείο, Κοινωνικό Ταμείο και το αναπτυξιακό τμήμα του Αγροτικού Ταμείου και του Ταμείου Αλιείας) και το Ταμείο Συνοχής. 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 (Γραφήματα 2.17 και 2.18). Έτσι, η Πολωνία εισπράττει την περίοδο 2007-2010 τα μεγαλύτερα ποσά (5,7 δισ. ευρώ), αυτά όμως αντιπροσωπεύουν 1% του ΑΕΠ της, για την Ισπανία που ακολουθεί το σύνολο των εισπράξεων (4,7 δισ. ευρώ) αντιπροσωπεύει το 0,4% του ΑΕΠ της, για την αμέσως επόμενη Ελλάδα (3,5 δισ. ευρώ) το 1,4 %, ενώ για τη Γερμανία τα συνολικά ποσά είναι μεν ιδιαίτερα σημαντικά (3,4 δισ. ευρώ), 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%).





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 (-0,40). Έτσι, η χώρα με τις μεγαλύτερες απολαβές ανά κάτοικο ήταν την περίοδο 2007-2010 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 (Γράφημα 2.19). Ως γενικό συμπέρασμα παραμένει ότι ακόμα και όσον αφορά στις δαπάνες συνοχής, οι οποίες αποτελούν και το μόνο στοιχείο του προϋπολογισμού ευθέως και ρητά αναδιανεμητικό, η συσχέτιση με το επίπεδο ευημερίας των χωρών και όταν υπάρχει δεν είναι σημαντική. Με άλλα λόγια, δεν ισχύει ότι οι φτωχότερες χώρες ενισχύονται, τουλάχιστον όχι πάντοτε, περισσότερο.



2.4 Καθαρό δημοσιονομικό όφελος κρατών μελών. Δείκτες απόδοσης και «δίκαιη» κατανομή των πόρων

2.4.1 - Καθαρά έσοδα ανά κράτος μέλος

Ο υπολογισμός του «καθαρού δημοσιονομικού οφέλους» κάθε κράτους, των συνολικών δηλαδή απολαβών του κράτους από τον κοινοτικό προϋπολογισμό μείον τη συνολική συνεισφορά του σε αυτόν, απετέλεσε πάντοτε τη βασική παράμετρο που καθορίζει τη στάση όλων των κρατών στη διαπραγμάτευση για τον προϋπολογισμό, και, κατ'επέκταση δε, τη στάση κάθε κράτους απέναντι στη διαδικασία της ευρωπαϊκής ενοποίησης στο σύνολο της²¹. Ο υπολογισμός αυτός γινόταν πάντοτε, έστω και σιωπηρά λόγω της άρνησης για πολλά χρόνια της Επιτροπής να δημοσιεύει τέτοια στοιχεία και γενικότερα να αποδεχτεί ότι το δημοσιονομικό αυτό καθαρό όφελος (ή ζημία) μπορεί και να χαρακτηρίζει το πραγματικό όφελος (ή ζημία) κάθε χώρας από τη συμμετοχή της στην ευρωπαϊκή ενοποίηση. Η σχετική συζήτηση έγινε πολύ πιο ρητή, ιδιαίτερα μετά την περίφημη απαίτηση της M.Thatcher, στις αρχές της δεκαετίας του '80, για να «της επιστραφούν τα χρήματα της».

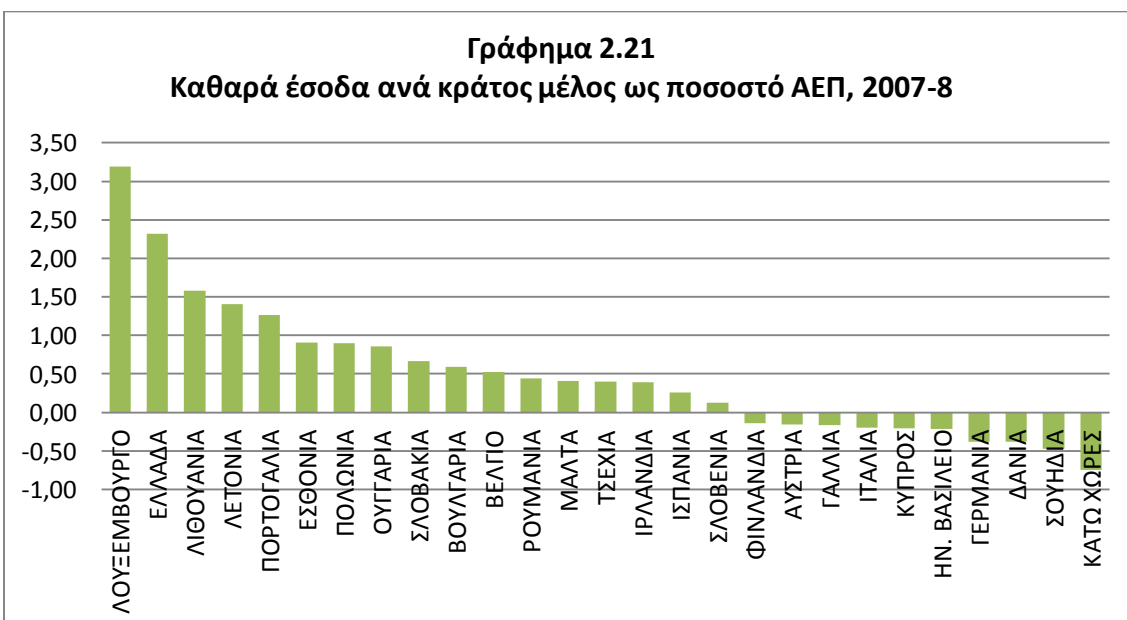
Την περίοδο 2007-08 (τελευταία περίοδο για την οποία υπάρχουν ολοκληρωμένα στοιχεία), ο υπολογισμός των καθαρών εσόδων κάθε κράτους από τον κοινοτικό προϋπολογισμό²² δείχνει ότι η χώρα με το μεγαλύτερο όφελος σε απόλυτες τιμές ήταν η Ελλάδα, ακολουθούμενη από την Πολωνία, την Ισπανία και την Πορτογαλία, ενώ στο άλλο άκρο, ο χώρες με τη μεγαλύτερη καθαρή συνεισφορά ήσαν (μετά τις επιστροφές στο Ηνωμένο Βασίλειο και αλλού) η Γερμανία, η Ολλανδία, το Ηνωμένο Βασίλειο, αλλά και η Ιταλία και η Γαλλία (Γράφημα 2.20).

²¹ Βλ. για παράδειγμα Lindner,J.(2006), De Wilde,P. (2012, Laffan,B., (2005), Baldwin,R. (2005).

²² Κατά καιρούς έχουν υπάρξει διάφοροι τρόποι υπολογισμού του καθαρού δημοσιονομικού οφέλους (βλ. χαρακτηριστικά (βλ. και τις Ετήσιες Εκθέσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ακόμα Council of the EU (2002). 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.



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.



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).



2.4.2 - Δείκτες απόδοσης

Η εκτίμηση του σχετικού οφέλους κάθε κράτους από τη μεταβολή του συνολικού προϋπολογισμού, ή της μιας ή της άλλης κατηγορίας δαπανών, επιτυγχάνεται μέσω του «δείκτη απόδοσης». 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, αν δεν μεταβληθεί ο τρόπος κατανομής δαπανών και εσόδων, δεν έχουν όφελος από την αύξηση του προϋπολογισμού.

Στον Πίνακα 2.1 παρουσιάζονται τα αποτελέσματα του υπολογισμού του «δείκτη απόδοσης» για την περίοδο 2007-2010 και για κάθε κράτος μέλος, ξεχωριστά για το σύνολο των δαπανών και για τις δαπάνες της γεωργίας και της «συνοχής». Ως προς 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.

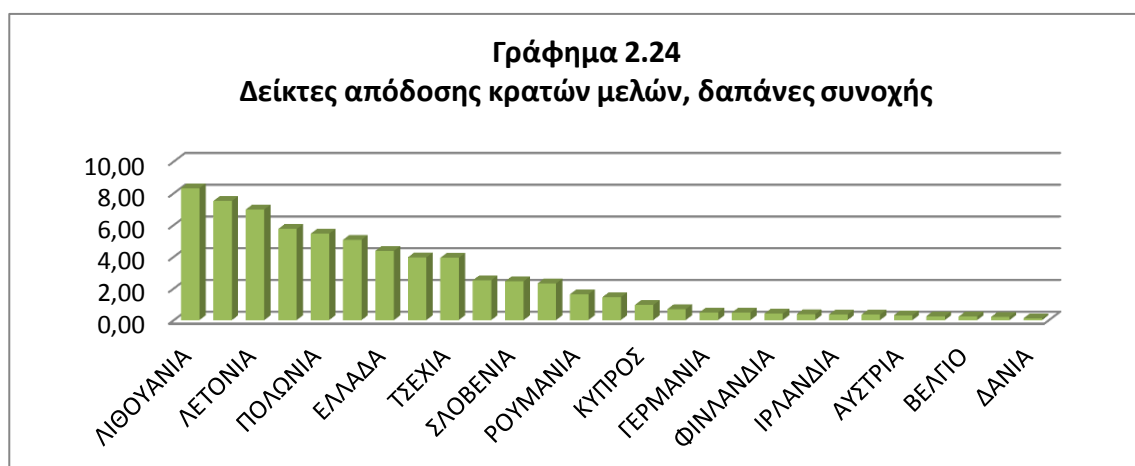
Πίνακας 2.1
Δείκτες απόδοσης κρατών μελών 2007-2010

	Σύνολο δαπανών	Δαπάνες γεωργίας	Δαπάνες "συνοχής"
ΒΕΛΓΙΟ	1,36	0,31	0,22
ΓΑΛΛΙΑ	0,79	1,13	0,34
ΓΕΡΜΑΝΙΑ	0,57	0,65	0,49
ΙΤΑΛΙΑ	0,77	0,79	0,69
ΚΑΤΩ ΧΩΡΕΣ	0,41	0,42	0,20
ΛΟΥΞΕΜΒΟΥΡΓΟ	5,15	0,42	0,38
ΔΑΝΙΑ	0,68	1,04	0,12
ΗΝΩΜΕΝΟ ΒΑΣΙΛΕΙΟ	0,65	0,69	0,48
ΙΡΛΑΝΔΙΑ	1,47	2,16	0,36
ΕΛΛΑΔΑ	3,58	2,69	4,37
ΙΣΠΑΝΙΑ	1,29	1,42	1,44
ΠΟΡΤΟΓΑΛΙΑ	2,68	1,66	5,06
ΑΥΣΤΡΙΑ	0,77	1,13	0,30
ΣΟΥΗΔΙΑ	0,60	0,76	0,24
ΦΙΝΛΑΝΔΙΑ	0,85	1,07	0,4
ΕΣΘΟΝΙΑ	2,48	1,83	7,51
ΚΥΠΡΟΣ	0,75	0,71	0,95
ΛΕΤΟΝΙΑ	3,40	2,27	6,97
ΛΙΘΟΥΑΝΙΑ	3,89	3,09	8,32
ΜΑΛΤΑ	1,55	0,43	2,50
ΟΥΓΓΑΡΙΑ	2,57	2,49	5,74
ΠΟΛΩΝΙΑ	2,52	2,00	5,44
ΣΛΟΒΑΚΙΑ	2,01	1,65	3,95
ΣΛΟΒΕΝΙΑ	1,14	0,96	2,45
ΤΣΕΧΙΑ	1,64	1,29	3,92
ΒΟΥΛΓΑΡΙΑ	2,39	2,06	2,31
ΡΟΥΜΑΝΙΑ	1,90	1,62	1,63

Η εικόνα ως προς το δείκτη απόδοσης της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής 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 Κοινής Αγροτικής Πολιτικής στον κοινοτικό προϋπολογισμό (Γράφημα 2.23).



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) (Γράφημα 2.24).



2.4.3 - Πραγματική και «δίκαιη» συμμετοχή

Στα όσα ακολουθούν παρουσιάζεται σύγκριση των πραγματικών δημοσιονομικών απολαβών των κρατών μελών με εκείνες τις οποίες θα συνεπαγόταν μια «δίκαιη» κατανομή. Συγκεκριμένα, συγκρίνονται τα μερίδια συμμετοχής κάθε κράτους στο σύνολο των δαπανών του προϋπολογισμού για την «οικονομική και κοινωνική συνοχή» με τα μερίδια τα οποία θα απολάμβαναν τα κράτη αν αποκλειστικό κριτήριο κατανομής

των σχετικών ποσών ήταν το κατά κεφαλή ΑΕΠ κάθε κράτους²³. Για να φανεί δε η σημασία της διαφοράς μεταξύ του πραγματικού και του «δίκαιου» μεριδίου, υπολογίστηκε πόσο διαφορετικό (μεγαλύτερο ή μικρότερο) θα ήταν το ανά κάτοικο ποσό (με την υπόθεση ότι οι συνολικές δαπάνες για τη «συνοχή» θα παρέμεναν αμετάβλητες), καθώς επίσης η σημασία της διαφοράς ως προς το ΑΕΠ κάθε κράτους. Για παράδειγμα, για τη χώρα με το χαμηλότερο ΑΕΠ ανά κάτοικο, τη Βουλγαρία, το πραγματικό μερίδιο της στις δαπάνες «συνοχής» την περίοδο 2007-2010 ήταν 0,7%, ενώ εκείνο που θα «δικαιούταν» με βάση το κατά κεφαλή ΑΕΠ της θα ήταν 9,5%. Η διαφορά μεταξύ των δύο μεριδίων αντιστοιχεί σε 415 ευρώ ανά κάτοικο, ή 3,97% του ΑΕΠ της Βουλγαρίας.

Πίνακας 2.2

Πραγματική και «δίκαιη» συμμετοχή κρατών μελών στις δαπάνες «συνοχής», 2007-2010

Κράτη μέλη (με σειρά ΑΕΠ ανά κάτοικο)	Μερίδιο από "συνοχή" (% συνόλου κρατών)	"Δίκαιο" μερίδιο από "συνοχή" (% συνόλου κρατών)	Διαφορά ανά κάτοικο (ευρώ)	Διαφορά ως ποσοστό ΑΕΠ (ποσοστό ΑΕΠ)
ΒΟΥΛΓΑΡΙΑ	0,7	9,5	415	3,97
ΡΟΥΜΑΝΙΑ	1,7	9,7	132	1,19
ΛΕΤΟΝΙΑ	1,3	9,7	1335	10,2
ΛΙΘΟΥΑΝΙΑ	2,2	9,5	777	5,48
ΠΟΛΩΝΙΑ	15,8	9,5	-60	-0,42
ΟΥΓΓΑΡΙΑ	4,7	9	152	0,98
ΕΣΘΟΝΙΑ	1,1	8,6	2025	12,38
ΣΛΟΒΑΚΙΑ	2,2	7,9	376	2,15
ΠΟΡΤΟΓΑΛΙΑ	7,2	6,4	-27	-0,14
ΜΑΛΤΑ	0,1	6,2	5313	27,12
ΤΣΕΧΙΑ	4,7	5,9	39	0,19
ΣΛΟΒΕΝΙΑ	0,9	4,2	589	2,73
ΕΛΛΑΔΑ	9,8	3	-217	-0,97
ΚΥΠΡΟΣ	0,2	0,9	360	1,5
ΙΣΠΑΝΙΑ	13,2	0	-105	-0,41
ΙΤΑΛΙΑ	9,1	0	-55	-0,22
ΓΑΛΛΙΑ	5,7	0	-32	-0,12
ΗΝ. ΒΑΣΙΛΕΙΟ	5,2	0	-30	-0,11
ΓΕΡΜΑΝΙΑ	9,6	0	-42	-0,15
ΦΙΝΛΑΝΔΙΑ	0,6	0	-42	-0,15
ΒΕΛΓΙΟ	0,9	0	-31	-0,11
ΣΟΥΗΔΙΑ	0,6	0	-23	-0,08
ΔΑΝΙΑ	0,2	0	-16	-0,05
ΑΥΣΤΡΙΑ	0,6	0	-27	-0,09
ΚΑΤΩ ΧΩΡΕΣ	1	0	-21	-0,07
ΙΡΛΑΝΔΙΑ	0,5	0	-40	-0,12
ΛΟΥΞΕΜΒΟΥΡΓΟ	0,1	0	-68	-0,1

²³ Αντίστοιχες ασκήσεις προσομοίωσης έχουν γίνει, αλλά δεν αναφέρονται εδώ, ως προς άλλα κριτήρια κατανομής των πόρων και σύγκρισή τους με την υφιστάμενη κατανομή. Ένα ενδιαφέρον παράδειγμα υποθετικής κατανομής προκύπτει από την εφαρμογή σε επίπεδο ΕΕ ενός συστήματος που θα στηρίζεται στην εξομοίωση της φορολογικής δυνατότητας των κρατών μελών, αντίστοιχου του συστήματος Finanzausgleich της Γερμανίας.

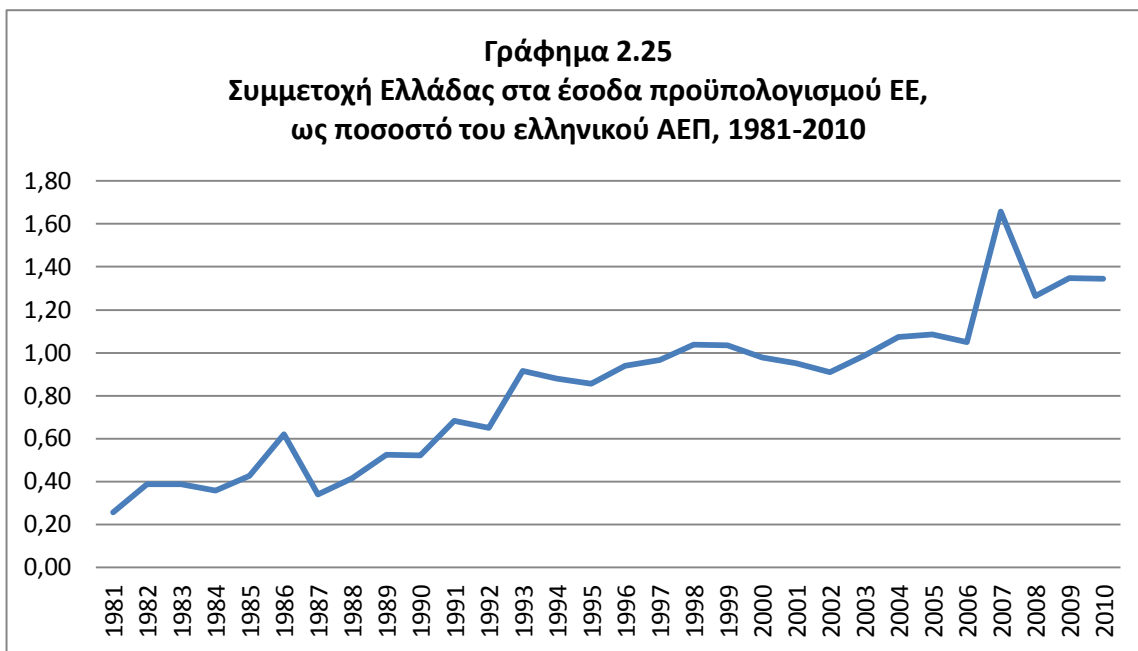
Από τα στοιχεία που παρατίθενται στον Πίνακα 2.2 προκύπτει ότι τα κράτη που θα είχαν το μεγαλύτερο όφελος από μια «δίκαιη» κατανομή των πόρων, τόσο σε απόλυτα μεγέθη, όσο και ως ποσοστό του ΑΕΠ τους, είναι κάποιες από τις μικρότερες χώρες που περιέλαβε η διεύρυνση του 2004 – η Μάλτα, η Εσθονία, η Λετονία. Γενικότερα δε τα «νέα» κράτη μέλη (με -σημαντική- εξαίρεση την Πολωνία) εμφανίζονται να εισπράττουν ποσά σημαντικά χαμηλότερα εκείνων που θα «δικαιούνταν». Αντίθετα, ιδιαίτερα ευνοημένες από τη σημερινή (2007-2010) κατανομή των πόρων της «συνοχής» σε σχέση με τη «δίκαιη» κατανομή είναι όλα τα κράτη που έχουν κατά κεφαλή ΑΕΠ ανώτερο του κοινοτικού μέσου όρου και, παρά τούτο, απολαμβάνουν πόρων «συνοχής», αλλά και ακόμα περισσότερο η Ελλάδα, η οποία θα έχανε ποσά που αντιστοιχούν περίπου στο 1% του ΑΕΠ της, αν τα διατιθέμενα ποσά για τη συνοχή μοιράζονταν αποκλειστικά βάσει του κατά κεφαλή ΑΕΠ κάθε χώρας. Σημειώνεται ότι μια αντίστοιχη άσκηση, η οποία περιέλαβε όχι μόνο τα ποσά της «συνοχής», αλλά και εκείνα της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής, έδωσε αντίστοιχα αποτελέσματα.

2.5 Η συμμετοχή της Ελλάδας στον κοινοτικό προϋπολογισμό

Τα δημοσιονομικά οφέλη της Ελλάδας από τη συμμετοχή της στην ΕΕ ήσαν ήδη από τη στιγμή της προσχώρησης το 1981 σημαντικά και έγιναν πολύ σημαντικότερα αργότερα με την εφαρμογή από την ΕΕ ευνοϊκότερων ρυθμίσεων για τα μεσογειακά προϊόντα στα πλαίσια της κοινής αγροτικής πολιτικής και, κυρίως, με τη μεγάλη αναδιάρθρωση των διαρθρωτικών ταμείων στα μέσα της δεκαετίας του 1980 και την υιοθέτηση της πολιτικής για την οικονομική και κοινωνική συνοχή.

2.5.1 - Συμμετοχή της Ελλάδας στα έσοδα του προϋπολογισμού

Η συνολική συνεισφορά της Ελλάδας στον κοινοτικό προϋπολογισμό ως ποσοστό του ελληνικού ΑΕΠ ανήλθε από το 0,26% τη 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 (Γράφημα 2.25).



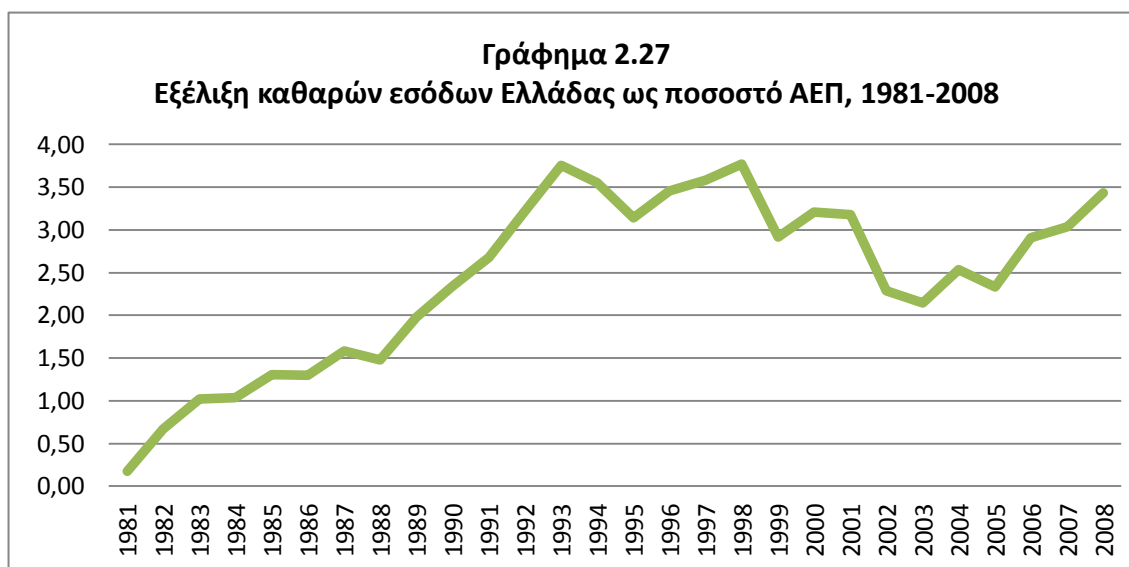
2.5.2 - Συμμετοχή Ελλάδας στο σύνολο των δαπανών του προϋπολογισμού

Οι εισπράξεις της Ελλάδας από τον κοινοτικό προϋπολογισμό ως ποσοστό του ελληνικού ΑΕΠ αυξήθηκαν σημαντικά μέχρι τις αρχές της δεκαετίας του 1990, και έκτοτε, παρά τις αυξομειώσεις από χρόνο σε χρόνο, κυμαίνονται γύρω στο 4% του ΑΕΠ (Γράφημα 2.26).



2.5.3 - Εξέλιξη των καθαρών εσόδων της Ελλάδας

Τα καθαρά έσοδα της Ελλάδας από τη συμμετοχή της στον κοινοτικό προϋπολογισμό ήσαν τη χρονιά της προσχώρησης 176 εκατ. ecu, για να φτάσουν με την εφαρμογή του «πρώτου πακέτου Delors» στο τέλος της δεκαετίας 1980 σε πάνω από 1,5 δισ. ecu, και, μετά και το νέο διπλασιασμό των πόρων των ταμείων στις αρχές της δεκαετίας 1990, σε περισσότερα από 4 δισ. ecu. Εμφαντικότερη είναι ίσως η εικόνα αν η εξέλιξη των καθαρών εσόδων της Ελλάδας παρουσιαστεί ως ποσοστό του ΑΕΠ της. Ενώ το πρώτο έτος της συμμετοχής της στην τότε ΕΟΚ 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 (Γράφημα 2.27).



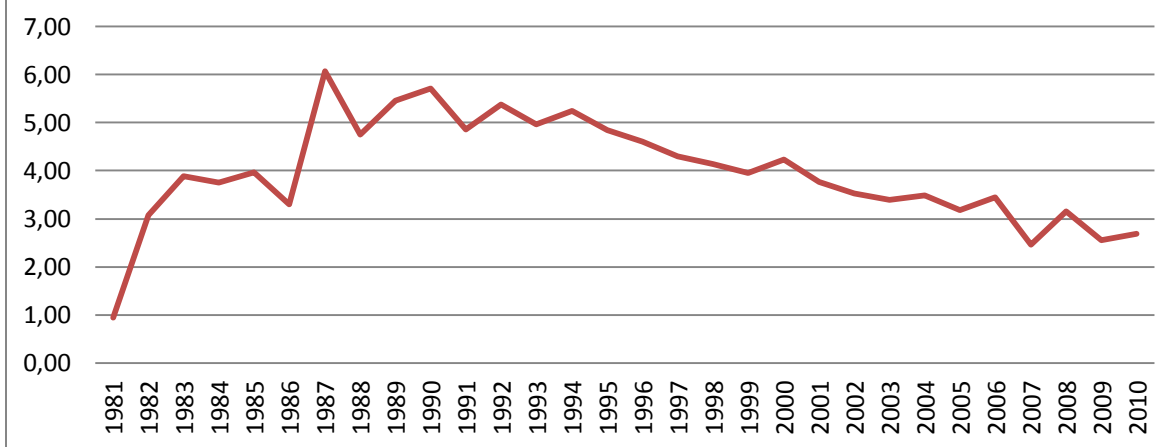
2.5.4 - Δείκτες απόδοσης Ελλάδας

Ενδιαφέρον παρουσιάζει και η εξέλιξη των «δεικτών απόδοσης» της Ελλάδας (Πίνακας 2.3 και Γραφήματα 2.28 και 2.29). Από μεν την αγροτική πολιτική ο «δείκτης απόδοσης» μόνο το πρώτο έτος της ένταξης ήταν ελαφρά κάτω της μονάδας. Έκτοτε αυξήθηκε σημαντικά, για να φτάσει το 1987 σε 6,1, αλλά αργότερα, ιδίως τη δεκαετία 2000 να μειωθεί παραμένοντας, πάντως, σε υψηλά επίπεδα. Ως προς τις δαπάνες της «συνοχής», ο «δείκτης απόδοσης» κυμάνθηκε πάντοτε σε πολύ υψηλά επίπεδα, με αυξομειώσεις πάντως, ενδεικτικές προφανώς του βαθμού απορρόφησης των εκάστοτε διατιθέμενων πόρων.

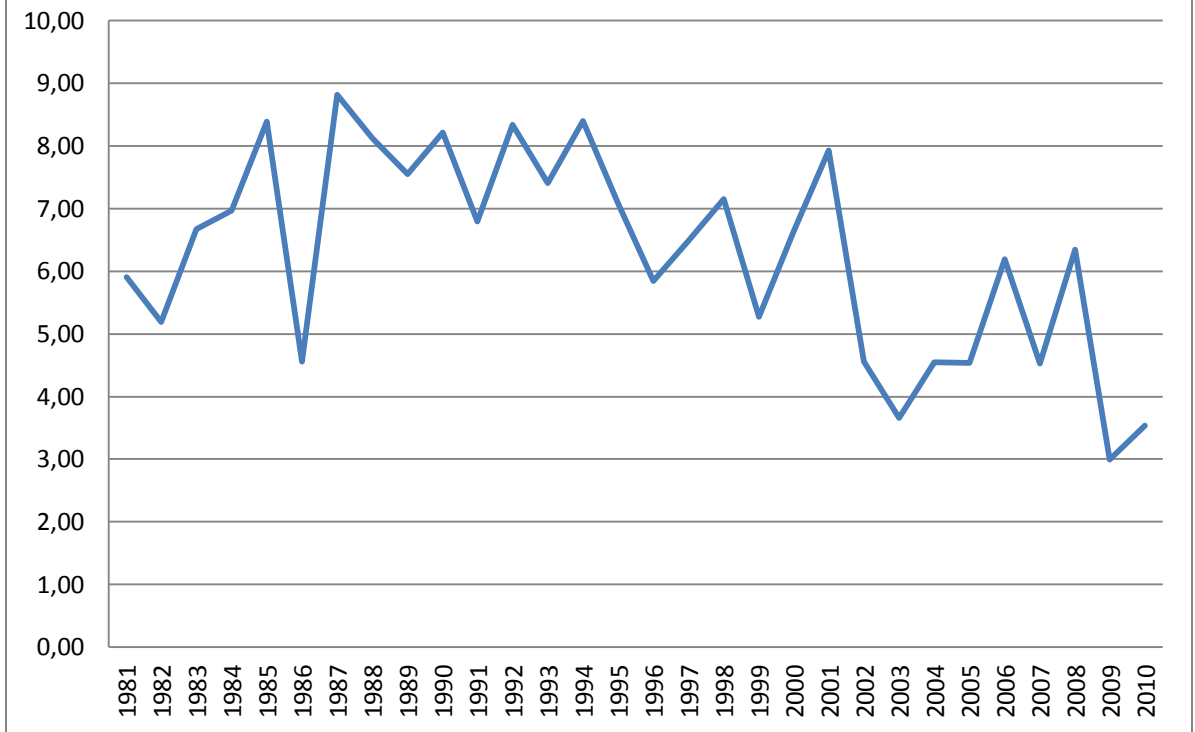
Πίνακας 2.3
«Δείκτες απόδοσης» Ελλάδας 1981-2010

	<u>Σύνολο δαπανών</u>	<u>Δαπάνες ΚΑΠ</u>	<u>Δαπάνες "συνολής"</u>		<u>Σύνολο δαπανών</u>	<u>Δαπάνες ΚΑΠ</u>	<u>Δαπάνες "συνολής"</u>
1981	1,81	0,95	5,90	1996	4,64	4,61	5,85
1982	3,04	3,07	5,19	1997	4,71	4,30	6,49
1983	3,80	3,89	6,67	1998	4,94	4,14	7,15
1984	4,07	3,76	6,97	1999	4,13	3,96	5,27
1985	4,54	3,97	8,39	2000	4,77	4,23	6,63
1986	3,29	3,30	4,56	2001	4,74	3,76	7,93
1987	6,34	6,07	8,82	2002	3,54	3,52	4,56
1988	5,08	4,75	8,12	2003	3,21	3,39	3,66
1989	5,71	5,46	7,55	2004	3,44	3,48	4,55
1990	6,04	5,71	8,21	2005	3,26	3,18	4,54
1991	5,22	4,86	6,79	2006	3,91	3,44	6,19
1992	6,08	5,38	8,33	2007	2,92	2,46	4,53
1993	5,35	4,97	7,41	2008	3,87	3,16	6,34
1994	5,65	5,24	8,40	2009	...	2,55	2,99
1995	5,02	4,84	7,08	2010	...	2,69	3,54

Γράφημα 2.28
"Δείκτες απόδοσης" Ελλάδας, δαπάνες ΚΑΠ, 1981-2010



Γράφημα 2.29
"Δείκτες απόδοσης" Ελλάδας, δαπάνες "συνολικές", 1981-2010



3. Η ΝΕΑ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΚΗ ΠΕΡΙΟΔΟΣ 2014-2020

3.1 Συνολικά μεγέθη

3.1.1 Ύψος προϋπολογισμού, έσοδα

Σε τελικές αποφάσεις για το νέο Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο που καλύπτει την προγραμματική περίοδο 2014-2020 κατέληξε η δια-θεσμική διαπραγμάτευση τον Ιούνιο 2013. Οι αρχικές προτάσεις είχαν υποβληθεί από την Επιτροπή δύο χρόνια νωρίτερα, ακολούθησαν διαπραγματεύσεις σε όλα τα επίπεδα και όργανα, και στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Φεβρουαρίου 2013 αποφασίστηκαν το συνολικό ύψος, η κατανομή κατά μεγάλες κατηγορίες, αλλά και πλήθος ειδικών ρυθμίσεων. Το διάστημα που ακολούθησε, η Ιρλανδική Προεδρία του Συμβουλίου με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και την Επιτροπή οριστικοποίησαν τις σχετικές αποφάσεις με επιμέρους, μάλλον ασήμαντες, μεταβολές. Οι σχετικοί Κανονισμοί υιοθετήθηκαν από το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο τον Νοέμβριο 2013. Όλοι οι θεσμοί δεσμεύτηκαν πάντως μέχρι το αργότερο το 2016 να υπάρξει αναθεώρηση των προτεραιοτήτων για το υπόλοιπο τμήμα του δημοσιονομικού πλαισίου, στο μέλλον δε θα ευθυγραμμίζεται η θέσπιση του μακροχρόνιου πλαισίου με τους «πολιτικούς κύκλους των θεσμών», τις εκλογές δηλαδή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, καθώς και την επιλογή της νέας Επιτροπής και του νέου Προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου.

Οι ρόλοι των θεσμικών οργάνων της ΕΕ επιβεβαιώθηκαν πλήρως. Η διαπραγμάτευση ως προς τα ποσά ήταν καθαρά διακρατική, η θέση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου παρέμεινε στο περιθώριο παρά την τυπική αναβάθμισή του από τη νέα Συνθήκη, οι δε προτάσεις της Επιτροπής επέδρασαν αποφασιστικά ως προς το ποιοτικό σκέλος, δηλαδή τον τρόπο λειτουργίας της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής ή τους κανόνες λειτουργίας των Διαρθρωτικών Ταμείων, ελάχιστα δε ως προς τα ποσά και την κατανομή τους.

Το συνολικό ύψος του προϋπολογισμού για την επταετία 2014-2020 είναι σχεδόν 1 δισ. ευρώ (960 εκατ. σε δεσμεύσεις, και 908 εκατ. σε πληρωμές), ποσό που αντιστοιχεί στο 1% του Ακαθάριστου Εθνικού Προϊόντος της ΕΕ. Πρόκειται για μια αρνητικά ιστορική στιγμή. Για πρώτη φορά από τη θέσπιση των μακροχρόνιων δημοσιονομικών δεσμεύσεων, το συνολικό ύψος του προϋπολογισμού μειώνεται σε σχέση με το συνολικό εισόδημα. Αυτό δε τη στιγμή μιας γενικότερης ύφεσης, όπου θα αναμενόταν μια αντίστροφη λειτουργία των δημοσιονομικών δυνατοτήτων της Ένωσης. Σε συγκρίσιμες τιμές, ο προϋπολογισμός της ΕΕ των 28 μελών για την περίοδο 2014-2020 θα είναι μειωμένος κατά 3% σε σχέση με αυτόν της τρέχουσας περιόδου 2007-2013. Αν δε η σύγκριση γίνει μεταξύ 2013 και 2014, του τελευταίου έτους της τρέχουσας περιόδου και του πρώτου της επόμενης, προβλέπεται ακόμα μεγαλύτερη μείωση.

Οι πηγές εσόδων του προϋπολογισμού δεν μεταβλήθηκαν ουσιαστικά, παρά τη μεγάλη σχετική συζήτηση που είχε προηγηθεί, και παρά τις προτάσεις της Επιτροπής, οι οποίες μάλιστα είχαν υποστεί έντονη κριτική ότι ήσαν υπερβολικά συντηρητικές και απείχαν ακόμα πολύ από το να αποτελούν σημαντικό βήμα προς περισσότερο ομοσπονδιακή αντιμετώπιση του προϋπολογισμού. Οι αρχικές προτάσεις της Επιτροπής προέβλεπαν 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.

Αποφασίστηκε, πάντως, η δημιουργία μιας ομάδας υψηλού επιπέδου, με μέλη που θα ορίσουν το Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και η Επιτροπή, που θα αναλάβει μια γενική αναθεώρηση του λεγόμενου «συστήματος των ίδιων πόρων», με γνώμονες την απλούστευση, τη διαφάνεια, τη δικαιοσύνη και τη δημοκρατική λογοδοσία.

3.1.2 Δαπάνες του προϋπολογισμού

Στον Πίνακα 3.1 που ακολουθεί παρατίθεται η κατανομή του νέου δημοσιονομικού πλαισίου ανά μεγάλες κατηγορίες δαπανών. Όπως και σε όλους τους μέχρι τώρα προϋπολογισμούς, το μεγαλύτερο κονδύλι, 373 δισ. ευρώ (39% του συνόλου) κατευθύνεται στους «φυσικούς πόρους», από το οποίο 278 δισ. ευρώ (29% του συνόλου) για τις άμεσες δαπάνες και τους μηχανισμούς αγοράς της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής, και 85 δισ. ευρώ (9% του συνόλου) για την αγροτική ανάπτυξη. Για την πολιτική της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής διατίθενται συνολικά 327 δισ. ευρώ (34% του συνόλου), την «ανταγωνιστικότητα», με κυριότερη συνιστώσα την έρευνα-τεχνολογία-καινοτομία, 126 δισ. ευρώ (13% του συνόλου), τα διευρωπαϊκά δίκτυα στις μεταφορές, την ενέργεια και τις τεχνολογίες πληροφορικής και επικοινωνιών 19 δισ. ευρώ (2% του συνόλου), τις διεθνείς σχέσεις 59 δισ. ευρώ (6% του συνόλου) και την ασφάλεια-ιθαγένεια 16 δισ. ευρώ (1,6% του συνόλου).

Πίνακας 3.1

Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο Συνολικά ποσά κατά κατηγορίες δαπανών

<u>Πολιτικές</u>	<u>εκατ. ευρώ</u>	<u>Ποσοστό</u>
1. ΒΙΩΣΙΜΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ	450763	47,0
<u>Ανταγωνιστικότητα</u>	<u>125614</u>	<u>13,1</u>
από τα οποία: Ορίζοντας 2020	70200	7,3
Galileo	6300	0,7
Copernicus (GMES)	3788	0,4
ITER	2707	0,3
Πυρηνική ασφάλεια, παροπλισμός	1038	0,1
Erasmus	13010	1,4
<u>Συνδέοντας την Ευρώπη</u>	<u>19300</u>	<u>2,0</u>
από τα οποία: Ενέργεια	5128	0,5
Μεταφορές	13174	1,4
Τεχνολογίες Πληροφορικής και Επικοινωνιών	1000	0,1
<u>Πολιτική συνοχής</u>	<u>327145</u>	<u>34,1</u>
από τα οποία: Πρωτοβουλία απασχόληση νέων	3000	0,3
Περιφερειακή σύγκλιση	164279	17,1
Περιφέρειες σε μετάβαση	31677	3,3
Ανταγωνιστικότητα	49492	5,2
Εδαφική συνεργασία	8948	0,9
Ταμείο Συνοχής	68362	7,1
Απομακρυσμένες περιφέρειες	1387	0,1
2. ΦΥΣΙΚΟΙ ΠΟΡΟΙ	373179	38,9
από τα οποία: ΚΑΠ: άμεσες δαπάνες, αγορά	277851	28,9
Αγροτική ανάπτυξη	84936	8,8
3. ΑΣΦΑΛΕΙΑ, ΙΘΑΓΕΝΕΙΑ	15686	1,6
από τα οποία: Ασφάλεια τροφίμων	1679	0,2
4. Η ΕΕ ΩΣ ΠΑΓΚΟΣΜΙΟΣ ΠΑΡΑΓΩΝ	58704	6,1
5. ΔΙΟΙΚΗΣΗ	61629	6,4
6. ΑΝΤΙΣΤΑΘΜΙΣΕΙΣ	27	0,0
<u>ΣΥΝΟΛΟ</u>	<u>959988</u>	<u>100,0</u>

Πηγή στοιχείων: http://ec.europa.eu/budget/mff/index_en.cfm

Ο συνολικός προϋπολογισμός είναι μειωμένος κατά 8% σε σχέση με τις αρχικές προτάσεις της Επιτροπής, και κατ' επέκταση ο προϋπολογισμός όλων των μεγάλων κατηγοριών δαπανών είναι επίσης μειωμένος (Πίνακας 3.2). Όχι όμως ανάλογα. Οι δύο μεγαλύτερες κατηγορίες, οι οποίες είναι βέβαια και οι κατηγορίες με τα περισσότερα

κράτη/υποστηρικτές –ο αγροτικός τομέας και η «συνοχή»- υπέστησαν και τη μικρότερη μείωση (4%), με αποτέλεσμα την αύξηση του μεριδίου τους σε σχέση με την πρόταση της Επιτροπής. Μεγάλη αύξηση υπέστησαν εκείνες ακριβώς οι κατηγορίες δαπανών, για τις οποίες η Επιτροπή είχε προτείνει τη μεγαλύτερη αύξηση: τα διευρωπαϊκά δίκτυα μειώθηκαν περισσότερο από 50%, αλλά και οι θεωρούμενοι γενικά ως οι πιο «σύγχρονοι» τομείς, κατεχοχόν η έρευνα, μειώθηκαν σοβαρά, παραμένουν όμως σε σημαντικά υψηλότερα επίπεδα από εκείνα που ίσχυαν στην τρέχουσα περίοδο.

Πίνακας 3.2
ΜΕΓΑΛΕΣ ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ ΔΑΠΑΝΩΝ
ΣΥΓΚΡΙΣΗ ΤΕΛΙΚΩΝ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ ΜΕ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

	<u>Τελικές</u> <u>αποφάσεις,</u> <u>(εκατ.ευρώ)</u>	<u>Προτάσεις</u> <u>Επιτροπής</u> <u>(εκατ.ευρώ)</u>	<u>Διαφορά</u> <u>(ποσοστό)</u>
1. ΒΙΩΣΙΜΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ	450763	503310	-10%
από τα οποία: Ανταγωνιστικότητα	125614	164316	-24%
Συνδέοντας την Ευρώπη	19300	40249	-52%
Πολιτική συνοχής	327145	338994	-4%
2. ΦΥΣΙΚΟΙ ΠΟΡΟΙ	373179	389972	-4%
από τα οποία: ΚΑΠ: άμεσες δαπάνες, αγορά	277851	286551	-3%
Αγροτική ανάπτυξη	84936	91966	-8%
3. ΑΣΦΑΛΕΙΑ, ΙΘΑΓΕΝΕΙΑ	15686	18809	-17%
4. Η ΕΕ ΩΣ ΠΑΓΚΟΣΜΙΟΣ ΠΑΡΑΓΩΝ	58704	70000	-16%
5. ΔΙΟΙΚΗΣΗ	61629	63165	-2%
6. ΑΝΤΙΣΤΑΘΜΙΣΕΙΣ	27	27	0%
<u>ΣΥΝΟΛΟ</u>	<u>959988</u>	<u>1045282</u>	<u>-8%</u>
Ποσοστό του Ακαθάριστου Εθνικού			
Εισοδήματος	1,00	1,09	

Πηγή στοιχείων: http://ec.europa.eu/budget/mff/index_en.cfm

3.1.3 Σύγκριση επόμενου με τρέχον δημοσιονομικό πλαίσιο

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η σύγκριση της κατανομής του κοινοτικού προϋπολογισμού κατά κατηγορίες δαπανών της επόμενης περιόδου με εκείνου της τρέχουσας περιόδου. Όπως φαίνεται στον Πίνακα 3.3 που ακολουθεί, τη μεγαλύτερη μείωση (περισσότερο από 10%) έχουν οι δαπάνες για την Κοινή Αγροτική Πολιτική,

ακολουθούμενες από εκείνες για τη «συνοχή» (μείωση κατά 8%). Αντίθετα, αυξάνονται σημαντικά οι μικρότερες κατηγορίες, περιλαμβανόμενων εκείνων για την έρευνα-τεχνολογία-καινοτομία. Υπάρχει δηλαδή πράγματι μια σημαντική απομάκρυνση από την «εξαρτημένη τροχιά», το παραδοσιακό μοντέλο, όπου η έμφαση δινόταν σχεδόν αποκλειστικά στον αγροτικό τομέα και τη συνοχή. Το μερίδιο της κοινής αγροτικής πολιτικής (αγορές συν αγροτική ανάπτυξη) πέφτει από 32% την περίοδο 2007-2013 στο 29% την περίοδο 2014-2020. Αντίστοιχα, το μερίδιο της «συνοχής» (χωρίς να υπολογίζεται στη «συνοχή» το «ταμείο αγροτικής ανάπτυξης») πέφτει από 36% σε 34%.

Οι δύο αυτές πολιτικές, αγροτικός τομέας και συνοχή, που βλέπουν τη θέση τους στον κοινοτικό προϋπολογισμό να μειώνεται σημαντικά, είναι οι δύο ακριβώς πολιτικές από τις οποίες η Ελλάδα απεκόμισε για πολλά χρόνια μακράν τα υψηλότερα δημοσιονομικά οφέλη, γεγονός το οποίο και θα αποτυπωθεί με σημαντικά αρνητικό τρόπο στο ύψος των συνολικών μελλοντικών ελληνικών απολαβών από τον κοινοτικό προϋπολογισμό. Η πρώτη επομένως βασική αιτία της σοβαρής μείωσης των μελλοντικών απολαβών της Ελλάδας βρίσκεται στη μείωση των δύο βασικών πηγών για τις απολαβές αυτές. Στην βασική αυτή αιτία προστίθεται, όπως αναλύεται στα επόμενα τμήματα αυτής της μελέτης, σειρά ειδικών ρυθμίσεων στο εσωτερικό των δύο μεγάλων πολιτικών, οι οποίες θα έχουν ως αποτέλεσμα μείωση του ελληνικού μεριδίου σε αυτές και, συνεπώς, ακόμα μεγαλύτερη μείωση των συνολικών δημοσιονομικών απολαβών.

Πίνακας 3.3

ΜΕΓΑΛΕΣ ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ ΔΑΠΑΝΩΝ

ΣΥΓΚΡΙΣΗ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΩΝ ΠΛΑΙΣΙΩΝ 2014/2020 ΚΑΙ 2007/2013

<u>Πολιτικές</u>	<u>2014-2020</u> <u>εκατ.ευρώ</u>	<u>2007-2013</u> <u>εκατ.ευρώ</u>	<u>Διαφορά</u>
1. ΒΙΩΣΙΜΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ	450763	446310	+1%
<i>από τα οποία:</i> Ανταγωνιστικότητα	125614	91495	+37%
Συνδέοντας την Ευρώπη	19300	12783	+51%
Πολιτική συνοχής	327145	354815	-8%
2. ΦΥΣΙΚΟΙ ΠΟΡΟΙ	373179	420682	-11%
<i>από τα οποία:</i> ΚΑΠ: άμεσες δαπάνες, αγορά	277851	318820	-13%
Αγροτική ανάπτυξη	84936	95741	-11%
3. ΑΣΦΑΛΕΙΑ, ΙΘΑΓΕΝΕΙΑ	15686	12366	+27%
4. Η ΕΕ ΩΣ ΠΑΓΚΟΣΜΙΟΣ ΠΑΡΑΓΩΝ	58704	56815	+3%
5. ΔΙΟΙΚΗΣΗ	61629	57082	+8%
<u>ΣΥΝΟΛΟ</u>	<u>959988</u>	<u>994176</u>	<u>-3%</u>
Ποσοστό του Ακαθ.Εθνικού Εισοδήματος	1,00	1,12	

Πηγή στοιχείων: http://ec.europa.eu/budget/mff/index_en.cfm

Κάποια από τα παραπάνω συμπεράσματα γίνονται εμφαντικότερα από τον Πίνακα 3.4 που ακολουθεί, όπου η σύγκριση γίνεται ανάμεσα στο 2013 και το 2014, τον τρέχοντα δηλαδή τελευταίο ετήσιο προϋπολογισμό της περιόδου 2007-2013 και τον προϋπολογισμό του πρώτου έτους της επόμενης περιόδου. Ενώ μέχρι σήμερα οι σχετικοί ετήσιοι προϋπολογισμοί αυξάνονταν σχεδόν κάθε χρόνο, για το επόμενο έτος προβλέπεται μείωση γύρω στο 3% για τον αγροτικό τομέα και μείωση γύρω στα 15% για τις δαπάνες συνοχής. Αυτό δε όταν αυξάνεται με την ένταξη της Κροατίας ο αριθμός των επιλέξιμων χωρών!

Ας σημειωθεί ακόμα ότι και στο εσωτερικό της «συνοχής» οι κατηγορίες που υφίστανται τις μεγαλύτερες μειώσεις είναι εκείνες που παρουσιάζουν και το μεγαλύτερο ενδιαφέρον από ελληνικής πλευράς: η «περιφερειακή σύγκλιση» μειώνεται κατά 27%, το «ταμείο συνοχής» κατά 29%, ενώ μεγάλη αύξηση προβλέπεται για τις «περιφέρειες σε μετάβαση». Είναι αξιοσημείωτο, τέλος, ότι ακόμα και για το Πρόγραμμα Πλαίσιο της Έρευνας (με την ονομασία «ορίζοντας 2020»), ενώ ο συνολικός προϋπολογισμός της περιόδου είναι αυξημένος, η σύγκριση 2014 με 2013 είναι αρνητική (μείον 11%, λόγω του μεγάλου ρυθμού αύξησης που είχε συμφωνηθεί για τα τελευταία έτη της τρέχουσας περιόδου).

Πίνακας 3.4
ΜΕΓΑΛΕΣ ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ ΔΑΠΑΝΩΝ
ΣΥΓΚΡΙΣΗ ΕΤΩΝ 2013, 2014

<u>Πολιτικές</u>	<u>2014-2020</u> <u>εκατ.ευρώ</u>	<u>2013</u> <u>εκατ.ευρώ</u>	<u>2014</u> <u>εκατ.ευρώ</u>	<u>Διαφορά</u> <u>2014/2013</u>
1. ΒΙΩΣΙΜΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ	450763	67460	60283	-10,6
<u>Ανταγωνιστικότητα</u>	<u>125614</u>	<u>15068</u>	<u>15606</u>	<u>+3,6</u>
<i>από τα οποία:</i> Ορίζοντας 2020	70200	9832	8788	-10,6
Galileo	6300	1	1261	...
Copernicus (GMES)	3788	328	342	+4,3
ITER	2707	901	888	-1,4
Πυρηνική ασφάλεια...	1038	279	148	-47,0
Erasmus	13010	1330	1469	+10,5
<u>Συνδέοντας την Ευρώπη</u>	<u>19300</u>	<u>1452</u>	<u>1863</u>	<u>+28,3</u>
<i>από τα οποία:</i> Ενέργεια	5128	22	386	1654,5
Μεταφορές	13174	1428	1398	-2,1
Τεχν.Πληρ.Επικ.	1000	3	70	+2233,3
<u>Πολιτική συνοχής</u>	<u>327145</u>	<u>52392</u>	<u>44678</u>	<u>-14,7</u>
<i>από τα οποία:</i> Απασχόληση νέων	3000	0	1700	...
Περιφερειακή σύγκλιση	164279	30684	22272	-27,4
Περιφέρειες σε μετάβαση	31677	1982	4525	+128,3
Ανταγωνιστικότητα	49492	6312	7070	+12,0
Εδαφική συνεργασία	8948	1303	478	-63,3
Ταμείο Συνοχής	68362	11882	8424	-29,1
Απομακ. περιφέρειες	1387	249	198	-20,5
2. ΦΥΣΙΚΟΙ ΠΟΡΟΙ	373179	59633	55883	-6,3
<i>από τα οποία:</i> ΚΑΠ: άμεσες δαπάνες, αγορά	277851	43180	41585	-3,7
Αγροτική ανάπτυξη	84936	12890	12665	-1,7
3. ΑΣΦΑΛΕΙΑ, ΙΣΤΑΓΕΝΕΙΑ	15686	2494	2053	-17,7
<i>από τα οποία:</i> Ασφάλεια τροφίμων	1679	338	239	-29,3
4. Η ΕΕ ΩΣ ΠΑΓΚΟΣΜΙΟΣ ΠΑΡΑΓΩΝ	58704	9145	7854	-14,1

Πηγή στοιχείων: Council of the European Union, CADRFIN199, 19.7.2013

3.2 Ο αγροτικός τομέας στην περίοδο 2014-2020²⁴

3.2.1 - Τα συνολικά ποσά και οι σημαντικές καινοτομίες

Σύμφωνα με την τελική απόφαση για το Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο 2014-2020, η Κοινή Αγροτική Πολιτική (ΚΑΠ) θα διατηρήσει τη διάρθρωσή της σε δύο πυλώνες. Ο πρώτος πυλώνας θα περιλαμβάνει τις άμεσες ενισχύσεις και τα μέτρα αγοράς και ο δεύτερος πυλώνας την αγροτική ανάπτυξη. Ο συνολικός 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 5,1 δισ. ευρώ που αφορούν στη χρηματοδότηση δράσεων για την έρευνα και την καινοτομία, 2,5 δισ. ευρώ για την ασφάλεια των τροφίμων και 2,8 δισ. ευρώ για τη διανομή τροφίμων σε απόρους. Επιπρόσθετα, θα διατεθεί το ποσό των 6,7 δισ. ευρώ εκτός του Πολυετούς Δημοσιονομικού Πλαισίου. 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.

Στο εσωτερικό της ΚΑΠ επέρχονται μια σειρά από σημαντικές καινοτομίες ή αποκτούν πολύ μεγαλύτερη σημασία παλαιότερες καινοτομίες, όπως:

- η μετακίνηση από το ιστορικό στο περιφερειακό μοντέλο,
- η εισαγωγή της έννοιας του «Ενεργού Αγρότη»,
- η Περιβαλλοντική Πληρωμή (αναφέρεται και ως «οικολογική Μέριμνα»),
- 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.

²⁴ Το τμήμα αυτό στηρίζεται πλήρως στην ανάλυση από τον Γιάννη Δούκα των τελικών αποφάσεων για τον αγροτικό τομέα και των αρχικών προτάσεων της Επιτροπής (οι οποίες παρουσιάζονται στο Δεύτερο Μέρος της μελέτης αυτής και παρατίθενται στην Τελική Έκθεση αυτή ως Παράρτημα).

Με το νέο σύστημα εισάγεται η έννοια του εθνικού δημοσιονομικού φακέλου (αναφέρεται και ως «εθνικό κονδύλι»), που αντικατοπτρίζει το ανώτατο συνολικό ποσό των ετήσιων άμεσων ενισχύσεων για κάθε κράτος μέλος. Η εσωτερική κατανομή των ενισχύσεων, με τη μορφή του Καθεστώτος Βασικής Ενίσχυσης, θα γίνεται πλέον με βάση το περιφερειακό μοντέλο, όπου τα κράτη μέλη αποφασίζουν τα κριτήρια της ενίσχυσης (αγρονομικά, οικονομικά, γεωργικά, γεωφυσικά και διοικητικά). Η εισαγωγή του καθεστώτος της περιβαλλοντικής πληρωμής αποτελεί επίσης μια αλλαγή στο σύστημα των άμεσων ενισχύσεων, που αφορά στις εκμεταλλεύσεις άνω των 150 στρεμμάτων, εκτός από τις βιολογικές καλλιέργειες και τις καλλιέργειες που παράγουν περιβαλλοντικά οφέλη (μέτρο που αναφέρεται ως «Οικολογική Ισοδυναμία»). 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 ευρώ (χωρίς να περιλαμβάνονται οι περιβαλλοντικές πληρωμές). Οι αποφάσεις 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). Τέλος, με στόχο την ευελιξία της κατανομής των πόρων, δίνεται η δυνατότητα μεταφοράς μέχρι 10% των πόρων από τον ένα στον άλλο «πυλώνα».

3.2.2 - Οι μεταβολές σε σχέση με τις αρχικές προτάσεις της Επιτροπής

Οι διαπραγματεύσεις που ακολούθησαν την αρχική πρόταση της Επιτροπής κατέληξαν στη συνολική αποδοχή των καινοτομιών που είχαν προταθεί, με μερικές όμως σημαντικές διαφοροποιήσεις, οι κυριότερες των οποίων, ως προς τον «πρώτο πυλώνα» ήταν οι εξής:

- Παρατείνεται μέχρι το 2020 για τα 12 παλαιότερα κράτη μέλη η ισχύς του απλούστερου, κατ' αποκοπή καθεστώτος ενιαίας στρεμματικής ενίσχυσης (αναθεώρηση του καθεστώτος ενιαίας ενίσχυσης, βάσει του «διαγνωστικού ελέγχου της ΚΑΠ» του 2009, με στόχο τη μείωση των πιθανών διαφορών όσον αφορά στο ποσό της ενίσχυσης μεταξύ περιφερειών ή γεωργών).
- Η Ενιαία Πληρωμή ανά στρέμμα δεν θα πρέπει να υπερβαίνει το 70% του Εθνικού Δημοσιονομικού Φακέλου.
- Τα κράτη μέλη που χρησιμοποιούν το «ιστορικό μοντέλο» (όπως η Ελλάδα) θα πρέπει να διασφαλίσουν ότι μέχρι το 2019 θα επιτύχουν ένα περιφερειακό /

- εθνικό ποσοστό, ή θα διασφαλίσουν ότι θα υπάρξει σταδιακή αύξηση για τις γεωργικές εκμεταλλεύσεις που λαμβάνουν λιγότερο από το 90% του περιφερειακού / εθνικού μέσου όρου, με την πρόσθετη εγγύηση ότι κάθε παραγωγός θα λαμβάνει ελάχιστη ενίσχυση τουλάχιστον το 60% του εθνικού μέσου όρου των ενισχύσεων ανά στρέμμα.
- Δίνεται η δυνατότητα στα κράτη μέλη να περιορίσουν τις απώλειες των αγροτών που είναι πάνω από τον εθνικό μέσο όρο στο 30%.
 - Καθίστανται υποχρεωτικές οι σταδιακές μειώσεις των χρηματοδοτήσεων για εκμεταλλεύσεις που λαμβάνουν πάνω από 150.000 ευρώ και θεσπίζεται ανώτατο όριο ενίσχυσης.
 - Παρέχεται η δυνατότητα για τη διατήρηση ενός ποσοστού από τον Εθνικό Φάκελο συνδεδεμένων με το προϊόν ενισχύσεων (8-15%).
 - Η «περιβαλλοντική πληρωμή» θα εφαρμόζεται σε εκμεταλλεύσεις άνω των 10 στρεμμάτων (η αρχική πρόταση ήταν 30 στρέμματα). Επίσης, θα εξαιρούνται οι βιολογικές καλλιέργειες, καθώς και οι καλλιέργειες που ήδη παράγουν περιβαλλοντικά οφέλη (μέτρο που αναφέρεται ως «οικολογική Ισοδυναμία»). Ουσιαστικά, εξαιρείται το μεγαλύτερο μέρος των ελληνικών εκμεταλλεύσεων. Οι όποιες κυρώσεις θα επιβάλλονται σε εθνικό επίπεδο και τελικά δεν θα υπάρξει ένα ενιαίο σύστημα με πανευρωπαϊκά πρότυπα επιδόσεων.
 - Κανένα κράτος μέλος δεν θα βρίσκεται κάτω από το 75% του μέσου όρου της ΕΕ μέχρι το 2019.

Ως προς το δεύτερο πυλώνα:

- Δημιουργούνται αμοιβαία κεφάλαια για την αντιμετώπιση εκτάκτων καταστάσεων στη ζωική και τη φυτική παραγωγή.
- Επιδοτούνται με 45ευρώ ανά στρέμμα (αύξηση από τα 25 ευρώ) οι καλλιέργειες στις ορεινές περιοχές.
- Θεσπίζονται 8 «βιοφυσικά» κριτήρια για τον καθορισμό των περιοχών με φυσικούς ή άλλους περιορισμούς. Η νέα καταγραφή θα πρέπει να έχει ολοκληρωθεί το αργότερο μέχρι το 2018.
- Ενισχύονται περαιτέρω οι νέοι αγρότες με ένα συνδυασμό μέτρων που περιλαμβάνουν προγράμματα επενδύσεων και κατάρτισης, καθώς και χρηματοδότηση μέχρι 70.00 ευρώ για την έναρξη επιχειρηματικής δραστηριότητας. Για τους μικρούς αγρότες η αντίστοιχη χρηματοδότηση θα φθάνει τα 15.000 ευρώ.

Η τελική συμφωνία περιλαμβάνει τέσσερις βασικούς κανονισμούς: 1) τις Άμεσες Ενισχύσεις, 2) τα Μέτρα Αγοράς, 3) την Αγροτική Ανάπτυξη και 4) τον Οριζόντιο Κανονισμό για τη χρηματοδότηση, τη διαχείριση και τον έλεγχο της ΚΑΠ.

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.

3.2.3 - Ο πρώτος πυλώνας

Οι αποφάσεις παρέχουν τη 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. Η Ενιαία Πληρωμή ανά στρέμμα δεν θα πρέπει να υπερβαίνει το 70% του Εθνικού Δημοσιονομικού Φακέλου.

Επίσης, αποφασίστηκε μια υποχρεωτική συμπληρωματική ενίσχυση κατά 25% στους νέους αγρότες (κάτω των 40 ετών) 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, μία κατ' αποκοπή ετήσια ενίσχυση από 500 μέχρι 1.250 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». Τέλος, οι εν λόγω δικαιούχοι θα αντιμετωπίζουν λιγότερο αυστηρές απαιτήσεις πολλαπλής συμμόρφωσης και θα εξαιρούνται από την «οικολογική μέριμνα».

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 δίκτυ ασφαλείας για τους παραγωγούς απέναντι στις απότομες διακυμάνσεις των τιμών σε βασικά αγροτικά προϊόντα. Επιπρόσθετα, αποφασίστηκε η διατήρηση του συστήματος των ποσοστώσεων για το γάλα μέχρι το 2015 και η επέκταση του συστήματος των ποσοστώσεων για τη ζάχαρη κατά 2 έτη μέχρι το 2017, καθώς και η εισαγωγή ενός νέου συστήματος δικαιωμάτων φύτευσης αμπέλου. Ακόμη, 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.

Δύο νέα στοιχεία που φέρνουν οι αποφάσεις είναι ότι ορίζεται το Δικαίωμα Επιδότησης με βάση την καλλιεργήσιμη γη και τους βοσκότοπους και εισάγεται το κριτήριο του Ενεργού Γεωργού. 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.

Ας σημειωθούν ακόμα τα ζητήματα ειδικού ενδιαφέροντος που αναδιαμορφώνουν το περιεχόμενο αλλά και τον τρόπο εφαρμογής της πολιτικής. Τα ζητήματα 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, αποφασίστηκε 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 Αποδεδειγμένη Ενίσχυση, η οποία χορηγείται σε ετήσια βάση και είναι ανεξάρτητη από το προϊόν και το μέγεθος της παραγωγής. Η Ενιαία Αποδεδειγμένη 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 Αποδεδειγμένης 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 τις αποφάσεις, 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 Αποδεδειγμένης 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.

Επιπρόσθετα, αποφασίστηκε η δυνατότητα για τη διατήρηση ενός ποσοστού από τον Εθνικό Φάκελο συνδεδεμένων με το προϊόν ενισχύσεων (8-15%), έτσι ώστε «να αντιμετωπιστούν ενδεχόμενα αρνητικά αποτελέσματα της εσωτερικής σύγκλισης για συγκεκριμένους τομείς σε ορισμένες περιφέρειες και να ληφθούν υπόψη οι επικρατούσες συνθήκες».

Τα κράτη μέλη που χρησιμοποιούν το Ιστορικό Μοντέλο (όπως η Ελλάδα) θα πρέπει να διασφαλίσουν ότι μέχρι το 2019 θα επιτύχουν ένα περιφερειακό / εθνικό ποσοστό, ή θα διασφαλίσουν ότι θα υπάρξει σταδιακή αύξηση για τις γεωργικές εκμεταλλεύσεις που λαμβάνουν λιγότερο από το 90% του περιφερειακού / εθνικού μέσου όρου, με την πρόσθετη εγγύηση ότι κάθε παραγωγός θα λαμβάνει τουλάχιστον το 60% του εθνικού μέσου όρου των ενισχύσεων ανά στρέμμα. Δίνεται η δυνατότητα στα κράτη μέλη να περιορίσουν τις απώλειες των αγροτών που είναι πάνω από τον εθνικό μέσο όρο στο 30%. Στόχο αποτελεί η σταδιακή σύγκλιση με τον εθνικό μέσο όρο όλων των εκμεταλλεύσεων που στην παρούσα φάση λαμβάνουν ενίσχυση κάτω από το 90% του εθνικού μέσου όρου.

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, 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 ετησίας αναπροσαρμογής των χρηματοδοτήσεων ανά «περιφέρεια», στη βάση προκαθορισμένων ετήσιων βημάτων και στόχων, λαμβάνοντας υπόψη γεωργικές και περιβαλλοντικές παραμέτρους.

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.

Το μέτρο της Περιβαλλοντικής θα εφαρμόζεται σε εκμεταλλεύσεις άνω των 10 στρεμμάτων (η αρχική πρόταση ήταν 30 στρέμματα). Επίσης, θα εξαιρούνται οι βιολογικές καλλιέργειες καθώς και οι καλλιέργειες που ήδη παράγουν περιβαλλοντικά οφέλη. Ουσιαστικά εξαιρείται το μεγαλύτερο μέρος των ελληνικών εκμεταλλεύσεων. Οι όποιες κυρώσεις θα επιβάλλονται σε εθνικό επίπεδο και τελικά δεν θα υπάρξει ένα ενιαίο σύστημα με Πανευρωπαϊκά Πρότυπα Επιδόσεων .

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.

Η ευελιξία μεταξύ των Πυλώνων αφορά στη μεταφορά 10% από τους πόρους του πρώτου πυλώνα στο δεύτερο και θα πρέπει να αποφασισθεί άμεσα. 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.

3.2.4 - Ο δεύτερος πυλώνας - Αγροτική Ανάπτυξη

Οι αποφάσεις για την Αγροτική Ανάπτυξη αφορούν πολυετή προγράμματα βάσει της δέσμης μέτρων που θεσπίζονται σε επίπεδο ΕΕ, για να αντιμετωπίζουν τις ανάγκες των δικών τους αγροτικών περιοχών και περιλαμβάνουν έξι ευρείες «προτεραιότητες» και λεπτομερέστερους «τομείς εστίασης» για την ανάπτυξη της έρευνας, της καινοτομίας και της επιχειρηματικότητας στον αγροτικό χώρο, την οργάνωση της αγροδιατροφικής αλυσίδας, 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.

Επιπρόσθετα, τα κράτη μέλη θα μπορούν να καταρτίζουν θεματικά υποπρογράμματα, ώστε να εστιάζουν σε εθνικές προτεραιότητες, καθώς και σε δράσεις που σχετίζονται με την κλιματική αλλαγή, τη βιοποικιλότητα και τις αλυσίδες εφοδιασμού τοπικής εμβέλειας.

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).

Αποφασίστηκε 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 ανεπτυγμένες περιοχές. Επιπρόσθετα, δίνεται έμφαση στις πολιτικές που έχουν ως στόχο την αντιμετώπιση των αρνητικών επιπτώσεων της κλιματικής αλλαγής, καθώς και η δημιουργία αμοιβαίων κεφαλαίων για την αντιμετώπιση εκτάκτων καταστάσεων στη ζωική και τη φυτική παραγωγή.

Επίσης, καθορίζεται επιδότηση 45 ευρώ ανά στρέμμα (αυξήθηκε από τα 25 ευρώ) για καλλιέργειες στις ορεινές περιοχές. Επιπρόσθετα, θεσπίζονται 8 «βιοφυσικά» κριτήρια για τον καθορισμό των περιοχών με φυσικούς ή άλλους περιορισμούς. Η νέα καταγραφή θα πρέπει να έχει ολοκληρωθεί το αργότερο μέχρι το 2018.

Τέλος, αποφασίστηκε η περαιτέρω ενίσχυση των Νέων Αγροτών με ένα συνδυασμό μέτρων που περιλαμβάνουν προγράμματα επενδύσεων και κατάρτισης, καθώς και χρηματοδότηση μέχρι 70.000 ευρώ για την έναρξη επιχειρηματικής δραστηριότητας. Για τους μικρούς αγρότες, η αντίστοιχη χρηματοδότηση θα φθάσει τα 15.000 ευρώ.

Σύμφωνα με τις αποφάσεις, 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 “capping”.

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 Η «συνοχή» στη περίοδο 2014-2020²⁵

3.3.1 - Εισαγωγή. Συνολικά ποσά και οι σημαντικές καινοτομίες

Στις αποφάσεις για το νέο δημοσιονομικό πλαίσιο 2014-2020, οι δαπάνες για την οικονομική και κοινωνική συνοχή αγγίζουν το ποσό των 325 δισ. ευρώ (σε τιμές 2011) και παρουσιάζουν με αυτόν τον τρόπο μια μείωση έναντι των δαπανών της περιόδου 2007-2013, που σε τιμές 2011 ανέρχονται σε 346 δισ. ευρώ. Για πρώτη φορά μετά την Ενιαία Πράξη που κατέστησε την «οικονομική και κοινωνική συνοχή» βασικό στόχο της Ένωσης και τη μεγάλη μεταρρύθμιση των διαρθρωτικών πολιτικών το 1988, οι πόροι για τη «συνοχή» μειώνονται, τόσο σε απόλυτα μεγέθη όσο και ως ποσοστό του συνολικού προϋπολογισμού. Αυτό δε, τη στιγμή που οι τέσσερις παραδοσιακές «χώρες συνοχής» (η Ελλάδα, η Πορτογαλία, η Ισπανία και η Ιρλανδία) βρίσκονται αντιμέτωπες με μια πρωτόγνωρη δημοσιονομική κρίση.

²⁵ Το κείμενο που ακολουθεί στηρίζεται στην ανάλυση τόσο των αρχικών προτάσεων της Επιτροπής όσο και των τελικών αποφάσεων για την «συνοχή» που οφείλεται στον Βασίλη Αυδίκο και τον Αρτέμη Κουρτέση, με τη συνεισφορά του Βάλτερ Φισάμπερ για τους ανθρώπινους πόρους και το Κοινωνικό Ταμείο, του Νίκου Σμιτ για τις κρατικές ενισχύσεις, και του Χαράλαμπου Χρυσομαλλίδη για τις δαπάνες των διαρθρωτικών ταμείων για την έρευνα, την τεχνολογία και την καινοτομία. Το Δεύτερο Μέρος της Μελέτης περιλαμβάνει τα αναλυτικά αυτά κείμενα.

Επιπλέον, φαίνεται να υποχωρεί σημαντικά ο στόχος της συγκέντρωσης των πόρων στις περιφέρειες με τη μεγαλύτερη ανάγκη. Όπως θα παρουσιαστεί αναλυτικότερα στη συνέχεια του κειμένου, εκτός της μείωσης των συνολικών πόρων για τη «συνοχή», μειώνονται οι πόροι στις περιφέρειες με κατά κεφαλή ΑΕΠ μικρότερο του 75% του μέσου όρου της ΕΕ. Για την επόμενη περίοδο, οι περιφέρειες με κατά κεφαλή ΑΕΠ μικρότερο του 75% του μέσου κοινοτικού θα απορροφήσουν το 50,5% των πόρων για τη «συνοχή», έναντι 57,4% κατά την τρέχουσα περίοδο²⁶.

Πέραν αυτής της σημαντικής μεταβολής στο ύψος των διαθέσιμων πόρων για τη «συνοχή», εισάγονται σημαντικές μεταβολές ποιοτικού κυρίως χαρακτήρα, οι κυριότερες των οποίων αφορούν στα εξής:

- Δημιουργία τριών κατηγοριών περιφερειών (έναντι τεσσάρων της τρέχουσας περιόδου).
- 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.
- Αυξημένη σημασία που αποδίδεται στο Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, λόγω της σύνδεσης του με το στόχο της δημιουργίας θέσεων απασχόλησης.
- 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.
- Ουσιαστική επανένταξη του Ευρωπαϊκού Αγροτικού Ταμείου για την Ανάπτυξη της Υπαίθρου και του Ταμείου για την Αλιεία και τη Ναυτιλία στα Διαρθρωτικά Ταμεία.
- Μεταβολές ως προς το στάδιο εφαρμογής, με τη στενότερη σύνδεση των ροών χρηματοδότησης με την επίτευξη συγκεκριμένων στόχων, την επέκταση της εφαρμογής των καινοτόμων χρηματοδοτικών εργαλείων, την επανεισαγωγή των πολυταμειακών επιχειρησιακών προγραμμάτων και τις προσπάθειες απλοποίησης της διαχειριστικής διαδικασίας.

Οι σημαντικές αυτές μεταβολές ως προς το συνολικό τρόπο λειτουργίας των διαρθρωτικών ταμείων αναλύονται στα όσα ακολουθούν. Σημειώνεται πάντως ότι, ενώ

²⁶ 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%.

στο επίπεδο των πιστώσεων ανά κατηγορία περιφέρειας κλπ. οι τελικές αποφάσεις διαφέρουν σε πολλά σημεία των αρχικών προτάσεων, το μεγαλύτερο μέρος των τελικών αποφάσεων ως προς το «ποιοτικό σκέλος» ακολουθεί κατά βάση τις αρχικές προτάσεις της Επιτροπής, με κάποιες αλλαγές πάντως, κυρίως ως προς το διαδικαστικό χαρακτήρα των μέτρων αυτών.

3.3.2 - Επιλεξιμότητα και ένταση ενίσχυσης περιφερειών

Νέα ταξινόμηση περιφερειών και κατανομή των πόρων

Όπως ήδη αναφέρθηκε, στη νέα δημοσιονομική περίοδο 2014-2020 ο συνολικός προϋπολογισμός για την πολιτική συνοχής θα είναι μειωμένος και, επιπλέον, αλλάζει η διάκριση και η τυπολογία των περιφερειών που είναι επιλέξιμες για χρηματοδοτική ενίσχυση. Ενώ για την 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 αναπτυγμένες» (με κατά κεφαλή ΑΕΠ μικρότερο από το 75% του μέσου όρου της ΕΕ-27), «περιφέρειες μετάβασης» (transition regions, με κατά κεφαλή ΑΕΠ μεταξύ 75% και 90% του μέσου όρου της ΕΕ-27) και «περιφέρειες περισσότερο αναπτυγμένες» (με κατά κεφαλή ΑΕΠ μεγαλύτερο του 90% του μέσου όρου της ΕΕ-27).

Ειδικά για τις περιφέρειες οι οποίες ήταν «περιφέρειες σύγκλισης» κατά την προηγούμενη προγραμματική περίοδο 2007-2013, και στην επόμενη (2014-2020) θα έχουν αλλάξει κατηγορία (δηλαδή θα είναι «μετάβασης» ή «περισσότερο αναπτυγμένες»), οι χρηματοδοτήσεις που θα λάβουν θα είναι τουλάχιστον το 60% 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.

Στο Δεύτερο Μέρος της παρούσας μελέτης, που παρατίθεται εδώ ως Παράρτημα, παρουσιάζονται πίνακες και αναλύονται τα στοιχεία σε σχέση με τις ενισχύσεις ανά κατηγορία περιφερειών, από όπου προκύπτουν ενδιαφέρουσες συγκρίσεις με την τρέχουσα περίοδο, μερικές από τις οποίες αναπαράγονται εδώ:

α) Η κατά κεφαλή δαπάνη για τις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες θα φθάσει τα 1.380 ευρώ, ενώ στην προηγούμενη περίοδο, η αντίστοιχη δαπάνη ήταν 1.300 ευρώ²⁷.

²⁷ Αν και η κατά κεφαλή δαπάνη δεν αντανάκλα τις πραγματικές κατά κεφαλή ενισχύσεις που μια περιφέρεια και εν συνεχεία το κράτος-μέλος λαμβάνει, γιατί χρησιμοποιούνται άλλες μέθοδοι

β) Οι ενισχύσεις που θα δοθούν στις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες μαζί με το Ταμείο Συνοχής φθάνουν στο 70,9% (230,7 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 437 ευρώ κατά κεφαλή.

δ) Αντίθετα, οι ενισχύσεις για τις περισσότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες αυξάνονται κατά περίπου 6 δισ. ευρώ, με την κατά κεφαλή δαπάνη να φθάνει τα 161 ευρώ, από 147 την περίοδο 2007-2013.

Ως προς το Ταμείο Συνοχής, σημειώνεται ότι αυτό θα συνεχίσει να ενισχύει κράτη μέλη των οποίων το Ακαθάριστο Εθνικό Εισόδημα είναι μικρότερο του 90% του μέσου όρου της ΕΕ. Οι πόροι του 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 όμως θα πρέπει να έχουν άμεσο όφελος για το περιβάλλον. Υπενθυμίζεται ότι σύμφωνα με τις αποφάσεις του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 10 δισ. από τους πόρους του Ταμείου Συνοχής θα είναι δεσμευμένα (ring fenced) για την ενίσχυση έργων μεταφορών που θα ενταχθούν στο πρόγραμμα «Συνδέοντας την Ευρώπη», ένα νέο Ταμείο, πέραν των Διαρθρωτικών Ταμείων και του Ταμείου Συνοχής, για την ενίσχυση των Διευρωπαϊκών Δικτύων.

Τέλος, ως προς τα ποσοστά συγχρηματοδότησης, αυτά κυμαίνονται ανάλογα με την κατηγορία της κάθε περιφέρειας, αλλά και εντός αυτών. Για τις «λιγότερο ανεπτυγμένες» 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 ανεπτυγμένες» στο 50%. Τα παραπάνω ποσοστά, με ειδική ρύθμιση που συνδέεται με την τυπολογία των περιφερειών την περίοδο 2007-2013, ενδέχεται να αυξηθούν. Έτσι, για την Ελλάδα προβλέπεται τα τελικά ποσοστά συγχρηματοδότησης να είναι ως εξής:

- 85% για το Ταμείο Συνοχής,
- 80% για τις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες,
- 80% για τις περιφέρειες μετάβασης,
- 80% για τις πολύ ανεπτυγμένες περιφέρειες.

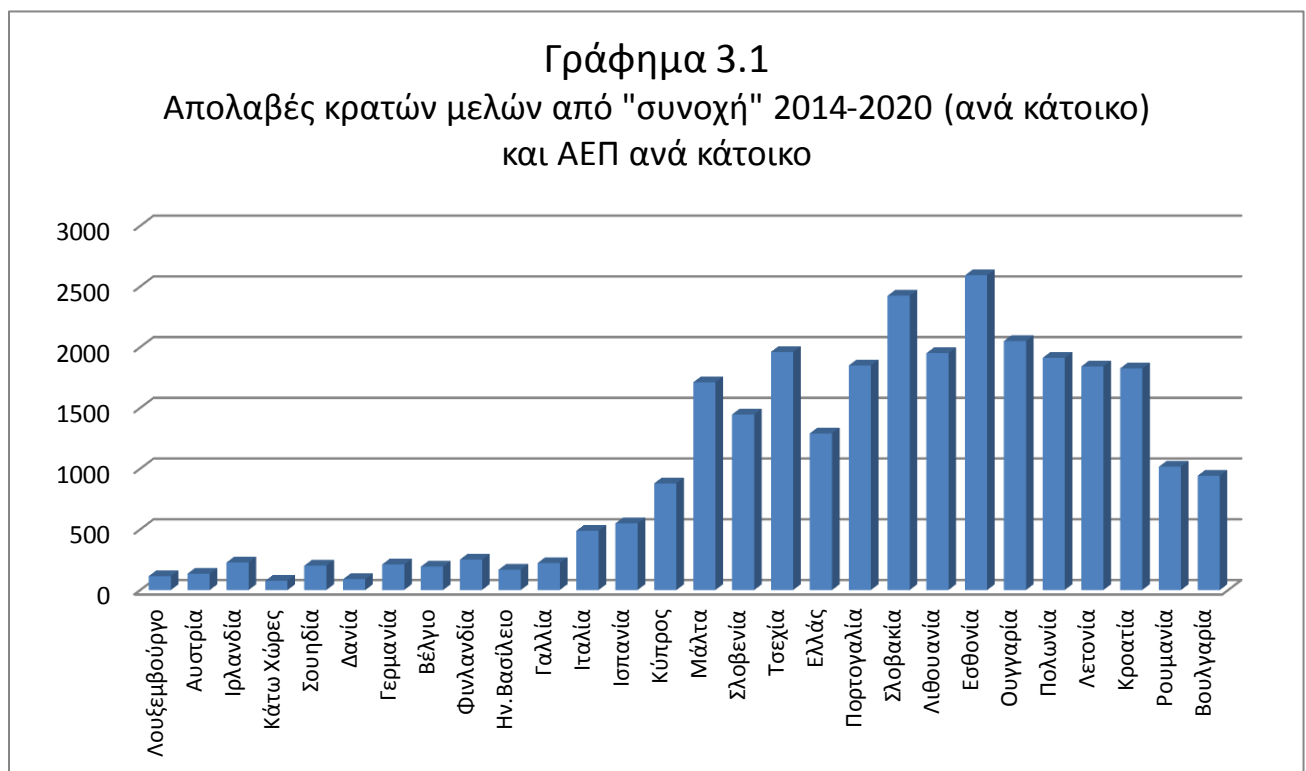
Για χώρες οι οποίες βρίσκονται σε καθεστώς στήριξης από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας ή αντίστοιχους μηχανισμούς, όπως η Ελλάδα, υπάρχει η δυνατότητα προσαύξησης των ποσοστών αυτών κατά 10 ποσοστιαίες μονάδες έως το 2016, όταν θα επανεκτιμηθούν τα στατιστικά στοιχεία.

υπολογισμού των πραγματικών ενισχύσεων (Berlin Formula κλπ.), δίνεται εδώ ως ενδεικτική της τάσης των αλλαγών στις κατανομές για την περιφερειακή πολιτική.

Στον Πίνακα 3.5 αναπαράγεται η τελική κατανομή των πόρων της συνοχής (των διαρθρωτικών ταμείων και του Ταμείου Συνοχής) ανά κράτος (και κατηγορία περιφερειών) με βάση στοιχεία που έδωσε η Επιτροπή μετά τη λήξη των διαπραγματεύσεων. Το κράτος που θα εισπράξει μακράν το μεγαλύτερο ποσό είναι η Πολωνία, λόγω τόσο του μεγάλου αριθμού των λιγότερο αναπτυγμένων περιφερειών της, όσο και του Ταμείου Συνοχής. Μόνη της η Πολωνία θα εισπράξει το 22% του συνόλου, ακολουθούμενη από την Ιταλία με 9% και την Ισπανία με 8%. Το σύνολο των κρατών που εισήλθαν στην ΕΕ μετά τη μεγάλη διεύρυνση του 2004 θα εισπράξουν 57% του συνόλου, ενώ οι άλλοτε «κατεχοχίν χώρες της συνοχής» (Ελλάδα, Ισπανία, Πορτογαλία, Ιρλανδία) μόλις το 19%.

Πίνακας 3.5							
Τελική κατανομή πόρων συνοχής 2014-2020 (εκατ.ευρώ, τιμές 2011)							
	<u>ΤΑΜΕΙΟ</u> <u>ΣΥΝΟΧΗΣ</u>	<u>ΛΙΓΟΤΕΡΟ</u> <u>ΑΝΑΠΤΥΓΜ.</u>	<u>ΜΕΤΑΒΑΣΗΣ</u>	<u>ΑΠΟΜΑΚΡΥΣΜ.</u> <u>κ.α.</u>	<u>ΑΝΑΠΤΥΓΜ.</u>	<u>ΕΔΑΦΙΚΗ</u> <u>ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ</u>	<u>ΣΥΝΟΛΟ</u>
BE	--	--	962	--	868	231	2061
BG	2384	4623	--	--	--	145	7153
CZ	6562	13646	--	--	79	298	20585
DK	--	--	64	--	230	199	494
DE	--	--	8750	--	7609	847	17207
EE	1123	2198	--	--	--	49	3369
IE	--	--	--	--	869	148	1017
EL	3407	6420	2105	--	2307	203	14443
ES	--	1858	12201	432	10084	542	25116
FR	--	3147	3927	395	5862	956	14288
HR	2676	5225	--	--	--	128	8029
IT	--	20333	1004	--	7006	998	29341
CY	286	--	--	--	388	29	703
LV	1412	2742	--	--	--	82	4236
LT	2145	4189	--	--	--	100	6434
LU	--	--	--	--	39	18	57
HU	6313	13452	--	--	416	318	20498
MT	228	--	441	--	--	15	684
NL	--	--	--	--	908	342	1250
AT	--	--	66	--	823	226	1114
PL	24274	45917	--	--	2017	615	72823
PT	3000	15008	232	103	1148	108	19599
RO	7251	13773	--	--	405	397	21826
SI	939	1134	--	--	763	55	2891
SK	4361	8489	--	--	40	196	13086
FI	--	--	--	272	911	142	1325
SE	--	--	--	184	1355	300	1840
UK	--	2126	2335	--	5144	760	10364
άλλες						500	500

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η συσχέτιση των αναμενόμενων απολαβών από την πολιτική συνοχής με το επίπεδο ευημερίας των κρατών. Οι αναμενόμενες απολαβές ανά κάτοικο όλων των κρατών μελών συγκρίνονται με το ΑΕΠ κατά κεφαλή (στοιχεία 2012). Στο Γράφημα 3.1 παρουσιάζονται τα στοιχεία αυτά, με τα κράτη να έχουν τοποθετηθεί κατά σειρά ΑΕΠ κατά κεφαλή. Όλα τα κράτη, ακόμα και τα πλουσιότερα, θα εισπράξουν από την πολιτική «συνοχής». Περισσότερο ευνοημένες εμφανίζονται η Εσθονία και η Σλοβακία (με 2592 και 2423 ευρώ ανά κάτοικο, αντίστοιχα), ενώ η Πολωνία έρχεται μόλις έκτη. Από τα προ 2004 κράτη μέλη τα μεγαλύτερα ποσά αναμένεται να εισπράξει η Πορτογαλία (1849 ευρώ ανά κάτοικο), με την Ελλάδα να ακολουθεί με 1290 ευρώ ανά κάτοικο. Οι δύο φτωχότερες χώρες, η Βουλγαρία και η Ρουμανία, αναμένεται να εισπράξουν μόλις 941 και 1015 ευρώ ανά κάτοικο. Ο συντελεστής συσχέτισης μεταξύ ΑΕΠ ανά κάτοικο και απολαβών συνοχής ανά κάτοικο είναι βέβαια αρνητικός, αλλά μόλις -0,65. Η συμμετοχή των κρατών μελών στη «συνοχή» συναρτάται μεν (αρνητικά) με το επίπεδο ανάπτυξης της χώρας, αλλά η τελική συμμετοχή απέχει σημαντικά από το να μπορεί να θεωρηθεί «δίκαιη», λόγω της ταξινόμησης των επιλέξιμων περιφερειών και των άλλων παραγόντων που εμφιλοχωρούν στην κατανομή των πόρων.



Η ένταξη της Ελλάδας και των περιφερειών της στη νέα ταξινόμηση

Η νέα ταξινόμηση των περιφερειών της ΕΕ και η 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 ελήφθησαν υπόψη για την κατάταξη των περιφερειών στις τρεις επί μέρους κατηγορίες περιφερειών, η κατάταξη των ελληνικών περιφερειών διαμορφώνεται όπως δείχνει ο Πίνακας 3.6. Η Ελλάδα θα έχει πέντε περιφέρειες «λιγότερο αναπτυγμένες», έξι σε «μετάβαση» και δύο «περισσότερο αναπτυγμένες». Αυτό θα επιφέρει σημαντικές μεταβολές στο συνολικό ύψος της χρηματοδότησης που θα λάβει η Ελλάδα μέσω των περιφερειών της. Στην προηγούμενη προγραμματική περίοδο, η Ελλάδα έλαβε συνολικά 20,4 δισ. ευρώ. Με βάση τις αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Φεβρουαρίου 2013 ως προς την τελική κατανομή των ενισχύσεων, η Ελλάδα προβλέπεται να εισπράξει:

- Για τις Λιγότερο Αναπτυγμένες Περιφέρειες: 6,4 δισ. ευρώ.
- Για τις Περιφέρειες Μετάβασης: 2,1 δισ. ευρώ (συμπεριλαμβανόμενης της ειδικής ρύθμισης που αποφασίστηκε για την Ελλάδα).
- Για τις Περισσότερο Αναπτυγμένες Περιφέρειες: 2,3 δισ. ευρώ.
- Από το Ταμείο Συνοχής 3,4 δισ. ευρώ.
- Στα πλαίσια της Εδαφικής Συνεργασίας: 0,2 δισ. ευρώ.

Πίνακας 3.6				
Επιλεξιμότητα περιφερειών για την περίοδο 2014-2020. Σύγκριση με περίοδο 2007-13				
		2014-2020		
		Λιγότερο Αναπτυγμένες (<75%)	Μετάβασης (75%-90%)	Περισσότερο Αναπτυγμένες (>90%)
2007-2013	Σύγκλισης	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			

Συνολικά, επομένως, 14,4 δισ. ευρώ στα οποία θα πρέπει να προστεθούν άλλα 2 δισ. ευρώ μέσω της «ρήτρας επανεξέτασης» ανεβάζοντας την συνολική ενίσχυση στα 16,4 δισ. ευρώ. Ως προς τη «ρήτρα επανεξέτασης», σημειώνεται ότι αποφασίστηκε η Επιτροπή να επανεξετάσει το 2016 όλα τα συνολικά κονδύλια στη βάση μιας σύγκρισης των στατιστικών στοιχείων του 2012 και των ετών 2014-15 για το ΑΕΠ. Σε περίπτωση που υπάρξει σωρευτική παρέκκλιση άνω του +/- 5%, τότε θα αναπροσαρμόσει όλα τα κονδύλια, με ανώτατο ποσό αναπροσαρμογής τα 4 δισ. ευρώ. Σύμφωνα με τους υπολογισμούς της ελληνικής πλευράς, η επανεξέταση των στατιστικών στοιχείων της Ελλάδας το 2016, θα αποφέρει περίπου 2 δισ. ευρώ, τα οποία θα κατανεμηθούν σε ίσα μερίδια στα έτη 2017-2020.

Όλα τα παραπάνω δείχνουν ότι η Ελλάδα θα λάβει σημαντικά μειωμένες ενισχύσεις σε σύγκριση με την περίοδο 2007-2014. Αυτό συμβαίνει επειδή η Ελλάδα έχει πλέον πέντε μόνον «λιγότερο αναπτυγμένες» περιφέρειες (κατά κεφαλή ΑΕΠ χαμηλότερο του 75% του μέσου κοινοτικού) σε σύγκριση με την προηγούμενη περίοδο που είχε οκτώ, οι οποίες τις είχαν αποφέρει συνολικά 9,4 δισ. ευρώ από τα 16,7 εκ. ευρώ των Διαρθρωτικών Ταμείων. Ακόμη, μεγάλο μέρος της απώλειας πόρων προκύπτει από το γεγονός ότι στις «περισσότερο αναπτυγμένες περιφέρειες» εντάσσεται πλέον η Αττική, η περιφέρεια με το συντριπτικά μεγαλύτερο πληθυσμό της χώρας.

Ως προς την κατανομή των πόρων ανά Ταμείο, σημειώνεται ότι η έμφαση που δίνεται στην ενίσχυση της απασχόλησης έχει ως επακόλουθο την αναλογικά μεγαλύτερη ενίσχυση του ρόλου του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου. Αυτό οδηγεί στην εκτίμηση ότι μεταξύ των δύο διαρθρωτικών ταμείων («Κοινωνικό» και «Περιφερειακό»), η Ελλάδα θα λάβει περίπου το 30% των ενισχύσεων από το «Κοινωνικό» και το υπόλοιπο 70% από το «Περιφερειακό». Στην προηγούμενη προγραμματική περίοδο (2007-2013), τα αντίστοιχα μερίδια ήταν 25% και 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.

3.3.3 - Προτεραιότητες και προϋποθέσεις

Θεματικό εύρος των συγχρηματοδοτούμενων παρεμβάσεων

Στους Κανονισμούς της νέας περιόδου 2014-2020 επιχειρείται η σύνδεση μεταξύ των διαφόρων πολιτικών της ΕΕ και της στρατηγικής για την Ευρώπη 2020 και προκρίνεται μια περισσότερο στρατηγική προσέγγιση για τις δράσεις των Διαρθρωτικών Πολιτικών, με τον καθορισμό σε κεντρικό επίπεδο ενός περιορισμένου αριθμού θεματικών στόχων στους οποίους θα πρέπει να επικεντρώνονται οι δράσεις που θα συγχρηματοδοτούνται

από τα Ταμεία. Πιο συγκεκριμένα, η συνεισφορά όλων των Διαρθρωτικών Ταμείων (και του Ταμείου Συνοχής) θα γίνει μέσω 11 θεματικών στόχων. 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 και 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», δίνεται ιδιαίτερη έμφαση στους θεματικούς στόχους που αποβλέπουν στη ενίσχυση της γνώσης και της καινοτομίας, των τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνιών, της επιχειρηματικότητας (και ιδίως των μικρομεσαίων επιχειρήσεων), στη μείωση των εκπομπών του διοξειδίου του άνθρακα και στην κοινωνική ένταξη και την καταπολέμηση της φτώχειας.

Η υποχρέωση τήρησης των στόχων αυτών έχει διαφορετική βαρύτητα ανά κατηγορία περιφέρειας. Έτσι, σύμφωνα με τις αρχικές προτάσεις, το 80% των πόρων του «Περιφερειακού Ταμείου» στις περισσότερο αναπτυγμένες περιφέρειες θα πρέπει να διατίθεται στην ενίσχυση δύο ή περισσότερων στόχων από τους στόχους: της Έρευνας, Τεχνολογικής Ανάπτυξης και Καινοτομίας, των Τεχνολογιών Πληροφορίας και Επικοινωνιών, της Ανταγωνιστικότητας των Μικρομεσαίων Επιχειρήσεων, και της Μετάβασης προς μια οικονομία με μειωμένη χρήση άνθρακα (στόχος 4), με τον τελευταίο αυτό στόχο να δέχεται τουλάχιστον το 20% των πόρων του ΕΤΠΑ (σε εθνικό επίπεδο). Στις περιφέρειες μετάβασης το παραπάνω ποσοστό για τους τέσσερις πρώτους στόχους γίνεται 60%, ενώ ο στόχος 4 θα πρέπει να δέχεται τουλάχιστον το 15% των πόρων του ΕΤΠΑ. Τέλος, στις λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες, οι αντίστοιχοι στόχοι θα πρέπει να αντιπροσωπεύουν τουλάχιστον το 50% των πόρων του ΕΤΠΑ με τον τέταρτο στόχο να δέχεται τουλάχιστον το 12% των πόρων του. Σύμφωνα πάντως με τα όσα πρόκειται να εισαχθούν στις τελικές αποφάσεις, μαζί με την εξειδίκευση όσον αφορά τους στόχους αυτούς, φαίνεται ότι γίνεται δεκτή και μια μεγαλύτερη ευελιξία ως προς την τήρησή τους.

Η προσπάθεια επηρεασμού των εθνικών και περιφερειακών επιλογών ως προς τη χρήση των πόρων των Διαρθρωτικών Ταμείων δεν είναι βέβαια καινούργια. Η Επιτροπή πάντοτε πρότεινε Κατευθυντήριες Γραμμές, το Συμβούλιο απεφάσιζε επ' αυτών, και τα κράτη μέλη όφειλαν καταρχήν την τήρηση των αρχών αυτών. Οι

αποφάσεις ως προς το νέο δημοσιονομικό πλαίσιο εμφανίζονται συνεπώς ως συνέχεια της υφιστάμενης κατάστασης, αλλά προχωρούν σημαντικά περισσότερο τόσο στο θεματικό περιορισμό όσο και, κυρίως, στο δεσμευτικό χαρακτήρα των θεματικών στόχων και μπορούν να δημιουργήσουν ένα αισθητά πιο δεσμευτικό πλαίσιο, ειδικότερα σε συνδυασμό με άλλες διατάξεις των νέων Κανονισμών.

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 αποφάσεις του Συμβουλίου. Στο Δεύτερο Μέρος της μελέτης αυτής που παρατίθεται εδώ ως Παράρτημα, το ζήτημα της θεματικής στόχευσης αναλύεται σε μεγαλύτερο βάθος, ιδιαίτερα δε σε συσχέτιση με τα συγκεκριμένα χαρακτηριστικά των ελληνικών περιφερειών, τα οποία και συνθέτουν τα συγκριτικά τους πλεονεκτήματα.

Πίνακας 3.7				
Κατανομή πόρων ανά τύπο περιφέρειας				
Ταμείο	Δράσεις	Κάθε 100 ευρώ που παίρνει μια περιφέρεια		
		Λιγότερο αναπτυγμένη	Μετάβασης	Περισσότερο Αναπτυγμένη
ΕΚΤ	Καταπολέμηση φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού	5	8	10
	Άλλες δράσεις ΕΚΤ	20	32	40
	<i>Σύνολο ΕΚΤ</i>	<i>25</i>	<i>40</i>	<i>50</i>
ΕΤΠΑ	Ε&Τ, ΤΠΕ, ανάπτυξη ΜΜΕ	28,5	36	30
	Οικονομία χαμηλής εκπομπής άνθρακα	9	9	10
	Αστική ανάπτυξη	3,75	3	2,5
	Άλλες δράσεις ΕΤΠΑ (μεταφορές περιβάλλον, ΤΠΕ, κλιματική αλλαγή, υγεία-πρόνοια, εκπαίδευση)	33,75	12	7,5
	<i>Σύνολο ΕΤΠΑ</i>	<i>75</i>	<i>60</i>	<i>50</i>
	Σύνολο	100	100	100

Ας τονιστεί εδώ ότι, όπως φαίνεται και στον Πίνακα, οι παραπάνω αλλαγές 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.

Τόσο η υποχρεωτικά αυξημένη συμμετοχή του «Κοινωνικού Ταμείου», όσο και η έμφαση σε προκαθορισμένους θεματικούς στόχους αποτελούν περιορισμούς που αφορούν κατά μείζονα λόγο στις περιφέρειες «μετάβασης» και τις «περισσότερο αναπτυγμένες». Το πλαίσιο αυτό γίνεται συγκριτικά λιγότερο δεσμευτικό όσο κινούμαστε στις κατηγορίες μετάβασης και στις λιγότερο αναπτυγμένες. Για την Ελλάδα πάντως, και συγκεκριμένα για τις περιφέρειες Αττικής, Ν. Αιγαίου, Κρήτης, Ιονίων Νήσων και Β. Αιγαίου ισχύουν ειδικές ρυθμίσεις ως προς την κατανομή των πόρων τους στο «Περιφερειακό» και το «Κοινωνικό Ταμείο». Σύμφωνα με αυτές τις ρυθμίσεις, η περιφέρεια Αττικής θα ακολουθεί την κατανομή των περιφερειών σε μετάβαση, ενώ οι περιφέρειες Ν. Αιγαίου, Κρήτης, Ιον. Νήσων και Β. Αιγαίου θα ακολουθούν τις κατανομές που προβλέπονται για τις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες. Για τις υπόλοιπες 3 ελληνικές περιφέρειες που θα βρεθούν στην κατηγορία μετάβασης θα υπάρξουν σημαντικοί περιορισμοί στον καθορισμό προτεραιοτήτων/επιλέξιμων δράσεων, αφού θα μειωθεί αισθητά ο ρόλος του ΕΤΠΑ σε σχέση με την τρέχουσα περίοδο. Αυτό σε συνθήκες γενικευμένης ύφεσης μπορεί να δράσει ανασταλτικά στην αναπτυξιακή προοπτική των συγκεκριμένων περιφερειών, δεδομένης της ουσιαστικής έλλειψης εναλλακτικών πόρων από το αμιγώς εθνικό τμήμα του Προγράμματος Δημόσιων Επενδύσεων καθόλη την επόμενη προγραμματική περίοδο.

Ο στόχος της συγκέντρωσης όσο μεγαλύτερου ποσοστού των διαθέσιμων κοινοτικών πόρων στην επίτευξη μιας ενιαίας στρατηγικής (όπως είναι η στρατηγική για την Ευρώπη 2020), όσο λογικός και να είναι, δεν είναι εξίσου αποτελεσματικός 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.) και τη «χωρικότητα» των αναπτυξιακών αναγκών τους. Η έμφαση που δίνεται στους νέους Κανονισμούς σε άυλες δράσεις για την καταπολέμηση της ανεργίας και την ενίσχυση της απασχόλησης, 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 αυτών), η επιβολή 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.

Η μετατόπιση του κέντρου βάρους από το κράτος (και την περιφέρεια) προς την Επιτροπή (και μάλιστα με το κύρος Κανονισμού του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου) ως προς την επιλογή των συγκεκριμένων δράσεων που θα χρηματοδοτηθούν από τα Διαρθρωτικά Ταμεία αποτελεί μείζονα μεταβολή στην κεντρική φιλοσοφία της «πολιτικής συνοχής», με συνέπειες και ως προς το τεράστιο ζήτημα της δημοκρατικής ευθύνης (και λογοδοσίας), αλλά και με τον κίνδυνο αυτή η «άνωθεν» και υποχρεωτικά ενιαία επιβολή θεματικών στόχων να μην επιτρέπει την αντιμετώπιση των ιδιαίτερων προβλημάτων κάθε περιφέρειας και την ανάδειξη των ιδιαίτερων αναπτυξιακών της χαρακτηριστικών.

Αιρεσιμότητες

Οι νέοι Κανονισμοί για τα Διαρθρωτικά Ταμεία εισάγουν για πρώτη φορά ως προϋπόθεση ομαλής ροής των πόρων την τήρηση από το κράτος μέλος των συστάσεων του Συμβουλίου ως προς τη δημοσιονομική και, γενικότερα, τη μακροοικονομική πολιτική. Επιπλέον, εισάγεται μια δεύτερη μορφή αιρεσιμότητας, η «εκ των προτέρων αιρεσιμότητα» («ex ante conditionality»), η δέσμευση για τήρηση συγκεκριμένων προϋποθέσεων πριν από την έναρξη εφαρμογής συγκεκριμένων προγραμμάτων.

Μέχρι σήμερα, *μακρο-οικονομική αιρεσιμότητα* υπήρχε μόνο ως προς το Ταμείο Συνοχής, στην πράξη δε οι σχετικές διατάξεις είχαν χρησιμοποιηθεί μόνο μια φορά (τον Φεβρουάριο 2012 στην περίπτωση της Ουγγαρίας). Πλέον, με το νέο καθεστώς ως προς τα διαρθρωτικά ταμεία, δημιουργείται στενή σύνδεση των χρηματοδοτήσεων από αυτά με τη δημοσιονομική και μακρο-οικονομική προσαρμογή των κρατών μελών. Σύμφωνα με τις νέες ρυθμίσεις, η Επιτροπή μπορεί να ζητήσει από τα κράτη μέλη, για τα οποία υπάρχει Σύσταση του Συμβουλίου για υπερβολικό έλλειμμα ή χρέος 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 Ευρωζώνης, να τροποποιήσουν τη Σύμβαση Εταιρικής Σχέσης 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. Θα μπορεί επίσης να αναστέλλεται η καταβολή πόρων των Διαρθρωτικών Ταμείων μετά από σχετικές αποφάσεις του Συμβουλίου.

Η εισαγωγή της αρχής της μακρο-οικονομικής αιρεσιμότητας στη λειτουργία των Διαρθρωτικών Ταμείων αποτελεί μια σοβαρή παρέκκλιση από τη λογική στην οποία στηρίχτηκε μέχρι τώρα η «πολιτική συνοχής», αντιστρατεύεται ευθέως τον περιφερειακό χαρακτήρα που είχε η πολιτική αυτή και θα λειτουργήσει σε ευθεία

αντίθεση με τους στόχους της πολιτικής αυτής. Κεντρικός στόχος της πολιτικής συνοχής υπήρξε, από την αρχική της σύσταση τη δεκαετία του 1980, η στήριξη της αναπτυξιακής προσπάθειας των κρατών και των περιφερειών, και ιδιαίτερα, μεταξύ αυτών, των περισσότερο αδυνάτων. Η «εταιρική σχέση» της Ένωσης, του κράτους και της περιφέρειας στηρίζεται στην κοινότητα των στόχων και δεν μπορεί να στηρίζεται σε όρους και προϋποθέσεις τιμωρητικού χαρακτήρα. Πολύ περισσότερο δε όταν με τις ρυθμίσεις αυτές, το κράτος που έχει μείζον δημοσιονομικό πρόβλημα απειλείται με μείωση, αναστολή ή και αφαίρεση πόρων από δημόσιες και ιδιωτικές επενδύσεις, όταν έχει κατεξοχήν ανάγκη αυτών ακριβώς των επενδύσεων. Η αντίφαση αυτή καθίσταται ιδιαίτερα σοβαρή όταν είναι γνωστό ότι στις περισσότερες περιπτώσεις των κρατών που είναι επιλέξιμα ως προς την «πολιτική συνοχής» οι πόροι των Διαρθρωτικών Ταμείων είναι και οι μόνοι διαθέσιμοι για προγράμματα δημοσίων επενδύσεων και τη στήριξη των ιδιωτικών.

Με την εισαγωγή της δεύτερης αιρεσιμότητας, της *εκ των προτέρων αιρεσιμότητας*, επιδιώκεται η ρητή σύνδεση της έναρξης 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 σχετικό παράρτημα αναφέρονται 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). Οι προϋποθέσεις αυτές περιλαμβάνουν για παράδειγμα:

- σε σχέση με την έρευνα και την καινοτομία, την ύπαρξη διαμορφωμένης εθνικής ή περιφερειακής στρατηγικής για έρευνα, καινοτομία και την «έξυπνη εξειδίκευση» των περιφερειών,
- σε σχέση με την ανταγωνιστικότητα των μικρομεσαίων επιχειρήσεων, τη λήψη συγκεκριμένων μέτρων για την εφαρμογή της “Small Business Act”, την ενσωμάτωση της Κοινοτικής Οδηγίας για την καταπολέμηση των καθυστερήσεων στις πληρωμές προς επιχειρήσεις,
- σε σχέση με την απασχόληση και υποστήριξη της κινητικότητας του εργατικού δυναμικού, τη διαμόρφωση πολιτικών για την αγορά εργασίας, σύμφωνα με τις Κοινοτικές Κατευθυντήριες Γραμμές για την Απασχόληση, τη διαμόρφωση στρατηγικής για την αυτό-απασχόληση και την επιχειρηματικότητα κ.ο.κ.

Γενικά, ενώ η σύνδεση των χρηματοδοτήσεων με την ύπαρξη στρατηγικής κλπ. είναι απόλυτα λογική, δεν θα πρέπει να υποτιμάται ότι η εφαρμογή στην πράξη των προϋποθέσεων αυτών θα δημιουργήσει ένα αρκετά πιο σύνθετο περιβάλλον στις εθνικές και περιφερειακές διοικήσεις.

Μεταβολές στον τρόπο εφαρμογής

Τα στάδια εφαρμογής της πολιτικής παραμένουν τρία, όπως και στην τρέχουσα περίοδο, με διαφορετικές ονομασίες, περισσότερο συμβολικού χαρακτήρα: το *Κοινοτικό Στρατηγικό Πλαίσιο* (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 εκπόνησή 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. Οι *Συμβάσεις Εταιρικής Σχέσης* (αντικαθιστούν τα Εθνικά Στρατηγικά Πλαίσια Αναφοράς – τα ΕΣΠΑ της προηγούμενης περιόδου, που και εκείνα είχαν αντικαταστήσει τα Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης – τα ΚΠΣ των παλαιότερων περιόδων) 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 Επιτροπή. Τα *Επιχειρησιακά Προγράμματα* παραμένουν ο βασικός μηχανισμός εφαρμογής των δράσεων των Διαρθρωτικών Πολιτικών και εξειδικεύουν τις στρατηγικές προτεραιότητες, στόχους και δράσεις.

Σημαντική μεταβολή, σε σχέση με το πρόσφατο παρελθόν, αποτελεί η ενίσχυση των ολοκληρωμένων παρεμβάσεων σε χωρικές ενότητες. Πρόκειται ουσιαστικά για επανένταξη των Ταμείων για την Ανάπτυξη της Υπαίθρου και για την Αλιεία και Ναυτιλία στο πλαίσιο δράσης των Διαρθρωτικών Ταμείων. Μετά από το επταετές διάλλειμα της τρέχουσας περιόδου, στο νέο μακροχρόνιο δημοσιονομικό πλαίσιο επανεισάγονται τα πολυταμειακά επιχειρησιακά προγράμματα. Η επιστροφή σε πολυταμειακά επιχειρησιακά προγράμματα αναμένεται να ενισχύσει τον ολοκληρωμένο σχεδιασμό των δράσεων, αλλά είναι πιθανό να δημιουργήσει κάποια προβλήματα κατά τη διάρκεια εφαρμογής των επιχειρησιακών προγραμμάτων (ιδίως κατά τα πρώτα έτη). Επίσης, στο εσωτερικό των επιχειρησιακών προγραμμάτων θα υπάρχουν παρεμβάσεις τύπου LEADER (τοπική ανάπτυξη), με στόχο την εφαρμογή ολοκληρωμένης αναπτυξιακής στρατηγικής και παρεμβάσεων σε χωρικά επίπεδα μικρότερα της Περιφέρειας, με την ενεργό συμμετοχή των τοπικών δημοσίων και ιδιωτικών φορέων.

Εκτός των μεταβολών που αναφέρθηκαν παραπάνω, επεκτείνεται η χρηματοδότηση μέσω νέων χρηματοδοτικών εργαλείων. Η χρήση καινοτόμων χρηματοδοτικών εργαλείων, που συνδυάζουν δημόσιους και ιδιωτικούς πόρους, ξεκίνησε στην παρούσα προγραμματική περίοδο με τα σχήματα Jessica για τη χρηματοδότηση προγραμμάτων αστικών αναπλάσεων και Jeremie για την ενίσχυση μικρομεσαίων επιχειρήσεων. 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. Η εκτεταμένη χρήση τους, όμως, ενδέχεται 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. Θα πρέπει επίσης να διασφαλιστεί ότι η επιλογή των τομέων στους οποίους θα εφαρμόζονται αυτού του είδους οι χρηματοδοτήσεις δεν θα αποκλείει τομείς που δεν προσελκύουν ιδιωτική χρηματοδότηση (πχ υποδομές Δημόσιας Υγείας, βασικές τηλεπικοινωνιακές υποδομές κ.ο.κ.) ή που δεν παράγουν έσοδα, αλλά και, γενικότερα, να συνεισφέρει στη λειτουργία τέτοιων μηχανισμών υπό τις παρούσες συνθήκες.

Τέλος, θα πρέπει να αναφερθεί ως νέα σημαντική καινοτομία του καθεστώτος των Διαρθρωτικών Ταμείων η *έμφαση στην επίτευξη στόχων*, η σύνδεση της χρηματοδότησης με την αποτελεσματικότητα. Η ομαλή ροή της χρηματοδότησης συνδέεται με την επίτευξη στόχων και τη δημιουργία «αποθεματικού καλών επιδόσεων». Για την καλύτερη δυνατότητα αποτίμησης της εφαρμογής των επιχειρησιακών προγραμμάτων, θεσπίζεται ένα εντονότερο σύστημα αξιολόγησης που θα περιλαμβάνει τον καθορισμό και συστηματική παρακολούθηση χρηματοδοτικών δεικτών (πχ απορροφητικότητα πόρων), δεικτών εκροών και αποτελεσμάτων. Η αξιολόγηση θα γίνει το 2019. 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.

3.3.4 - Ανθρώπινοι πόροι

Χρηματοδοτικό πλαίσιο για το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο

Οι αποφάσεις σε σχέση με το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ), και γενικά τους ανθρώπινους πόρους στο εσωτερικό της πολιτικής της συνοχής για την περίοδο 2014-2020, είναι ιδιαίτερα σημαντικές, διότι έχουν ως κύριο μέλημα την αντιμετώπιση του

εξαιρετικά αυξημένου αριθμού των ανέργων και όσων απειλούνται από τη φτώχεια ή τον κοινωνικό αποκλεισμό.

Αν και δεν προσδιορίζεται το συγκεκριμένο μερίδιο του Κοινωνικού Ταμείου στο σύνολο των δαπανών των διαρθρωτικών ταμείων για την Ελλάδα την επόμενη προγραμματική περίοδο, είναι δυνατό να γίνει μια πρώτη εκτίμηση στη βάση όσων είναι γνωστά ως προς τα ποσοτικά δεδομένα, αλλά και στις προδιαγραφές και όσα περιλαμβάνονται στον νέο Κανονισμό του ΕΚΤ. Με δεδομένα λοιπόν, πρώτο, το ότι το μερίδιο του ΕΚΤ στο συνολικό προϋπολογισμό των Διαρθρωτικών Ταμείων (εκτός του Αγροτικού) αναμένεται να αυξηθεί κατά τη νέα προγραμματική περίοδο 2014-2020 στο 25% έως 30%, έναντι 16% περίπου που είναι το αντίστοιχο ποσοστό κατά την τρέχουσα προγραμματική περίοδο, και δεύτερο, το ότι οι συνολικοί πόροι των ταμείων αυτών για την Ελλάδα αναμένεται να είναι σημαντικά μειωμένοι, προκύπτει ότι ο συνολικός προϋπολογισμός του ΕΚΤ για την Ελλάδα του ΕΚΤ θα είναι κατά 15% - 20% περίπου αυξημένος, έναντι της τρέχουσας περιόδου.

Θεματικός προσανατολισμός και στόχοι

Το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο στοχεύει βασικά στο να βελτιώσει τις ευκαιρίες για απασχόληση, εκπαίδευση και κατάρτιση, καθώς και για την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού και της φτώχειας. Ένα από τα χαρακτηριστικά του νέου κανονισμού του ΕΚΤ είναι η επικέντρωσή του σε περιορισμένο αριθμό θεματικών στόχων, έτσι ώστε να αυξηθεί ο θετικός αντίκτυπος της χρηματοδότησης.

Οι θεματικοί αυτοί στόχοι είναι τέσσερις και στην υποδιαιρούνται (εξειδικεύονται) ως "επενδυτικές προτεραιότητες", οι οποίες και θα καθορίσουν σε μεγάλο βαθμό το περιεχόμενο των νέων Επιχειρησιακών Προγραμμάτων του ΕΚΤ:

1. *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.
2. *Επένδυση στην εκπαίδευση, τις δεξιότητες και τη δια βίου μάθηση.* Επενδυτικές προτεραιότητες: μείωση της πρόωρης εγκατάλειψης του σχολείου με παρεμβάσεις πρόληψης, 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 και ενίσχυση της

συνάφειας των συστημάτων εκπαίδευσης και κατάρτισης με την αγορά εργασίας, αναβάθμιση της ποιότητας στην επαγγελματική κατάρτιση, καθώς και ποιοτική και ποσοτική αναβάθμιση των σχημάτων πρακτικής άσκησης και μαθητείας.

3. *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.
4. *Βελτίωση της θεσμικής ικανότητας και της αποτελεσματικότητας της Δημόσιας Διοίκησης.* Επενδυτικές προτεραιότητες: επένδυση στη θεσμική ικανότητα και την αποτελεσματικότητα της δημόσιας διοίκησης, ανάπτυξη ικανοτήτων για φορείς που παρέχουν απασχόληση, εκπαίδευση και κοινωνικές πολιτικές.

Στον νέο Κανονισμό για το ΕΚΤ 2014-2020 θα περιλαμβάνονται πολλές νέες προδιαγραφές και ρυθμίσεις, που αναμένεται να διαφοροποιήσουν σε σημαντικό βαθμό τα νέα Επιχειρησιακά Προγράμματα, έναντι αυτών της τρέχουσας προγραμματικής περιόδου. Μεταξύ αυτών, επαναλαμβάνεται η ανάγκη θεματικής συγκέντρωσης των πόρων του Ταμείου, διαφορετικής πάντως για κάθε μία από τις τρεις προβλεπόμενες κατηγορίες περιφερειών. Ας σημειωθεί επίσης η έμφαση στη συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων και των μη-κυβερνητικών οργανώσεων, ενώ θα πρέπει να αναφερθούν οι προβλέψεις για ουσιαστική προώθηση της κοινωνικής καινοτομίας και η δυνατότητα διακρατικής συνεργασίας. Στον νέο Κανονισμό για το ΕΚΤ 2014-2020 θα προβλέπονται δύο ακόμη ειδικές διατάξεις που παρουσιάζουν ενδιαφέρον, μία που αφορά στη δυνατότητα του ΕΚΤ να στηρίζει στρατηγικές τοπικής ανάπτυξης καθοδηγούμενες από κοινότητες, καθώς και Ολοκληρωμένες Εδαφικές Επενδύσεις, και μία δεύτερη που δίνει τη δυνατότητα στο ΕΚΤ να υποστηρίζει ολοκληρωμένες ενέργειες βιώσιμης αστικής ανάπτυξης.

Μια ιδιαίτερα σημαντική τροποποίηση των αρχικών προτάσεων ως προς τους ανθρώπινους πόρους αποφασίστηκε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Φεβρουαρίου 2013, σύμφωνα με την οποία θα διατεθούν 3 δισ. ευρώ από τον προϋπολογισμό του ΕΚΤ και ακόμα 3 δισ. ευρώ από ειδική γραμμή του κοινοτικού προϋπολογισμού, για την **καταπολέμηση της ανεργίας των νέων** στην Ευρώπη και, συγκεκριμένα, για την καταπολέμηση της ανεργίας όλων των νέων ηλικίας 15-24 ετών που δεν εργάζονται, δεν βρίσκονται σε εκπαίδευση/επαγγελματική κατάρτιση, ή που είναι ανενεργοί ή άνεργοι, είτε είναι δηλωμένοι είτε όχι.

Συνέπειες των νέων ρυθμίσεων για την Ελλάδα

Με δεδομένο το οξύτατο πρόβλημα ανεργίας που αντιμετωπίζει και θα συνεχίζει να αντιμετωπίζει η Ελλάδα τα επόμενα χρόνια, η αυξημένη δυνατότητα άντλησης πόρων από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο δεν μπορεί παρά να ειπωθεί θετικά. Τόσο η άμεση συνεισφορά του ΕΚΤ στην καταπολέμηση της ανεργίας, ιδίως εκείνης των νέων, όσο και η συμβολή του ως προς ιδιαίτερα σημαντικούς παράγοντες για την ανάπτυξη, όπως το εκπαιδευτικό επίπεδο, οι δεξιότητες και τα προσόντα του ανθρώπινου δυναμικού, αλλά και ο εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης, αποτελούν ιδιαίτερα θετικούς παράγοντες.

Εντούτοις, οι διάφοροι ποσοστιαίοι περιορισμοί σε συνδυασμό με τους περιορισμούς που τίθενται στον αριθμό των επιλεγόμενων επενδυτικών προτεραιοτήτων, μπορεί να δυσκολέψουν τον εθνικό προγραμματισμό και να αποτρέψουν το να συμπεριληφθούν 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 στην κοινωνική καινοτομία ή αυτές που προβλέπουν τη διακρατική συνεργασία. Σε κάθε περίπτωση, το γεγονός ότι περιλαμβάνονται, είτε ως υποχρεώσεις είτε ως δυνατότητες, ένα πλήθος καινοτόμων παρεμβάσεων, θεματικών στόχων, και νέων ομάδων στόχων 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.

Ας αναφερθούν πιο συγκεκριμένα κάποιες από τις καινοτόμες διατάξεις, οι οποίες αν και θετικές, μπορεί να οδηγήσουν σε σοβαρές καθυστερήσεις και πρόσθετες δυσκολίες υλοποίησης:

- Η πρόβλεψη για διευρυμένη χρήση των συνολικών επιχορηγήσεων. Πρόκληση, εν προκειμένω, η απλοποίηση των διαδικασιών από πλευράς δημόσιας διοίκησης, αλλά και η διοικητική επάρκεια και τεχνογνωσία των ωφελούμενων.
- Η αυξημένη εμπλοκή των κοινωνικών εταίρων, και μάλιστα με ιδιαίτερη έμφαση στον κοινωνικό διάλογο, αποτελεί μεν ευκαιρία για την Ελλάδα, αλλά και έρχεται σε αντίφαση με την αποδυνάμωση των συνδικαλιστικών φορέων τα τελευταία χρόνια.
- Η επίσης αυξημένη εμπλοκή των μη-κυβερνητικών οργανώσεων και των κοινωνικών επιχειρήσεων δεν θα είναι εύκολη, όταν η υλοποίηση δράσεων υπέρ των ΜΚΟ την τρέχουσα προγραμματική περίοδο, παρουσίασε αρκετές αρνητικές παρενέργειες.

- Η δυνατότητα υλοποίησης δράσεων του ΕΚΤ με διακρατική συνεργασία αποτελεί ευκαιρία για μεταφορά και ανταλλαγή τεχνογνωσίας με υψηλό ποσοστό ευρωπαϊκής χρηματοδότησης.
- Η υποστήριξη ολοκληρωμένων ενεργειών βιώσιμης αστικής ανάπτυξης προς όφελος του Λεκανοπεδίου της Αττικής, της Θεσσαλονίκης και άλλων "προβληματικών" αστικών κέντρων μπορεί να αποδειχτεί ιδιαίτερα θετική, με την εμπειρία και του αντίστοιχου πιλοτικού έργου για την αναμόρφωση του ιστορικού κέντρου της Αθήνας, που έχει ήδη ξεκινήσει.
- Η δυνατότητα στήριξης "στρατηγικών τοπικής ανάπτυξης καθοδηγούμενες από κοινότητες" μπορεί να δώσει σημαντική ώθηση στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, μολονότι κάποιες αντίστοιχες προσπάθειες στο παρελθόν (μέσω των προγραμμάτων LEADER) δεν απέδωσαν πάντοτε τα αναμενόμενα.

Ας σημειωθεί ως θετική η προβλεπόμενη μεγαλύτερη ευελιξία στην επιλεξιμότητα δαπανών, καθώς και οι προτεινόμενες απλουστεύσεις ρυθμίσεων επιλογής κόστους, αρκεί βέβαια, οι απλουστεύσεις και ευελιξίες να περάσουν και στη φάση της διαχείρισης των επιχειρησιακών προγραμμάτων.

Τέλος, η προβλεπόμενη δυνατότητα εμπλοκής νέων χρηματοδοτικών μέσων (όπως συστήματα καταμερισμού επιχειρηματικού κινδύνου, εγγυήσεων κλπ.) στις δράσεις του ΕΚΤ είναι ιδιαίτερα θετική, λόγω των προβλημάτων ρευστότητας της οικονομίας και της δυνατότητας μόχλευσης πρόσθετων πόρων μέσω διεθνών πιστωτικών ιδρυμάτων.

3.3.5 - Δαπάνες διαρθρωτικών ταμείων για έρευνα-τεχνολογία-καινοτομία

Η θέση του τομέα της έρευνας-τεχνολογίας-καινοτομίας στους νέους κανονισμούς των διαρθρωτικών ταμείων δεν αναβαθμίζεται απλώς σε σχέση με τις προηγούμενες προγραμματικές περιόδους, αλλά καθίσταται κεντρική, θεμελιώδης αναπτυξιακή προτεραιότητα. Η «ενίσχυση της έρευνας, της τεχνολογικής ανάπτυξης και της καινοτομίας» εμφανίζεται ως πρώτη μεταξύ των ένδεκα προτεραιοτήτων, όπου χαρακτηριστικά περιλαμβάνονται ακόμα δύο προτεραιότητες συνδεδεμένες άμεσα με εκφάνσεις της γνώσης – η εκπαίδευση και οι τεχνολογίες πληροφορικής και επικοινωνίας. Σε αντίθεση με την πρακτική που ακολουθήθηκε στην Ελλάδα (όπως και σε άλλες χώρες, αν και όχι σε όλες), η Επιτροπή, σε όλα τα κείμενα τα σχετικά με τις προϋποθέσεις ανάκαμψης της οικονομίας, έτσι και στην πρόταση για την πολιτική συνοχής τη νέα περίοδο, τονίζει τη σημασία της έμφασης στην καινοτομία, την τεχνολογική ανάπτυξη και την έρευνα. Το δε Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο εμφανίζονται να υιοθετούν αυτή την προσέγγιση.

Η θέσπιση προτεραιοτήτων, οι οποίες μάλιστα δεν αποτελούν απλώς κατευθυντήριες γραμμές, αλλά έχουν σε μεγάλο βαθμό υποχρεωτικό χαρακτήρα για τα κράτη, συνοδεύεται, όπως ήδη αναφέρθηκε, από πολλαπλή διεύρυνση της αρχής της αιρεσιμότητας. Η χρηματοδότηση των δράσεων θα είναι δυνατή μόνο αν αυτές εντάσσονται σε ένα συνεκτικό μακροοικονομικό πλαίσιο, αλλά και αν ικανοποιούν ορισμένα προκαθορισμένα κριτήρια. Όρος για τη χρηματοδότηση στον τομέα της έρευνας, της τεχνολογίας και της καινοτομίας είναι η ικανοποίηση των παρακάτω κριτηρίων:

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

Ο όρος της «έξυπνης εξειδίκευσης» συνεπάγεται το σχεδιασμό τομεακά πιο εξειδικευμένων δράσεων για την έρευνα και την τεχνολογία ανά Περιφέρεια, στη βάση των γνωσιακών, τεχνολογικών και παραγωγικών χαρακτηριστικών της καθεμίας. Ο περιφερειακός σχεδιασμός απαιτεί ιδιαίτερη προσοχή, αν ληφθεί υπόψη η γεωγραφική κατανομή της ερευνητικής δραστηριότητας και η αναμφισβήτητη συγκέντρωσή της σε ορισμένες Περιφέρειες της χώρας. Η ανάγκη για έρευνα και ερευνητικές υποδομές παντού μπορεί εύκολα να οδηγήσει, και έχει οδηγήσει στο παρελθόν, όχι μόνο σε υπερβολική διάχυση των περιορισμένων πόρων, αλλά και σε φαινόμενα χρηματοδότησης «καθεδρικών ναών στην έρημο», υποδομών που ούτε έχουν, ούτε μπορεί να έχουν πραγματικά αναπτυξιακό χαρακτήρα. Η «εντοπιότητα» της ερευνητικής υποδομής δεν αποτελεί πάντα χρήσιμη παράμετρο για την περιφερειακή ανάπτυξη. Για την ίδια την περιφέρεια θα ήταν πολύ χρησιμότερη η διασύνδεση και μια πάγια και μόνιμη σχέση, πχ με ένα ερευνητικό κέντρο εγκατεστημένο σε άλλη περιφέρεια. Τα ενδεχόμενα προβλήματα επιλεξιμότητας της χρηματοδότησης των σχετικών δαπανών από την Επιτροπή θα πρέπει να είναι αντιμετωπίσιμα αν η έμφαση δοθεί στη χρήση και όχι στην προέλευση του προϊόντος της έρευνας.

Ο σχεδιασμός και, ακόμα περισσότερο, η αποτελεσματική εφαρμογή της στρατηγικής της «έξυπνης εξειδίκευσης» δεν αποτελεί απλή υπόθεση. Δεν πρόκειται για μια αναβίωση της άποψης ότι είναι εφικτό (και επιθυμητό) να προσδιορίζονται «άνωθεν» οι επίδοξοι «αναπτυξιακοί πρωταθλητές», και μάλιστα σε περιφερειακό επίπεδο. Ούτε τα συγκριτικά πλεονεκτήματα στην έρευνα και την καινοτομία πρέπει να ταυτίζονται με τα παραδοσιακά εμπορικά συγκριτικά πλεονεκτήματα, τα οποία πολύ εύκολα οδηγούν απλώς στην επανάληψη πολυσυζητημένων και γενικόλογων φράσεων, όπως αγροτική οικονομία, τουρισμός κλπ. Αυτό που απαιτείται είναι η αναγνώριση των πραγματικών δυνατοτήτων του ερευνητικού δυναμικού στα πανεπιστήμια, τα ερευνητικά κέντρα και,

φυσικά, τον ιδιωτικό τομέα, και η συγκέντρωση των πόρων εκεί όπου το δυναμικό αυτό μπορεί να μεγιστοποιήσει το συνολικό όφελος. Η ενίσχυση δηλαδή όχι τόσο της «χρήσιμης» έρευνας και καινοτομίας, επειδή αυτή «ταιριάζει» σε κάποια παραδοσιακά, αναπτυξιακά πρότυπα, αλλά εκείνων των θυλάκων αριστείας (και της «αναδεδεμένης», «εν δυνάμει», αριστείας) που μπορούν να έχουν τις μεγαλύτερες διασυνδέσεις με τους δυναμικούς τομείς της οικονομίας.

Η ερευνητική πολιτική έχει υποχρεωτικά μακροχρόνιο χαρακτήρα, για αυτό δεν θα πρέπει να υποτιμάται η έρευνα για την οποία η ζήτηση δεν έχει (ακόμα) εκφραστεί. Η υψηλή ποιότητα (και μόνο αυτή) της έρευνας εγγυάται τη μακροχρόνια χρησιμότητά της, έστω και αν η άμεση χρησιμότητά της δεν έχει ακόμα αποδειχθεί.

Η ύπαρξη εθνικού πλαισίου για τους διαθέσιμους πόρους για έρευνα-τεχνολογία-καινοτομία και εθνικού σχεδίου για την προώθηση των έργων που αφορούν στις μεγάλες ερευνητικές ευρωπαϊκές υποδομές, καθίσταται ακόμα περισσότερο επιτακτική, διότι δεν αναμένεται να υπάρξει μέχρι το 2020 άλλη πηγή χρηματοδότησης της έρευνας, της τεχνολογικής ανάπτυξης και της καινοτομίας, πέραν των πόρων των διαρθρωτικών ταμείων, των πόρων δηλαδή που θα διατεθούν μέσω της Σύμβασης Εταιρικής Σχέσης, και φυσικά των πόρων που θα διεκδικήσουν οι Έλληνες ερευνητές μέσω του νέου Προγράμματος-Πλαισίου για την Έρευνα, του «Ορίζοντα 2020». Μέχρι σήμερα, η εξαιρετικά χαμηλή δημόσια ενίσχυση της έρευνας στην Ελλάδα συνοδεύεται από την εξίσου σημαντική ανυπαρξία οποιουδήποτε συνεκτικού συνολικού σχεδίου. Αυτό που χρειάζεται είναι ένα «εθνικό Πρόγραμμα Πλαίσιο» με εσωτερική συνοχή, εγγυημένη περιοδικότητα των προκηρύξεων και αδιάβλητες μεθόδους αξιολόγησης των ερευνητικών σχεδίων, προγραμμάτων και δομών. Ένα ενιαίο Επιχειρησιακό Πρόγραμμα με ενιαία διαχείριση στο εσωτερικό της Σύμβασης Εταιρικής Σχέσης θα χρηματοδοτεί αυτό το «εθνικό Πρόγραμμα Πλαίσιο» και θα έχει ως άξονες²⁸:

- Τη χρηματοδότηση *στοχοθετημένων ανταγωνιστικών ερευνητικών έργων*, για την κάλυψη των εθνικών ερευνητικών προτεραιοτήτων, στην εγχώρια ζήτηση για παραγωγή έρευνας. 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.

²⁸ Στο κεφάλαιο 9 του Δεύτερου Μέρους της παρούσας μελέτης δίνεται από τον Χαράλαμπο Χρυσομαλλίδη μια εκτενέστερη παρουσίαση της πρότασης για αυτό το «εθνικό Πρόγραμμα Πλαίσιο».

- 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 υπουργείων.
- 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 και την αποφυγή κατακερματισμού και επικαλύψεων.
- 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.

Η αύξηση των κονδυλίων των διαρθρωτικών ταμείων για την έρευνα όχι μόνο δεν αρκεί για να αναπληρώσει το τεράστιο κενό της δημόσιας χρηματοδότησης της έρευνας στην Ελλάδα, αλλά και δεν εξασφαλίζει τίποτα, αν δεν συνοδευτεί από συνεκτικό σχέδιο δράσης και θεσμοθέτηση των μηχανισμών εφαρμογής του. Σε αυτή την προοπτική, η Σύμβαση Εταιρικής Σχέσης μπορεί να αποτελέσει σημαντικό εργαλείο άσκησης εθνικής πολιτικής.

3.3.6 - Διακυβέρνηση, διοίκηση, διαχείριση²⁹

Η Ελλάδα διαθέτει μακρά εμπειρία στο σχεδιασμό και την υλοποίηση πολυετών αναπτυξιακών δράσεων που συγχρηματοδοτούνται από την Ευρωπαϊκή Ένωση. Παρ' όλα αυτά, τα προβλήματα που αντιμετωπίζει ως προς τη διακυβέρνηση, τη διοίκηση και τη διαχείριση των προγραμμάτων παραμένουν τεράστια, η εμπειρία δε με το τρέχον πολυετές Εθνικό Σχέδιο Περιφερειακής Ανάπτυξης έδειξε ότι όχι μόνο δεν αντιμετωπίζονται, αλλά αντίθετα φαίνεται ότι αυξάνουν διαχρονικά. Οι παράγοντες

²⁹ Στο Δεύτερο Μέρος της Μελέτης ο Γιώργος Ανδρέου δίνει μια πολύ πληρέστερη ανάλυση του ζητήματος αυτού. Τα όσα ακολουθούν στηρίζονται στο κείμενο αυτό.

που επηρεάζουν την κατάσταση αυτή διακρίνονται αφενός σε συστημικούς και σε συγκυριακούς και αφετέρου σε εξωγενείς και εγχώριους.

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». Οι *εγχώριοι* αυτοί *συστημικοί παράγοντες* περιλαμβάνουν τη διάρθρωση και λειτουργία του υφιστάμενου συστήματος υλοποίησης, τις συνέργειες ανάμεσα στο σύστημα υλοποίησης, τη δημόσια διοίκηση, την αυτοδιοίκηση και τους δικαιούχους και το «θεσμικό περιβάλλον» της πολιτικής συνοχής στην Ελλάδα.

Ταυτόχρονα, η υλοποίηση αυτών των προγραμματικών κειμένων (η οποία περιλαμβάνει ένα τεράστιο εύρος δράσεων που διατρέχουν το σύνολο του εγχωρίου διοικητικού και πολιτικού συστήματος και που επηρεάζουν πλήθος οικονομικών δραστηριοτήτων) είναι ευάλωτη σε συγκυριακούς παράγοντες. Την τρέχουσα περίοδο, η παγκόσμια οικονομική κρίση και βέβαια η δημοσιονομική έκφανση του ελληνικού προβλήματος έπαιξαν καθοριστικό ρόλο. Η απόφαση της Επιτροπής το Σεπτέμβριο του 2011 να παράσχει ειδική εκτενή τεχνική βοήθεια με τη σύσταση της Ομάδας Δράσης για την Ελλάδα (Task Force Greece) απέβλεπε ακριβώς στην αντιμετώπιση των αρνητικών επιπτώσεων των συγκυριακών παραγόντων στο ιδιαίτερα βεβαρημένο συστημικό καθεστώς. Αλλά και οι κυβερνητικές αλλαγές, ή ακόμα και οι συχνές μεταβολές των αρμοδιοτήτων των Υπουργείων και της πολιτικής τους ηγεσίας επέδρασαν αρνητικά.

Ως προς τους εξωγενείς συστημικούς παράγοντες, η σύγκριση του θεσμικού πλαισίου των Κανονισμών της περιόδου 2014-2020 σε σχέση με εκείνο της περιόδου 2007-2013 δείχνει ότι, όσον αφορά τους βασικούς κανόνες επιλεξιμότητας και προγραμματισμού, διατηρείται η υποχρέωση διαμόρφωσης τριών διαφορετικών περιφερειακών προφίλ (λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες, περιφέρειες σε μετάβαση και περισσότερο αναπτυγμένες περιφέρειες). 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.

Σε σχέση με το περιεχόμενο και την υλοποίηση του προγραμματισμού, είναι αξιοσημείωτο ότι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θα διαθέτει περισσότερες δυνατότητες να επηρεάσει τη διαμόρφωση του εθνικού προγραμματικού κειμένου (της «Σύμβασης Εταιρικής Σχέσης») και να παρεμβαίνει στην υλοποίηση των «Επιχειρησιακών Προγραμμάτων». Παράλληλα, αυξάνονται οι προγραμματικές απαιτήσεις, λόγω της εισαγωγής θεματικών προτεραιοτήτων, των πολλών οροσήμων και ετήσιων εκθέσεων και, κυρίως, της υποχρέωσης τήρησης των αιρεσιμοτήτων – των πολλαπλών όρων και

προϋποθέσεων, 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 «Σύμβασης Εταιρικής Σχέσης» και των «Επιχειρησιακών Προγραμμάτων».

Ιδιαίτερη σημασία έχουν οι εγχώριοι συστημικοί παράγοντες, οι οποίοι περιλαμβάνουν τρία σοβαρά «ελλείμματα»:

- 1) *Ελλείμματα θεσμικής αρχιτεκτονικής – εσωτερικής διάρθρωσης και λειτουργίας του συστήματος υλοποίησης.* 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). Πρόκειται για ένα εξαιρετικά πολύπλοκο σχήμα διοίκησης και διαχείρισης, το οποίο μάλιστα καταλήγει σε κάθε προγραμματική περίοδο να γίνεται περισσότερο πολύπλοκο. Η Εθνική Αρχή Συντονισμού, ουσιαστικά το (άλλοτε) Υπουργείο Ανάπτυξης, διατηρεί πάντοτε την ηγετική του θέση και οι Διαχειριστικές Αρχές των Υπουργείων και των Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων μετονομάζονται σε Ενδιάμεσους Φορείς Διαχείρισης, διατηρώντας πάντοτε την υφιστάμενη κατανομή αρμοδιοτήτων, σε ένα πλαίσιο συνεργασίας που διέπεται από αλληλοκαλυπτόμενα επίπεδα συντονισμού, εγκρίσεων και ελέγχων.
- 2) *Ελλείμματα συνεργασίας ανάμεσα στο σύστημα υλοποίησης, τη δημόσια διοίκηση, την αυτοδιοίκηση και τους δικαιούχους.* Στην έλλειψη σαφούς μεταρρυθμιστικής βούλησης της πολιτικής ηγεσίας, την ασυνέχεια των πολιτικών επιλογών, τις συναρμοδιότητες και επικαλύψεις αρμοδιοτήτων σε οριζόντιο επίπεδο (μεταξύ Υπουργείων) και κάθετο επίπεδο (μεταξύ υπηρεσιών του ίδιου Υπουργείου), το καθεστώς «δυαρχίας», που δημιουργείται από την συνύπαρξη Γενικού Γραμματέα του Υπουργείου με τον Ειδικό Γραμματέα της Ειδικής Υπηρεσίας Διαχείρισης που εντάσσεται στον τομέα πολιτικής του Υπουργείου, προστίθενται παράγοντες όπως η μη ύπαρξη υποχρεωτικών προθεσμιών για την ολοκλήρωση των απαιτούμενων διαδικασιών, ο νέος θεσμός πιστοποίησης της διαχειριστικής επάρκειας των δικαιούχων, 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 κλπ.

- 3) *Ελλείμματα του «θεσμικού περιβάλλοντος» του ΕΣΠΑ.* Η πολιτική συνοχής δεν είναι μια αυτόνομη δημόσια πολιτική, αλλά λειτουργεί συμπληρωματικά και υποστηρικτικά προς τις άλλες δημόσιες πολιτικές. 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 καθ' όλα τα στάδια διαμόρφωσης και υλοποίησης δημόσιων πολιτικών. Αποτέλεσμα είναι οι δράσεις της συνοχής να τείνουν να λειτουργούν ως υποκατάστατο και όχι συμπληρωματικά των άλλων δημόσιων πολιτικών και με ελάχιστες συνέργειες.

Επιγραμματικά, το σύστημα διακυβέρνησης πάσχει σοβαρά και, παρά την τεχνική βοήθεια που παρέχεται από την Ομάδα Δράσης, αν δεν μεταβληθεί σημαντικά, θα συναντήσει εξαιρετικά εμπόδια ενόψει των νέων προϋποθέσεων που θέτει το πλαίσιο λειτουργίας των Ταμείων για την περίοδο 2014-2020. 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 σημερινού 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 και της προώθησης της διαφάνειας και της δημοσιότητας των συνεδριάσεών 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 πολιτική συνοχής και τις λοιπές δημόσιες πολιτικές³⁰. 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

³⁰ Η αρχή της ενσωμάτωσης ή όχι των Διαχειριστικών Αρχών στο κύριο σώμα της δημόσιας διοίκησης είναι ιδιαίτερα αμφισβητούμενη, ακόμα και μεταξύ όσων απαρτίζουν την ομάδα αυτής της μελέτης. Η άποψη που υποστηρίζεται εδώ έχει ως αφετηρία ότι το ζητούμενο είναι η «θεραπεία του ασθενούς» (της δημόσιας διοίκησης) και όχι η υποκατάσταση από άλλη παράπλευρη διοίκηση, η παρουσία της οποίας συχνά αποτελεί ανασταλτικό παράγοντα πολλών θετικών προσπαθειών. Ας επιτραπεί η αναφορά στην περίοδο που ο υπεύθυνος αυτής της μελέτης διετέλεσε Γενικός Γραμματέας Έρευνας και Τεχνολογίας του Υπουργείου Παιδείας (Νοέμβριος 2009 έως Ιανουάριος 2011). Οι «διαμάχες» ανάμεσα στις δύο παράλληλες διοικήσεις (στις οποίες, σημειώνεται, υπηρετούσαν και πολλά ιδιαίτερα αξιόλογα στελέχη) υπήρξαν καθημερινά η συνηθέστερη αιτία καθυστερήσεων και κάθε είδους γραφειοκρατικών στρεβλώσεων.

βαθμός συνέργειας στόχων και δράσεων σε όλα τα επίπεδα και σε όλες τις φάσεις των δημόσιων πολιτικών.

3.4 Η έρευνα και καινοτομία στην περίοδο 2014-2020. «Ορίζοντας 2020»³¹

3.4.1 – Αυξημένη συμμετοχή στον κοινοτικό προϋπολογισμό

Οι τελικές αποφάσεις για τη θέση του τομέα της έρευνας, της τεχνολογίας και της καινοτομίας (E-T-K) στο πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο επιβεβαιώνουν τη σημαντική αναβάθμιση του τομέα αυτού. Τα συνολικά ποσά, παρόλο ότι υπολείπονται των αρχικών προτάσεων της Επιτροπής, παραμένουν ιδιαίτερα αυξημένα σε σχέση με το παρελθόν, το δε μερίδιό τους στο σύνολο του προϋπολογισμού είναι περίπου το ίδιο με εκείνο των αρχικών προτάσεων, λόγω της μείωσης των συνολικών ποσών του κοινοτικού προϋπολογισμού.

Το μεγαλύτερο τμήμα των δαπανών για E-T-K (περίπου 70 δισ. ευρώ) αφορά στο πρόγραμμα «Ορίζοντας 2020» (κατ' ουσία δηλαδή το «8^ο Πρόγραμμα Πλαίσιο» - έστω και αν εγκαταλείφτηκε ο όρος Πρόγραμμα Πλαίσιο). Στα ποσά αυτά προστίθενται περίπου 60 δισ. ευρώ (σύμφωνα με τους υπολογισμούς της Επιτροπής) για την E-T-K στα πλαίσια της «πολιτικής συνοχής», με τη χρηματοδότηση δηλαδή των διαρθρωτικών ταμείων. Επίσης, θα πρέπει να προστεθούν τα κονδύλια για το πρόγραμμα Galileo (το παγκόσμιο σύστημα δορυφορικής πλοήγησης), οι δαπάνες για το σύστημα Copernicus-GMES (το σύστημα παγκόσμιας παρακολούθησης για το περιβάλλον και την ασφάλεια) και η χρηματοδότηση του ITER (του διεθνούς πειραματικού θερμοδυναμικού αντιδραστήρα). Οι αρχικές προτάσεις της Επιτροπής για να χρηματοδοτηθούν τα μεγάλα αυτά προγράμματα, αλλά εκτός του δημοσιονομικού πλαισίου, δεν υιοθετήθηκαν, κι έτσι η χρηματοδότηση τους θα συνεχιστεί, όπως και στο παρελθόν, από τον κοινοτικό προϋπολογισμό.

³¹ Το τμήμα αυτό στηρίζεται σε μεγάλο βαθμό στην πολύ εκτενέστερη ανάλυση που γίνεται από τον Χαράλαμπο Χρυσομαλλίδη στο νέο πλαίσιο για την έρευνα-τεχνολογία-καινοτομία και τη σύγκριση του «ορίζοντα 2020» με το τρέχον «7^ο Πρόγραμμα Πλαίσιο» στο αντίστοιχο κεφάλαιο του Δεύτερου Μέρους αυτής της Μελέτης.

3.4.2 – Το πρόγραμμα «Ορίζοντας 2020»

Το νέο χρηματοδοτικό πλαίσιο για την έρευνα, την τεχνολογία και την καινοτομία – το πρόγραμμα «Ορίζοντας 2020» - διαφοροποιείται από τα προηγούμενα Προγράμματα Πλαίσιο στο ότι ενσωματώνει και το Πρόγραμμα για την Ανταγωνιστικότητα και την Καινοτομία και τη χρηματοδότηση του Ευρωπαϊκού Ινστιτούτου Καινοτομίας και Τεχνολογίας. Τα προγράμματα αυτά υφίστανται και σήμερα, αλλά αποφασίστηκε η ενιαία, ολοκληρωμένη διαχείρισή τους στα πλαίσια ενός προγράμματος.

Οι βασικοί πυλώνες του νέου προγράμματος επιδιώκεται να προάγουν:

Την *επιστημονική αριστεία*, 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 για το ανθρώπινο δυναμικό της έρευνας και οι δράσεις βελτίωσης των δικτυώσεων και των ερευνητικών υποδομών. Υπέρ της προώθησης της άριστης επιστημονικής έρευνας θα διατεθούν 22,3 δισ. ευρώ (31,7% του συνόλου του προγράμματος). Από αυτά, 17% θα αφορούν στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Έρευνας, 3,5% τις μελλοντικές και «αναδυόμενες» τεχνολογίες, 3,2% την υποστήριξη των ερευνητικών υποδομών και 8% τις δράσεις Marie Curie.

Την αντιμετώπιση *προκλήσεων της κοινωνίας*. 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. Για την αντιμετώπιση των προκλήσεων της κοινωνίας θα αφιερωθούν περίπου 27 δισ. ευρώ (38,5% του συνόλου του προγράμματος) περιλαμβάνοντας θεματικές ενότητες για την υγεία, δημογραφικές αλλαγές και ευημερία (9,7%), την ασφάλεια τροφίμων, τη βιώσιμη γεωργία, τη θαλάσσια και ναυτική έρευνα, τη βιοφιλική οικονομία (5%), την ενέργεια (7,7%), τις μεταφορές (8,2%), τη δράση για το κλίμα, αποδοτικότητα πόρων και πρώτες ύλες (4%), τις «κοινωνίες χωρίς αποκλεισμούς» (1,7%), τις «ασφαλείς κοινωνίες» (2,2%).

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 μικρομεσαίων επιχειρήσεων. Ιδιαίτερη αναφορά γίνεται στην ανάγκη αύξησης της χρηματοδότησης επενδύσεων υψηλού κινδύνου για δράσεις έντασης υψηλής τεχνολογίας. Για την προώθηση της βιομηχανικής πρωτοπορίας θα διατεθούν 15,5 δισ. ευρώ (22,1% του συνόλου του προγράμματος), που επιμερίζονται σε βιομηχανικές τεχνολογίες (17,6%), σε δράσεις ενίσχυσης της χρηματοδότησης επενδύσεων υψηλού κινδύνου (3,7%) και σε δράσεις για την ενίσχυση της καινοτομίας στις μικρομεσαίες επιχειρήσεις (0,8%).

Πέραν των στόχων και του αντικειμένου του προγράμματος, κύριο μέλημα των νέων ρυθμίσεων αποτελεί η απλοποίηση και η μείωση του γραφειοκρατικού βάρους ως προς τα χρησιμοποιούμενα εργαλεία και τις ακολουθούμενες διαδικασίες - για την αξιολόγηση των προτάσεων, την απόφαση για χρηματοδότηση, την υπογραφή της σύμβασης κλπ. Στα εργαλεία περιλαμβάνονται: α) η κλασική χρηματοδότηση έργων μέσα από ανταγωνιστικές προκηρύξεις εκτός προκαθορισμένου πλαισίου, β) η χρηματοδότηση δράσεων κινητικότητας και εκπαίδευσης, γ) η συγχρηματοδότηση προγραμμάτων από πλευράς της ΕΕ που αφορούν δράσεις δικτύωσης και συντονισμού ανάμεσα σε κράτη μέλη για ερευνητικά έργα με συνήθως διεθνικό χαρακτήρα, δ) οι δράσεις συντονισμού και υποστήριξης για τη χρηματοδότηση συνοδευτικών μέτρων (διάχυση, επικοινωνία κλπ.), ε) η χρηματοδότηση επενδύσεων υψηλού κινδύνου, στ) βραβεία για παλαιότερες ενέργειες ή βραβεία παρακίνησης και ζ) συμβόλαια για δημόσιες προμήθειες. Παράλληλα, θα επιδιωχθεί η αποτελεσματικότερη χρήση αυτών, προχωρώντας σε αναδιαρθρώσεις και ενοποιήσεις εκείνων των εργαλείων που έχουν παρεμφερείς στόχους, και σε θέσπιση ενιαίων κανόνων που θα αφορούν την επιλεξιμότητα των δαπανών και ευρύτερα το διαχειριστικό πλαίσιο του προγράμματος.

Σημαντική είναι επίσης η πολύ μεγαλύτερη από το παρελθόν «εξωτερίκευση των υπηρεσιών» (externalization). Η «εξωτερίκευση» αυτή αναφέρεται σε δύο ξεχωριστές τάσεις. Η πρώτη αφορά στην ενίσχυση των συμπράξεων δημόσιου και ιδιωτικού τομέα και των συνεργασιών μεταξύ δημόσιων εθνικών φορέων, όπου οι συνεργαζόμενοι φορείς έχουν την ευθύνη διαχείρισης μιας συγκεκριμένης ομάδας έργων, ενταγμένων σε ένα ευρύτερο πρόγραμμα υλοποίησης ερευνητικών έργων (πέραν δηλαδή του ενός μεμονωμένου έργου). Η δεύτερη αφορά στη διευρυμένη εφαρμογή της ανάθεσης διαδικασιών και λειτουργιών από την Επιτροπή σε εξωτερικούς οργανισμούς και υπηρεσίες, με στόχο τη μείωση του λειτουργικού-διαχειριστικού κόστους του νέου Προγράμματος.

Ως προς τις ερευνητικές υποδομές τέλος, ας επισημανθεί ότι ο κοινοτικός προϋπολογισμός δεν πρόκειται ούτε και κατά τη νέα προγραμματική περίοδο να τις χρηματοδοτήσει, παρά τις προφανείς οικονομίες κλίμακας που θα επέφερε η χρηματοδότηση σε κεντρικό επίπεδο των επενδύσεων αυτών υψηλού κόστους. Προβλέπεται μόνο η ενίσχυση των καινοτόμων δυνατοτήτων των ερευνητικών υποδομών και η υποστήριξη μέτρων διακρατικής συνεργασίας³².

³² Βλ. Mitsos, A., et al. (2012) για τη βασική επιχειρηματολογία υπέρ της ενίσχυσης του Ευρωπαϊκού Χώρου Έρευνας ως προς τα ερευνητικά σχέδια, τους ερευνητές και τις ερευνητικές υποδομές.

3.4.3 - Συνέπειες για την Ελλάδα

Οι κοινοτικές δράσεις στον τομέα της έρευνας και της τεχνολογίας έχουν επίδραση κυρίως στα κράτη μέλη που δεν διαθέτουν εδραιωμένη εθνική πολιτική. 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 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 μεταφορά στοιχείων της κοινοτικής πολιτικής στο εθνικό επίπεδο [Μαραβέγιας, Ν., και Χρυσομαλλίδης Χ. (2011)].

Η ελληνική ερευνητική κοινότητα εξαρτάται σε σημαντικό βαθμό από τις δράσεις έρευνας και τεχνολογίας της ΕΕ, αφού κατ' ουσίαν δεν υπάρχει εγχώρια εναλλακτική χρηματοδότηση. Αντίθετα, αυτές οι δραστηριότητες του ελληνικού κράτους χαρακτηρίζονται από χρονική ασυνέχεια και μη κανονικότητα. Κι όταν όμως υπάρχουν προκηρύξεις (και αυτές αποκλειστικά στο πλαίσιο της «πολιτικής συνοχής» και των διαρθρωτικών ταμείων), 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 ερευνητική της κοινότητα.

Για πολλά χρόνια, οι Έλληνες ερευνητές λάμβαναν κατά κεφαλή, συγκριτικά με όλες τις χώρες της ΕΕ, τα περισσότερα κοινοτικά κονδύλια³³. Παρόλα αυτά, τα τελευταία χρόνια, δηλαδή από το 6^ο Πρόγραμμα Πλαίσιο και μετά, παρατηρείται κάμψη της δυναμικής της ελληνικής συμμετοχής στις ανταγωνιστικές προκηρύξεις των προγραμμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η συνέχιση αυτής της τάσης δεν μπορεί να αποκλεισθεί, λόγω του περιεχομένου και του είδους των προκηρύξεων του νέου Προγράμματος-Πλαισίου. 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 θετική. Οι Έλληνες ερευνητές συμμετέχουν στο Πρόγραμμα Πλαίσιο, και λογικά θα συνεχίσουν να συμμετέχουν, σε ποσοστά σημαντικά υψηλότερα από τα αντίστοιχα της ελληνικής συμμετοχής στο

³³ Βλ. σχετικά Μητσός,Α. (2007) καθώς και στο έργο του Γ. Καλογήρου και των συνεργατών του, πχ Caloghirou,Υ., Constantelou,Α., Vonortas,Ν.Σ.(editors) (2006), Καλογήρου,Γ., Πρωτόγερου,Α. (2009), Protogerou,Α., Caloghirou,Υ., Siokas,Ε. (2010).

σύνολο του πληθυσμού, ή στο άθροισμα του Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος ή, βέβαια, στη συνολική χρηματοδότηση του κοινοτικού προϋπολογισμού.

Ένα κρίσιμο στοιχείο που συνδέεται με τη συμμετοχή των Ελλήνων ερευνητών στις ανταγωνιστικές προκηρύξεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής είναι η δυνατότητα καταβολής της «ίδιας συμμετοχής» - του μεριδίου για τη συμμετοχή κάθε συνεργαζόμενου φορέα στην υλοποίηση των έργων που δεν καλύπτει το Πρόγραμμα Πλαίσιο. Πάγια επιλογή της ελληνικής 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. Στην τρέχουσα δημοσιονομική συγκυρία, η συνέχιση της πρακτικής αυτής δεν είναι αυτονόητη. Αυτό δε, παρόλο που συχνά η καταβολή των σχετικών κονδυλίων αποτελούσε και τη μόνη εθνική επενδυτική δραστηριότητα στον τομέα της έρευνας. Η διακοπή της καταβολής αυτής θα έχει ιδιαίτερα αρνητικές συνέπειες για τα ερευνητικά ιδρύματα και θα θέσει σε κίνδυνο τη συμμετοχή των Ελλήνων ερευνητών στα ευρωπαϊκά προγράμματα, ακόμη κι αν έχει αξιολογηθεί και εγκριθεί η πρότασή τους.

Στο πρόγραμμα «Ορίζοντας 2020» δεν ανατρέπονται ριζικά οι ισορροπίες του προηγούμενου Προγράμματος-Πλαισίου ως προς τη σχέση μεταξύ «ανοικτής έρευνας» και έρευνας με συγκεκριμένη στόχευση, ούτε μεταξύ των κλάδων της οικονομίας όπου αναφέρεται η έρευνα (υγεία, ενέργεια, περιβάλλον...), ούτε μεταξύ των εργαλείων που θα χρησιμοποιηθούν. Υπάρχουν βέβαια αυξομειώσεις των σχετικών μεριδίων και, στο βαθμό που η ελληνική συμμετοχή θα διατηρήσει τα διαφορετικά ποσοστά του παρελθόντος ανάλογα με το είδος, τον τομέα ή τα εργαλεία, οι αυξομειώσεις αυτές θα αντανakλώνται στα μελλοντικά ποσά. Για παράδειγμα, αν συνεχιστεί η μικρότερη της μέσης συμμετοχή των Ελλήνων ερευνητών στα ερευνητικά σχέδια που χρηματοδοτούνται στα πλαίσια του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου Έρευνας, η μεγάλη αναλογικά αύξηση των σχετικών κονδυλίων στον κοινοτικό προϋπολογισμό δεν θα αντικατοπτριστεί σε ελληνικό όφελος.

Ιδιαίτερη σημασία έχει η προώθηση των κάθε μορφής συμπράξεων δημόσιου και ιδιωτικού τομέα. Τα Κοινά Προγράμματα και οι Κοινές Τεχνολογικές Πρωτοβουλίες εντάσσονται σε αυτή την κατηγορία, όπως και τα προγράμματα ERANET, οι Κοινοτήτες Γνώσης και Καινοτομίας στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Ινστιτούτου Τεχνολογίας και Καινοτομίας και οι Ευρωπαϊκές Συνεργασίες Καινοτομίας. Η ελληνική συμμετοχή στις παραπάνω δράσεις υπήρξε πολύ χαμηλότερη εκείνης όπου η ποιότητα και η δραστηριοποίηση του ερευνητή ή της ερευνήτριας αποτελούν τη μόνη προϋπόθεση επιτυχίας. Η αναγκαστική παρέμβαση του δημόσιου τομέα εξηγεί ενδεχομένως τη μέτρια ελληνική συμμετοχή. Πάντως όμως, η ολοένα και μεγαλύτερη έμφαση σε αυτές τις μορφές χρηματοδότησης θα πρέπει προφανώς να προβληματίσει την ελληνική πλευρά.

Αρνητικές συνέπειες για την Ελλάδα θα έχει και η εξάλειψη ή έστω μείωση της σημασίας των δράσεων του ερευνητικού προγράμματος της ΕΕ ειδικά για την

αντιμετώπιση του χάσματος μεταξύ των περιφερειών της ΕΕ, αναφορικά με την έρευνα και την καινοτομία. Τούτο δε ανεξάρτητα από τη μεγαλύτερη έμφαση σε τέτοιου είδους δράσεις στο εσωτερικό των διαρθρωτικών ταμείων.

3.5 Οι άλλες πολιτικές την περίοδο 2014-2020³⁴

3.5.1 – Τα δίκτυα υποδομών. «Συνδέοντας την Ευρώπη»

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. Ο κοινοτικός προϋπολογισμός καλείται να συμβάλλει στη χρηματοδότηση των μεγάλων αυτών έργων υποδομής. Πιο συγκεκριμένα, ως προς τις μεταφορές προτείνεται ένα δίκτυο πανευρωπαϊκής εμβέλειας, το οποίο αποσκοπεί στην κάλυψη του υπαρχόντων κενών στις μεταφορές ατόμων και φορτίων με αποδοτικό και περιβαλλοντικά φιλικό τρόπο, ενώ στον τομέα της ενέργειας προτείνονται συγκεκριμένα έργα-προτεραιότητες, με τον προσδιορισμό δώδεκα αξόνων και περιοχών για τον ηλεκτρισμό και τη μεταφορά φυσικού αερίου.

Οι σχετικές δράσεις εντάσσονται στη χρηματοδοτική ενότητα «Συνδέοντας την Ευρώπη», για την οποία η Επιτροπή πρότεινε προϋπολογισμό ύψους 40 δισ. ευρώ (στα ποσά αυτά θα προστίθεντο επιπλέον 10 δισ. ευρώ από το Ταμείο Συνοχής για τον τομέα των μεταφορών, για τις δράσεις που αφορούν επιλέξιμα ως προς αυτό το ταμείο κράτη). Τελικά, σύμφωνα με τις αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, ο προϋπολογισμός των δράσεων αυτών θα φτάσει τα 29,3 δισ. ευρώ (συμπεριλαμβανομένων των 10 δισ. ευρώ από το Ταμείο Συνοχής). Από αυτά, τα 23,2 δισ. ευρώ θα διατεθούν για τις μεταφορές 5,1 δισ. ευρώ για την ενέργεια και 1 δισ. ευρώ για τις τηλεπικοινωνίες.

Το ιδιαίτερα υψηλό κόστος των συγκεκριμένων επενδύσεων, αλλά και ο χαρακτήρας τους προϋποθέτουν διεθνική συνεργασία και διακρατικές ενέργειες. Η ευρωπαϊκή προστιθέμενη αξία είναι εξ ορισμού υψηλή και με αυτόν 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.

Οι συνέπειες για την Ελλάδα από τη χρηματοδότηση των πανευρωπαϊκών αυτών δικτύων θα είναι θετικές, ιδίως από τη στιγμή που πλέον συνορεύει με κράτη μέλη της

³⁴ Το τμήμα αυτό στηρίζεται στην εκτενέστερη περιγραφή και ανάλυση των τελικών αποφάσεων και των αρχικών προτάσεων της Επιτροπής που περιέχεται στο Δεύτερο Μέρος της Μελέτης (που παρατίθεται εδώ ως Παράρτημα) και οφείλεται στον Χαράλαμπο Χρυσομαλλίδη.

ΕΕ, αλλά και με συνδεδεμένα με την ΕΕ κράτη. Υποδομές που αφορούν ιδιαίτερα την Ελλάδα στον τομέα των μεταφορών είναι ο «Μεσογειακός Διάδρομος» και η διαδρομή Αμβούργο-Ροστόκ-Μπουργκάς-Πειραιάς-Λευκωσία, ενώ στον τομέα της ενέργειας οι αντίστοιχες διαδρομές προτεραιότητας που αφορούν την Ελλάδα είναι η διασύνδεση Βορρά-Νότου στην Κεντρική-ανατολική και Νότια-ανατολική Ευρώπη με ηλεκτρική ενέργεια και φυσικό αέριο, καθώς και ο Νότιος Διάδρομος Αερίου.

3.5.2 – Εκπαίδευση. «Erasmus για όλους»

Η αρχική πρόταση της Επιτροπής για αυτόνομη ενότητα «Επενδύοντας στο ανθρώπινο κεφάλαιο», που αφορούσε στις κοινοτικές δράσεις στον τομέα της εκπαίδευσης και του πολιτισμού και που αποσκοπούσε στη συμπλήρωση των εθνικών δράσεων, ενσωματώθηκε τελικά ως δράση στην υπο-ενότητα «Ανταγωνιστικότητα για Ανάπτυξη και Θέσεις Εργασίας». Τελικά, τα ζητήματα Εκπαίδευσης, Κατάρτισης, Νεολαίας και Αθλητισμού τίθενται υπό το γενικό τίτλο «Erasmus για όλους», συνολικού προϋπολογισμού 13 δισ. ευρώ (έναντι 16,8 δισ. ευρώ της αρχικής πρότασης της Επιτροπής).

Οι συνέπειες για την Ελλάδα των προγραμμάτων κινητικότητας συνδέονται με την αύξηση της εξωστρέφειας του ελληνικού εκπαιδευτικού συστήματος (κατά κύριο λόγο μέσω των προγραμμάτων ανταλλαγής φοιτητών). Στα πλαίσια δε της προσπάθειας αύξησης και διευκόλυνσης της ενδο-ευρωπαϊκής πολιτιστικής συνεργασίας και κινητικότητας, και γενικότερα της αξιοποίησης της ευρωπαϊκής πολιτιστικής κληρονομιάς, η Ελλάδα θεωρείται ότι έχει σημαντικά συγκριτικά πλεονεκτήματα.

3.5.3– Μετανάστευση. «Ασφάλεια και ιθαγένεια»

Ο τελικός προϋπολογισμός για τον τομέα της μετανάστευσης, του ασύλου και της εσωτερικής ασφάλειας είναι αυξημένος σε σχέση με την αρχική πρόταση της Επιτροπής (15,7 δισ. ευρώ), θα περιλαμβάνει δε δραστηριότητες για τα εξωτερικά σύνορα, την εσωτερική ασφάλεια, τη δικαιοσύνη, τη μετανάστευση, τη συμμετοχή και την ένταξη των πολιτών στην ΕΕ (σε θέματα πολιτισμού και γλωσσικής ποικιλομορφίας), τη δημόσια υγεία και την προστασία των καταναλωτών. Στο νέο πλαίσιο, οι πιο σημαντικές χρηματοδοτικές δράσεις παραμένουν το Ταμείο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο (2,8 δισ. ευρώ) και το Ταμείο Εσωτερικής Ασφάλειας (3,3 δισ. ευρώ).

Η ευρωπαϊκή πολιτική μετανάστευσης που θα εξυπηρετεί την κοινωνική συνοχή και την αύξηση του βαθμού ενσωμάτωσης στην ευρωπαϊκή κοινωνία ενδιαφέρει ιδιαίτερα την Ελλάδα, που αποτελεί χώρα υποδοχής μεταναστών. Σε αυτό το πλαίσιο δράσεων, για την ελληνική πλευρά, είναι κρίσιμο να δοθεί έμφαση κατά την επόμενη προγραμματική

περίοδο στην αντιμετώπιση της λαθρομετανάστευσης, αλλά και στο 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.

3.5.4 – Διεθνείς σχέσεις. «Παγκόσμια Ευρώπη»

Η αρχική πρόταση της Επιτροπής για τον προϋπολογισμό των διεθνών σχέσεων ήταν της τάξης των 70 δισ. ευρώ και είχε ως τίτλο «Η ΕΕ ως παγκόσμιος δρών». Τελικά, η ενότητα μετονομάστηκε σε «Παγκόσμια Ευρώπη», με μειωμένο προϋπολογισμό (58,7 δισ. ευρώ) και περιλαμβάνει το Μέσο για τη Συνεργασία και την Ανάπτυξη (17,4 δισ. ευρώ), την ενίσχυση των προς ένταξη χωρών (10,4 δισ. ευρώ), το Ευρωπαϊκό Μέσο Γειτονίας (13,7 δισ. ευρώ), το Μέσο Εταιρικής Σχέσης (0,8 δισ. ευρώ), το Μέσο Σταθερότητας (2,1 δισ. ευρώ), το Ευρωπαϊκό Μέσο για τη Δημοκρατία και τα Ανθρώπινα Δικαιώματα (1,2 δισ. ευρώ), το Μέσο Συνεργασίας για την Πυρηνική Ασφάλεια (0,2 δισ. ευρώ), την ανθρωπιστική βοήθεια (5,9 δισ. ευρώ), τη μακροοικονομική χρηματοδοτική συνδρομή και τις εγγυήσεις της ΕΕ για τις εξωτερικές δράσεις (0,5 και 1 δισ. ευρώ), το Μηχανισμό Πολιτικής Προστασίας και το Ευρωπαϊκό Κέντρο για την Αντιμετώπιση Καταστάσεων Έκτακτης Ανάγκης (0,1 δισ. ευρώ) και το Ευρωπαϊκό Εθελοντικό Σώμα Ανθρωπιστικής Βοήθειας (0,1 δισ. ευρώ).

3.5.5 – Ευρωπαϊκό Ταμείο Προσαρμογής για την Παγκοσμιοποίηση και οι άλλες δράσεις εκτός πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου

Εκτός πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου θα παραμείνει η χρηματοδότηση του Ευρωπαϊκού Ταμείου Προσαρμογής για την Παγκοσμιοποίηση. 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. Σύμφωνα με την τελική συμφωνία, η ετήσια χρηματοδότηση δεν μπορεί να ξεπερνά τα 0,15 δισ. ευρώ.

Εκτός του πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου βρίσκεται επίσης η χρηματοδότηση του Ταμείου Αλληλεγγύης, το οποίο αφορά στις δράσεις αντιμετώπισης εθνικών καταστροφών που έχουν προκληθεί από φυσικά αίτια σε κράτη μέλη, όταν αυτές

ξεπερνούν ένα ορισμένο μέγεθος. Η σχετική χρηματοδότηση θα φτάνει τα 500 εκατ. ευρώ κατ' έτος.

Επιπλέον, το Μέσο Ευελιξίας για τις «μη προκαθορισμένες» και έκτακτες δράσεις της ΕΕ, οι οποίες δεν είναι δυνατό να ενταχθούν σε άλλη προσδιορισμένη ενότητα ή ομάδα δραστηριοτήτων. Οι δραστηριότητες αυτές θα χρηματοδοτηθούν με 0,47 δισ. ευρώ κατ' έτος την περίοδο 2014-2020.

Επίσης, αποφασίστηκε ότι θα χρηματοδοτηθούν έξω από το πολυετές πλαίσιο δράσεις για την αντιμετώπιση της ανεργίας των νέων (ως 2,1 δισ. ευρώ), η βοήθεια προς τα άτομα που υποφέρουν (2,5 δισ. ευρώ) και διάφορα σχετικά μικρά ποσά για απρόοπτα συμβάντα.

Τέλος, όπως και στο παρελθόν, θα παραμείνει εκτός πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ανάπτυξης, που αποτελεί το βασικό εργαλείο για την παροχή αναπτυξιακής βοήθειας της ΕΕ προς τρίτες χώρες, και για το οποίο ο προβλεπόμενος προϋπολογισμός είναι 27 δισ. ευρώ.

4. ΟΙ ΕΠΙΔΡΑΣΕΙΣ ΣΤΗΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ ΑΠΟ ΤΙΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΠΟΥ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΘΗΚΑΝ ΑΠΟ ΤΟΝ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ³⁵

4.1 Εισαγωγή

Ύστερα από 60 χρόνια λειτουργίας της, η Ευρωπαϊκή Ένωση συνεχίζει να αποτελεί το τρέχον στάδιο μιας υπό εξέλιξη διαδικασίας περαιτέρω ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, με κύριο νομιμοποιητικό θεμέλιο ύπαρξής της την εγκαθίδρυση και την εύρυθμη λειτουργία της Ενιαίας Αγοράς μεταξύ των κρατών μελών της. Η Ενιαία Αγορά αποτελεί, μεταξύ άλλων, τη σημαντικότερη λειτουργία της Ένωσης, ωστόσο χωρίς αυτό να συνεπάγεται παράλληλα την ύπαρξη μιας ενιαίας οικονομικής πολιτικής, δεδομένου ότι ορισμένοι θεσμοί της οικονομίας του εκάστοτε κράτους μέλους (πχ φορολογικές αρχές) αποτελούν ακόμη τον πυρήνα της κυριαρχίας των κρατών μελών.

Στην Ευρωπαϊκή Ένωση υπάρχουν πολιτικές που δεν χρηματοδοτούνται ή χρηματοδοτούνται ελάχιστα από τον Προϋπολογισμό της Ένωσης, όπως πχ η πολιτική της Ενιαίας Αγοράς.

Οι πολιτικές εκείνες που χρηματοδοτούνται από τον Προϋπολογισμό της Ένωσης, βασικά στοχεύουν στην ενίσχυση της διαδικασίας της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης. Αν από τις πολιτικές αυτές ληφθεί υπόψη το ειδικό βάρος που έχει καθεμιά από αυτές, μακράν οι πιο σημαντικές είναι: η Κοινή Αγροτική Πολιτική (ΚΑΠ) και η Πολιτική της Συνοχής.

Αυτό δεν σημαίνει ότι οι άλλες πολιτικές είναι ασήμαντες, ακόμα και ως προς το ύψος χρηματοδότησής τους. Πολιτικές όπως αυτές για την Έρευνα, τη Μετανάστευση, την Προενταξιακή Βοήθεια, την Εκπαίδευση/Κατάρτιση, την Ανταγωνιστικότητα, υποστηρίζονται σε ευρωπαϊκό επίπεδο από σημαντικούς πόρους.

Αυτές οι δύο πολιτικές, οι οποίες συμπεριλαμβάνουν το σύνολο των διαρθρωτικών δράσεων αλλά και τις άμεσες ενισχύσεις προς τους αγρότες, λαμβάνουν τη μερίδα του λέοντος επί των συνολικών δαπανών του Προϋπολογισμού της Ένωσης, αποτελώντας κατ' αυτόν τον τρόπο το μεγαλύτερο κονδύλι του. Συγκεκριμένα, όπως δείχνουν τα διαθέσιμα στοιχεία, για τη δημοσιονομική περίοδο 2000-2006, το σύνολο των δαπανών

³⁵ Το κείμενο που παρατίθεται εδώ αποτελεί περίληψη από τον Βάλτερ Φισάμπερ του Πρώτου Μέρους της Μελέτης. Του Πρώτου αυτού Μέρους συντονιστής ήταν ο Γιώργος Γλυνός, αναπληρωτής συντονιστής ο Β. Φισάμπερ, βοηθός συντονιστή η Γ. Τζεβελέκου, υπεύθυνος εργασιών για την ΚΑΠ ο Α. Κόρακας, σύμβουλος εργασιών για τη συνοχή ο Τ. Μπουγάς, ειδικός συνεργάτης ο Ι. Ψυχάρης και ειδικοί ερευνητές οι Β. Αυδίκος, Η.Γ. Ιαννάκης, Ε. Ευεργέτης και Κ. Οικονόμου.

του Προϋπολογισμού για την αγροτική πολιτική και για τις διαρθρωτικές δράσεις ανέρχεται κατά μέσο όρο στο 77,6% των συνολικών πληρωμών, ενώ για την περίοδο 2007-2013, αναμένεται να φτάσει συνολικά για όλη την περίοδο στο 79% των πιστώσεων πληρωμών.

4.2 Οι χρηματοδοτήσεις από τον προϋπολογισμό της ΕΕ προς την Ελλάδα

Σε ό,τι αφορά στην Ελλάδα, το ποσό των απολήψεων συνολικά από τον Προϋπολογισμό της Ένωσης ανήλθε στα 8.514,0 εκατ. ευρώ για το 2008, ποσό που αντιστοιχεί στο 3,68% του Ακαθάριστου Εθνικού Εισοδήματος της χώρας, ενώ το ποσοστό των καθαρών μεταβιβάσεων από τον Προϋπολογισμό (απολήψεις μείον αποδόσεις) ανήλθε στο 2,5% του ΑΕΕ μας. Επιπλέον, εξετάζοντας τις καθарές μεταβιβάσεις προς την ελληνική οικονομία μέσα από μια πιο διαχρονική σκοπιά, η Ελλάδα εμφανίζεται να είναι ιδιαίτερα ευνοημένη όσον αφορά στις καθарές μεταβιβάσεις κατά τη δεκαετία 1990-1999, καθώς το ποσοστό τους ανέρχεται κατά μέσο όρο για αυτά τα έτη στο 4,2% του ελληνικού ΑΕΕ, ενώ για τα έτη 2000-2008 το ίδιο ποσοστό εμφανίζεται να είναι αισθητά μειωμένο, στο 2,4% του ΑΕΕ της χώρας, δεδομένου ότι το 2004 συνοδεύεται από την είσοδο 10 νέων κρατών μελών οπότε, όπως ήταν επόμενο, τα ποσά που διατίθεντο για τις 15 χώρες-μέλη της ΕΕ μειώθηκαν ώστε να απελευθερωθούν κονδύλια για τα νεοεισερχόμενα στην ΕΕ κράτη.

Εξετάζοντας πιο ειδικά τις κοινοτικές εισροές για την Ελλάδα, στα πλαίσια των διαρθρωτικών δράσεων (Τίτλος 1β του ισχύοντος πλαισίου για τον ΚΠ) η χώρα μας κατατάσσεται πρώτη για το 2008 στις απολήψεις, με ποσοστό 13,3% επί των συνολικών δαπανών του Προϋπολογισμού της Ένωσης για την Πολιτική της Συνοχής ενώ, σε όρους Ακαθάριστου Εθνικού Εισοδήματος, τα ποσά που έλαβε η Ελλάδα για διαρθρωτικές δράσεις αντιστοιχούν στο 2% και τη φέρνουν στη δεύτερη θέση κατάταξης, ανάμεσα στα 27 κράτη μέλη, αναφορικά με τις απολήψεις σε σύγκριση με το μέγεθος της οικονομίας τους. Πιο διαχρονικά, για την περίοδο 1981-1989, το ποσοστό απολήψεων για την Ελλάδα επί του συνόλου των δαπανών της Πολιτικής της Συνοχής ανήλθε κατά μέσο όρο στο 26,9%, για την περίοδο 1990-1999 στο 42,8% και, τέλος, για την περίοδο 2000-2008 στο 50,0%. Όπως διαφαίνεται, λοιπόν, διαχρονικά υπήρξε σημαντική αύξηση των κονδυλίων που έλαβε η Ελλάδα για διαρθρωτικές δράσεις, με αποκορύφωμα το 2008.

Στα πλαίσια της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής, η Ελλάδα εμφανίζεται να είναι και σε αυτόν τον τομέα η πλέον ωφελημένη συγκριτικά με τις υπόλοιπες οικονομίες της ΕΕ του ίδιου μεγέθους. Συγκεκριμένα, το 2008 το μερίδιο απορρόφησης κονδυλίων για την Αγροτική Ανάπτυξη, την Αλιεία και τις άμεσες ενισχύσεις προς τους αγρότες (Τίτλος 2 του ισχύοντος πλαισίου για τον ΚΠ) ανέρχεται στο 6,6%, κατατάσσοντας τη χώρα μας έκτη σε απόλυτα μεγέθη, μετά τη Γαλλία, την Ισπανία, τη Γερμανία, την Ιταλία και το

Ηνωμένο Βασίλειο. Ουσιαστικά, δηλαδή, ανάμεσα στις μικρές οικονομίες της Ένωσης, η Ελλάδα κατέχει το μεγαλύτερο μερίδιο απολήψεων στα πλαίσια της Κοινής Γεωργικής Πολιτικής. Αυτό καταδεικνύεται, επίσης, και από το γεγονός ότι το συνολικό ποσό των 3,44 δισ. ευρώ που έλαβε η Ελλάδα στα πλαίσια των κονδυλίων για τη Βιώσιμη Ανάπτυξη αντιστοιχούν στο 1,47% του Ακαθάριστου Εθνικού μας Εισοδήματος, φέρνοντας έτσι τη χώρα μας στην πρώτη θέση κατάταξης συγκριτικά με το ποσό των απολήψεων που έλαβαν τα υπόλοιπα κράτη μέλη ως ποσοστό του ΑΕΕ τους. Τα ποσά των απολήψεων κινήθηκαν περίπου στα ίδια επίπεδα και το 2007, ενώ για την περίοδο 1981-1989 η ποσοστιαία συμμετοχή στο σύνολο των απολήψεων της Ελλάδος από το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Προσανατολισμού και Εγγυήσεων – Τμήμα Εγγυήσεων (ΕΓΤΠΕ – Εγγυήσεις) ανήλθε κατά μέσο όρο στο 66,7%, για την περίοδο 1990-1999 στο 53,6%, ενώ για την περίοδο 2000-2008 στο 44,7%. Όπως διαφαίνεται, λοιπόν, σημειώθηκε σημαντική μείωση στα ποσά απολήψεων στα πλαίσια της ΚΑΠ κατά τις τρεις τελευταίες δεκαετίες, ωστόσο όμως, παρά την εν λόγω μείωση, η Ελλάδα παραμένει εν συγκρίσει με τις υπόλοιπες «μικρές» οικονομίες της Ένωσης η πιο ωφελημένη έως και σήμερα.

Συνολικά για κάθε προγραμματική περίοδο, τα ποσά των απολήψεων από τον κοινοτικό προϋπολογισμό διαμορφώνονται ως εξής:

Α' Περίοδος: Το σύνολο των απολήψεων ανέρχεται στα 15.557,3 εκατ. ευρώ, εκ των οποίων το 60,5% αφορά στις απολήψεις στα πλαίσια των γεωργικών εγγυήσεων και το 35,1% για διαρθρωτικές δράσεις.

Β' Περίοδος: Το σύνολο των απολήψεων ανέρχεται στα 36.205,5 εκατ. ευρώ, εκ των οποίων το 51,2% αφορά στις γεωργικές εγγυήσεις και το 46% στις διαρθρωτικές δράσεις.

Γ' Τρίτη: Το σύνολο των απολήψεων διαμορφώνεται στα 39.027,9 εκατ. ευρώ, εκ των οποίων το 49,2% αφορά στις γεωργικές εγγυήσεις και το 47,4% στις διαρθρωτικές δράσεις.

Συμπερασματικά, οι συνολικές πληρωμές για την Ελλάδα στα πλαίσια της ΚΓΠ και της Πολιτικής της Συνοχής της Ένωσης (ουσιαστικά, δηλαδή, το σύνολο των πληρωμών που εμπίπτουν στον Τίτλο 1β και τον Τίτλο 2 της ισχύουσας κατανομής του ΚΠ) ανέρχονται κατά μέσο όρο στο 96,5% επί των συνολικών πληρωμών προς τη χώρα μας για τις εν λόγω προγραμματικές περιόδους, γι' αυτό και για τις ανάγκες της παρούσας μελέτης, το ενδιαφέρον μας επικεντρώνεται στις δύο αυτές πολιτικές.

Στόχος λοιπόν της παρούσας μελέτης είναι να αναδείξει τη σημαντική συμβολή και τις επιδράσεις που έχουν οι προαναφερθείσες Πολιτικές, και οι αντίστοιχες ευρωπαϊκές χρηματοδοτήσεις, στην ελληνική οικονομία.

Όταν μιλάμε για επιδράσεις, θα προσδοκούσε κανείς ότι οι πόροι για τη γεωργία είχαν επιπτώσεις, κυρίως στο εισόδημα και στην απασχόληση στο ανθρώπινο δυναμικό του κλάδου αυτού της ελληνικής οικονομίας.

Όσον αφορά δε τη «συνοχή», εκτός των επιδράσεων στα ανωτέρω μεγέθη, ενδιαφέρει περισσότερο το κατά πόσον αυτή συνέβαλε ώστε να διασφαλίσει την επιτυχή, δηλαδή ανταγωνιστική, συμμετοχή της Ελλάδας στην Εσωτερική Αγορά, και ιδιαίτερα όπως αυτή λειτούργησε με τη δημιουργία του Ενιαίου Νομίσματος και τη θέσπιση κανόνων πειθαρχίας στην άσκηση της δημοσιονομικής πολιτικής.

4.3 Η εφαρμογή της ΚΑΠ στην Ελλάδα

Το έτος 2011 συμπληρώνονται τριάντα χρόνια εφαρμογής της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής στην Ελλάδα. Η προσχώρηση της Ελλάδας στην ΕΟΚ έφερε ποταμό εξελίξεων στην οικονομία και την κοινωνία της χώρας. Στο αγροτικό ζήτημα της χώρας διαμόρφωσε νέα δεδομένα και ανέδειξε σημαντικές αποκλίσεις του εγχώριου αγροτικού παραδείγματος από αυτό των χωρών της Δυτικής και Βόρειας Ευρώπης, αλλά και από αυτό των χωρών του ευρωπαϊκού μεσογειακού νότου. Από την ανάλυση των πεπραγμένων της τριακονταετίας προκύπτουν ορισμένα σημαντικά συμπεράσματα, τα οποία μπορούν να συνοψιστούν ως εξής:

Από τη δεκαετία του '90 έως τα τέλη της δεκαετίας του 2000-10, οι μεταρρυθμίσεις μετέτρεψαν την ΚΑΠ σταδιακά αλλά σταθερά, από πολιτική στήριξης των γεωργικών προϊόντων σε πολιτική απευθείας στήριξης των γεωργών με εισοδηματικές ενισχύσεις. Οι διαδοχικές μεταρρυθμίσεις μετέτρεψαν τα παρεμβατικά μέτρα της παλαιάς ΚΑΠ σε ισοδύναμης αξίας άμεσες εισοδηματικές ενισχύσεις με την προϋπόθεση ωστόσο να μη συνεπάγονται στήριξη τιμών, να μην απευθύνονται σε συγκεκριμένα προϊόντα, ούτε να συσχετίζονται με ποσοτικά δεδομένα της παραγωγής.

Μετά από νέες πολιτικές που καθιέρωσαν διαδοχικές αναθεωρήσεις των Συνθηκών, με κλασικό παράδειγμα την πολιτική του περιβάλλοντος, προσδιορίστηκε νέο περιεχόμενο και νέα όρια για την Κοινή Αγροτική Πολιτική. Η ΚΑΠ στο νέο θεσμικό περιβάλλον δεν ήταν δυνατό να λειτουργήσει απομονωμένη στο όνομα μιας στενής κλαδικής γεωργοκεντρικής λογικής. Οι στόχοι και οι προτεραιότητες της ΚΑΠ έπρεπε εφεξής να συμβαδίζουν με τους νέους στόχους και τις προτεραιότητες της Ευρωπαϊκής Ένωσης όπως η αειφόρος ανάπτυξη, η ανταγωνιστικότητα της οικονομίας, η κοινωνική και οικονομική συνοχή και η ποιότητα ζωής στις αγροτικές περιοχές.

Η ελληνική γεωργία στηρίχθηκε από το Γεωργικό Ταμείο Εγγυήσεων της ΚΑΠ με πρωτόγνωρα υψηλές ενισχύσεις σε σύγκριση με αυτές των προενταξιακών περιόδων. Τα κυριότερα ελληνικά προϊόντα ενισχύθηκαν εξ αρχής με ζεστό χρήμα. Έκτοτε, η μεγιστοποίηση του δημοσιονομικού οφέλους όσον αφορά τις εν λόγω χρηματοδοτήσεις και η παντί τρόπω αύξηση των τιμών παραγωγού ήσαν οι μόνιμοι

στόχοι της ελληνικής πλευράς κατά τη διαπραγμάτευση και εφαρμογή της ΚΑΠ των γεωργικών αγορών.

Οι υποτιμήσεις και οι διολισθήσεις της δραχμής έναντι του ecu και του ευρώ έδωσαν την ευκαιρία στις εκάστοτε κυβερνήσεις να υποκύπτουν σε δραχμικές αυξήσεις τιμών παραγωγού μέσω της «πράσινης ισοτιμίας». Έκτοτε, με εξαίρεση την περίοδο 1985-87 οι υποτιμήσεις και οι διολισθήσεις της δραχμής οδήγησαν τις εκάστοτε κυβερνήσεις να υποκύπτουν στον πειρασμό των δραχμικών αυξήσεων. Οι χειρισμοί με τις πράσινες ισοτιμίες ήταν διπλά επιζήμιοι. Αφενός επειδή η ελληνική γεωργία δεν επωφελήθηκε από τα όποια ανταγωνιστικά πλεονεκτήματα προσδίδουν οι υποτιμήσεις, ιδίως στις εξαγωγές και, αφετέρου, επειδή ενίσχυσαν πληθωριστικές πιέσεις στην οικονομία της χώρας. Η ένταξη της Ελλάδας στο ευρωπαϊκό σύστημα των νομισματικών ισοτιμιών απέτρεψε έκτοτε τους αγρονομισματικούς χειρισμούς.

Οι επιδοτήσεις της ΚΑΠ έδωσαν πολύτιμες εισοδηματικές ανάσες στους έλληνες αγρότες, ιδίως στις δεκαετίες του 1980 και 1990, και συνετέλεσαν στην αναχαίτιση της αγροτικής εξόδου και σταθεροποίηση του πληθυσμού στην ύπαιθρο.

Η πολιτική της με κάθε τρόπο μεγιστοποίησης των επιδοτήσεων ανέδειξε ωστόσο και αρνητικές παρενέργειες. Ειδικότερα:

- Ο εφησυχασμός και εθισμός των γεωργών και του παραγωγικού συστήματος στη δημόσια στήριξη.
- Η ανισοκατανομή των επιδοτήσεων που συγκεντρώθηκαν στις πιο εύφορες περιοχές της χώρας, τα προϊόντα με τις υψηλότερες επιδοτήσεις και τους μεγάλους παραγωγούς.
- Οι στρεβλώσεις στη διάρθρωση των καλλιεργειών, με κλασικό παράδειγμα την αλόγιστη επέκταση της βαμβακοκαλλιέργειας που ήταν σχεδόν μονοκαλλιέργεια στους κάμπους της χώρας από τη Στερεά Ελλάδα μέχρι τη Θράκη, υποκαθιστώντας χρήσιμες διατροφικές καλλιέργειες, τραυματίζοντας βάναυσα το περιβάλλον και εξαντλώντας τους υδατικούς πόρους της χώρας.

Η ένταξη στην ΕΟΚ ήταν μία πρώτης τάξης ευκαιρία για την προώθηση θεσμικών και οργανωτικών μεταρρυθμίσεων στην ελληνική γεωργία. Η ευκαιρία δεν αξιοποιήθηκε. Το υπουργείο Γεωργίας που μετονομάστηκε το 2004 σε Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων δεν αναδιάρθρωσε ποτέ τις υπηρεσίες του αντιστοιχίζοντάς τες με αυτές τις Ευρωπαϊκής Επιτροπής, ώστε να παρακολουθεί τις ευρωπαϊκές εξελίξεις. Παρέμεινε ένα ογκώδες, δαιδαλώδες, αναχρονιστικό, ενδοστρεφές και γραφειοκρατικό όργανο.

Το υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων εποπτεύει δημόσιους οργανισμούς – δορυφόρους, που ιδρύθηκαν για να προσφέρουν εξειδικευμένες υπηρεσίες, απαραίτητες σε κάθε σύγχρονη γεωργία και υποβοηθητική στην εφαρμογή της ΚΑΠ. Οι

Οργανισμοί αυτοί έχουν κοινά σημεία με αυτά των ΔΕΚΟ και των άλλων δημόσιων φορέων και χαρακτηρίζονται από:

- μάχες συντεχνιών για τις αρμοδιότητες, σε υπηρεσίες με επιδόματα,
- ελκυστικές υπερωρίες και τα «φιλέτα» των ελέγχων,
- άρνηση του προσωπικού να αξιολογηθεί,
- καλλιέργεια νοοτροπίας που θέλει τους δημόσιους φορείς να λειτουργούν κυρίως υπέρ του προσωπικού τους, με περιχαράκωση των «κεκτημένων» και, κατά δεύτερο λόγο, για την προσφορά τους στην οικονομία και κοινωνία της χώρας,
- τις θέσεις προέδρων και γενικών διευθυντών καταλαμβάνουν συνήθως συνδικαλιστές ή πολιτευτές,
- το πελατειακό κράτος προβαίνει σε διορισμούς και αθρόες προσλήψεις προσωπικού και εξυπηρετήσεις.

Στη διάρκεια της τριακονταετίας εκδηλώθηκαν παντός είδους παραβατικές συμπεριφορές, όπως:

- παρεμπόδιση εισαγωγών από προϊόντα προέλευσης άλλων κρατών μελών, μέσω διοικητικών και αγορανομικών μέτρων,
- παραβάσεις της κοινοτικής νομοθεσίας όσον αφορά στις κρατικές ενισχύσεις, μέσω απευθείας ενισχύσεων των αγροτών ή και μέσω κρατικής χρηματοδότησης των συνεταιρισμών,
- αποζημιώσεις με πρόσχημα ακραία καιρικά φαινόμενα, χωρίς την τεκμηρίωση που επιβάλλει ο κοινοτικός κανονισμός, δαπανήθηκαν εκατοντάδες εκατομμύρια ενισχύσεις μεταξύ 2007 και 2009 από τον ΕΛΓΑ, που εξελίχθηκε σε πλυντήριο παράνομων κρατικών ενισχύσεων,
- «όλα τα κιλά, όλα τα λεφτά»: σε καλλιέργειες που το ύψος των επιδοτήσεων ήταν συνάρτηση των παραγόμενων ποσοτήτων, πολλοί παραγωγοί βρήκαν τρόπους να παραπλανούν τις αρχές, φουσκώνοντας τεχνητά τις παραγόμενες ποσότητες, εισπράττοντας υψηλές επιδοτήσεις (τα λεγόμενα πανωγραψίματα). Η παραβατικότητα πέρασε από το στάδιο της εξατομικευμένης απάτης σε συλλογική και καθοδηγούμενη ανυπακοή. Το σύνθημα «όλα τα κιλά, όλα τα λεφτά» ήταν ένα σύμφυρμα λαϊκισμού διαφόρων πολιτικών αποχρώσεων.

Η Ελλάδα, μέχρι τις αρχές της δεκαετίας του 1990, πλήρωνε πρόστιμα για παραβάσεις της κοινοτικής νομοθεσίας, όσον αφορά στην εφαρμογή της ΚΑΠ. Τα πρόστιμα ήταν το πολύ στο 5% των ετήσιων εισπράξεων από την ΚΑΠ. Τα πράγματα άλλαξαν ριζικά από

το 1995 και εντεύθεν. Οι μεταρρυθμίσεις της ΚΑΠ και οι διαδοχικές διευρύνσεις της ΕΕ απαιτούσαν αξιόπιστα συστήματα πληρωμής και ελέγχου των επιδοτήσεων. Έκτοτε εφαρμόζεται από την Επιτροπή το «Ολοκληρωμένο Σύστημα Διαχείρισης των Επιδοτήσεων». Το σύστημα δεν ευδοκίμησε στη χώρα μας. Εξελίχθηκε σε σύγχρονο «γεφύρι της Άρτας». Το ελληνικό ΟΣΔΕ κρίθηκε αναξιόπιστο από τα αρμόδια θεσμικά όργανα της ΕΕ. Ως συνέπεια, στην Ελλάδα στην χρονική περίοδο 2005/06 μέχρι τα τέλη της δεκαετίας 2000-10, τα πρόστιμα ανέβηκαν λόγω υποτροπής στο 15-20% , που παρακρατεί η Ευρωπαϊκή Επιτροπή από τις επιδοτήσεις. Τα ποσά των επιδοτήσεων που παρακρατεί η ΕΕ καλύπτονται από τον εθνικό προϋπολογισμό και δημιουργούν πρόσθετα βάρη στα δημοσιονομικά της χώρας.

Η γεωργική απασχόληση και η συμμετοχή της γεωργίας στη σύνθεση του συνολικού ακαθάριστου εγχώριου προϊόντος έχουν μειωθεί σημαντικά τα τελευταία τριάντα χρόνια στην Ελλάδα, αλλά εξακολουθούν να κυμαίνονται σε υψηλότερα επίπεδα σε σχέση με την ΕΕ. Τα κύρια χαρακτηριστικά των απασχολούμενων στην ελληνική γεωργία είναι το χαμηλό επίπεδο εκπαίδευσης και η υψηλή μέση ηλικία. Οι παράγοντες αυτοί συντείνουν στο μειωμένο ενδιαφέρον και προσδοκίες των γεωργών για διαρθρωτικές μεταβολές μακροπρόθεσμου ορίζοντα, με αποτέλεσμα η προσοχή να στρέφεται πρωτίστως στο βραχυχρόνιο όφελος, τη μεγιστοποίηση της απορρόφησης των επιδοτήσεων και τη παντελή έλλειψη ενδιαφέροντος για εφαρμογή καινοτομιών και νέων τεχνολογιών.

Οι κοινοτικές ενισχύσεις παρουσιάζουν έντονη ανισοκατανομή στα επιμέρους προϊόντα, δημιουργώντας σημαντικές στρεβλώσεις στη διάρθρωση των καλλιεργειών. Το βαμβάκι έγινε μονοκαλλιέργεια στις πλέον γόνιμες πεδιάδες της χώρας, με τις γνωστές δυσμενείς συνέπειες για το περιβάλλον και τους φυσικούς πόρους, η ελαιοκαλλιέργεια επεκτάθηκε και συχνά μετατράπηκε σε ποτιστική και το σκληρό σιτάρι υποκατέστησε το μαλακό. Η αποσύνδεση των ενισχύσεων από την παραγωγή, στα πλαίσια της Ενδιάμεσης Αναθεώρησης της ΚΑΠ (2003/2004), άμβλυσε τις ανωτέρω παρενέργειες αλλά οδήγησε επίσης σε εγκατάλειψη παραδοσιακών καλλιεργειών, όπως είναι ο καπνός και τα τεύτλα.

Η στήριξη της ελληνικής γεωργίας από τις επιδοτήσεις είναι πολύ μεγάλη, αντιπροσωπεύοντας για ορισμένες περιόδους σχεδόν το ήμισυ της ακαθάριστης προσόδου των παραγωγών. Τα επιμέρους μέτρα στήριξης της ελληνικής γεωργίας παρουσίασαν σημαντική διαφοροποίηση ενώ, σε γενικές γραμμές, η ζωική παραγωγή είναι περισσότερο εξαρτημένη από τις επιδοτήσεις σε σχέση με τη φυτική.

Διαπιστώνεται η πλήρης διαχρονική απουσία στρατηγικής και προγραμματισμού για την εφαρμογή των πολιτικών Αγροτικής Ανάπτυξης της ΚΑΠ, που να αφορούν στα δυνατά σημεία και τις ευκαιρίες της ελληνικής γεωργίας. Αυτή η απουσία σηματοδοτεί και την εγγενή αδυναμία των αναπτυξιακών πολιτικών να οδηγήσουν την ελληνική γεωργία σε κατευθύνσεις βιώσιμης ανάπτυξης, αποτυγχάνοντας να συνδέσουν τις δυνατότητες με τις αδυναμίες και τις ευκαιρίες με τις απειλές, όπως αυτές προκύπτουν

από τα δομικά συστατικά της διάρθρωσης της ελληνικής γεωργίας. Ειδικότερα, τα μέτρα εφαρμογής της πολιτικής προσανατολισμού δεν εστίασαν καν στο σύνολο των βασικών καταγραφών των χαρακτηριστικών της ελληνικής γεωργίας.

4.4 Η χρηματοδότηση ιδιωτικών επενδύσεων στην Ελλάδα

Η παρούσα μελέτη ανέδειξε ότι οι πολιτικές που ασκήθηκαν κατά τα τελευταία τριάντα χρόνια στην Ελλάδα για τις κρατικές ενισχύσεις και συγχρηματοδοτήθηκαν από τον κοινοτικό προϋπολογισμό επέδρασαν αρνητικά στο βιομηχανικό ιστό της χώρας. Φαίνεται ότι μεγάλος αριθμός μικρομεσαίων επιχειρήσεων της χώρας στη βιομηχανία δεν κατόρθωσε να αντεπεξέλθει στον έντονο ανταγωνισμό και, στο μέτρο του δυνατού, να διατηρήσει την θέση του στην παραγωγή και φαίνεται ότι μειώνει τα μεγέθη του ή ότι διακόπτει τη λειτουργία του.

Επίσης διαφαίνεται, με κάποιες επιφυλάξεις, το σενάριο πως χωρίς τη στήριξη και συγχρηματοδότηση της παραγωγής το πλήγμα αυτό στη βιομηχανική παραγωγή θα ήταν ολοσχερές, δηλαδή θα σήμαινε την πλήρη αποσάθρωση και διάλυση του βιομηχανικού ιστού της χώρας.

Το πλήγμα στην Ελληνική βιομηχανία συνδέεται με πολλές αιτίες. Ωστόσο, θα πρέπει να σημειωθεί ότι καταρχήν σχετίζεται με ένα «φαινόμενο χιονοστιβάδας» που προέρχεται από την ενοποίηση της ΕΕ και την ταυτόχρονη πολύ έντονη ανταγωνιστική πίεση που το άνοιγμα των συνόρων τελικά επέφερε. Πρέπει να σημειωθεί ο διπλός ανταγωνισμός που η ελληνική οικονομία υφίσταται, τόσο από τους εταίρους της στην ΕΕ όσο και από γειτονικές χώρες που προσφέρουν χαμηλότερα κόστη εργασίας και άρα ανταγωνισμό επί των τιμών και ενδεχομένως και αντίστοιχες ή και καλύτερες συνθήκες εργασίας και επιχειρηματικότητας.

Η αδυναμία αντίληψης του προβλήματος συρρίκνωσης του βιομηχανικού ιστού ειδικά των μικρομεσαίων επιχειρήσεων θα πρέπει να συνδεθεί όχι μόνο με την ελλιπή προγραμματική αντίληψη από πλευράς ΕΕ, την έλλειψη δεικτών, την κακή αξιολόγηση και διάγνωση των προβλημάτων και απειλών αλλά σίγουρα και με το γεγονός ότι αυξάνουν τα μεγέθη πολλών επιχειρήσεων που βλέπουν τα κέρδη και τις πωλήσεις τους να αυξάνουν, δημιουργώντας οικονομίες κλίμακας (όπως φαίνεται από την αύξηση των αξιών πωλήσεων ανά επιχείρηση). Φαίνεται ότι τα προγράμματα ενίσχυσης επιχειρήσεων ενισχύουν την θέση ορισμένων εξ αυτών και, λογικά, θα τείνουν και να οδηγούν στη δημιουργία μονοπωλιακών καταστάσεων και θέσεων στην αγορά.

Ως πρωτογενής μπορεί να θεωρηθεί και η υπαιτιότητα της ΕΕ να υποβαθμίζει τη στήριξη της βιομηχανίας διαχρονικά και να θέτει ως προτεραιότητα πολιτικές που, αντιθέτως, ενισχύουν την κίνηση κεφαλαίου και εμπορεύματος από την ΕΕ ή και διεθνώς προς την Ελλάδα. Αυτή όμως δεν μπορεί να θεωρηθεί αποκομμένη από τις

ευθύνες του εθνικού σχεδιασμού και την ιδιοσυγκρασία του εγχώριου επιχειρηματικού μοντέλου (Πετράκης, 2010).

Συμπερασματικά, ως προς τον προγραμματισμό για τη στήριξη της βιομηχανίας και των ενισχύσεων προκύπτουν τα ακόλουθα:

- Καταρχήν ότι στηρίχθηκε στη δημιουργία υποδομών για στήριξη της παραγωγής και στην πιστωτική ενίσχυση των επιχειρήσεων, βάσει κάποιων κριτηρίων. Οι κυριότερες αλλαγές που έλαβαν χώρα αφορούν στη δημιουργία ορισμένων κρατικών δομών στήριξης της παραγωγής -οι περισσότερες όμως από τις οποίες δεν διατηρούνται σε βάθος χρόνου-, στην εμφάνιση και χρήση μιας σειράς εργαλείων που χρησιμοποιήθηκαν για την στήριξη των επιχειρήσεων, ορισμένα από τα οποία διαχέονται στον ιδιωτικό τομέα και στην άντληση και χρήση κεφαλαίων από τον ιδιωτικό τομέα για επενδυτικούς σκοπούς.
- Παρά το γεγονός ότι δημιουργείται μια σχετική ικανότητα, δεν είναι σαφές ότι αυτή μεταφέρεται ορθά σε επίπεδο περιφερειακό ή τοπικό.
- Οπωσδήποτε οι πολιτικές συμβάλουν στην ωρίμανση του ιδιωτικού τομέα και συμβολή του σε ίδιους στόχους στην παραγωγή, γεγονός που καθρεφτίζεται στη διαχρονική αύξηση της συμμετοχής του ιδιωτικού τομέα στις επενδύσεις που λαμβάνουν χώρα με την στήριξη της ΕΕ.

Πρέπει να επισημανθεί ότι το κράτος θέτει στην καλύτερη περίπτωση ως δευτερεύουσα την πολιτική ενίσχυσης της παραγωγής και της βιομηχανίας ενώ, αντιθέτως και εκ των πραγμάτων, ενισχύει (μέσω των άλλων πολιτικών, ιδιαίτερα αυτών για τις υποδομές διεθνούς εμβέλειας) τον ανταγωνισμό έναντι των ελληνικών επιχειρήσεων. Ενώ δηλαδή η μερίδα του λέοντος της κοινοτικής ενίσχυσης κατευθύνεται στις υποδομές, ποσοστό λιγότερο του 10% της δημόσιας δαπάνης κατά μέσο όρο κατευθύνεται προς την ενίσχυση της παραγωγής και βιομηχανίας.

Τα μεγέθη κάνουν εμφανές ότι από προγραμματικής πλευράς δαπανώνται πολλά ποσά για τον αντίθετο ακριβώς σκοπό, την απώλεια της ανταγωνιστικής θέσης και ισχύος των ελληνικών επιχειρήσεων έναντι των ευρωπαϊκών ή άλλων διεθνών επιχειρήσεων και την ενίσχυση της θέσης των ξένων επιχειρήσεων στην ελληνική αγορά, δεδομένου και του ρόλου που διαδραματίζει και το εμπόριο (ελληνικό, ευρωπαϊκό ή άλλο) στην υποκατάσταση της εγχώριας παραγωγής.

Από προγραμματικής πλευράς, δεν είναι σαφές ποια εικόνα έχει το κράτος για τα μεγέθη των ελληνικών επιχειρήσεων, την απασχόληση και τις πωλήσεις που κάνουν, καθώς και για τον όγκο πωλήσεων και παραγωγής. Αυτά τα θέματα δεν φαίνεται να απασχολούν το κράτος, εφόσον δεν παρουσιάζεται πουθενά μια καταγραφή τους σε κάποιο από τα έγγραφα προγραμματισμού. Δηλαδή, παρά τις όποιες ευγενείς προθέσεις, δεν φαίνεται να στοχοθετείται με σαφήνεια η αύξηση του αριθμού των επιχειρήσεων σε επί μέρους κλάδους, η διεύρυνση της παραγωγικής βάσης, η αύξηση

των τζίρων και του όγκου παραγωγής, με κάποια ποσοτικοποιημένα κριτήρια ή στόχους για την οικονομία ή τη βιομηχανία ή για τους επί μέρους κλάδους.

Πολιτικές όπως αυτές για τη στήριξη των μικρομεσαίων και των πολύ μικρών επιχειρήσεων που θα δέχονταν το μεγαλύτερο πλήγμα από το άνοιγμα των συνόρων όχι μόνο καθυστέρησαν πολύ να έρθουν στο προσκήνιο (με το 2^ο ΚΠΣ) αλλά υποβαθμίστηκαν και, στη συνέχεια, αναιρέθηκαν και έπαυσαν να αποτελούν προτεραιότητα, έστω με το να εντάσσονται σε κάποιον άξονα ή να αποτελούν οριζόντια προτεραιότητα. Διαχρονικά, και με εξαίρεση για την περίοδο 1994-1999, φαίνεται να υφάρχει η λογική ότι οι πολιτικές μπορούν να ισχύσουν για όλες τις επιχειρήσεις.

Αντίστοιχα αυτό συμβαίνει με όλα τα προγράμματα ανταγωνιστικότητας, αλλά φαίνεται να συμβαίνει και διαχρονικά από τη σύγκριση των προγραμμάτων. Από τη σύγκριση αυτή είναι δύσκολο να προκύψει ότι το κράτος είχε διαχρονικά άλλη προτεραιότητα, εκτός από την ενίσχυση του ανθρώπινου δυναμικού και τη (γενική) στήριξη των επιχειρήσεων.

Αξίζει να σημειωθεί ότι ο προγραμματισμός είναι στην καλύτερη περίπτωση μεσοπρόθεσμος -αν όχι βραχυπρόθεσμος-, και πάντως όχι μακροπρόθεσμος. Διαρκώς αναιρούνται ή ματαιώνονται σοβαρές προσπάθειες, όπως για παράδειγμα η σχετική Έκθεση για την Ανταγωνιστικότητα και τη Βιομηχανία του 1997, γίνεται συρραφή επί μέρους ξεχωριστών προγραμμάτων (όπως στην περίπτωση του προγράμματος ανταγωνιστικότητας του 3^{ου} ΚΠΣ), δεν γίνεται προσπάθεια συστηματοποίησης κάποιων θεσμών και εργαλείων και αποφεύγεται κάθε τι συστηματικό. Από τα προγράμματα ανταγωνιστικότητας φαίνεται ότι το κράτος υστερεί σε μια λεπτότερη αντίληψη για την ανταγωνιστικότητα που να συνδέεται με το μάνατζμεντ, την κατάρτιση και τη συμβουλευτική και εστιάζει περισσότερο σε ενισχύσεις και πιστώσεις. Επίσης, δεν υπάρχουν οριζόντιες προτεραιότητες όπως η προώθηση της καινοτομίας, η παραγωγή ανταλλακτικών για μηχανές, η προώθηση της υπεργολαβίας για την ελληνική βιομηχανία και της θέσης της ως ενδιάμεσου στη διεθνή παραγωγή.

Εκτός του κλάδου του τουρισμού, δεν ασκούνται κλαδικές πολιτικές και κανένας κλάδος της βιομηχανίας ή ο τομέας ολόκληρος δεν χαρακτηρίζεται ως αναγκαίος να στηριχθεί. Τα κλαδικά στοιχεία πολιτικών δεν συναρθρώνονται, ούτε παρουσιάζονται ως επικουρικά των επιλογών και προτεραιοτήτων. Γενικά, φαίνεται να επικρατεί η λογική ότι εφόσον υπάρχουν και διατίθενται χρήματα θα υπάρξουν και αποτελέσματα στην ανάπτυξη.

Ως συμπεράσματα σχετικά με την υλοποίηση, προκύπτουν μεγάλες καθυστερήσεις, έλλειψη τήρησης χρονοδιαγραμμάτων και σοβαρές διαχειριστικές αδυναμίες και προβλήματα στο μάνατζμεντ των έργων. Οι καθυστερήσεις στην έναρξη έργων φτάνουν μέχρι και τα 3 έτη, ενώ σε κάποιες περιπτώσεις (πχ Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Βιομηχανίας) τα έργα δεν ξεκινούν καν κατά την προγραμματισμένη περίοδο και -παρ' όλα αυτά- μεταφέρονται την επόμενη περίοδο. Οι καθυστερήσεις αυτές συνδέονται με

την αδυναμία προσαρμογής των θεσμών, τη δημιουργία διαχειριστικών αρχών, την προετοιμασία και ψήφιση της απαιτούμενης εκάστοτε εφαρμοστικής νομοθεσίας (νόμοι, προεδρικά διατάγματα και σχετικές αποφάσεις), τη μεταφορά διοικητικών αρμοδιοτήτων ή τον επαναπροσδιορισμό τους με τις αλλαγές κυβερνήσεων και τη δημιουργία νέων υπουργείων, την αναβάθμιση ή υποβάθμιση διευθύνσεων.

Χαρακτηριστικό είναι το παράδειγμα των clusters. Γενικότερα, φαίνεται η προγραμματική εμπειρία προηγούμενων ετών και περιόδων να σπαταλιέται και να μην χρησιμοποιείται για την καλύτερη υλοποίηση των ενεργειών. Αντιθέτως, φαίνεται το κράτος συνεχώς να βρίσκεται σε μια ασίγαστη φάση προγραμματικής προσαρμογής, φέροντας διαρκώς στο προσκήνιο νέες δράσεις, χωρίς να θεωρεί απαραίτητο τόσο προγραμματικά όσο και από πλευράς υλοποίησης τη συνέχιση προηγούμενων δράσεων, έστω και με περιορισμένη χρηματοδότηση.

Όπως επισημαίνεται, προωθούνται ταχύτερα τα έργα που θα δώσουν ταχύτερα τις απορροφήσεις και δίνεται έμφαση στην απορρόφηση και δεν καλύπτεται η απόσταση μεταξύ των στόχων και της υλοποίησης του που διέρχεται μέσα από τις συμπληγάδες πλήθους εθνικών, κοινωνικοοικονομικών παραγόντων. Στις περιπτώσεις που ο προγραμματισμός έχει μια διαχρονικότητα (πχ με την Έκθεση Ανταγωνιστικότητας του 1997) υποβαθμίζεται σταδιακά στην πράξη.

Επειδή όμως αυτό φαίνεται να ισχύει και με τον Αναπτυξιακό Νόμο, για τον οποίο δεν μελετάει το κράτος τις αιτίες βιωσιμότητας ή μη επιβίωσης των επιχειρήσεων ώστε να συμπεραίνει την πραγματική συμβολή του Νόμου, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι οι αιτίες βρίσκονται εκτός του κράτους, στο βαθμό μάλιστα που η Κοινότητα ασκεί τους δειγματοληπτικούς ελέγχους για την εφαρμογή των προγραμμάτων. Πιθανόν τα ίδια και πολύ καλύτερα αποτελέσματα θα μπορούσαν να επιτευχθούν με πολύ μικρότερα ποσά, αν συνδέονταν τα προγράμματα με το σκοπό της ανάπτυξης της επιχείρησης, με τη μόχλευση, τον πολλαπλασιασμό, τη μελέτη της επίδρασης υποκατάστασής τους (deadweight effect) κ.ά.

Γενικότερες μακροοικονομικές αναλύσεις για το ευρύτερο περιβάλλον των επιχειρήσεων δεν σημαίνει ότι «πιάνουν» το αποτέλεσμα των ενεργειών ή ότι η ανάπτυξη των επιχειρήσεων σε μια περιοχή οφείλεται σε δράσεις του κράτους. Όσο διάστημα η αξιολόγηση προγραμμάτων ανταγωνιστικότητας δεν εντάσσει μοντέλα, δεν έχει οικονομετρικές βάσεις και δεν πειραματίζεται για να βρει τους ειδικούς και πιο ακριβείς τρόπους αξιολόγησης, περιορίζεται η κατανόηση της ακριβούς επίδρασης και προωθείται μια πολιτική super-market, δηλαδή «αγοράς» κάποιων καλών προτάσεων/ιδεών/πολιτικών, με αξιολόγηση χαμηλών προδιαγραφών. Αυτό μπορεί να συμβαίνει ακόμη κι αν κάποιες πολιτικές αποδίδουν καρπούς. Επίσης, επειδή έχει επισημανθεί ότι όσο αυξάνει η πολυπλοκότητα των προγραμμάτων υποβαθμίζεται η αξιολόγηση των επιδράσεων, θα πρέπει –αντίθετα με ό,τι ισχύει μέχρι σήμερα– να εξεταστεί σοβαρά η περίπτωση οι γενικές αξιολογήσεις να «σπάνε» σε μικρότερα

κομμάτια επί μέρους αξιολογήσεων, με κοινές κατευθυντήριες γραμμές, ώστε να απαντούν σε κοινά με άλλες παράλληλες αξιολογήσεις ερωτήματα.

Δηλαδή, στη λογική της απορρόφησης, το κράτος έχει απολέσει το ρόλο του για αξιολόγηση και μελέτη των προγραμμάτων και των προβλημάτων που καλείται να λύσει και προφανώς δεν αφοσιώνεται στο έργο που έχει αναλάβει και την υποχρέωση που απορρέει από αυτό. Δεν μπορεί να θεωρηθεί ως σύμπτωση ότι το κείμενο του Προγράμματος «Ανταγωνιστικότητα και Επιχειρηματικότητα» της 4^{ης} Προγραμματικής Περιόδου (μετά από τρεις γενιές προγραμμάτων) αποτυγχάνει πλήρως να επισημάνει την επιτυχία σε όρους αύξησης της απασχόλησης και ανάπτυξης του μεγέθους των επιχειρήσεων, τη μόχλευση, τις αλλαγές στην τεχνολογία, την καινοτομία, την ενεργειακή κατανάλωση ή τις άλλες παραμέτρους που τίθενται ως προτεραιότητες και, φυσικά, λόγω αυτής της αδυναμίας, αποτυγχάνει να επιφέρει την πολυπόθητη ανταγωνιστικότητα.

Επίσης, έχει ενδιαφέρον να επισημάνουμε ότι ο κύριος φορέας υλοποίησης των προγραμμάτων είναι το κράτος και όχι η περιφερειακή και τοπική αυτοδιοίκηση, ούτε γίνεται μια προσπάθεια να διαδοθεί μια συγκεκριμένη τεχνογνωσία εφαρμογής που έχει αποκομιστεί από το κράτος προς στις περιφέρειες και την τοπική αυτοδιοίκηση. Αυτό συμβαίνει ειδικά στο δεύτερο και τρίτο ΚΠΣ, αν και από το τρίτο ΚΠΣ και ύστερα διαφαίνεται μια τάση περιφερειοποίησης. Γενικά, το θέμα που τίθεται είναι η διάδοση και διάχυση της γνώσης στην αυτοδιοίκηση για τον τρόπο υλοποίησης των προγραμμάτων, πχ σε σχέση με τις τεχνικές factoring και leasing ή τις δυνατότητες δημιουργίας χρηματοδοτικών μηχανισμών για τη στήριξη επιχειρήσεων, θερμοκοιτίδων, συμμετοχής σε βιομηχανικά πάρκα κτλ.

Όλα αυτά τα σημεία συνθέτουν περισσότερο την εικόνα ότι το κράτος ασκεί μια σειρά από πειραματικές πολιτικές, χωρίς μακροπρόθεσμο σχεδιασμό, με πιλοτικά σε πολλές περιπτώσεις προγράμματα, που όμως δεν θα συνεχιστούν σε ύστερο στάδιο και άρα θα πρέπει τα χρήματα να απορροφηθούν άμεσα. Πιθανόν αυτός να είναι και ένας λόγος για τον οποίο ο τραπεζικός τομέας δεν έχει πειστεί για το μέσο-μακροπρόθεσμο χαρακτήρα των επενδύσεων και τις επιδιώξεις των επενδυτών και παραμένει αμέτοχος στο θέμα της χρηματοδότησης ή υποχρηματοδοτεί τις επενδύσεις επιχειρήσεων που λαμβάνουν στήριξη (εφόσον το κράτος, με την προεργασία και την όποια δουλειά υποδομής έχει κάνει, παρά την πρόθεση δεν έχει πείσει ότι μπορεί να συμβάλει στον μέσο-μακροπρόθεσμο σχεδιασμό των επενδυτών).

Η έλλειψη ωρίμανσης των πολιτικών του κράτους φαίνεται και από τη μη εγκαθίδρυση θεσμών με μακροχρόνια βάση άσκησης πολιτικής (αυτό έχει αρχίσει σιγά-σιγά να συμβαίνει με το ΤΑΝΕΟ, το ΤΕΜΠΜΕ κ.ά.). Αντιθέτως, τείνει να επαφίεται διαχρονικά και σε μεγάλο βαθμό στο έργο συμβούλων και τρίτων που παρεμβαίνουν ποικιλοτρόπως στη διαδικασία του προγραμματισμού, της υλοποίησης και της αξιολόγησης. Αυτή η αντίληψη διακυβέρνησης είναι συμβατή με τις πολιτικές της Κοινότητας που εν πολλοίς έχουν επιδιώξει τη θεσμοθέτησή της.

Τέλος, φαίνεται ότι δεν μελετώνται σε βάθος μικροοικονομικές πτυχές των επενδύσεων και της παραγωγής. Για παράδειγμα, δεν υπάρχει μια συνολική πολιτική και αντίληψη για την ανάγκη μείωσης του κόστους μετακίνησης, ιδιαίτερα σε νησιωτικές περιοχές, που θα μπορούσε να ξεκλειδώσει πόρους και δυναμικό και να τους αποδεσμεύσει από τη μονομερή ανάπτυξη του τουρισμού, με τις συνέπειες που η τελευταία μπορεί να έχει.

Συμπερασματικά, φαίνεται ότι η υλοποίηση και πορεία εφαρμογής του προγράμματος συνδέεται με μια υφέρπουσα αντίληψη περί επάρκειας του υφιστάμενου προγραμματισμού όπως είχε αρχικώς προταθεί. Αυτό θα μπορούσε να αιτιολογηθεί από τη μεγάλη προγραμματική προσπάθεια που είχε καταβληθεί, σε σχέση και με αντίστοιχες πολιτικές του παρελθόντος. Μια αντίληψη όμως που επαφίεται στον αρχικό προγραμματισμό, χωρίς να επιδιώκει το συνεχή έλεγχο, τη βελτίωση και την ουσιαστική διόρθωση του τρόπου εφαρμογής των ενεργειών μέσα από έρευνες και μελέτες που εξετάζουν σε βάθος τα θέματα στήριξης των επιχειρήσεων, τη μόχλευση και επιδιώκουν να αποδίδουν τα προβλήματα εφαρμογής στις πραγματικές τους διαστάσεις, να συμβάλουν σε συνδυαστικά και πολλαπλασιαστικά οφέλη και την ενίσχυση του αντίκτυπου για τις περιφέρειες, τους τομείς και ειδικούς κλάδους της ελληνικής οικονομίας.

Πρέπει να επισημανθεί ότι η λογική της στήριξης μεμονωμένα των επιχειρήσεων συνδέεται με την αντίληψη ότι δεν είναι δυνατή η στήριξη ενός κλάδου ή τομέα εντός της ΕΕ για λόγους ανταγωνισμού και άρα με μια κεντρική επιλογή σε επίπεδο ΕΕ τόσο από πλευράς σχεδιαστικής και προγραμματισμού όσο και εφαρμογής. Ωστόσο αυτό, δεν συνεπάγεται ότι το κράτος δεν θα έπρεπε να έχει έναν τρόπο ώστε να μελετά το πολλαπλασιαστικό όφελος των ενεργειών του, υπό το πρίσμα μάλιστα να στερεύσουν οι πόροι και να αναιρεθεί η συνέχιση μιας τέτοιας πολιτικής

4.5 Η χρηματοδότηση υποδομών στην Ελλάδα

Στους τομείς της ενέργειας και του φυσικού αερίου, οι οποίοι χρηματοδοτήθηκαν από δύο διακριτά Επιχειρησιακά Προγράμματα στα δύο πρώτα ΚΠΣ, φαίνεται ότι οι στόχοι που είχαν τεθεί επιτεύχθηκαν στο μεγαλύτερο μέρος τους, και αυτό συνέβη για δύο λόγους. Πρώτον, και στις δύο προγραμματικές περιόδους οι επεμβάσεις και τα έργα στους τομείς της ενέργειας είχαν προγραμματιστεί βάσει ενός, ή περισσότερων, στρατηγικών μακροχρόνιων σχεδίων που είχαν «πίσω» τους ισχυρούς θεσμούς (ΔΕΗ, ΔΕΠΑ), οι οποίοι είχαν υψηλή ικανότητα υλοποίησης των έργων. Δεύτερον, τα έργα που έγιναν ήταν στρατηγικής σημασίας υποδομές που, σχεδόν στο σύνολό τους, είχαν ωριμάσει αρκετά και ήταν αναγκαία να γίνουν, ιδιαίτερα αυτό της εισαγωγής και διάθεσης φυσικού αερίου.

Στρατηγικό σχέδιο και άμεσες ανάγκες υπήρξαν και στον τομέα των τηλεπικοινωνιών, και τα αντίστοιχα επιχειρησιακά προγράμματα βοήθησαν τα μέγιστα στην ανάπτυξη

του τηλεπικοινωνιακού δικτύου της χώρας και στην αναβάθμιση του ΟΤΕ. Έτσι, μπορούμε να ισχυριστούμε ότι και σε αυτό τον τομέα οι στόχοι που είχαν τεθεί στον προγραμματισμό επιτεύχθηκαν.

Επιτυχία επίσης είχαν και οι παρεμβάσεις στον τομέα του πολιτισμού, που διατέθηκαν συνολικά περίπου 700 εκ ευρώ μέσα από το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Τουρισμός-Πολιτισμός» του Β' ΚΠΣ και το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Πολιτισμός», του Γ' ΚΠΣ. Και εδώ τα μεγαλύτερα έργα επικεντρώθηκαν στην κατασκευή ή αναβάθμιση υποδομών (μουσεία, χώροι τεχνών) που είχαν μεγάλο βαθμό ωρίμανσης, αν και παρατηρήθηκε, ιδιαίτερα στο Γ' ΚΠΣ μια υπερσυγκέντρωση έργων στα αστικά κέντρα της Αθήνας και Θεσσαλονίκης (περίπου 70% των συνολικών πόρων).

Τα Επιχειρησιακά Προγράμματα της Υγείας-Πρόνοιας στο Β' και Γ' ΚΠΣ χρηματοδοτήθηκαν από την Κοινότητα με περίπου 620 εκ ευρώ. Και στα δύο ΚΠΣ σημειώθηκαν σημαντικές καθυστερήσεις, που μερικές φορές ξεπερνούσαν τα τέσσερα χρόνια (Γ' ΚΠΣ), ενώ υπήρξαν σημαντικές αποκλίσεις από τον προγραμματισμό και υπερβάσεις κόστους περίπου 30%. Στο ξεκίνημα του Β' ΚΠΣ υπήρξε μια εμφανής έλλειψη ετοιμότητας που, σε συνδυασμό με τα φιλόδοξα έργα που προγραμματίστηκαν, οδήγησε σε καθυστερήσεις στην έναρξη και υλοποίηση των έργων. Στο Γ' ΚΠΣ εντοπίστηκε ανωριμότητα των περισσότερων μελετών των έργων. Γενικά, μπορούμε να ισχυριστούμε ότι ο προγραμματισμός των δύο ΚΠΣ δεν εφάρμοσε πάνω σε μια εθνική στρατηγική για την υγεία και πρόνοια, με σαφείς και ιεραρχημένες προτεραιότητες και, έτσι, παρουσίασε μεγάλες καθυστερήσεις.

Βέβαια, έγιναν πολλά έργα που αναβάθμισαν κυρίως τα περιφερειακά νοσοκομεία και αύξησαν την νοσοκομειακή δυναμικότητα, χωρίς όμως τις περισσότερες φορές να καλύπτονται όλοι οι ποσοτικοί στόχοι. Ακόμη δημιουργήθηκαν βασικές δομές και υποδομές για την υγεία, όπως η σύσταση και λειτουργία του ΕΚΑΒ, των ΚΕΚΥΚΑΜΕΑ και οι δομές από-ασυλοποίησης.

Τέλος, ένα μεγάλο ζήτημα που δεν προβλέφθηκε από τον προγραμματισμό και δημιουργεί σήμερα πολλά προβλήματα, όχι μόνο στον τομέα της υγείας-πρόνοιας αλλά και σε άλλους τομείς (ανθρώπινοι πόροι, πρόγραμμα «Βοήθεια στο Σπίτι»), είναι τα υψηλά κόστη συντήρησης και λειτουργίας πολλών υποδομών και δομών.

Μεταφορές

Από το Α' ΚΠΣ μέχρι και το ΕΣΠΑ, ο τομέας των μεταφορών, και κυρίως των οδικών μεταφορών και των σιδηροδρόμων, έχει απορροφήσει τα περισσότερα κονδύλια από κάθε άλλο τομέα στην Ελλάδα. Αυτό φανερώνει ότι οι μεταφορές αποτέλεσαν την πρώτη προτεραιότητα της ελληνικής πολιτείας και της ΕΕ από τη δεκαετία του '80 μέχρι σήμερα. Συνολικά διατέθηκαν περίπου 17,9 δισ. ευρώ (σε τιμές 2010) στις μεταφορές (οδικές-θαλάσσιες-αεροπορικές-μετρό-σιδηρόδρομοι-αστικές συγκοινωνίες), που αντιστοιχεί στο 60% των κοινοτικών κονδυλίων που δόθηκαν στις βασικές υποδομές (περίπου 29,4 δισ. ευρώ). Το συνολικό μήκος του υπεραστικού οδικού δικτύου της

χώρας ανέρχεται σήμερα σε 40.000 χλμ. περίπου. Από αυτά, περί τα 10.000 χλμ. συνιστούν το Εθνικό Οδικό Δίκτυο (ΕΟΔ), τμήμα του οποίου υπάγεται στο Διευρωπαϊκό Οδικό Δίκτυο-ΔΟΔ.

Το σημερινό μήκος (2010) των υλοποιημένων οδικών αξόνων που υπάγονται στο ΔΟΔ ανέρχεται σε περίπου 1.400 χλμ. (στόχος 3.000 χλμ τέλος του 2013), αποτελούμενο από τους εξής κυριότερους άξονες:

- ΠΑΘΕ (Πάτρα - Αθήνα - Θεσσαλονίκη - Εύζωνοι), μήκους 744 χλμ. (υλοποιημένα 517 χλμ)
- Εγνατία Οδός (Ηγουμενίτσα - Κήποι), μήκους 670 χλμ. (υλοποιημένα 640 χλμ),
- ΒΟΑΚ (Βόρειος Άξονας Κρήτης), μήκους 311 χλμ. (υλοποιημένα 45 χλμ)
- Κόρινθος – Τρίπολη – Καλαμάτα/Σπάρτη, μήκους 205 χλμ (υλοποιημένα 120 χλμ)

Το μήκος του Επαρχιακού Οδικού Δικτύου της χώρας ανέρχεται σε 30.000 χλμ. περίπου, ενώ μαζί με το τοπικό και το αστικό οδικό δίκτυο σε περίπου 75.000 χλμ. Κατά τη διάρκεια των ετών 1989-2010 υπολογίζεται ότι δημιουργήθηκαν περίπου 1.300 χλμ ΔΔ, δηλαδή περίπου 62 χλμ ανα έτος, ενώ το κόστος ανά χλμ φαίνεται τις πιο πολλές φορές να υπερέβη τον αρχικό προγραμματισμό κόστους, αφού έρευνα του 2009, έδειξε ότι 1 χλμ του ΠΑΘΕ κοστίζει όσο 7 χλμ στην Ισπανία ή στην Πορτογαλία.

Οι σιδηροδρομικές συνδέσεις της Ελλάδας υστερούν σε σχέση με τα άλλα ευρωπαϊκά κράτη. Η Ελλάδα βρίσκεται στην 18η θέση σε 25 κράτη μέλη με 2.552 χλμ σιδηροδρομικών γραμμών (2008), ενώ όσον αφορά στην ηλεκτροκίνηση των γραμμών βρίσκεται στην 20η θέση σε 25 κράτη μέλη, με μόλις 264 χλμ (2008).

Μέσω των δράσεων που εντάχθηκαν στο Α' ΚΠΣ υλοποιήθηκε μέρος του προγράμματος αναβάθμισης του άξονα Αθήνας - Θεσσαλονίκης - Ειδομένης με την κατασκευή ή ανακαίνιση τμήματος της διπλής σιδηροδρομικής γραμμής σε μήκος 147 χλμ., με σκοπό τη δυνατότητα επίτευξης ταχυτήτων έως 200 χλμ./ώρα. Το αποτέλεσμα αυτών των παρεμβάσεων ήταν η αύξηση της χωρητικότητας της μονής γραμμής στα ορεινά τμήματα και η μείωση των καθυστερήσεων στην κίνηση των συρμών σε όλον τον άξονα.

Κύριες παρεμβάσεις του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Σιδηρόδρομοι» που χρηματοδοτήθηκαν από το Β' ΚΠΣ, ήταν η συνέχιση της αναβάθμισης του σιδηροδρομικού άξονα Πειραιά - Αθήνας-Θεσσαλονίκης-Ειδομένης σε άξονα υψηλών ταχυτήτων και η διαλειτουργικότητά του με το Διευρωπαϊκό σιδηροδρομικό δίκτυο, καθώς και βελτιώσεις στο υπόλοιπο δίκτυο της χώρας και η προμήθεια τροχαίου υλικού. Στο Γ' ΚΠΣ με το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα ΣΑΑΣ κατασκευάστηκαν ή αναβαθμίστηκαν περίπου άλλα 60 χλμ σιδηροδρόμου, ενώ ο άξονας που αναφερόταν στην αναδιοργάνωση του ΟΣΕ και στην προσαρμογή του στις κοινοτικές οδηγίες σημείωσε σημαντικές καθυστερήσεις και δεν ολοκληρώθηκε μέχρι τα τέλη του 2008.

Στις αστικές συγκοινωνίες η έλευση του μετρό στην Αθήνα το 2000 αύξησε τον αριθμό των επιβατών που χρησιμοποιούν τις αστικές συγκοινωνίες. Με το Γ' ΚΠΣ ολοκληρώθηκε το μεγαλύτερο μέρος του Μετρό Αθηνών (ενώ οι επεκτάσεις του συνεχίζονται με το ΕΣΠΑ) και ολοκληρώθηκε το τραμ στην Αττική καθώς και το μεγαλύτερο μέρος του προαστιακού σιδηροδρόμου.

Εκτός Αττικής δεν έγιναν παρεμβάσεις και έργα στο διάστημα 1989-2007, εκτός από κάποιες πρόδρομες εργασίες για το μετρό της Θεσσαλονίκης.

Όσον αφορά στον τομέα της ασφάλειας στα οδικά δίκτυα, ο οποίος χρηματοδοτήθηκε μέσω διακριτού άξονα στις δύο τελευταίες προγραμματικές περιόδους, η Ελλάδα φαίνεται να έχει μια μείωση ατυχημάτων της τάξης του 17,3% την τελευταία οκταετία (2000-2008), η οποία συγκρινόμενη με τον ευρωπαϊκό μέσο όρο είναι σχεδόν στο μισό, καθώς στην ΕΕ-27 η μείωση για την ίδια χρονική περίοδο είναι 28,4%, ενώ στην ΕΕ-15 η μείωση φθάνει το 36,8%.

Η διαχειριστική ικανότητα των ελληνικών αρχών και των τελικών δικαιούχων πολλές φορές δεν επαρκούσε για να απορροφήσει τους προγραμματισθέντες πόρους. Έτσι, αν και στην αρχή του προγραμματισμού κάθε ΚΠΣ έπαιζε σημαντικό ρόλο 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. Μέσα από τις αξιολογήσεις και τα αποτελέσματα κάθε ΚΠΣ γίνεται ακόμη σαφές ότι δομές που είχαν αποσαφηνίσει τις προτεραιότητές τους (ΔΕΗ, ΔΕΠΑ, ΟΤΕ) και νέες δομές που είχαν αποκοπεί από το ελληνικό κράτος (Εγνατία ΑΕ, Αττικό Μετρό κλπ.) 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.

Αυξημένα Κόστη

Σχεδόν σε όλα τα μεγάλα έργα 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 διαθεσίμων 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.

Λειτουργία θεσμικού πλαισίου

Από την αρχή του Α΄ ΚΠΣ 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 λύθηκαν ούτε στην τρίτη προγραμματική περίοδο, με αποτέλεσμα πχ να απαιτούνται μέχρι και δύο χρόνια για την έγκριση μελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων για ένα οδικό έργο.

Όσον αφορά στον σιδηρόδρομο, οι παρεμβάσεις-βελτιώσεις του δικτύου, κύρια στον άξονα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, δεν έγιναν με βάση έναν πολυετή προγραμματισμό (20-30 χρόνια), αλλά συνήθως με πενταετή ορίζοντα. Αν οι ελληνικές αρχές γνώριζαν από το 1989 ότι ο σιδηρόδρομος θα χρηματοδοτούνταν μέχρι το 2020, τότε ίσως ο σχεδιασμός να μην αναλωνόταν σε κάθε ΚΠΣ στη βελτίωση του υπάρχοντος δικτύου, το οποίο δημιούργησε πολλά προβλήματα και υπέρογκα κόστη, χωρίς να έχει μέχρι σήμερα περατωθεί, αλλά στην εκ του μηδενός χάραξη μιας καινούριας παραθαλάσσιας γραμμής, υψηλής ταχύτητας (TGV), η οποία θα μπορούσε να συντομεύσει κατά πολύ το δρομολόγιο Αθήνα- Θεσσαλονίκη.

Περιβάλλον

Οι κοινοτικές ενισχύσεις στον τομέα της προστασίας του περιβάλλοντος παρουσιάζουν μια ανοδική πορεία από το Α΄ ΚΠΣ στο ΕΣΠΑ. Από τα 6,3 δισ. ευρώ (κοινοτική συνδρομή, τιμές 2010) που διατέθηκαν στα τομεακά προγράμματα (και από το Ταμείο Συνοχής) για το περιβάλλον, το Α΄ ΚΠΣ απορρόφησε μόλις 163,1 εκ. ευρώ, στο Β΄ ΚΠΣ οι κοινοτικοί πόροι έφθασαν τα 2.397 εκ ευρώ, ενώ στο Γ΄ ΚΠΣ οι κοινοτικές χρηματοδοτήσεις έφθασαν στα 2.019,3 εκ ευρώ. Φυσικά, ο λόγος που από το Β΄ ΚΠΣ οι πόροι για το περιβάλλον αυξήθηκαν οφείλεται στη χρηματοδοτική συμμετοχή του Ταμείου Συνοχής. Οι προγραμματισμένες χρηματοδοτήσεις του ΕΣΠΑ για το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Περιβάλλον και Αειφόρος Ανάπτυξη» είναι 1.800 εκ. ευρώ, που αντιπροσωπεύουν περίπου το ένα τρίτο του συνολικού προϋπολογισμού του ΕΣΠΑ, για τα τομεακά προγράμματα. Όλα αυτά καταρχήν σημαίνουν ότι ο τομέας της προστασίας του περιβάλλοντος είναι πλέον μια από τις κεντρικές προτεραιότητες της πολιτικής της ΕΕ, κάτι το οποίο φαίνεται και από τις περιβαλλοντικές δράσεις που πλέον σχεδόν όλα τα Επιχειρησιακά Προγράμματα περιλαμβάνουν.

Ενδεικτικά, μπορούμε να αναφέρουμε ότι σχεδόν σε κάθε πόλη της Ελλάδας χρηματοδοτήθηκαν έργα περιβαλλοντικής προστασίας, όπως βελτιώσεις στις υποδομές αστικών και τουριστικών περιοχών, έργα ύδρευσης/αποχέτευσης και διάθεσης/ διαχείρισης αποβλήτων, έργα προστασίας του φυσικού και ανθρωπογενούς

περιβάλλοντος, καθώς και αναπλάσεις αστικών κέντρων και αγροτικών περιοχών, ενώ ενισχύθηκαν σημαντικά οι φορείς διαχείρισης των προστατευόμενων περιοχών. Μεγάλα έργα στο τομέα του περιβάλλοντος υπήρξαν τα έργα για την αντιμετώπιση της λειψυδρίας της Αττικής, η αποκατάσταση της λίμνης Κάρλας καθώς και η έναρξη του Εθνικού Κτηματολογίου. Το τελευταίο αποδείχθηκε ένα από τα πιο χρονοβόρα έργα στον τομέα του περιβάλλοντος αφού άρχισε το 1996 και μέχρι σήμερα δεν έχει ολοκληρωθεί, ενώ έχει κοστίσει ήδη το διπλάσιο ποσό από αυτό που είχε προγραμματιστεί.

Αν και συνολικά τα Επιχειρησιακά Προγράμματα που αναφέρονταν στο περιβάλλον άργησαν πολύ να ενεργοποιηθούν και τελικά μερικά μέτρα των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων δεν απορρόφησαν το 100% των χρηματοδοτήσεων, εισήγαγαν συντονισμένα για πρώτη φορά στον ελληνικό χώρο την περιβαλλοντική διάσταση για την όχληση των οικονομικών και κοινωνικών δράσεων και τις ευρωπαϊκές πολιτικές προστασίας που στόχευαν όχι μόνο στην καταστολή αλλά κυρίως στην προστασία και πρόληψη. Με τα πρώτα δύο ΚΠΣ η Ελληνική πολιτεία υιοθετεί την ευρωπαϊκή περιβαλλοντική πολιτική, με την εναρμόνιση και της ελληνικής νομοθεσίας, χωρίς όμως να παράγει εθνική πολιτική για το περιβάλλον που θα είναι διαφοροποιημένη και αναβαθμισμένη πάνω στις ιδιαίτερες ανάγκες της χώρας.

“Άλλα προβλήματα που δυσκόλεψαν την υλοποίηση των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων που αναφέρονταν στο περιβάλλον, ήταν, όπως προαναφέρθηκε, ο κατακερματισμός των έργων που είχαν μικρό προϋπολογισμό, μικρή προστιθέμενη αξία και επιβάρυναν τις διαχειριστικές αρχές με τεράστιο όγκο διαχειριστικών διαδικασιών, καθώς και η αδυναμία των τελικών δικαιούχων να ανταπεξέλθουν στις απαιτήσεις των προγραμμάτων.

4.6 Οι χρηματοδοτήσεις στον τομέα των ανθρώπινων πόρων στην Ελλάδα

Πρώτο συμπέρασμα αποτελεί το γεγονός ότι βλέποντας την εξέλιξη των χρηματοδοτήσεων από το 1989 ως το 2010 παρατηρούμε μια αυξανόμενη τάση για προγράμματα που στοχεύουν στην κοινωνική αλληλεγγύη. Τα προγράμματα αυτά ξεκινούν δειλά την εμφάνισή τους στο Β΄ ΚΠΣ και επεκτείνονται στο σύνολό τους μέχρι και το ΕΣΠΑ, ενώ η χρηματοδότησή τους αυξάνεται μέσα στα χρόνια. Με δεδομένη την απουσία ενός εθνικού πλαισίου για την κοινωνική αλληλεγγύη και για την ισότητα στις ευκαιρίες, οι ευρωπαϊκές πολιτικές «άνοιξαν» το διάλογο στην ελληνική κοινωνία για την αναγνώριση των δικαιωμάτων των ευπαθών κοινωνικών ομάδων και αποτέλεσαν την αιχμή του δόρατος για μια πρώτη δημιουργία πολιτικών. Ενδεικτικά αναφέρονται:

- Η πολιτική αποασυλοποίησης των ψυχικά ασθενών στο Β΄ και Γ΄ ΚΠΣ και στο ΕΣΠΑ. Η πολιτική αυτή δεν θα υπήρχε κατά πάσα πιθανότητα, αν δεν υπήρχε το ΕΚΤ, διότι για την ελληνική κοινωνία δεν αποτελούσε προτεραιότητα, όπως

απεδείχθη και από τις δυσκολίες και αντιστάσεις που αντιμετώπισε η πολιτική αυτή, κατά την υλοποίησή της.

- Οι πολιτικές καταπολέμησης του αποκλεισμού από την αγορά εργασίας ή οι πολιτικές κοινωνικής ένταξης (inclusion policies) απέκτησαν ουσιαστική και σημαντική υπόσταση, με το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Καταπολέμηση του αποκλεισμού από την αγορά εργασίας» στο Β΄ ΚΠΣ υπό την καθοδήγηση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.
- Η δημιουργία, με χρηματοδότηση του ΕΚΤ, ενός μεγάλου αριθμού βρεφονηπιακών και παιδικών σταθμών πραγματοποιήθηκε με τη προτροπή της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, στα πλαίσια πολιτικών προτεραιοτήτων, όπως αυτού της συμφιλίωσης οικογενειακού και εργασιακού βίου.
- Το Κέντρο Έρευνας Θεμάτων Ισότητας (ΚΕΘΙ), καθώς και τα προγράμματα που εδώ και μια 15ετία υλοποιεί η Γενική Γραμματεία Ισότητας, δεν θα είχαν την σημαντική ποιοτική και ποσοτική διάσταση που απέκτησαν, αν δεν είχε υπάρξει η έντονη επιρροή από την αντίστοιχη πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
- Προγράμματα όπως η Κοινωνική Πρωτοβουλία EQUAL συνέβαλαν καθοριστικά στην ορατή/αισθητή και σημαντική συμμετοχή των ΜΚΟ και της κοινωνικής οικονομίας στην κοινωνική και οικονομική ζωή της Ελλάδας. Στο ΕΣΠΑ, ο τομέας της κοινωνικής οικονομίας καλύπτει σημαντικό τμήμα των προσπαθειών δημιουργίας νέων θέσεων εργασίας στην ελληνική οικονομία.

Παρόλα αυτά, η Ελλάδα βρίσκεται πολύ πίσω, σε σύγκριση με τα υπόλοιπα κράτη μέλη της Δυτικής Ευρώπης, σε πολιτικές ένταξης και σε πολιτικές που διασφαλίζουν ίσες ευκαιρίες σε ευπαθείς κοινωνικές ομάδες του πληθυσμού.

Στο σημείο αυτό θα πρέπει να επισημανθεί ένα μείζον πρόβλημα που παρουσιάζεται με τη μη πρόβλεψη βιωσιμότητας στα ανωτέρω προγράμματα. Το πρόβλημα αυτό συνδέεται κυρίως με την αδυναμία συνέχισης των προγραμμάτων αυτών, λόγω μη επαρκούς πρόβλεψης για τη χρηματοδότηση του κόστους λειτουργίας τους, το οποίο σε πολύ μεγάλο ποσοστό είναι κόστος μισθοδοσίας του απασχολούμενου στα προγράμματα προσωπικού. Η συνέχιση λειτουργίας δομών αποασυλοποίησης ψυχικά ασθενών, των προγραμμάτων «Βοήθεια στο σπίτι», η μη συνέχιση σχεδόν όλων των έργων των Αναπτυξιακών Συμπράξεων της Κ.Π. EQUAL, είναι μερικά χαρακτηριστικά παραδείγματα της εν προκειμένω παθογένειας.

Δεύτερο συμπέρασμα είναι η διαφαινόμενη έλλειψη μιας συμπαγούς εθνικής πολιτικής για την απασχόληση, την κατάρτιση και το εκπαιδευτικό σύστημα. Αν και η πολιτεία είχε καταθέσει το Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Απασχόληση από το 2001, αυτό δεν περιείχε τίποτε άλλο από τις δεσμεύσεις της στρατηγικής της Λισσαβόνας, που κάθε κράτος-μέλος έπρεπε να συμπλεύσει με αυτές. Αυτό σημαίνει ότι στο Εθνικό Σχέδιο Δράσης και στις επόμενες προσπάθειες σύνταξης αναλόγων σχεδίων και

πολιτικών απουσιάζει η αναγνώριση των ιδιαιτεροτήτων και των αναγκών της ελληνικής αγοράς εργασίας και του ελληνικού εκπαιδευτικού συστήματος.

Αυτό συνεπάγεται την απουσία ιεράρχησης των προτεραιοτήτων σε εθνικό επίπεδο, αφού τελικά η ιεράρχηση γινόταν από την εκάστοτε ευρωπαϊκή πολιτική και τα αιτήματα των Ευρωπαίων εταίρων. Σε κάθε ΚΠΣ το όραμα και η στρατηγική για τις πολιτικές απασχόλησης και κατάρτισης έμπαιναν από την Επιτροπή, χωρίς η ελληνική πολιτεία να προσπαθεί να προσαρμόσει, επίκαιρα κάθε φορά, τις επιταγές της Επιτροπής στα ελληνικά δεδομένα. Έτσι, πολλές από τις δράσεις και τους άξονες δεν ανταποκρινόταν στις ανάγκες της αγοράς εργασίας και δεν προωθούσαν ενεργητικές πολιτικές που, εν δυνάμει, θα μπορούσαν να δώσουν πραγματική διέξοδο σε καίρια προβλήματα.

Η τρίτη παρατήρηση έχει να κάνει με την απουσία ενός ολοκληρωμένου συστήματος συλλογής στατιστικών στοιχείων και δεδομένων με τα αποτελέσματα των δράσεων σε εκπαίδευση, κατάρτιση και απασχόληση αλλά και τη διασύνδεσή τους με την αγορά εργασίας.

Επακόλουθο της απουσίας εθνικού σχεδίου και οράματος είναι επίσης η ανάλωση των κοινοτικών πόρων και προγραμμάτων στη σύσταση βασικών δομών και κατασκευή υποδομών. Ενώ δράσεις που εισήγαγαν καινοτόμες πρακτικές και οι οποίες στόχευαν στην ποιοτική αναβάθμιση του τομέα των ανθρωπίνων πόρων, οι οποίες θα μπορούσαν να αλλάξουν την ελληνική κουλτούρα όσον αφορά πχ το πού πραγματικά στοχεύει η συνεχιζόμενη κατάρτιση, δεν είχαν σχεδόν ποτέ την ανάλογη απορρόφηση.

Η πραγματικότητα είναι ότι το ελληνικό σύστημα εκπαίδευσης και κατάρτισης την δεκαετία του 1990 παρουσίαζε πολλές ελλείψεις σε κτιριακές υποδομές καθώς και σε βασικές δομές-θεσμούς συγκρινόμενο με άλλα κράτη μέλη. Οι άμεσες ανάγκες της Ελλάδας σε δομές και υποδομές, τουλάχιστον στα δύο πρώτα ΚΠΣ, καλύφθηκαν σε μεγάλο βαθμό από τα κοινοτικά προγράμματα.

Παρόλη την απουσία εθνικής στρατηγικής και οράματος για την ανάπτυξη των ανθρωπίνων πόρων στην Ελλάδα έγιναν μεγάλα βήματα και δημιουργήθηκαν θεσμοί που ίσως να μην είχαν υπάρξει χωρίς την κοινοτική προτροπή και βοήθεια. Ακόμη, μέσα από τις διαδικασίες σχεδιασμού και υλοποίησης-ελέγχου των προγραμμάτων αναπτύχθηκαν και ωρίμασαν σταθερές δομές με επαρκείς, πλέον, ικανότητες προγραμματισμού πολιτικών (capacity building), οι οποίες μπορούν, εν δυνάμει, να σηκώσουν το βάρος δημιουργίας εθνικής πολιτικής στην μετά ΕΣΠΑ-εποχή, η οποία θα στηρίζει και θα στηρίζεται περισσότερο σε ενδογενή χαρακτηριστικά και ανάγκες της αγοράς εργασίας και του εκπαιδευτικού συστήματος.

Διαπιστώνεται ότι από το Β' ΚΠΣ και μέχρι σήμερα, ουσιαστικά δεν υπήρξε στόχευση των χρηματοδοτήσεων του ΕΚΤ σε επιμέρους τομείς ή κλάδους της οικονομίας. Υπήρξαν ορισμένα προγράμματα (όπως πχ το πρόγραμμα επιδότησης ανέργων ηθοποιών θεάτρου στο Β' ΚΠΣ ή το πρόγραμμα κατάρτισης ανέργων σε οικοδομικές

δραστηριότητες συνδεδεμένες με τα μεγάλα κατασκευαστικά έργα του Β' ΚΠΣ), όμως αυτά τα προγράμματα αποτελούν μεμονωμένες περιπτώσεις.

Στα πλαίσια του ΕΣΠΑ, φαίνεται να προωθείται σε κάποιο βαθμό η στόχευση πχ των προγραμμάτων κατάρτισης ανέργων, σε κλάδους/τομείς. Αυτό, εν τούτοις, δεν συμβαίνει στις λοιπές πολιτικές απασχόλησης.

Το ότι δεν υπήρξε στόχευση, δεν σημαίνει ότι όλοι οι τομείς της οικονομίας της χώρας, επωφελήθηκαν εξίσου. Μέχρι σήμερα, δεν έχει πραγματοποιηθεί κάποια ολοκληρωμένη μελέτη αποτίμησης των χρηματοδοτήσεων του ΕΚΤ ανά τομέα της ελληνικής οικονομίας. Εν τούτοις, από τις εκθέσεις των συμβούλων Διαχείρισης και Αξιολόγησης προκύπτουν ορισμένα σχετικά συμπεράσματα:

Τομέας Πληροφορικής

Είναι ίσως ο πιο ευνοημένος τομέας από όλους. Η Πληροφορική ως, μεταξύ άλλων, ανήκουσα στους τομείς που περιλαμβάνουν βασικές δεξιότητες της εκπαίδευσης και της επαγγελματικής κατάρτισης, απέσπασε και στα πλαίσια της εκπαίδευσης, και στα πλαίσια της δια βίου μάθησης, σημαντικά κονδύλια και οφέλη.

Τομέας Ναυτιλίας

Ο τομέας της ναυτιλίας είναι τομέας συγκριτικού πλεονεκτήματος για την Ελλάδα και είναι θεμιτό και θετικό που ο τομέας αυτός σε όλα τα ΚΠΣ (το ίδιο έχει προγραμματιστεί και για το ΕΣΠΑ) απέσπασε χρηματοδοτήσεις σημαντικού προϋπολογισμού, οι οποίες βάσει αξιολογήσεων που έγιναν, σε μεγάλο βαθμό είχαν θετικά αποτελέσματα (πχ προγράμματα κατάρτισης και πρακτική άσκηση ανέργων ναυτικών στα ΚΕΣΕΝ του Υπουργείου Ναυτιλίας).

Αγροτική ανάπτυξη

Μέσω του εκπαιδευτικού φορέα ΔΗΜΗΤΡΑ (του Υπουργείου Γεωργίας), και κυρίως στα πλαίσια της υποχρεωτικής κατάρτισης κατά τη διαδικασία πιστοποίησης και επιδότησης των «νέων αγροτών», δαπανήθηκαν σχετικά σημαντικά ποσά του ΕΚΤ στον τομέα της αγροτικής ανάπτυξης, ο οποίος επίσης θεωρείται τομέας συγκριτικού πλεονεκτήματος για την Ελλάδα. Από αξιολογήσεις προκύπτει ότι η αποτελεσματικότητα των προγραμμάτων αυτών ήταν χαμηλή.

Τουρισμός

Άλλος ένας τομέας συγκριτικού πλεονεκτήματος για την Ελλάδα. Παρόλο που, σε γενικές γραμμές, δεν υπήρξε συγκροτημένη στόχευση, ο τομέας απορρόφησε σχετικά σημαντικά κονδύλια από το ΕΚΤ - πάντως όχι όσα θα μπορούσαν να δικαιολογηθούν λόγω του μεγέθους του, αλλά και λόγω της σημασίας του ως φορέας πολύ σημαντικού συγκριτικού πλεονεκτήματος για τη χώρα. Ιδιαίτερα θετικά έχουν αξιολογηθεί τα

προγράμματα κατάρτισης του κρατικού Οργανισμού Τουριστικής Εκπαίδευσης, ο οποίος αντλεί συστηματικά, σχετικά σημαντικά κονδύλια από το ΕΚΤ.

Κοινωνική οικονομία

Ο τομέας αυτός, συγκριτικά, είναι ίσως μαζί με την Πληροφορική, ο πιο ευνοημένος τομέας από πλευράς χρηματοδοτήσεων ΕΚΤ, κυρίως από το Γ' ΚΠΣ (πχ προγράμματα χρηματοδότησης ΜΚΟ, χρηματοδότηση ΚΟΙΣΠΕ (Κοινωνικοί Συνεταιρισμοί Περιορισμένης Ευθύνης), Αναπτυξιακές Συμπράξεις της ΚΠ EQUAL κλπ.).

Κοινωνική αλληλεγγύη

Μια σειρά προγραμμάτων στο Β' και στο Γ' ΚΠΣ στόχευαν στην καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού, και μέσα από τα οποία δόθηκε σημαντική ώθηση σε επιμέρους τομείς δραστηριότητας, όπως τα προγράμματα «Βοήθεια στο σπίτι», ενσωμάτωση των σιγγάνων, εταιρική κοινωνική ευθύνη, ενσωμάτωση προσφύγων και μεταναστών κλπ.

Βιομηχανία

Κάποιοι κλάδοι της βιομηχανίας επωφελήθηκαν περισσότερο από άλλους, όμως συχνά στη λογική πολιτικών διαχείρισης της ανεργίας και στην αντιμετώπιση των επιπτώσεων βιομηχανικής παρακμής. Υπήρξαν και προγράμματα με καινοτόμα χαρακτηριστικά (πχ clusters, spin offs κλπ.), τα οποία όμως δεν μπόρεσαν να καλύψουν τους στόχους τους.

Εκπαίδευση- Κατάρτιση

Στους τομείς της εκπαίδευσης και κατάρτισης, όπως προαναφέρθηκε, δημιουργήθηκαν σημαντικές υποδομές και συστάθηκαν δομές που κάλυψαν πάγιες ανάγκες του συστήματος. Ενδεικτικά, αναφέρουμε τη σύσταση του ΕΚΕΠΙΣ και τη δημιουργία των ΚΕΚ, καθώς και την κατασκευή και στελέχωση πολλών βρεφονηπιακών σταθμών, νηπιαγωγείων και ολοήμερων σχολείων, την πρόσθετη διδακτική στήριξη, την αναβάθμιση του περιεχόμενου των σπουδών, εργαστηρίων, σχολικών κτιρίων και βιβλιοθηκών, την εισαγωγή του διαδικτύου σε σχολεία και πανεπιστήμια, τη δημιουργία δεκάδων μεταπτυχιακών προγραμμάτων και υποτροφιών και, τέλος, τη δημιουργία του Ελληνικού Ανοικτού Πανεπιστημίου. Συνολικά την περίοδο 1989-2006 (τρία πρώτα ΚΠΣ) καταρτίστηκαν 1.600.000 άτομα, εκ των οποίων οι 450.000 ήταν άνεργοι.

Παρόλα αυτά, η επίτευξη των ποιοτικών στόχων στους τομείς της εκπαίδευσης και κατάρτισης παραμένει ένα μεγάλο πρόβλημα, ίσως γιατί η πρώτη «προτεραιότητα» στην πλειονότητα των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων υπήρξε η απορρόφηση των διαθέσιμων πόρων του ΕΚΤ, που είχε ως αποτέλεσμα την υλοποίηση, σε ένα μεγάλο βαθμό, κυρίως δράσεων «ρουτίνας» και όχι την εισαγωγή καινοτόμων δράσεων που θα μπορούσαν να αλλάξουν την ποιοτική πλευρά του εγχώριου εκπαιδευτικού συστήματος.

Η υστέρηση στην επίτευξη των ποιοτικών στόχων φαίνεται σε διάφορες στατιστικές. Για παράδειγμα, από τις επιδόσεις των μαθητών, που φοιτούν στην ελληνική δευτεροβάθμια εκπαίδευση, όπου σύμφωνα με το διακρατικό πρόγραμμα PISA (www.pisa.oecd.org), η Ελλάδα κατέχει την 39η θέση σε σύνολο 58 χωρών (2007). Οι στόχοι που ποσοτικά τέθηκαν στη στρατηγική της Λισσαβόνας για την προώθηση και αύξηση της απασχόλησης τελικά δεν εκπληρώθηκαν, ούτε οι ενδιάμεσοι (2005), αλλά ούτε και οι τελικοί (2010). Τα προγράμματα που υλοποιήθηκαν από το 1989 μέχρι και το 2008 ωφέλησαν συνολικά περίπου 700.000 άτομα, μέσα από επιδόματα ανεργίας, μέτρα για προώθηση της απασχόλησης και απόκτησης εργασιακής εμπειρίας. Ακόμη, τα ίδια προγράμματα έμμεσα δημιούργησαν περίπου 200.000 νέες θέσεις εργασίας. Ενώ ενισχύθηκαν σημαντικά δομές, όπως ο ΟΑΕΔ με τη δημιουργία των ΚΠΑ, αν και μια παλαιότερη έρευνα του Ινστιτούτου Εργασίας της ΓΣΕΕ (2002) αποκαλύπτει ότι μόνο 6% από τους νέους ανέργους και 14,4% από το συνολικό αριθμό ανέργων βρίσκει εργασία χρησιμοποιώντας τις υπηρεσίες του ΟΑΕΔ.

Ακόμη, οι ποιοτικοί στόχοι των προγραμμάτων που αφορούσαν στην απασχόληση δεν φαίνεται να είχαν κάποια θετική επίδραση στην ελληνική περίπτωση, αφού ο στόχος για ίσες ευκαιρίες στην αγορά εργασίας μεταξύ ανδρών και γυναικών δεν επιτεύχθηκε.

Ένας άλλος στόχος που δεν καλύφθηκε επαρκώς ήταν η ανάπτυξη επιχειρηματικού πνεύματος, ιδιαίτερα στους νέους ανθρώπους. Οι έρευνες που διεξάγει το IOBE (Ιωαννίδης,Σ., Τσακανίκας,Α. (2008) ανά τακτά χρονικά διαστήματα για τα επίπεδα επιχειρηματικότητας μας δίνουν σαφή εικόνα για τις αντιλήψεις για την ύπαρξη επιχειρηματικών ευκαιριών. Οι νέοι επιχειρηματίες κάνουν έναρξη μιας επιχειρηματικής δραστηριότητας στη βάση της τόνωσης του προσωπικού εισοδήματος και λιγότερο από τη δυναμική ή τις προοπτικές που μπορεί να έχει η αξιοποίησή της. Παράλληλα, τα γραφειοκρατικά εμπόδια που αντιμετωπίζουν οι νεοσύστατες επιχειρήσεις αποτελούν ανασταλτικό παράγοντα εκδήλωσης επιχειρηματικότητας.

Αναφέρθηκε παραπάνω ότι οι ευρωπαϊκές πολιτικές επέδρασαν καταλυτικά στην δημιουργία πολιτικών για τους ανθρώπινους πόρους στην Ελλάδα, με δεδομένη πολλές φορές την απουσία μιας συμπαγούς εγχώριας πολιτικής. Στον τομέα της απασχόλησης αυτό φαίνεται καθαρά, αφού η επίδραση των ευρωπαϊκών προτεραιοτήτων και πολιτικών ήταν και είναι καθοριστική.

Ενδεικτικά, αναφέρονται πολιτικές που οφείλουν την υιοθέτησή τους σε «επιρροές» της ΕΕ:

- Η επιδότηση νέων ελεύθερων επαγγελματιών (NEE) από τον ΟΑΕΔ.
- Η πιστοποίηση εισροών στη συνεχιζόμενη επαγγελματική κατάρτιση (πιστοποίηση ΚΕΚ, πιστοποίηση εκπαιδευτών επαγγελματικής κατάρτισης).
- Η προώθηση της ισότητας των φύλων σε όλες τις πολιτικές απασχόλησης, και όχι μόνο.

- Η προώθηση της απασχολησιμότητας των ανέργων (πχ προγράμματα Stage).
- Η προώθηση της επιχειρηματικότητας, ειδικότερα στους νέους (πχ προγράμματα EOMMEX για τη νεανική επιχειρηματικότητα).
- Ανίχνευση αναγκών των επιχειρήσεων στην Ελλάδα σε δεξιότητες και ειδικότητες (πχ έρευνες του Υπουργείου Εργασίας, και μετέπειτα της ΠΑΕΠ ΑΕ).
- Σύνδεση της κατάρτισης με την απασχόληση (πχ μεταγενέστερα προγράμματα κατάρτισης ανέργων σε ΚΕΚ).
- Προώθηση του θεσμού της πρακτικής άσκησης στην επαγγελματική εκπαίδευση και αρχική επαγγελματική κατάρτιση.
- Προώθηση του θεσμού της συμβουλευτικής και του επαγγελματικού προσανατολισμού στο χώρο της απασχόλησης, με τους εργασιακούς συμβούλους των Κέντρων Προώθησης στην Απασχόληση (ΚΠΑ) του ΟΑΕΔ.

Συμπερασματικά, θα λέγαμε ότι οι παρεμβάσεις στον τομέα της απασχόλησης δεν είχαν τα αναμενόμενα αποτελέσματα σε ποσοτικό και ποιοτικό επίπεδο. Οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης, που άλλα κράτη (Σκανδιναβικά, Γερμανία) εφάρμοσαν με επιτυχία, στην Ελλάδα αποδείχθηκε ότι δεν λειτούργησαν ευεργετικά στην κατεύθυνση μείωσης της ανεργίας, καθότι από τα πρώτα βήματα εφαρμογής τους εντάχθηκαν σε ένα πλαίσιο ενίσχυσης της προσφοράς εργασίας και κοινωνικής διαχείρισης της ανεργίας, λειτουργώντας ως υποκατάστατο στις πολιτικές προστασίας των ανέργων, με συνέπεια να εμφανιστούν διαστρεβλώσεις στην εφαρμογή τους, οι οποίες πολλές φορές μπορούν να συνδεθούν με τον ελλιπή χαρακτήρα της κοινωνικής προστασίας στην Ελλάδα. Έτσι, τα επιδόματα ανεργίας αντικαταστάθηκαν απλά με τα επιδόματα που συνοδεύουν τις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης και έγινε μαζική και αποσπασματική εφαρμογή των παρεμβάσεων, ενώ ίσως θα έπρεπε να είναι περισσότερο στοχευμένες σε ειδικές πληθυσμιακές και κοινωνικές ομάδες.

Από το σύνολο των πόρων του ΕΚΤ στα τρία ΚΠΣ και το ΕΣΠΑ, το 50% περίπου αφορά στη χρηματοδότηση ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης. Εν τούτοις, οι πολιτικές που χρηματοδοτήθηκαν πήγαν κυρίως για την κοινωνική διαχείριση και, σε κάποιο βαθμό, για την επανένταξη των ανέργων. Ουσιαστικά υποδεέστερη και αναποτελεσματική είναι μέχρι σήμερα η προσπάθεια δημιουργίας θέσεων εργασίας μέσω των συγχρηματοδοτούμενων πολιτικών απασχόλησης.

Οι κύριοι στόχοι των δράσεων κατάρτισης, των δράσεων επιδότησης Νέων Θέσεων Εργασίας (ΝΘΕ), των δράσεων επιδότησης Νέων Ελεύθερων Επαγγελματιών (ΝΕΕ) και STAGE ήταν κυρίως η βελτίωση της απασχολησιμότητας των ανέργων, η κοινωνική διαχείριση της ανεργίας και, κατ' ελάχιστο, η δημιουργία νέας απασχόλησης.

Από τις εκθέσεις αξιολόγησης των πολιτικών απασχόλησης προκύπτουν και μεγάλο νεκρό βάρος των πολιτικών και χαμηλά ποσοστά θετικών επιπτώσεων για τους ανέργους που ωφελήθηκαν από τις πολιτικές του ΕΚΤ.

Τέλος, μόνο στα πλαίσια του ΕΣΠΑ 2007-2013, διαφαίνεται για πρώτη φορά μία προσπάθεια «ουσιαστικότερης ενεργητικοποίησης» των πολιτικών απασχόλησης του Υπουργείου Εργασίας και του ΟΑΕΔ (πχ α- οι πρόσφατες αναθέσεις προγραμμάτων κατάρτισης ανέργων στην «πράσινη» οικονομία και τον τουρισμό, β- τα νέα προγράμματα τοπικών πολιτικών απασχόλησης).

4.7 Τα Συστήματα Διαχείρισης των ελληνικών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων

Οι βελτιώσεις που προκύπτουν, σταδιακά από κάθε προγραμματική περίοδο στην επόμενη, στο σύστημα διαχείρισης και τις διαδικασίες εφαρμογής του, είχαν (και έχουν) ορισμένες θετικές επιδράσεις, αλλά και αρνητικές επιπτώσεις στην αποτελεσματικότητα της υλοποίησης των συγχρηματοδοτούμενων από τα ΔΤ έργων.

Οι επιδράσεις αυτές προκύπτουν είτε από το θεσμικό πλαίσιο της ΕΕ είτε από το σύστημα διαχείρισης, όπως αυτό σχεδιάστηκε και εφαρμόστηκε στην Ελλάδα.

Από μια κριτική θεώρηση των επιδράσεων αυτών, προκύπτουν τα ακόλουθα βασικά συμπεράσματα:

- Οι βαρύτερες και απαιτητικότερες διαδικασίες της εκάστοτε νέας προγραμματικής περιόδου επιβαρύνουν περαιτέρω το έργο πχ των ΕΥΔ (Ειδικών Υπηρεσιών Διαχείρισης) στο να παρακολουθούν και ελέγχουν την εφαρμογή των εκάστοτε «νέων» προδιαγραφών, με αποτέλεσμα να μη βρίσκουν χρόνο να παρέμβουν επί της ουσίας της υλοποίησης των έργων, που είναι η συμβολή τους στην επίτευξη των στόχων πολιτικής.
- Η «κουλτούρα» της ελληνικής διοίκησης είναι τέτοια ώστε η όποια πρόβλεψη πχ διαδικασιών υπέρ της διαφάνειας κατά την εφαρμογή των υλοποιούμενων δράσεων να επιδιώκεται μέσω ενός άκαμπτου φορμαλιστικού και συχνά γραφειοκρατικού συστήματος (βλ. διαδικασίες ΑΣΕΠ, σύστημα ΔΙΑΥΓΕΙΑ, αποφυγή κατάτμησης του φυσικού αντικειμένου των έργων, το μονοπώλιο των ΚΕΚ για δράσεις κατάρτισης χρηματοδοτούμενες από το ΕΚΤ, τα διάφορα μητρώα πιστοποιημένων εκπαιδευτών κλπ.).
- Τα συστήματα αυτά, αφού θεσπιστούν, στην καλύτερη περίπτωση εφαρμόζονται σχολαστικά. Συνήθως, ο κάθε εμπλεκόμενος επιδιώκει *πάση θυσία*, δύο μόνο πράγματα: α) μεγιστοποίηση της χρηματοδότησης (απορρόφηση), β) τυπική ανταπόκριση και εκπλήρωση των κριτηρίων και προδιαγραφών που θέτει το σύστημα διαχείρισης.

Μια οριζόντια διαπίστωση είναι ότι στην πορεία των ΚΠΣ/ΕΣΠΑ, υπήρξαν συνεχείς αντιστάσεις από ελληνικής πλευράς για κάθε τι νέο. Μια γενική διαπίστωση είναι ότι στην Ελλάδα έχουμε έναν πολύ ισχυρό συντηρητισμό, σε σχέση με υφιστάμενους φορείς. Σπάνια φροντίζουμε για τον αναγκαίο εκσυγχρονισμό και προσαρμογή τους στις εκάστοτε αλλαγές, και ακόμη σπανιότερα προχωρούμε στην κατάργηση φορέων, που κάποτε ίσως ήταν χρήσιμοι, όμως μεταγενέστερα, όχι πλέον.

Ως προς το προγραμματικό και διαχειριστικό πλαίσιο της ΕΕ, και ιδιαίτερα όσον αφορά στις διαχρονικές τάσεις εξέλιξής του, μπορούν να εξαχθούν τα ακόλουθα συμπεράσματα:

- Σε όλες τις προγραμματικές περιόδους καταβάλλεται προσπάθεια, αφενός μεν να έχουν τα χρηματοδοτούμενα κράτη μέλη την απαιτούμενη ελευθερία κινήσεων να προγραμματίζουν όπως θέλουν και, αφετέρου, να διασφαλίζεται η Επιτροπή ότι ο εθνικός προγραμματισμός είναι σε κάθε περίπτωση προς τη σωστή ευρωπαϊκή κατεύθυνση.
- Η ροή των κοινοτικών πόρων προς τα κράτη μέλη καθίσταται όλο και πιο στενά συνδεδεμένη με τις πιστοποιημένες πληρωμές, έναντι σύνδεσής τους με τις δεσμεύσεις (παλαιότερα).
- Στην περίπτωση της αξιολόγησης, οι νέοι Κανονισμοί της τρέχουσας προγραμματικής περιόδου προβλέπουν μεγαλύτερη ευελιξία και, επίσης, αισθητά μειωμένο αριθμό των υποχρεωτικών αξιολογήσεων. Ίσως διότι η Επιτροπή έχει από προηγούμενες εμπειρίες προσχωρήσει στη θέση, ότι αν δεν υπάρχει σαφής βούληση για την διεξαγωγή μίας αξιολόγησης, η παρόλα αυτά υλοποίησή της, κατά κανόνα δεν οδηγεί στην ουσιαστική αξιοποίηση των αποτελεσμάτων της.
- Η κατάργηση των πολυταμειακών επιχειρησιακών προγραμμάτων κατά την τρέχουσα (2007-2013) προγραμματική περίοδο, κρίνεται από πολλούς ως ανούσια έως προβληματική. Οι βελτιώσεις που προκύπτουν σταδιακά, από κάθε προγραμματική περίοδο στην επόμενη, στο σύστημα διαχείρισης και τις διαδικασίες εφαρμογής του, είχαν (και έχουν) ορισμένες θετικές επιδράσεις, αλλά και αρνητικές επιπτώσεις στην αποτελεσματικότητα της υλοποίησης των συγχρηματοδοτούμενων από τα ΔΤ έργων.

Με τα ΜΟΠ ακολουθήθηκε για πρώτη φορά στην Ελλάδα, μια ουσιαστική προγραμματική προσέγγιση, δηλαδή, με πολυετή προγραμματισμό, με προγράμματα ολοκληρωμένου χαρακτήρα και με οργανωμένη παρακολούθηση (επιτροπές παρακολούθησης κλπ.). Μέχρι τότε, σε επίπεδο χρηματοδότησης αναπτυξιακών έργων, κυριαρχούσε η προσέγγιση των μεμονωμένων έργων (κυρίως της ΔΕΗ και του ΟΤΕ).

Μία ακόμη θετική επίδραση για την Ελλάδα προκύπτει από το γεγονός ότι, στα πλαίσια της διαχείρισης και της υλοποίησης των ΚΠΣ/ΕΣΠΑ και των επιμέρους Επιχειρησιακών

Προγραμμάτων, αναπτύχθηκαν και εφαρμόστηκαν για πρώτη φορά στη χώρα εργαλεία και πρακτικές, που πλέον έχουν γίνει κτήμα της και αξιοποιούνται προς όφελός της.

Ενδεικτικά αναφέρονται εδώ: Μελέτες Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων για όλα τα έργα υποδομών, οι ΣΔΙΤ (Συνεργασία Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα), ΕΣΠΕΛ για τους ποιοτικούς ελέγχους στα έργα υποδομών, η υλοποίηση ολοκληρωμένων δράσεων σε τοπικό επίπεδο, ο θεσμός των Συμβούλων Διαχείρισης ή Συμβούλων Τεχνικής Υποστήριξης (αργότερα) κλπ.

Ειδικότερα όσον αφορά στις αξιολογήσεις που έγιναν στα πλαίσια των προγραμμάτων της Συνοχής, αυτές κυριολεκτικά έβαλαν στην καθημερινότητα και τον πολιτισμό της ελληνικής δημόσιας διοίκησης την έννοια της αξιολόγησης. Πέραν αυτού, δημιουργήθηκε, κυρίως κατά τις προγραμματικές περιόδους των Α' και Β' ΚΠΣ, σημαντική τεχνογνωσία αξιολόγησης τόσο σε επίπεδο προγραμμάτων όσο και σε επίπεδο έργων.

Αντιθέτως, καθόλου ικανοποιητικός είναι ο βαθμός ουσιαστικής αξιοποίησης των ευρημάτων των επιμέρους αξιολογήσεων.

Οι Επιτροπές Παρακολούθησης των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων επιτελούν πέραν κάθε αμφισβήτησης χρήσιμο έργο, όμως τα μέλη των επιτροπών αυτών (εκπρόσωποι κλαδικών και τοπικών φορέων κατά κανόνα) ενδιαφέρονται συνήθως για την προώθηση των στενών ενδιαφερόντων τους για ένταξη ή αύξηση της χρηματοδότησης συγκεκριμένων έργων, ή επιδιώκουν άλλου είδους ειδικές μεταχειρίσεις.

Η ελληνική διοίκηση χρησιμοποίησε σχετικά συχνά το δικαίωμα της αναθεώρησης προγραμμάτων (κατά την περίοδο υλοποίησης του Γ'ΚΠΣ η Ελλάδα πραγματοποίησε 4 αναθεωρήσεις). Οι αναθεωρήσεις κατά κανόνα έχουν στόχο την αναδιανομή των πόρων, με κριτήριο τη μεγιστοποίηση της απορρόφησής τους.

4.8 Περιφερειακή διάσταση της πολιτικής της Συνοχής

Ο άξονας Περιφερειακή Ανάπτυξη – «Ανάπτυξη του Εγχώριου δυναμικού των 13 περιφερειών» - συμμετέχει κατά 40,9% στους πόρους του Α' ΚΠΣ, και μάλιστα στο τέλος του προγράμματος αναβαθμίζει τη συμμετοχή του, με αποτέλεσμα το 50% των πόρων που Α' ΚΠΣ να αφορά στην ενίσχυση των περιφερειών της χώρας. Παρότι η περιφερειακή ανάπτυξη επηρεάζεται από το σύνολο των προγραμμάτων και όχι μόνο από αυτά που έχουν συγκεκριμένο γεωγραφικό προσδιορισμό δεν μπορεί να μην αναγνωριστεί ότι ο στόχος αυτός κατείχε κεντρική θέση στην στρατηγική του Α'ΚΠΣ. Όμως, το γεγονός ότι την περίοδο αυτή παρατηρούνται σοβαρά κενά τόσο όσον αφορά στην ολοκλήρωση και εξειδίκευση του θεσμικού πλαισίου της περιφερειακής αποκέντρωσης, όσο και απουσία αποκεντρωμένων δομών διαχείρισης των πόρων, τα περιφερειακά προγράμματα αφορούσαν κυρίως τοπικής εμβέλειας μικρά έργα, τα οποία είχαν κεντρική διαχείριση από τα εκάστοτε αρμόδια Υπουργεία. Η πολιτική αυτή

διευκόλυνε ώστε να επιτευχθούν υψηλότεροι ρυθμοί απορρόφησης, είναι όμως ερώτημα κατά πόσο συνέβαλε στην τοπική ανάπτυξη.

Εξετάζοντας (για το Α΄ ΚΠΣ) τους υπόλοιπους άξονες, παρατηρείται ότι μια από τις κύριες προτεραιότητες αποτελούσε η ενίσχυση των βασικών υποδομών. Όμως, η προτεραιότητα αυτή απορρόφησε πολύ λιγότερους πόρους από αυτούς που είχε αρχικά προγραμματιστεί. Κάτι ανάλογο συνέβη και με τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας των επιχειρήσεων και με την ισόρροπη ανάπτυξη του τουρισμού. Αντίθετα, η ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού απορρόφησε περισσότερους πόρους από αυτούς που είχε προγραμματιστεί αρχικά, γεγονός καταρχήν θετικό, αλλά έχουν εκφραστεί επιφυλάξεις για την αποτελεσματικότητα των έργων αυτού του άξονα, δεδομένου ότι αφορούσαν συχνά σε διεξαγωγή σεμιναρίων αμφίβολης αποτελεσματικότητας και ουσιαστικής προστιθέμενης αξίας.

Κατά το Β΄ ΚΠΣ, η πρώτη και σημαντικότερη διαπίστωση είναι ότι ο περιφερειακός άξονας έχει υποχωρήσει αισθητά σε σχέση με το Α΄ ΚΠΣ, από το 41%, στο 25% του συνόλου των διατιθέμενων πόρων.

Θα λέγαμε ότι οι σημαντικότερες διαπιστώσεις για το Β΄ σε σχέση με το Α΄ ΚΠΣ είναι η μείωση των πόρων του άξονα «περιφερειακή ανάπτυξη», ο οποίος παραμένει μεν κυρίαρχος, χάνει όμως σημαντικό από το ειδικό βάρος που είχε στο Α΄ ΚΠΣ. Επαναλαμβάνεται ως βασική προτεραιότητα ο άξονας των βασικών υποδομών. Παρατηρούνται μετατοπίσεις των πόρων σε σχέση με τον αρχικό σχεδιασμό, γεγονός που αποκαλύπτει την εγγενή αδυναμία σωστού προγραμματισμού και αποτελεσματικής διαχείρισης και αξιοποίησης των διατιθέμενων πόρων, όμως η ένταση του φαινομένου διαχρονικά μειώνεται.

Στο Γ΄ ΚΠΣ 2000-2006, το οποίο έχει επταετή διάρκεια, το ευρωπαϊκό κανονιστικό πλαίσιο γίνεται ακόμη πιο δεσμευτικό (Κανονισμός 1260/1999). Οι νέοι κανονισμοί των διαρθρωτικών Ταμείων διαμορφώνουν ένα πλαίσιο εταιρικής σχέσης μεταξύ Ελλάδας και Επιτροπής, τα σημαντικότερα σημεία του οποίου είναι η αποστασιοποίηση της ΕΕ (σε αντίθεση με ό,τι συνέβη στο Α΄ και Β΄ ΚΠΣ) από τις διαδικασίες προγραμματισμού και επιλογής έργων, η ενίσχυση του ελεγκτικού της ρόλου και δυνατότητα επιβολής αυστηρών ποινών, η μεταφορά της ευθύνης στο κράτος μέλος και η υποχρέωση του να τηρεί συγκεκριμένες διακριτές διαχειριστικές και ελεγκτικές διαδικασίες με θεσμοθετημένες ευθύνες των αρμοδίων αρχών. Η αποκεντρωμένη διαχείριση γίνεται πιο επιτακτική και εισάγεται νέο πλαίσιο για τη διαχείριση, εφαρμογή και έλεγχο του ΚΠΣ (Ν.2860/2000).

Στο Γ΄ ΚΠΣ, ο άξονας προτεραιότητας «περιφερειακή ανάπτυξη», που περιλαμβάνει τα ΠΕΠ, δείχνει να σταθεροποιείται γύρω στο 25%. Δυνητικοί τελικοί δικαιούχοι για την ένταξη έργων στα ΠΕΠ είναι οι κεντρικοί φορείς, η συγκεκριμένη Περιφέρεια και οι ΟΤΑ Α΄ και Β΄ βαθμού. Ειδικά για τους ΟΤΑ δεν υπάρχουν πλέον εξασφαλισμένοι πόροι που θα διατεθούν υποχρεωτικά για αυτούς. Για την διεκδίκηση πόρων από τα κοινοτικά

προγράμματα, εκτός από την τεχνοκρατική κάλυψη, εισάγεται πλέον και η ανταγωνιστικότητα. Κατά τα λοιπά, τα ΠΕΠ έχουν τους ίδιους μηχανισμούς διαχείρισης με όλα τα άλλα επιχειρησιακά προγράμματα.

Ως προς τους άλλους άξονες, η καθαρή έμφαση είναι πλέον στις «Μεταφορές» (28%), άξονας που έχει την πρωτοκαθεδρία στο μερίδιο του Γ' ΚΠΣ. Στην τρίτη θέση βρίσκεται η «βελτίωση της ανταγωνιστικότητας», ενώ στην τέταρτη η «ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού και η προώθηση της απασχόλησης». Η «αγροτική ανάπτυξη και αλιεία» βρίσκονται στην πέμπτη θέση. Για πρώτη φορά εμφανίζονται άξονες προτεραιότητας για την «ποιότητα ζωής» και την «κοινωνία της πληροφορίας».

Συνοπτικά, παρότι υπάρχουν ορισμένα νεωτερικά στοιχεία, η κατάσταση ως προς τους βασικούς άξονες δείχνει να είναι πλέον παγιωμένη. Οι μεταφορές, δηλαδή οι βασικές υποδομές, εξακολουθούν να αποτελούν σταθερά την πρώτη προτεραιότητα και στο Γ' ΚΠΣ.

Κατά την προγραμματική περίοδο 2007-2013 μεταβάλλεται εκ νέου το πλαίσιο της περιφερειακής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης και επανακαθορίζονται οι προτεραιότητες για την περιφερειακή ανάπτυξη της χώρας. Οι στόχοι προτεραιότητας της περιφερειακής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι (1) Σύγκλιση, (2) Περιφερειακή ανταγωνιστικότητα και απασχόληση και (3) Ευρωπαϊκή εδαφική συνεργασία. Στην νέα κατάσταση των περιφερειών υπάρχουν επίσης πολλές αλλαγές. Παρότι οι συγκρίσεις δεν είναι εύκολες με το παρελθόν, τα περιφερειακά προγράμματα κατέχουν το 38,2% των διατιθέμενων πόρων. Επιπλέον, αρχίζει η περιφερειακή πολιτική να περιλαμβάνει προγράμματα που αφορούν σε αστικές, ορεινές, νησιωτικές και αγροτικές περιοχές.

Η συνολική δημόσια δαπάνη του ΕΣΠΑ προϋπολογισμού 31,9 δισ. ευρώ κατανέμεται κατά 60% στα τομεακά προγράμματα και κατά 38,2% στα Περιφερειακά προγράμματα. Συνολικά, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι ο άξονας «περιφερειακή ανάπτυξη» εμφανίζεται ενισχυμένος, εξακολουθεί να κυριαρχεί στις τομεακές προτεραιότητες ο άξονας των βασικών υποδομών (23,2%), ενώ ενισχύονται τα προγράμματα που αφορούν στο ανθρώπινο δυναμικό και την αειφόρο ανάπτυξη.

Η περιφερειακή κατανομή των δημοσίων επενδύσεων κατά το Β' ΚΠΣ

Από την κατανομή αυτή προκύπτει ότι υπάρχει μεγάλη συσχέτιση της κατανομής των δημοσίων επενδύσεων με την κατανομή των πόρων των συγχρηματοδοτούμενων έργων. Ο Νομός Αττικής λαμβάνει το 28,39% των πόρων του Β' ΚΠΣ και το 31,4% των πόρων των δημοσίων επενδύσεων, ενώ παράγει το 37,4% του ΑΕΠ της χώρας. Στις κατά κεφαλήν δαπάνες η Αττική βρίσκεται για μεν το Β' ΚΠΣ στο 80% του εθνικού μέσου όρου, για δε τις δημόσιες επενδύσεις στο 89%.

Από τα στατιστικά στοιχεία προκύπτει ότι οι πόροι του Β' ΚΠΣ είχαν μια ελαφρά αλλά όχι στατιστικά σημαντική αναδιανεμητική κατανομή. Υπάρχει ένας μεγάλος αριθμός

νομών που ενώ έχουν επίπεδο ανάπτυξης κάτω από το μέσο όρο λαμβάνουν επίσης πόρους από το Β' ΚΠΣ κάτω από το μέσο όρο της χώρας.

Πρώτη περιφέρεια ως προς τις κατά κεφαλήν δαπάνες του Β' ΚΠΣ είναι η Δυτική Μακεδονία και τελευταία η Πελοπόννησος. Αντίστοιχα, πρώτη περιφέρεια ως προς τις κατά κεφαλή δαπάνες για το σύνολο των δημοσίων επενδύσεων είναι η Ήπειρος, ενώ τελευταία η Πελοπόννησος.

Η περιφερειακή κατανομή των δημοσίων επενδύσεων κατά το Γ' ΚΠΣ

Η περίοδος που εξετάζεται εδώ αφορά στα έτη 2000-2007 και συμπίπτει με την υλοποίηση του Γ' ΚΠΣ. Η περίοδος αυτή χαρακτηρίζεται επίσης από την ένταξη και λειτουργία της ελληνικής οικονομίας στη ζώνη του ευρώ. Το ερώτημα που εξετάζεται είναι κατά πόσο οι δημόσιες επενδύσεις της χώρας συνέβαλαν στην ενίσχυση των περιφερειών για να γίνουν πιο ανταγωνιστικές στο περιβάλλον του ευρώ.

Όπως προκύπτει στατιστικά, η κατανομή του Γ' ΚΠΣ έγινε κατά 25,10% στην περιφέρεια Αττικής και κατά το υπόλοιπο 74,9% στις άλλες περιφέρειες της χώρας, ενώ η κατανομή των δημοσίων επενδύσεων κατά 33,5% στην Αττική και το υπόλοιπο στις άλλες περιφέρειες της χώρας.

Η κατανομή των δαπανών του Γ' ΚΠΣ όπως προκύπτει από την ανάλυση των δεδομένων, δεν ήταν αναδιανεμητική.

Πρώτη περιφέρεια στις κατά κεφαλήν δαπάνες του Γ' ΚΠΣ έρχεται το Βόρειο Αιγαίο και τελευταία η Κεντρική Μακεδονία. Αντίστοιχα, πρώτη περιφέρεια στην κατανομή των δημοσίων επενδύσεων έρχεται η Δυτική Μακεδονία, ενώ τελευταία η Θεσσαλία.

Αποτίμηση της ευρωπαϊκής διαρθρωτικής πολιτικής στην ανάπτυξη των περιφερειών της Ελλάδας

Το συμπέρασμα είναι ότι η σχετική θέση πολλών νομών παραμένει διαχρονικά σταθερή σε χαμηλό επίπεδο. Υπάρχουν, ωστόσο, περιφέρειες που έχουν σταθερή υποβάθμιση και περιφέρειες που έχουν σταθερή βελτίωση της σχετικής τους θέσης. Όμως, δεν υπάρχει μια γενική τάση που θα χαρακτήριζε την κατεύθυνση της ανάπτυξης για το σύνολο των περιφερειών της χώρας.

Ειδικότερα, η Δυτική Ελλάδα εμφανίζεται ως η λιγότερο αναπτυγμένη ανάμεσα στις περιφέρειες της χώρας. Η αναπτυξιακή υστέρηση της Δυτικής Ελλάδας και η υποβάθμιση της σχετικής της θέσης πρέπει να αποτελέσουν αντικείμενο μελέτης, δεδομένου ότι η Δυτική Ελλάδα διαθέτει και επαρκές για τα ελληνικά δεδομένα πληθυσμιακό μέγεθος, καθώς επίσης ευρεία διασπορά της παραγωγικής της βάσης, ενώ αποτελεί και μια από τις πύλες επικοινωνίας της χώρας με την υπόλοιπη Ευρώπη. Πρόσφατα έχουν αναβαθμιστεί σημαντικά και οι υποδομές, ιδίως με τη γέφυρα Ρίου-Αντιρρίου. Προκαλεί επομένως εντύπωση η σταθερή πορεία απόκλισης από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο.

Μια άλλη ομάδα περιφερειών που βρίσκονται σταθερά σε χαμηλό επίπεδο κατάταξης είναι οι εξής: Θεσσαλία, Βόρειο Αιγαίο, Ήπειρος, Πελοπόννησος, Δυτική Μακεδονία και Ανατολική Μακεδονία και Θράκη. Οι περιφέρειες αυτές φαίνεται να έχουν μια κοινή και σταθερή πορεία με την εξαίρεση της περιφέρειας Βορείου Αιγαίου, η οποία τα τελευταία χρόνια δείχνει μια δυναμική πορεία ανάπτυξης και σύγκλισης με το μέσο όρο της χώρας.

Η Στερεά Ελλάδα και η Κεντρική Μακεδονία φαίνεται ότι αποτελούν μια άλλη ομάδα περιφερειών με παρεμφερές επίπεδο ανάπτυξης. Η διαχρονική τους πορεία, όμως, είναι διαφορετική. Η Κεντρική Μακεδονία βελτιώνει τη θέση της τη δεκαετία του '90 έναντι της δεκαετίας του '80, χάνει όμως το δυναμισμό της μετά το 2000. Αντίθετα, η περιφέρεια Κεντρικής Ελλάδος παρουσιάζει σταθερή καθοδική πορεία, έτσι που από το 140 του ευρωπαϊκού μέσου όρου το 1980 να βρεθεί στο 70 το 2007. Η πορεία αυτή είναι αποτέλεσμα της αποδυνάμωσης της παραγωγικής της βάσης, που ερμηνεύεται από την αποβιομηχάνιση και την απίσχναση της βιομηχανικής παραγωγής.

Τα Ιόνια Νησιά και η Κρήτη αποτελούν μια άλλη ομάδα περιφερειών με παρεμφερές επίπεδο ανάπτυξης. Οι δύο αυτές νησιωτικές περιφέρειες εμφανίζουν διαχρονικά και δυναμική τάση ανάπτυξης και σύγκλισης με τον ευρωπαϊκό μέσο όρο.

Τέλος, μια άλλη κατηγορία αποτελούν οι περιφέρειες Νοτίου Αιγαίου και Αττικής, με επίπεδο ανάπτυξης πάνω από τον ευρωπαϊκό και εθνικό μέσο όρο. Ειδικότερα, η Αττική παίρνει το προβάδισμα στον αναπτυξιακό χάρτη της χώρας με επίπεδο ανάπτυξης που βρίσκεται πολύ πάνω από το μέσο όρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και πολύ πάνω από το μέσο όρο της χώρας. Ο δυναμισμός της Αττικής είναι περισσότερο εμφανής μετά το 2000, κάτι που δείχνει ότι στο νέο περιβάλλον του ευρώ η Αττική, λόγω του κρίσιμου μεγέθους και της δομής της οικονομίας της, είναι σε θέση να αξιοποιεί τις δυνατότητες ανάπτυξης στη ζώνη του ευρώ, με αποτέλεσμα να παίρνει το προβάδισμα στον αναπτυξιακό χάρτη της χώρας. Το Νότιο Αιγαίο που εμφανίζει δυναμική και σταθερή πορεία ανάπτυξης κατατάσσεται στη δεύτερη θέση στον αναπτυξιακό χάρτη της χώρας, όμως η ανάπτυξη αυτή είναι συνδεδεμένη με τον τουρισμό.

Ένα ερώτημα που θα άξιζε να διερευνηθεί είναι κατά πόσο οι κοινοτικοί πόροι συνέβαλαν στην ανάπτυξη των περιφερειών της χώρας. Όλες οι εμπειρικές μελέτες δείχνουν να συμφωνούν στη διαπίστωση ότι οι διαρθρωτικοί πόροι της Ευρωπαϊκής Ένωσης και οι δημόσιες επενδύσεις της χώρας είχαν θετική επίδραση στην ανάπτυξη των περιφερειών της χώρας. Όμως, τα οφέλη αυτά δεν κατανέμονται με τον ίδιο τρόπο ανάμεσα στις διάφορες περιφέρειες, με αποτέλεσμα να μην μπορεί να διαπιστωθεί αν η ανάπτυξη των περιφερειών οδήγησε και στη μείωση της αναπτυξιακής ψαλίδας ανάμεσα στις περισσότερο και στις λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες της χώρας.

Τα συμπεράσματα επίσης φαίνεται να επηρεάζονται από τη γεωγραφική κλίμακα της ανάπτυξης. Οι περιφερειακές ανισότητες είναι μεγαλύτερες όσο μεγαλώνει η

γεωγραφική κλίμακα ανάλυσης, δηλαδή οι περιφερειακές ανισότητες είναι μεγαλύτερες σε επίπεδο NUTS III απ' ό,τι σε επίπεδο NUTS II.

Η συμβολή των δημοσίων επενδύσεων στην ανάπτυξη των νομών της χώρας έχει αποτελέσει αντικείμενο μελέτης, τα αποτελέσματα της οποίας τεκμηριώνουν τη θετική συμβολή των δημοσίων επενδύσεων στην ανάπτυξη των νομών της χώρας αλλά δεν τεκμηριώνεται η σύγκλιση του επιπέδου ανάπτυξης των νομών.

Η πολιτική συνοχής για τη νέα προγραμματική περίοδο πρόκειται να αλλάξει. Το επίπεδο ανάπτυξης των νομών θα παίξει ένα ρόλο στα κριτήρια περιφερειακής κατανομής των ενισχύσεων. Ωστόσο, η πολιτική περιφερειακής ανάπτυξης και κατανομής των πόρων θα γίνει μέσω συνδυασμένων επενδύσεων που θα αναβαθμίζουν το παραγωγικό περιβάλλον και θα ενισχύουν την ενδογενή ολοκληρωμένη ανάπτυξη της κάθε περιοχής.

ΠΑΡΑΠΟΜΠΕΣ

Προτάσεις και αποφάσεις. Βασικά κείμενα

Βασικές αρχικές προτάσεις της Επιτροπής

Δημοσιονομικό πλαίσιο, Ίδιοι πόροι

«Η επανεξέταση του προϋπολογισμού της ΕΕ», Ανακοίνωση, COM(2010)700, Οκτώβριος 2010.

«Προϋπολογισμός για την «Ευρώπη 2020», Ανακοίνωση, COM(2011)500, Ιούνιος 2011.

«Για το σύστημα των ιδίων πόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης», Πρόταση Απόφασης, COM(2011)510, Ιούνιος.

«Για ένα κοινό σύστημα φόρου επί των χρηματοπιστωτικών συναλλαγών και για την τροποποίηση της οδηγίας 2008/7/ΕΚ», Πρόταση Οδηγίας, COM(2011)594, Σεπτέμβριος 2011.

Κοινή Αγροτική Πολιτική

«Περί θεσπίσεως κανόνων για άμεσες ενισχύσεις στους γεωργούς βάσει καθεστώτων στήριξης στο πλαίσιο της κοινής γεωργικής πολιτικής», Πρόταση Κανονισμού, COM(2011)625, Οκτώβριος 2011.

«Θέσπιση κοινής οργάνωσης των αγορών γεωργικών προϊόντων (Κανονισμός ενιαίας ΚΟΑ)», Πρόταση Κανονισμού COM(2011)626, Οκτώβριος 2011.

«Στήριξη της αγροτικής ανάπτυξης από το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης (ΕΓΤΑΑ)», Πρόταση Κανονισμού, COM(2011)627, Οκτώβριος 2011.

«Για τη χρηματοδότηση, τη διαχείριση και την παρακολούθηση της κοινής γεωργικής πολιτικής», Πρόταση Κανονισμού, COM(2011)628, Οκτώβριος 2011.

Πολιτική «συνοχής»

«Τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1082/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 5ης Ιουλίου 2006, για τον ευρωπαϊκό όμιλο εδαφικής συνεργασίας (ΕΟΕΣ) όσον αφορά την αποσαφήνιση, την απλούστευση και τη βελτίωση της διαδικασίας ίδρυσης και εφαρμογής αυτών των ομίλων», Πρόταση Κανονισμού, COM(2011)610, Οκτώβριος 2011

«Καθορισμός ειδικών διατάξεων για την υποστήριξη του στόχου της ευρωπαϊκής εδαφικής συνεργασίας από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης», Πρόταση Κανονισμού, *COM(2011)611*, Οκτώβριος 2011

«Σχετικά με το Ταμείο Συνοχής και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1084/2006», Πρόταση Κανονισμού, *COM(2011)612*, Οκτώβριος 2011

«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», Πρόταση Κανονισμού, *COM(2011)614*, Οκτώβριος 2011.

«Καθορισμός 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 του Συμβουλίου», Πρόταση Κανονισμού, *COM(2011)615*, Οκτώβριος 2011.

Ερευνητική πολιτική

«Ορίζων 2020» - Πρόγραμμα-πλαίσιο έρευνας και καινοτομίας», Ανακοίνωση, *COM(2011)808*, Νοέμβριος 2011.

«Θέσπιση του προγράμματος πλαισίου για την έρευνα και την καινοτομία «Ορίζοντας 2020» (2014-2020)», Πρόταση Απόφασης, *COM(2011)809*, Νοέμβριος 2011.

«Θέσπιση των κανόνων συμμετοχής και διάδοσης του «Ορίζων 2020» – Πρόγραμμα-πλαίσιο έρευνας και καινοτομίας (2014-2020)», Πρόταση Κανονισμού, *COM(2011)810*, Νοέμβριος 2011.

«Το πρόγραμμα-πλαίσιο για την έρευνα και την καινοτομία (2014–2020)», Πρόταση Απόφασης, *COM(2011)811*, Νοέμβριος 2011.

Αποφάσεις Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, δια-θεσμικές συμφωνίες

European Council 7/8 February 2013, «Conclusions (Multiannual Financial Framework)», EUCO 37/13, Brussels, 8 February 2013

Council of the European Union, «Draft Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline, cooperation in budgetary matters and on sound financial management», *POLGEN 117 CADREFIN 154*, Brussels, 20 June 2013.

Council of the European Union, «Draft Council Regulation laying down the multiannual financial framework for the years 2014-2020, 11655/13», *POLGEN 124 CADREFIN 164*, Brussels. 27 June 2013.

Council of the European Union, «Draft Council Regulation laying down the multiannual financial framework for the years 2014-2020 and Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline, cooperation in budgetary matters and on sound financial management, 11658/13», *POLGEN 125 CADREFIN 165*, Brussels, 27 June 2013.

Κυριότεροι νέοι Κανονισμοί, Αποφάσεις κλπ όπως δημοσιεύτηκαν στο τεύχος L347 της 20^{ης} Δεκεμβρίου 2013 της Επίσημης Εφημερίδας της ΕΕ

Δημοσιονομικό πλαίσιο, Ίδιοι πόροι

Κανονισμός (ΕΕ, Euratom) αριθ. 1311/2013 του Συμβουλίου, της 2ας Δεκεμβρίου 2013, για τον καθορισμό του πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου για την περίοδο 2014-2020.

Κοινή Αγροτική Πολιτική

Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1305/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 2013, για τη στήριξη της αγροτικής ανάπτυξης από το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης (ΕΓΤΑΑ) και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1698/2005 του Συμβουλίου.

Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1306/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 2013, σχετικά με τη χρηματοδότηση, τη διαχείριση και την παρακολούθηση της κοινής γεωργικής πολιτικής και την κατάργηση των κανονισμών (ΕΟΚ) αριθ. 352/78, (ΕΚ) αριθ. 165/94, (ΕΚ) αριθ. 2799/98, (ΕΚ) αριθ. 814/2000, (ΕΚ) αριθ. 1290/2005 και (ΕΚ) αριθ. 485/2008 του Συμβουλίου.

Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1307/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 2013, περί θεσπίσεως κανόνων για άμεσες ενισχύσεις στους γεωργούς βάσει καθεστώτων στήριξης στο πλαίσιο της Κοινής γεωργικής πολιτικής και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 637/2008 και του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 73/2009 του Συμβουλίου.

Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1308/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 2013, για τη θέσπιση κοινής οργάνωσης των αγορών γεωργικών προϊόντων και την κατάργηση των κανονισμών (ΕΟΚ) αριθ. 922/72, (ΕΟΚ) αριθ. 234/79, (ΕΚ) αριθ. 1037/2001 και (ΕΚ) αριθ. 1234/2007 του Συμβουλίου.

Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1310/2013 του Ευρωπαϊκού κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17 Δεκεμβρίου 2013, σχετικά με τη θέσπιση ορισμένων μεταβατικών διατάξεων για τη στήριξη της αγροτικής ανάπτυξης από το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης (ΕΓΤΑΑ) και την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1305/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου όσον αφορά τους πόρους και την κατανομή τους για το έτος 2014 και την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 73/2009 του Συμβουλίου και των κανονισμών (ΕΕ) αριθ. 1307/2013, (ΕΕ) αριθ. 1306/2013 και (ΕΕ) αριθ. 1308/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου όσον αφορά την εφαρμογή τους κατά το έτος 2014.

Πολιτική «συνοχής»

Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1298/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Δεκεμβρίου 2013, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1083/2006 του Συμβουλίου όσον αφορά τη χρηματοδοτική ενίσχυση για ορισμένα κράτη μέλη από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο.

Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1299/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 2013, περί καθορισμού ειδικών διατάξεων για την υποστήριξη του στόχου της Ευρωπαϊκής εδαφικής συνεργασίας από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης.

Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1300/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 2013, σχετικά με το Ταμείο Συνοχής και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1084/2006.

Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1301/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 2013, σχετικά με το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης και για τη θέσπιση ειδικών διατάξεων σχετικά με τον στόχο «Επενδύσεις στην ανάπτυξη και την απασχόληση» και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1080/2006.

Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1303/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 2013, 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 και περί καθορισμού γενικών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, το Ταμείο Συνοχής και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1083/2006.

Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1304/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17 Δεκεμβρίου 2013, για το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1081/2006 του Συμβουλίου.

Ερευνητική πολιτική

Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1290/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Δεκεμβρίου 2013 σχετικά με τη θέσπιση των κανόνων συμμετοχής και διάδοσης του «Ορίζων 2020 – Πρόγραμμα-πλαίσιο έρευνας και καινοτομίας (2014-2020)» και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1906/2006.

Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1291/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Δεκεμβρίου 2013, για τη θέσπιση του προγράμματος-πλαισίου «Ορίζων 2020) για την έρευνα και την καινοτομία (2014-2020) και την κατάργηση της απόφασης αριθ. 1982/2006/ΕΚ.

Κανονισμός του Συμβουλίου (Ευρατόμ) αριθ. 1314/2013, της 16ης Δεκεμβρίου 2013, σχετικά με το πρόγραμμα έρευνας και εκπαίδευσης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας (2014-2018) με το οποίο συμπληρώνεται το «Ορίζοντας 2020 – Πρόγραμμα-πλαίσιο για την έρευνα και την καινοτομία».

Απόφαση του Συμβουλίου, της 3ης Δεκεμβρίου 2013, για τον καθορισμό του ειδικού προγράμματος υλοποίησης του προγράμματος Ορίζων 2020 – Πρόγραμμα-πλαίσιο για την έρευνα και την καινοτομία (2014 – 2020) και για την κατάργηση των αποφάσεων 2006/971/ΕΚ, 2006/972/ΕΚ, 2006/973/ΕΚ, 2006/974/ΕΚ και 2006/975/ΕΚ.

Ελληνόγλωσσες παραπομπές

INE – Ινστιτούτο Εργασίας της ΓΣΕΕ (2002), «Η Ελληνική οικονομία και η απασχόληση», *Ετήσια Έκθεση*.

Ιωαννίδης,Σ., Τσακανίκας,Α. (2008), «Η Επιχειρηματικότητα στην Ελλάδα», *IOBE*.

Καλογήρου,Γ., Πρωτόγερου,Α. (2009), «Η Παρουσία και ο Ρόλος των Ελληνικών Ακαδημαϊκών και Ερευνητικών Ιδρυμάτων και των Επιχειρήσεων στα Ευρωπαϊκά Ερευνητικά Προγράμματα (1984-2006)», *Επιστήμη και Κοινωνία*, τ.22-23, σελ. 115-136.

Μαραβέγιας, Ν., και Χρυσομαλλίδης Χ. (2011), «Ένα βήμα πέρα από τον εξευρωπαϊσμό: η περίπτωση της πολιτικής έρευνας στην Ελλάδα», στο Ν. Μαραβέγιας (επιμ.), *Εξευρωπαϊσμός στο Μεσογειακό Χώρο*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 327-345.

Μητσός,Α. (2007), «Η Ερευνητική Πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης», στο Μαραβέγιας,Ν., Τσινισιζέλης,Μ.(επιμ.) *Νέα Ευρωπαϊκή Ένωση. Οργάνωση και Πολιτικές 50 Χρόνια*, , Θεμέλιο, σ.699-754.

Μητσός,Α. (2009), «Σε αναζήτηση ευρωπαϊκής δημοσιονομικής πολιτικής», *Διεθνής & Ευρωπαϊκή Πολιτική*, τ.15, Ιουλ-Σεπτ.2009, σελ.143-169.

Πιτέλη Χ., Αντωνάκη Ν., Καλογήρου Γ., Κατσουλάκου Γ., Λυμπεράκη Α., Παρασκευόπουλου Δ., Τσιπούρη Λ. (1997), “Έκθεση για την Ανταγωνιστικότητα και τη Βιομηχανική Στρατηγική στην Ελλάδα”, Υπουργείο Ανάπτυξης - Γεν. Γραμματεία Βιομηχανίας) Οκτώβριος.

Πετράκης,Π. (2010), *Η Ελληνική Οικονομία: Προκλήσεις*, Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση

Υπουργείο Παιδείας... (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-tyrou/deltia-tyroy/04-05-11-i-nea-politiki-gia-tin-ereyna-kai-tin-texnologia.html>

Ξενόγλωσσες παραπομπές

Enderlein,H., Guttenberg,L., Spiess, J. (2013), «Blueprint for a cyclical shock insurance in the euro area», *Notre Europe*.

European Commission (2011α), «Proposal for a Council Decision on the System of Own Resources of the European Union», *COM(2011)510*, Jun.29.

European Commission (2011β), «The Added Value of the EU Budget», *SEC(2011)867*.

European Commission (2012), «A Blueprint for a deep and genuine economic and monetary union. Launching a European debate», *COM(2012)777*, Nov.28.

European Commission (2013), «Towards a deep and genuine economic and monetary union. Ex ante coordination of plans for major economic policy reforms», *COM(2013)166*, Mar.20.

Figueira,F. (2007), *How to Reform the EU Budget? Going beyond Fiscal Federalism*.

Gros,D., Micossi,S. (2005), «A Better Budget for the EU. More Value for Money, more Money for Value», *CEPS Policy Briefs*, no.66, Feb 2005.

Heinemann,F. (2008), *Reform Options for the Own Resources System*, Berlin, New York, Singapore: Springer.

Heinemann,F. (2010), «Reforming the EU Budget: Reconciling Needs with Political-Economic Constraints», *Journal of European Integration*, 32:1, 59-76.

Iozzo,A., Micossi,S., Salvemini,M.T. (2008), «A New Budget for the European Union?», *CEPS Policy Brief*.

Laffan,B., (2005), «*The Budget: Who Gets What, When and How?*» στο Wallace, H., Wallace,W., Pollack,M.A.(editors), *Policy making in the European Union*, Oxford University Press, pp.191-212.

Lamassoure,A.,(2007), *On the Future of the European Union's Own Resources*, European Parliament.

Le Cacheux,J. (2005), «Budget Européen: Le poison du juste retour», *Notre Europe, Etudes et Recherches*, no.41.

Lindner,J.(2006), *Conflict and Change in EU Budgetary Politics*, London, New York: Routledge.

MacDougall,Sir D. (1977), *Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration*, Commission EC, Collection Studies, EcFinA13, Volume I: General Report.

Majone,G. (2005), *Dilemmas of European Integration. The Ambiguities and Pitfalls of Integration by Stealth*, Oxford University Press.

Merkel,A. (2010), *Speech by Federal Chancellor Angela Merkel at the opening ceremony of the 61st academic year of the College of Europe in Bruges on 2 November 2010*, <http://www.coleurope.eu/template.asp?pagename=speeches>.

Mitsos,A.,et.al. (2012), «High Level Panel on the Socio-economic Benefits of the European Research Area. Final Report», European Commission, July 2012.

Neheider,S., Santos,I. (2011), «Reframing the EU Budget decision-making process», *Journal of Common Market Studies*, 49:3, 631-651.

Oates,W.E. (1972), *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt Brace Jovanovich.

Oates,W.E. (1999), «An Essay on Fiscal Federalism», *Journal of Economic Literature*, v.XXXVII,pp.1120-1149, Sept.

Oates,W.E. (2005), «Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism», *International Tax and Public Finance*, 12:349-373.

OECD (2009), *Government at a glance* (updated 10.12.2009).

Padoa-Schioppa,T.,et.al. (1987), *Efficiency, Stability and Equity. A Strategy for the Evolution of the Economic System of the European Community*, Oxford University Press.

Pisani-Ferry,J., Vihriala,E., Wolff,G. (2013), «Options for a euro-area fiscal capacity», *Bruegel*.

Protogerou,A., Caloghirou,Y., Siokas,E. (2010), «The Impact of EU Policy-Driven Research Networks on the Diffusion and Deployment of Innovation at the National Level: The Case of Greece», *Science and Public Policy*, 37:4, pp.283-296.

Santos,I., Neheider,S. (2009), «Reframing the EU Budget Decision-Making Process», *Bruegel*, 2009/03.

Tarschys,D.(ed) (2011), «The EU Budget What Should Go in? What Should Go out?», *SIEPS*, 2011:3.

Van Rompuy,H., Barroso,J.-M., Juncker,J.-C., Draghi,M. (2012), «Towards a Genuine Economic and Monetary Union», 5 December.

Wolff,G.B. (2012), «A budget for Europe's monetary union», *Bruegel*.