

ΑΠΟ ΤΗΝ ΑΚΙΝΗΣΙΑ ΣΤΟ ΑΛΜΑ ΠΡΟΣ ΤΗ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΕΝΩΣΗ  
ΣΤΟΧΟΙ, ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ, ΟΡΙΑ ΚΑΙ ΦΙΛΟΔΟΞΙΑ ΤΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΤΗΣ ΕΕ

Αχιλλέας Μητσός  
σε συνεργασία με τον Δημήτρη Κατσίκια



ΙΑΝΟΥΑΡΙΟΣ 2021



ΤΡΑΠΕΖΑ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΟΣ  
ΕΥΡΩΣΥΣΤΗΜΑ



**Αχιλλέας Μητσός**

σε συνεργασία με τον **Δημήτρη Κατσίκια**

**ΑΠΟ ΤΗΝ ΑΚΙΝΗΣΙΑ ΣΤΟ ΑΛΜΑ ΠΡΟΣ ΤΗ  
ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΕΝΩΣΗ**

**ΣΤΟΧΟΙ, ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ, ΟΡΙΑ ΚΑΙ ΦΙΛΟΔΟΞΙΑ  
ΤΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΤΗΣ ΕΕ**

Ελληνικό Ίδρυμα Ευρωπαϊκής και Εξωτερικής Πολιτικής  
Τράπεζα της Ελλάδος

Αθήνα, Ιανουάριος 2021

© 2021 – Ελληνικό Ίδρυμα Ευρωπαϊκής και Εξωτερικής Πολιτικής  
Βασιλίσσης Σοφίας 49  
10676 Αθήνα  
[www.eliamer.gr](http://www.eliamer.gr)

© 2021 – Τράπεζα της Ελλάδος  
Ελευθερίου Βενιζέλου 21  
102 50 Αθήνα  
[www.bankofgreece.gr](http://www.bankofgreece.gr)

ISBN 978-960-8356-28-3 (online) ΕΛ.Ι.Α.Μ.Ε.Π  
ISBN 978-960-7032-96-6 (online) Τράπεζα της Ελλάδος

Η μελέτη εκπονήθηκε από το Ελληνικό Ίδρυμα Ευρωπαϊκής και Εξωτερικής Πολιτικής (ΕΛΙΑΜΕΠ) με την υποστήριξη της Τράπεζας της Ελλάδος. Επιστημονικός υπεύθυνος του έργου ορίστηκε ο Καθηγητής Αχιλλέας Μητσός, ενώ ο Επικ. Καθηγητής Δημήτρης Κατσίκας είχε την ειδική ευθύνη της ανάλυσης των εξελίξεων γύρω από την νομισματική ένωση. Ο Γιάννης Δούκας συνεισέφερε με τη συλλογή και επεξεργασία των στατιστικών στοιχείων, ο δε Χρήστος Κουρούσης συνέβαλε στην τελική επιμέλεια του κειμένου. Ιδιαίτερες ευχαριστίες οφείλονται στην Heather Gibson της Τράπεζας της Ελλάδος για τα σχόλιά της σε προηγούμενα σχέδια της τελικής μελέτης, εννοείται όμως ότι την ευθύνη διατηρούν ακέραια οι συγγραφείς.



## ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

<b>ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ</b>	<b>6</b>
ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΔΙΑΓΡΑΜΜΑΤΩΝ, ΠΙΝΑΚΩΝ ΚΕΙΜΕΝΟΥ	12
ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΔΙΑΓΡΑΜΜΑΤΩΝ, ΠΙΝΑΚΩΝ ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΩΝ	13
<b>ΕΙΣΑΓΩΓΗ - ΔΙΕΡΕΥΝΩΝΤΑΣ ΤΟ ΝΕΟ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ ΤΗΣ Ε.Ε.</b>	<b>17</b>
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1 – ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΤΗΣ Ε.Ε. ΜΕΣΩ ΤΟΥ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ*</b>	<b>20</b>
<b>1.1– Ο προϋπολογισμός της Ε.Ε. Οι λειτουργίες του, οι ιδιαιτερότητές του και ο ρόλος του στην ευρωπαϊκή ενοποιητική διαδικασία</b>	<b>20</b>
Α - ΩΣ ΠΡΟΫΠΟΛΟΠΙΣΜΟΣ ΔΙΕΘΝΟΥΣ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΥ	20
Β – ΑΡΧΕΣ ΚΑΙ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΥΙΟΘΕΤΗΣΗΣ ΤΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΠΙΣΜΟΥ	22
<b>1.2 – Διαχρονική εξέλιξη του προϋπολογισμού</b>	<b>25</b>
Α – ΤΟ ΥΨΟΣ ΤΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΠΙΣΜΟΥ	25
Β – ΣΤΑΘΕΡΕΣ ΠΗΓΕΣ ΕΣΟΔΩΝ	27
Γ – ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ ΔΑΠΑΝΩΝ	29
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2 - ΔΙΑΚΡΑΤΙΚΗ ΑΝΑΔΙΑΝΕΜΗΤΙΚΗ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ</b>	<b>32</b>
<b>2.1 – Συμμετοχή των κρατών μελών στα έσοδα του προϋπολογισμού της Ε.Ε.</b>	<b>32</b>
Α – ΣΥΣΧΕΤΙΣΗ ΜΕ ΑΕΠ	32
Β – ΕΙΣΦΟΡΕΣ ΒΑΣΕΙ ΕΙΣΟΔΗΜΑΤΟΣ ΑΝΑ ΚΡΑΤΟΣ ΜΕΛΟΣ	33
Γ – ΕΙΣΦΟΡΕΣ ΦΠΑ ΑΝΑ ΚΡΑΤΟΣ ΜΕΛΟΣ	34
Δ – ΣΥΝΟΛΙΚΑ ΜΕΡΙΔΙΑ	35
<b>2.2 – Συμμετοχή των κρατών μελών στις δαπάνες του κοινοτικού προϋπολογισμού</b>	<b>36</b>
Α – ΣΥΝΟΛΙΚΕΣ ΕΙΣΠΡΑΞΕΙΣ ΑΝΑ ΚΡΑΤΟΣ ΜΕΛΟΣ	36
Β – ΕΙΣΠΡΑΞΕΙΣ ΑΠΟ ΤΗ ΓΕΩΡΓΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΑΝΑ ΚΡΑΤΟΣ ΜΕΛΟΣ	38
Γ – ΑΠΟΛΑΒΕΣ ΑΠΟ ΤΗ «ΣΥΝΟΧΗ» ΑΝΑ ΚΡΑΤΟΣ ΜΕΛΟΣ	39
Δ – ΑΠΟΛΑΒΕΣ ΑΠΟ ΤΗΝ ΕΡΕΥΝΑ ΑΝΑ ΚΡΑΤΟΣ ΜΕΛΟΣ	41
<b>2.3 – Καθαρή και «δίκαιη» συμμετοχή</b>	<b>42</b>
Α – ΥΠΟΛΟΠΙΣΜΟΙ ΚΑΘΑΡΟΥ ΟΦΕΛΟΥΣ	42
Β – ΟΙ ΧΩΡΕΣ ΜΕ ΤΟ ΜΕΓΑΛΥΤΕΡΟ «ΚΑΘΑΡΟ ΟΦΕΛΟΣ»	44
Γ – ΉΜΜΕΣΑ ΟΦΕΛΗ ΟΣΩΝ ΣΥΝΕΙΣΦΕΡΟΥΝ	45
Δ – «ΔΙΚΑΙΗ» ΚΑΤΑΝΟΜΗ	46
Ε – ΕΥΝΟΟΥΜΕΝΕΣ ΧΩΡΕΣ	48

**ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3 – ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΜΕΣΩ ΤΩΝ ΕΘΝΙΚΩΝ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΩΝ** **51**

<b>3.1 – Αυξανόμενη επιρροή της Ε.Ε. στην εθνική δημοσιονομική πολιτική</b>	<b>51</b>
Α – ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΜΕΣΩ ΤΩΝ ΕΘΝΙΚΩΝ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΩΝ	51
Β – ΕΡΓΑΛΕΙΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ	52
Γ – «ΣΚΛΗΡΕΣ» ΚΑΙ «ΗΠΙΕΣ» ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ	54
Δ – ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΩΝ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ	56
<b>3.2 – Η ευρωπαϊκή μακροοικονομική πολιτική και οι εθνικοί προϋπολογισμοί</b>	<b>57</b>
Α – ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΣ «ΕΧ ΑΝΤΕ»	57
Β – ΔΙΕΥΡΥΝΣΗ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΑΣ ΤΗΣ Ε.Ε.	58
<b>3.3 – Φορολογική εναρμόνιση και φορολογικός ανταγωνισμός</b>	<b>60</b>
Α – ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΗ ΕΝΟΠΟΙΗΣΗ	60
Β – ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΕΝΗ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΗ ΕΝΑΡΜΟΝΙΣΗ	62
Γ – ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΟΣ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΣ	65
<b>3.4 – Κανονιστικές πολιτικές της Ε.Ε. και εθνική δημοσιονομική πολιτική</b>	<b>68</b>
Α – ΕΘΝΙΚΟΙ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΙ ΩΣ ΠΗΓΗ ΕΣΟΔΩΝ	68
Β – ΕΠΙΔΡΑΣΗ ΣΤΟ ΕΘΝΙΚΟ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ	69
Γ – ΕΠΙΔΡΑΣΗ ΣΤΙΣ ΕΘΝΙΚΕΣ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ	70
Δ – «ΕΘΝΙΚΟΠΟΙΗΣΗ» ΤΗΣ ΓΕΩΡΓΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ	71
Ε – ΕΠΙΔΡΑΣΗ ΜΕΣΩ ΤΗΣ ΣΥΓΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗΣ	72
Στ – ΕΠΙΔΡΑΣΗ ΜΕΣΩ ΤΟΥ ΕΙΔΙΚΟΥ ΒΑΡΟΥΣ	73
Ζ – ΑΙΡΕΣΙΜΟΤΗΤΕΣ	74
Η – ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΙ ΕΘΝΙΚΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ	76

**ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4 – ΠΡΟΣ ΜΙΑ ΝΕΑ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ\*** **77**

<b>4.1 – Το άριστο γεωγραφικό επίπεδο άσκησης πολιτικής. Κλασσικές προσεγγίσεις</b>	<b>77</b>
Α – ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΘΕΩΡΙΑ ΦΕΝΤΕΡΑΛΙΣΜΟΥ	77
Β – ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ	79
Γ – ΕΞΙΣΩΣΗ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΙΚΑΝΟΤΗΤΑΣ	80
<b>4.2 – Η δημοσιονομική πολιτική σε μια νομισματική ένωση</b>	<b>81</b>
Α – ΒΕΛΤΙΣΤΕΣ ΝΟΜΙΣΜΑΤΙΚΕΣ ΠΕΡΙΟΧΕΣ	81
Β – ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΙ ΤΗΣ ΕΘΝΙΚΗΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ	83
Γ – ΣΚΟΠΙΜΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΝΟΝΩΝ	85
Δ – Ο ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΣ ΤΩΝ ΕΘΝΙΚΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ	88
<b>4.3 – Εξέλιξη της δημοσιονομικής πολιτικής της Ε.Ε.</b>	<b>91</b>
Α – ΑΠΟ ΤΗΝ ΟΝΕ ΕΩΣ ΤΗΝ ΚΡΙΣΗ	91
Β – ΚΡΙΣΗ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΕΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ	95
<b>4.4 – Ολοκληρώνοντας τη δημοσιονομική διακυβέρνηση της Ε.Ε.</b>	<b>102</b>
Α – ΟΙ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ	102
Β – ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ	105
<b>4.5 – Οι μεταβολές στον τρόπο διακυβέρνησης. Προς ένα «νέο διακυβερνητισμό;»</b>	<b>110</b>

A – ΠΡΟΣ ΜΙΑ ΝΕΑ ΘΕΣΜΙΚΗ ΙΣΟΡΡΟΠΙΑ	110
B – ΜΕΤΑΒΟΛΗ ΤΗΣ ΙΣΟΡΡΟΠΙΑΣ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ	113
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5 - ΠΡΟΣ ΤΟ ΝΕΟ ΠΟΛΥΕΤΕΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ</b>	<b>116</b>
<b>5.1 - Από την αρχική πρόταση στην απόφαση</b>	<b>116</b>
A – Η ΕΠΙΤΡΟΠΗ JUNCKER ΠΡΟΤΕΙΝΕΙ	116
B – ΒΗΜΑ ΣΗΜΕΙΩΤΩΝ ΣΤΙΣ ΔΙΑΠΡΑΓΜΑΤΕΥΣΕΙΣ ΠΟΥ ΑΚΟΛΟΥΘΟΥΝ	117
Γ – Η ΠΑΝΔΗΜΙΑ ΕΝΕΡΓΟΠΟΙΕΙ ΑΝΤΑΝΑΚΛΑΣΤΙΚΑ	119
Δ – ΜΕ ΟΡΙΑΚΕΣ ΑΛΛΑΓΕΣ ΤΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΕΠΙΚΥΡΩΝΕΙ ΤΙΣ ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ	122
<b>5.2 – Βασικές αρχές και συνολικά μεγέθη του νέου πολυετούς προϋπολογισμού</b>	<b>123</b>
A – ΈΝΑΣ ΠΟΛΥ ΔΙΑΦΟΡΕΤΙΚΟΣ ΠΟΛΥΕΤΗΣ ΠΡΟΫΠΟΛΟΠΙΣΜΟΣ	123
B – Ύψος του πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου	125
Γ - ΔΑΠΑΝΕΣ ΤΟΥ ΠΟΛΥΕΤΟΥΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ	128
Δ – ΈΣΟΔΑ ΤΟΥ ΠΟΛΥΕΤΟΥΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ	130
<b>5.3 - Νέες και ριζικά αναβαθμισμένες δράσεις</b>	<b>132</b>
A – Ο ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΣ ΑΝΑΚΑΜΨΗΣ ΚΑΙ ΑΝΘΕΚΤΙΚΟΤΗΤΑΣ	132
B – ΠΡΟΣΕΛΚΥΣΗ ΙΔΙΩΤΙΚΩΝ ΕΠΕΝΔΥΣΕΩΝ	138
Γ – ΥΓΕΙΑ	139
Δ - ΠΡΑΣΙΝΗ ΣΥΜΦΩΝΙΑ ΚΑΙ «ΔΙΚΑΙΗ ΜΕΤΑΒΑΣΗ»	140
<b>5.4 – Οι «παραδοσιακοί πυλώνες» του προϋπολογισμού</b>	<b>142</b>
A – ΑΠΟΔΟΤΙΚΗ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΗΣ ΓΕΩΡΓΙΑΣ ΚΑΙ ΔΙΑΠΡΟΣΩΠΙΚΗ ΑΝΑΔΙΑΝΟΜΗ	142
B – ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΣΥΝΟΧΗΣ, ΑΝΑΔΙΑΝΟΜΗ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΗ	144
<b>5.5. - Οι "σύγχρονες" δράσεις με μεγάλη ευρωπαϊκή προστιθέμενη αξία</b>	<b>150</b>
A – ΟΙ ΔΑΠΑΝΕΣ ΓΙΑ ΕΡΕΥΝΑ, ΚΑΙΝΟΤΟΜΙΑ ΚΑΙ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ ΑΥΞΑΝΟΥΝ, ΑΛΛΑ ΤΕΛΙΚΑ ΘΥΣΙΑΖΟΝΤΑΙ ΑΠΟ ΤΟΥΣ ΜΕΓΑΛΟΥΣ ΥΠΟΣΤΗΡΙΚΤΕΣ ΤΟΥΣ	150
B – ΟΙ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΓΙΑ ΑΝΑΒΑΘΜΙΣΗ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΣΕ ΣΧΕΣΗ ΜΕ ΤΑ ΕΞΩΤΕΡΙΚΑ ΣΥΝΟΡΑ ΤΗΣ Ε.Ε. ΠΕΦΤΟΥΝ – ΠΑΛΙ – ΣΤΟ ΚΕΝΟ	152
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6 – ΑΠΟ ΤΑ ΥΠΑΡΞΙΑΚΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΣΤΑ ΠΡΟΘΥΡΑ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ</b>	<b>155</b>
A - Η ΜΕΓΑΛΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΡΙΣΗ ΦΕΡΝΕΙ ΣΤΗΝ ΕΠΙΦΑΝΕΙΑ «ΥΠΑΡΞΙΑΚΑ» ΕΡΩΤΗΜΑΤΑ	155
B - Η ΚΡΙΣΗ ΜΕΤΑΒΑΛΛΕΙ ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΥΣ ΚΑΙ ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΣΥΣΧΕΤΙΣΜΟΥΣ ΔΥΝΑΜΗΣ	156
Γ - ΠΡΟΣ ΕΝΑΝ ΠΙΟ ΣΥΓΧΡΟΝΟ (;) ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟ	159
Δ - ΔΙΑΚΡΑΤΙΚΗ ΔΙΑΠΡΑΓΜΑΤΕΥΣΗ. ΠΑΡΑΔΟΣΙΑΚΕΣ ΚΑΙ ΝΕΕΣ ΔΙΑΙΡΕΣΕΙΣ	161
Ε - ΟΙ ΣΥΝΕΠΕΙΕΣ ΤΗΣ ΠΑΝΔΗΜΙΑΣ ΤΟΥ ΚΟΡΩΝΟΪΟΥ ΕΙΝΑΙ ΚΑΤΑΣΤΡΟΦΙΚΕΣ, ΑΛΛΑ ΚΑΙ ΟΔΗΓΟΥΝ ΣΤΗ ΜΕΓΑΛΗ ΑΝΑΤΡΟΠΗ	163
Στ - ΈΝΑΣ ΡΙΖΟΣΠΑΣΤΙΚΑ ΚΑΙΝΟΤΟΜΟΣ ΠΟΛΥΕΤΗΣ ΠΡΟΫΠΟΛΟΠΙΣΜΟΣ	164
Z - ΠΡΟΣ ΓΕΝΙΚΕΥΜΕΝΗ ΧΡΗΣΗ ΚΥΡΩΣΕΩΝ ΚΑΙ ΑΙΕΣΙΜΟΤΗΤΩΝ	166
Η - ΕΥΡΩΠΑΪΚΕΣ ΑΞΙΕΣ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ, «ΑΞΙΑΚΗ» ΔΙΡΕΣΙΜΟΤΗΤΑ	169
Θ - ΆΛΛΑ ΠΡΟΣ ΤΗ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΈΝΩΣΗ	171
<b>ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΕΣ ΑΝΑΦΟΡΕΣ</b>	<b>174</b>
<b>ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ</b>	<b>193</b>



<b>ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Α1</b>	
<b>ΠΟΛΥ-ΕΠΙΠΕΔΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ. ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΕΣ ΚΑΙ ΥΠΕΡΕΘΝΙΚΕΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ ΛΗΨΗΣ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ</b>	<b>194</b>
<b>A1.1 – Νομοθετικές διαδικασίες</b>	<b>194</b>
ΣΕ ΑΝΑΖΗΤΗΣΗ ΣΥΝΑΙΝΕΣΗΣ. Η «ΚΟΙΝΟΤΙΚΗ ΜΕΘΟΔΟΣ –ΣΥΝΗΘΗΣ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ	194
ΣΕ ΑΝΑΖΗΤΗΣΗ ΟΜΟΦΩΝΙΑΣ	197
Η «ΕΝΩΣΙΑΚΗ ΜΕΘΟΔΟΣ». ΠΡΟΣ ΑΠΟΔΥΝΑΜΩΣΗ ΤΗΣ «ΚΟΙΝΟΤΙΚΗΣ ΜΕΘΟΔΟΥ» ΜΕΤΑ ΤΗΝ ΕΠΙΚΡΑΤΗΣΗ ΤΗΣ;	198
<b>A1.2 – Ψήφια και ψηφοφορίες</b>	<b>199</b>
ΨΗΦΟΦΟΡΙΕΣ, ΠΛΕΙΟΨΗΦΙΕΣ ΚΑΙ ΑΝΑΣΤΕΛΟΥΣΕΣ ΜΕΙΟΨΗΦΙΕΣ	199
ΔΕΙΚΤΕΣ ΙΣΧΥΟΣ ΚΑΙ ΠΟΛΥΔΙΑΣΤΑΤΕΣ ΣΥΜΜΑΧΙΕΣ	202
ΔΙΑΣΥΝΔΕΣΕΙΣ ΘΕΜΑΤΩΝ, ΣΥΜΦΩΝΙΕΣ-ΠΑΚΕΤΟ, ΠΑΡΑΠΛΕΥΡΕΣ ΠΛΗΡΩΜΕΣ	206
ΙΣΤΟΡΙΚΕΣ, «ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΕΣ» ΣΤΙΓΜΕΣ	208
<b>ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Α2</b>	<b>211</b>
<b>ΥΨΟΣ. ΔΟΜΗ, ΣΥΝΘΕΣΗ ΤΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΤΗΣ Ε.Ε</b>	<b>211</b>
<b>A 2.1 – Το ύψος του προϋπολογισμού και η διαχρονική εξέλιξη</b>	<b>211</b>
ΙΣΤΟΡΙΚΟΙ ΣΤΑΘΜΟΙ ΚΑΙ ΕΞΑΡΤΗΜΕΝΗ ΤΡΟΧΙΑ	211
ΔΙΑΧΡΟΝΙΚΗ ΕΞΕΛΙΞΗ	212
<b>A 2.2 – Δομή εσόδων του προϋπολογισμού της Ε.Ε.</b>	<b>216</b>
ΟΙ ΠΑΡΑΔΟΣΙΑΚΟΙ ΙΔΙΟΙ ΠΟΡΟΙ	217
Η ΦΟΡΟΛΟΓΗΤΕΑ ΥΛΗ ΤΟΥ ΦΠΑ	218
ΑΜΕΣΗ ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ, ΒΑΣΕΙ ΤΟΥ ΕΘΝΙΚΟΥ ΕΙΣΟΔΗΜΑΤΟΣ	218
ΟΙ ΕΠΙΣΤΡΟΦΕΣ ΣΤΟ ΗΝΩΜΕΝΟ ΒΑΣΙΛΕΙΟ ΚΑΙ ΟΙ ΕΠΙΣΤΡΟΦΕΣ ΕΠΙ ΤΩΝ ΑΠΙΣΤΡΟΦΩΝ	219
<b>A 2.3 – Κατηγορίες δαπανών</b>	<b>220</b>
Η ΓΕΩΡΓΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ	220
Η ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΣΥΝΟΧΗΣ	221
Η ΕΡΕΥΝΗΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ	222
ΟΙ ΑΛΛΕΣ ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ ΔΑΠΑΝΩΝ	222
<b>ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Α 3</b>	<b>225</b>
<b>ΦΙΛΟΣΟΦΙΑ, ΑΡΧΕΣ, ΚΙΝΗΤΡΑ, ΣΤΟΧΟΙ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΣΥΝΟΧΗΣ</b>	<b>225</b>
<b>A3.1 – Τα θεμέλια. Συμπληρωματικά και αντιθετικά κίνητρα και επιχειρήματα</b>	<b>225</b>
<b>A3.2 – Αποκλίσεις, συγκλίσεις και κάλυψη αποστάσεων</b>	<b>228</b>
<b>A3.3 – Ισότητα, δικαιοσύνη</b>	<b>230</b>
<b>A3.4 – Διόρθωση των μηχανισμών της αγοράς και ανάπτυξη (της περιφέρειας, της χώρας ή της Ευρωπαϊκής Ένωσης;)</b>	<b>233</b>
<b>A3.5 – Η πολιτική συνοχής ως «κάταρα»</b>	<b>235</b>
<b>A3.6 – Ανιστάθμιση και αποζημίωση και η «επανάσταση» της νέας οικονομικής γεωγραφίας</b>	<b>236</b>

<b>A3.7 – Εξαγορά, δωροδοκία και ιδιοτέλεια</b>	<b>240</b>
<b>A3.8 – Βήμα για την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση</b>	<b>241</b>
<b>A3.9 – Ευρώπη των περιφερειών, με τις περιφέρειες και για τις περιφέρειες</b>	<b>243</b>
<b>A3.10 – Ετερογένεια και «ετερογονία των σκοπών»</b>	<b>245</b>
<b>ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Α4</b>	<b>248</b>
<b>ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ ΤΩΝ ΚΡΑΤΩΝ ΣΤΟΝ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟ ΤΗΣ Ε.Ε.</b>	<b>248</b>
<b>A4.1 – Συμμετοχή κρατών στα έσοδα του προϋπολογισμού της Ε.Ε.</b>	<b>248</b>
ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ ΣΤΑ ΕΣΟΔΑ ΤΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ	248
ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ ΒΑΣΕΙ ΤΟΥ ΑΚΑΘΑΡΙΣΤΟΥ ΕΘΝΙΚΟΥ ΕΙΣΟΔΗΜΑΤΟΣ	251
ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ ΑΝΑΛΟΓΑ ΜΕ ΤΗΝ ΦΟΡΟΛΟΓΗΤΕΑ ΒΑΣΗ ΤΟΥ Φ.Π.Α.	252
ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ ΜΕΣΩ ΤΩΝ «ΠΑΡΑΔΟΣΙΑΚΩΝ ΠΟΡΩΝ»	253
ΣΥΓΚΡΙΣΗ ΑΝΑΔΙΑΝΕΜΗΤΙΚΩΝ ΕΠΙΠΤΩΣΕΩΝ ΤΩΝ ΚΑΤΗΓΟΡΙΩΝ ΕΣΟΔΩΝ	253
<b>A4.2 – Συμμετοχή κρατών στις δαπάνες του προϋπολογισμού</b>	<b>255</b>
ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ ΣΤΙΣ ΣΥΝΟΛΙΚΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ	255
ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ ΣΤΙΣ ΔΑΠΑΝΕΣ ΓΕΩΡΓΙΑΣ	260
ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ ΣΤΙΣ ΔΑΠΑΝΕΣ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΣΥΝΟΧΗΣ	262
ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ ΣΤΙΣ ΔΑΠΑΝΕΣ ΓΙΑ ΕΡΕΥΝΑ, ΤΕΧΝΟΛΟΓΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΚΑΙ ΚΑΙΝΟΤΟΜΙΑ	267
ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ ΣΕ ΆΛΛΟΥΣ ΤΟΜΕΙΣ ΤΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ	269
<b>A4.3 – Καθαρή συμμετοχή</b>	<b>270</b>
ΚΥΡΙΑΡΧΟ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΟ, ΑΛΛΑ ΚΑΙ ‘ΔΗΛΗΤΗΡΙΟ’ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΟΠΙΗΣΗΣ	270
ΚΑΘΑΡΗ ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ ΑΝΑ ΚΡΑΤΟΣ ΜΕΛΟΣ	272
ΕΜΜΕΣΑ ΟΦΕΛΗ ΑΠΟ ΤΟΝ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟ	275
ΔΕΙΚΤΕΣ ΑΠΟΔΟΣΗΣ	276
<b>ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Α5</b>	<b>280</b>
<b>«ΚΕΡΔΙΣΜΕΝΟΙ» ΚΑΙ «ΧΑΜΕΝΟΙ» ΑΠΟ ΤΟΝ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟ</b>	<b>280</b>
<b>A5.1 – «Δίκαιη» κατανομή των απολαβών απο την πολιτική συνοχής</b>	<b>280</b>
ΣΥΣΧΕΤΙΣΕΙΣ ΚΑΤΑΝΟΜΗΣ ΔΑΠΑΝΩΝ ΣΥΝΟΧΗΣ	281
ΙΣΗ ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΜΕΤΑΞΗ ΑΝΙΣΩΝ	282
«ΚΑΘΕΤΗ» ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗ ΜΕΤΑΞΗ ΚΡΑΤΩΝ	282
ΑΠΟΚΛΕΙΣΜΟΣ ΤΩΝ ΠΕΡΙΣΣΟΤΕΡΟ ΑΝΑΠΤΥΓΜΕΝΩΝ ΧΩΡΩΝ	283
ΤΟ ΠΟΣΟΣΤΟ ΑΝΕΡΠΑΣ Ως ΚΡΙΤΗΡΙΟ ΚΑΤΑΝΟΜΗΣ	285
ΕΛΛΑΔΑ, Η ΠΕΡΙΣΣΟΤΕΡΟ ΕΥΝΟΗΜΕΝΗ ΧΩΡΑ	286
<b>A5.2 – «Δίκαιες» συνολικές δαπάνες</b>	<b>287</b>
<b>A5.3 – «Δίκαιη» καθαρή θέση</b>	<b>288</b>
<b>A5.4 – Κατανομή ανά περιφέρεια</b>	<b>290</b>
ΣΥΓΚΕΝΤΡΩΣΗ ΤΩΝ ΠΟΡΩΝ	290
ΣΥΓΚΕΝΤΡΩΣΗ ΣΤΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΟ ΚΑΘΕ ΧΩΡΑΣ	291
Η ΘΕΣΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΙΚΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ	292

«ΔΙΚΑΙΗ» ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΑΝΑ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ. «ΒΑΘΜΟΣ ΕΥΝΟΙΑΣ / ΔΥΣΜΕΝΕΙΑΣ»	293
<b>ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Α6</b>	<b>296</b>
<b>ΤΟ ΝΕΟ ΠΟΛΥΕΤΕΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ</b>	<b>296</b>
<b>A6.1 – Το ύψος και οι βασικές κατηγορίες δαπανών του πολυετούς προϋπολογισμού</b>	<b>296</b>
ΟΙ ΑΡΧΙΚΕΣ (2018) ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ	296
ΒΑΣΙΚΕΣ ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ ΔΑΠΑΝΩΝ ΣΤΗΝ ΑΡΧΙΚΗ ΠΡΟΤΑΣΗ	299
Η ΠΑΝΔΗΜΙΑ ΚΑΙ Η ΜΕΓΑΛΗ ΑΝΑΤΡΟΠΗ	305
<b>A6.2 – Πηγές εσόδων του προϋπολογισμού</b>	<b>307</b>
ΤΟ ΣΥΣΤΗΜΑ «ΙΔΙΩΝ ΠΟΡΩΝ» ΚΑΙ ΤΑ ΚΡΙΤΗΡΙΑ ΕΠΙΛΟΓΗΣ ΝΕΩΝ ΠΗΓΩΝ ΕΣΟΔΩΝ	307
ΔΙΑΤΗΡΗΣΗ, ΚΑΤΑΡΓΗΣΗ Ή ΜΕΤΑΛΛΑΞΗ ΤΩΝ ΥΦΙΣΤΑΜΕΝΩΝ ΠΟΡΩΝ ΚΑΙ ΕΠΙΛΟΓΗ ΝΕΩΝ ΠΗΓΩΝ ΕΣΟΔΩΝ	311
ΑΡΧΙΚΕΣ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ – ΠΡΩΤΑ ΔΕΙΛΑ ΒΗΜΑΤΑ	317
<b>A6.3 – Γεωργία, αλιεία</b>	<b>319</b>
ΑΡΧΙΚΕΣ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ	319
ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ ΜΕΤΑ ΤΗΝ ΠΑΝΔΗΜΙΑ	321
ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΑΝΑ ΚΡΑΤΟΣ	321
<b>A6.4 – Πολιτική συνοχής</b>	<b>323</b>
ΣΥΝΟΛΙΚΟΣ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΚΑΙ ΕΞΕΛΙΞΗ. ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΑ	323
ΑΡΧΕΣ ΚΑΙ ΓΕΝΙΚΟΙ ΚΑΝΟΝΕΣ	326
ΣΤΟΧΟΙ, ΠΡΟΫΠΟΥΘΕΣΕΙΣ, ΑΙΡΕΣΙΜΟΤΗΤΕΣ	329
ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΑΝΑ ΤΑΜΕΙΟ ΚΑΙ ΚΑΤΗΓΟΡΙΑ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΣ	332
ΚΡΙΤΗΡΙΑ ΚΑΤΑΝΟΜΗΣ ΑΝΑ ΚΡΑΤΟΣ ΜΕΛΟΣ, ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΙ ΚΑΙ ΑΝΩΤΑΤΑ ΟΡΙΑ	338
ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΑΝΑ ΚΡΑΤΟΣ ΜΕΛΟΣ	339
<b>A6.5 – Οι άλλες «εσωτερικές» δράσεις</b>	<b>343</b>
ΕΡΕΥΝΑ ΚΑΙ ΚΑΙΝΟΤΟΜΙΑ	343
«ΣΥΝΔΕΟΝΤΑΣ ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΗ» ΚΑΙ ΆΛΛΑ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΝΙΑΙΑ ΑΓΟΡΑ	347
ΠΡΟΣΕΛΚΥΣΗ ΕΠΕΝΔΥΣΕΩΝ	348
ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ ΚΑΙ ΚΛΙΜΑ	350
<b>A6.6 – Αποτυχημένες απόπειρες δημοσιονομικής ένωσης μέσω ενός «προϋπολογισμού για την ευρωζώνη»</b>	<b>352</b>
ΣΤΑΘΕΡΟΠΟΙΗΤΙΚΗ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΕΝΩΣΗ	352
ΣΤΑΘΕΡΟΠΟΙΗΣΗ ΜΕΣΩ ΕΠΙΔΟΤΟΥΜΕΝΩΝ ΔΑΝΕΙΩΝ	353
ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ ΑΝΑΓΚΑΙΩΝ ΔΙΑΡΘΡΩΤΙΚΩΝ ΜΕΤΑΒΟΛΩΝ	354
ΤΟ «ΝΕΟ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟ ΜΕΣΟ»	350

## ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΔΙΑΓΡΑΜΜΑΤΩΝ, ΠΙΝΑΚΩΝ ΚΕΙΜΕΝΟΥ

Διάγραμμα 1.1.....	26
Συνολικό ύψος και κατανομή κατά μεγάλες κατηγορίες των «Πολυετών Δημοσιονομικών Πλαισίων» 1988-2020	
Διάγραμμα 1.2.....	27
Συνολικές δαπάνες του κοινοτικού προϋπολογισμού ως ποσοστό του αθροίσματος του Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος των εκάστοτε κρατών μελών	
Διάγραμμα 1.3.....	28
Συμμετοχή των βασικών κατηγοριών εσόδων στο σύνολο του κοινοτικού προϋπολογισμού, 1981-2016	
Διάγραμμα 1.4.....	30
Βασικές κατηγορίες δαπανών του κοινοτικού προϋπολογισμού, 2000-2016	
Διάγραμμα 2.1.....	33
Συμμετοχή των κρατών μελών ανά πηγή εσόδων του κοινοτικού προϋπολογισμού ως ποσοστό του ΑΕΠ κάθε χώρας, 2016	
Διάγραμμα 2.2.....	37
Απολαβές ανά κάτοικο 2007-2016 από το σύνολο των δαπανών του κοινοτικού προϋπολογισμού	
Διάγραμμα 2.3.....	38
Απολαβές των κρατών μελών από τον τομέα «γεωργία» του κοινοτικού προϋπολογισμού 2007-2016, ευρώ ανά κάτοικο	
Διάγραμμα 2.4.....	40
Εισπράξεις των κρατών μελών ανά κάτοικο από την πολιτική συνοχής 2007-2016, (ευρώ)	
Διάγραμμα 2.5.....	41
Εξέλιξη των εσόδων Ελλάδας από την πολιτική συνοχής της Ε.Ε. ανά κάτοικο, 1981-2016	
Διάγραμμα 2.6.....	39
Μέσος όρος της ετήσιας καθαρής θέσης 2007-2016 ως ποσοστό του ΑΕΠ κάθε κράτους μέλους	
Διάγραμμα 2.7.....	50
«Βαθμός εύνοιας / δυσμένειας» των περιφερειών ανά κράτος μέλος (με σειρά ΑΕΠ ανά κάτοικο). Μέση τιμή και εύρος μεταξύ μέγιστης και ελάχιστης τιμής	
Πίνακας 5.1.....	127
Συνολικό ύψος και μεγάλες κατηγορίες δαπανών σύμφωνα με την απόφαση του Ευρωπ. Συμβουλίου ως προς το Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο (ΠΔΠ) και το πρόγραμμα «Επόμενη Γενιά Ε.Ε.» (ΕΕΓΕ)	
Διάγραμμα 5.1.....	135
Κατανομή ανά κράτος μέλος των πόρων του Ταμείου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας (σύμφωνα με την πρόταση της Επιτροπής και την απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου)	
Διάγραμμα 5.2.....	137
Κατανομή ανά κράτος μέλος των πόρων του Ταμείου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας ως ποσοστό του ΑΕΠ τους (σύμφωνα με την πρόταση της Επιτροπής και την απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου)	
Διάγραμμα 5.3.....	148
Συνολικές εισπράξεις ανά κάτοικο των κρατών μελών 2021-2027 από Ταμεία της πολιτικής συνοχής	

## ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΔΙΑΓΡΑΜΜΑΤΩΝ, ΠΙΝΑΚΩΝ ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΩΝ

Διάγραμμα Α2.1.....	213
Εξέλιξη ανώτατου ορίου ίδιων πόρων (own resources ceilings), πληρωμών όπως συμφωνήθηκαν (payment appropriations agreed in the financial framework) και όπως πραγματοποιήθηκαν (payments actually executed), 1988 - 2020	
Διάγραμμα Α2.2.....	213
Συνολικό ύψος και κατανομή κατά μεγάλες κατηγορίες των «Πολυετών Δημοσιονομικών Πλαισίων» 1988-2020	
Διάγραμμα Α2.3.....	215
Συνολικές δαπάνες κοινοτικού προϋπολογισμού (χιλ. ευρώ, τρέχουσες τιμές), 1981-2015	
Διάγραμμα Α2.4.....	215
Συνολικές δαπάνες κοινοτικού προϋπολογισμού ως ποσοστό αθροίσματος Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος των εκάστοτε κρατών μελών	
Διάγραμμα Α2.5.....	216
Συμμετοχή των βασικών κατηγοριών εσόδων στο σύνολο του κοινοτικού προϋπολογισμού, 1981-2016	
Διάγραμμα Α2.6.....	220
Βασικές κατηγορίες δαπανών κοινοτικού προϋπολογισμού, 2000-2016	
Πίνακας Α3.1.....	247
Σκοποί κίνητρα και εναλλακτικές κατευθύνσεις της πολιτικής συνοχής	
Διάγραμμα Α4.1.....	249
Ποσοστιαία συμμετοχή κρατών μελών στο σύνολο των εσόδων του κοινοτικού προϋπολογισμού, 2016	
Διάγραμμα Α4.2.....	250
Συμμετοχή κρατών μελών ανά πηγή εσόδων του κοινοτικού προϋπολογισμού ως ποσοστό του ΑΕΠ κάθε χώρας, 2016	
Διάγραμμα Α4.3.....	251
Συμμετοχή κρατών μελών ανά πηγή εσόδων κοινοτικού προϋπολογισμού και ανά κάτοικο	
Διάγραμμα Α4.4.....	254
Συνεισφορά κρατών μελών στον κοινοτικό προϋπολογισμό 2016 συναρτήσει του Εθνικού Εισοδήματος και της φορολογητέας βάσης του Φ.Π.Α.	
Διάγραμμα Α4.5.....	257
Συμμετοχή κρατών μελών στο σύνολο των δαπανών του κοινοτικού προϋπολογισμού, 2007-2016 και 2016	
Διάγραμμα Α4.6.....	258
Ποσοστιαία συμμετοχή Ελλάδας, Ιρλανδίας, Ισπανίας και Πορτογαλίας στο σύνολο των δαπανών του κοινοτικού προϋπολογισμού 1986-2016	
Διάγραμμα Α4.7.....	258
Συμμετοχή κρατών μελών στο σύνολο των δαπανών του κοινοτικού προϋπολογισμού 2007-2016 ως ποσοστό του ΑΕΠ	
Διάγραμμα Α4.8.....	259
Απολαβές ανά κάτοικο 2007-2016 από το σύνολο των δαπανών του κοινοτικού προϋπολογισμού	
Διάγραμμα Α4.9.....	260
Απολαβές κρατών μελών από τον τομέα «γεωργία» του κοινοτικού προϋπολογισμού ανά ΑΕΠ 2007-2016	
Διάγραμμα Α4.10.....	261
Απολαβές κρατών μελών από τον τομέα «γεωργία» του κοινοτικού προϋπολογισμού 2007-2016, ευρώ ανά κάτοικο	
Διάγραμμα Α4.11.....	262

Εξέλιξη εισπράξεων Ελλάδας από τομέα «γεωργία» του κοινοτικού προϋπολογισμού, 2000-2016	
Διάγραμμα A4.12.....	263
Σύνολο εισπράξεων Ελλάδας από πολιτική συνοχής (ποσοστό συνόλου), 2007-2016	
Διάγραμμα A4.13.....	263
Εισπράξεις κρατών μελών ανά κάτοικο από πολιτική συνοχής 2007-16, (ευρώ)	
Διάγραμμα A4.14.....	265
Προβλεπόμενη ποσοστιαία συμμετοχή των Επενδυτικών και Διαρθρωτικών Ταμείων στα έσοδα κάθε κράτους μέλους 2014-2020	
Διάγραμμα A4.15.....	265
Εξέλιξη συμμετοχής κρατών μελών στα έσοδα από το Ταμείο Συνοχής, 2000-2016	
Διάγραμμα A4.16.....	266
Εξέλιξη εσόδων Ελλάδας από την πολιτική συνοχής της Ε.Ε. ανά κάτοικο, 1981-2016	
Διάγραμμα A4.17.....	268
Απολαβές κρατών μελών από τον τομέα «έρευνα, τεχνολογική ανάπτυξη και καινοτομία» του κοινοτικού προϋπολογισμού ανά ΑΕΠ 2007-2016	
Διάγραμμα A4.18.....	269
Εξέλιξη εισπράξεων Ελλάδας ανά ΑΕΠ από τον τομέα «έρευνα, τεχνολογική ανάπτυξη, καινοτομία» του κοινοτικού προϋπολογισμού, 2000-2016	
Διάγραμμα A4.19.....	273
Καθαρή θέση κρατών μελών στον κοινοτικό προϋπολογισμό, 2007-2016	
Διάγραμμα A4.20.....	273
Μέσος όρος ετήσιας καθαρής θέσης 2007-2016 ως ποσοστό του ΑΕΠ κάθε κράτους	
Διάγραμμα A4.21.....	274
Εξέλιξη καθαρής θέσης Ελλάδας, Ιρλανδίας, Ισπανίας και Πορτογαλίας 1981-2015	
Διάγραμμα A4.22.....	277
Δείκτες απόδοσης για το σύνολο των δαπανών και ειδικά για τις δαπάνες της γεωργικής πολιτικής και της πολιτικής συνοχής, 2005-2015	
Διάγραμμα A4.23.....	278
«Δείκτης απόδοσης» για τις δαπάνες έρευνας, τεχνολογικής ανάπτυξης και καινοτομίας του κοινοτικού προϋπολογισμού, 2005-2015	
Διάγραμμα A4.24.....	279
Συνολικοί «δείκτες απόδοσης» Ελλάδας, Ιρλανδία, Ισπανίας και Πορτογαλίας, 1981-1999	
Διάγραμμα A5.1.....	282
Απεικόνιση της γραμμικής παλινδρόμησης της σχέσης μεταξύ του ΑΕΠ ανά κάτοικο και του ποσού ανά κάτοικο που κατευθύνεται σε κάθε κράτος μέλος από την πολιτική συνοχής, 2007-2016	
Διάγραμμα A5.2.....	285
«Οφέλη» και «απώλειες» από την σύγκριση της πραγματικής κατανομής 2007-2016 με την υποθετική κατανομή των εισπράξεων από την πολιτική συνοχής βάσει του κριτηρίου του ΑΕΠ ανά κάτοικο αποκλειστικά για τα κράτη μέλη με ΑΕΠ ανά άτομο χαμηλότερο του μέσου της Ε.Ε.	
Διάγραμμα A5.3.....	286
Δημοσιονομικές απώλειες της Ελλάδας από την εφαρμογή εναλλακτικών υποθέσεων ως προς την κατανομή των πόρων των Ταμείων της «συνοχής», 2007-2016	
Πίνακας A5.1.....	287
Πραγματική και υποθετικές ποσοστιαίες συμμετοχές των κρατών μελών στις εισπράξεις από τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία	
Διάγραμμα A5.4.....	289
Σύγκριση πραγματικής κατανομής συμμετοχής των κρατών μελών στις συνολικές δαπάνες του κοινοτικού προϋπολογισμού 2007-2016 με υποθετικές κατανομές βάσει διαφόρων κριτηρίων	

Διάγραμμα Α5.5 .....	291
Συνάρτηση εισοδήματος (ΑΕΠ ανά κάτοικο) των ευρωπαϊκών περιφερειών (NUTS2) με δαπάνες Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης και Ταμείου Συνοχής, 2007-14	
Διάγραμμα Α5.6 .....	292
Εύρος της ανά κάτοικο ενίσχυσης μεταξύ των περιφερειών των κρατών μελών	
Πίνακας Α5.2 .....	293
Συνοπτική παρουσίαση της συνεισφοράς των Ταμείων της πολιτικής «συνοχής» στις ελληνικές περιφέρειες, 2007-2014	
Διάγραμμα Α5.7 .....	295
«Βαθμός εύνοιας / δυσμένειας» των περιφερειών ανά κράτος μέλος (με σειρά ΑΕΠ ανά κάτοικο). Μέση τιμή και εύρος μεταξύ μέγιστης και ελάχιστης τιμής	
Πίνακας Α6.1 .....	298
Σύνολο δεσμεύσεων και πληρωμών περιόδου 2021-2027, σύμφωνα με τις προτάσεις της Επιτροπής το 2018	
Διάγραμμα Α6.2 .....	303
Εξέλιξη κύριων τομέων πολιτικής στον προϋπολογισμό της Ε.Ε., 1988-2027	
Πίνακας Α6.2 .....	304
Συνοπτική παρουσίαση της πρότασης της Επιτροπής τον Μάιο 2018 ως προς το Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο 2021-2027	
Διάγραμμα Α6.2 .....	306
Συνολικά ποσά και κατανομή ανά βασικό τομέα του Πολυετούς Δημοσιονομικού Πλαισίου 2021-2027 (δισ.ευρώ)	
Πίνακας Α6.3 .....	318
Σύγκριση ισχύουσας και προβλεπόμενης δομής (βάσει της αρχικής πρότασης) των πηγών εσόδων του προϋπολογισμού της Ε.Ε.	
Διάγραμμα Α6.3 .....	299
Κατανομή των κρατών μελών βάσει των αναμενόμενων δαπανών της Κοινής Γεωργικής Πολιτικής ανά κάτοικο, 2021-2027	
Διάγραμμα Α6.4 .....	335
Αναμενόμενα μερίδια των Ταμείων στο σύνολο των εσόδων κάθε κράτους μέλους από την πολιτική της «συνοχής, 2021-2027	
Πίνακας Α6.4 .....	337
Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν ανά άτομο των ελληνικών περιφερειών ως ποσοστό του μέσου όρου των χωρών της Ε.Ε., 2018, 2014-16, 2007-09	
Διάγραμμα Α6.5 .....	339
Αναμενόμενα έσοδα από τα Ταμεία της πολιτικής συνοχής ανά κράτος μέλος (τιμές 2018)	
Διάγραμμα Α6.6 .....	341
Συνολικές εισπράξεις ανά κάτοικο των κρατών μελών 2021-2027 από Ταμεία της πολιτικής συνοχής	
Διάγραμμα Α6.7 .....	342
Σύγκριση του «δείκτη της σχετικής ανάπτυξης» (ΑΕΠ ανά κάτοικο σε σχέση με το μέσο όρο της Ε.Ε.) και του «δείκτη της σχετικής ενίσχυσης» (αναμενόμενη ενίσχυση σε σχέση με μέσο όρο)	
Διάγραμμα Α6.8 .....	343
«Βαθμός εύνοιας» (Δείκτης σχετικής ενίσχυσης / δείκτης σχετικού επιπέδου ανάπτυξης) κρατών μελών	
Πίνακας Α6.5 .....	345
Κατανομή κονδυλίων του «Ορίζοντα Ευρώπη» ανά πυλώνα, σύμφωνα με την αρχική πρόταση της Επιτροπής (δισ. ευρώ)	
Διάγραμμα Α6.9 .....	352
Αναμενόμενη ποσοστιαία κατανομή ανά κράτος μέλος των πόρων του Ταμείου Δίκαιης Μετάβασης	





# Εισαγωγή - ΔΙΕΡΕΥΝΩΝΤΑΣ ΤΟ ΝΕΟ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ ΤΗΣ Ε.Ε.

Η μεγάλη ιδιορρυθμία της ευρωπαϊκής μακροοικονομικής πολιτικής δεν έγκειται μόνο στην ανισορροπία μεταξύ της κεντρικής άσκησης, δηλαδή στο επίπεδο της Ε.Ε., της νομισματικής και δημοσιονομικής πολιτικής, αλλά και στο ότι η κεντρική δημοσιονομική πολιτική ασκείται λιγότερο μέσω του προϋπολογισμού της Ε.Ε. και, περισσότερο, μέσω ρυθμιστικών αποφάσεων, οι οποίες λαμβάνονται μεν στο ευρωπαϊκό επίπεδο, υλοποιούνται όμως μέσω των εθνικών (ή/και περιφερειακών) προϋπολογισμών.

Πολλοί ήταν εκείνοι που ανέμεναν ότι η μεγάλη οικονομική κρίση της δεκαετίας του 2010 θα οδηγούσε στην ενίσχυση της άμεσης, ρητής ενωσιακής δημοσιονομικής πολιτικής, με μεγαλύτερο προϋπολογισμό και κυρίως, προϋπολογισμό που θα επέτρεπε να ασκούνται μέσω αυτού όλες οι λειτουργίες ενός κλασσικού προϋπολογισμού, η αποδοτικότερη κατανομή των πόρων, η αναδιανομή όχι μόνο σε κρατικό, αλλά και σε ατομικό επίπεδο, και, βέβαια, ο μεγάλος απών – η σταθεροποιητική λειτουργία. Αντ' αυτού, αντιμετωπίστηκαν μεν οι μείζονες συνέπειες της κρίσης, σχεδόν αποκλειστικά όμως με τη μεταβολή των εθνικών μέτρων αντιμετώπισής της, έστω και αν αυτά επιβλήθηκαν «άνωθεν». Οι κανόνες ως προς την άσκηση της δημοσιονομικής πολιτικής στο εσωτερικό των χωρών έγιναν αυστηρότεροι, καθολική η υποχρέωση εφαρμογής τους, στενότερη και αποτελεσματικότερη η παρακολούθηση της υλοποίησής τους. Σε κάθε περίπτωση όμως, τα μέτρα που προβλέφθηκαν παρέμειναν πάντοτε εθνικά, παρόλο που η επιλογή των μέτρων αυτών δεν έγινε σε εθνικό επίπεδο, αλλά στο επίπεδο της Ε.Ε. Είναι δε ιδιαίτερα κρίσιμο ότι αυτό δεν ήρθε ως αποτέλεσμα της επιλογής της μεταφοράς της κυριαρχίας από το εθνικό στο υπερεθνικό επίπεδο, αλλά ως ρύθμιση των σχέσεων των πιστωτριών χωρών με τις δανειζόμενες. Η οικονομική κρίση δεν έφερε τη μεγάλη ανατροπή, την έφερε όμως η πανδημία της covid-19 και η πρωτοφανής ύφεση, τόσο ως προς το βάθος της όσο και ως προς το εύρος της, που την ακολούθησε.

---

Βασική επιδίωξη της μελέτης είναι η καταγραφή, η ανάλυση και η αποτίμηση όσων έγιναν και όσων ίσως θα μπορούσαν να γίνουν σε σχέση με το περιεχόμενο, αλλά και με τη διακυβέρνηση της δημοσιονομικής πολιτικής της Ε.Ε., αλλά και η εκτίμηση των μακροοικονομικών και αναδιανεμητικών επιπτώσεων των μεταβολών αυτών, στο πλαίσιο της μείζονος κρίσης της Ε.Ε. και των θεσμικών μεταβολών που συνδέονται με ιστορικής σημασίας γεγονότα, όπως η αποχώρηση του Ηνωμένου Βασιλείου\*.

---

\* Όλα τα χρησιμοποιούμενα στοιχεία αναφέρονται στην Ευρωπαϊκή Ένωση πριν από την αποχώρηση του Ηνωμένου Βασιλείου το 2020.

Στο *πρώτο κεφάλαιο* οι μηχανισμοί του προϋπολογισμού της Ε.Ε. αναλύονται σε βάθος, όπως και η συμμετοχή των κρατών μελών σε αυτόν. Τη διαχρονική εξέλιξη των εσόδων και των δαπανών του προϋπολογισμού ακολουθεί, στο *δεύτερο κεφάλαιο*, η ανάλυση της συμμετοχής κάθε κράτους μέλους, συνολικά και ξεχωριστά, σε κάθε κατηγορία εσόδων και δαπανών, όπως και της διαβόητης «καθαρής θέσης» κάθε κράτους. Τα αποτελέσματα αυτής της άσκησης αναδεικνύουν μεν την Ελλάδα ως τη χώρα που ωφελήθηκε από τους μηχανισμούς του προϋπολογισμού όσο καμία άλλη, καταδεικνύει όμως και τα έμμεσα οφέλη πολλών χωρών από τον προϋπολογισμό, οφέλη που δεν είναι πάντοτε φανερά.

Αναλυτικότερη και πληρέστερη περιγραφή των τάσεων αυτών δίνεται στο *Παράρτημα Α2* ως προς το ύψος, τη δομή και τη σύνθεση του προϋπολογισμού και στο *Παράρτημα Α4* ως προς τη συμμετοχή των κρατών μελών σε αυτόν, ενώ στο *Παράρτημα Α5* τα αποτελέσματα ανά κράτος μέλος από τη λειτουργία του κοινοτικού προϋπολογισμού συγκρίνονται με μία σειρά υποθέσεων προκειμένου να βγουν κάποια συμπεράσματα ως προς τα κράτη μέλη με «κέρδη» ή «ζημιές» σε σύγκριση με μια «δίκαιη» κατανομή. Το *Παράρτημα Α1* αποβλέπει σε μία σύντομη εισαγωγική επισκόπηση της θεωρίας για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, τις διακυβερνητικές και υπερεθνικές διαδικασίες λήψης αποφάσεων, τη σημασία της ψήφου, αλλά και της σχετικής ισχύος και των κάθε μορφής και έκτασης συμμαχιών. Στο *Παράρτημα Α3* παρουσιάζεται η εξαιρετικά ευρεία ετερογένεια των σκοπών και των κινήτρων ειδικά της πολιτικής για την οικονομική και κοινωνική συνοχή, αλλά και η σχετική «ετερογονία των σκοπών».

Το *τρίτο κεφάλαιο* είναι αφιερωμένο στην άσκηση της ευρωπαϊκής δημοσιονομικής πολιτικής μέσω ευρωπαϊκών ρυθμιστικών αποφάσεων με συνέπειες στους εθνικούς προϋπολογισμούς. Εκτός από τον (αυξανόμενο) αριθμό σκληρών και ήπιων αποφάσεων ως προς τους εθνικούς προϋπολογισμούς που πηγάζουν από τη Νομισματική Ένωση, αναλύονται οι επιπτώσεις των κοινοτικών αποφάσεων γενικότερα ως προς τα εθνικά φορολογικά συστήματα, όπως και οι κάθε μορφής συνέπειες των κοινοτικών αποφάσεων στο σκέλος των εθνικών δημόσιων δαπανών. Κάποιες από τις συνέπειες αυτές είναι ρητές (όπως η υποχρέωση συγχρηματοδότησης αναπτυξιακών και άλλων δαπανών), κάποιες πηγάζουν από τη μεγάλη σχετική σημασία της χρηματοδότησης ανάλογων πράξεων από τον κοινοτικό προϋπολογισμό (όπως οι χρηματοδοτήσεις από το Πρόγραμμα-Πλαίσιο για την έρευνα και την καινοτομία), σε άλλες κυριαρχούν οι περιορισμοί της εθνικής δαπάνης λόγω της ύπαρξης κοινοτικών αποφάσεων (όπως στον τομέα της ενέργειας-περιβάλλοντος ή την εφαρμογή των κοινοτικών κανόνων ανταγωνισμού σε ό,τι αφορά τις κρατικές ενισχύσεις προς τη βιομηχανία), ενώ ολόενα και πιο σημαντική θέση παίρνουν οι κάθε είδους και μορφής «αιρεσιμότητες».

Το κέντρο βάρους του *τέταρτου κεφαλαίου* αποτελεί η εξέλιξη της δημοσιονομικής πολιτικής της Ε.Ε. κατά τη διάρκεια της κρίσης. Τη θεωρητική ανάλυση της δημοσιονομικής πολιτικής σε μια νομισματική ένωση, ακολουθεί η παρουσίαση των προτάσεων της Επιτροπής και των προκλήσεων που αυτές θέτουν. Τονίζεται δε ότι, μολονότι οι προτάσεις της Επιτροπής, σε συνδυασμό με τις προτάσεις του Γάλλου Πρόεδρου E.Macron, έδωσαν το έναυσμα για ένα δημόσιο διάλογο σχετικά με την ανάγκη αναμόρφωσης της οικονομικής διακυβέρνησης της Ε.Ε. και ιδιαίτερα της Ευρωζώνης, οι διαχωριστικές γραμμές που είχαν αναπτυχθεί κατά τη διάρκεια της κρίσης παραμένουν επί της ουσίας οι ίδιες. Την ευθύνη της διερεύνησης των σχετικών ερωτημάτων είχε ο Δημήτρης Κατσίκας και το κεφάλαιο συμπληρώνεται με μία επισκόπηση των μεταβολών στον τρόπο διακυβέρνησης και την αναζήτηση νέων ισορροπιών, ως ένα «νέο διακυβερνητισμό».

Οι αποφάσεις για τον προϋπολογισμό της νέας προγραμματικής περιόδου 2021-2027 παρουσιάζονται αναλυτικά στο *πέμπτο κεφάλαιο*. Ισορροπώντας ως προς τα οφέλη και τα προβλήματα για κάθε κράτος μέλος, η Επιτροπή πρότεινε αρχικά (το 2018) ένα νέο Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο, σε μεγάλο βαθμό ως συνέχεια του υφιστάμενου, με κάποιες όμως τομές για την αντιμετώπιση τελείως νέων καταστάσεων, αποτέλεσμα της πολυεπίπεδης κρίσης των τελευταίων ετών, που επέφερε μεγάλη ανακατάταξη των κρατών μελών ως προς το επίπεδο της σύγκλισης των οικονομιών τους, αλλά και της αποχώρησης του Ηνωμένου Βασιλείου και των νέων τεράστιων προβλημάτων που δημιουργούνται στην άμεση γειτονιά της Ε.Ε. με συνέπειες, μεταξύ άλλων, και την έκρηξη του προσφυγικού – μεταναστευτικού κύματος. Η διακρατική διαπραγμάτευση, μετά τις προτάσεις της Επιτροπής ακολουθούσε τη γνωστή οδό της διαφύλαξης της δημοσιονομικής θέσης της χώρας και την επίτευξη έτσι «χαμηλών» ισορροπιών, έως ότου ήρθε η μεγάλη ανατροπή.

Η τεράστια οικονομική ύφεση που φέρνει η πανδημία της covid-19 κτυπά όλες τις χώρες – αν και άνισα. Η Ε.Ε. αντιδρά και μάλιστα (σχεδόν) άμεσα, με εντυπωσιακά αποφασιστικό τρόπο, χρησιμοποιώντας μέτρα και πολιτικές που, μέχρι τώρα, δεν τολμούσε να ακουμπήσει και παίρνοντας αποφάσεις, τις οποίες, λίγους μήνες πριν, οι πάντες θεωρούσαν αδιανόητες. Ο νέος πολυετής προϋπολογισμός, αποδεκτός από όλα τα κράτη μέλη και όλους τους θεσμούς, υπερβαίνει σε ύψος και τις πιο αισιόδοξες προβλέψεις και, κυρίως, για πρώτη φορά, στηρίζεται και σε δανεισμό της Επιτροπής για λογαριασμό του συνόλου, ο οποίος θα επιστραφεί από νέους, μελλοντικούς πόρους και όχι από άμεσες εισφορές των κρατών μελών, επιφέροντας έτσι καίριο πλήγμα στο θεωρούμενο ως «δηλητήριο» της ευρωπαϊκής ενοποίησης, τη λογική του «καθαρού οφέλους» (ή ζημιάς).

Αντικείμενο του *έκτου κεφαλαίου*, των συμπερασμάτων, είναι ένα χρονικό, μια ανασκόπηση όλων των βασικών συνιστωσών της πολύ-επίπεδης κρίσης της προηγούμενης δεκαετίας, που, σε κάποιες στιγμές, πήρε ακόμα και υπαρξιακές διαστάσεις, όπως και των πολύπλευρων μεταβολών και συνεπειών στις σχέσεις ανάμεσα στα κράτη μέλη και μεταξύ των κρατών και των ευρωπαϊκών θεσμών, αλλά και στο εσωτερικό των χωρών. Οι μεταβολές που πραγματοποιήθηκαν δεν ήταν αμελητέες, αλλά υστερούν μπροστά στα όσα δεν έγιναν, και μάλιστα ως επιλογή κάποιων κυρίαρχων τάσεων σε κράτη μέλη που, όταν δεν απέρριψαν ευθέως τις σκέψεις και προτάσεις για την αναγέννηση της Ευρώπης, κατάφεραν να τις παραδώσουν μεταλλαγμένες, αποστεωμένες και ανίκανες να εμπνεύσουν αισιοδοξία ως προς το μέλλον της Ε.Ε. Η οικονομική κρίση της δεκαετίας 2010, ίσως γιατί εντέλει ήταν ιδιαίτερα ασύμμετρη, δεν μπόρεσε να φέρει τη Δημοσιονομική Ένωση πλησιέστερα. Για το πραγματικό άλμα προς τη Δημοσιονομική Ένωση χρειάστηκε η πανδημία και η κυριολεκτικά πρωτοφανής ύφεση που την ακολούθησε.

# Κεφάλαιο 1 – ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΤΗΣ Ε.Ε. ΜΕΣΩ ΤΟΥ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ\*

## 1.1– Ο προϋπολογισμός της Ε.Ε. Οι λειτουργίες του, οι ιδιαιτερότητές του και ο ρόλος του στην ευρωπαϊκή ενοποιητική διαδικασία

*Α - ΩΣ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΔΙΕΘΝΟΥΣ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΥ*

*Ο προϋπολογισμός της Ε.Ε. προσομοιάζει περισσότερο σε προϋπολογισμό διεθνούς οργανισμού, με ιδιαίτερα χαμηλό ύψος και δαπάνες που καθορίζουν το ύψος των εσόδων.*

Ο προϋπολογισμός της Ε.Ε. 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 αποφασίζουν γι' αυτόν, τη διαδικασία με την οποία καταρτίζεται και τους κανόνες που τον διέπουν. Προσομοιάζει πολύ περισσότερο με έναν προϋπολογισμό διεθνούς οργανισμού, λειτουργεί όμως ως ο προϋπολογισμός μιας ένωσης κρατών, η οποία βέβαια, ως οιονεί ομοσπονδία, καλείται να παράσχει ολοένα και περισσότερα δημόσια αγαθά. Σε σαφή αντιδιαστολή με τους διεθνείς οργανισμούς, η Ε.Ε. αποφασίζει αυτοτελώς για την παροχή των περισσότερων δημόσιων αγαθών.

Ενώ η συμμετοχή της Ε.Ε. 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 την υλοποίησή τους – είναι σημαντική και αυξανόμενη, ο προϋπολογισμός της δεν ανταποκρίνεται σε αυτό.

---

\*: Το κεφάλαιο αυτό αποτελεί εκτενή περίληψη όσων αναλύονται στο Παράρτημα, όπου αναφέρονται επίσης οι πηγές των στοιχείων που παρουσιάζονται και εδώ.

Το συνολικό ύψος του προϋπολογισμού κυμαίνεται (μέχρι το 2020) γύρω στο 1% του αθροίσματος των Ακαθάριστων Εθνικών Προϊόντων των κρατών μελών και επομένως,

από πλευράς μεγέθους, δεν είναι δυνατό να συγκριθεί με οποιοδήποτε κράτος, ανεξάρτητα αν αυτό αποτελεί ομοσπονδία ή όχι. Είναι χαρακτηριστικό ότι ο προϋπολογισμός της ομοσπονδιακής κυβέρνησης των ΗΠΑ καλύπτει περίπου το 20% του ΑΕΠ, στο δε εσωτερικό της Ε.Ε. το μερίδιο της κεντρικής κυβέρνησης στο ΑΕΠ των κρατών μελών κυμαίνεται από 12,4% στο ομοσπονδιακό κράτος της Γερμανίας μέχρι περίπου 40% σε χώρες όπως η Δανία, το Ηνωμένο Βασίλειο, ή και η Ελλάδα.

Πέραν του πρόδηλα χαμηλού ύψους του σε σχέση με τις αρμοδιότητες που ασκεί η Ευρωπαϊκή Ένωση στο πλαίσιο της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, ο κοινοτικός προϋπολογισμός δεν είναι ένας τυπικός προϋπολογισμός και από πολλές άλλες πλευρές. Οι βασικές αρχές που τον διέπουν είναι οι κλασσικές κάθε προϋπολογισμού, με μια σημαντική όμως διαφοροποίηση από τους (περισσότερους) εθνικούς προϋπολογισμούς – την υποχρέωση ισοσκελισμού των εσόδων και των δαπανών.

Ο κοινοτικός προϋπολογισμός, σε αντίθεση με τους εθνικούς προϋπολογισμούς, είναι καθαρά «προϋπολογισμός δαπανών», με την έννοια ότι τα απαιτούμενα έσοδα καθορίζονται βάσει των αναμενόμενων δαπανών (και όχι αντίστροφα). Στην πραγματικότητα ο κοινοτικός προϋπολογισμός αποτελεί απλώς ένα μηχανισμό πληρωμής κάποιων ειδικών κατηγοριών δαπανών, με βάση ένα σύνθετο κλειδί εθνικών συνεισφορών.

Οι δαπάνες του δεν κατευθύνονται στους τομείς όπου κατευθύνονται οι δαπάνες ενός κλασσικού κρατικού προϋπολογισμού (πχ παιδεία, υγεία, πρόνοια, υποδομές), αλλά περίπου το 80% διοχετεύεται σε δύο τομείς: στη γεωργία και σε απευθείας ενίσχυση κρατών και περιφερειών με τους όρους και τους περιορισμούς της πολιτικής για την «οικονομική και κοινωνική συνοχή».

Ο συνδυασμός της εκ των προτέρων κατανομής ανά κράτος μέλος του μεγαλύτερου μέρους των δαπανών με την κάλυψη των δαπανών αυτών από εθνικές συνεισφορές οδηγεί στην επικράτηση της λογικής της «καθαρής συνεισφοράς», δηλαδή του αλγεβρικού αθροίσματος των συνεισφορών και των απολαβών του κάθε κράτους μέλους. Όπως θα δειχθεί σε επόμενα κεφάλαια, η «καθαρή συνεισφορά» δεν αποτελεί αξιόπιστο δείκτη του συνολικού δημοσιονομικού οφέλους κάθε χώρας. Η συζήτηση δε γύρω από αυτήν οδηγεί σε απολύτως παραπλανητικά συμπεράσματα ως προς την κατανομή των ωφελειών από την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση.

## *B – ΑΡΧΕΣ ΚΑΙ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΥΙΟΘΕΤΗΣΗΣ ΤΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ*

*Οι αρχές του «δημοσιονομικού φεντεραλισμού», οι οποίες, ως «αρχή της επικουρικότητας», διέπουν τις ρυθμιστικές πολιτικές της Ε.Ε. δεν ισχύουν εξίσου ως προς τον προϋπολογισμό. Η διαπραγμάτευση για την υιοθέτηση του πολυετούς προϋπολογισμού είναι κατά βάση διακυβερνητική και στηρίζεται σχεδόν αποκλειστικά στην «καθαρή θέση» κάθε κράτους μέλους.*

Ο προϋπολογισμός της Ε.Ε. δεν αποτελεί έκφραση των αρχών του «δημοσιονομικού φεντεραλισμού». Ενώ η κατανομή των αρμοδιοτήτων στο εσωτερικό της Ε.Ε. ακολουθεί, τουλάχιστον καταρχήν, την αρχή της επικουρικότητας, στον προϋπολογισμό κάτι τέτοιο είναι πολύ λιγότερο προφανές και αυτό διότι ο τρόπος αποφάσεων στο εσωτερικό της Ε.Ε. για τα δημοσιονομικά ζητήματα είναι διαφορετικός.

Οι αρχές του «δημοσιονομικού φεντεραλισμού» δεν αποτελούν παρά μία μεταφορά στο δημοσιονομικό τομέα της θεμελιώδους για την Ε.Ε. αρχής της επικουρικότητας, σύμφωνα με την οποία θα πρέπει να εκχωρούνται στο κοινοτικό επίπεδο εκείνες, και μόνο εκείνες, οι πολιτικές που ασκούνται αποδοτικότερα στο κεντρικό επίπεδο. Η άσκηση των πολιτικών πρέπει να γίνεται αποκεντρωμένα, όσο γίνεται πλησιέστερα στον πολίτη, διότι έτσι εξασφαλίζεται η μέγιστη δυνατή ικανοποίηση των αναγκών του, και πρέπει να μεταφέρεται στο κεντρικότερο, «ομοσπονδιακό» επίπεδο μόνο όταν αποδεικνύεται η ύπαρξη σημαντικών διασυνοριακών επιπτώσεων ή/και μεγάλων οικονομιών κλίμακας. Στο εσωτερικό των κρατών μελών της Ε.Ε., περιλαμβανόμενων των ομοσπονδιών όπως η Γερμανία ή η Αυστρία, ο κεντρικός προϋπολογισμός αποτελεί σε μεγάλο βαθμό τη δημοσιονομική έκφραση των παραπάνω αρχών. Αυτό όμως δεν συμβαίνει με τον κοινοτικό προϋπολογισμό.

Εκείνο που έχει ιδιαίτερη σημασία να τονιστεί, με άμεση συνέπεια στα σχετικά με την ευρωπαϊκή δημοσιονομική πολιτική, είναι ότι ο 'βαθμός συγκέντρωσης' στο επίπεδο της Ε.Ε. της μιας ή της άλλης πολιτικής 'διόρθωσης της αγοράς' συναρτάται άμεσα με τα μέσα υλοποίησης της πολιτικής αυτής. Αν πρόκειται για αμιγώς ρυθμιστική πολιτική, ακολουθείται η 'κοινοτική μέθοδος', με κυριότερα χαρακτηριστικά τον πλειοψηφικό τρόπο λήψης απόφασης στο Συμβούλιο, τη διαδικασία συναπόφασης Κοινοβουλίου – Συμβουλίου, και τον ιδιαίτερα 'προνομακό ρόλο' της Επιτροπής, η οποία, διαθέτοντας το αποκλειστικό 'δικαίωμα πρωτοβουλίας', μπορεί να λειτουργήσει ως 'πολιτικός επιχειρηματίας', διευρύνοντας έτσι ολοένα και περισσότερο το σχετικό ορισμό της ευρωπαϊκής προστιθέμενης αξίας.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Σχετικά με τις μεθόδους λήψης αποφάσεων στο εσωτερικό της Ε.Ε. βλ. το Παράρτημα Α1.

Αντίθετα, αν η 'διόρθωση της αγοράς' περιλαμβάνει και άμεση δημοσιονομική μεταφορά από τον κοινοτικό προϋπολογισμό, τότε η ακολουθούμενη διαδικασία γίνεται έντονα διακυβερνητική, με σαφώς μειωμένο ρόλο για την Επιτροπή (και το Κοινοβούλιο), όπου οι άμεσες δημοσιονομικές συνέπειες ανά κράτος μέλος αναδεικνύονται υποχρεωτικά σε ζήτημα πρώτης προτεραιότητας για κάθε κράτος μέλος. Οι 'άμεσες' δημοσιονομικές συνέπειες, οι επιπτώσεις δηλαδή για κάθε κράτος μέλος από την έκφραση της πολιτικής στον κοινοτικό προϋπολογισμό, και όχι οι αναδιανεμητικές συνέπειες της πολιτικής.

Το άριστο γεωγραφικό επίπεδο άσκησης της πολιτικής δεν το καθορίζει ο σκοπός και το αντικείμενο της πολιτικής, αλλά τα μέσα άσκησης της. Ενώ δηλαδή, η συγκεκριμένη παρέμβαση αποβλέπει στην αποδοτικότερη ρύθμιση της σχετικής 'αποτυχίας της αγοράς', το γεγονός και μόνο ότι έχει και άμεσες δημοσιονομικές συνέπειες την μετατρέπει σε οιονεί αναδιανεμητική πολιτική, με συνέπεια το διακυβερνητικό αντί για τον κοινοτικό τρόπο λήψης αποφάσεων. Η ανάδειξη για παράδειγμα των περιβαλλοντικών ζητημάτων σε κοινοτική πολιτική αποφασίζεται κατά πλειοψηφία και με υπογραμμισμένο το ρόλο της Επιτροπής ενώ, η όποια απόφαση για την ερευνητική πολιτική, λόγω των άμεσων δημοσιονομικών της συνεπειών, ανεξάρτητα από την προστιθέμενη αξία της κοινοτικής απόφασης, μετατίθεται στη διακυβερνητική διαπραγμάτευση του 'δούναι και λαβείν' μέσω του κοινοτικού προϋπολογισμού. Έτσι, δύο κατηγορίες ευρωπαϊκών δημόσιων αγαθών, που μπορεί να είναι ισοδύναμου αποτελέσματος και η μόνη διαφορά μεταξύ τους να βρίσκεται στον τρόπο λήψης απόφασης, τα μεν αποφασίζονται με κανονιστικές διαδικασίες, ενώ εκείνα που απαιτούν υλικούς πόρους για την παραγωγή τους αποφασίζονται με τελείως διαφορετική διαδικασία και απαιτούμενες συναινέσεις.

Η μεγάλη διαπραγμάτευση για την υιοθέτηση του εκάστοτε Πολυετούς Δημοσιονομικού Πλαισίου έχει κατεξοχήν διακρατικό χαρακτήρα. Από την εισαγωγή, στο τέλος της δεκαετίας του 1980, του θεσμού των Πολυετών Δημοσιονομικών Πλαισίων (αρχικά με την ονομασία «δημοσιονομικές προοπτικές» – «financial perspectives»), όλες οι σημαντικές αποφάσεις για τον προϋπολογισμό της Ε.Ε. λαμβάνονται σε πολυετή βάση (άλλοτε πενταετή και σήμερα επταετή) με αποτέλεσμα η ετήσια διαπραγμάτευση μεταξύ των κρατών μελών και μεταξύ των θεσμών να στερείται πλέον ουσιαστικής σημασίας.

Θεωρητικά, η διαδικασία υιοθέτησης του Πολυετούς Δημοσιονομικού Πλαισίου, στο οποίο καθορίζονται αναλυτικά τόσο οι πηγές των εσόδων όσο και οι κατηγορίες των δαπανών των ετήσιων προϋπολογισμών, αποτελεί πιστή εφαρμογή του θεσμικού τριγώνου, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (που αντιπροσωπεύει τους πολίτες της Ε.Ε.), του Συμβουλίου Υπουργών (που αντιπροσωπεύει τις κυβερνήσεις των κρατών μελών) και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (που προωθεί το γενικό συμφέρον της Ένωσης, *Cipriani 2018:142*). Στην πράξη όμως η απαιτούμενη από την ίδια τη Συνθήκη ομόφωνη απόφαση των κρατών μελών, σε συνδυασμό με τον (ιδιαίτερα σημαντικό)

αναδιανεμητικό χαρακτήρα των αποφάσεων, οδηγεί σε μια, σχεδόν αποκλειστικά, διακρατική διαπραγμάτευση.

Η θεσμική αυτή ασυμμετρία δεν πρέπει να ερμηνευτεί ως πλήρης αποδυνάμωση του ρόλου των υπερεθνικών θεσμών. Η Επιτροπή είναι η μόνη που μπορεί να λειτουργήσει ως «επιχειρηματίας πολιτικής» («policy entrepreneur») και να συνδυάσει έτσι τον ενδεχόμενο τελικό συμβιβασμό ώστε το άθροισμα σειράς «παιγνίων μηδενικού αποτελέσματος» να αποκτήσει χαρακτήρα θετικού αποτελέσματος για όλους. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, διατηρώντας πάντοτε την παραδοσιακή θέση του υπέρ των ολοένα και μεγαλύτερων δαπανών, δύσκολα μετακινεί τις αποφάσεις των κυβερνήσεων, όπως αυτές εκφράζονται στο Συμβούλιο Υπουργών και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. Μπορεί να είναι ίσως το μόνο Κοινοβούλιο παγκοσμίως που δεν έχει ουσιαστικό λόγο ως προς τους πόρους του προϋπολογισμού (βλ. *Schratzenstaller et.al. 2016:31* και τις εκεί παραπομπές), ενώ συγχρόνως είναι και το μόνο όργανο που νομιμοποιεί δημοκρατικά τις ευρωπαϊκές αποφάσεις.

Η διακρατική κατανομή των δημοσιονομικών ωφελειών και βαρών κυριαρχεί πλήρως στις διαπραγματεύσεις για τον κοινοτικό προϋπολογισμό, νοθεύοντας και «δηλητηριάζοντας» τη σχετική διαδικασία. Αποκλειστικοί σχεδόν παίκτες στη διαπραγμάτευση είναι τα Υπουργεία Οικονομικών, τα οποία εξετάζουν και υπολογίζουν το εθνικό δημοσιονομικό όφελος ή ζημιά.

Κυρίαρχο κριτήριο που καθορίζει το τελικό αποτέλεσμα της διαπραγμάτευσης είναι ο συσχετισμός δύναμης μεταξύ των χωρών που συνεισφέρουν περισσότερα από όσα εισπράττουν (τα κράτη «καθαροί δότες») και των χωρών που εισπράττουν περισσότερα από όσα συνεισφέρουν (τα κράτη «καθαροί λήπτες»). Η διάκριση αυτή είναι συνήθως συγγενής της διάκρισης μεταξύ πλουσιότερων και λιγότερο πλούσιων χωρών, αυτή που συνήθως αναφέρεται ως διάκριση Βορρά –Νότου (έστω και αν η διαίρεση αυτή, ιδιαίτερα μετά τη μεγάλη διεύρυνση με τις Ανατολικές χώρες δεν εκφράζει την πραγματικότητα).

Τα άλλα εθνικά χαρακτηριστικά που διαδραματίζουν πρωταγωνιστικό ρόλο στη διαμόρφωση των γενικότερων εθνικών θέσεων και στη σύμπτυξη συμμαχιών στο εσωτερικό της Ένωσης δεν γίνονται ιδιαίτερα ορατά. Οι κλασικοί διαχωρισμοί δεξιάς ή αριστεράς ή προσανατολισμού προς την αγορά ή τον ρυθμιστικό της έλεγχο, όπως και άλλοι διακρατικοί διαχωρισμοί βάσει οικονομικών διαρθρωτικών χαρακτηριστικών ή μεταξύ ανοικτών και κλειστών οικονομιών, ή ακόμα μεταξύ «ευρωπαϊστικών» ή «εθνικιστικών» ιδεολογικών τοποθετήσεων, επηρεάζουν πολύ λιγότερο τη δημοσιονομική διαπραγμάτευση.

Ας τονιστεί ότι το καθαρό αποτέλεσμα του δούναι και λαβείν στον/από τον κοινοτικό προϋπολογισμό δεν εκφράζει, ούτε αποτελεί προσέγγιση έστω, 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 «δότες χώρες» ωφελούνται από τις διαρθρωτικές δαπάνες, 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 τα βάρη από πχ τη συμμετοχή στην ευρωζώνη ή την ενεργειακή πολιτική δεν μετρούνται, φυσικά, αποκλειστικά με δημοσιονομικά κριτήρια. Πολύ δε περισσότερο τα όποια πολιτικά οφέλη.

## 1.2 – Διαχρονική εξέλιξη του προϋπολογισμού

### *A – ΤΟ ΥΨΟΣ ΤΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ*

*Από το τέλος της δεκαετίας του 1980 το ύψος των πολυετών προϋπολογισμών συνεχίζει να αυξάνει. Η εικόνα όμως γίνεται λιγότερο σαφής αν ληφθεί υπόψη ο συνεχώς αυξανόμενος αριθμός των κρατών μελών και το συνολικό ύψος υπολογιστεί ως ποσοστό του αθροίσματος του ΑΕΠ των εκάστοτε κρατών μελών.*

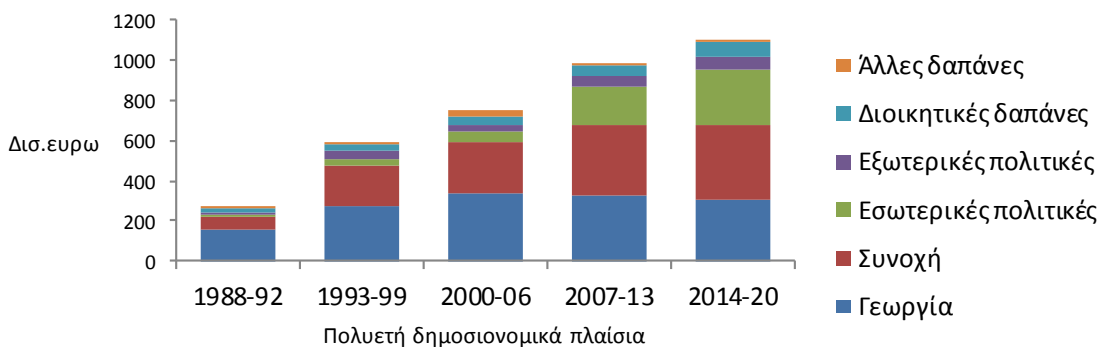
Η σημερινή μορφή του κοινοτικού προϋπολογισμού διαμορφώθηκε κατά κύριο λόγο στο δεύτερο μισό της δεκαετίας του 1980, με την αποδοχή των προτάσεων της Επιτροπής υπό τον J. Delors, που ακολούθησαν το περίφημο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του 1984 στο Fontainebleau. Οι κυριότερες ρυθμίσεις αφορούσαν, *πρώτον*, το ανώτατο συνολικό ύψος του προϋπολογισμού, το οποίο συνδέθηκε με τα έσοδα με βάση το φόρο προστιθέμενης αξίας, *δεύτερον*, τη μεταφορά σημαντικών πόρων προς τα λιγότερο αναπτυγμένα κράτη και περιφέρειες (μέσω των Διαρθρωτικών Ταμείων και της «πολιτικής για την οικονομική και κοινωνική συνοχή» που τότε πρωτοεισάγεται), *τρίτον* την περιστολή της ανεξέλεγκτης αύξησης των δαπανών της κοινής αγροτικής πολιτικής, *τέταρτον*, την αντιμετώπιση του «βρετανικού προβλήματος», *πέμπτον*, την αποδοχή της απευθείας συνεισφοράς των κρατών μελών με βάση το εθνικό τους εισόδημα ως την (ολοένα και) σημαντικότερη πηγή εσόδων του προϋπολογισμού και, *έκτον*, την υιοθέτηση του Πολυετούς Δημοσιονομικού Πλαισίου ως δεσμευτικού πλαισίου για την κατάρτιση του ετήσιου προϋπολογισμού.

Αφετηρία για την κατάρτιση του προϋπολογισμού της Ε.Ε., όπως άλλωστε και όλων των κρατικών προϋπολογισμών, αποτελεί πάντοτε ο προηγούμενος προϋπολογισμός (ή, από τότε που λαμβάνεται απόφαση σε πολυετή βάση, η προηγούμενη τέτοια απόφαση). Η «προκατάληψη υπέρ του status quo» είναι πάντοτε ισχυρή (Santos, Neheider 2009:19). Αυτό, βέβαια, δεν σημαίνει ότι δεν υπάρχουν σοβαρές διαχρονικές μεταβολές.

Το ύψος του κοινοτικού προϋπολογισμού, όπως και η κατανομή των δαπανών του σε βασικές κατηγορίες, αλλά και οι πηγές εσόδων του, καθορίζονται ήδη από το τέλος της δεκαετίας του 1980 σε μεσοπρόθεσμη βάση, στο πλαίσιο της απόφασης για το λεγόμενο «Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο». Σε τρέχουσες τιμές, το συνολικό ύψος του Δημοσιονομικού Πλαισίου για την πενταετία 1988-1992 ήταν 276 δισ. ευρώ, υπερδιπλασιάστηκε την επόμενη πενταετία 1993-1999 (589 δισ. ευρώ) και τις επόμενες περιόδους συνέχισε να αυξάνεται, αλλά με χαμηλότερους ρυθμούς, κατά περίπου 30% για την επόμενη, επταετία πλέον, 2000-2006, (752 δισ. ευρώ), και αντίστοιχα για την επταετία 2007-2013, (976 δισ. ευρώ), ενώ κατά μόλις 11% για την επταετία 2014-2020 (1087 δισ. ευρώ) (Διάγραμμα 1.1).

Διάγραμμα 1.1

Συνολικό ύψος και κατανομή κατά μεγάλες κατηγορίες των «Πολυετών Δημοσιονομικών Πλαισίων» 1988-2020

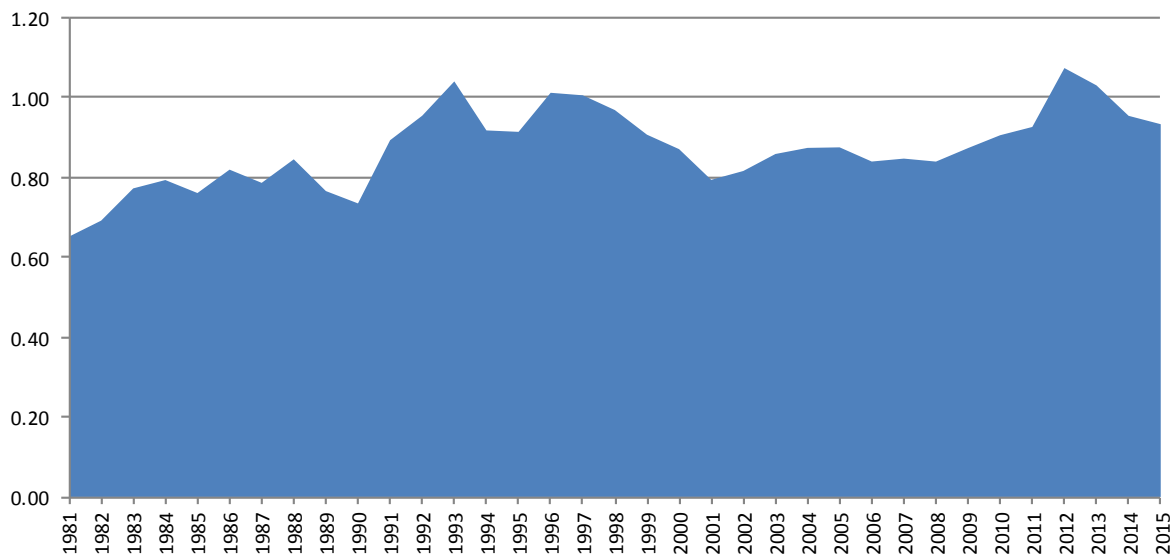


Σε ετήσια βάση, σε τρέχουσες τιμές, το ύψος του κοινοτικού προϋπολογισμού αυξάνεται συνεχώς, με μικρές διακυμάνσεις. Η εικόνα όμως αυτή είναι πλασματική διότι την τριακονταετία που καλύπτουν τα δημοσιονομικά πλαίσια έχει σταδιακά αυξηθεί ο αριθμός των κρατών μελών από 12 το 1986, σε 15 το 1995, 25 το 2004, 27 το 2007 και 28 το 2013. Αν υπολογιστούν οι συνολικές δαπάνες του προϋπολογισμού σε σχέση με τον πληθυσμό των εκάστοτε κρατών μελών, αυτό που παρατηρείται είναι μεν η αύξηση της μέσης δαπάνης (σε τρέχουσες τιμές), αλλά με συνεχώς μειούμενο ρυθμό.

Η στάθμιση των στοιχείων με το άθροισμα του Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος των εκάστοτε κρατών μελών δίνει μια λιγότερο σαφή εικόνα (Διάγραμμα 1.2). Το 1981, ο προϋπολογισμός της (τότε) ΕΟΚ αντιπροσώπευε το 0,6% του αθροίσματος των ΑΕΠ των 10 κρατών μελών, το 1986 το 0,8% της ΕΟΚ των 12 κρατών μελών, το 1993 έφτασε στο 1,04%, αλλά μετά το 1998 άρχισε μείωση, η οποία συνεχίστηκε έως και το 2008, παρά την είσοδο (το 2004 και το 2007) χωρών με πολύ χαμηλότερα επίπεδα ανάπτυξης. Μόνο τα χρόνια της κρίσης παρουσιάστηκε ξανά σχετική αύξηση.

## Διάγραμμα 1.2

Συνολικές δαπάνες του κοινοτικού προϋπολογισμού ως ποσοστό του αθροίσματος του Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος των εκάστοτε κρατών μελών



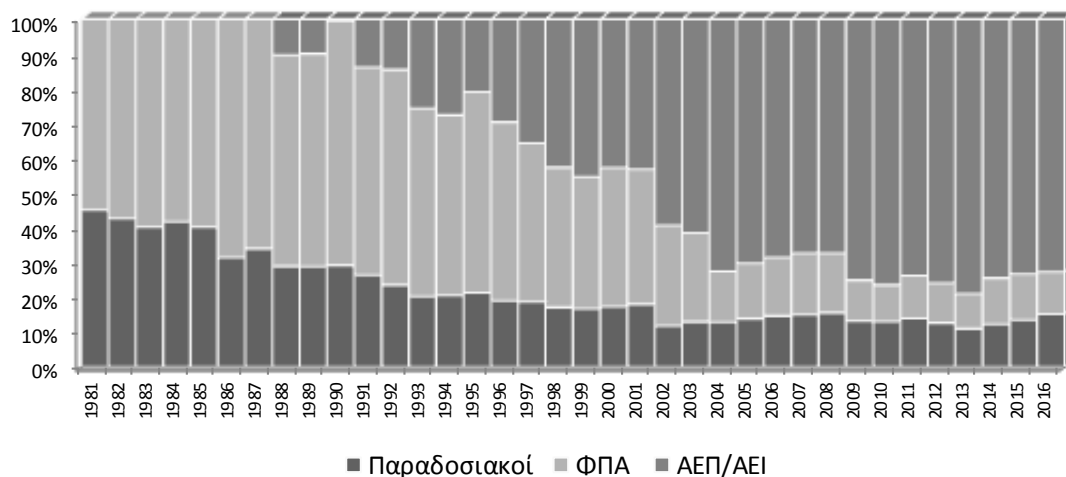
### *B – ΣΤΑΘΕΡΕΣ ΠΗΓΕΣ ΕΣΟΔΩΝ*

*Περίπου 85% των εσόδων του προϋπολογισμού προέρχεται από απευθείας εισφορές των κρατών μελών.*

Τα έσοδα του κοινοτικού προϋπολογισμού χαρακτηρίζονται ως «ίδιοι πόροι» της Ε.Ε., δηλαδή έσοδα του κοινοτικού προϋπολογισμού που προκύπτουν αυτόματα, χωρίς να απαιτείται ειδική απόφαση των κυβερνήσεων. Τρεις είναι οι βασικές κατηγορίες των εσόδων του κοινοτικού προϋπολογισμού, απευθείας εισφορές βάσει του ΑΕΠ κάθε χώρας, εισφορές βάσει της φορολογητέας ύλης του Φόρου Προστιθέμενης Αξίας και εισπράξεις ευθέως από τη φορολόγηση και δασμολόγηση των προϊόντων των χωρών εκτός της Ε.Ε., αποτέλεσμα της κοινής εμπορικής πολιτικής. Στην πραγματικότητα όμως μόνο η μικρότερη από τις τρεις κατηγορίες αποτελεί πραγματικά «ίδιο πόρο». Περίπου το 85% των εσόδων προέρχεται από απευθείας συνεισφορές των κρατών μελών. Σε μεγάλο βαθμό δηλαδή τα κράτη χρηματοδοτούν τον κοινοτικό προϋπολογισμό όπως και τον προϋπολογισμό όλων των διεθνών οργανισμών, με άμεσες εισφορές στη βάση κάποιας κλείδας, η οποία βέβαια αποφασίζεται κεντρικά.

### Διάγραμμα 1.3

#### Συμμετοχή των βασικών κατηγοριών εσόδων στο σύνολο του κοινοτικού προϋπολογισμού, 1981-2016



Τα έσοδα που εισπράττουν τα κράτη μέλη από την επιβολή δασμών και φόρων σε εισαγόμενα από εκτός Ε.Ε. χώρες αποτελούν στην ουσία έσοδο της Ε.Ε. λόγω της ενιαίας εμπορικής πολιτικής. Το εισαγόμενο προϊόν σε μια χώρα της Ε.Ε. εισάγεται στην Ε.Ε., δεδομένης της ελεύθερης κυκλοφορίας του σε ολόκληρη την ενιαία αγορά της Ε.Ε. και, ως εκ τούτου, οι τελωνειακές αρχές της χώρας εισόδου επιτελούν ουσιαστικά ένα έργο για λογαριασμό της Ε.Ε. Από το σύνολο των εσόδων από δασμούς που συλλέγει η κάθε χώρα της επιστρέφεται ένα ποσοστό (20% μέχρι το 2020) για την κάλυψη αυτών ακριβώς των εξόδων συλλογής. Η Επιτροπή προτείνει πάντοτε το ποσοστό αυτό να είναι σχετικά χαμηλό, αλλά η τελική συμφωνία είναι πάντοτε μεγαλύτερη λόγω της πίεσης κατεξοχήν της Ολλανδίας και των άλλων χωρών με μεγάλα εμπορικά λιμάνια. Το σύστημα των επιστροφών ευνοεί τις χώρες με τα μεγάλα εμπορικά λιμάνια, ενώ το κόστος συλλογής δασμών κλπ ενδέχεται να είναι μεγαλύτερο για χώρες με μεγάλα οδικά σύνορα και πολυάριθμα σημεία ελέγχου.

Τα έσοδα βάσει του Φόρου Προστιθέμενης Αξίας προέρχονται από ένα συνεχώς μειούμενο ποσοστό της φορολογητέας βάσης, η οποία είναι μεν καταρχήν εναρμονισμένη σε όλα τα κράτη μέλη, στην πράξη όμως απαιτούνται ιδιαίτερα πολύπλοκες εργασίες για την στατιστική εναρμόνιση. Η φορολογητέα ύλη του Φόρου Προστιθέμενης Αξίας είναι, καταρχήν, εναρμονισμένη σε όλα τα κράτη μέλη, ενώ, τόσο ο αριθμός όσο και το ύψος των συντελεστών του ΦΠΑ διαφέρουν σημαντικά και μεταβάλλονται διαχρονικά. Βάσει αυτών, ήδη από το 1970, επελέγη η συνεισφορά στον κοινοτικό προϋπολογισμό να μη συνδέεται με τα φορολογικά έσοδα κάθε χώρας

από τον ΦΠΑ, αλλά να υπολογίζεται ως ένα, ενιαίο για όλους, ποσοστό της φορολογητέας ύλης.

Αρχικά, το 1988, η άμεση συνεισφορά των κρατών μελών βάσει ενός σταθερού ποσοστού του ΑΕΠ (από το 2002 το Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν αντικαταστάθηκε από το Ακαθάριστο Εθνικό Εισόδημα) εισήχθη για την κάλυψη ενδεχόμενου κενού από τις άλλες δύο κατηγορίες. Γρήγορα όμως μεταβλήθηκε στην κύρια κατηγορία εσόδων. Έχει το μεγάλο πλεονέκτημα της απλότητας και θεωρείται επιπλέον ότι στηρίζεται σε κανόνες ισότητας και δικαιοσύνης, δεδομένου ότι κάθε χώρα συνεισφέρει εξ ορισμού ένα, ενιαίο για όλους, ποσοστό του Εθνικού της Εισοδήματος.

Η φθίνουσα πορεία των άλλων δύο πόρων αντικατοπτρίζεται στην αλματώδη αύξηση του μεριδίου της συμμετοχής βάσει του Εθνικού Εισοδήματος (Διάγραμμα 1.3). Το μερίδιο αυτό αυξήθηκε από 10% όταν εισήχθη στα τέλη της δεκαετίας του 1980, σε 20% το 1995, σε 43% το 2000 και σε 73% το 2004, για να σταθεροποιηθεί έκτοτε με μικροαυξομειώσεις.

Οι επιστροφές στο Ηνωμένο Βασίλειο, που θεσπίστηκαν το 1984, συνοδεύτηκαν έκτοτε από ένα πολύπλοκο πλέγμα «διορθώσεων» των συνεισφορών των πλουσιότερων κρατών που, εντέλει, στερεί από το σύστημα των άμεσων εισφορών το στοιχείο της «οριζόντιας δικαιοσύνης», της συμμετοχής δηλαδή βάσει της «δυνατότητας πληρωμής» κάθε κράτους μέλους.

Το αποτέλεσμα της μεγάλης κρίσης της – τότε – Ευρωπαϊκής Κοινότητας τη δεκαετία 1970 και η γνωστή απαίτηση της M.Thatcher για να «πάρει πίσω τα χρήματα της» οδήγησε, το 1984, στο ιστορικό Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Fontainebleau, στην εισαγωγή της περιβόητης «βρετανικής επιστροφής». Διαχρονικά, βάση υπολογισμού της «βρετανικής επιστροφής» αποτελεί το ότι οι επιστροφές στο Ηνωμένο Βασίλειο ισοδυναμούν με τα δύο τρίτα της διαφοράς μεταξύ όσων συνεισφέρει και όσων εισπράττει.

### *Γ – ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ ΔΑΠΑΝΩΝ*

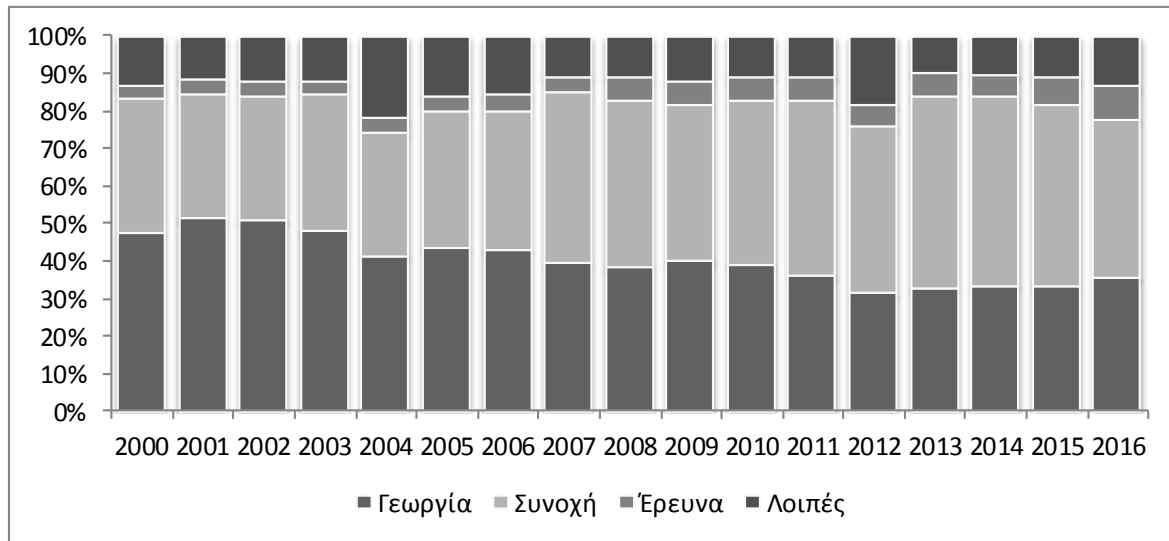
*Οι δύο βασικές κατηγορίες δαπανών του προϋπολογισμού παραμένουν σταθερά τις τελευταίες δεκαετίες η γεωργική πολιτική και η πολιτική για την οικονομική και κοινωνική συνοχή.*

Οι δύο βασικές κατηγορίες δαπανών του προϋπολογισμού της Ε.Ε., η γεωργική πολιτική και η πολιτική συνοχής, κατέχουν μαζί το 80% του συνόλου των συνολικών δαπανών. Και οι δύο αυτές πολιτικές θεωρούνται ότι έχουν μια διάσταση μεγιστοποίησης της αποδοτικότητας στην κατανομή των πόρων, όπως και μια αναδιανεμητική λειτουργία. Ως προς την αναδιανεμητική λειτουργία η μεν αγροτική

πολιτική έχει κλαδικό / τομεακό χαρακτήρα, η δε πολιτική συνοχής στοχεύει, τουλάχιστον εν μέρει, σε μια χωρική αναδιανομή.

#### Διάγραμμα 1.4

#### Βασικές κατηγορίες δαπανών του κοινοτικού προϋπολογισμού, 2000-2016



Η μεγάλη σημασία της γεωργικής πολιτικής στον κοινοτικό προϋπολογισμό αποτελούσε πάντοτε την κυριότερη αιτία κριτικής. «Μείζων ενοχλητικός παράγοντας ... που υπονομεύει την νομιμοποίηση του κοινοτικού προϋπολογισμού» χαρακτηρίζεται πχ από τους *Gros, Micossi 2005:2*. Για αυτό και η διατήρηση της αρμοδιότητας ως προς τη γεωργική πολιτική στο κεντρικό, ευρωπαϊκό επίπεδο περιβάλλεται πάντοτε με επιχειρήματα αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας και το *πλαίσιο* (frame) στο οποίο τοποθετείται η αγροτική πολιτική της Ε.Ε. αλλάζει διαχρονικά.

Η χωρική / γεωγραφική αναδιανομή κατέχει όλα τα τελευταία έτη, κυρίαρχη και αυξανόμενη θέση στις δαπάνες του κοινοτικού προϋπολογισμού. Η χωρική αυτή αναδιανομή ασκείται μέσω της «πολιτικής για την οικονομική και κοινωνική συνοχή», αν και οι βασικοί στόχοι της πολιτικής αυτής είναι πολλοί και μεταβάλλονται διαχρονικά. (Στο Παράρτημα Α3 παρουσιάζεται αυτό το πολύπλοκο σύμπλεγμα στόχων και αρχών που άλλοτε αλληλοσυμπληρώνονται και αλληλοενισχύονται και άλλοτε αλληλοεξουδετερώνονται και αλληλοκαταργούνται).

Το άθροισμα του Κοινωνικού Ταμείου, του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης, του Ταμείου Συνοχής και των Ταμείων για τη Γεωργική Ανάπτυξη και την Ανάπτυξη της Αλιείας, αντιπροσωπεύει συνολικά στη διάρκεια της περιόδου 2000-2015

το 42,3% των συνολικών δαπανών του κοινοτικού προϋπολογισμού. Οι μικροδιακυμάνσεις από έτος σε έτος δεν μεταβάλλουν τη συνολική εικόνα η οποία είναι ακριβώς αντίθετη εκείνης της γεωργίας. Στην αρχή της περιόδου το μερίδιο της «συνοχής» ήταν λίγο κάτω του 35%, ενώ στο τέλος της περιόδου έφτασε το 50%. (Διάγραμμα 1.4).

Οι δαπάνες για το θεωρούμενο ως ένα από τα κατεξοχήν ευρωπαϊκά δημόσια αγαθά, την έρευνα, τεχνολογική ανάπτυξη και καινοτομία, καλύπτουν λίγο περισσότερο από το 5% των συνολικών δαπανών της περιόδου 2000-2016 και παρουσιάζουν σαφώς αυξητική τάση. Αν στους πόρους που διατίθενται μέσω των ερευνητικών «Προγραμμάτων-Πλαίσιο» προστεθούν οι δαπάνες κάποιων ιδιαίτερα μεγάλων ερευνητικών κοινοπραξιών προγραμμάτων, το σύνολο αυξάνει από λιγότερο του 4% στην αρχή της περιόδου σε σχεδόν 9% το 2016 (Διάγραμμα 1.4).

Ας σημειωθούν εδώ και κάποιες άλλες κατηγορίες, πολύ μικρότερης δημοσιονομικής σημασίας, οι οποίες όμως συχνά αναφέρονται ως πρότυπα μελλοντικής δράσης. Η συγχρηματοδότηση από τον κοινοτικό προϋπολογισμό των μεγάλων διευρωπαϊκών δικτύων αποτελεί πάγιο αίτημα πολλών φορέων και θεσμών. Το πρόγραμμα COSME, με συνολικό προϋπολογισμό μόλις 2,3 δισ. ευρώ για την περίοδο 2014-2020 αποβλέπει στην υποβοήθηση των μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων στην ενθάρρυνση της επιχειρηματικότητας, διευκολύνοντας την πρόσβασή τους στις αγορές και σε χρηματοδότηση. Κατά πολύ μικρότερο, σχεδόν συμβολικού μόνο χαρακτήρα, είναι το Ευρωπαϊκό Ταμείο Προσαρμογής στην Παγκοσμιοποίηση. Η περιβαλλοντική διάσταση, συμπεριλαμβανόμενης και της κλιματικής αλλαγής είναι παρούσα στις περισσότερες κατηγορίες δαπανών του κοινοτικού προϋπολογισμού, κατεξοχήν στην αγροτική πολιτική, αλλά και στα ταμεία της πολιτικής για τη συνοχή, στα διευρωπαϊκά δίκτυα, στην έρευνα. Περιορισμένη είναι και η δημοσιονομική συμβολή της Ε.Ε. στον τομέα της εκπαίδευσης, όπου το πρόγραμμα Erasmus+ καλύπτει βασικά τη στήριξη της κινητικότητας και μόνο κάποιες μικρές και «πilotικού χαρακτήρα» δράσεις. Τέλος, στην εξωτερική πολιτική, όπως και στην πολιτική για την ασφάλεια των συνόρων και για τη μετανάστευση, οι πόροι που διατίθενται, παρά τις κάποιες αυξήσεις το τελευταίο διάστημα, παραμένουν ελάχιστοι συγκρινόμενοι με τη σημασία των θεμάτων αυτών, αντανakλούν όμως την περιορισμένη αρμοδιότητα της Ε.Ε.

## Κεφάλαιο 2 - ΔΙΑΚΡΑΤΙΚΗ ΑΝΑΔΙΑΝΕΜΗΤΙΚΗ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ

### 2.1 – Συμμετοχή των κρατών μελών στα έσοδα του προϋπολογισμού της Ε.Ε.

#### A – ΣΥΣΧΕΤΙΣΗ ΜΕ ΑΕΠ

*Η συνεισφορά των κρατών μελών στα έσοδα του προϋπολογισμού της Ε.Ε., αν αυτή υπολογιστεί είτε ως ποσοστό του ΑΕΠ κάθε χώρας, και, πολύ περισσότερο, αν ο υπολογισμός γίνει ανά κάτοικο, συναρτάται, όπως αναμένεται, θετικά με το επίπεδο ανάπτυξης κάθε κράτους μέλους, η συσχέτιση όμως αυτή δεν είναι πλήρης.*

Όπως αναφέρθηκε ήδη, τα κράτη μέλη συμβάλλουν στα έσοδα του κοινοτικού προϋπολογισμού, στους λεγόμενους «ίδιους πόρους» του προϋπολογισμού, μέσω τριών μεγάλων κατηγοριών εσόδων, η κάθε μια των οποίων στηρίζεται σε διαφορετική κλειδα συμμετοχής κάθε κράτους μέλους, με σημαντικές διαφορές ως προς τις αναδιανεμητικές επιπτώσεις. Επιπλέον, οι ισχύουσες ρυθμίσεις ως προς τους ακριβείς ορισμούς κάθε πηγής εσόδων, όπως και τα έτη που λαμβάνονται υπόψη για τον προσδιορισμό επηρεάζουν τις επιπτώσεις αυτές.

Οι μεγαλύτερες οικονομικά χώρες συνεισφέρουν το μεγαλύτερο τμήμα των συνολικών εσόδων. Η εικόνα μεταβάλλεται σημαντικά αν εξεταστούν όχι τα απόλυτα ποσά συμμετοχής κάθε χώρας, αλλά τα σταθμισμένα με το Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν κάθε χώρας. Τα τελευταία έτη, βάσει απολογιστικών στοιχείων, η χώρα που συνεισφέρει το μεγαλύτερο ποσοστό του ΑΕΠ της είναι το Βέλγιο (1,35%), ακολουθούμενο από τις τρεις σκανδιναβικές χώρες, με τη Γαλλία στην 6<sup>η</sup> θέση, τη Γερμανία στην 8<sup>η</sup> θέση, λίγο πάνω από την Ισπανία ή την Κύπρο, το Ηνωμένο Βασίλειο στην 12<sup>η</sup> θέση και την Ελλάδα στην 15<sup>η</sup> θέση με 0,83%. Χαρακτηριστικά, ο συντελεστής συσχέτισης μεταξύ της συνολικής συνεισφοράς ως ποσοστού του ΑΕΠ και του ΑΕΠ ανά κάτοικο είναι μεν θετική (+0,43) αλλά μακράν από το να επιβεβαιώνει την κρατούσα ενδεχομένως άποψη ότι συνολικά οι χώρες με το υψηλότερο επίπεδο ανάπτυξης συνεισφέρουν πάντοτε με το μεγαλύτερο ποσοστό στα έσοδα του κοινοτικού προϋπολογισμού.



**Διάγραμμα 2.1**  
Συμμετοχή των κρατών μελών ανά πηγή εσόδων του κοινοτικού προϋπολογισμού ως ποσοστό του ΑΕΠ κάθε χώρας, 2016



### *B – ΕΙΣΦΟΡΕΣ ΒΑΣΕΙ ΕΙΣΟΔΗΜΑΤΟΣ ΑΝΑ ΚΡΑΤΟΣ ΜΕΛΟΣ*

*Η κυριότερη πηγή εσόδων, η συμμετοχή των κρατών μελών βάσει του Εθνικού τους Εισοδήματος, αν υπολογιστεί ανά κάτοικο, παραμένει η πλησιέστερη προς εκείνη που θα προέκυπτε αν λαμβανόταν αποκλειστικά υπόψη το επίπεδο ανάπτυξης (ΑΕΠ ανά κάτοικο).*

Ως προς την κυριότερη πηγή εσόδων – την συνεισφορά των κρατών μελών βάσει του Εθνικού τους Εισοδήματος, τα δημοσιευόμενα από την Επιτροπή στοιχεία είναι ex post, και επομένως δείχνουν την πραγματική συνεισφορά, μετά δηλαδή από την επιστροφή στο Ηνωμένο Βασίλειο και την κάλυψη του ποσού αυτής της επιστροφής από τα κράτη μέλη σύμφωνα με όλες τις σχετικές αποφάσεις. Βάσει των στοιχείων αυτών, αν υπολογιστούν οι συμμετοχές κάθε κράτους ως ποσοστό του ΑΕΠ, η συνεισφορά του Ηνωμένου Βασιλείου παραμένει, και μετά τις επιστροφές, η σχετικά υψηλότερη (0,79%), ακολουθούμενη από εκείνη του Λουξεμβούργου (0,67%), της Γερμανίας (0,66%), με την Ελλάδα να συνεισφέρει το 0,64% του ΑΕΠ της και να κατατάσσεται στην 8<sup>η</sup> θέση ως προς τη συνεισφορά αυτή. Είναι χαρακτηριστική η έλλειψη οποιασδήποτε

συσχέτισης μεταξύ της συμμετοχής αυτής ως ποσοστού του ΑΕΠ και του κατά κεφαλήν εισοδήματος (συντελεστής συσχέτισης 0,09). Η συσχέτιση της συμμετοχής με το επίπεδο ανάπτυξης κάθε χώρας γίνεται πολύ πιο ασφαλής, αν υπολογιστούν τα καταβαλλόμενα ποσά ανά κάτοικο (συντελεστής συσχέτισης 0,90).

### Γ – ΕΙΣΦΟΡΕΣ ΦΠΑ ΑΝΑ ΚΡΑΤΟΣ ΜΕΛΟΣ

*Ο συντελεστής συσχέτισης μεταξύ του επιπέδου ανάπτυξης και της συμμετοχής βάσει της φορολογητέας ύλης του Φόρου Προστιθέμενης Αξίας είναι οριακά χαμηλότερος. Τούτο δε παρά το ότι ο ΦΠΑ, ως φόρος επί της κατανάλωσης αναμένεται να επιβαρύνει περισσότερο τις σχετικά φτωχότερες χώρες, διότι αυτές θεωρούνται ότι έχουν μεγαλύτερη συμμετοχή της κατανάλωσης στο Εθνικό Προϊόν.*

Η δεύτερη μεγάλη κατηγορία εσόδων του προϋπολογισμού, αν και φθίνουσα τα τελευταία έτη, στηρίζεται σε ένα ενιαίο για όλες τις χώρες ποσοστό της φορολογητέας βάσης του φόρου προστιθέμενης αξίας, η οποία, τουλάχιστον καταρχήν, καλύπτει τα ίδια προϊόντα και υπηρεσίες σε όλες τις χώρες. Η φορολογητέα αυτή βάση, αν και ενιαία, καλύπτει διαφορετικό τμήμα του ΑΕΠ κάθε χώρας. Η χώρα με τη μεγαλύτερη συνεισφορά είναι το Ηνωμένο Βασίλειο (20,9% του συνόλου), ακολουθούμενο από την Γαλλία με 18,3%, ενώ η Γερμανία συνεισφέρει μόλις το 12,3% του συνόλου.

Αν υπολογιστούν οι συνεισφορές κάθε κράτους ως ποσοστό του ΑΕΠ, η συνεισφορά του Ηνωμένου Βασιλείου ανέρχεται για το 2016 στο 0,171%, ακολουθούμενη από την Εσθονία, την Κύπρο, την Πορτογαλία και την Ελλάδα με 0,130%, γεγονός που την κατατάσσει στην 9<sup>η</sup> θέση. Αν ο υπολογισμός της κατανομής των βαρών γίνει σε κατά κεφαλήν βάση, το αποτέλεσμα εμφανίζεται πολύ «δικαιότερο» με 0,88 συντελεστή συσχέτισης μεταξύ της κατά κεφαλήν συνεισφοράς και του κατά κεφαλήν ΑΕΠ.

Οι λεγόμενοι «παραδοσιακοί πόροι» του κοινοτικού προϋπολογισμού συνίστανται στα έσοδα που προέρχονται από τους δασμούς και κάθε άλλη επιβάρυνση σε εισαγόμενα από εκτός της Ευρωπαϊκής Ένωσης προϊόντα. Οι χώρες που συνεισφέρουν αναλογικά με το ΑΕΠ τους τα μεγαλύτερα ποσά από τα παραδοσιακά αυτά έσοδα είναι οι χώρες με τα μεγάλα λιμάνια στη Βόρεια Θάλασσα, το Βέλγιο και οι Κάτω Χώρες, ακολουθούμενες από την Λιθουανία και τη Σλοβενία, ως σχετικά σημαντικές πύλες εισόδου προϊόντων από χώρες ανατολικά της Ε.Ε.

## Δ – ΣΥΝΟΛΙΚΑ ΜΕΡΙΔΙΑ

*Συγκρίνοντας τα μερίδια συμμετοχής κάθε χώρας στις διαφορετικές πηγές εσόδων του κοινοτικού προϋπολογισμού, το Ηνωμένο Βασίλειο, η Γερμανία, οι Κάτω Χώρες και η Σουηδία είναι οι χώρες που επιβαρύνονται αναλογικά περισσότερο από τη συμμετοχή βάσει του εισοδήματος. Επομένως, μια γενίκευση αυτού του πόρου θα ήταν ιδιαίτερα επιβαρυντική για αυτές, ενώ αντίθετα θα επωφελούντο αν μειωνόταν στο μέλλον το βάρος της άμεσης αυτής συνεισφοράς.*

Οι κλειδες συμμετοχής κάθε κράτους μέλους στις διάφορες κατηγορίες εσόδων είναι διαφορετικές και, ως εκ τούτου, το διαφορετικό βάρος κάθε κατηγορίας στο σύνολο των εσόδων έχει αναδιανεμητικές επιπτώσεις μεταξύ των κρατών μελών. Σε γενικές γραμμές, η κατανομή του βάρους ανά κάτοικο φαίνεται να συσχετίζεται θετικά με το επίπεδο ανάπτυξης. Ο συντελεστής συσχέτισης του ΑΕΠ ανά κάτοικο των κρατών μελών, τόσο με την ανά κάτοικο συμμετοχή βάσει του Ακαθάριστου Εθνικού Εισοδήματος, όσο και την ανά κάτοικο συμμετοχή που συνδέεται με την φορολογητέα βάση του ΦΠΑ είναι θετική και στατιστικά ιδιαίτερα σημαντική (0,87 και 0,88 αντίστοιχα).

Η θετική συσχέτιση δείχνει ότι γενικά οι λιγότερο αναπτυγμένες χώρες τείνουν να συνεισφέρουν ανά κάτοικο λιγότερο από τις πλουσιότερες χώρες, η επιλογή όμως της μιας ή της άλλης κατηγορίας εσόδων δεν είναι διόλου ουδέτερη για κάθε χώρα. Στην υποθετική περίπτωση που η συμμετοχή βάσει του Εθνικού Εισοδήματος ήταν η μόνη πηγή εσόδων (με ισχύουσες όλες τις σημερινές ρυθμίσεις σχετικά με τις επιστροφές στο Ηνωμένο Βασίλειο και τις χώρες που καλούνται να σηκώσουν το ανάλογο βάρος), οι χώρες που κατεξοχήν θα ευνοούντο θα ήταν το Βέλγιο, η Γαλλία, η Ιταλία και η Ισπανία. Αντίθετα, θα συνεισέφεραν ακόμα περισσότερα οι χώρες που ήδη συνεισφέρουν αναλογικά μεγάλα ποσά, όπως το Ηνωμένο Βασίλειο, η Γερμανία, οι Κάτω Χώρες και η Σουηδία. Η Ελλάδα συνεισφέρει το 1,19% της συνολικής συνεισφοράς «βάσει Εθνικού Εισοδήματος» και το 1,43% της συνολικής συνεισφοράς «βάσει ΦΠΑ». Επομένως, θα ήταν μεταξύ των – οριακά – ωφελούμενων, αν η συνεισφορά «βάσει Εθνικού Εισοδήματος» καθίστατο η μοναδική πηγή εσόδων ενώ, αντίθετα, μια ενδεχόμενη επιστροφή στη βάση ΦΠΑ θα λειτουργούσε αρνητικά.

## 2.2 – Συμμετοχή των κρατών μελών στις δαπάνες του κοινοτικού προϋπολογισμού

### *A – ΣΥΝΟΛΙΚΕΣ ΕΙΣΠΡΑΞΕΙΣ ΑΝΑ ΚΡΑΤΟΣ ΜΕΛΟΣ*

*Ως προς τις συνολικές εισπράξεις από το σκέλος των δαπανών του προϋπολογισμού της Ε.Ε., για τη δεκαετία 2007-2016, η Ελλάδα βρίσκεται στην 9<sup>η</sup> θέση σε απόλυτα μεγέθη, αλλά στην 1<sup>η</sup> θέση, αν ο υπολογισμός γίνει ως ποσοστό του ΑΕΠ ή ανά κάτοικο (εξαιρουμένων του Βελγίου και του Λουξεμβούργου, όπου οι υπολογισμοί «νοθεύονται» λόγω της έδρας των κοινοτικών θεσμών).*

Η συμμετοχή κάθε κράτους μέλους της Ε.Ε. στις δαπάνες του κοινοτικού προϋπολογισμού συναρτάται, όπως είναι αυτονόητο, με τη συμμετοχή του στις διάφορες κατηγορίες δαπανών, κατεξοχήν βέβαια στη γεωργική πολιτική και την πολιτική συνοχής. Και στις δύο αυτές μεγάλες κατηγορίες συμμετέχει το σύνολο των κρατών μελών, βάσει των κανόνων όμως που θεσπίζονται πριν από κάθε προγραμματική περίοδο, οι οποίοι και οδηγούν σε τελείως διαφορετικά αποτελέσματα ανά χώρα. Τα στοιχεία που παρουσιάζονται εδώ είναι *ex post*, αφορούν δηλαδή πραγματικές ετήσιες εισπράξεις και, ως εκ τούτου, παρότι ακολουθούν σαφώς μια μακροχρόνια τάση, η οποία μόνο οριακά μεταβάλλεται σε κάθε μια προγραμματική περίοδο, συνδέονται επίσης με τις δυσκολίες απορρόφησης των πόρων, ιδιαίτερα στην αρχή των προγραμματικών περιόδων, όπου οι νέοι κανονισμοί επιβάλλουν κανόνες και ρυθμίσεις που δυσχεραίνουν ιδιαίτερα τις χώρες που έχουν ασθενέστερη δημόσια διοίκηση.

Το 2016, σε απόλυτα μεγέθη, πέντε χώρες εισέπραξαν η κάθε μια 9-10% των συνολικών δαπανών του κοινοτικού προϋπολογισμού, ενώ η Ελλάδα βρίσκεται στην 9<sup>η</sup> θέση με 5%. Η μεγάλη διεύρυνση του 2004 επέφερε, όπως ήταν φυσικό, σημαντικές μειώσεις στα μερίδια των παλαιότερων κρατών μελών. Ειδικά, το μερίδιο της Ελλάδας στο σύνολο των δαπανών του κοινοτικού προϋπολογισμού μειώθηκε σταδιακά από 8% σε 5%.

Αν τα απόλυτα μεγέθη της συμμετοχής των κρατών μελών στο σύνολο των δαπανών του κοινοτικού προϋπολογισμού αποτελούν δείκτη του δημοσιονομικού οφέλους της χώρας, η σύγκριση με το Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν κάθε χώρας σχετικοποιεί τα παραπάνω στοιχεία. Στο σημείο αυτό θα πρέπει να υπογραμμιστεί ότι η συμμετοχή του Λουξεμβούργου (και, σε μικρότερο βαθμό, του Βελγίου) νοθεύει τη συνολική εικόνα. Το όφελος από την παρουσία των κοινοτικών θεσμών σε συνδυασμό με το μέγεθος της

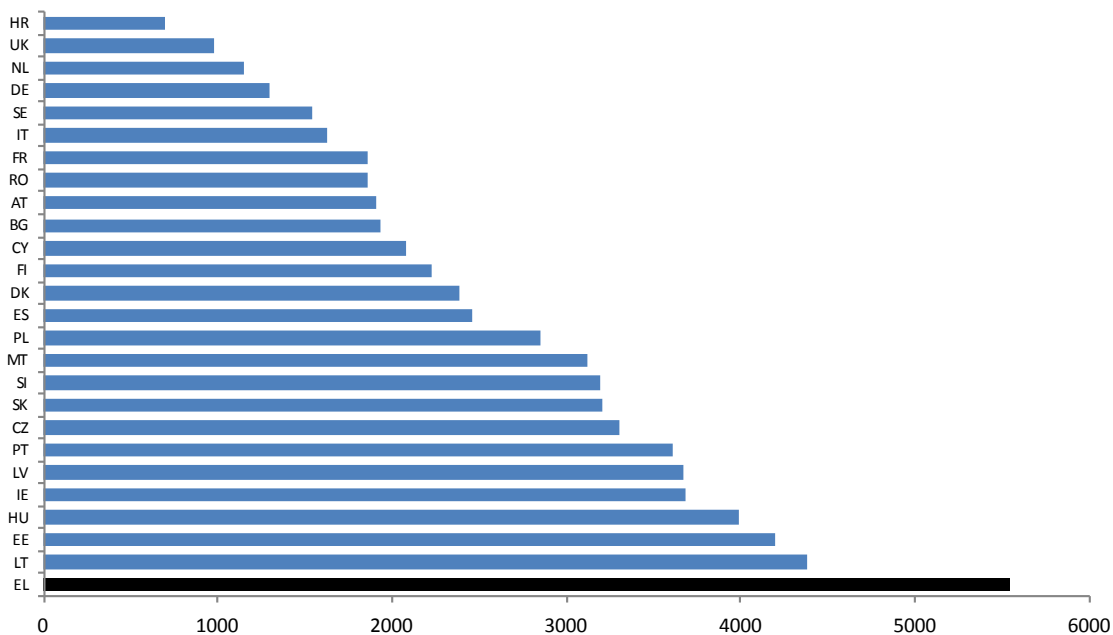
χώρας στρεβλώνει τη σύγκριση μεταξύ των χωρών. Αν δεν ληφθεί υπόψη το Λουξεμβούργο, η χώρα, στην οποία οι συνολικές δαπάνες του προϋπολογισμού τη δεκαετία 2007-2016 κάλυπταν το μεγαλύτερο ποσοστό του ΑΕΠ της, ήταν η Ελλάδα.

Η θέση της Ελλάδας ως της περισσότερο αναλογικά ευνοημένης χώρας από το σύνολο των δαπανών του προϋπολογισμού επιβεβαιώνεται αν οι απολαβές κάθε χώρας υπολογιστούν σε σχέση με τον πληθυσμό της. Έτσι, βάσει των συνολικών απολαβών της περιόδου 2007-2016 (αν δεν περιληφθεί το Λουξεμβούργο και το Βέλγιο), η Ελλάδα κατατάσσεται στην πρώτη θέση με 5547 ευρώ ανά κάτοικο. Χαρακτηριστικά η Ελλάδα εισέπραξε ανά κάτοικο 50% περισσότερο από ότι η Ιρλανδία, 53% περισσότερο από ότι η Πορτογαλία, 87% περισσότερο από ότι, κατά μέσο όρο, οι χώρες που προσχώρησαν μετά το 2004 και 125% περισσότερο από ότι η Ισπανία.

---

### Διάγραμμα 2.2

#### Απολαβές ανά κάτοικο 2007-2016 από το σύνολο των δαπανών του κοινοτικού προϋπολογισμού



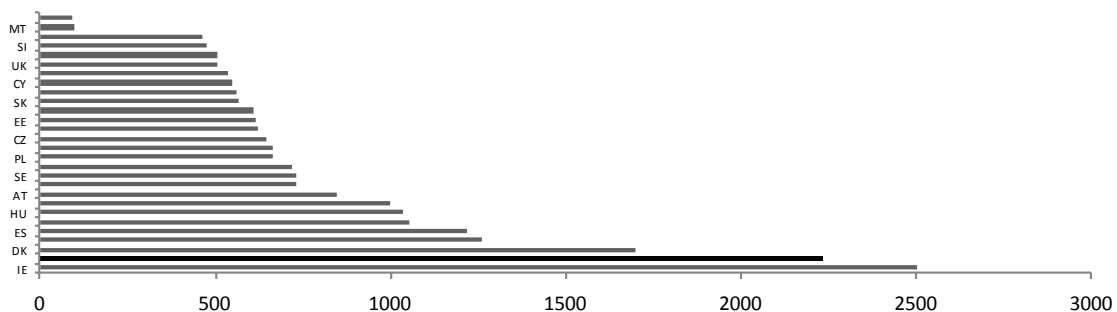
## B – ΕΙΣΠΡΑΞΕΙΣ ΑΠΟ ΤΗ ΓΕΩΡΓΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΑΝΑ ΚΡΑΤΟΣ ΜΕΛΟΣ

Στον τομέα της γεωργίας, ο μεγαλύτερος αποδέκτης των δαπανών του κοινοτικού προϋπολογισμού είναι η Γαλλία, αλλά τις μεγαλύτερες εισπράξεις κατά κεφαλήν διατηρεί πάντοτε η Ιρλανδία, ακολουθούμενη στη δεύτερη θέση από την Ελλάδα. Αν ο υπολογισμός για την τελευταία δεκαετία 2007-2016 γίνει αναλογικά με το ΑΕΠ κάθε χώρας, η Ελλάδα κατατάσσεται στην πρώτη θέση.

Παραδοσιακά, η χώρα η οποία είναι και ο μεγαλύτερος αποδέκτης των δαπανών του κοινοτικού προϋπολογισμού που κατευθύνονται στη γεωργία (περιλαμβανόμενων των επενδύσεων για την αγροτική ανάπτυξη) είναι η Γαλλία. Η εικόνα όμως αλλάζει άρδην αν τα στοιχεία αυτά σταθμιστούν με βάση το Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν κάθε χώρας. Τη δεκαετία 2007-2016, η χώρα με τις μεγαλύτερες, αναλογικά με το ΑΕΠ της, εισροές από τον κοινοτικό προϋπολογισμό για τον τομέα της γεωργίας είναι η Ελλάδα, ακολουθούμενη σε μεγάλη απόσταση από την Ιρλανδία, τη Λιθουανία, την Ουγγαρία, και την Ισπανία. Αν υπολογιστούν τα ποσά που αποκόμισε κάθε χώρα από τον κοινοτικό προϋπολογισμό για τον τομέα της γεωργίας ανά κάτοικο, η χώρα που κατατάσσεται στην πρώτη θέση είναι η Ιρλανδία, ακολουθούμενη από την Ελλάδα (Διάγραμμα 2.3). Η Ιρλανδία υπήρξε εξαρχής το κράτος μέλος με το μεγαλύτερο κατά κεφαλήν όφελος από τη γεωργία. Αντίθετα η Ελλάδα, μόνο μετά την επέκταση και ενίσχυση της κοινής γεωργικής πολιτικής στα λεγόμενα «μεσογειακά» προϊόντα, είδε τις εισροές της ανά κάτοικο να αυξάνονται και να τείνει ολοένα και περισσότερο προς τα μεγέθη της Ιρλανδίας.

### Διάγραμμα 2.3

Απολαβές των κρατών μελών από τον τομέα «γεωργία» του κοινοτικού προϋπολογισμού 2007-2016, ευρώ ανά κάτοικο



## Γ – ΑΠΟΛΑΒΕΣ ΑΠΟ ΤΗ «ΣΥΝΟΧΗ» ΑΝΑ ΚΡΑΤΟΣ ΜΕΛΟΣ

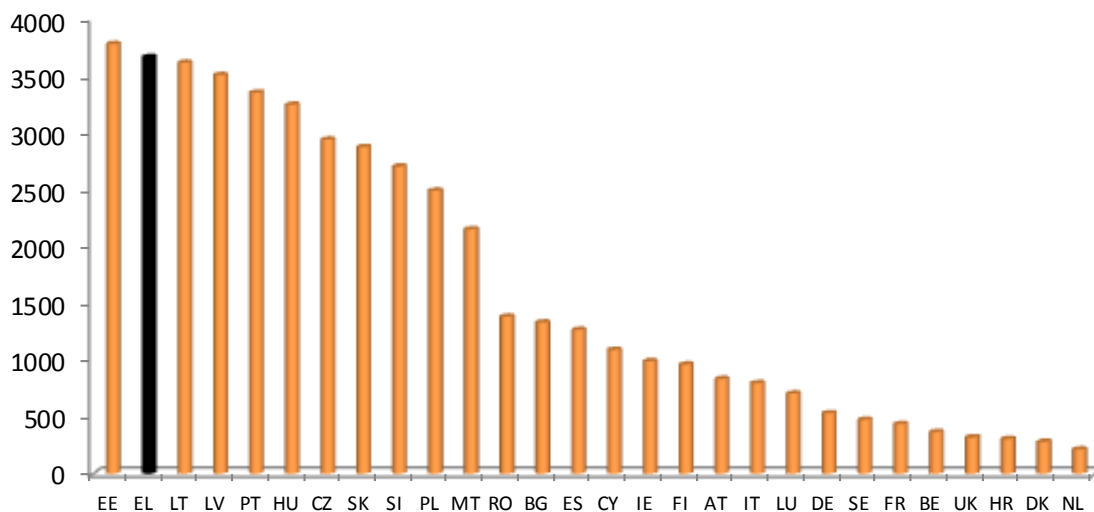
*Αν οι απολαβές σε απόλυτους αριθμούς σταθμιστούν με βάση το ΑΕΠ κάθε χώρας στις πρώτες θέσεις την τελευταία δεκαετία βρίσκονται οι τρεις μικρές χώρες της Βαλτικής, ακολουθούμενες από την Ελλάδα και την Πορτογαλία. Οι δε εισπράξεις ανά κάτοικο της Ελλάδας υπολείπονται μόνο εκείνων της Εσθονίας. Γενικά, όπως αναμενόταν, οι λιγότερο αναπτυγμένες χώρες τείνουν να λαμβάνουν πόρους από την πολιτική συνοχής που αντιστοιχούν σε υψηλότερα ποσοστά ως προς το ΑΕΠ, με αποτέλεσμα ο συντελεστής συσχέτισης των απολαβών ανά ΑΕΠ με το ΑΕΠ ανά κάτοικο κάθε χώρας να είναι αρνητικός, αν και μακράν από το να δείχνει μια γραμμική σχέση επιπέδου ανάπτυξης και απολαβών ανά ΑΕΠ (-0,50).*

Οι πρώτες χώρες από πλευράς συνολικών εισπράξεων από τις δαπάνες συνοχής την δεκαετία 2007-2016 ήταν η Πολωνία (17,3%), ακολουθούμενη σε μεγάλη απόσταση από την Ισπανία, την Ιταλία, τη Γερμανία και την Ελλάδα στην 6<sup>η</sup> θέση (7,2%). Το μερίδιο των τεσσάρων «χωρών συνοχής» (Ελλάδα, Ισπανία, Πορτογαλία και Ιρλανδία) μειώνεται συνεχώς ενώ, αντίθετα, αυξάνεται, όπως αναμενόταν, το μερίδιο των «νέων» χωρών. Αν οι απολαβές σε απόλυτους αριθμούς σταθμιστούν με βάση το ΑΕΠ κάθε χώρας, στις πρώτες θέσεις βρίσκονται οι τρεις μικρές βαλτικές χώρες (Λετονία, Εσθονία και Λιθουανία), και στην 4<sup>η</sup> θέση η Ελλάδα με 1,92% του ΑΕΠ της (ακολουθεί η Πορτογαλία με 1,78%). Όπως ήταν επόμενο, οι λιγότερο αναπτυγμένες χώρες τείνουν να λαμβάνουν πόρους από την πολιτική συνοχής που αντιστοιχούν σε υψηλότερα ποσοστά ως προς το ΑΕΠ, με αποτέλεσμα ο συντελεστής συσχέτισης των απολαβών ανά ΑΕΠ με το ΑΕΠ ανά κάτοικο κάθε χώρας να είναι αρνητικός, αν και μακράν από το να δείχνει μια γραμμική σχέση επιπέδου ανάπτυξης και απολαβών ανά ΑΕΠ (-0,50).

Αντίστοιχες είναι και οι συγκρίσεις μεταξύ των κρατών μελών, αν τα στοιχεία αναλυθούν σε κατά κεφαλήν βάση (Διάγραμμα 2.4). Τη δεκαετία 2007-2016, η Ελλάδα εισέπραξε 3663 ευρώ ανά κάτοικο από την πολιτική συνοχής. Οι κατά κεφαλήν εισπράξεις της Ελλάδας παρέμειναν ιδιαίτερα υψηλές, ακόμα και μετά τη μεγάλη διεύρυνση του 2004. Μόνο στην Εσθονία οι εισπράξεις ανά κάτοικο ήσαν μεγαλύτερες (3777 ευρώ), στη δε Πορτογαλία, η οποία συνήθως συγκρίνεται με την Ελλάδα, οι εισπράξεις ανά κάτοικο ήσαν 3349 ευρώ, με αποτέλεσμα την κατάταξή της στην 5<sup>η</sup> θέση μεταξύ των 28 κρατών μελών.

## Διάγραμμα 2.4

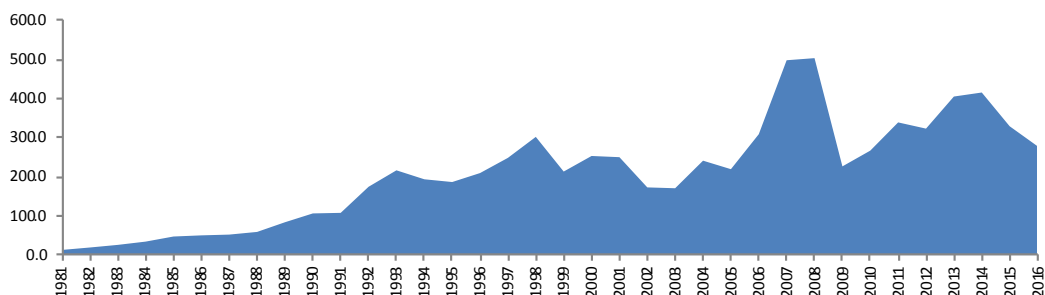
Εισπράξεις των κρατών μελών ανά κάτοικο από την πολιτική συνοχής 2007-2016, (ευρώ)



Η εξέλιξη των συνολικών απολαβών της Ελλάδας από την πολιτική συνοχής δείχνει μια εντυπωσιακή πτώση από το 12,1% στο 5,9% μεταξύ 2008 και 2009 και, έκτοτε μια σταθεροποίηση γύρω στο 6-7%, με μικρές ετήσιες διακυμάνσεις. Η Ελλάδα, από το 1981, έτος της δικής της προσχώρησης, υπήρξε ιδιαίτερα ευνοημένη από τη λειτουργία των Διαρθρωτικών Ταμείων και γενικότερα της πολιτικής συνοχής. Ξεκίνησε την περίοδο των 10 κρατών μελών λαμβάνοντας το 6,1% των εισπράξεων από τα τότε Ταμεία. Η αυξητική τάση ως προς το μερίδιο της Ελλάδας συνεχίστηκε και μετά την είσοδο της Ισπανίας και της Πορτογαλίας. Την περίοδο, δε, των δεκαπέντε κρατών μελών (1995-2004), με το νέο Ταμείο Συνοχής, το οποίο άρχισε να λειτουργεί από το 2000, η Ελλάδα συγκέντρωσε κατά μέσο όρο το 9,7% των εισπράξεων. Οι εισπράξεις της Ελλάδας ανά κάτοικο από την πολιτική συνοχής από 13,3 ευρώ το 1981 φτάνουν τα 108 ευρώ το 1991, τα 175 ευρώ το 1992, τα 217 ευρώ το 1993 και αργότερα με μικρές αυξομειώσεις τα 253 ευρώ το 2000 και τα 504 ευρώ το 2008 για να πέσουν απότομα αμέσως μετά και τα φτάσουν στα 278 ευρώ το 2016 (Διάγραμμα 2.5).



**Διάγραμμα 2.5**  
**Εξέλιξη των εσόδων Ελλάδας από την πολιτική συνοχής της Ε.Ε. ανά**  
**κάτοικο, 1981-2016**



**Δ – ΑΠΟΛΑΒΕΣ ΑΠΟ ΤΗΝ ΕΡΕΥΝΑ ΑΝΑ ΚΡΑΤΟΣ ΜΕΛΟΣ**

Ως προς την τρίτη μεγάλη κατηγορία των δαπανών του προϋπολογισμού, δηλαδή τις δαπάνες στον τομέα της έρευνας, τεχνολογίας και καινοτομίας, ενώ δεν υφίσταται καμιά εκ των προτέρων κατανομή ανά κράτος μέλος, οι διαφορές *ex post* είναι σημαντικές και αποτελούν κατά κάποιο τρόπο ένα δείκτη αριστείας και εξωστρέφειας του ερευνητικού δυναμικού κάθε χώρας. Η παρουσία των Ελλήνων ερευνητών οδηγεί την Ελλάδα σε σχετικά υψηλότερη θέση, από ότι το επίπεδο ανάπτυξής της, ιδιαίτερα αν οι υπολογισμοί γίνουν ανά ερευνητή.

Οι δαπάνες του κοινοτικού προϋπολογισμού στον τομέα της έρευνας, τεχνολογίας και καινοτομίας αποτελούν τη μεγαλύτερη κατηγορία δαπανών χωρίς κανέναν εκ των προτέρων γεωγραφικό προσανατολισμό. Το ερευνητικό δυναμικό των πανεπιστημίων, των ερευνητικών κέντρων και των επιχειρήσεων όλων των κρατών μελών συμμετέχει επί ίσοις όροις στα ερευνητικά προγράμματα, χωρίς να υπάρχει καμιά ρητή ή σιωπηρή εθνική ποσόστωση. Η ανυπαρξία *ex ante* ποσοστώσεων δεν σημαίνει βέβαια ότι όλες οι χώρες, ή καλύτερα ότι το ερευνητικό προσωπικό όλων των χωρών, συμμετέχει εξίσου *ex post*. Αντίθετα η συμμετοχή κυμαίνεται πολύ και θεωρείται ότι αποτελεί δείκτη αριστείας και εξωστρέφειας. Συνολικά στη δεκαετία 2007-2016 στην πρώτη θέση βρίσκεται η Γερμανία και αμέσως μετά με ελάχιστη διαφορά η Γαλλία, ενώ η Ελλάδα με 2,02% βρίσκεται στη 10<sup>η</sup> θέση μεταξύ των 28 κρατών μελών.

Η στάθμιση της συμμετοχής κάθε χώρας με το ΑΕΠ της χώρας αυτής οδηγεί στις πρώτες θέσεις το Βέλγιο και κάποιες από τις μικρότερες χώρες, με την Ελλάδα να κατατάσσεται στη 10<sup>η</sup> θέση. Σε αντίθεση πάντως με τις άλλες δαπάνες του κοινοτικού προϋπολογισμού, οι δαπάνες για την έρευνα φαίνεται να συσχετίζονται θετικά με το επίπεδο ανάπτυξης της κάθε χώρας (συντελεστής συσχέτισης +0,611). Ανεξάρτητα από τη φορά της αιτιώδους σχέσης, οι πλουσιότερες χώρες τείνουν να εισπράττουν περισσότερα ως ποσοστό του ΑΕΠ τους από ότι οι σχετικά φτωχότερες χώρες.

Η παρουσία των Ελλήνων ερευνητών οδηγεί σε σχετικά υψηλότερη θέση την Ελλάδα αναλογικά με το ΑΕΠ της από ότι το επίπεδο ανάπτυξης, αλλά με σημαντικές διακυμάνσεις. Στις πρώτες θέσεις το Βέλγιο, το Λουξεμβούργο και οι Κάτω Χώρες και η Ελλάδα στην 12<sup>η</sup> θέση. Μεγαλύτερο ίσως ενδιαφέρον έχει η παράθεση των αποτελεσμάτων ανά ερευνητή ή και ανά προσωπικό Ε&Α (το οποίο υπολογίζεται είτε ως αριθμός ατόμων, είτε ως ισοδύναμα πλήρους απασχόλησης). Βάσει αυτών των υπολογισμών, στην πρώτη θέση βρίσκεται η Κύπρος, όπου ο αριθμός των ερευνητών και του προσωπικού Ε&Α είναι ιδιαίτερα χαμηλός, η δε Ελλάδα ανέρχεται στην 6<sup>η</sup> θέση (αν ο υπολογισμός γίνει με ισοδύναμα πλήρους απασχόλησης).

## **2.3 – Καθαρή και «δίκαιη» συμμετοχή**

### *A – ΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΙ ΚΑΘΑΡΟΥ ΟΦΕΛΟΥΣ*

*Ο υπολογισμός του «καθαρού οφέλους» κάθε κράτους μέλους από τον προϋπολογισμό της Ε.Ε. αποτελεί, τουλάχιστον από το 1984, κυρίαρχο χαρακτηριστικό, αλλά και «δηλητήριο» της ευρωπαϊκής ενοποίησης. Παρόλο που οι πάντες συμφωνούν ότι η διαφορά μεταξύ της συνεισφοράς στον προϋπολογισμό και των εισπράξεων από τον προϋπολογισμό, δεν αντανakλά το πραγματικό όφελος κάθε χώρας από τη συμμετοχή της στην Ε.Ε., ούτε καν το συνολικό δημοσιονομικό της όφελος, η πρόσληψη του «καθαρού οφέλους» είναι αυτή που καθορίζει τη στάση κάθε χώρας στη συζήτηση του προϋπολογισμού.*

Τουλάχιστον από την επικράτηση της «λογικής του Fontainebleau», ο υπολογισμός της καθαρής συμμετοχής κάθε κράτους στον κοινοτικό προϋπολογισμό (συνεισφορά μείον απολαβές) απετέλεσε μόνιμο χαρακτηριστικό της ευρωπαϊκής ενοποίησης. Αναλύσεις, συζητήσεις, διαπραγματεύσεις εστιάζονται γύρω από αυτήν την καθαρή συμμετοχή. Συγχρόνως, όμως, όλοι συμφωνούν ότι αυτό το δημοσιονομικό δούναι και λαβείν δεν αντανakλά το πραγματικό καθαρό όφελος των κρατών μελών από τη συμμετοχή τους

στην ευρωπαϊκή ενοποίηση. Η συζήτηση για το πρόσημο, θετικό ή αρνητικό, και το ύψος της καθαρής συμμετοχής πρυτανεύει, αλλά και αποπροσανατολίζει και δηλητηριάζει τη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Η απόλυτη διακρατική λογική κυριαρχεί σε βάρος της όποιας υπερεθνικής λογικής και η κατάταξη των κρατών μελών σε μιας από τις δύο κατηγορίες, είτε αυτή των «καθαρών παραληπτών» από τον κοινοτικό προϋπολογισμό, είτε των «καθαρών συνεισφερόντων», καθίσταται η μονιμότερη διαίρεση των κρατών μελών και παίρνει τη μορφή ενός βαθύτερου χωρισμού.

Η εικόνα που δίνεται είναι ότι από την περαιτέρω ενοποίηση ωφελούνται όσοι εισπράττουν περισσότερα από όσα συνεισφέρουν, αποκλειστικά σε δημοσιονομικούς όρους. Κάθε ευρώ που δαπανάται σε μια χώρα θεωρείται κόστος για όλους τους άλλους (*Monti, et. al. 2016*). Η ευρωπαϊκή ενοποίηση εμφανίζεται αποκλειστικά ως παίγνιο μηδενικού αποτελέσματος, το κέρδος ενός κράτους μέλους προκύπτει από τη ζημιά άλλων. Η Ε.Ε. λειτουργεί ως απλός μηχανισμός αναδιανομής και μάλιστα μόνο ωφελειών δημοσιονομικής φύσης. Η έννοια της ευρωπαϊκής προστιθέμενης αξίας αγνοείται, όπως και, ακόμα περισσότερο, η έννοια του συλλογικού οφέλους που υπερβαίνει το «αλγεβρικό άθροισμα» οφέλους / ζημιάς από τη λειτουργία του προϋπολογισμού. Οι επιπτώσεις αυτής της λαθεμένης πρόσληψης της «Ευρώπης» ως δημοσιονομικού αποτελέσματος έχουν θεμελιώδη σημασία. Μη μετρήσιμα οφέλη, που μπορεί να επεκτείνονται από τη συμμετοχή στη μεγαλύτερη εσωτερική αγορά έως την προστασία του περιβάλλοντος ή τον πρωταγωνιστικό ρόλο της Ε.Ε. στις διαπραγματεύσεις για το κλίμα, όπως βέβαια και οι συνέπειες για την ασφάλεια και την ειρήνη, λησμονούνται.

Αλλά και μεταξύ των δημοσιονομικών συνεπειών, μόνο οι άμεσες προβάλλονται. Οι μακροχρόνιες και πολλαπλασιαστικές επιπτώσεις στην οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη υποτιμώνται. Επιπλέον δε, η αποκλειστική έμφαση στην άμεση επίδραση μιας δαπάνης υποκρύπτει συχνά τον πράγματι ευνοούμενο. Για παράδειγμα, η ενίσχυση της γεωργίας δεν αφορά αποκλειστικά στους γεωργούς, ο εκσυγχρονισμός ενός αεροδρομίου στην πρωτεύουσα ευνοεί και την περιφέρεια, ή ακόμα, ένα μεγάλο έργο υποδομής σε μια λιγότερο αναπτυγμένη περιφέρεια μπορεί να κατασκευάζεται σε μεγάλο βαθμό από εταιρείες άλλων χωρών, οι οποίες και εισπράττουν έτσι σημαντικό μέρος της προστιθέμενης αξίας. Αντίστοιχα ισχύουν και ως προς τα έσοδα του προϋπολογισμού, με το κλασικό παράδειγμα των μεγάλων λιμένων, από όπου εισάγονται στην ευρωπαϊκή αγορά πολύ περισσότερα προϊόντα από όσα καταναλώνονται στην αγορά της χώρας και, ως εκ τούτου, αποδίδονται δυσανάλογα μεγάλα ποσά στον κοινοτικό προϋπολογισμό από δασμούς και εισφορές. Άλλος εισπράττει ή συνεισφέρει και άλλος ωφελείται άμεσα ή έμμεσα, βραχυχρόνια ή μακροχρόνια. Οι «καθαροί παραλήπτες» ή «καθαροί δικαιούχοι» θεωρούνται και «καθαροί ωφελούμενοι». Η προσήλωση στην έννοια της καθαρής θέσης στρεβλώνει την εικόνα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, δεν φανερώνει τα πραγματικά και όλα τα δημοσιονομικά οφέλη, ούτε τα αποδίδει πάντοτε στους πράγματι ωφελούμενους και

πάντως αγνοεί τα μη μετρήσιμα, μη οικονομικά οφέλη ή ζημιές, που συχνά είναι πολλαπλάσια.

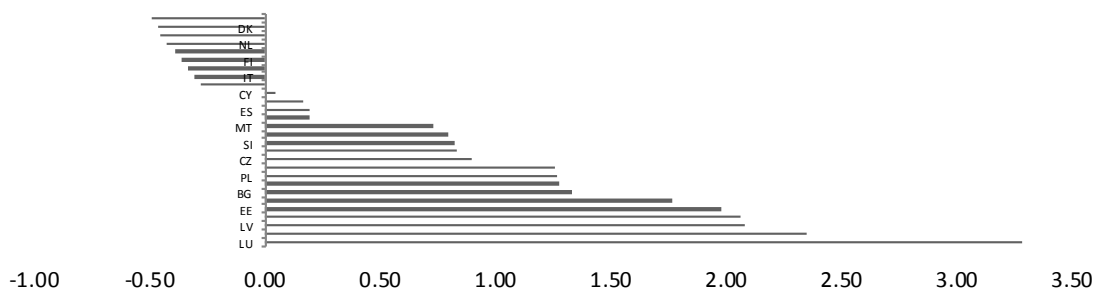
## *B – ΟΙ ΧΩΡΕΣ ΜΕ ΤΟ ΜΕΓΑΛΥΤΕΡΟ «ΚΑΘΑΡΟ ΟΦΕΛΟΣ»*

*Τη δεκαετία 2007-2016, η χώρα με το μεγαλύτερο συνολικά «καθαρό όφελος» (σε απόλυτα μεγέθη) από τον προϋπολογισμό της Ε.Ε. ήταν η Πολωνία, ακολουθούμενη (σε μεγάλη απόσταση) από την Ελλάδα. Αν ο υπολογισμός γίνει ως ποσοστό του ΑΕΠ κάθε χώρας, οι περισσότερες ευνοημένες χώρες υπήρξαν οι χώρες της Βαλτικής και η Ελλάδα. Η χώρα όμως με το μεγαλύτερο όφελος ανά κάτοικο παρέμεινε και αυτήν τη δεκαετία η Ελλάδα.*

Υπολογίσαμε την καθαρή θέση όλων των κρατών μελών για κάθε έτος της τελευταίας δεκαετίας 2007-2016. Η χώρα με το μεγαλύτερο αθροιστικά καθαρό δημοσιονομικό όφελος, συνολικού ύψους 87,4 δισ. ευρώ για την δεκαετία 2007-2016 είναι η Πολωνία. Ακολουθεί, σε μεγάλη απόσταση η Ελλάδα με 46,2 δισ. ευρώ. Εννέα από τις 28 χώρες έχουν αρνητική καθαρή θέση, με τη μεγαλύτερη καθαρή συνεισφορά από τη Γερμανία, ακολουθούμενη από τη Γαλλία, το Ηνωμένο Βασίλειο, την Ιταλία, τις Κάτω Χώρες, τις σκανδιναβικές χώρες και την Αυστρία.

Τα αποτελέσματα αυτά, αλλά ως ποσοστό του Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος κάθε κράτους μέλους, παρουσιάζονται στο Διάγραμμα 2.6. Αν εξαιρεθεί το Λουξεμβούργο (λόγω των πολύ μεγάλων εσόδων από την εγκατάσταση διοικητικών υπηρεσιών της Ε.Ε. σε σχέση με το μικρό του μέγεθος), στις πρώτες θέσεις βρίσκονται οι τρεις χώρες της Βαλτικής και η Ελλάδα (2,06% του ΑΕΠ).

**Διάγραμμα 2.6**  
**Μέσος όρος της ετήσιας καθαρής θέσης 2007-2016 ως ποσοστό του ΑΕΠ**  
**κάθε κράτους μέλους**



Ενδιαφέρον παρουσιάζει και η ανάλυση της καθαρής θέσης κάθε κράτους *ανά κάτοικο*. Η συνολική κατάταξη δεν μεταβάλλεται σημαντικά, αλλά πάντως, η Ελλάδα καταλαμβάνει την πρώτη θέση (μετά το Λουξεμβούργο) με συνολικές καθαρές εισπράξεις 4285 ευρώ ανά κάτοικο για τη δεκαετία 2007-2016. Ο συντελεστής συσχέτισης της καθαρής θέσης κατά κεφαλήν με το ΑΕΠ κατά κεφαλήν, αν ο υπολογισμός γίνει χωρίς το Λουξεμβούργο, που, όπως ήδη αναφέρθηκε, στρεβλώνει πλήρως την εικόνα, ο συντελεστής συσχέτισης είναι αρνητικός (-0,614), επιβεβαιώνοντας το αναμενόμενο, δηλαδή ότι οι λιγότερο αναπτυγμένες χώρες *τείνουν να εισπράττουν περισσότερα κατά κεφαλήν από τον κοινοτικό προϋπολογισμό συνολικά*, αν και, βέβαια, αυτό δεν ισχύει σε όλες τις περιπτώσεις.

### *Γ – ΕΜΜΕΣΑ ΟΦΕΛΗ ΟΣΩΝ ΣΥΝΕΙΣΦΕΡΟΥΝ*

*Οι «δότηρες» χώρες, οι χώρες δηλαδή που συνεισφέρουν στον προϋπολογισμό της Ε.Ε. περισσότερα από όσα φαίνεται να εισπράττουν από αυτόν, απολαμβάνουν σημαντικά οφέλη, τα οποία επιστρέφουν σε αυτές, άμεσα ή έμμεσα, ιδιαίτερα από τις δαπάνες της πολιτικής συνοχής.*

Οι «καθαρές» απολαβές κάθε κράτους από τον κοινοτικό προϋπολογισμό δεν αποτελούν δείκτη του συνολικού οφέλους μιας χώρας από τη συμμετοχή της στην Ευρωπαϊκή Ένωση, αλλά ούτε καν του δημοσιονομικού οφέλους της από τη συμμετοχή αυτή. Στο γενικό επίπεδο, οι πόροι που καλύπτουν την ανάγκη ενός ευρωπαϊκού δημόσιου αγαθού ωφελούν «εξ ορισμού» όχι μόνο εκείνους οι οποίοι χρηματοδοτούνται, αλλά και όλους, έστω και αν η ωφέλεια αυτή δεν κατανέμεται εξ ίσου. Πέραν όμως αυτού του «ευρωπαϊκού καλού», υπάρχουν και απτές, συγκεκριμένες θετικές συνέπειες για τις πλουσιότερες χώρες, διότι η τελικά ευεργετούμενη χώρα ή περιφέρεια δεν είναι, ή, τουλάχιστον, δεν είναι μόνο και πάντοτε, εκείνη προς την οποία κατευθύνεται μια κοινοτική δαπάνη. Οι «δότηρες χώρες» απολαμβάνουν οφέλη, τα οποία «επιστρέφουν» σε αυτές, είτε άμεσα, είτε έμμεσα, ιδιαίτερα από τις δαπάνες της πολιτικής συνοχής. Βάσει της «χωρικής διάχυσης» («spatial spillover»), οι περιοχές που μπορούν να επωφεληθούν από τα οφέλη των τοπικών δημόσιων αγαθών ενδέχεται να βρίσκονται εκτός των ορίων όσων ωφελούνται άμεσα (Darvas, Pisani-Ferry, Sapir 2011:8). Στο άμεσο επίπεδο, οι «δότηρες χώρες» συμμετέχουν, και μάλιστα από συνήθως ευνοϊκότερη τεχνολογικά θέση, στις συμβάσεις παροχής αγαθών ή υπηρεσιών που χρηματοδοτούνται από τα Ταμεία, και γενικότερα από τις κρατικές προμήθειες των «χωρών συνοχής».

Τα κυριότερα έμμεσα οφέλη προέρχονται από την αύξηση των εξαγωγών των πλουσιότερων προς τις λιγότερο αναπτυγμένες χώρες. Η αύξηση της συνολικής ζήτησης και η οικονομική ανάπτυξη γενικότερα οδηγεί, ιδιαίτερα το πρώτο διάστημα, πριν

δηλαδή από τον όποιο διαρθρωτικό μετασχηματισμό της οικονομίας, σε αύξηση των εισαγωγών των «ληπτριών χωρών», με προέλευση κυρίως από τις άλλες χώρες της Ένωσης. Τα «επιστρεφόμενα» αυτά έμμεσα οφέλη των «δοτριών» χωρών είναι ιδιαίτερα σημαντικά.

#### Δ – «ΔΙΚΑΙΗ» ΚΑΤΑΝΟΜΗ

*Αν η κατανομή των πόρων της συνοχής για την περίοδο 2007-2016 γινόταν βάσει αποκλειστικά ενός προκαθορισμένου κριτηρίου, πχ του ΑΕΠ ανά κάτοικο κάθε κράτους μέλους, η διαφορά μεταξύ όσων πράγματι εισέπραξε μια χώρα και εκείνων που «δικαιούται» βάσει του κατά κεφαλήν ΑΕΠ της, οι χώρες που θα εισέπρατταν πολύ λιγότερα από ότι εισπράττουν θα ήταν η Πολωνία και η Ελλάδα.*

Στα όσα ακολουθούν, τα άμεσα δημοσιονομικά οφέλη κάθε χώρας (και περιφέρειας) από τον κοινοτικό προϋπολογισμό συγκρίνονται με εκείνα τα οποία θα υπήρχαν αν η κατανομή γινόταν στη βάση κάποιων προκαθορισμένων δεικτών, κατά κύριο λόγο του Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος ανά κάτοικο. Αν η θεωρητική αυτή κατανομή λογισθεί ως η «δικαιότερη» κατανομή, η απόκλιση από αυτήν αποτελεί μέτρο της «δικαιοσύνης» με την οποία κατανέμονται οι πόροι και δηλώνει το βαθμό που μια χώρα μπορεί να θεωρηθεί ότι ευνοείται ή πλήττεται (είναι αναλογικά περισσότερο «κερδισμένη» ή «χαμένη») από την πραγματική κατανομή.

Τα κριτήρια κατανομής μεταξύ των κρατών μελών του συνόλου των δαπανών της «πολιτικής συνοχής», δηλαδή των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών και Επενδυτικών και Ταμείων, καθορίζονται πριν από κάθε προγραμματική περίοδο κατά τρόπο αντικειμενικό. Τουλάχιστον μετά το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στο Βερολίνο το 1999, όχι μόνο τα κριτήρια επιλεξιμότητας, αλλά και η μέθοδος κατανομής των κονδυλίων μεταξύ των επιλέξιμων περιφερειών ή κρατών, αποφασίζονται και ισχύουν καθολικά. Οι ρητές εξαιρέσεις και οι ειδικές ρυθμίσεις που συνοδεύουν τις συνολικές αποφάσεις δεν αρκούν για να μεταβάλουν τον αντικειμενικό χαρακτήρα και φθίνουν, πάντως, διαχρονικά.

Η φόρμουλα της εκ των προτέρων κατανομής των πόρων υπολογίζεται μεν βάσει αντικειμενικών κριτηρίων, απομένει όμως να επαληθευτεί αν πράγματι είναι «δίκαιη», αν δηλαδή η πραγματική, εκ των υστέρων, κατανομή των διαθέσιμων ποσών αντικατοπτρίζει κριτήρια «δίκαιης» κατανομής, με πρώτο μεταξύ αυτών τον δείκτη που συνήθως χρησιμοποιείται για την απεικόνιση του επιπέδου ανάπτυξης ή ευημερίας, το ΑΕΠ ανά άτομο. Η υπόθεση αυτή όσον αφορά τα συνολικά μερίδια των κρατών μελών στη «συνοχή» δεν επαληθεύεται. Ο συντελεστής συσχέτισης των μεριδίων των κρατών

μελών τη δεκαετία 2007-2016 με τον μέσο όρο των ετήσιων ΑΕΠ κάθε κράτους μέλους της ίδιας περιόδου (σε μονάδες αγοραστικής δύναμης) έχει μεν το αναμενόμενο αρνητικό πρόσημο, αλλά είναι πολύ χαμηλός.

Ουσιαστικότερο ενδιαφέρον έχει η σύγκριση του ΑΕΠ ανά άτομο των κρατών μελών όχι με τα συνολικά μερίδια στη «συνοχή», αλλά με τις απολαβές ανά άτομο από τη «συνοχή». Ο βαθμός συσχέτισης σε αυτήν την περίπτωση είναι περισσότερο σημαντικός, καθίσταται δε πολύ πιο σημαντικός αν εξαιρεθούν οι «ανωμαλίες», αφενός των τριών χωρών που προσχώρησαν πρόσφατα (Κροατία, Βουλγαρία, Ρουμανία) και δεν εισέπραξαν ακόμη το σύνολο των ποσών που «δικαιούνταν», και αφετέρου η Ιρλανδία η οποία, παρότι ανήκει πλέον στις πλουσιότερες χώρες της Ε.Ε., συνεχίζει να απολαμβάνει σημαντικά οφέλη από την πολιτική συνοχής.

Η άσκηση, τα αποτελέσματα της οποίας παρουσιάζονται εδώ, αποβλέπει στο να δείξει ποια κράτη μέλη ευνοούνται από τη σημερινή κατανομή των πόρων σε σύγκριση με εκείνη που θα προέκυπτε αν εφαρμοζόταν με πλήρη συνέπεια ένα και μόνο κριτήριο κατανομής, πχ το ΑΕΠ κατά κεφαλήν. Η πρώτη «υπόθεση εργασίας» θα μπορούσε να είναι η ίση κατανομή των πόρων των Ταμείων ανά κάτοικο. Οι μεγάλοι «χαμένοι» από την υποθετική εφαρμογή αυτής της ακραίας οριζόντιας δικαιοσύνης, σύμφωνα με την οποία όλοι εισπράττουν εξίσου, θα ήταν η Πολωνία η οποία θα έχανε σχεδόν 10 μονάδες από το μερίδιο της (που αντιστοιχεί σε 54 δισ. ευρώ) και η Ελλάδα, της οποίας το μερίδιο θα μειωνόταν από 7,2% σε 2,1% και οι εισπράξεις της από 39,5 δισ. ευρώ σε 11,6 δισ. ευρώ.

Αν αντί για την ίση μεταχείριση όλων, επιλεγεί η ευνοϊκότερη μεταχείριση εκείνων που έχουν και τις μεγαλύτερες ανάγκες, δηλαδή εκείνων των χωρών με το χαμηλότερο ΑΕΠ ανά κάτοικο, η Πολωνία και η Ελλάδα θα ήταν οι χώρες με τη μεγαλύτερη απώλεια εσόδων, στην περίπτωση που την πραγματική κατανομή των εσόδων από την πολιτική συνοχής της περιόδου 2007-2016 θα αντικαθιστούσε μία κατανομή στη βάση αποκλειστικά του Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος ανά άτομο (σε εθνικό επίπεδο).

Η συμμετοχή των πλουσιότερων χωρών στην πολιτική συνοχής και ιδιαίτερα η συμμετοχή των σχετικά λιγότερο αναπτυγμένων περιφερειών των αναπτυσσόμενων χωρών στον «προνομιούχο» στόχο της σύγκλισης (γνωστού ως «στόχου 1» παλαιότερα), αποτελεί μια από τις συνηθέστερες κριτικές στον τρόπο λειτουργίας της πολιτικής συνοχής. Με αυτή την λογική, παρουσιάζει ενδιαφέρον να προχωρήσει σε πιο ακραία μορφή η προηγούμενη υπόθεση της κάθετης δικαιοσύνης, της κατανομής δηλαδή με βάση το ΑΕΠ ανά κάτοικο, αποκλείοντας όλες τις χώρες με ΑΕΠ ανά κάτοικο μεγαλύτερο του κοινοτικού μέσου όρου και κατανέμοντας το σύνολο των πόρων της πολιτικής συνοχής στη βάση του ΑΕΠ ανά κάτοικο αποκλειστικά μεταξύ των χωρών με ΑΕΠ ανά κάτοικο μικρότερο του κοινοτικού μέσου όρου. Οι μεγάλες κερδισμένες από αυτήν την υποθετική κατανομή θα ήταν οι σχετικά φτωχότερες χώρες που προσχώρησαν πρόσφατα (κυρίως η Ρουμανία, αλλά και η Βουλγαρία και η Κροατία) και η πλειονότητα των σχετικά λιγότερο αναπτυσσόμενων χωρών με εξαίρεση την Ελλάδα, το



μερίδιο της οποίας, ακόμα και σε αυτήν την περίπτωση, θα ήταν μικρότερο του πραγματικού και, σε πολύ μικρότερο βαθμό, την Τσεχία και τη Λιθουανία.

Συνοψίζοντας τις παραπάνω ασκήσεις, ένα γενικό συμπέρασμα αφορά στην Ελλάδα, η οποία είναι η μόνη χώρα που ευνοείται από τη σύγκριση του πραγματικού της μεριδίου την τελευταία δεκαετία με το μερίδιο που θα κατείχε αν η κατανομή γινόταν με οποιοδήποτε από τα υποθετικά κριτήρια που εξετάζονται εδώ.

Επεκτείνοντας τις υποθέσεις ως προς τη «δίκαιη» κατανομή των πόρων από την κατεχοχήν αναδιανεμητική (μεταξύ κρατών) πολιτική της συνοχής στο σύνολο των δαπανών του κοινοτικού προϋπολογισμού, το μερίδιο πολλών χωρών θα μεταβαλλόταν σημαντικά. Χαρακτηριστικά, αν οι πόροι του προϋπολογισμού την περίοδο 2007-2016 παρέμεναν οι ίδιοι, τα ποσά που εισέπραξε η Ελλάδα θα μειώνονταν μέχρι και περίπου κατά 45 δισ. ευρώ, εξαλείφοντας σε μεγάλο βαθμό το «καθαρό όφελος» της χώρας.

### *E – ΕΥΝΟΟΥΜΕΝΕΣ ΧΩΡΕΣ*

*Η ανάλυση των ενισχύσεων από τα Ταμεία της πολιτικής συνοχής των περιφερειών (αντί για τα κράτη) οδηγεί στη συγκρότηση του «Βαθμού Εύνοιας / Δυσμένειας» της περιφέρειας, βάσει του οποίου ελληνικές, όπως και πορτογαλικές περιφέρειες και η Μάλτα, αποτελούν τις μόνες περιφέρειες των λιγότερο αναπτυγμένων χωρών της Ε.Ε. με «ευνοϊκή» μεταχείριση.*

Οι πόροι των Διαρθρωτικών και Επενδυτικών Ταμείων, με εξαίρεση το Ταμείο Συνοχής, κατανέμονται ανά περιφέρεια και, όπως αναφέρθηκε ήδη, το σύνολο των κρατών μελών περιλαμβάνει περιφέρειες οι οποίες είναι επιλέξιμες για ενίσχυση από τα Ταμεία αυτά της πολιτικής συνοχής, αν και όχι στον ίδιο βαθμό, λόγω της σαφούς προτεραιότητας στην ανάπτυξη των λιγότερο αναπτυγμένων χωρών. Συνεπώς, αξίζει να διερευνηθεί το κατά πόσο η κατανομή αυτή είναι «δίκαιη» και ποιες περιφέρειες της Ε.Ε., και κατ' επέκταση τα κράτη στα οποία αυτές ανήκουν, είναι αναλογικά οι περισσότερο ή οι λιγότερο ευνοημένες.

Η ανάλυση των ενισχύσεων από τα Ταμεία της πολιτικής «συνοχής» προς τις περιφέρειες (αντί για τα κράτη) δείχνει ότι η συγκέντρωση των πόρων στις λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες είναι μεγάλη, χωρίς όμως αυτό να οδηγεί σε απόλυτη συσχέτιση της έντασης ενίσχυσης και του επιπέδου ανάπτυξης. Δεδομένου ότι ουσιαστικά όλα τα κράτη μέλη περιλαμβάνουν και περιφέρειες που θεωρούνται λιγότερο αναπτυγμένες, το εύρος της ενίσχυσης από τα Ταμεία των περιφερειών κάθε κράτους μέλους κυμαίνεται σημαντικά. Στην Ελλάδα, το εύρος αυτό μεταξύ της



μέγιστης και της ελάχιστης ενίσχυσης ανά περιφέρεια είναι από τα μικρότερα. Η σύγκριση του σχετικού επίπεδου ανάπτυξης και της σχετικής, ανά κάτοικο, ενίσχυσης κάθε περιφέρειας οδηγεί στη συγκρότηση του «Βαθμού Εύνοιας / Δυσμένειας» της περιφέρειας, βάσει του οποίου ελληνικές, όπως και πορτογαλικές περιφέρειες, και η Μάλτα αποτελούν τις μόνες περιφέρειες των λιγότερο αναπτυγμένων χωρών της Ε.Ε. με «ευνοϊκή» μεταχείριση.

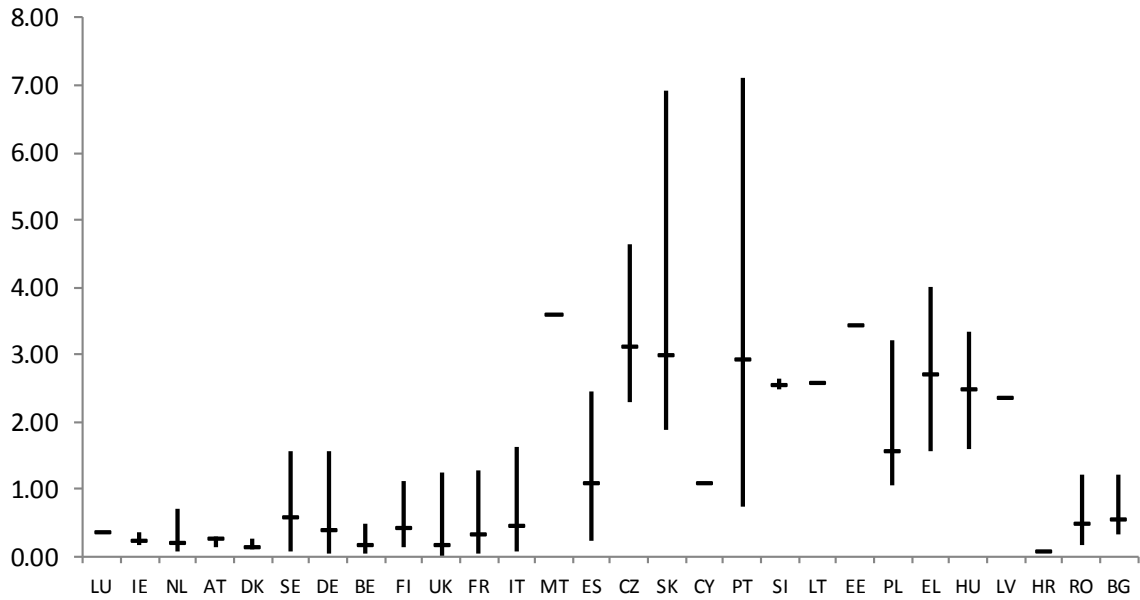
Προκειμένου να εξεταστεί κατά πόσον η πραγματική κατανομή υπήρξε «δίκαιη», δηλαδή το κατά πόσο συνέπιπτε ή όχι με το επίπεδο ανάπτυξης της περιφέρειας, συγκρίναμε δύο δείκτες: Τον *δείκτη του σχετικού επιπέδου ανάπτυξης*, της σχέσης δηλαδή του ΑΕΠ ανά κάτοικο κάθε περιφέρειας με τον μέσο κοινοτικό, με τον *δείκτη των σχετικών εισπράξεων*, της σχέσης δηλαδή των εισπράξεων ανά κάτοικο της περιφέρειας με τον μέσο κοινοτικό. Ο «Βαθμός Εύνοιας/Δυσμένειας» προς κάθε περιφέρεια προκύπτει από τη σύγκριση των δύο δεικτών. Η υπόθεση είναι ότι για κάθε περιφέρεια, όσο μικρότερο είναι το κατά κεφαλήν ΑΕΠ της σε σχέση με το μέσο, τόσο μεγαλύτερη θα έπρεπε να είναι η ενίσχυση της από τα Ταμεία. Αν η ενίσχυση υπερβαίνει το επίπεδο που «αναλογεί» στην περιφέρεια βάσει αυτής της υπόθεσης, θεωρείται ότι η περιφέρεια «ευνοείται» από την κατανομή των πόρων, ενώ αν η ενίσχυση είναι χαμηλότερη εκείνης που της «αναλογεί», θεωρείται ότι η συγκεκριμένη περιφέρεια έχει δυσμενή μεταχείριση.

Από όλες τις περιφέρειες της Ευρωπαϊκής Ένωσης με ΑΕΠ ανά κάτοικο χαμηλότερο του μέσου κοινοτικού, μόνο 10 ήταν «κερδισμένες» από την πραγματική κατανομή, όλες αυτές δε οι περιφέρειες ανήκουν στην Πορτογαλία ή την Ελλάδα (και στη Μάλτα). Μια συνοπτική εικόνα του «βαθμού εύνοιας/δυσμένειας» ανά κράτος μέλος παρουσιάζεται στο Διάγραμμα 2.7, όπου απεικονίζεται για κάθε χώρα ο (αριθμητικός) μέσος όρος του «βαθμού εύνοιας/δυσμένειας» των περιφερειών της, καθώς και το εύρος μεταξύ της μέγιστης και της ελάχιστης τιμής. Μεταξύ των ελληνικών περιφερειών, περισσότερο ευνοημένες εμφανίζονται η Περιφέρεια της Δυτικής Ελλάδας, της Πελοποννήσου και των Ιονίων νήσων, ακόμα τέσσερις περιφέρειες κατατάσσονται μεταξύ των είκοσι περισσότερο «ευνοημένων» (Στερεά Ελλάδα, Ήπειρος, Δυτική Μακεδονία και Θεσσαλία), ενώ η Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας κατατάσσεται στην 50<sup>η</sup> θέση και της Αττικής στην 57<sup>η</sup> θέση.

---

Διάγραμμα 2.7

«Βαθμός εύνοιας / δυσμένειας» των περιφερειών ανά κράτος μέλος (με σειρά ΑΕΠ ανά κάτοικο). Μέση τιμή και εύρος μεταξύ μέγιστης και ελάχιστης τιμής



## Κεφάλαιο 3 – ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΜΕΣΩ ΤΩΝ ΕΘΝΙΚΩΝ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΩΝ

### 3.1 – Αυξανόμενη επιρροή της Ε.Ε. στην εθνική δημοσιονομική πολιτική

#### *A – ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΜΕΣΩ ΤΩΝ ΕΘΝΙΚΩΝ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΩΝ*

*Η δημοσιονομική πολιτική της Ε.Ε. ασκείται άμεσα μέσω του προϋπολογισμού της Ε.Ε., αλλά και έμμεσα μέσω των ρυθμιστικών της αποφάσεων. Η κανονιστική πολιτική της Ε.Ε. σε διάφορους τομείς συχνά επηρεάζει ευθέως τους εθνικούς προϋπολογισμούς, και μια δημοσιονομική διάσταση υποκρύπτεται σε θεωρούμενα αποκλειστικά ρυθμιστικού χαρακτήρα «σκληρά» και «ήπια» πολιτικά εργαλεία της Ε.Ε.*

Δημόσιες δαπάνες μπορεί να προέρχονται είτε από τον προϋπολογισμό της Ε.Ε., είτε από τον κρατικό προϋπολογισμό, είτε από υποκρατικούς προϋπολογισμούς (περιφέρεια κλπ). Μέρος των δημόσιων δαπανών στο εσωτερικό κάθε χώρας μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης χρηματοδοτείται από τον κοινοτικό προϋπολογισμό, αλλά και πέραν αυτού, η Ε.Ε. επηρεάζει ευθέως, έστω και έμμεσα, τις εθνικές δημόσιες δαπάνες με πολλούς άλλους τρόπους. Η Ε.Ε. αποτελεί η ίδια πυλώνα των δημόσιων δαπανών, αλλά και επιπλέον, συγκαθορίζει σε μεγάλο και αυξανόμενο βαθμό τους άλλους δυο πυλώνες, τις εθνικές, όπως και τις περιφερειακές, δημόσιες δαπάνες.

Η Ε.Ε. ασκεί δημοσιονομική πολιτική και μέσω της επιβολής ρυθμίσεων ως προς τους εθνικούς (ή και τους περιφερειακούς) προϋπολογισμούς. Το χαρακτηριστικό που καθορίζει αν η δημοσιονομική πολιτική είναι κοινοτική ή εθνική δεν είναι το αν εκφράζεται μέσω του κοινοτικού ή του εθνικού προϋπολογισμού, αλλά το αν οι αποφάσεις λαμβάνονται στο κοινοτικό ή στο εθνικό επίπεδο. Το κρίσιμο είναι το *locus* λήψης απόφασης, και όχι τόσο η μορφή της απόφασης αυτής. Ισχυροί δεσμευτικοί κανόνες εθνικής συμπεριφοράς μπορούν να υποκαταστήσουν την ύπαρξη μεγάλου κεντρικού προϋπολογισμού (*Collignon 2007*).

Η διττή αυτή παρουσία της Ε.Ε. στη δημοσιονομική σφαίρα είναι ανεξάρτητη από την οικονομική λειτουργία που υπηρετείται κάθε φορά. Αναδιανεμητική λειτουργία, διακρατική ή διαπροσωπική, μπορεί να ασκείται άμεσα από τον κοινοτικό προϋπολογισμό, αλλά και μέσω ρυθμιστικών κοινοτικών αποφάσεων πχ ως προς την

κοινωνική πολιτική ή τη γεωργική πολιτική. Η αποδοτικότερη κατανομή των πόρων μπορεί να επιτυγχάνεται πχ με φόρους ή επιδοτήσεις για την αντιμετώπιση οικονομικής αρνητικής εξωτερικότητας, είτε αυτοί επιβάλλονται σε κοινοτικό επίπεδο, είτε σε εθνικό, βάσει όμως κοινοτικής απόφασης.

Η συνηθέστερη επίδραση κανονιστικών αποφάσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε συγκεκριμένες κατηγορίες δαπανών και εσόδων των εθνικών προϋπολογισμών προκύπτει από την εφαρμογή των Οδηγιών κλπ της Ε.Ε. Για παράδειγμα, διάφορες Οδηγίες στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής πολιτικής για την υγιεινή και την ασφάλεια των εργαζόμενων υποχρεώνουν τα κράτη μέλη σε συγκεκριμένες δαπάνες. Κατεξοχήν η μακροοικονομική σταθεροποιητική πολιτική της Ε.Ε. ενέχει πλήθος υποχρεώσεων σε σχέση με τους εθνικούς προϋπολογισμούς. Συγκεκριμένες, ρητές, αλλά αποτρεπτικού περιεχομένου είναι και οι υποχρεώσεις ως προς τις ενισχύσεις σε επιχειρήσεις μέσω του εθνικού προϋπολογισμού.

Το ύψος όχι μόνο του συνολικού εθνικού προϋπολογισμού, αλλά και πολλών και σημαντικών κατηγοριών δαπανών και εσόδων επηρεάζεται από ρυθμιστικές, κανονιστικές αποφάσεις που λαμβάνονται στο επίπεδο της Ε.Ε. Παρά τους περιορισμούς που θέτει η Συνθήκη ως προς την εναρμόνιση των δημοσιονομικών πολιτικών των κρατών μελών, η άμεση και έμμεση επίδραση της Ε.Ε. στις εθνικές πολιτικές αυξάνεται συνεχώς και αναμένεται να αυξηθεί ακόμα περισσότερο κατά τα επόμενα έτη.

## *B – ΕΡΓΑΛΕΙΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ*

*Η σημαντική διαφορά μεταξύ Ε.Ε. και κρατών μελών ως προς τη χρήση των εργαλείων πολιτικής έγκειται στο ότι, σε ευρωπαϊκό επίπεδο, τη χρήση κάθε εργαλείου δεν την ορίζει μόνο η αποτελεσματικότητα / αποδοτικότητα και η καταλληλότητά του, αλλά και οι δυνατότητες που παρέχονται για την προσφυγή σε αυτό, λόγω των διαφορετικών κανόνων και μεθόδων λήψης απόφασης. Υπάρχει επομένως εξ αυτού μια σοβαρή δυσαρμονία ως προς τη δυνατότητα χρήσης του «άριστου» κάθε φορά εργαλείου.*

Αν μια πολιτική δεν είναι παρά μια συλλογή διαφορετικών εργαλείων (Cairney 2015), δηλαδή «μεθόδων οργάνωσης συγκεκριμένων κοινωνικών σχέσεων μεταξύ του κράτους και εκείνων προς τους οποίους απευθύνεται» (Lascoumes, LeGales 2007:5), τα εργαλεία πολιτικής που πράγματι διαθέτει η Ευρωπαϊκή Ένωση άλλοτε απευθύνονται στα κράτη μέλη και άλλοτε απευθείας στους πολίτες. Το ζητούμενο είναι το εργαλείο που θα χρησιμοποιηθεί να μην είναι απλώς σχετικό αλλά και το πιο κατάλληλο, εκείνο

δηλαδή που οδηγεί στην ελάχιστη δυνατή «δημόσια αποτυχία» και που αρμόζει στη συγκεκριμένη περίπτωση για την αντιμετώπιση, σε ευρωπαϊκό επίπεδο, της «αποτυχίας της αγοράς» ή του όποιου άλλου στόχου για δικαιότερη κατανομή ή ανακατανομή.

Η συνήθης διάκριση είναι μεταξύ των εργαλείων «εντολής και ελέγχου» («command and control») και των «οικονομικών» εργαλείων. Στα πρώτα συγκαταλέγονται νόμοι, κανονισμοί, ρυθμίσεις, ενώ στα «οικονομικά» περιλαμβάνονται μέτρα με άμεσες δημοσιονομικές διαστάσεις (επιχορηγήσεις ή φόροι), όπως και κάθε μορφής κίνητρα και αντικίνητρα.<sup>2</sup> Ιδανικά, σύμφωνα με τον κανόνα που έχει ταυτιστεί με τον Jan Tinbergen, τον πρώτο κάτοχο «Νόμπελ» στην οικονομία, ο αριθμός των εργαλείων θα πρέπει να ισούται με τον αριθμό των στόχων. Στην πράξη βέβαια, η επιλογή του εργαλείου πολιτικής συναρτάται προφανώς με την αποτελεσματικότητα (και την αποδοτικότητά) του, αλλά αντανακλά επίσης την ισχύ των θεσμικών οργάνων που καλούνται να αποφασίσουν (*Mitsos et.al. 2012*), όπως και, συχνά, ιδεολογικές προτιμήσεις.

Δύο είναι οι θεμελιώδεις διαφορές μεταξύ Ε.Ε. και κρατών μελών ως προς τα εργαλεία άσκησης πολιτικής που έχουν στη διάθεσή τους. Η πρώτη αναφέρεται στο ότι, όπως ήδη αναφέρθηκε, συχνά, τα εργαλεία που χρησιμοποιεί η Ε.Ε. δεν απευθύνονται απευθείας στους πολίτες, αλλά στα κράτη μέλη. Στην περίπτωση της Ε.Ε., τα εργαλεία «εντολής και ελέγχου» δεν αφορούν πάντοτε άμεσα στους πολίτες ή τις επιχειρήσεις, αλλά στα κράτη μέλη, τα οποία με τη σειρά τους καλούνται να εφαρμόσουν τη νομοθεσία αυτή στο εσωτερικό της χώρας.

Η δεύτερη θεμελιώδης διαφορά έγκειται στην επιλογή του κατάλληλου εργαλείου, η οποία περιορίζεται από το ότι η χρήση ορισμένων εργαλείων είναι δυσκολότερο να καταλήξει σε απόφαση λόγω της απαιτούμενης ομοφωνίας των κρατών μελών. Ένα λιγότερο αποδοτικό μέτρο μπορεί να επιλεγεί διότι για τη χρήση του απαιτείται απλή πλειοψηφία των κρατών μελών, αντί για την ομοφωνία που απαιτείται πχ για οτιδήποτε έχει άμεσες δημοσιονομικές επιπτώσεις.

Στην πραγματικότητα, τα διάφορα εργαλεία πολιτικής δεν είναι εξίσου διαθέσιμα, διότι η διαδικασία που προβλέπεται για την καταφυγή σε αυτά δεν είναι η ίδια. Η ίδια η Συνθήκη ορίζει τις περιπτώσεις, όπου αρκεί η σύμφωνη γνώμη της πλειοψηφίας των κρατών μελών και τις περιπτώσεις, όπου απαιτείται η ομοφωνία των κρατών μελών, με προφανή επίπτωση ως προς τη δυνατότητα προσφυγής σε αυτά. Η προσφυγή για παράδειγμα σε ένα φορολογικό μέτρο για την αντιμετώπιση ενός περιβαλλοντικού ζητήματος είναι ουσιαστικά πολύ πιο δύσκολη, έως αδύνατη, ανεξάρτητα από την αποτελεσματικότητα του μέτρου σε σχέση με μια διάταξη ρυθμιστικού χαρακτήρα. Το

---

<sup>2</sup> Στις δύο αυτές μεγάλες ομάδες εργαλείων προστίθενται οι συμβολικές κινήσεις, οι απλές χειρονομίες πολιτικής που λειτουργούν όμως (ή ελπίζεται να λειτουργήσουν) πολλαπλασιαστικά. «Καρότα, ραβδιά και κηρύγματα» (*Bemelmans-Videx, Ray, Vedung 1998*).

ίδιο ισχύει για οποιαδήποτε απόφαση απαιτεί ανάμειξη του κοινοτικού προϋπολογισμού. Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, τη χρήση κάθε εργαλείου δεν την ορίζει μόνο η αποτελεσματικότητα / αποδοτικότητα και η καταλληλότητά του, αλλά και οι δυνατότητες που παρέχονται για την προσφυγή σε αυτό λόγω των διαφορετικών κανόνων και μεθόδων λήψης απόφασης. Υπάρχει επομένως εξ αυτού μια σοβαρή δυσαρμονία ως προς τη δυνατότητα χρήσης του «άριστου» κάθε φορά εργαλείου.

### Γ – «ΣΚΛΗΡΕΣ» ΚΑΙ «ΗΠΙΕΣ» ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ

*Στις νομοθετικές ρυθμίσεις που αποφασίζονται στην Ε.Ε., οι οποίες έχουν δεσμευτικό χαρακτήρα για τα κράτη μέλη, προστίθενται, ολοένα και συχνότερα τα τελευταία έτη, «ήπιες» μέθοδοι διακυβέρνησης, οι οποίες μολονότι, μεταφέροντας ένα ζήτημα στην κοινοτική ατζέντα, επηρεάζουν σε σημαντικό βαθμό τις εθνικές αποφάσεις, παρόλα αυτά δεν αποτελούν ευρωπαϊκές, αλλά εθνικές μεθόδους λήψης αποφάσεων.*

Η Ε.Ε., με τους διάφορους τρόπους λήψης αποφάσεων, άλλοτε επιβάλλει εναρμονισμένους τρόπους αντιμετώπισης συγκεκριμένων προβλημάτων στο εσωτερικό των κρατών μελών, άλλοτε αρκείται στο συντονισμό των ασκούμενων εθνικών πολιτικών, ο συντονισμός δε αυτός μπορεί να είναι περισσότερο ή λιγότερο λεπτομερειακός και δεν είναι πάντοτε εξίσου δεσμευτικός.<sup>3</sup> Σε ορισμένες δε περιπτώσεις, κατεξοχήν στην πολιτική «συνοχής», η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση μπορεί να λάβει ειδικές μορφές εταιρικής σχέσης (partnership), και μάλιστα χωρίς να είναι πάντοτε εκ των προτέρων ξεκαθαρισμένες η φύση των ρόλων και η έκταση των αρμοδιοτήτων όλων των «εταίρων».

Η αντιμετώπιση των αποτυχιών της αγοράς και η παροχή των ευρωπαϊκών δημόσιων αγαθών χωρίς τον κίνδυνο «λαθρεπιβατών» («free-riding») συνήθως απαιτεί

<sup>3</sup> Οι συγγραφείς της «Έκθεσης Sapir» (Sapir, et.al. 2003:76) αναγνωρίζουν τέσσερις βασικές προσεγγίσεις διακυβέρνησης των οικονομικών πολιτικών της Ε.Ε.: (α) *Εξουσιοδότηση*. Ορισμένες πολιτικές ανατίθενται πλήρως στην Ένωση, δηλαδή αποφασίζονται και λειτουργούν σε επίπεδο Ε.Ε. (εμπορική πολιτική, νομισματική πολιτική για τις χώρες της ευρωζώνης κλπ) (β) *Δέσμευση*. Για ορισμένες πολιτικές, τα κράτη μέλη διατηρούν τελική ευθύνη, αλλά έχουν προσυπογράψει δεσμευτικές δεσμεύσεις, υπόκεινται σε επιτήρηση της Ε.Ε. και μπορούν να υπόκεινται σε κυρώσεις εάν δεν εκπληρώνουν τις υποχρεώσεις τους. (γ) *Συντονισμός*. Πολλοί τομείς πολιτικής υπόκεινται σε μια διαδικασία κοινοτικού συντονισμού, συνήθως ήπιας μορφής, χωρίς δηλαδή δεσμευτικό χαρακτήρα. (δ) *Αυτονομία*. Πολλές πολιτικές αποφασίζονται και εφαρμόζονται αυτόνομα από τα κράτη μέλη, χωρίς ανάμειξη της Ε.Ε., εκτός ίσως από κάποιας μορφής πολιτικό διάλογο (πχ εκπαίδευση, κοινωνική προστασία).

δεσμευτικού χαρακτήρα ρυθμίσεις (Caporaso, Wittenbrinck 2006:477). Η Συνθήκη αναγνωρίζει τρεις τύπους δεσμευτικών πράξεων της Ε.Ε.: Τους Κανονισμούς, των οποίων η εφαρμογή σε όλα τα κράτη μέλη είναι υποχρεωτική, τις Αποφάσεις που είναι επίσης υποχρεωτική η εφαρμογή τους, αλλά απευθύνονται σε ορισμένες χώρες ή εταιρείες ή άτομα) και τις Οδηγίες, οι οποίες ορίζουν στόχους, αλλά εναπόκειται σε κάθε χώρα να θεσπίσει τους δικούς της νόμους για την επίτευξη αυτών των στόχων. Οι νομοθετικές αυτές πράξεις είναι δεσμευτικές, «σκληρές» («hard»), αν και ο δεσμευτικός χαρακτήρας ιδιαίτερα των Οδηγιών κυμαίνεται και συναρτάται με τον τρόπο περιγραφής των σκοπών, που σε ορισμένες περιπτώσεις είναι απόλυτα συγκεκριμένος ενώ άλλοτε τείνει προς τη θέσπιση απλώς ενός ευρύτερου πλαισίου στο εσωτερικό του οποίου καλούνται να κινηθούν τα κράτη μέλη.

Στην κατηγορία των «σκληρών» εργαλείων ανήκουν και όλες οι Αποφάσεις και Κανονισμοί που ορίζουν τόσο τις πηγές εσόδων, όσο και τις κατηγορίες δαπανών του κοινοτικού προϋπολογισμού, με την προσθήκη όμως ότι απαιτείται ομοφωνία των κρατών μελών για την υιοθέτησή τους (με εξαίρεση Κανονισμού κλπ με καθαρά υλοποιητικό περιεχόμενο). Πρόκειται για κανονιστικές αποφάσεις δημοσιονομικού χαρακτήρα, ο δε δημοσιονομικός τους χαρακτήρας επεκτείνεται συχνά, με άμεσο ή έμμεσο τρόπο, και στους εθνικούς προϋπολογισμούς, χωρίς να είναι πάντοτε απόλυτα σαφή τα όρια μεταξύ των αμιγώς ρυθμιστικών αποφάσεων και των ρυθμιστικών αποφάσεων δημοσιονομικού χαρακτήρα.

Πέραν αυτών, η Ευρωπαϊκή Ένωση ανέκαθεν προσέφευγε και σε «ήπιες» («soft») πράξεις, πράξεις δηλαδή χωρίς δεσμευτικό χαρακτήρα, χωρίς να δημιουργούν νομικές συνέπειες, χωρίς να εγκυμονούν οποιοσδήποτε κυρώσεις.<sup>4</sup> Ο μακρύς κατάλογος τέτοιων πράξεων περιλαμβάνει Ανακοινώσεις, Συστάσεις, Κώδικες συμπεριφοράς, τα Λευκά και Πράσινα Βιβλία κ.ά. Τα τελευταία έτη έχει αυξηθεί η χρήση «ήπιων» μέτρων σε τομείς δηλαδή όπως η κοινωνική πολιτική ή η βιομηχανική πολιτική, όπου η προσφυγή σε «σκληρά» μέτρα ήταν πάντοτε περιορισμένη.

Η στροφή προς τις ήπιες μεθόδους διακυβέρνησης ταυτίζεται με την είσοδο στη σκηνή της «ανοικτής μεθόδου συντονισμού» (open method of coordination), μιας ήπιας, αλλά και δομημένης μεθόδου λήψης αποφάσεων, σύμβολο και έκφραση της «νέας διακυβέρνησης». Την «ανοικτή μέθοδο συντονισμού» εισήγαγε «επίσημα» το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισαβόνας το 2000 και η μέθοδος αυτή αποτελεί το κομβικό σημείο που ταυτίστηκε ουσιαστικά με τη λεγόμενη «στρατηγική της Λισαβόνας». Η μεγαλύτερη συμβολή της «ανοικτής μεθόδου συντονισμού» είναι ότι αποτελεί μια μέθοδο «εξευρωπαϊσμού πολιτικών χωρίς εναρμόνιση» (Seferiades 2006). Η ευρωπαϊκή πολιτική επεκτείνεται σε τομείς πολιτικής χωρίς να απαιτείται η παραμικρή εκχώρηση εθνικής κυριαρχίας.

---

<sup>4</sup> «Σχεδόν θηλυκές» τις ονομάζει ο Rifkin 2004:288.

Στην πραγματικότητα, η «ανοικτή μέθοδος συντονισμού» δεν είναι μια διακυβερνητική μέθοδος λήψης αποφάσεων, αλλά μια μέθοδος μεταφοράς βέλτιστων πρακτικών, ένας τρόπος επηρεασμού της εθνικής πολιτικής μέσω της σύγκρισης με την πολιτική άλλων χωρών. Ανταλλαγή και σύγκριση εμπειριών, διάχυση πολιτικής, ή καλύτερα, οριζόντια μετάδοση πολιτικής. Η απόφαση εντέλει παραμένει αποκλειστικά εθνική. Για πολλούς (Schäfer 2006, Borrás, Jacobson 2004) πρόκειται απλώς για θεσμοθέτηση, πάντοτε «ανοικτή» και οικειοθελή, της πρακτικής που ακολούθησαν ανέκαθεν διεθνείς οργανισμοί, με κατεξοχήν εκφραστή της τον Οργανισμό Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ). Μια μορφή ανταγωνισμού των κρατών μελών προς την κατεύθυνση της βέλτιστης πολιτικής πρακτικής, ποσοτικοποιημένης στο μέγιστο βαθμό, με τη χρήση της μεθόδου της συγκριτικής αξιολόγησης (benchmarking).

Επαναλαμβάνεται ότι μόνο οι «σκληρές» νομοθετικές ρυθμίσεις δημιουργούν πραγματικές δεσμεύσεις στα κράτη μέλη. Η προσφυγή ολοένα και συχνότερα σε «ήπιες» μεθόδους είναι σημαντική διότι, οι μέθοδοι αυτές, διατηρώντας παράλληλα τον σχετικό εθνικό έλεγχο (Borrás, Jacobson 2004:190), καταφέρνουν να ανεβάσουν ένα ζήτημα ψηλά στην κοινοτική ατζέντα, αλλά πάντως, δεν αποτελούν ευρωπαϊκές, αλλά εθνικές μεθόδους λήψης αποφάσεων.

#### **Δ – ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΩΝ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ**

*Κανονιστικές αποφάσεις της Ε.Ε. σε πλήθος τομέων πολιτικής, κατεξοχήν βέβαια της μακροοικονομικής πολιτικής (αλλά και της φορολογικής πολιτικής, της πολιτικής ανταγωνισμού, κ.ά.), έχουν σημαντικές επιπτώσεις στις εθνικές αποφάσεις ως προς το ύψος ή και άλλες διαστάσεις πολλών κατηγοριών εσόδων ή δαπανών.*

Η εθνική δημοσιονομική πολιτική, τόσο ως προς το σκέλος των εσόδων όσο και ως προς το σκέλος των δαπανών, καθορίζεται συχνά σε μεγάλο βαθμό από κανονιστικές, ρυθμιστικές αποφάσεις που λαμβάνονται σε ευρωπαϊκό επίπεδο, άλλοτε με την πρόβλεψη σε μια Απόφαση ή, συνηθέστερα, σε Οδηγία της Ε.Ε. των δημοσιονομικών υποχρεώσεων των κρατών μελών και άλλοτε μέσω ειδικών ρυθμίσεων ως προς τη συγχρηματοδότηση κοινοτικών και εθνικών δράσεων κλπ Παρότι δεν είναι πάντοτε εύκολη η διάκριση των καθαρά δημοσιονομικών αποφάσεων της Ε.Ε. από τις ρυθμιστικές αποφάσεις με δημοσιονομικές όμως συνέπειες, η επίδραση της Ε.Ε. στους εθνικούς προϋπολογισμούς μπορεί να ταξινομηθεί ανάλογα με τον τομέα της πολιτικής της Ε.Ε. από τον οποίο πηγάζει και με το αν αναφέρεται στα έσοδα ή στις δαπάνες των εθνικών προϋπολογισμών.

Ο κοινοτικός προϋπολογισμός επιβαρύνει τους εθνικούς προϋπολογισμούς, δεδομένου ότι οι τελευταίοι χρηματοδοτούν ευθέως το μεγαλύτερο μέρος του κοινοτικού



προϋπολογισμού, και οι πηγές των εσόδων του κοινοτικού προϋπολογισμού επηρεάζουν τα εθνικά φορολογικά συστήματα. Επιπλέον, οι εθνικές δημόσιες δαπάνες επηρεάζονται άμεσα από τις ρυθμιστικές αποφάσεις της Ε.Ε. και από την υποχρέωση συγχρηματοδότησης των επενδύσεων και των άλλων δράσεων που αποφασίζονται σε κοινοτικό επίπεδο, αλλά και έμμεσα λόγω του συχνά μεγάλου ειδικού βάρους των κοινοτικών δαπανών, όπως και κυρίως μέσω της ολοένα και συχνότερης προσφυγής στη θέσπιση κάθε μορφής αιρεσιμοτήτων. Σε αυτά θα πρέπει να προστεθούν οι αποφάσεις που λαμβάνονται από τα όργανα της Ε.Ε. και που επηρεάζουν αρνητικά τις εθνικές αποφάσεις, με εξέχουσα θέση μεταξύ αυτών την πολιτική ανταγωνισμού της Ε.Ε. ως προς τις κρατικές ενισχύσεις. Τα περιθώρια επίτευξης εθνικών στόχων μέσω των δημόσιων δαπανών δεν καθορίζονται από τις αποφάσεις μόνο θετικά, αλλά, σε ορισμένες περιπτώσεις, και αρνητικά.

Πριν όμως από τις πολιτικές αυτές θα εξεταστούν δύο πολιτικές με προφανή και σημαντική επίδραση στους εθνικούς προϋπολογισμούς. Η μακροοικονομική πολιτική της Ε.Ε. και η φορολογική εναρμόνιση.

## 3.2 – Η ευρωπαϊκή μακροοικονομική πολιτική και οι εθνικοί προϋπολογισμοί

### *A – ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΣ «EX ANTE»*

*Η παρέμβαση της Ε.Ε. μέσω της θέσπισης στόχων ως προς το ύψος των δημοσιονομικών ελλειμμάτων κλπ έχει δώσει τη θέση της σε ένα συντονισμό ex ante μέσω ενός πολύπλοκου ετήσιου κύκλου παρακολούθησης της εθνικής πολιτικής.*

Η νέα οικονομική διακυβέρνηση της Ε.Ε., που προέκυψε από τη μεγάλη οικονομική κρίση, ανατρέπει τον συσχετισμό δύναμης μεταξύ της Ένωσης και των κρατών μελών ως προς τους εθνικούς προϋπολογισμούς. Η παρέμβαση της Ε.Ε. μέσω της θέσπισης στόχων ως προς το ύψος των δημοσιονομικών ελλειμμάτων κλπ δίνει τη θέση της σε ένα πολύπλοκο σύστημα παρακολούθησης των εθνικών προϋπολογισμών σε όλα τα στάδια. Παρακολούθηση στενή, δομημένη, οργανωμένη στο χρόνο, που περιλαμβάνει ένα σύνολο «ήπιων», αλλά και «σκληρών» μέτρων και που καλύπτει όχι μόνο το ύψος του προϋπολογισμού και τη σχέση των εσόδων και των δαπανών, αλλά επεκτείνεται και σε συγκεκριμένες κατηγορίες εσόδων και δαπανών, οι οποίες εν δυνάμει επηρεάζουν τη μακροπρόθεσμη πορεία του προϋπολογισμού.

Θα πρέπει να τονιστεί ότι πρόκειται για μεταφορά, εκχώρηση της εθνικής κυριαρχίας (Ο G.Majone θα την χαρακτήριζε «λαθραία, εξ υφαρπαγής ολοκλήρωση» - «integration by stealth», βλ. πχ Majone 2005), η οποία, μάλιστα, αφορά το σύνολο των κρατών

μελών, και όχι μόνο όσων είναι μέλη της ευρωζώνης. Ειδικά όμως για τις χώρες που βρίσκονται (όσο βρίσκονται) σε καθεστώς προγράμματος βοήθειας, λόγω του καθαρά διακρατικού χαρακτήρα του δανεισμού των κρατών μελών μέσω του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας, η εκχώρηση αυτή μπορεί να θεωρηθεί ότι γίνεται όχι προς το υπερεθνικό επίπεδο, αλλά προς άλλα κράτη μέλη. Αυτό ακριβώς αποτελεί ένα στοιχείο νόθευσης της θεμελιώδους αρχής της ίσης μεταχείρισης των κρατών μελών στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

Ένα πλέγμα νέων ρυθμίσεων, που αναλύονται στο επόμενο κεφάλαιο, διαμορφώνει πλέον την οικονομική διακυβέρνηση της Ε.Ε. Οι ρυθμίσεις αυτές αποτελούν έναν απολύτως πρωτότυπο τρόπο ρύθμισης των σχέσεων, ως προς τη μακροοικονομική πολιτική, της κεντρικής και των περιφερειακών εξουσιών και αρμοδιοτήτων στο εσωτερικό μιας οιονεί ομοσπονδίας κρατών, αμφίβολης όμως αποτελεσματικότητας.

### *B – ΔΙΕΥΡΥΝΣΗ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΑΣ ΤΗΣ Ε.Ε.*

*Όχι μόνο το ύψος του προϋπολογισμού, αλλά και η δομή του, και συγκεκριμένες κατηγορίες εσόδων και δαπανών, επηρεάζονται άμεσα από αυτή τη διαδικασία παρακολούθησης, επιτήρησης και εποπτείας, εκχωρώντας έτσι στην Ε.Ε. αρμοδιότητα και εξουσία σε τομείς πολιτικής που, θεωρητικά, παραμένουν στη δικαιοδοσία των εθνικών κυβερνήσεων.*

Τα μείζονα ζητήματα που ανακύπτουν από τη νέα αυτή οικονομική διακυβέρνηση είναι πολλά και αφορούν τη θεσμική ισορροπία, τη σχέση μεταξύ πολιτικών, την ίση μεταχείριση των κρατών μελών, ακόμα και τη δημοκρατική λειτουργία και λογοδοσία. Δύο σημεία, στα οποία αξίζει να σταθεί κανείς, αφορούν στην *έκταση* της εκχώρησης της εθνικής κυριαρχίας που συνεπάγονται οι νέες ρυθμίσεις.

Η πρώτη παρατήρηση αναφέρεται στις *επενδύσεις*. Το αίτημα μεγάλης μερίδας ακαδημαϊκών αλλά και πολιτικών για τη μόνιμη εξαίρεση των επενδύσεων από τον υπολογισμό του δημοσιονομικού ελλείμματος και συνεπώς, από την όποια υποχρέωση μείωσής του δεν φαίνεται να έχει γίνει αποδεκτό.<sup>5</sup> Πρόκειται για τον λεγόμενο «χρυσό κανόνα», σύμφωνα με τον οποίον, οι παραγωγικές δημόσιες επενδύσεις δεν θα πρέπει να περιτέλλονται σε περιόδους ύφεσης, διότι οι επενδύσεις αυτές είναι ουσιαστικής σημασίας για τη διατήρηση της δημοσιονομικής εξυγίανσης (*European Commission*

<sup>5</sup> Ως προς την «ακαδημαϊκή», θεωρητική υποστήριξη του «χρυσού κανόνα» βλ. *Truger 2017:255*. Μεταξύ των πολιτικών, των οποίων το όνομα, σχετικά πρόσφατα, ταυτίστηκε με την υποστήριξη του «χρυσού κανόνα» σε ευρωπαϊκό επίπεδο ήταν ο Gordon Brown, πρώην πρωθυπουργός του Ηνωμένου Βασιλείου.

2010:172, βλ. και Παγουλάτος, Μπλαβούκος, Ντόκος, Τσίγκου, Παπαγεωργίου 2017:3). Άλλωστε, οι μελλοντικές γενιές βαρύνονται από το δημιουργούμενο χρέος, αλλά και επωφελούνται από τις σημερινές μακροχρόνιες επενδύσεις.

Οι δυσκολίες αποδοχής του «χρυσού κανόνα» συνδέονται με μίαν απόλυτη (δογματική ίσως) προσήλωση στη σημασία της αποφυγής ελλειμμάτων, αλλά και απορρέουν από τα πρακτικά προβλήματα που δημιουργούνται από την επιλογή των επενδύσεων που θα πρέπει να εξαιρεθούν. Μεταξύ των επενδύσεων που εύκολα κατατάσσονται στις εξαιρέσεις περιλαμβάνονται ορισμένες επενδύσεις σε υποδομές μεταφορών, ενέργειας, αλλά και ορισμένες κοινωνικές δαπάνες, οι οποίες μπορεί να είναι ιδιαίτερα παραγωγικές (Truger 2017:257), όπως βέβαια μακροπρόθεσμα και οι επενδύσεις σε έρευνα και τεχνολογική ανάπτυξη, καθώς και στην εκπαίδευση.<sup>6</sup> Δύσκολα πάντως μπορεί κάποιος να ισχυριστεί ότι η εξαίρεση των επενδύσεων δεν θα είχε λειτουργήσει ως ουσιαστικό stimulus, αν είχε ισχύσει στις χώρες που επηρεάστηκαν περισσότερο από την κρίση.

Η δεύτερη, ιδιαίτερα σημαντική, παρατήρηση είναι ότι οι διαδικασίες του Εξαμήνου κλπ δεν αναφέρονται απλώς στη συμμετοχή των υπερεθνικών θεσμών και οργάνων στις αποφάσεις ως προς το ύψος του εθνικού προϋπολογισμού και τη σχέση εσόδων και δαπανών. Η ανάγκη πρόληψης μελλοντικών προβλημάτων τοξικού χαρακτήρα για όλες τις χώρες οδηγεί σε συν-απόφαση και ως προς τη δομή των εσόδων και των δαπανών και το ύψος συγκεκριμένων κατηγοριών εσόδων και δαπανών.

Αποτέλεσμα των παραπάνω είναι ότι τα κράτη μέλη της Ε.Ε. (και όχι μόνο οι χώρες της ευρωζώνης) εκχωρούν εν μέρει την εθνική αρμοδιότητα σε τομείς για τους οποίους δεν προβλέπεται από τη Συνθήκη εναρμόνιση. Μέσω της διαδικασίας της επιτήρησης, η Ε.Ε. παρεμβαίνει και συν-καθορίζει με κάθε χώρα όχι μόνο τον ετήσιο προϋπολογισμό, αλλά και πολιτικές, οι οποίες αλλιώς θα παρέμεναν σχεδόν πλήρως στα χέρια των κυβερνήσεων. Το ύψος των συντάξεων και γενικότερα η ασφαλιστική και συνταξιοδοτική πολιτική, το ύψος των φορολογικών επιβαρύνσεων και γενικότερα η αποδοτικότητα του εθνικού φορολογικού συστήματος, αποτελούν κλασσικά παραδείγματα εν προκειμένω.

Επιπλέον, ως προς τις χώρες που εισέρχονται σε πρόγραμμα μακροοικονομικής προσαρμογής, οι προβλεπόμενες *αιρεσιμότητες* προσδένουν ευρύτατο φάσμα μέτρων και πολιτικών στα όσα, στην πράξη Ε.Ε. και κράτος μέλος, έχουν συναρμοδιότητα. Σε κάποιες δε περιπτώσεις, η επέκταση αυτή των τομέων συναρμοδιότητας υπερβαίνει

---

<sup>6</sup> Σύμφωνα με τον A. Truger (Semmler, Young 2017:261), οι συντηρητικοί τείνουν να προτιμούν τον παραδοσιακό ορισμό των επενδύσεων από τους εθνικούς λογαριασμούς, οι φιλελεύθεροι και οι προοδευτικοί ίσως τείνουν να προτιμούν έναν ορισμό που συμπεριλαμβάνει τις δαπάνες για την εκπαίδευση, ενώ οι Πράσινοι θα τείνουν να ευνοούν τις πράσινες επενδύσεις έναντι των παραδοσιακών επενδύσεων και οι πολιτικοί με επίκεντρο την κοινωνική πολιτική θα ευνοήσουν έναν ορισμό που θα περιλαμβάνει τουλάχιστον τμήματα των κοινωνικών δαπανών.

τους τομείς που η Συνθήκη ορίζει ως «συντρέχουσας αρμοδιότητας». Το φορολογικό καθεστώς, τομείς της εκπαίδευσης, ακόμα και της δικαιοσύνης εμπίπτουν σε αυτόν τον διευρυμένο ρόλο της Ε.Ε. μέσω της νέας οικονομικής διακυβέρνησης. Πέραν της μακροοικονομικής πολιτικής, η ασφαλιστική / συνταξιοδοτική πολιτική, η φορολογική πολιτική, όπως και πολλές πτυχές της κοινωνικής πολιτικής ή της εκπαιδευτικής πολιτικής ή ακόμα και του τρόπου απονομής δικαιοσύνης, επηρεάζονται από τις νέες μορφές οικονομικής διακυβέρνησης, αν μη τι άλλο μέσω της σύνδεσής τους με την αποδοτικότητα της ευρύτερης δημόσιας διοίκησης και τις άλλες διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις.

Όπως επισημαίνει και ο Mark Dawson, οι συστάσεις ολοένα και περισσότερο αναφέρονται σε συγκεκριμένα προγράμματα και μεταρρυθμίσεις αντί για γενικές αλλαγές, όπως τη βελτίωση της «ενεργοποίησης της εργασίας», την «ισότητα των φύλων», την «βιωσιμότητα των συντάξεων» (Dawson 2015:585, βλ. και Dehousse 2016). Έτσι η Ε.Ε. (συν-διαμορφώνει πολιτικές, όχι μέσω κοινοτικών Κανονισμών, Αποφάσεων κλπ, αλλά μέσω των συστάσεων της στο πλαίσιο της νέας οικονομικής διακυβέρνησης.

### 3.3 – Φορολογική εναρμόνιση και φορολογικός ανταγωνισμός

#### *A – ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΗ ΕΝΟΠΟΙΗΣΗ*

*Η φορολογική ενοποίηση αποτελεί προϋπόθεση, αλλά και επακόλουθο της ευρωπαϊκής ενοποίησης. Η ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς και της ελεύθερης κυκλοφορίας αγαθών και συντελεστών παραγωγής, ακόμα δε περισσότερο η νομισματική και τραπεζική ένωση, απαιτούν σημαντικά βήματα στον τομέα της φορολογικής ενοποίησης.*

Η διαδικασία της ευρωπαϊκής ενοποίησης διευκολύνει τον ανταγωνισμό ανάμεσα στα εθνικά φορολογικά συστήματα, αλλά και δημιουργεί την ανάγκη για ολοένα και πληρέστερη ενοποίηση των εθνικών φορολογικών συστημάτων. Η ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς και της ελεύθερης κυκλοφορίας αγαθών και συντελεστών παραγωγής, ακόμα δε περισσότερο η νομισματική και τραπεζική ένωση απαιτούν σημαντικά βήματα στον τομέα της φορολογικής ενοποίησης. Στο Παράρτημα δίνεται μια συνοπτική συγκριτική παρουσίαση της δομής των δημόσιων εσόδων και δαπανών των κρατών μελών της Ε.Ε.

Η φορολογική ενοποίηση,

- μπορεί να είναι πλήρης ή μερική,
- μπορεί να περιλαμβάνει το σύνολο των φόρων ή να αφορά μόνο σε τμήμα αυτών (πχ τους έμμεσους φόρους),
- μπορεί να είναι αποτέλεσμα φορολογικού ανταγωνισμού μεταξύ των κρατών μελών ή δημόσιας παρέμβασης,
- μπορεί να είναι αντικείμενο αποφάσεων σε κοινοτικό επίπεδο ή προϊόν συνεργασίας των κρατών μελών, όλων ή μόνο μερικών από αυτά,
- μπορεί να είναι αποτέλεσμα εκχώρησης φορολογικής αρμοδιότητας στο κεντρικό επίπεδο ή να συναρτάται ειδικές, *ad hoc* αποφάσεις.

Σε κάθε περίπτωση, η θεμελιώδης ανταλλαγή είναι μεταξύ ενός καθεστώτος φορολογικών ρυθμίσεων στο ευρωπαϊκό επίπεδο και της διατήρησης της σχετικής αυτονομίας των κρατών μελών. Από την μια πλευρά η σύγκλιση, η συνεργασία, η εναρμόνιση, η ενοποίηση, από την άλλη πλευρά ο ανταγωνισμός, ο οποίος, σε κάποιες περιπτώσεις, μπορεί να πάρει ιδιαίτερα επιθετική μορφή και να καταλήγει στον περιορισμό της εθνικής φορολογικής αυτονομίας. Η εθνική φορολογική αυτονομία περιορίζεται, είτε μέσω της ολικής ή της μερικής εκχώρησης εθνικής κυριαρχίας, είτε μέσω του ετεροπροσδιορισμού της, λόγω της ανάγκης αντιμετώπισης των συνεπειών της φορολογικής πολιτικής άλλων κρατών.

Σημειώνεται ότι στο κανονιστικό, δεοντολογικό, επίπεδο, τη βέλτιστη, αποδοτικότερη κατανομή φορολογικών αρμοδιοτήτων μεταξύ κέντρου και περιφερειών, ή ευρωπαϊκού και εθνικών (ή και περιφερειακών) επιπέδων ορίζουν οι κανόνες του κλασικού δημοσιονομικού φεντεραλισμού, σύμφωνα με τους οποίους, λόγω του ενδεχομένου ετερογένειας των προτιμήσεων, το αποδοτικότερο επίπεδο άσκησης δημοσιονομικής πολιτικής είναι το πλησιέστερο στον πολίτη, η δε συγκέντρωση σε κεντρικότερο επίπεδο είναι επιθυμητή λόγω των υφιστάμενων οικονομιών κλίμακας και διαπεριφερειακών / διακρατικών εξωτερικοτήτων.

Η θεμελιώδης αυτή ανταλλαγή μεταξύ των αποκεντρωμένων αποφάσεων για τα «τοπικά» δημόσια αγαθά και των κεντρικών αποφάσεων για την αξιοποίηση οικονομιών κλίμακας και την εσωτερίκευση ενδεχόμενων εξωτερικοτήτων, αντανακλάται στο εσωτερικό της Ευρωπαϊκής Ένωσης με την υιοθέτηση και εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας (*subsidiarity*). Μέχρι στιγμής, όμως, η αρχή της επικουρικότητας εφαρμόζεται πολύ περισσότερο σε σχέση με την ανάθεση αρμοδιοτήτων στο επίπεδο δαπανών, από ότι στο επίπεδο των εσόδων. Η αρχή όμως που διατρέχει τη θεωρία του δημοσιονομικού φεντεραλισμού ισχύει κατεξοχήν στην περίπτωση των φόρων (*Lipatov, Weichenrieder 2016:17*). Σε κάθε περίπτωση, η αρχή της φορολογικής ισοδυναμίας (*fiscal equivalence*) προβλέπει ότι κάθε κυβερνητικό επίπεδο διαθέτει επαρκείς πηγές εσόδων για τη χρηματοδότηση των αρμοδιοτήτων του (*Schratzenstaller et.al. 2016:24*).

## B – ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΕΝΗ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΗ ΕΝΑΡΜΟΝΙΣΗ

*Η κύρια, μοναδική ουσιαστικά, εναρμόνιση των εθνικών φορολογικών συστημάτων που έχει μέχρι τώρα επιτευχθεί στην Ευρωπαϊκή Ένωση αφορά στην έμμεση φορολογία, στον Φόρο Προστιθέμενης Αξίας και σε ορισμένους ειδικούς έμμεσους φόρους. Η φορολογία παραμένει αποκλειστική εθνική αρμοδιότητα και μόνο μέσω της ομόφωνης απόφασης των κρατών μελών μπορεί να υπάρξει οποιοδήποτε βήμα προς την κατεύθυνση της εναρμόνισης.*

Η κύρια, η μοναδική ουσιαστικά, εναρμόνιση των εθνικών φορολογικών συστημάτων που έχει μέχρι τώρα επιτευχθεί στην Ευρωπαϊκή Ένωση αφορά στην έμμεση φορολογία - τον Φόρο Προστιθέμενης Αξίας και ορισμένους ειδικούς φόρους στην ενέργεια, όπως και κάποιους από τους ονομαζόμενους «φόρους αμαρτίας» («sin taxes», φόρους που θεωρούνται επιβλαβείς για το άτομο ή την κοινωνία) στο οινόπνευμα, στον καπνό.

Η φορολογία παραμένει αποκλειστική εθνική αρμοδιότητα και μόνο μέσω της ομόφωνης απόφασης των κρατών μελών μπορεί να υπάρξει οποιοδήποτε βήμα προς την κατεύθυνση της εναρμόνισης. Οποιαδήποτε προσπάθεια εισαγωγής κανόνων ενισχυμένης πλειοψηφίας προσέκρουσε πάντοτε στην απόλυτη αντίθεση, ιδιαίτερα του Ηνωμένου Βασιλείου και της Ιρλανδίας, και δεν τελεσφόρησε. Τα ίδια αυτά κράτη μέλη αρνήθηκαν να αποδεχτούν οποιαδήποτε πρόταση μερικής έστω εναρμόνισης της φορολογίας εισοδήματος προσώπων και επιχειρήσεων. Χαρακτηριστικά, ήδη από το 1992 απορρίφθηκε από το Συμβούλιο η «Έκθεση Ruding» (*Commission 1992*), η οποία προέβλεπε ήπια εναρμόνιση της φορολογίας των επιχειρήσεων, η δε Ιρλανδία, παρά τη δύσκολη θέση στην οποία βρέθηκε κατά τη διάρκεια της πρόσφατης χρηματοπιστωτικής κρίσης, αρνήθηκε πλήρως κάθε αναφορά ή έστω νύξη σε υποχρέωσή της για μεταβολή του δικού της φορολογικού καθεστώτος.

Στον τομέα της φορολογίας των επιχειρήσεων, μετά την απόρριψη από το Συμβούλιο της Πρότασης της Επιτροπής του 2011 για κοινή, ενοποιημένη βάση φορολογίας των εταιρειών, η Επιτροπή επανήλθε τον Οκτώβριο του 2016 με δύο αλληλένδετες προτάσεις: Η πρώτη αφορά την κοινή βάση φορολογίας των επιχειρήσεων (CCTB – Common Corporate Tax Base) με στόχο τη θέσπιση ενιαίων κανόνων για τον υπολογισμό της βάσης της φορολογίας των επιχειρήσεων, ενώ η δεύτερη, γνωστή ως CCCTB (Common Consolidated Corporate Tax Base), αφορά τους κανόνες για την ενοποίηση των κερδών και την κατανομή της ενοποιημένης βάσης στα επιλέξιμα κράτη

μέλη.<sup>7</sup> Τονίζεται ότι οι προτάσεις αυτές δεν επηρεάζουν τους εφαρμοζόμενους φορολογικούς συντελεστές, αλλά κυρίως το πώς οι επιχειρήσεις θα υπολογίζουν τους φόρους που καλούνται να πληρώσουν, ενδεχομένως σε περισσότερες από μια χώρες της Ε.Ε., παράλληλα με τον περιορισμό του διοικητικού βάρους, του κόστους συμμόρφωσης, των νομικών αμφιβολιών, της φοροδιαφυγής. Ισχύουν επίσης, ήδη από την Οδηγία του 1990, για τις σχέσεις μητρικής-θυγατρικής επιχείρησης, οι κανόνες αποφυγής της διπλής φορολογίας.<sup>8</sup>

Η σύνδεση των μεγάλων διαφορών ως προς τους φορολογικούς συντελεστές με την ομαλή λειτουργία της εσωτερικής ευρωπαϊκής αγοράς είναι προφανής. Οι στρεβλώσεις που δημιουργούνται επηρεάζουν αρνητικά την ελεύθερη κυκλοφορία προσώπων, κεφαλαίων και υπηρεσιών. Άλλωστε, είναι δύσκολο να γίνει κατανοητό πως μπορεί να συνυπάρχει η δυνατότητα μεγάλης ανισότητας ως προς τη φορολογική επιβάρυνση, ενώ απαγορεύονται ρητά κάθε είδους και μορφής κρατικές ενισχύσεις, οι οποίες θεωρούνται ότι εμποδίζουν τον ελεύθερο ανταγωνισμό και, ως εκ τούτου, όχι μόνο δεν επαφίενται στα κράτη μέλη, αλλά θεωρούνται αποκλειστική αρμοδιότητα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με την Επιτροπή και το Δικαστήριο να ασκούν ουσιαστικά «ομοσπονδιακό» έλεγχο (βλ. παρακάτω, Κεφ. 3.5).

Από την άλλη βέβαια πλευρά, η φορολογία εισοδήματος αποτελεί κύριο μέσο άσκησης της αναδιανεμητικής πολιτικής, η οποία, με τη σειρά της αποτελεί θεμελιώδη πυλώνα της εθνικής κυριαρχίας. Στον Alexis de Tocqueville παραπέμπει ο *Le Cacheux 2005:27*, τονίζοντας ότι ο προσδιορισμός των εισφορών των ατόμων μπορεί να γίνει μόνο από ένα πολιτικό όργανο που έχει πραγματική πολιτική / δημοκρατική νομιμοποίηση. Δύσκολα μπορεί να φανταστεί κανείς κυρίαρχα κράτη μέλη να εκχωρούν αυτήν ακριβώς την εξουσία.

Ειδική αναφορά θα πρέπει να γίνει στη φορολογία της ψηφιακής οικονομίας. Τον Μάρτιο του 2018 η Επιτροπή πρότεινε νέους κανόνες που θα «εξασφαλίζουν ότι οι ψηφιακές δραστηριότητες φορολογούνται με τρόπο δίκαιο και φιλικό στην ανάπτυξη». Η λογική των μέτρων αυτών στηρίζεται στο ότι οι ισχύοντες φορολογικοί κανόνες, οι οποίοι βασίζονται στη φυσική παρουσία δραστηριοτήτων, δεν κατανοούν σωστά την εξέλιξη της ψηφιακής οικονομίας. Όπως λέει χαρακτηριστικά η Επιτροπή,<sup>9</sup> «λόγω των ξεπερασμένων φορολογικών κανόνων που βασίζονται στην έννοια της φυσικής παρουσίας των επιχειρήσεων, οι ψηφιακές πολυεθνικές φορολογούνταν με ποσοστό μόλις 9,5%, έναντι 23,2% για τις πολυεθνικές σε παραδοσιακούς τομείς». Η πρόταση της Επιτροπής για το άμεσο μέλλον προβλέπει την επιβολή ενός ειδικού φόρου για

---

<sup>7</sup> Είναι αξιοσημείωτη η προβλεπόμενη ιδιαίτερα σημαντική έκπτωση για δαπάνες σε έρευνα και τεχνολογική ανάπτυξη.

<sup>8</sup> Σχετικά με τους τρόπους αντιμετώπισης από την κοινοτική νομοθεσία και πρακτική της διπλής φορολογίας επιχειρήσεων, όπου περιλαμβάνεται η μεταφορά κερδών από θυγατρική σε θυγατρική, γνωστή ως «double Irish» βλ. την κατατοπιστική έκδοση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου *Remeur 2015:24*.

<sup>9</sup> Στα πρακτικά της 2248<sup>ης</sup> συνόδου της 21.3.2018.

όσες επιχειρήσεις έχουν παγκόσμιο κύκλο εργασιών μεγαλύτερο των 750 εκατ. ευρώ και ευρωπαϊκό κύκλο εργασιών μεγαλύτερο των 50 εκατ. ευρώ.

Στον τομέα της έμμεσης φορολογίας η εναρμόνιση στο εσωτερικό της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι πολύ πιο προωθημένη. Για τους *Bénassy-Quéré, Trannoy, Wolff, 2014:6* δε, αποτελεί τμήμα της ευρωπαϊκής στρατηγικής ανάπτυξης η μετατόπιση της φορολογίας από τους άμεσους στους έμμεσους φόρους. Ο Φόρος Προστιθέμενης Αξίας ισχύει σε όλες τις χώρες, με ενιαία καταρχήν φορολογική βάση και περιορισμούς ως προς το ύψος και τον αριθμό των φορολογικών συντελεστών. Ο μεγάλος και αυξανόμενος αριθμός των ειδικών ρυθμίσεων και αποκλίσεων από τους γενικούς, οριζόντιας εφαρμογής, κανόνες περιορίζει βέβαια τον ομοιογενή χαρακτήρα του. Τέλος, η εναρμόνιση είναι ήδη σημαντική ως προς πολλούς από τους ειδικούς έμμεσους φόρους, τόσο ως προς τη φορολογητέα βάση, όσο και ως προς το εύρος των συντελεστών. Στην κατηγορία αυτή έχουν ιδιαίτερη θέση οι έμμεσοι φόροι που συνδέονται με την προστασία του περιβάλλοντος και την ενέργεια, για τους οποίους προβλέπουν ειδικά άρθρα της Συνθήκης (τα άρθρα 192 και 194).

Η πρόοδος προς μεγαλύτερη ευρωπαϊκή ενοποίηση οδηγεί υποχρεωτικά και προς την ενοποίηση των εθνικών φορολογικών συστημάτων.<sup>10</sup> Είτε μέσω εκχώρησης μέρους της σχετικής αρμοδιότητας στο κεντρικό, ευρωπαϊκό επίπεδο, είτε με εντατικότερη πρόοδο των προσπαθειών εναρμόνισης που έχουν ήδη ξεκινήσει, και όχι υποχρεωτικά μεταξύ όλων των κρατών μελών, η στενότερη φορολογική ενοποίηση είναι ίσως προ των πυλών. Η «τραπεζική ένωση θα είναι ατελής χωρίς φορολογική εναρμόνιση» γράφουν οι *Bénassy-Quéré, Trannoy, Wolff 2014:1*. Η φορολογική εναρμόνιση μπορεί να μην ταυτίζεται και να μην οδηγεί απευθείας στη δημοσιονομική ένωση, αλλά η μια προϋποθέτει την άλλη, τουλάχιστον σε ένα σημαντικό βαθμό. Η υιοθέτηση τέλος κάποιων νέων ίδιων πόρων του κοινοτικού προϋπολογισμού (βλ. Κεφ. 5.3) θα καταστεί πολύ ευκολότερη αν συνδυαστεί με την εναρμόνιση των σχετικών εθνικών φορολογικών ρυθμίσεων.

---

<sup>10</sup> Αναφέρονται τρεις αιτίες που εξηγούν την ώθηση στη συζήτηση για φορολογική εναρμόνιση που έφερε η κρίση μετά το 2009: (α) Οι κυβερνήσεις υποχρεώθηκαν να αυξήσουν γρήγορα τους φόρους παρά τον διεθνή φορολογικό ανταγωνισμό και την εσωτερική δυσαρέσκεια, (β) η παροχή εξωτερικής βοήθειας έκτακτης ανάγκης σε χώρες κρίσης δεν θεωρείται ότι νομιμοποιείται όταν το επίπεδο φορολογίας είναι χαμηλό για ορισμένες εταιρείες ή φυσικά πρόσωπα, (γ) η ανάγκη για «δημοσιονομική ικανότητα» («fiscal capacity») έχει αναδειχθεί ως συμπλήρωμα στη νομισματική ένωση και στην τραπεζική ένωση (*Cipriani 2014:2*).



## Γ – ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΟΣ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΣ

Μια ιδιότυπη μορφή εναρμόνισης των φορολογικών συστημάτων προκύπτει από τον φορολογικό ανταγωνισμό. Πρόκειται για κλασική μορφή ετεροπροσδιορισμού πολιτικής ή «εξωτερικότητας πολιτικής». Αυτός ο ανταγωνισμός προς τα κάτω («*race to the bottom*») ως προς τη φορολογία του κεφαλαίου συνεπάγεται είτε αντίστοιχη αύξηση άλλων μορφών φορολογίας, είτε μείωση στο παρεχόμενο δημόσιο αγαθό, σε απομάκρυνση δηλαδή από τη βέλτιστη παροχή δημόσιων αγαθών.

Μια χώρα, προκειμένου να προσελκύσει κεφάλαια ή και επιχειρήσεις μειώνει τους σχετικούς φορολογικούς συντελεστές αναγκάζοντας και άλλες χώρες να την ακολουθήσουν σε αυτήν την πορεία. Πρόκειται για κλασική μορφή ετεροπροσδιορισμού πολιτικής, ή «εξωτερικότητας πολιτικής» («*policy externality*»), που προκύπτει «όταν η εσωτερική άσκηση των κεντρικών κρατικών εξουσιών επηρεάζει αρνητικά ή θετικά τους φορείς άλλων κρατών μελών» (*Genschel, Jachtenfuchs 2013:14*)<sup>11</sup> και συνδέεται με την περίφημη «υπόθεση Tiebout» (*Tiebout 1956*), σύμφωνα με την οποία ο ανταγωνισμός, όταν συνυπάρχει με τη δυνατότητα κινητικότητας των συντελεστών παραγωγής, οδηγεί σε περισσότερο αποδοτική παροχή των δημόσιων αγαθών.

Ο ανταγωνισμός σε σχέση με την ασκούμενη φορολογική πολιτική θεωρητικά δεν περιορίζεται στα κεφάλαια, αλλά στην πράξη καθίσταται πολύ ευκολότερος ως προς αυτά, διότι η διασυνοριακή κινητικότητά τους είναι πολύ μεγαλύτερη εκείνης των προσώπων.<sup>12</sup> Παρά το «φαινόμενο *Depardieu*» (από το όνομα του γνωστού Γάλλου ηθοποιού, ο οποίος μετέβαλε τον τόπο μόνιμης κατοικίας του για την αποφυγή φορολογίας, *Offe 2013:597*), που οδήγησε τα τελευταία έτη σε μεγάλες απώλειες φορολογικών εσόδων ορισμένων κρατών, τα φυσικά πρόσωπα μετοικίζουν πολύ δυσκολότερα από τα κεφάλαια, έστω και στο εσωτερικό της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

<sup>11</sup> Γύρω από το ζήτημα του φορολογικού ανταγωνισμού, ιδιαίτερα σε σχέση με την ευρωπαϊκή ενοποίηση βλ. *Wilson, Wildasin 2004, Pirvu 2012, Combes, Ypersele 2013:85 κ.έ., Keen, Konrad 2013, Wasserfallen 2014, Bénassy-Quéré, Trannoy, Wolff 2014, Remeur 2015, Keuchnig et.al. 2016*. Ο Enoch 2018 αναφερόμενος στον ανταγωνισμό προς τα κάτω των τελευταίων ετών μιλά για τη «*footloose phase of capitalism*».

<sup>12</sup> Σύμφωνα με τον *Cnossen 2001:481*, ο φορολογικός ανταγωνισμός αποτελεί ιδιαίτερα μεγάλο πρόβλημα στην περίπτωση των αγαθών με υψηλό φόρο και χαμηλό όγκο, όπως ο καπνός ή το οινόπνευμα, η ανάλυση όμως εδώ εστιάζεται περισσότερο στην φορολογία εισοδήματος νομικών και φυσικών προσώπων.

Ο φορολογικός ανταγωνισμός για την προσέλκυση του κεφαλαίου εντάσσεται σε ένα ευρύτερο πλέγμα ρυθμίσεων που παρέχουν ολοένα και χαμηλότερο συνολικό όφελος. Πρόκειται δηλαδή για έναν «αγώνα προς τα κάτω» («race to the bottom»), σε μια «εξίσωση προς τα κάτω» των παρεχόμενων δημόσιων αγαθών.<sup>13</sup> Η ανάγκη προσέλκυσης του κεφαλαίου (ή συγκράτησης της εξόδου του) οδηγεί σε ανταγωνισμό ως προς τις παρεχόμενες σε αυτό διευκολύνσεις κάθε είδους. Χαμηλότερη φορολογία του κεφαλαίου με συνέπεια λιγότερο προοδευτική ή και ευθέως αρνητική αναδιανεμητική προσπάθεια, μεγαλύτερη ευελιξία και λιγότερη θεσμική προστασία των εργαζόμενων ως προς τις εργασιακές σχέσεις, και απάλειψη ή μη υιοθέτηση αυστηρών προδιαγραφών για περιβαλλοντική προστασία αποτελούν τις κυριότερες μορφές «εξίσωσης προς τα κάτω».

Ο φορολογικός ανταγωνισμός θεωρείται από πολλούς θετικό στοιχείο διότι περιορίζει το κράτος και ενισχύει την οικονομική αποδοτικότητα της οικονομίας. Η μείωση της φορολογίας μειώνει υποχρεωτικά τις δημόσιες δαπάνες και «ημερώνει τον Λεβιάθαν», σύμφωνα με τη βασική ιδέα που ανέπτυξαν οι Brennan και Buchanan (1980), ότι, χωρίς ανταγωνισμό, το μέγεθος του κράτους τείνει να είναι υπερβολικά μεγάλο. Η φορολογία θεωρείται καταρχήν παράγοντας επιβλαβής για την ανάπτυξη και κάθε ελάττωσή της λειτουργεί συνεπώς θετικά (Bénassy-Quéré, Trannoy, Wolff 2014:6), εξαλείφοντας τις στρεβλώσεις ως προς τα μηνύματα των τιμών (Núñez Ferrer, LeCacheux, Benedetto, Saunier 2016:81) και παρέχοντας ισχυρό κίνητρο για τη μείωση της δημόσιας παρέμβασης και των αρνητικών συνεπειών της ως προς τη συνολική αποδοτικότητα (Schratzstaller, et.al. 2016:52). Όπως όμως λέει και ο Sijbren Cnossen (Cnossen 2001:480), «το εάν ο φορολογικός ανταγωνισμός είναι κακός ή καλός είναι σε κάποιο βαθμό στο μάτι του θεατή».

Ο ανταγωνισμός προς τα κάτω ως προς τη φορολογία κεφαλαίου συνεπάγεται είτε αντίστοιχη αύξηση άλλων μορφών φορολογίας, είτε μείωση στο παρεχόμενο δημόσιο αγαθό. Στην πρώτη περίπτωση υπάρχει μετατόπιση της φορολογίας σε βάρος άλλων, λιγότερο κινητών συντελεστών, κατεξοχήν της εργασίας (ή της γης). Η εναλλακτική επίπτωση είναι η χαμηλότερη παροχή των δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών. Η μείωση της φορολογίας του κεφαλαίου σε μια χώρα οδηγεί σε απομάκρυνση από τη βέλτιστη παροχή δημόσιων αγαθών σε άλλη. Η αγορά αποτυγχάνει να οδηγήσει στην άριστη κατανομή των πόρων, όχι λόγω έμφυτων ατελειών της, αλλά μέσω του ανταγωνισμού των πολιτικών στον οποίο αναπόδραστα οδηγεί. Η φορολογική επιλογή μιας

---

<sup>13</sup> Ο ανταγωνισμός προς τα κάτω είναι γνωστός και ως το «αποτέλεσμα του Ντέλαγουερ» («Delaware effect»), από την πολιτεία των ΗΠΑ η οποία, χάρις κυρίως στο εφαρμοζόμενο εκεί δίκαιο των εταιρειών, έχει καταφέρει να προσελκύσει έναν ιδιαίτερα μεγάλο αριθμό εταιρειών. Στον αντίποδά του, το «αποτέλεσμα της Καλιφόρνιας» («California effect»), ο «ανταγωνισμός προς την κορυφή», όπου τα πιο προωθημένα κράτη σε μια ομοσπονδία εξάγουν προς τα άλλα κράτη τις δικές τους, αυστηρότερες, προδιαγραφές, οδηγώντας έτσι σε άνοδο του συνολικού επιπέδου παροχής του δημόσιου αγαθού. (Τους όρους Delaware effect και California effect εισήγαγε η Alberta Sbragia σχετικά με την περιβαλλοντική πολιτική. Βλ. και Wilks 1996, Scharpf 1999).

κυβέρνησης επηρεάζει τις επιλογές μια άλλης κυβέρνησης και έχει ως αποτέλεσμα είτε τη μείωση σε σχέση με το επιθυμητό των προσφερόμενων δημόσιων αγαθών στο άλλο κράτος, είτε τη μεταβολή των φορολογικών του επιλογών. Πρόκειται για μια *οριζόντια φορολογική εξωτερικότητα* (Goodspeed 2000),<sup>14</sup> με ιδιαίτερη σημασία.

Είναι προφανώς σημαντικό να τονιστεί ότι, τόσο το ενδεχόμενο της αναδιάταξης της φορολογίας σε βάρος της εργασίας και, γενικότερα, προς μια λιγότερο προοδευτική ή και ευθέως αρνητική κατεύθυνση, όσο και το ενδεχόμενο της χαμηλότερης παροχής των κοινωνικών αγαθών, τα οποία και καλύπτουν συνήθως ένα μεγάλο μέρος των δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών, μπορεί να έχουν ιδιαίτερα αρνητικές συνέπειες ως προς την ισότητα και τη δικαιότερη κατανομή των πόρων (αλλά και στην οικονομική ανάπτυξη, στο βαθμό που οι ανισότητες επιδρούν αρνητικά σε αυτήν).

Την, σε μεγάλο βαθμό, «ιδεολογική» διαμάχη ως προς το αν οι επιπτώσεις του φορολογικού ανταγωνισμού είναι κατά κύριο λόγο θετικές ή αρνητικές, συμπληρώνει η εμπειρική διερεύνηση των συνεπειών αυτών. Ο αυξανόμενος φορολογικός ανταγωνισμός, τουλάχιστον ως προς την φορολογία των επιχειρήσεων, δύσκολα αμφισβητείται. Οι μεταβολές όμως στη δομή των φορολογικών συστημάτων, στο βαθμό προοδευτικότητάς τους και κυρίως, η επίδραση στα παρεχόμενα δημόσια αγαθά δεν φαίνεται να αποδεικνύεται εμπειρικά, τουλάχιστον όχι σε όλες τις περιπτώσεις.<sup>15</sup>

Είναι χαρακτηριστικό ότι στη μεγάλη συζήτηση για το μέλλον της ευρωπαϊκής ενοποίησης, η ανάγκη λήψης μέτρων για την αντιμετώπιση των, συχνά, ιδιαίτερα επιθετικών φορολογικών ανταγωνισμών αναφέρεται ολοένα και περισσότερο. Ενδεικτική είναι η διαρκώς και συχνότερη σχετική αναφορά, ιδίως από τους υπέρμαχους της «περισσότερης Ευρώπης», όπως ο Πρόεδρος E. Macron. Η ανάγκη λήψης μέτρων κοινωνικού χαρακτήρα και, κυρίως, η κεντρική θέσπιση τουλάχιστον κάποιων ελάχιστων ορίων, υπό τη μορφή ενός «δικτύου ασφαλείας», φαίνεται να αποτελεί πραγματικό ενδεχόμενο.

---

<sup>14</sup> Η φορολογική εξωτερικότητα θα ήταν *κάθετη* αν η επίδραση ήταν μεταξύ διαφορετικών γεωγραφικών επιπέδων.

<sup>15</sup> Κάποιοι συντελεστές παραγωγής φαίνονται *ex ante* περισσότερο κινητοί από ότι είναι *ex post* (Cnossen 2001:480, βλ. ιδιαίτερα τη σχετική επισκόπηση στο Combes, Ypersele 2013:92 και το Genschel, Schwarz 2012).

### 3.4 – Κανονιστικές πολιτικές της Ε.Ε. και εθνική δημοσιονομική πολιτική

#### *Α – ΕΘΝΙΚΟΙ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΙ ΩΣ ΠΗΓΗ ΕΣΟΔΩΝ*

*Οι εθνικοί προϋπολογισμοί συνεισφέρουν ευθέως στην κάλυψη των πόρων του κοινοτικού προϋπολογισμού όσο οι εθνικές εισφορές παραμένουν η κύρια πηγή εσόδων του κοινοτικού προϋπολογισμού.*

Ο προϋπολογισμός της Ε.Ε., όπως ήδη αναλύθηκε, ως προς το σκέλος των πόρων του, συγκρίνεται περισσότερο με μια μεγάλη διακυβερνητική συνθήκη, παρά με μια ομοσπονδία. Τα έσοδα του προϋπολογισμού, παρά την ονομασία τους ως «ίδιοι πόροι», προέρχονται κατά κύριο λόγο από άμεσες εθνικές συνεισφορές, απευθείας δηλαδή από τους εθνικούς προϋπολογισμούς, ανεξαρτήτως αν καλύπτονται ή υπερκαλύπτονται από τα εθνικά έσοδα που αντιστοιχούν στις κοινοτικές δαπάνες, στη γεωργία, στη «συνοχή» ή σε άλλους τομείς. Αυτό το συνολικό ύψος της ‘καθαρής θέσης’, το αλγεβρικό άθροισμα δηλαδή των συνεισφορών και των απολαβών κάθε κράτους μέλους, αποτελεί την προφανή αφετηρία των επιπτώσεων της δημοσιονομικής πολιτικής της Ε.Ε. στο εθνικό επίπεδο.

Τα κράτη μέλη βέβαια, μέσω των εθνικών προϋπολογισμών τους, δεν συνεισφέρουν την «καθαρή θέση», αλλά τη συμμετοχή τους σε κάθε κατηγορία εσόδων. Ως προς τους «παραδοσιακούς» πόρους συνεισφέρουν τα όσα εισπράττουν από δασμούς κλπ στα σύνορα (αφαιρώντας το ποσοστό που έχει συμφωνηθεί να παρακρατήσουν έναντι των δαπανών συγκέντρωσης αυτών των εσόδων) και επίσης συνεισφέρουν το (ίδιο για όλα τα κράτη μέλη) ποσοστό της φορολογητέας βάσης του Φόρου Προστιθέμενης Αξίας και του Εθνικού Εισοδήματος (αφαιρώντας τις επιστροφές που έχουν συμφωνηθεί).

Σημειώνεται ότι ο τρόπος με τον οποίο εμφανίζονται στους εθνικούς προϋπολογισμούς οι εθνικές συνεισφορές προς τον προϋπολογισμό της Ε.Ε. διαφέρει σημαντικά από κράτος σε κράτος. Άλλα κράτη κατατάσσουν τη συμμετοχή τους ως «αρνητικό έσοδο», άλλα ως κρατική δαπάνη και άλλα τη διαφοροποιούν ανάλογα με την κατηγορία των πόρων (βλ. σχετικά *European Commission 2018:42* και όσες πηγές αναφέρονται εκεί).

## B – ΕΠΙΔΡΑΣΗ ΣΤΟ ΕΘΝΙΚΟ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ

*Ορισμένοι (σημερινοί και ακόμα περισσότερο μελλοντικοί) από τους πόρους του κοινοτικού προϋπολογισμού επηρεάζουν έμμεσα το φορολογικό σύστημα των κρατών μελών, με κλασικότερο παράδειγμα τον Φόρο Προστιθέμενης Αξίας.*

Τα εθνικά φορολογικά συστήματα επηρεάζονται από τις πηγές εσόδων του προϋπολογισμού της Ε.Ε. ανεξάρτητα και πέραν της φορολογικής εναρμόνισης που υφίσταται. Η Συνθήκη δεν δίνει το δικαίωμα στην Ε.Ε. να επιβάλει φόρους. Επομένως, τα όποια έσοδα από φόρους του προϋπολογισμού της Ε.Ε. δεν μπορεί να προέρχονται παρά μόνο από τη συμμετοχή της Ε.Ε. στα έσοδα εθνικών φόρων. Η ανάγκη φορολογικών εσόδων του προϋπολογισμού της Ε.Ε. μπορεί να οδηγεί όμως στη θέσπιση νέων φορολογικών εσόδων των εθνικών προϋπολογισμών, ή σε ειδικές ρυθμίσεις ως προς αυτά. Η υποχρέωση ενιαίας για όλα τα κράτη μέλη φορολογητέας βάσης του Φόρου Προστιθέμενης Αξίας αντανακλά αυτήν την επιρροή του κοινοτικού προϋπολογισμού στα έσοδα των εθνικών προϋπολογισμών. Πρόκειται για μια ειδική μορφή «κάθετης» φορολογικής εξωτερικότητας, που παρατηρείται όταν διαφορετικά κυβερνητικά επίπεδα λειτουργούν συγχρόνως και οι φορολογικές επιλογές του ενός επηρεάζουν τις επιλογές του άλλου (σε αντιδιαστολή με τις «οριζόντιες» φορολογικές εξωτερικότητες που παρουσιάζονται όταν οι επιλογές μιας «τοπικής» κυβέρνησης επηρεάζονται από τις επιλογές άλλης «τοπικής» κυβέρνησης (βλ. και *Goodspeed 2000*).

Η έμμεση αυτή επίδραση του προϋπολογισμού της Ε.Ε. θα επεκταθεί στο μέλλον. Αν γίνει δεκτή η πρόταση (όσο δειλή και αν θεωρείται) για νέους ίδιους πόρους που περιλαμβάνεται στις προτάσεις της Επιτροπής για το νέο Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο, στις σημερινές πηγές εσόδων θα προστεθεί, για παράδειγμα, ένα τμήμα των εσόδων από τη φορολόγηση βάσει της «κοινής ενοποιημένης φορολογικής βάσης εταιρειών» με προφανείς συνέπειες ως προς τη θέσπισή της σε εθνικό επίπεδο. Στην πράξη δηλαδή θα υπάρξει μια αντιστροφή της λογικής σειράς: Αντί ένα εναρμονισμένο φορολογικό καθεστώς να ακολουθείται από συμμετοχή του προϋπολογισμού της Ε.Ε. στα έσοδα από αυτό, η απόφαση για νέα πηγή εσόδων του προϋπολογισμού της Ε.Ε. οδηγεί στην απόφαση για συγκεκριμένη φορολογική εναρμόνιση.

## Γ – ΕΠΙΔΡΑΣΗ ΣΤΙΣ ΕΘΝΙΚΕΣ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ

*Οι εθνικές δημόσιες δαπάνες επηρεάζονται από την ευρωπαϊκή πολιτική, έστω και χωρίς καμία αντίστοιχη δαπάνη στον κοινοτικό προϋπολογισμό. Η πρώτη και πιο απευθείας επίδραση των ρυθμιστικών αποφάσεων που λαμβάνονται στο επίπεδο της Ε.Ε. στις εθνικές δημόσιες δαπάνες αφορά τους τομείς άμεσου κοινοτικού ενδιαφέροντος (κατεξοχήν στον τομέα της ενέργειας και του περιβάλλοντος), όπου δεν θεσπίζονται μόνο οι προτεραιότητες σε κοινοτικό επίπεδο, αλλά αποφασίζονται και συγκεκριμένες, υποχρεωτικές για τα κράτη μέλη, δαπάνες.*

Η ευρωπαϊκή πολιτική μπορεί να έχει σαφείς συνέπειες ως προς συγκεκριμένες εθνικές δημόσιες δαπάνες, έστω και χωρίς καμία αντίστοιχη δαπάνη στον κοινοτικό προϋπολογισμό. Η πρώτη και πιο απευθείας επίδραση των ρυθμιστικών αποφάσεων που λαμβάνονται στο επίπεδο της Ε.Ε. στις εθνικές δημόσιες δαπάνες αφορά στους τομείς άμεσου κοινοτικού ενδιαφέροντος, όπου δεν θεσπίζονται μόνο οι προτεραιότητες σε κοινοτικό επίπεδο, αλλά αποφασίζονται και συγκεκριμένες, υποχρεωτικές για τα κράτη μέλη δαπάνες. Τα κλασικότερα παραδείγματα βρίσκονται στον ευρύτερο τομέα της προστασίας του περιβάλλοντος / αποφυγής και αντιμετώπισης της κλιματικής πολιτικής / ενεργειακής πολιτικής. Ρυθμιστικές κοινοτικές αποφάσεις δημιουργούν εθνικές υποχρεωτικές δαπάνες και σε διάφορους τομείς της κοινωνικής πολιτικής, ιδιαίτερα σε σχέση με την υγιεινή και ασφάλεια των εργαζόμενων. Τονίζεται ότι ο λόγος ύπαρξης της ευρωπαϊκής πολιτικής σε τομείς όπως οι παραπάνω δεν είναι «εισπρακτικός», αλλά η ανάγκη λήψης μέτρων 'διόρθωσης της αγοράς' στο επίπεδο της Ε.Ε. και αποφυγή του 'ανταγωνισμού προς τα κάτω', της τάσης δηλαδή βελτίωσης της ανταγωνιστικής θέσης των κρατών μελών με την υιοθέτηση ολοένα και 'χαμηλότερης' κοινωνικής ή περιβαλλοντικής πολιτικής.

Στην ίδια κατηγορία των άμεσων επιπτώσεων σε μια κατηγορία δαπανών που πηγάζουν από κανονιστικές αποφάσεις της Ε.Ε. στον ίδιο τομέα έχουν κατεξοχήν θέση οι ρυθμίσεις σχετικά με την παρακολούθηση και την εποπτεία των δημόσιων οικονομικών που αναλύθηκαν παραπάνω. Όπως ήδη αναφέρθηκε, οι ρυθμίσεις αυτές, αν και δεν περιλαμβάνονται πάντοτε μεταξύ των «σκληρών», νομοθετικής φύσης αποφάσεων, προχωρούν πολύ πέραν της παρακολούθησης και φτάνουν μέχρι και στην επιβολή προστίμων και άλλων κυρώσεων. Ενώ αρχικά είχαν απλώς αποτρεπτικό χαρακτήρα ως προς το δημοσιονομικό έλλειμμα, σήμερα καλύπτουν πλήθος δεσμευτικών υποχρεώσεων των κρατών μελών.

## Δ – «ΕΘΝΙΚΟΠΟΙΗΣΗ» ΤΗΣ ΓΕΩΡΓΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

*Η συνεχώς αναφερόμενη προοπτική της, μερικής έστω, «εθνικοποίησης» του δημοσιονομικού σκέλους της γεωργικής πολιτικής θα επηρεάσει άμεσα και σε σημαντικό βαθμό τους εθνικούς προϋπολογισμούς.*

Η μεγαλύτερη μεταβολή ως προς την επίδραση της κοινοτικής πολιτικής στις δημόσιες δαπάνες θα έρθει από την πραγματοποίηση της (συζητούμενης, αν και όχι προτεινόμενης από την Επιτροπή, σε αυτήν τουλάχιστον τη φάση), μερικής έστω, «επανεθνικοποίησης» της γεωργικής πολιτικής.

Η «επανεθνικοποίηση» της γεωργικής πολιτικής σημαίνει ότι οι αποφάσεις ως προς τις τιμές, τα μέτρα στήριξης κλπ θα συνεχίζουν να λαμβάνονται στην Ε.Ε., με τη διαφορά ότι η χρηματοδότησή τους θα πραγματοποιείται είτε από κοινού από τα κράτη μέλη και την Ε.Ε., είτε αποκλειστικά από τα κράτη μέλη. Δεν θα πρόκειται δηλαδή για μια επιστροφή της αρμοδιότητας στα κράτη μέλη, αλλά για μία μετατροπή του ρόλου της Ε.Ε., από τον διτλό σημερινό ρόλο (κανονιστικό συν χρηματοδοτικό) σε (αποκλειστικά ή κυρίως) κανονιστικό. Η ενιαία αγορά αγροτικών προϊόντων και οι άλλοι στόχοι της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής θα διατηρηθούν, αλλά δεν θα πληρώνει πλέον ο φορολογούμενος μιας χώρας τις επιδοτήσεις μιας άλλης χώρας. Μια παραλλαγή της ρύθμισης αυτής, ιδιαίτερα σημαντική για μια χώρα όπως η Ελλάδα, θα μπορούσε να προβλέπει τη διατήρηση της κοινοτικής χρηματοδότησης όταν πρόκειται για λιγότερο αναπτυγμένες χώρες. Στην περίπτωση αυτή, η γεωργική πολιτική της Ε.Ε. θα καταστεί πλέον σαφώς διακρατική αναδιανεμητική πολιτική.

Για την εκτίμηση των επιπτώσεων από μια ενδεχόμενη «επανεθνικοποίηση» της γεωργικής πολιτικής, υπενθυμίζεται ότι σε δημοσιονομικούς όρους η Ελλάδα υπήρξε, όλα αυτά τα χρόνια, η χώρα, ή έστω μεταξύ των χωρών, με το μεγαλύτερο δημοσιονομικό όφελος, αν οι υπολογισμοί γίνουν είτε βάσει του Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος, είτε ανά κάτοικο, και η απώλεια του δημοσιονομικού αυτού οφέλους στην περίπτωση που θα καλείτο να πληρώσει τις προβλεπόμενες ενισχύσεις με εθνικούς πόρους θα ήταν εξαιρετικά δυσβάσταχτη.

Σημειώνεται ότι το συζητούμενο ενδεχόμενο μιας μερικής «επανεθνικοποίησης» της πολιτικής συνοχής έχει τελείως άλλη μορφή και λογική. Αυτό που αναφέρεται συχνά είναι ότι δεν θα πρέπει να χρηματοδοτούνται από τον κοινοτικό προϋπολογισμό οι επενδύσεις και η κάθε είδους ενίσχυση των περιφερειών των πλουσιότερων χωρών, έστω και αν το επίπεδο ανάπτυξης των περιφερειών αυτών είναι χαμηλό, ή παρουσιάζονται μεγάλα προβλήματα απασχόλησης, αραιοκατοίκησης, κλπ. Μια τέτοια εξέλιξη θα σημάνει ριζική μεταβολή στην εφαρμοζόμενη σήμερα περιφερειακή κοινοτική πολιτική, η οποία απευθύνεται, έστω και άνισα, στο σύνολο των κρατών



μελών, ανεξάρτητα από άλλα κριτήρια, όπως το επίπεδο ανάπτυξής τους, ή το αν η συνεισφορά τους στον κοινοτικό προϋπολογισμό είναι ή όχι μεγαλύτερη από τις απολαβές τους.

## *E – ΕΠΙΔΡΑΣΗ ΜΕΣΩ ΤΗΣ ΣΥΓΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗΣ*

*Οι δαπάνες των εθνικών προϋπολογισμών επηρεάζονται από τις δαπάνες του κοινοτικού προϋπολογισμού και μέσω της υποχρέωσης συγχρηματοδότησης των επενδύσεων και κάθε μορφής ενισχύσεων που χρηματοδοτούνται από την Κοινή Γεωργική Πολιτική και, κυρίως, από τα Διαρθρωτικά Ταμεία της Ε.Ε.*

Οι δαπάνες των εθνικών προϋπολογισμών επηρεάζονται από τις δαπάνες του κοινοτικού προϋπολογισμού μέσω της υποχρέωσης συγχρηματοδότησης των επενδύσεων και κάθε μορφής ενισχύσεων που χρηματοδοτούνται από την Κοινή Γεωργική Πολιτική και, κυρίως, από τα Διαρθρωτικά Ταμεία της Ε.Ε. Συχνά (στην περίπτωση της Γεωργικής Πολιτικής) και σχεδόν στο σύνολο των δράσεων της πολιτικής για την συνοχή, η συμμετοχή του εθνικού (ή του περιφερειακού) προϋπολογισμού είναι υποχρεωτική (αν και κυμαινόμενη, αντιστρόφως ανάλογη του επιπέδου ανάπτυξης).

Μολονότι δεν πρόκειται για κοινοτικές αποφάσεις, με την έννοια της επίσημης Απόφασης του Συμβουλίου ή του Κοινοβουλίου, αλλά απόρροια της «εταιρικής σχέσης» της Επιτροπής και των εθνικών και περιφερειακών αρχών, στην πραγματικότητα η κάλυψη του εθνικού τμήματος καθίσταται μερικές φορές ιδιαίτερα «επώδυνη» εθνική υποχρέωση,<sup>16</sup> ιδιαίτερα λόγω της εφαρμοζόμενης αρχής της «προσθετικότητας», σύμφωνα με την οποία κάθε χρηματοδοτούμενη από τα Ταμεία δράση πρέπει να είναι «πρόσθετη», δηλαδή να μην επρόκειτο να πραγματοποιηθεί αν δεν υπήρχε αυτή η χρηματοδότηση. Με αυτόν τον τρόπο, τα ποσά που κινητοποιούνται για την επίτευξη των στόχων της πολιτικής για την συνοχή είναι μεγαλύτερα από όσα διαθέτει ο κοινοτικός προϋπολογισμός.<sup>17</sup> Η διαφορά είναι σχετικά μικρή (τα

---

<sup>16</sup> Είναι χαρακτηριστικό ότι η (προσωρινή) μείωση του ποσοστού εθνικής χρηματοδότησης απετέλεσε και το ουσιαστικότερο μέτρο από όσα αποφάσισε η Επιτροπή προκειμένου να ελαττωθούν οι δημοσιονομικές υποχρεώσεις των κρατών που βρισκόταν σε πρόγραμμα στήριξης κατά τη διάρκεια της μεγάλης οικονομικής κρίσης. Τονίζεται ότι η εθνική συμμετοχή δεν υποκαταστάθηκε από κοινοτική συμμετοχή, και η μείωση επομένως του ποσοστού της εθνικής συμμετοχής κατέληξε απλώς σε μείωση του συνολικού προϋπολογισμού των συγκεκριμένων έργων, όπου εφαρμόστηκε.

<sup>17</sup> Πρόκειται για το γνωστό αποτέλεσμα μόχλευσης (Leverage effect), το οποίο επεκτείνεται και στα δάνεια από οργανισμούς ή και ιδιώτες, για την προσέλκυση των οποίων η επιχορήγηση των κοινοτικών Ταμείων λειτουργεί ως εγγύηση.



απαιτούμενα ποσοστά της εθνικής συγχρηματοδότησης είναι μικρά) στις δράσεις που χρηματοδοτούνται στις λιγότερο αναπτυγμένες χώρες) και πολύ μεγαλύτερη στις περιπτώσεις των πλουσιότερων χωρών. Το σημείο αυτό έχει ιδιαίτερη σημασία για τις χώρες όπου η ενίσχυση από τα διαθρωτικά ταμεία είναι σημαντική από μακροοικονομική άποψη και, στην πράξη, καλύπτει ένα μεγάλο μέρος, ή και το σύνολο, των δημόσιων επενδύσεων. Η υποχρέωση 'συμπλήρωσης' των συνολικών ποσών από εθνικούς πόρους δεσμεύει σημαντικά ποσά και υπαγορεύει ουσιαστικά την κατεύθυνση και της εθνικής δημόσιας επενδυτικής προσπάθειας. Οι χρηματοδοτήσεις πχ των υποδομών από τα Ταμεία της Ε.Ε. είναι τόσο σημαντικές, ώστε δύσκολα να επιτρέπουν εθνική χρηματοδότηση άλλων υποδομών.

### *Στ – ΕΠΙΔΡΑΣΗ ΜΕΣΩ ΤΟΥ ΕΙΔΙΚΟΥ ΒΑΡΟΥΣ*

*Το μεγάλο ειδικό βάρος που μπορεί να έχουν συγκεκριμένες κοινοτικές δαπάνες στο εσωτερικό της χώρας μπορεί να αποτελέσει μια άλλη, πιο έμμεση, κατηγορία επηρεασμού των εθνικών δαπανών από τις κοινοτικές αποφάσεις.*

Το μεγάλο ειδικό βάρος που μπορεί να έχουν συγκεκριμένες κοινοτικές δαπάνες στο εσωτερικό της χώρας μπορεί να αποτελέσει μια άλλη, πιο έμμεση κατηγορία επηρεασμού των εθνικών δαπανών από τις κοινοτικές αποφάσεις. Οι κοινοτικές προτεραιότητες ενδέχεται να καθορίζουν και τις εθνικές προτεραιότητες. Για παράδειγμα, οι εισπράξεις των Ελλήνων ερευνητών, πανεπιστημίων και ερευνητικών κέντρων από την ευρωπαϊκή πολιτική για την έρευνα είναι, αναλογικά με το σύνολο της χρηματοδότησης της πολιτικής αυτής στην Ελλάδα, τόσο σημαντικές ώστε να επηρεάζουν σε μεγάλο βαθμό και τις εθνικές δημόσιες επιλογές. Η εθνική δημόσια ενίσχυση της έρευνας εξαρτάται από τις ευρωπαϊκές επιλογές και συναρτάται με αυτές. Έτσι, αν για οποιονδήποτε λόγο πχ οι ανθρωπιστικές επιστήμες δεν ενισχύονται στο κοινοτικό επίπεδο, το ίδιο αναγκαστικά συμβαίνει και στο εθνικό, ανεξάρτητα από την ύπαρξη διαφορετικών αναγκών, συγκριτικών πλεονεκτημάτων κλπ. Ανάλογα ισχύουν και στο περιβάλλον, την ενέργεια και σε άλλους τομείς πολιτικής.

Ο έμμεσος καθορισμός σημαντικού τμήματος των εθνικών δαπανών από τις επιλογές της Ε.Ε. αποκτά ιδιαίτερη σημασία στον τομέα της πολιτικής «συνοχής», όταν η στόχευση των ευρωπαϊκών πολιτικών επιλογών απομακρύνεται από τους αρχικούς σκοπούς της πολιτικής αυτής. Όσο οι στόχοι της ευρωπαϊκής πολιτικής συνοχής ταυτίζονται ή συγκλίνουν με εκείνους της εθνικής αναπτυξιακής πολιτικής, η σημασία τους είναι ιδιαίτερα μεγάλη. Τα τελευταία χρόνια, όμως, παρατηρείται μια τάση απομάκρυνσης των προτεραιοτήτων της πολιτικής «συνοχής» από την ανάπτυξη των λιγότερο αναπτυγμένων περιφερειών και κρατών στην επίτευξη ευρύτερων στόχων της Ε.Ε. συνολικά.

Η μεγάλη μεταβολή, ήδη από το τέλος της δεκαετίας του 1980, «επίτευγμα» εκείνης της συγκυρίας, υπήρξε η αποδοχή από την Ε.Ε. του ότι η εθνική (και περιφερειακή) ανάπτυξη, ιδιαίτερα των λιγότερο αναπτυγμένων περιοχών, αποτελεί στόχο και της Ε.Ε. Αυτή η θεώρηση οδήγησε στην «εταιρική σχέση» των τριών επιπέδων πολιτικής (περιφερειακό, εθνικό και υπερεθνικό). Τελευταία, όμως, δίνει σταδιακά τη θέση της στην προώθηση της ανάπτυξης της Ε.Ε. Η ανάπτυξη της Ε.Ε. συνολικά δεν ταυτίζεται υποχρεωτικά με την ανάπτυξη ενός λιγότερο αναπτυγμένου κράτους μέλους, ούτε βέβαια με την ανάπτυξη των λιγότερο αναπτυγμένων περιφερειών. Πρόκειται για διαφορετικούς, κάποτε δε και αντιθετικούς στόχους, που οδηγούν σε διαφορετικά συμπεράσματα και ως προς την επιλεξιμότητα των περιοχών και, κυρίως, ως προς τα επιλεγόμενα μέτρα πολιτικής. Ο στόχος της ευρωπαϊκής ανάπτυξης οδηγεί στην πρόταξη εκείνων των περιοχών και εκείνων των μέτρων πολιτικής που έχουν το μεγαλύτερο αναπτυξιακό δυναμικό και όχι τη μεγαλύτερη ανάγκη.

Η πρόταξη των κοινοτικών στόχων αντί για την «κοινοτικοποίηση» των εθνικών επιλογών μπορεί να αποδειχτεί ιδιαίτερα σημαντική για την Ελλάδα. Η μετατόπιση της στόχευσης των Διαρθρωτικών Ταμείων από τις χώρες και περιφέρειες που έχουν τη μεγαλύτερη ανάγκη σε εκείνες που παρουσιάζουν τη μεγαλύτερη συνεισφορά στην ανάπτυξη της Ε.Ε., η επικράτηση δηλαδή της αρχής «value for money», αν συνοδευτεί από τη μεταβολή των κριτηρίων επιλεξιμότητας, θα περιορίσει την επιλεξιμότητα ορισμένων περιφερειών, αν δε επεκταθεί και στα κριτήρια καθορισμού της έντασης της κοινοτικής ενίσχυσης, κινδυνεύει να οδηγήσει σε σημαντική μείωση των εισπραττόμενων κονδυλίων από την πολιτική συνοχής.

## Z – ΑΙΡΕΣΙΜΟΤΗΤΕΣ

*Η θέσπιση αιρεσιμοτήτων αποτελεί μια ξεχωριστή, ταχύτατα αυξανόμενης σημασίας, κατηγορία εθνικών δημόσιων δαπανών που καθορίζονται έμμεσα από κοινοτικές αποφάσεις.*

Η υποχρεωτική εθνική συγχρηματοδότηση, που αναφέρθηκε παραπάνω, θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι αποτελεί μια μορφή οιονεί αιρεσιμότητας, συγκεκριμένων δηλαδή όρων που τίθενται προκειμένου να χρηματοδοτηθεί κάποια δράση από τον κοινοτικό προϋπολογισμό.

Οι αιρεσιμότητες μπορεί να είναι μικρο ή μάκρο. Μπορεί να συνδέονται με την επίτευξη συγκεκριμένων αποτελεσμάτων ή με την ικανοποίηση κανονιστικών, στρατηγικών ή θεσμικών προϋποθέσεων, να αφορούν δαπάνες στον ίδιο τομέα ή σε άλλον τομέα, ή σε γενικότερα προγράμματα δράσης (όπως πχ η προηγούμενη ύπαρξη μεσοπρόθεσμου, εγκεκριμένου από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή εθνικού και περιφερειακού προγράμματος «έξυπνης εξειδίκευσης» προκειμένου να

χρηματοδοτηθεί η έρευνα και καινοτομία από το Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης), ή και βέβαια, σε συνολικά προγράμματα οικονομικής πολιτικής, κάποτε δε και πολιτικής όχι μόνο οικονομικής. Η σημαντικότερη κατηγορία αιρεσιμοτήτων είναι βέβαια εκείνη που συνδέεται με την τήρηση συγκεκριμένης μακροοικονομικής πολιτικής.

Η δυνατότητα αιρεσιμότητας που αποτελεί ήδη και θα αποτελεί ακόμα περισσότερο στο μέλλον μια πραγματικότητα των κοινοτικών πολιτικών έχει ως αποτέλεσμα την μετατροπή μιας καταρχήν «ήπιας» πολιτικής και «ήπιων» εργαλείων σε «σκληρά». Απλές «ανακοινώσεις», «συστάσεις» και «ψηφίσματα» αποκτούν ισχύ «σκληρών» αποφάσεων με εν δυνάμει βαριές συνέπειες για τα κράτη μέλη.

Η θέσπιση αιρεσιμότητας υπήρξε πάντοτε κλασσικό συνακόλουθο όταν επρόκειτο για την παροχή εξωτερικής βοήθειας από οργανισμούς όπως το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο ή η Διεθνής Τράπεζα, αλλά η γενίκευση της χρήσης της στο εσωτερικό της Ε.Ε. αποτελεί καινούργιο σχετικά φαινόμενο.<sup>18</sup> Η κρατούσα, μέχρι πρότινος, αντίληψη ήταν ότι η θέσπιση αιρεσιμοτήτων, ιδιαίτερα σε σχέση με τομείς διαφορετικούς από εκείνους που χρηματοδοτούνταν από τις κοινοτικές πηγές, αποτελούσε πρακτική διεθνών οργανισμών, αλλά δεν προσιδίαζε στην εφαρμογή κοινοτικής πολιτικής. Άλλωστε είναι δύσκολο να φανταστεί κανείς αιρεσιμότητες στο εσωτερικό ενιαίου κράτους, με ομοσπονδιακή, ή όχι, δομή. Οι ενδείξεις είναι πλέον σαφείς ότι οι μελλοντικοί κανόνες ως προς την πολιτική συνοχής (αλλά και σε άλλους τομείς) θα προσομοιάζουν πολύ περισσότερο σε διεθνείς οργανισμούς τύπου Παγκόσμιας Τράπεζας και οι κάθε είδους και μορφής αιρεσιμότητες θα είναι ιδιαίτερα παρούσες. Η χρήση και η απειλή χρήσης του όπλου της μείωσης των χρηματοδοτήσεων από τα Ταμεία της πολιτικής συνοχής σε ορισμένα κράτη θα συνδέεται στο μέλλον όχι απλώς με την υποχρέωση εφαρμογής συγκεκριμένης μακροοικονομικής πολιτικής, σύμφωνης με τα όσα συστήνονται στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου και της Μακροοικονομικής Διαδικασίας Ανισορροπίας, αλλά και της εφαρμογής των ποσοστώσεων και των κοινοτικών κανόνων, για παράδειγμα ως προς την μεταναστευτική και προσφυγική πολιτική. Η χώρα που δεν τηρεί όσα συμφωνήθηκαν θα στερείται των πόρων των Ταμείων. Ακόμα και για την αντιμετώπιση των κινδύνων για τη δημοκρατία και τα ανθρώπινα δικαιώματα από τη στροφή ορισμένων κρατών μελών προς «ανελεύθερες» («illiberal») καταστάσεις, προτείνεται η επιβολή αιρεσιμοτήτων στην εφαρμοζόμενη πολιτική συνοχής.

---

<sup>18</sup> Ως προς τις χρηματοδοτήσεις των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών και Επενδυτικών Ταμείων, υπενθυμίζεται ότι αρχικά αιρεσιμότητες προβλεπόταν αποκλειστικά για το Ταμείο Συνοχής, από το 2014 όμως επεκτείνονται και στα άλλα Ταμεία (Περιφερειακό, Κοινωνικό, κλπ). Γενικά, η αιρεσιμότητα δεν ταυτίζεται με τη θέσπιση όρων ως προς τη συγκεκριμένη χρήση κάποιων πόρων, αλλά ενέχει πάντοτε υποχρεώσεις είτε γενικότερες, είτε σε άλλους τομείς.

## Η – ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΙ ΕΘΝΙΚΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ

*Οι κοινοτικές αποφάσεις, σε ορισμένες περιπτώσεις λειτουργούν αρνητικά, περιοριστικά ως προς τις εθνικές δαπάνες. Αυτή είναι η περίπτωση των κρατικών ενισχύσεων, οι οποίες ελέγχονται και περιορίζονται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή στο πλαίσιο της πολιτικής ανταγωνισμού.*

Τα περιθώρια επίτευξης εθνικών στόχων μέσω των δημόσιων δαπανών δεν καθορίζονται από τις αποφάσεις που λαμβάνονται από τα όργανα της Ε.Ε. μόνο θετικά, αλλά, σε ορισμένες περιπτώσεις, και αρνητικά. Εξέχουσα θέση μεταξύ των τομέων πολιτικής όπου οι κοινοτικές αποφάσεις λειτουργούν περιοριστικά και, εν μέρει, αποτρεπτικά για τις εθνικές δημόσιες δαπάνες έχουν οι κρατικές ενισχύσεις προς τις επιχειρήσεις, στο πλαίσιο άσκησης της βιομηχανικής και γενικότερα της αναπτυξιακής πολιτικής. Η Ε.Ε. έχει λόγο, καθοριστικό μάλιστα, σε ό,τι αφορά την πολιτική ανταγωνισμού, η οποία αποβλέπει, αφενός, στην εξάλειψη των στρεβλώσεων που μπορεί να δημιουργούν στην ομαλή λειτουργία της αγοράς κάποιες συμπεριφορές των επιχειρήσεων, και, αφετέρου, στην καταπολέμηση των στρεβλώσεων που δημιουργούν τα κράτη μέλη, σε περίπτωση που αυτά ενισχύουν κάποιες επιχειρήσεις σε βάρος άλλων, θέτοντας έτσι σε κίνδυνο τον ελεύθερο και θεμιτό ανταγωνισμό.<sup>19</sup>

Πρόκειται για απευθείας παρέμβαση της Ε.Ε. στον τρόπο με τον οποίον ασκείται η εθνική βιομηχανική πολιτική στην πιο άμεση έκφρασή της, στην απευθείας ενίσχυση των επιχειρήσεων, με προφανείς επιπτώσεις και στην άσκηση της εθνικής δημοσιονομικής πολιτικής, όπως και στη διεθνή ανταγωνιστικότητα της χώρας, λόγω των συνεπειών των κρατικών ενισχύσεων σε αυτήν.<sup>20</sup> Τα κράτη μέλη κάνουν ευρεία, αλλά και διαφοροποιημένη, χρήση των δυνατοτήτων που τους παρέχονται από τους κανόνες ως προς τις κρατικές ενισχύσεις. Σε κάθε περίπτωση, η παροχή κρατικής ενίσχυσης, έστω και με τους υφιστάμενους περιορισμούς, παραμένει ένα σημαντικό όπλο στα χέρια των κυβερνήσεων.

---

<sup>19</sup> Η προσθήκη του ελέγχου των κρατικών ενισχύσεων στην πολιτική ανταγωνισμού, παρότι αναφέρεται συχνά ως η «Σταχτοπούτα» ή το «ασχημόπαπο» της πολιτικής αυτής, αποτελεί μια μοναδική περίπτωση, η οποία δεν συναντάται σε άλλες ομοσπονδιακές μορφές κρατών. Πρόκειται για μια ακόμα πτυχή της πολιτικής ανταγωνισμού, η οποία ασκείται «ομοσπονδιακά», με ευθύνη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Η αποτελεσματικότητά της όμως, όπως και η δικαιοσύνη ως προς τον τρόπο με τον οποίον ασκείται, αποτελούν συχνά αντικείμενο σκληρής αντιπαράθεσης.

<sup>20</sup> Οι οικονομικές προσεγγίσεις του ζητήματος των κρατικών ενισχύσεων είναι πολυάριθμες και περιλαμβάνουν οπωσδήποτε το έργο της Fiona Wishlade (πχ Wishlade 2012), αλλά και τα Lavdas, Mendrinou 1999, Kassim, Lyons 2013.

# Κεφάλαιο 4 – ΠΡΟΣ ΜΙΑ ΝΕΑ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ\*

## 4.1 – Το άριστο γεωγραφικό επίπεδο άσκησης πολιτικής. Κλασσικές προσεγγίσεις

### A – ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΘΕΩΡΙΑ ΦΕΝΤΕΡΑΛΙΣΜΟΥ

*Η κλασσική προσέγγιση ως προς την επιλογή του «άριστου» γεωγραφικού επιπέδου δημόσιας παρέμβασης, της άριστης κατανομής εξουσίας, αρμοδιότητας, ευθύνης και πόρων μεταξύ τοπικής, περιφερειακής και κεντρικής κυβέρνησης, βασίζεται στη «θεωρία του δημοσιονομικού φεντεραλισμού», της οποίας κεντρικό άξονα συνιστά η «θεμελιώδης ανταλλαγή» μεταξύ των αποκεντρωμένων αποφάσεων, που να ανταποκρίνονται στην ασυμμετρία προτιμήσεων, και των συγκεντρωτικών αποφάσεων, που να ενσωματώνουν στο μέγιστο βαθμό τις εξωτερικές επιπτώσεις, και να επιμερίζουν καλύτερα τις πολιτικές με ιδιαίτερα μεγάλες οικονομίες κλίμακας.*

Μεταξύ κεντρικής διοίκησης και αποκεντρωμένων διοικήσεων λειτουργούν δυνάμεις φυγόκεντρες και δυνάμεις κεντρομόλες, οι οποίες οδηγούν σε διαφορετικές «συνταγές», ανάλογα με κάθε μια από τις μεγάλες κατηγορίες ή λειτουργίες, σκοπούς της δημόσιας πολιτικής που έχουν ταυτιστεί με τον R.Musgrave: τη μεγιστοποίηση της οικονομικής αποδοτικότητας, την αναδιανομή του εισοδήματος και την μακροοικονομική σταθεροποίηση.

---

\*: Βασικός συντάκτης του κεφαλαίου αυτού (εκτός από τις ενότητες 4.1 και 4.5) είναι ο Δημήτρης Κατσίκας.

Η βάση της κλασικής απάντησης στο ερώτημα του άριστου γεωγραφικού επιπέδου δημόσιας παρέμβασης, της άριστης κατανομής εξουσίας, αρμοδιότητας, ευθύνης και πόρων μεταξύ τοπικής, περιφερειακής και κεντρικής (ή ομοσπονδιακής) κυβέρνησης, βρίσκεται στην ονομαζόμενη «θεωρία του δημοσιονομικού φεντεραλισμού (ή ομοσπονδισμού)» (fiscal federalism).<sup>21</sup>

Ως προς τη λειτουργία της μεγιστοποίησης της οικονομικής αποδοτικότητας, οδηγός είναι η ανταλλαγή, το trade-off, μεταξύ αποκεντρωμένων αποφάσεων που να ανταποκρίνονται στην ασυμμετρία προτιμήσεων και συγκεντρωτικών αποφάσεων που να ενσωματώνουν στο μέγιστο βαθμό τις εξωτερικές επιπτώσεις και να επιμερίζουν καλύτερα πολιτικές με ιδιαίτερα μεγάλες οικονομίες κλίμακας. Η «θεμελιώδης ανταλλαγή» μεταξύ της ομοιογένειας των προτιμήσεων και της εσωτερίκευσης των κάθε είδους εξωτερικότητων αντανακλάται και στη βέλτιστη κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ της ομόσπονδης κυβέρνησης και των αποκεντρωμένων κρατών, πολιτειών, κρατιδίων ή περιφερειών σε όλες τις μορφές ομοσπονδίας ή συνομοσπονδίας. Και στην Ε.Ε. είναι προφανής η συνάφεια του «θεωρήματος της αποκέντρωσης» με την «αρχή της επικουρικότητας», σύμφωνα με την οποία, η εξουσία στο εσωτερικό της Ε.Ε. θα πρέπει να ασκείται στο χαμηλότερο δυνατό επίπεδο (κράτη ή και περιφέρειες), και μόνο όταν υπάρχουν σαφή οφέλη από πλευράς αποδοτικότητας θα μπορεί να ασκείται σε κεντρικότερο (εθνικό ή υπερεθνικό) επίπεδο.

Ως προς τη διαπροσωπική αναδιανεμητική πολιτική, στην καρδιά της απόφασης για τη συγκεντρωτική ή την αποκεντρωμένη άσκησή τους βρίσκεται η «Υπόθεση του Tiebout» και η περίφημη «ψήφος με τα πόδια» («vote with the feet»).<sup>22</sup> Η υπόθεση αυτή, που έχει δεσπόζουσα θέση στη νεοκλασική θεωρία του δημοσιονομικού φεντεραλισμού, είναι ότι τα άτομα μπορούν να εκφράσουν τη δυσαρέσκειά τους με την κατανομή των δημόσιων αγαθών, μετακινούμενοι από περιφέρεια σε περιφέρεια. Αυτή η κινητικότητα αποτελεί μια εναλλακτική μέθοδο έκφρασης, αποκάλυψης των

---

<sup>21</sup> Στην πραγματικότητα, η επιλογή και των δύο συστατικών του όρου «δημοσιονομικός φεντεραλισμός» είναι ίσως ατυχής. Ο «φεντεραλισμός» ως όρος εδώ διαφέρει από τον ίδιο όρο όπως χρησιμοποιείται στην πολιτική επιστήμη, ως προς τον προσδιορισμό «δημοσιονομικός» δε, ακόμα και οι πρωτεργάτες της θεωρίας δέχονται ότι είναι άστοχος, διότι παραπέμπει αποκλειστικά σε δημοσιονομικού χαρακτήρα παρεμβάσεις. Ο ίδιος ο Wallace Oates (2002:37) μιλάει για την «οικονομική της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, που περιλαμβάνει ρυθμιστικές και δημοσιονομικές λειτουργίες και μέσα πολιτικής». Ως ο πατέρας της σχετικής θεωρίας και ο πρώτος που εισήγαγε τον όρο ήταν ο Richard Musgrave στο *Musgrave 1959* (βλέπε και *Musgrave 1965, 1969*, και παλαιότερα κείμενα που αναφέρονται στις ίδιες αρχές, τα οποία είναι συγκεντρωμένα στο *Musgrave, Peacock 1967*), με ιδιαίτερα σημαντική συμμετοχή του *Oates 1968, 1972*, (αλλά και το μετέπειτα συνολικό έργο του, πχ *Oates 1999, 2005*). Η σχετική βιβλιογραφία είναι ιδιαίτερα μεγάλη, βλ. πχ τα συλλογικά έργα στο *Oates 1977* και τα πιο πρόσφατα *Rodden 2006, Boadway, Buettner, Wildasin 2008*.

<sup>22</sup> *Tiebout 1956*. Βλ. και *Oates 1999*, καθώς και το σύνολο σχεδόν των κειμένων για τον δημοσιονομικό φεντεραλισμό, ιδιαίτερα *Boadway, Tremblay 2012*.

προτιμήσεων.<sup>23</sup> Η πολιτική διαπροσωπικής αναδιανομής θα πρέπει να ασκείται σε κεντρικό επίπεδο, όσο υφίσταται η δυνατότητα σοβαρής διαπεριφερειακής κινητικότητας. Αλλιώς, οι προσπάθειες των τοπικών / περιφερειακών κυβερνήσεων θα αυτοαναιρούνται και η επιθυμητή αναδιανομή δεν θα μπορεί να επιτευχθεί. Υπενθυμίζεται πάντως ότι η συζήτηση αφορά αποκλειστικά στη διαπροσωπική αναδιανομή. Η διακρατική (ή διαπεριφερειακή) αναδιανομή στην οποία στοχεύει πχ η πολιτική της οικονομικής συνοχής, είναι προφανές, ότι δεν είναι δυνατό να πραγματοποιηθεί παρά μόνο μέσω αποφάσεων στο υπερκρατικό επίπεδο.

Από τους τρεις κλάδους/λειτουργίες πολιτικής του Musgrave, είναι μάλλον αυταπόδεικτο ότι ο κλάδος της μακροοικονομικής σταθεροποίησης θα πρέπει να ασκείται στο κεντρικότερο δυνατό επίπεδο. Στην πραγματικότητα, δεν νοείται η ύπαρξη αποκεντρωμένης πχ νομισματικής πολιτικής. Πρόκειται ίσως για μια από τις λιγότερο αμφισβητούμενες συνταγές πολιτικής (πχ *Tommasi 2001*). 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 μακροοικονομικών κραδασμών, έστω και αν όλες οι περιφέρειες από κοινού θεωρούσαν αυτές τις πολιτικές απαραίτητες (*Von Hagen, Pisani-Ferry 2002:7*).

## B – ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

*Ο ανταγωνισμός πολιτικής ανάμεσα στις τοπικές κυβερνήσεις αναφέρεται συχνά ως πρόσθετο επιχείρημα υπέρ της αποκεντρικής των πολιτικών αποφάσεων. Ο ανταγωνισμός όμως αυτός οδηγεί συχνά σε χαμηλότερη παροχή ορισμένων δημόσιων αγαθών, με αποτέλεσμα τη μείωση του επιπέδου ευημερίας.*

Στην επιχειρηματολογία αυτή υπέρ της αποκεντρωμένης δράσης, πολλοί προσθέτουν τον ανταγωνισμό πολιτικής ανάμεσα στις τοπικές κυβερνήσεις ο οποίος, όπως κάθε ανταγωνισμός, θεωρείται ότι οδηγεί σε καινοτομίες και βελτιώνει την τελική αποδοτικότητα της πολιτικής. Οι τοπικές κυβερνήσεις ανταγωνίζονται και μπορούν να λειτουργήσουν ως οιονεί εργαστήρια πολιτικής, να πειραματίζονται δηλαδή με νέα μέτρα και νέες πολιτικές, τα οποία υιοθετούνται μετά και από άλλες τοπικές κυβερνήσεις. Ο ρυθμιστικός ανταγωνισμός οδηγεί στην υιοθέτηση πολιτικών που

---

<sup>23</sup> Με το λεξιλόγιο του *Albert Hirschman (1970)*, η υπόθεση Tiebout εντάσσεται στις λύσεις μέσω «εξόδου» («exit», όπου οι προτιμήσεις εκφράζονται με είσοδο ή έξοδο) σε αντιδιαστολή με τις λύσεις μέσω «φωνής» («voice», όταν οι προτιμήσεις εκφράζονται με κάποιας μορφής επικοινωνίας, όπως η ψήφος).



παρέχουν ολοένα και χαμηλότερο συνολικό όφελος. Πρόκειται δηλαδή για έναν «ανταγωνισμό προς τα κάτω» («race to the bottom»), σε μια «εξίσωση προς τα κάτω» των παρεχόμενων δημόσιων αγαθών.

Μόνη δυνατότητα διατήρησης των δημόσιων αυτών αγαθών στα επιθυμητά επίπεδα είναι η θέσπιση ενιαίων ρυθμίσεων για όλες τις περιφέρειες (στο εσωτερικό ενός κράτους) ή τα κράτη (στην περίπτωση μιας ομοσπονδίας), και τούτο, είτε μέσω συνεργασίας των τοπικών κυβερνήσεων, είτε μέσω κεντρικών αποφάσεων. Το φαινόμενο αυτής της καθοδικής σπείρας ως προς την κοινωνική πολιτική ή την περιβαλλοντική πολιτική, αποτέλεσμα του ανταγωνισμού πολιτικών, έχει ιδιαίτερη σημασία στο εσωτερικό της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπου η ελευθερία διακίνησης του κεφαλαίου είναι ουσιαστικά πλήρης, σε αντίθεση με τη διακίνηση των εργαζόμενων, όπου, μεταξύ άλλων, θεσμικοί, γλωσσικοί, και πολιτιστικοί παράγοντες περιορίζουν στην πράξη.

### Γ – ΕΞΙΣΩΣΗ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΙΚΑΝΟΤΗΤΑΣ

*Η ύπαρξη ατελειών ως προς την αποδοτικότερη κατανομή εξουσιών μεταξύ κεντρικής και αποκεντρωμένης εξουσίας οδηγεί στην ανάγκη λήψης διορθωτικών μέτρων. Τη συνηθέστερη μορφή τέτοιων επιχορηγήσεων αποτελούν οι «επιχορηγήσεις εξίσωσης ή εξισορρόπησης της δημοσιονομικής ικανότητας».*

Η ύπαρξη ατελειών ως προς την αποδοτικότερη κατανομή εξουσιών μεταξύ της κεντρικής και της αποκεντρωμένης εξουσίας οδηγεί στην ανάγκη λήψης διορθωτικών μέτρων. Κλασική μορφή τέτοιων μέτρων αποτελούν οι επιχορηγήσεις (grants) των περιφερειών. Τη συνηθέστερη μορφή τέτοιων επιχορηγήσεων αποτελούν οι «επιχορηγήσεις εξίσωσης ή εξισορρόπησης της δημοσιονομικής ικανότητας» («fiscal equalization grants»)<sup>24</sup>.

Η αρχή επί της οποίας στηρίζονται οι επιχορηγήσεις εξίσωσης της δημοσιονομικής ικανότητας είναι απλή: Κάθε περιφέρεια πρέπει να είναι σε θέση να προσφέρει συγκρίσιμα δημόσια αγαθά και υπηρεσίες στους κατοίκους της με συγκρίσιμη

<sup>24</sup> Σε όλες τις ομόσπονδες χώρες (με μερική εξαίρεση τις ΗΠΑ, όπου βέβαια το ρόλο των «περιφερειών» παίρνουν οι Πολιτείες) ισχύουν κάποιας μορφής καθεστώτα επιχορηγήσεων για την εξισορρόπηση της δημοσιονομικής δυνατότητας. Ίσως το πιο γνωστό μεταξύ των σχημάτων αυτών είναι το «Länderfinanzausgleich» της Γερμανίας. Με στόχο την ομοιομορφία συνθηκών διαβίωσης (Einheitlichkeit der Lebensbedingungen, Streeck, Elsasser 2016:18) προβλέπει ότι τα Κρατίδια με δημοσιονομική ικανότητα χαμηλότερη ενός ποσοστού του εθνικού μέσου όρου θα επιχορηγούνται, η δε επιχορήγηση αυτή θα προέρχεται από τα Κρατίδια με τη μεγαλύτερη δημοσιονομική ικανότητα.



φορολογία. Όταν δύο περιφέρειες, λόγω της απόκλισης ως προς το διαθέσιμο κατά κεφαλήν εισόδημα, έχουν σημαντικές διαφορές μεταξύ τους ως προς τα φορολογικά έσοδα που μπορούν να συγκεντρώσουν με τους ίδιους φορολογικούς συντελεστές, δημιουργείται ένα σοβαρό ζήτημα. Οι δύο αυτές περιφέρειες είτε θα φορολογήσουν εξίσου τους πολίτες τους με αποτέλεσμα σημαντική απόκλιση στα συνολικά φορολογικά έσοδα και, επομένως, και στις παρεχόμενες υπηρεσίες, είτε, προκειμένου να παράσχουν αντίστοιχα επίπεδα δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών, θα αναγκαστούν να φορολογήσουν διαφορετικά. Και οι δύο εναλλακτικές λύσεις, πέραν των προβλημάτων από πλευράς αποδοτικότητας που δημιουργούν, οδηγούν σε σοβαρό πρόβλημα ανισότητας, η παροχή ενός δημόσιου αγαθού συναρτάται με τον τόπο κατοικίας κάποιου.

Πρόκειται δηλαδή για επιχορηγήσεις οι οποίες δίνονται με κριτήριο δικαιοσύνης και διαπεριφερειακής ισότητας, έστω και αν γενεσιουργός αιτία δεν είναι, ή δεν είναι αποκλειστικά, το αίσθημα δικαιοσύνης και αλληλεγγύης, αλλά οι ατέλειες από την πλευρά της οικονομικής αποδοτικότητας στην κατανομή εξουσιών και πολιτικών μεταξύ κέντρου και περιφέρειας.

## 4.2 – Η δημοσιονομική πολιτική σε μια νομισματική ένωση

### *A – ΒΕΛΤΙΣΤΕΣ ΝΟΜΙΣΜΑΤΙΚΕΣ ΠΕΡΙΟΧΕΣ*

*Ιδιαίτερα σημαντικές προϋποθέσεις, σύμφωνα με τη Θεωρία των Βέλτιστων Νομισματικών Περιοχών, όπως ο υψηλός βαθμός κινητικότητας του ανθρώπινου δυναμικού και η συμμετρία των οικονομικών κύκλων, απουσιάζουν από τη λειτουργία της ΟΝΕ.*

Η απουσία βασικών χαρακτηριστικών μιας τυπικής ομοσπονδίας, όπως ο υψηλός βαθμός κινητικότητας του ανθρώπινου δυναμικού και η συμμετρία των οικονομικών κύκλων, αποτελεί πρόβλημα για τη λειτουργία της ΟΝΕ, καθώς σύμφωνα με τη Θεωρία των Βέλτιστων Νομισματικών Περιοχών (*Mundell 1961, McKinnon 1963, Kenen 1969*), αυτές ακριβώς οι προϋποθέσεις λογίζονται ως ιδιαίτερα σημαντικές για την επιτυχή λειτουργία και κυρίως για τη σταθερότητα μιας νομισματικής ένωσης.<sup>25</sup>

<sup>25</sup> Το γεγονός ότι τα χαρακτηριστικά αυτά αποτελούν και βασικά χαρακτηριστικά της λειτουργίας των ομοσπονδιακών οικονομιών δεν θα πρέπει να προκαλεί έκπληξη, δεδομένου ότι τα ομοσπονδιακά κράτη αποτελούν ταυτόχρονα και νομισματικές ενώσεις.

Η συμμετρία των οικονομικών κύκλων εξασφαλίζει ότι οι μακροοικονομικές μεταβολές που υφίστανται τα μέλη μιας νομισματικής ένωσης συσχετίζονται μεταξύ τους σε σημαντικό βαθμό. Σε αντίθετη περίπτωση, ασύμμετρα οικονομικά σοκ οδηγούν σε πολύ διαφορετικές μακροοικονομικές εξελίξεις σε κάθε χώρα, οι οποίες δεν είναι δυνατόν να αντιμετωπιστούν αποτελεσματικά από την ενιαία νομισματική πολιτική της ένωσης (De Grauwe 2009).<sup>26</sup> Σε αυτές τις συνθήκες, η ευελιξία στην αγορά εργασίας των κρατών μελών μπορεί να αποτελέσει έναν σημαντικό σταθεροποιητικό μηχανισμό. Με τον όρο ευελιξία στην αγορά εργασίας εννοούμε την κινητικότητα του συντελεστή εργασίας στο πλαίσιο της νομισματικής ένωσης, αλλά και την ελαστικότητα των μισθών ανάλογα με τις οικονομικές συνθήκες (Mundell 1961). Με την κινητικότητα του συντελεστή εργασίας επιτυγχάνεται η μετακίνηση εργατικού δυναμικού από κράτη μέλη που αντιμετωπίζουν μειωμένη ζήτηση και παραγωγή, και συνεπώς υψηλούς ρυθμούς ανεργίας, σε κράτη μέλη που βρίσκονται σε τροχιά ανάπτυξης και μπορούν να απορροφήσουν το πλεονάζον εργατικό δυναμικό των πρώτων χωρών. Η ελαστικότητα των μισθών αντίστοιχα, επιτρέπει την προσαρμογή τους προς τα κάτω στα κράτη μέλη που αντιμετωπίζουν υψηλή ανεργία, μειώνοντας έτσι το κόστος παραγωγής και καθιστώντας πιο ανταγωνιστικά τα προϊόντα τους. Αντίστροφα, η προσαρμογή των μισθών προς τα πάνω στα κράτη μέλη που έχουν υψηλούς ρυθμούς ανάπτυξης, αυξάνει το κόστος παραγωγής και συνεπώς μειώνει την ανταγωνιστικότητα των προϊόντων τους. Η ταυτόχρονη αυτή προσαρμογή αποκαθιστά την οικονομική ισορροπία μεταξύ των κρατών μελών της ένωσης.

Από την προηγούμενη ανάλυση γίνεται αντιληπτό ότι όταν οι αγορές εργασίας των κρατών μελών μιας νομισματικής ένωσης εμφανίζουν ακαμψίες και χαμηλή κινητικότητα, η αντιμετώπιση ασύμμετρων οικονομικών σοκ, αποτελεί μια σημαντική πρόκληση. Σε αυτές τις συνθήκες, και δεδομένου ότι η ενιαία νομισματική πολιτική δεν είναι ικανή να αντιμετωπίσει αποτελεσματικά τα διαφορετικά ασύμμετρα σοκ, η δημοσιονομική πολιτική αποτελεί το μοναδικό εργαλείο σταθεροποίησης της οικονομίας. Η δημοσιονομική σταθεροποιητική λειτουργία μπορεί να ασκηθεί τόσο σε υπερεθνικό, όσο και σε εθνικό επίπεδο.

Η Θεωρία των Βέλτιστων Νομισματικών Περιοχών υποστηρίζει τη δημιουργία, σε υπερεθνικό επίπεδο, ενός κεντρικού, κοινού προϋπολογισμού, ο οποίος θα μπορεί αυτομάτως να χρησιμοποιεί τα (αυξημένα) έσοδα που θα προέρχονται από τις χώρες που βρίσκονται στην ανοδική φάση του οικονομικού κύκλου, για να στηρίξει τις χώρες που βρίσκονται σε ύφεση, διευκολύνοντας έτσι την προσαρμογή των κρατών μελών σε ασύμμετρα οικονομικά σοκ (Kenen 1969). Η δημιουργία ενός κοινού προϋπολογισμού έχει επίσης το πλεονέκτημα ότι αφαιρεί την πίεση από τις εθνικές κυβερνήσεις να χρησιμοποιήσουν τους εθνικούς τους προϋπολογισμούς για να τονώσουν την

---

<sup>26</sup> Βέβαια, ακόμα και κοινά εξωγενή σοκ μπορούν να οδηγήσουν σε πολύ διαφορετικά αποτελέσματα σε διαφορετικές χώρες λόγω των διαφορετικών οικονομικών δομών τους, όπως έγινε φανερό και στην περίπτωση της κρίσης της Ευρωζώνης.

οικονομία σε περίπτωση ύφεσης, με κίνδυνο να δημιουργηθούν υψηλά δημοσιονομικά ελλείμματα, τα οποία όπως έχει δείξει η ιστορία, δεν είναι εύκολο να μειωθούν, τουλάχιστον βραχυπρόθεσμα (*De Grauwe 2009*).

Ωστόσο, η δημιουργία ενός κοινού προϋπολογισμού έχει τους δικούς της κινδύνους και πιο συγκεκριμένα, τον επονομαζόμενο «ηθικό κίνδυνο». Ο ηθικός κίνδυνος προκύπτει λόγω της αλλοίωσης των κινήτρων των κυβερνήσεων των χωρών που λαμβάνουν τις χρηματικές ροές από τον κεντρικό προϋπολογισμό. Η πρόσβαση σε κεντρική χρηματοδότηση αμβλύνει τα κίνητρα για την πρόωση και εφαρμογή μεταρρυθμίσεων, οι οποίες μπορεί να είναι αναγκαίες, ιδιαίτερα σε περιπτώσεις που το οικονομικό σοκ αποδεικνύεται μακροπρόθεσμο χαρακτήρα, γεγονός που υποδηλώνει προβλήματα διαρθρωτικής φύσης. Για αυτόν το λόγο, οι δημοσιονομικές μεταβιβάσεις σε κεντρικό επίπεδο, θα πρέπει να έχουν περιορισμένη χρονική διάρκεια και να χρησιμοποιούνται σε βραχυπρόθεσμες διακυμάνσεις του οικονομικού κύκλου και όχι σε κρίσεις που έχουν διαρθρωτικά αίτια, υποκαθιστώντας τις αναγκαίες μεταρρυθμίσεις (*De Grauwe 2009*).

## *B – ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΙ ΤΗΣ ΕΘΝΙΚΗΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ*

*Η αποτελεσματικότητα της χρήσης της εθνικής δημοσιονομικής πολιτικής για τη σταθεροποίηση της οικονομίας, αμφισβητείται και, επιπλέον, τα υψηλά δημοσιονομικά ελλείμματα και τα αυξημένα επίπεδα δημόσιου χρέους, ενδέχεται να δημιουργήσουν έμμεσες αρνητικές συνέπειες και στα άλλα κράτη μέλη της νομισματικής ένωσης.*

Σε εθνικό επίπεδο, η λειτουργία των αυτόματων δημοσιονομικών σταθεροποιητών μπορεί να συμβάλλει στην εξομάλυνση της κατανάλωσης και να περιορίσει τις αρνητικές επιπτώσεις ενός οικονομικού σοκ. Ωστόσο, η χρήση της δημοσιονομικής πολιτικής για τη σταθεροποίηση της οικονομίας παρουσιάζει σημαντικές τεχνικές δυσκολίες, οι οποίες θέτουν εν αμφιβόλω την αποτελεσματικότητά της (*Tanzi 2005*),<sup>27</sup> ενώ ενέχει κινδύνους και ενδεχομένως σημαντικό κόστος, καθώς το δημοσιονομικό έλλειμμα, και κατά συνέπεια το δημόσιο χρέος, θα αυξηθούν. Με αυτόν τον τρόπο, το

<sup>27</sup> Όπως για παράδειγμα οι καθυστερήσεις που προκύπτουν από το γεγονός ότι τόσο για τη διαπίστωση της ύπαρξης (και πολύ περισσότερο της εκτίμησης του βάθους) μιας ύφεσης, όσο και για τον σχεδιασμό και την υλοποίηση μέτρων δημοσιονομικής πολιτικής για την αντιμετώπισή της, απαιτείται ένα σημαντικό χρονικό διάστημα, με αποτέλεσμα συχνά τα σχετικά μέτρα να υλοποιούνται τελικά σε λάθος χρόνο. Για μια ανάλυση αυτών και άλλων τεχνικών δυσκολιών στη χρήση της δημοσιονομικής πολιτικής για τη σταθεροποίηση της οικονομίας βλ. *Tanzi 2005*.

κόστος προσαρμογής μετακυλιέται στις επόμενες γενιές, οι οποίες θα πρέπει να το αποπληρώσουν μέσω μίας περιοριστικής δημοσιονομικής πολιτικής, που θα έχει ως αποτέλεσμα τη μείωση του βαθμού ελευθερίας της άσκησης δημοσιονομικής πολιτικής στο μέλλον (*De Grauwe 2009*). Το πρόβλημα αυτό μεγεθύνεται όταν η δημοσιονομική πολιτική χρησιμοποιείται για παρατεταμένο χρονικό διάστημα, με αποτέλεσμα να αυξάνεται το δημόσιο χρέος σε επίπεδα όπου αμφισβητείται η βιωσιμότητά του. Σε αυτήν την περίπτωση, η κυβέρνηση θα πρέπει να επιτύχει πρωτογενή πλεονάσματα, ασκώντας περιοριστικές δημοσιονομικές πολιτικές ώστε να σταθεροποιήσει το επίπεδο του χρέους.<sup>28</sup> Αυτό σημαίνει επίσης, ότι η χρήση της δημοσιονομικής πολιτικής για σταθεροποιητικούς λόγους σε περίπτωση ενός οικονομικού σοκ, δεν είναι διαθέσιμη σε χώρες που έχουν ήδη υψηλά επίπεδα δημόσιου χρέους.

Σε ένα δεύτερο επίπεδο, τα υψηλά δημοσιονομικά ελλείμματα και τα αυξημένα επίπεδα δημόσιου χρέους, ενδέχεται να δημιουργήσουν έμμεσες αρνητικές συνέπειες και στα άλλα κράτη μέλη της νομισματικής ένωσης (*cross-border spill-over effects*). Σύμφωνα με τη βιβλιογραφία, οι επιπτώσεις αυτές μπορεί να πηγάζουν είτε από την ενδεχόμενη χρεοκοπία ενός κράτους μέλους με αυξημένα επίπεδα χρέους, είτε από την ύπαρξη υψηλών δημοσιονομικών ελλειμμάτων σε ένα κράτος μέλος, ακόμα και αν δεν υπάρχει το ενδεχόμενο χρεοκοπίας (*Buiter 2006*).

Στην πρώτη περίπτωση, η χρεοκοπία ενός κράτους μέλους μπορεί να οδηγήσει σε σημαντικά προβλήματα στον χρηματοπιστωτικό τομέα άλλων κρατών μελών, στο βαθμό που μέρος του δημόσιου χρέους του πρώτου διακρατείται από επενδυτές σε άλλα κράτη μέλη (κάτι το οποίο είναι αναμενόμενο σε μια νομισματική ένωση με αυξημένα επίπεδα ολοκλήρωσης των χρηματοπιστωτικών αγορών). Το ενδεχόμενο μιας χρεοκοπίας αυξάνεται σε μια νομισματική ένωση, καθώς σε περίπτωση μιας κρίσης ρευστότητας, η αδυναμία υποτίμησης του νομίσματος και η απουσία εθνικής νομισματικής αρχής δημιουργούν προϋποθέσεις για μετατροπή της σε κρίση φερεγγυότητας (*De Grauwe 2011*). Το ενδεχόμενο αυτό δημιουργεί κίνητρο για τη διάσωση του κράτους που αντιμετωπίζει κρίση χρέους από τα άλλα κράτη μέλη, ή από έναν κεντρικό (υπερεθνικό) οργανισμό. Αν και η ιστορική εμπειρία από ομοσπονδιακά κράτη έχει δείξει ότι οι κανόνες μη διάσωσης έχουν συμβάλει σε μια πιο συνετή δημοσιονομική διαχείριση από την πλευρά των τοπικών κυβερνήσεων (*Bordo et.al. 2011*), η περίπτωση μιας νομισματικής ένωσης που αποτελείται από κυρίαρχα κράτη είναι διαφορετική. Η παρουσία κανόνων μη διάσωσης δεν είναι αξιόπιστη, καθώς μια ενδεχόμενη χρεοκοπία όχι μόνο θα ζημίωνε την οικονομία και κατά συνέπεια τον προϋπολογισμό των άλλων κρατών μελών με έκθεση στο υπό αναδιάρθρωση χρέος,

---

<sup>28</sup> Μια εναλλακτική λύση στην περίπτωση αυτή θα ήταν η κυβέρνηση να «τυπώσει» χρήμα· όπως έχει δείξει η ιστορική εμπειρία όμως, η συστηματική χρήση αυτής της επιλογής αναπόφευκτα θα οδηγήσει στη δημιουργία πληθωρισμού.

αλλά θα έθετε εν αμφιβόλω και τη συμμετοχή του κράτους μέλους σε κρίση στη νομισματική ένωση, πλήττοντας ανεπανόρθωτα την αξιοπιστία της τελευταίας.<sup>29</sup>

Στη δεύτερη περίπτωση, η πολιτική αυξημένων δημοσιονομικών ελλειμμάτων από ένα κράτος μέλος, μπορεί ενδεχομένως να οδηγήσει στην αύξηση των επιτοκίων και του πληθωρισμού στο επίπεδο της ένωσης, με αποτέλεσμα να επηρεάζεται τόσο η οικονομική πολιτική των άλλων κρατών μελών (πχ μέσω της υιοθέτησης περιοριστικών δημοσιονομικών μέτρων για τη συγκράτηση του πληθωρισμού), όσο και η άσκηση της νομισματικής πολιτικής από την ενιαία νομισματική αρχή (Beetsma, Giuliodori 2010).

### Γ – ΣΚΟΠΙΜΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΝΟΝΩΝ

*Η θέσπιση στο κεντρικό (υπερεθνικό) επίπεδο εθνικών δημοσιονομικών κανόνων, αποτελεί προϋπόθεση για την αποφυγή υπερβολικών δημοσιονομικών ελλειμμάτων. Η κυρίαρχη, όμως, αδυναμία της οριζόντιας επιβολής δημοσιονομικών κανόνων είναι ότι αυτοί τίθενται χωρίς να λαμβάνονται υπόψη οι εκάστοτε ισχύουσες συνθήκες.*

Οι μηχανισμοί που επιλέγονται για την υπέρβαση των περιορισμών και την αντιμετώπιση των κινδύνων από τη χρήση της εθνικής δημοσιονομικής πολιτικής στο πλαίσιο μιας νομισματικής ένωσης, είναι δύο: (α) οι δημοσιονομικοί κανόνες<sup>30</sup> και (β) συντονισμός των εθνικών δημοσιονομικών πολιτικών. Στόχος των δημοσιονομικών κανόνων είναι να θέσουν όρια/περιορισμούς στην άσκηση της εθνικής δημοσιονομικής πολιτικής για την αποφυγή υπερβολικών δημοσιονομικών ελλειμμάτων και τη συσσώρευση δημόσιου χρέους. Η συζήτηση γύρω από τους δημοσιονομικούς κανόνες σε μια νομισματική ένωση, περιστρέφεται κυρίως γύρω από δύο ζητήματα: (α) την αναγκαιότητά τους και (β) την αποτελεσματικότητά τους.

<sup>29</sup> Το εξαιρετικά χαμηλό επίπεδο των spread για το δημόσιο χρέος των διαφορετικών κρατών μελών της Ευρωζώνης κατά τα πρώτα χρόνια της λειτουργίας της, μάλλον επιβεβαιώνει αυτή την άποψη, αφού οι αγορές φαίνεται να προεξοφλούσαν την ύπαρξη μιας «άρρητης συμφωνίας διάσωσης», παρά τις επίσημες τοποθετήσεις (και νομικές ρήτρες) περί του αντιθέτου. Παρά την αρχικά διαφορετική άποψη ορισμένων αναλυτών (πχ Buiter 2006, Buiter, Sibert 2006), η εξέλιξη της κρίσης χρέους της Ευρωζώνης μάλλον επαληθεύει το επιχείρημα περί της μη αξιοπιστίας της ρήτρας μη-διάσωσης.

<sup>30</sup> Στη σχετική βιβλιογραφία, το κίνητρο για την υιοθέτηση δημοσιονομικών κανόνων δεν περιορίζεται στις ενδεχόμενες επιπτώσεις από την άσκηση της σταθεροποιητικής δημοσιονομικής λειτουργίας, αλλά αναφέρεται ευρύτερα στην τάση που έχει ιστορικά παρατηρηθεί σε πολλές χώρες να εμφανίζονται υψηλά δημοσιονομικά ελλείμματα (deficit bias), η οποία μπορεί να οφείλεται σε μια σειρά από παράγοντες όπως το πρόβλημα της χρονικής ασυνέπειας, το πρόβλημα των κοινών πόρων κ.ο.κ. (για μια επισκόπηση των σχετικών επιχειρημάτων βλ. Morris et.al. 2006 και Calmfors 2015).

Όσον αφορά το πρώτο ζήτημα, έχουν διατυπωθεί επιχειρήματα που αμφισβητούν την αναγκαιότητα των δημοσιονομικών κανόνων, ιδιαίτερα στο κεντρικό (υπερεθνικό) επίπεδο. Η εγγενής αδυναμία των δημοσιονομικών κανόνων, έχει να κάνει με την ίδια τους τη φύση, καθώς θέτουν προκαθορισμένους στόχους χωρίς να λαμβάνουν υπόψη τους τις εκάστοτε ισχύουσες συνθήκες, γεγονός που δημιουργεί πρόβλημα χρονικής ασυνέπειας για τη δημοσιονομική πολιτική (*Wyplosz 2012*). Το πρόβλημα έγκειται στο γεγονός ότι η «ακαμψία» των δημοσιονομικών κανόνων περιορίζει την ευχέρεια άσκησης της σταθεροποιητικής δημοσιονομικής λειτουργίας ακριβώς τη στιγμή που αυτή είναι αναγκαία. Η επιβολή υπερεθνικών κανόνων που περιορίζουν την ευχέρεια των εθνικών κυβερνήσεων να αντιδράσουν σε δυσμενείς οικονομικές συνθήκες αναπόφευκτα οδηγεί σε σύγκρουση μεταξύ των κρατών μελών και των θεσμών της νομισματικής ένωσης, με αρνητικά αποτελέσματα για την αξιοπιστία των κανόνων και κατά συνέπεια για τη λειτουργία και αξιοπιστία της ίδιας της νομισματικής ένωσης (*De Grauwe 2009*).<sup>31</sup> Περαιτέρω, υποστηρίζεται ότι η ίδια η συμμετοχή σε μια νομισματική ένωση τείνει να βελτιώνει τη δημοσιονομική πειθαρχία των κρατών μελών, καθώς, τα τελευταία, χάνουν τη δυνατότητα να «τυπώνουν» χρήμα για να χρηματοδοτούν τα δημοσιονομικά τους ελλείμματα, καθιστώντας έτσι την επιβολή δημοσιονομικών κανόνων περιττή (*De Grauwe 2009*).<sup>32</sup> Τέλος, στο βαθμό που οι έμμεσες επιπτώσεις (*spill-over effects*) μιας επεκτατικής δημοσιονομικής πολιτικής σε άλλα κράτη μέλη δεν είναι σημαντικές, τίθεται σε αμφισβήτηση η αναγκαιότητα θέσπισης δημοσιονομικών κανόνων σε υπερεθνικό επίπεδο (*Buiter 2006*).

Όσον αφορά την αποτελεσματικότητα των δημοσιονομικών κανόνων, η εμπειρική έρευνα δεν έχει καταλήξει σε οριστικά συμπεράσματα, με ορισμένες μελέτες να αναφέρουν αρνητικά αποτελέσματα (πχ *VonHagen 1991*), άλλες θετικά και άλλες μια μικτή εικόνα, όπου η αποτελεσματικότητα των κανόνων εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τη σχεδίασή τους (*Kennedy Robbins 2003, Tapp 2013*). Η εμπειρία της ΟΝΕ, όπως θα αναλυθεί εκτενέστερα στη συνέχεια της ενότητας, δίνει επίσης μια μικτή εικόνα, καθώς οι δημοσιονομικοί κανόνες που θεσπίστηκαν με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ για την είσοδο στην ΟΝΕ φαίνεται να είχαν θετική επίδραση στον περιορισμό των δημοσιονομικών ελλειμμάτων, ενώ το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης δεν φαίνεται να επηρέασε ιδιαίτερα τη δημοσιονομική διαχείριση των κρατών μελών. Το γεγονός αυτό παρέχει υποστήριξη στην υπόθεση ότι οι δημοσιονομικοί κανόνες είναι

---

<sup>31</sup> Αυτό φαίνεται παράδοξο, καθώς σύμφωνα με το θεωρητικό υπόδειγμα των ορθολογικών προσδοκιών, η υιοθέτηση προκαθορισμένων κανόνων στοχεύει ακριβώς στην επίλυση του προβλήματος της χρονικής ασυνέπειας στην οικονομική πολιτική (*Kydland, Prescott 1977*). Ωστόσο, σύμφωνα με τον «Νόμο του Goodhart», η υιοθέτηση ενός κανόνα (ο οποίος βασίζεται σε μια στατιστική κανονικότητα) δεν εξασφαλίζει την αξιοπιστία της οικονομικής πολιτικής, καθώς ο ίδιος ο κανόνας μετατρέπεται σε μια ενδογενή μεταβλητή που λαμβάνουν υπόψη τους οι ορθολογικοί δρώντες όταν αποφασίζουν για τη συμπεριφορά τους (βλ. *Crystal, Mizen 2001*).

<sup>32</sup> Από την άλλη πλευρά ωστόσο, όπως είδαμε προηγουμένως, η αντίληψη των αγορών για την ύπαρξη μιας άρρηκτης συμφωνίας διάσωσης σε μια νομισματική ένωση, χαλαρώνει την πειθαρχία τους και επιτρέπει στις κυβερνήσεις να δανείζονται περισσότερο από ότι θα ήταν δημοσιονομικά συνετό.

αποτελεσματικοί όταν είναι συμβατοί με τις προτιμήσεις των κυβερνήσεων, όταν δηλαδή λειτουργούν ως μηχανισμοί σηματοδότησης των κινήτρων τους (Debrun, Kumar 2007), και όχι όταν χρησιμοποιούνται ως μηχανισμοί «καταπίεσης» των δημοσιονομικών επιλογών των διαμορφωτών πολιτικής, αφού σε αυτή την περίπτωση οι τελευταίοι καταφεύγουν σε πρακτικές παράκαμψής τους (βλ. για παράδειγμα Koen, Van Den Noord 2005).

Η διαπίστωση ότι οι δημοσιονομικοί κανόνες μπορεί να μην είναι αποτελεσματικοί, έχει οδηγήσει τα τελευταία χρόνια σε μια συζήτηση για τη δημιουργία δημοσιονομικών θεσμών και πιο συγκεκριμένα, ανεξάρτητων δημοσιονομικών συμβουλίων, τα οποία θα έχουν ρόλο στη διαμόρφωση και εποπτεία της δημοσιονομικής πολιτικής (Calmfors, Wren-Lewis 2011, Wyplosz 2012, Debrun et.al. 2013, OECD 2014, Calmfors 2015, Beetsma et.al. 2018). Αν και αρχικά τα δημοσιονομικά συμβούλια είχαν εξεταστεί ως εναλλακτική επιλογή αντί των δημοσιονομικών κανόνων (πχ Wyplosz 2005), τα τελευταία χρόνια φαίνεται ότι η χρήση των δημοσιονομικών συμβουλίων προκρίνεται περισσότερο ως συμπληρωματικός θεσμός σε ένα υφιστάμενο πλαίσιο δημοσιονομικών κανόνων (Calmfors, Wren-Lewis 2011, Wyplosz 2012). Πιο συγκεκριμένα, θεωρείται ότι ένα δημοσιονομικό συμβούλιο, ανεξάρτητο από πολιτικές επιρροές και με αυξημένη τεχνική επάρκεια, μπορεί να βοηθήσει τόσο στον σχεδιασμό όσο και στον έλεγχο της εφαρμογής πιο σύνθετων δημοσιονομικών κανόνων, οι οποίοι δεν θα παρουσιάζουν τα προβλήματα των πιο απλών, αλλά άκαμπτων κανόνων, επιτρέποντας, όταν αυτό είναι αναγκαίο, την προσωρινή παρέκβαση από τους στόχους για λόγους σταθεροποίησης της οικονομίας.

Από την άλλη πλευρά, τα δημοσιονομικά συμβούλια δεν θα πρέπει να θεωρούνται πανάκεια. Παρότι μπορούν δυνητικά να διαδραματίσουν σημαντικό ρόλο στον περιορισμό της τάσης για υπερβολικά δημοσιονομικά ελλείμματα, η αποτελεσματικότητά τους εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τη γενεσιουργό αιτία των ελλειμμάτων και από τα χαρακτηριστικά και προτιμήσεις του πολιτικού συστήματος, με αποτέλεσμα να υπόκεινται σε αρκετούς από τους περιορισμούς που χαρακτηρίζουν και τη λειτουργία των δημοσιονομικών κανόνων (Calmfors 2015). Αν και οι πρώτες εμπειρικές μελέτες δείχνουν κάποια θετικά αποτελέσματα από τη λειτουργία των δημοσιονομικών συμβουλίων στη δημοσιονομική πειθαρχία (Debrun, Kinda 2017), καθώς και στην ποιότητα των προβλέψεων και την εφαρμογή των δημοσιονομικών κανόνων (Beetsma et.al. 2018), είναι μάλλον νωρίς ακόμη για να διατυπωθούν οριστικά συμπεράσματα με ασφάλεια.

## Δ – Ο ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΣ ΤΩΝ ΕΘΝΙΚΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ

*Ο συντονισμός των εθνικών δημοσιονομικών πολιτικών είναι αναγκαίος σε μια νομισματική ένωση, διότι η ταυτόχρονη συνύπαρξη μιας νομισματικής και πολλών δημοσιονομικών αρχών δημιουργεί σύγκρουση προτεραιοτήτων και στόχων, και οδηγεί συνεπώς στην αναποτελεσματικότητα του συνολικού μείγματος πολιτικής στην Ένωση.*

Ένας δεύτερος μηχανισμός αντιμετώπισης των ενδεχόμενων αρνητικών συνεπειών της μονομερούς άσκησης της δημοσιονομικής πολιτικής από τα κράτη μέλη μιας νομισματικής ένωσης αφορά στον συντονισμό των εθνικών δημοσιονομικών πολιτικών. Παρότι η υιοθέτηση κοινών δημοσιονομικών κανόνων σε υπερεθνικό επίπεδο μπορεί να θεωρηθεί σαν ένα είδος συντονισμού, ο δημοσιονομικός συντονισμός διαφέρει από ένα υπερεθνικό πλαίσιο δημοσιονομικών κανόνων. Στην περίπτωση της υιοθέτησης κοινών δημοσιονομικών κανόνων, τα κράτη μέλη δρουν ανεξάρτητα και χωρίς να λαμβάνουν υπόψη τους τις δημοσιονομικές πολιτικές των άλλων κρατών μελών, παρά μόνο τις επιταγές των κανόνων· αντίθετα, στην περίπτωση του δημοσιονομικού συντονισμού προϋποτίθεται η συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών, με σκοπό να διαμορφωθεί μια κοινή δημοσιονομική «στάση» σε επίπεδο ένωσης.

Επίσης, όπως περιγράφηκε και προηγουμένως, οι δημοσιονομικοί κανόνες ιδιαίτερα σε υπερεθνικό επίπεδο, τείνουν να είναι σχετικά άκαμπτοι και δεν λαμβάνουν υπόψη τους τον οικονομικό κύκλο, ενώ αντίθετα, ο συντονισμός των δημοσιονομικών πολιτικών ιστορικά έχει προωθηθεί σε περιόδους οικονομικών αναταράξεων. Οι πιθανές αρνητικές επιπτώσεις της μονομερούς άσκησης δημοσιονομικής πολιτικής μεγεθύνονται κατά τη διάρκεια μιας κρίσης, γεγονός που αυξάνει τα οφέλη του δημοσιονομικού συντονισμού σε τέτοιες περιπτώσεις (*Frankel 2014, Alcidi, Gros 2014*). Από την άλλη πλευρά, διαπιστώνεται και η πιθανότητα ο δημοσιονομικός συντονισμός να λειτουργήσει αντιπαραγωγικά, όταν για παράδειγμα τα κράτη μέλη μιας νομισματικής ένωσης λειτουργούν συντονισμένα για να πιέσουν την ενιαία νομισματική αρχή προς χαλάρωση της νομισματικής πολιτικής (*Beetsma, Giuliodori 2010*).

Η τελευταία διαπίστωση αναδεικνύει και μια δεύτερη διάσταση του συντονισμού της οικονομικής πολιτικής σε μια νομισματική ένωση, αυτής μεταξύ των εθνικών δημοσιονομικών πολιτικών και της ενιαίας νομισματικής πολιτικής. Η ταυτόχρονη συνύπαρξη μιας νομισματικής και πολλών δημοσιονομικών αρχών δημιουργεί σύγκρουση προτεραιοτήτων και στόχων με αποτέλεσμα την αναποτελεσματικότητα του συνολικού μείγματος πολιτικής στην ένωση. Η αναποτελεσματικότητα αυτή φαίνεται να μεγεθύνεται σε περίπτωση κρίσης, ιδιαίτερα εφόσον τα επιτόκια έχουν μειωθεί σε πολύ χαμηλά επίπεδα και η νομισματική αρχή αναγκάζεται να επιστρατεύσει μη



συμβατικά εργαλεία νομισματικής πολιτικής· σε αυτή την περίπτωση, είναι αναγκαία η ταυτόχρονη και συντονισμένη χρήση νομισματικής και δημοσιονομικής πολιτικής, προκειμένου να υπάρξει αποκατάσταση της μακροοικονομικής ισορροπίας (*Corsetti et.al. 2016*).

Από την προηγούμενη ανάλυση προκύπτει ότι η δημοσιονομική πολιτική, τόσο σε εθνικό όσο και σε υπερεθνικό επίπεδο, αντιμετωπίζει σημαντικούς περιορισμούς και δεν θα πρέπει να θεωρείται πανάκεια. Ένας κοινός, και ίσως ο πιο σημαντικός, περιορισμός και για τα δύο επίπεδα διακυβέρνησης είναι η διάρκεια χρησιμοποίησής της. Αν και ο ορισμός ενός προκαθορισμένου χρονικού διαστήματος δεν είναι επιθυμητός, καθώς η διάρκεια της χρήσης της δημοσιονομικής πολιτικής για σταθεροποιητικούς σκοπούς θα πρέπει να κρίνεται κάθε φορά ξεχωριστά ανάλογα με το είδος και την ένταση της οικονομικής διαταραχής που καλείται να αντιμετωπίσει, είναι προφανές ότι η χρήση της για μακρύ χρονικό διάστημα μπορεί να δημιουργήσει σημαντικά προβλήματα.

Η παραδοχή αυτή αναδεικνύει τη σημασία των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων σε μια νομισματική ένωση. Πιο συγκεκριμένα, από την ανάλυση της Θεωρίας των Βέλτιστων Νομισματικών Περιοχών που προηγήθηκε, προκύπτει ότι οι μεταρρυθμίσεις μπορούν να προάγουν τη σταθερότητα της νομισματικής ένωσης, μέσω της αύξησης της ευελιξίας των αγορών εργασίας των κρατών μελών, προκειμένου οι τελευταίες να μπορέσουν να λειτουργήσουν ως μηχανισμός αποκατάστασης ανισορροπιών στον απόηχο ασύμμετρων οικονομικών σοκ. Επίσης, η ανάγκη αύξησης της οικονομικής συμμετρίας μεταξύ των κρατών μελών μιας νομισματικής ένωσης, υποδηλώνει την ανάγκη συντονισμού μιας σειράς εθνικών μακροοικονομικών και άλλων πολιτικών, οι οποίες συχνά συνδέονται με ευρύτερα πολιτικά, κοινωνικά και θεσμικά χαρακτηριστικά μιας οικονομίας. Διαφορετικές παραδόσεις, θεσμικές ιδιαιτερότητες της αγοράς εργασίας, αλλά και πολιτικές και κοινωνικές προτιμήσεις σχετικά με το επίπεδο μισθών, πληθωρισμού και ανεργίας σε μια χώρα μπορούν να δημιουργήσουν οικονομικές αποκλίσεις με σημαντικές συνέπειες (βλ. για παράδειγμα *Calmfors Driffill 1988* και *Maclennan, Muellbauer, Stephens 1999*).

Ωστόσο, σύμφωνα με μια εναλλακτική θεώρηση, την επονομαζόμενη Ενδογενή Θεωρία Βέλτιστων Νομισματικών Ζωνών, υποστηρίζεται ότι η οικονομική ολοκλήρωση μπορεί να ακολουθήσει τη νομισματική ενοποίηση, αφού η τελευταία λειτουργεί ως καταλύτης για την αύξηση του εμπορίου και των οικονομικών συναλλαγών στο εσωτερικό της νομισματικής ζώνης (*Frankel, Rose 1998*).<sup>33</sup> Πράγματι, η εμπειρική έρευνα έχει δείξει ότι υπάρχει μια θετική σχέση τόσο ανάμεσα στην νομισματική ενοποίηση και την οικονομική ολοκλήρωση (*Rose, Van Wincoop 2001, Bun Claasen 2002, Berger Nitsch 2006*), όσο και ανάμεσα στην οικονομική ολοκλήρωση και την

---

<sup>33</sup> Η Ενδογενής Θεωρία Βέλτιστων Νομισματικών Περιοχών διατυπώθηκε προς στο τέλος της δεκαετίας του 1990 και προσέφερε σημαντική θεωρητική υποστήριξη στην απόφαση σχηματισμού της ΟΝΕ με διευρυμένη σύνθεση από την αρχή.

οικονομική συμμετρία (Frankel, Rose 2002, Rose, Engel 2001). Ωστόσο, η εμπειρία λειτουργίας της ΟΝΕ μας έδειξε ότι η αύξηση της οικονομικής ολοκλήρωσης δεν συνεπάγεται απαραίτητα την εξάλειψη διαφοροποιήσεων, τόσο σε επίπεδο θεσμικών χαρακτηριστικών των εθνικών οικονομιών, όσο και σε επίπεδο μακροοικονομικής πολιτικής. Αντίθετα, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι η προώθηση της ολοκλήρωσης, ειδικά στον χρηματοπιστωτικό τομέα, μπορεί να λειτουργήσει ανασταλτικά στις πιέσεις για σύγκλιση στο επίπεδο της πραγματικής οικονομίας σε μια νομισματική ένωση, δημιουργώντας σημαντικές ανισορροπίες.

Εν κατακλείδι, η θεωρητική συζήτηση, τα ευρήματα της εμπειρικής έρευνας και η ιστορική εμπειρία κατατείνουν στην άποψη ότι η χρήση της δημοσιονομικής πολιτικής για λόγους σταθεροποίησης της οικονομίας είναι αναγκαία συνθήκη σε μια νομισματική ένωση που αποτελείται από κυρίαρχα έθνη κράτη. Ωστόσο, δεδομένων των πολιτικών κινήτρων για την υπέρμετρη χρήση της και των κινδύνων που αυτή συνεπάγεται, τόσο για τα κράτη που την ασκούν όσο και για τα υπόλοιπα μέλη της νομισματικής ένωσης, θεωρείται εξίσου αναγκαία η δημιουργία θεσμών που θα περιορίζουν/ ελέγχουν τη χρήση της, χωρίς ωστόσο να ακυρώνουν τη σταθεροποιητική της λειτουργία. Οι απόψεις για τον σχεδιασμό και το επίπεδο (εθνικό/ υπερεθνικό) στο οποίο θα πρέπει να ασκείται η δημοσιονομική πολιτική και να λειτουργούν οι δημοσιονομικοί θεσμοί δίστανται, καθώς ορισμένοι αναλυτές θεωρούν αναγκαία την άσκηση σταθεροποιητικής δημοσιονομικής σε κεντρικό επίπεδο (πχ *De Grauwe 2009*), ενώ άλλοι θεωρούν ότι ένα πιο ευέλικτο κεντρικό πλαίσιο δημοσιονομικών κανόνων, σε συνδυασμό με τη δημιουργία εθνικών θεσμών όπως τα δημοσιονομικά συμβούλια, μπορεί να αποτελέσει μια ικανοποιητική λύση, ιδιαίτερα ενόψει των σοβαρών πολιτικών προβλημάτων που αντιμετωπίζει η λύση της υπερεθνικής άσκησης δημοσιονομικής σταθεροποιητικής πολιτικής (*Calmfors, Wren-Lewis 2011*). Σε κάθε περίπτωση, η προώθηση μεταρρυθμίσεων για τη σύγκλιση των οικονομιών και την αύξηση της ευελιξίας στην αγορά εργασίας θα πρέπει να θεωρείται απαραίτητη τόσο για την πρόληψη των ασύμμετρων οικονομικών σοκ που πλήττουν τα κράτη μέλη μιας νομισματικής ένωσης, όσο και για την αποτελεσματικότερη διαχείρισή τους, όταν αυτά προκύψουν.

## 4.3 – Εξέλιξη της δημοσιονομικής πολιτικής της Ε.Ε.

### A – ΑΠΟ ΤΗΝ ΟΝΕ ΕΩΣ ΤΗΝ ΚΡΙΣΗ

*Ο πολιτικός χαρακτήρας για τη δημιουργία της ΟΝΕ ήταν ξεκάθαρος από την αρχή. Η σχετική απόφαση στις αρχές της δεκαετίας του 1990 πάρθηκε παρότι ήταν προφανές ότι δεν πληρούνταν οι προϋποθέσεις μιας βέλτιστης νομισματικής περιοχής. Κατά τα πρώτα χρόνια λειτουργίας της η ΟΝΕ θεωρείτο αρκετά επιτυχημένη, παρόλο που ο συντονισμός δεν λειτούργησε όπως προβλεπόταν.*

Η ιδέα για τη δημιουργία ενός πλαισίου διακυβέρνησης για τη δημοσιονομική πολιτική στην Ε.Ε. είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με την προοπτική μιας ευρωπαϊκής οικονομικής και νομισματικής ένωσης. Αν και η υλοποίηση της ιδέας έπρεπε να περιμένει την υπογραφή της Συνθήκης του Μάαστριχτ το 1992, οι πρώτες σκέψεις για την ανάγκη μεταβίβασης δημοσιονομικών αρμοδιοτήτων σε υπερεθνικό επίπεδο είχαν διατυπωθεί ήδη από το 1970 στην Έκθεση Werner (*Council-Commission 1970*).<sup>34</sup> Η Συνθήκη του Μάαστριχτ προέβλεπε τρία στάδια στην πορεία προς την ΟΝΕ. Η δημοσιονομική πολιτική βρέθηκε στο επίκεντρο αυτής της πορείας από το δεύτερο στάδιο, το οποίο ξεκίνησε την 1<sup>η</sup> Ιανουαρίου του 1994 και προέβλεπε, μεταξύ άλλων, τη σύγκλιση των οικονομικών πολιτικών των κρατών μελών, προκειμένου να ικανοποιήσουν τα κριτήρια που έθετε η Συνθήκη του Μάαστριχτ για την είσοδο ενός κράτους μέλους στην τελική φάση της ΟΝΕ. Στην ουσία επρόκειτο για ένα πλαίσιο κανόνων για το δημοσιονομικό έλλειμμα και το χρέος. Οι κανόνες αυτοί φαίνεται πως λειτούργησαν αποτελεσματικά, τουλάχιστον εν μέρει, αφού όλες οι χώρες οι οποίες επιθυμούσαν να εισέλθουν στην ΟΝΕ ικανοποίησαν το κριτήριο για έλλειμμα του προϋπολογισμού μικρότερο του 3%. Από την άλλη πλευρά βέβαια, το κριτήριο για το ύψος του δημόσιου χρέους δεν πληρούσαν ξεκάθαρα τρεις χώρες, η Ιταλία, το Βέλγιο και η Ελλάδα. (Υπήρχαν και άλλες χώρες που δεν ικανοποιούσαν το όριο του 60% για το δημόσιο χρέος, αλλά ήταν αρκετά κοντά σε αυτό. Το γεγονός αυτό επέτρεψε στην Επιτροπή να διατυπώσει την πρόβλεψη ότι εφόσον συνεχιζόταν η δημοσιονομική πρόοδος που είχε ήδη επιτευχθεί, το χρέος των χωρών αυτών θα έπεφτε κάτω από το όριο τα αμέσως επόμενα χρόνια βλ. *European Commission 1998*).

<sup>34</sup> Το 1969 οι αρχηγοί των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (ΕΟΚ) ανέθεσαν σε επιτροπή υπό τον Pierre Werner, πρωθυπουργό του Λουξεμβούργου, να διαμορφώσει ένα σχέδιο για την υλοποίηση σε στάδια της οικονομικής και νομισματικής ένωσης των χωρών τους.

Οι χώρες αυτές βαρύνονταν με ιδιαίτερα υψηλά επίπεδα δημόσιου χρέους (μεγαλύτερα του 100% του ΑΕΠ), τα οποία δεν ήταν δυνατόν να μειωθούν σε επίπεδα που να ικανοποιούν το κριτήριο του δημόσιου χρέους στο ορατό μέλλον. Αυτός ήταν εξάλλου και ο λόγος για τον οποίο στο κριτήριο του χρέους εισάγεται και το ενδεχόμενο υπέρβασής του, εφόσον αυτό παρουσίαζε πτωτική τάση. Το αποτέλεσμα ήταν να μετέχουν στην ONE όλες οι χώρες που το επιθυμούσαν με το πρώτο «κύμα» του 1999 και την Ελλάδα να ακολουθεί λίγο αργότερα.

Η απόφαση αυτή καταδεικνύει τον πολιτικό χαρακτήρα της ONE, ο οποίος ήταν άλλωστε ξεκάθαρος από την αρχή: κατά το χρόνο στον οποίο ελήφθη η απόφαση για τη δημιουργία της ONE, στις αρχές της δεκαετίας του 1990, ήταν προφανές ότι δεν πληρούνταν οι προϋποθέσεις μιας βέλτιστης νομισματικής περιοχής (πχ *Eichengreen 1990, DeGrauwe, Heens 1993*). Με αυτά τα δεδομένα ήταν αναπόφευκτο ότι ο σχεδιασμός του θεσμικού πλαισίου διακυβέρνησης της ONE θα επηρεαζόταν από πολιτικούς παράγοντες. Πράγματι, η θεσμική αρχιτεκτονική της ONE αντανακλά περισσότερο τις προτιμήσεις συγκεκριμένων κρατών μελών και τις ισορροπίες ισχύος εντός της Ε.Ε. παρά τις επιταγές της οικονομικής θεωρίας. Πιο συγκεκριμένα, η λειτουργία της ONE στο πεδίο της νομισματικής πολιτικής είναι σαφής και θεσμικά ισχυρή. Ο κεντρικός πυλώνας της νομισματικής ένωσης είναι η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ), ο μοναδικός θεσμός αρμόδιος για την άσκηση της νομισματικής πολιτικής της Ευρωζώνης. Αποστολή της είναι η διατήρηση της σταθερότητας των τιμών, η οποία ερμηνεύεται ως διατήρηση του πληθωρισμού σε επίπεδα κάτω, αλλά πλησίον του 2%, ενώ είναι απολύτως ανεξάρτητη από κάθε πολιτική παρέμβαση. Η ισχυρή θεσμική κατοχύρωση της ανεξαρτησίας της ΕΚΤ, αλλά και η προσήλωσή της αυστηρά στον στόχο της σταθερότητας των τιμών, ακολουθούν το υπόδειγμα λειτουργίας της γερμανικής κεντρικής τράπεζας, της Bundesbank, αντανακλώντας έτσι σε μεγάλο βαθμό τις προτιμήσεις της Γερμανίας στο πεδίο αυτό.

Η λειτουργία της ONE στους υπόλοιπους τομείς οικονομικής πολιτικής βασίστηκε σε δύο πυλώνες: α) τη δημοσιονομική πειθαρχία και β) το συντονισμό των μακροοικονομικών πολιτικών. Ωστόσο, οι δύο αυτοί πυλώνες δεν είχαν την ίδια βαρύτητα. Η υποχρέωση δημοσιονομικής πειθαρχίας βασιζόταν σε συγκεκριμένες διαδικασίες και στόχους, ενώ ο μακροοικονομικός συντονισμός βασιζόταν στις Κατευθυντήριες Γραμμές Οικονομικής Πολιτικής (*Broad Economic Policy Guidelines*), οι οποίες όμως ήταν αρκετά γενικές και κατ' ουσία μη δεσμευτικές. Αυτή η ανισορροπία μεταξύ των πυλώνων της δημοσιονομικής πειθαρχίας και του μακροοικονομικού συντονισμού ενισχύθηκε περαιτέρω και από τις θεσμικές εξελίξεις που έλαβαν χώρα μετά την υπογραφή της Συνθήκης του Μάαστριχτ.

Η σημαντικότερη εξ αυτών αφορούσε το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης, το οποίο έθεσε ως μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό στόχο για τα κράτη μέλη της Ευρωζώνης την επίτευξη ισοσκελισμένου ή ακόμα και πλεονασματικού ισολογισμού, καθιερώνοντας ως όριο για την έναρξη της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος το 3% του ΑΕΠ. Η διαδικασία αυτή οδηγούσε, κατόπιν πρότασης της Ευρωπαϊκής

Επιτροπής, την οποία έπρεπε να εγκρίνει το Συμβούλιο των Υπουργών, σε συστάσεις από το Συμβούλιο προς το κράτος μέλος, οι οποίες εφόσον δεν εισακούγονταν εντός ενός καθορισμένου χρονοδιαγράμματος, οδηγούσαν στην υιοθέτηση με αυξημένη πλειοψηφία, κυρώσεων εναντίον του. Η δημιουργία του Συμφώνου Σταθερότητας ήταν αποτέλεσμα της πίεσης της Γερμανίας, η οποία ήθελε να εξασφαλίσει ότι τα κράτη μέλη θα τηρούσαν τη δημοσιονομική πειθαρχία και μετά την είσοδο τους στην ΟΝΕ (*Pisani-Ferry 2006*).

Παρά το ασύμμετρο πλαίσιο διακυβέρνησής της, η ΟΝΕ, κατά τα πρώτα χρόνια λειτουργίας της, μέχρι και την κρίση του 2008, κρινόταν αρκετά επιτυχημένη. Το ευρύ αναγνωρίστηκε γρήγορα ως ένα σημαντικό νόμισμα που έχαιρε αξιοπιστίας και κατέκτησε τη θέση του δεύτερου πιο σημαντικού διεθνούς αποθεματικού και συναλλακτικού νομίσματος μετά το δολάριο. Επίσης, η ΕΚΤ, από την πρώτη στιγμή, αναδείχθηκε ως ένας θεσμός με ιδιαίτερα υψηλή αξιοπιστία στις διεθνείς αγορές, ενώ και η άσκηση νομισματικής πολιτικής, παρά τα όποια προβλήματα, μπορεί να θεωρηθεί επιτυχημένη, καθώς συνέβαλε στην επίτευξη χαμηλών και σταθερών ρυθμών πληθωρισμού στις χώρες της Ευρωζώνης, ενώ υπήρξε και σημαντική προς τα κάτω σύγκλιση των επιτοκίων (*Ehrmann et.al. 2007*).

Ωστόσο, οι παραπάνω θετικές εξελίξεις δεν αρκούν για μια ολοκληρωμένη αξιολόγηση της ΟΝΕ κατά την πρώτη δεκαετία της λειτουργίας της· είναι πια ευρέως αποδεκτό ότι την περίοδο εκείνη αναπτύσσονταν σημαντικές δημοσιονομικές και μακροοικονομικές ανισοροπίες, οι οποίες συντέλεσαν στην κρίση που ακολούθησε. Όσον αφορά τη δημοσιονομική πολιτική, το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης αποδείχθηκε ανεπαρκές καθώς το 2003 η Γερμανία, η οποία είχε πρωτοστατήσει στη δημιουργία του, αλλά και η Γαλλία, αρνήθηκαν να εφαρμόσουν τις συστάσεις της Επιτροπής για δημοσιονομική πειθαρχία εν μέσω κρίσης και ηγήθηκαν ενός συνασπισμού κρατών στο Συμβούλιο, μπλοκάροντας τη συνέχιση της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος εναντίον τους. Στον απόηχο της σύγκρουσης αυτής, προωθήθηκε η επαναδιαπραγμάτευση του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης, με την οποία έλαβε και επίσημο χαρακτήρα η περαιτέρω αποδυνάμωσή του το 2005 (*Buiter 2006*).

Πέρα από τις συνέπειες του προαναφερθέντος περιστατικού, θα πρέπει να σημειωθεί ότι η ανεπάρκεια των δημοσιονομικών κανόνων της ΟΝΕ να ελέγξουν τους εθνικούς προϋπολογισμούς δεν αφορούσε μόνο τη συγκεκριμένη περίπτωση, αλλά ήταν μάλλον γενικευμένη· μέχρι και το 2007 είχαν καταγραφεί 30 περιπτώσεις δημοσιονομικού ελλείμματος που ξεπερνούσε το όριο του 3% (*Begg 2011*). Από ότι φαίνεται, μετά την είσοδο στην ΟΝΕ, οι δημοσιονομικοί κανόνες δεν ασκούσαν επαρκή πίεση, ή όπως υποστηρίχθηκε νωρίτερα, δεν παρείχαν ισχυρό κίνητρο, ώστε οι κυβερνήσεις να τους ακολουθήσουν. Επιπλέον, ο πολιτικός χαρακτήρας της διαδικασίας με την οποία λειτουργούσαν οι κανόνες στο πλαίσιο του Συμβουλίου δημιουργούσαν κίνητρα υπέρ

της ατιμωρησίας των παραβατών.<sup>35</sup> Από την άλλη πλευρά, δεν υπήρξε ούτε ουσιαστικός μηχανισμός συντονισμού των μακροοικονομικών πολιτικών των κρατών μελών, καθώς οι Κατευθυντήριες Γραμμές, ούτε εξειδικευμένες αρκετά ήταν, ούτε συνοδεύονταν από ένα θεσμικό υπόβαθρο εξουσιοδοτημένο με τις απαραίτητες αρμοδιότητες για να τις καταστήσει αποτελεσματικές (Pisani-Ferry 2006).

Από την προηγούμενη ανάλυση, γίνεται αντιληπτό ότι η ΟΝΕ δεν λειτούργησε όπως προβλεπόταν. Έτσι, δεν υπήρξε επαρκής δημοσιονομικός και μακροοικονομικός συντονισμός, ενώ υπήρχε και έλλειψη συντονισμού μεταξύ της ενιαίας νομισματικής πολιτικής και των εθνικών δημοσιονομικών πολιτικών. Το αποτέλεσμα ήταν η ανάπτυξη σημαντικών και μακροπρόθεσμα μη βιώσιμων δημοσιονομικών και μακροοικονομικών ανισορροπιών σε αρκετές χώρες, και ιδιαίτερα σε αυτές της περιφέρειας της ΟΝΕ. Οι εν λόγω ανισορροπίες οδήγησαν με τη σειρά τους τελικά, παρά την αυξανόμενη οικονομική ολοκλήρωση σε όρους εμπορίου και χρηματοπιστωτικών συναλλαγών, σε σημαντικές αποκλίσεις μεταξύ των οικονομιών της ευρωζώνης αντί για την πολυαναμενόμενη σύγκλιση.

Ταυτόχρονα, παρά την αυξανόμενη οικονομική ολοκλήρωση, η ΟΝΕ δεν κατάφερε να αυξήσει σημαντικά τη διασυνοριακή κινητικότητα του εργατικού της δυναμικού, ενώ απουσίαζε και ένας κοινός προϋπολογισμός, ή κάποιος κεντρικός χρηματοδοτικός μηχανισμός που θα μπορούσε λειτουργήσει σταθεροποιητικά σε περίπτωση ενός οικονομικού σοκ. Το αίτημα για τη δημιουργία ενός κοινού προϋπολογισμού, που θα μπορούσε να λειτουργήσει σαν μηχανισμός εξισορρόπησης στο πλαίσιο της ΟΝΕ, δεν έγινε ποτέ δεκτό. Ταυτόχρονα, ο προϋπολογισμός της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ο οποίος παραμένει κοντά στο 1% του ευρωπαϊκού ΑΕΠ, είναι εξαιρετικά μικρός για να διαδραματίσει έναν τέτοιο ρόλο.

Εκ των υστέρων, θα μπορούσε να υποστηριχθεί, ότι στόχος ήταν η διαφύλαξη της εθνικής αυτονομίας στο σχεδιασμό της οικονομικής πολιτικής, με παράλληλη αποφυγή της επιβάρυνσης των εθνικών προϋπολογισμών από τη δημοσιονομική κακοδιαχείριση άλλων κρατών μελών.<sup>36</sup> Ο σχεδιασμός αυτός, βασισμένος σε μια διακυβερνητική προσέγγιση ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, κατ' ουσία στόχευε σε μια νομισματική ένωση «ατομικής ευθύνης», όπου κάθε κράτος μέλος θα ήταν αποκλειστικά υπεύθυνο για την πορεία της οικονομίας και των δημοσιονομικών του, χωρίς να προβλέπονται εξισορροπητικοί μηχανισμοί (οι οποίοι για να είναι αποτελεσματικοί θα έπρεπε να έχουν στη διάθεσή τους σημαντικούς κοινούς πόρους) για την αντιμετώπιση του ενδεχομένου σοβαρής κρίσης σε ένα κράτος μέλος. Ακόμα και ο θεωρητικά ισχυρός πυλώνας της δημοσιονομικής πειθαρχίας στηριζόταν στην ίδια λογική, με τις αποφάσεις σε περίπτωση παραβίασης των συμφωνημένων ορίων να εναπόκεινται σε

---

<sup>35</sup> Τα κράτη μέλη είχαν κίνητρο να μην υιοθετήσουν τις κυρώσεις έναντι άλλων κρατών μελών, καθώς περίμεναν ανάλογη μεταχείριση σε ενδεχόμενη δική τους παράβαση των κανόνων στο μέλλον.

<sup>36</sup> Εδώ, εκτός από το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης, το ρόλο της ασφαλιστικής δικλείδας έπαιζε και η ρήτρα περί της μη διάσωσης των κρατών μελών (no bailout clause).

πολιτική διακυβερνητική συμφωνία, γεγονός που όπως είδαμε οδήγησε τελικά στην απαξίωσή του.

## *B – ΚΡΙΣΗ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΕΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ*

*Ο χαρακτήρας της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης δεν άλλαξε μετά την κρίση, παρά το γεγονός ότι υιοθετήθηκαν μια σειρά από σημαντικές μεταρρυθμίσεις, οι οποίες αναμφίβολα έχουν βελτιώσει τη σταθερότητα της Ένωσης.*

Η παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση εκτυλίχτηκε σταδιακά από το 2007 στην αγορά στεγαστικής πίστης των ΗΠΑ, επεκτάθηκε όμως στον υπόλοιπο κόσμο και στην Ευρώπη με ραγδαίους ρυθμούς, ιδιαίτερα μετά την κατάρρευση της Lehman Brothers τον Σεπτέμβριο του 2008. Στο πλαίσιο αυτό, η εκδήλωση της ελληνικής κρίσης από το φθινόπωρο του 2009, επιδείνωσε το κλίμα σε ένα ήδη πολύ αρνητικό ευρωπαϊκό και διεθνές οικονομικό περιβάλλον και λειτούργησε ως καταλύτης για την ευρύτερη κρίση χρέους της Ευρωζώνης. Η κρίση έφερε στο προσκήνιο όλα τα προβλήματα του πλαισίου οργάνωσης και διακυβέρνησης της ευρωζώνης που παρουσιάστηκαν προηγουμένως.

Κατά τη διάρκεια της κρίσης διατυπώθηκαν μια σειρά από προτάσεις οι οποίες είχαν ως απώτερο στόχο τη δημιουργία δημοσιονομικών μηχανισμών στο επίπεδο της Ε.Ε. Οι προτάσεις αυτές μπορούν να ενταχθούν σε δύο βασικές κατηγορίες: α) Προτάσεις που αφορούν ευρύτερες (και φιλόδοξες) μεταρρυθμίσεις στην οικονομική διακυβέρνηση της Ε.Ε., οι οποίες προκρίνουν για παράδειγμα έναν ευρωπαϊκό υπουργό οικονομικών (πχ *Marzinotto et.al. 2011*) ή τη δημιουργία ενός ευρωπαϊκού νομισματικού ταμείου (πχ *Gros, Mayer 2010, DeGrauwe 2011, Corsetti et.al. 2016*) και β) Πιο στοχευμένες προτάσεις για τη δημιουργία εξειδικευμένων δημοσιονομικών μηχανισμών, όπως η δημιουργία ενός μηχανισμού ασφάλισης έναντι διακυμάνσεων του οικονομικού κύκλου (*cyclical shock insurance/ rainy day fund*) (πχ *Enderlein et.al. 2013, Furceri, Zdzienicka 201, Arnold et.al. 2018*), ενός ευρωπαϊκού ταμείου ανεργίας (πχ *Dullien 2014a και 2014b, Dolls et.al. 2016*) και ενός μηχανισμού αντασφάλισης των εθνικών συστημάτων ασφάλισης κατά της ανεργίας (πχ *Beblavý et.al. 2015*), η έκδοση δημόσιου χρέους το οποίο θα είναι αμοιβαία εγγυημένο από όλα τα κράτη μέλη της ευρωζώνης (βλ. *Claessens et.al. 2012* για μια επισκόπηση των διαφορετικών προτάσεων γύρω από τα ευρωμόλογα) και η δημιουργία ενός μηχανισμού αναδιάρθρωσης του δημόσιου χρέους, ως λύση στο πρόβλημα της αξιοπιστίας της ρήτρας μη διάσωσης (βλ. πχ *Dolls et.al. 2016, Andritzky et.al. 2018*).

Εν μέσω οικονομικών δυσχερειών και πολιτικών αντεγκλήσεων, η Ε.Ε. ξεκίνησε μια σημαντική μεταρρύθμιση, βελτιώνοντας προηγούμενες διαδικασίες και ρυθμίσεις και δημιουργώντας σε ορισμένες περιπτώσεις νέους θεσμούς. Παρά τα μεγάλα

προβλήματα που παρουσιάστηκαν, η πρόοδος που συντελέστηκε ήταν πραγματικά εντυπωσιακή σε σχέση με ό,τι είχε προηγηθεί. Όπως είναι φανερό από την επισκόπηση των μεταρρυθμίσεων στο πλαίσιο 3.1, οι περισσότερες αλλαγές αφορούσαν τον συντονισμό των οικονομικών και δημοσιονομικών πολιτικών, καθώς διαπιστώθηκαν σημαντικές αποκλίσεις και ανισορροπίες μεταξύ των κρατών μελών, όπως περιγράφηκε και στην προηγούμενη ενότητα.

---

### Πλαίσιο 4.1

#### Οι κυριότερες δημοσιονομικές μεταρρυθμίσεις της Οικονομικής Διακυβέρνησης της Ε.Ε.

##### **Συντονισμός Οικονομικών και Δημοσιονομικών Πολιτικών**

Ευρωπαϊκό Εξάμηνο

Πλαίσιο συντονισμού δημοσιονομικών και οικονομικών πολιτικών για την επίτευξη των στόχων της στρατηγικής «Ευρώπη 2020», το οποίο πραγματοποιείται το πρώτο εξάμηνο κάθε έτους πριν την κατάρτιση των εθνικών προϋπολογισμών. Ξεκίνησε να λειτουργεί το Νοέμβριο του 2010.

Σύμφωνο Ευρώσυν ή Σύμφωνο Ανταγωνιστικότητας (EuroPlus, Competitiveness Pact)

Ευρωπαϊκό διακρατικό σύμφωνο για τον καλύτερο συντονισμό των οικονομικών πολιτικών με στόχο τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας. Υιοθετήθηκε την Άνοιξη του 2011 από τα 17 κράτη μέλη της ευρωζώνης και από έξι ακόμα κράτη μέλη της Ε.Ε. (Βουλγαρία, Δανία, Λετονία, Λιθουανία, Πολωνία και Ρουμανία). Βασίζεται στο πλαίσιο οικονομικών προτεραιοτήτων της στρατηγικής Ευρώπη 2020. Στο πλαίσιο του Συμφώνου, τα 23 κράτη ανέλαβαν την υποχρέωση να προωθήσουν μεταρρυθμίσεις με στόχο τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητάς τους, την ενίσχυση της απασχόλησης, τη βιωσιμότητα των δημόσιων οικονομικών τους, την επίτευξη της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας και το συντονισμό των φορολογικών πολιτικών τους.

«Six-Pack»

Πακέτο έξι νομοθετικών πρωτοβουλιών οικονομικής διακυβέρνησης που αναθέωρησε το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης. Υιοθετήθηκε το Δεκέμβριο του 2011 από όλα τα κράτη μέλη της Ε.Ε. και αποσκοπεί στην ενδυνάμωση της δημοσιονομικής συμμόρφωσης των κρατών μελών με την αναμόρφωση των



προβλέψεων για επιβολή χρηματικών προστίμων σε περιπτώσεις δημοσιονομικού εκτροχιασμού και την αντιμετώπιση των μακροοικονομικών ισορροπιών. Το δεύτερο επιτυγχάνεται με δύο νέες διαδικασίες για: α) την έγκαιρη διάγνωση περιπτώσεων υπερβολικών μακροοικονομικών ανισορροπιών και β) τη διόρθωσή τους. Στο αναθεωρημένο Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης οι προτάσεις της Επιτροπής για κυρώσεις εναντίον κρατών μελών που δε λαμβάνουν ικανοποιητικά μέτρα για τη διόρθωση των δημοσιονομικών τους ανισορροπιών, λαμβάνονται στη βάση του κανόνα της αρνητικής ειδικής πλειοψηφίας, δηλαδή υιοθετούνται αυτόματα, εκτός και αν μια ειδική πλειοψηφία κρατών μελών διαφωνήσει.

#### Δημοσιονομικό Σύμφωνο (Fiscal Compact)

Διακρατική συμφωνία των κρατών μελών της Ε.Ε. (πλην του Ηνωμένου Βασιλείου και της Τσεχίας, αν και η δεύτερη βρίσκεται σε διαδικασία εθνικής έγκρισης της συμμετοχής στο Σύμφωνο). Στόχος του συμφώνου είναι η ενίσχυση της δημοσιονομικής πειθαρχίας στην ΟΝΕ. Σημαντικότερη πρόβλεψη του Συμφώνου είναι πως τα κράτη μέλη θα πρέπει να ενσωματώσουν στο εθνικό δίκαιο τον κανόνα του ισοσκελισμένου προϋπολογισμού. Ο κανόνας αυτός προβλέπει δομικό έλλειμμα έως 1% του ΑΕΠ εάν το χρέος είναι μικρότερο του 60% του ΑΕΠ και 0,5% του ΑΕΠ εάν το χρέος είναι μεγαλύτερο του 60% του ΑΕΠ, το οποίο θα πρέπει να μειωθεί κάτω αυτού του ορίου. Σε περίπτωση απόκλισης από τους στόχους τίθεται σε εφαρμογή μηχανισμός αυτόματης διόρθωσης. Τέθηκε σε ισχύ την 1<sup>η</sup> Ιανουαρίου 2013.

#### «Two-Pack»

Πακέτο δύο Ευρωπαϊκών Κανονισμών για την ενίσχυση της εποπτείας και του ελέγχου της δημοσιονομικής πολιτικής των κρατών μελών. Προβλέπονται αυξημένες υποχρεώσεις εποπτείας και απολογισμού των κρατών που αντιμετωπίζουν ή ενδέχεται να αντιμετωπίσουν προβλήματα χρηματοπιστωτικής σταθερότητας, ενώ θεσμοθετείται και η αποστολή των προσχεδίων των εθνικών προϋπολογισμών στην Επιτροπή πριν από τη ψήφισή τους στα εθνικά κοινοβούλια για τον έλεγχο και την υποβολή συστάσεων σε περίπτωση που αυτοί οδηγούν σε δημοσιονομικές και μακροοικονομικές παρεκκλίσεις – χωρίς ωστόσο η Επιτροπή να αποκτά δικαίωμα βέτο σε περίπτωση μη συμμόρφωσης με τις υποδείξεις της. Επίσης, προβλέπεται η δημιουργία ανεξάρτητων δημοσιονομικών συμβουλίων σε κάθε κράτος μέλος με στόχο την αποτελεσματικότερη παρακολούθηση εφαρμογής του δημοσιονομικού σχεδιασμού και ικανοποίησης των κανόνων που τίθενται τόσο στο Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης, όσο και στο Δημοσιονομικό Σύμφωνο. Οι Κανονισμοί βρίσκονται σε εφαρμογή από τον Μάιο 2013.

#### Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Συμβούλιο

Στον απόηχο των προτάσεων της Έκθεσης των Πέντε Προέδρων, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προχώρησε στη σύσταση του Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Συμβουλίου (European Fiscal Board). Στόχος του Συμβουλίου είναι η διασφάλιση της διαφάνειας και του

συντονισμού της δημοσιονομικής πολιτικής σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Στο πλαίσιο αυτό, το Συμβούλιο εποπτεύει την εφαρμογή του δημοσιονομικού σχεδιασμού τόσο σε εθνικό όσο και σε ευρωπαϊκό επίπεδο, διαμορφώνει προτάσεις για τη συνολική δημοσιονομική θέση της Ε.Ε., καθώς και για τα κράτη μέλη, διατυπώνει προτάσεις για την αναμόρφωση του δημοσιονομικού πλαισίου διακυβέρνησης της Ε.Ε. και συνεργάζεται στενά με τα ανεξάρτητα εθνικά δημοσιονομικά συμβούλια. Το Συμβούλιο ξεκίνησε τις εργασίες του τον Οκτώβριο του 2016 και τον Νοέμβριο του 2017 δημοσίευσε την πρώτη του έκθεση.

### **Μηχανισμοί Αντιμετώπισης Κρίσεων**

#### **Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας -ΕΜΣ (European Stability Mechanism-ESM)**

Μόνιμος μηχανισμός της Ε.Ε. με σκοπό να παρέχει δάνεια σε χώρες της Ευρωζώνης που αντιμετωπίζουν πρόβλημα χρηματοοικονομικής σταθερότητας και απειλούν τη σταθερότητα της Ε.Ε. γενικότερα. Ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας έχει κεφάλαιο ύψους 700 δισ. ευρώ, προερχόμενο από τα κράτη μέλη της Ευρωζώνης, σε αντίθεση με τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (EFSF) που είχε μόνο εγγυήσεις από αυτά, και εκδίδει ομολόγα ή άλλα χρηματοπιστωτικά προϊόντα. Επίσης, μπορεί να παρεμβαίνει στην πρωτογενή και δευτερογενή αγορά ομολόγων, αλλά και να δανείζει κράτη μέλη για τις ανάγκες ανακεφαλαιοποίησης των πιστωτικών τους ιδρυμάτων. Η δανειοδότηση παρέχεται μετά από αίτημα κράτους μέλους και στη βάση αυστηρής αιρεσιμότητας (conditionality). Δημιουργήθηκε τον Οκτώβριο 2012.

#### **Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας -ΕΜΧΣ (European Financial Stability Facility- EFSF)**

Προσωρινός μηχανισμός ο οποίος ιδρύθηκε το 2010, με σκοπό την ενίσχυση χωρών που αντιμετωπίζουν χρηματοοικονομικές δυσχέρειες και εφάρμοζαν προγράμματα προσαρμογής. Διέθετε τη δυνατότητα έκδοσης ομολόγων, εγγυημένων από τα κράτη μέλη της ευρωζώνης και μπορούσε να χορηγεί δάνεια, να παρεμβαίνει στην πρωτογενή και δευτερογενή αγορά ομολόγων αλλά και να δανείζει κράτη μέλη για τις ανάγκες ανακεφαλαιοποίησης των πιστωτικών ιδρυμάτων τους. Ως μηχανισμός χρηματοδότησης έχει αντικατασταθεί από τον ΕΜΣ.

### **Τραπεζική Ένωση**

Η δημιουργία μιας τραπεζικής ένωσης κρίθηκε αναγκαία προκειμένου να διαρραγεί ο δεσμός μεταξύ των εθνικών δημοσιονομικών αρχών και των τραπεζών, ο οποίος έπαιξε καθοριστικό ρόλο στην εξέλιξη της κρίσης στην Ευρωζώνη. Η Τραπεζική Ένωση έχει τρεις βασικούς πυλώνες: α) έναν Ενιαίο Εποπτικό Μηχανισμό (Single Supervisory Mechanism - SSM), υπεύθυνο για την εποπτεία του τραπεζικού συστήματος των χωρών της ευρωζώνης (και χωρών εκτός ευρωζώνης που επιθυμούν να ενταχθούν στο

μηχανισμό), ξεκίνησε να λειτουργεί τον Νοέμβριο του 2014 και εδράζεται στην ΕΚΤ για την εποπτεία των τραπεζών. β) έναν Ενιαίο Μηχανισμό Εξυγίανσης (Single Resolution Mechanism), ο οποίος συντονίζει την αναδιοργάνωση των τραπεζικών ιδρυμάτων που αντιμετωπίζουν προβλήματα και έχει τεθεί σε ισχύ από την 1<sup>η</sup> Ιανουαρίου 2016 και γ) ένα κοινό σύστημα εγγύησης καταθέσεων, το οποίο θα αποσοβεί τραπεζικούς πανικούς σε εθνικό επίπεδο. Το κοινό σύστημα εγγύησης καταθέσεων δεν έχει συμφωνηθεί ακόμη και οι διαπραγματεύσεις για τη δημιουργία του αναμένεται να είναι δύσκολες, καθώς αγγίζουν το ακανθώδες πρόβλημα του επιμερισμού του κόστους αναδιάρθρωσης σε περίπτωση τραπεζικής κρίσης σε μια χώρα.

Παρά το πλήθος και το εύρος των αλλαγών, η φιλοσοφία της οικονομικής διακυβέρνησης στην Ε.Ε. δεν άλλαξε ουσιαστικά. Έτσι, χωρίς να παραγνωρίζεται η σημαντική πρόοδος που έχει επιτελεστεί, οι μεταρρυθμίσεις που υιοθετήθηκαν ακολουθούν και πάλι την προσέγγιση της «ατομικής ευθύνης», στοχεύοντας στην αποφυγή νέων αποκλίσεων μεταξύ των κρατών μελών, με την ελάχιστη δυνατή ανάθεση αρμοδιοτήτων σε υπερεθνικούς μηχανισμούς αλληλεγγύης.

Η εμμονή στο μοντέλο ατομικής ευθύνης είναι εμφανής σε όλες τις μεταρρυθμίσεις που αφορούν τον έλεγχο των δημοσιονομικών πολιτικών. Στο δημοσιονομικό πεδίο, τα δύο βασικά εργαλεία, το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης και το Δημοσιονομικό Σύμφωνο, αποτελούν μηχανισμούς εθνικής δημοσιονομικής πειθαρχίας και όχι δημοσιονομικού συντονισμού. Η επιταγή του Δημοσιονομικού Συμφώνου για την ενσωμάτωση δημοσιονομικών κανόνων στο εθνικό δίκαιο, η αρχή της αρνητικής πλειοψηφίας με την οποία αποφασίζεται πλέον η επιβολή κυρώσεων σε κράτη μέλη που δεν εφαρμόζουν τις οδηγίες της Επιτροπής στο πλαίσιο της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος και η υποχρέωση δημιουργίας ανεξάρτητων δημοσιονομικών συμβουλίων για τον έλεγχο της δημοσιονομικής πολιτικής συνθέτουν ένα ισχυρό πλαίσιο περιορισμού της δημοσιονομικής ευχέρειας των εθνικών κυβερνήσεων.

Ταυτόχρονα, η σταθεροποιητική δημοσιονομική λειτουργία παραμένει στο εθνικό επίπεδο, με τις κυριότερες αλλαγές να αφορούν την αναγνώριση της ανάγκης για μεγαλύτερη ευελιξία προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι διακυμάνσεις του οικονομικού κύκλου. Δεν υπήρξε καμία κίνηση για τη δημιουργία ενός μηχανισμού σταθεροποιητικής πολιτικής σε υπερεθνικό επίπεδο, ούτε συζητήθηκε ουσιαστικά η χρήση του προϋπολογισμού της Ε.Ε. για σκοπούς μακροοικονομικής σταθεροποίησης. Ακόμα, ο συντονισμός των δημοσιονομικών πολιτικών παραμένει ζητούμενο· η δημιουργία του Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Συμβουλίου αποφασίστηκε αρκετά χρόνια μετά από το πρώτο «κύμα» μεταρρυθμίσεων και ο ρόλος του είναι συμβουλευτικός, ενώ οι προτάσεις του δεν έχουν δεσμευτική ισχύ. Τέλος, παρόμοια λογική ακολουθεί και η διαδικασία διάγνωσης και αντιμετώπισης των μακροοικονομικών ανισορροπιών. Παρότι η εισαγωγή μιας διαδικασίας ελέγχου σημαντικών μακροοικονομικών μεταβλητών συνιστά αναμφίβολα ένα θετικό βήμα και συμπληρώνει ένα κενό του προηγούμενου πλαισίου διακυβέρνησης, η λειτουργία της

διαδικασίας υιοθετεί κατ' ουσία την προσέγγιση του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης.

Η ίδια φιλοσοφία διέπει και τις πιο φιλόδοξες μεταρρυθμίσεις που αφορούσαν τη δημιουργία μηχανισμών σταθερότητας για τη χρηματοδότηση χωρών που έχουν χάσει την πρόσβασή τους στις αγορές κεφαλαίου, καθώς και την Τραπεζική Ένωση. Όσον αφορά τους μηχανισμούς σταθερότητας, αυτοί λειτουργούν στη βάση πολύ αυστηρών προγραμμάτων οικονομικής προσαρμογής, που έχουν ως στόχο την αποκατάσταση των ανισορροπιών σε εθνικό επίπεδο, γεγονός που μειώνει σημαντικά την ελκυστικότητά τους για τα κράτη μέλη που αντιμετωπίζουν προβλήματα. Ταυτόχρονα, τα προγράμματα οικονομικής προσαρμογής λειτουργούν υπερκυκλικά εντείνοντας στο βραχυχρόνιο διάστημα τις αρνητικές επιπτώσεις μιας κρίσης και κατά συνέπεια τις πολιτικές τριβές μεταξύ εθνικών κυβερνήσεων και θεσμών της Ε.Ε. Σχετικά με την Τραπεζική Ένωση, οι πυλώνες εκείνοι οι οποίοι συνδέονται με τον επιμερισμό του κόστους διαχείρισης μιας τραπεζικής κρίσης έχουν αντιμετωπίσει καθυστερήσεις και δυσκολίες, με χαρακτηριστικότερο παράδειγμα το κοινό σύστημα εγγύησης καταθέσεων το οποίο δεν έχει συμφωνηθεί ακόμη.

Το αποτέλεσμα και η φιλοσοφία των μεταρρυθμίσεων οφείλεται εν πολλοίς στη διάρθωση των εθνικών συμφερόντων και τη διαμόρφωση των πολιτικών συσχετισμών μεταξύ των κρατών μελών της Ε.Ε. στον απόηχο της κρίσης. Το νέο πλαίσιο διακυβέρνησης αντανάκλα τις προτιμήσεις των πιστωτριών χωρών και ιδιαίτερα της Γερμανίας,<sup>37</sup> η οποία κατά τη διάρκεια της κρίσης κατέστη ο αδιαμφισβήτητος οικονομικός «ηγεμόνας» της Ευρωζώνης. Ο επιμερισμός του κόστους αντιμετώπισης της κρίσης φαίνεται ότι αποτέλεσε κυρίαρχο κριτήριο επιλογής των μέσων πολιτικής και των μεταρρυθμίσεων. Στο πλαίσιο αυτό, η επιθυμία των πιστωτριών χωρών να περιορίσουν τη χρηματοδότηση των μηχανισμών διάσωσης, αλλά και η απροθυμία τους να αναλάβουν μελλοντικές υποχρεώσεις υπαγόρευσε την προσέγγιση που περιγράφηκε προηγουμένως. Βασική αιτιολογία της προσέγγισης αυτής αποτέλεσε ο ηθικός κίνδυνος που θα προέκυπτε από τη δημιουργία μηχανισμών αλληλεγγύης σε υπερεθνικό επίπεδο για χώρες οι οποίες είχαν υποπέσει σε σημαντικά δημοσιονομικά παραπτώματα.<sup>38</sup>

Ως αποτέλεσμα όλων αυτών των θεσμικών εξελίξεων, μερικές από τις κυριότερες μεταρρυθμίσεις (όπως για παράδειγμα ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας και το Δημοσιονομικό Σύμφωνο) δεν απορρέουν από το κοινοτικό δίκαιο, αλλά πήραν τη μορφή διακυβερνητικών συνθηκών ή συμφωνιών. Όπως είναι αναμενόμενο, η προσέγγιση αυτή επηρέασε και τον σχεδιασμό των ρυθμίσεων που προωθήθηκαν,

---

<sup>37</sup> Με τον όρο πιστώτριες χώρες εννοούνται τα κράτη μέλη της Ε.Ε. που χορήγησαν απευθείας ή μέσω των μηχανισμών σταθερότητας δάνεια σε κράτη μέλη που κατέφυγαν σε προγράμματα διάσωσης.

<sup>38</sup> Αν και το αφήγημα αυτό ήταν κυρίαρχο, ειδικά στο δημόσιο λόγο των πιστωτριών χωρών κατά τα πρώτα χρόνια της κρίσης, στην πραγματικότητα έχει εφαρμογή μόνο στην περίπτωση της Ελλάδας, καθώς οι κρίσεις στις άλλες χώρες της ευρωπαϊκής περιφέρειας είχαν διαφορετικά αίτια.

τόσο στα γενικότερα χαρακτηριστικά του, όσο και σε επιμέρους στοιχεία του. Έτσι για παράδειγμα, δεν αποτελεί έκπληξη το γεγονός ότι η έμφαση των μεταρρυθμίσεων συνολικά βρίσκεται στη δημοσιονομική διάσταση της οικονομικής πολιτικής (*Pisani-Ferry 2015*), κάτι άλλωστε που ίσχυσε και για τα προγράμματα οικονομικής προσαρμογής (*Pisani-Ferry et.al. 2013*), καθώς προτεραιότητα των πιστωτριών χωρών ήταν η ταχύτερη δυνατή αποκατάσταση και μελλοντική διασφάλιση της δημοσιονομικής βιωσιμότητας των πληγέντων από την κρίση κρατών.

Η προσπάθεια διαχείρισης της κρίσης ισορροπώντας ανάμεσα στις συχνά αντικρουόμενες προτεραιότητες της επιβίωσης και άρα διασφάλισης της συνοχής της ευρωζώνης και της ταυτόχρονης εξυπηρέτησης των πιο στενά νοούμενων εθνικών συμφερόντων οδήγησε σε καθυστερήσεις και αναποτελεσματικότητα, που ορισμένες στιγμές έθεσαν εν αμφιβόλω ακόμα και την ίδια την επιβίωση της Ευρωζώνης. Επιπλέον, η δύσκολη αυτή άσκηση ισορροπίας διαμόρφωσε τελικά ένα πλαίσιο οικονομικής διακυβέρνησης αρκετά περίπλοκο, τεχνικά δύσκολο να υλοποιηθεί και με σημαντικές ελλείψεις (*Aldici, Gros 2014, Pisani-Ferry 2015*). Κατά ένα παράδοξο τρόπο, αυτό φαίνεται να έχει οδηγήσει σε ένα σύστημα το οποίο χαρακτηρίζεται από αυξημένη χρήση κανόνων σε διαφορετικά πεδία πολιτικής, αλλά ταυτόχρονα έχει επιτρέψει και μεγαλύτερη ευχέρεια στην ερμηνεία και εφαρμογή τους (*Begg 2017*). Αν και ένας τέτοιος συνδυασμός δεν είναι απαραίτητα αρνητικός, οι πρώτες ενδείξεις από τη λειτουργία του νέου πλαισίου διακυβέρνησης δημιουργούν αμφιβολίες για την αξιοπιστία του, καθώς η εφαρμογή τόσο των δημοσιονομικών κανόνων, όσο και των κανόνων μακροοικονομικού ελέγχου, έχει χαρακτηριστεί από ασυνέχεια και ασυνέπεια (*Begg 2017*). Επίσης, ειδικά στο πεδίο του μακροοικονομικού ελέγχου, οι διαδικασίες συντονισμού τόσο στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου, όσο και της διαδικασίας μακροοικονομικών ανισορροπιών δεν φαίνεται να λαμβάνεται σοβαρά υπόψη από τα κράτη μέλη (*Aldici, Gros 2014, Begg 2017*).

## 4.4 – Ολοκληρώνοντας τη δημοσιονομική διακυβέρνηση της Ε.Ε.

### *A – ΟΙ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ*

*Οι σκέψεις / προτάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη συμπλήρωση και την περαιτέρω ενίσχυση του πλαισίου της οικονομικής διακυβέρνησης της Ε.Ε. διατυπώθηκαν τον Δεκέμβριο του 2017 και συνοδεύονταν από ένα συγκεκριμένο χρονοδιάγραμμα μέχρι το 2025, ώστε να δημιουργηθεί ένας δεσμευτικός οδικός χάρτης για την ολοκλήρωση του νέου πλαισίου οικονομικής διακυβέρνησης.*

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προχώρησε το Δεκέμβριο του 2017 σε μια σειρά από συγκεκριμένες σκέψεις για την ολοκλήρωση της οικονομικής διακυβέρνησης στην Ε.Ε. (European Commission 2017δ). Οι προτάσεις αυτές έχουν στόχο τόσο την ‘τακτοποίηση’ των προηγούμενων δράσεων, μέσω της απλοποίησης και της βελτίωσης της συνοχής και της συμπληρωματικότητάς τους, όσο και μέσω της ενσωμάτωσής τους στο Ευρωπαϊκό θεσμικό πλαίσιο. Επίσης, με εμπεδωμένη πλέον την αναγνώριση της ανάγκης της περαιτέρω ενίσχυσης του πλαισίου οικονομικής διακυβέρνησης της Ε.Ε., η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προχώρησε και σε προτάσεις για νέες πρωτοβουλίες που κρίνονται αναγκαίες για την ολοκλήρωση του πλαισίου αυτού, θεωρώντας ότι η θετική οικονομική συγκυρία ανάκαμψης της ευρωπαϊκής οικονομίας αποτελούσε μοναδική ευκαιρία. Οι προτάσεις της Επιτροπής αποτελούνταν από: α) έναν οδικό χάρτη για την ολοκλήρωση του πλαισίου οικονομικής διακυβέρνησης της Ε.Ε. έως το 2025, με έμφαση σε δράσεις που θα έπρεπε να αναληφθούν στους επόμενους 18 μήνες και β) μια σειρά συγκεκριμένων πρωτοβουλιών προς αυτή την κατεύθυνση. Στο πλαίσιο 3.2, παρουσιάζονται οι προτάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για συγκεκριμένες μεταρρυθμίσεις, μαζί με το προτεινόμενο χρονοδιάγραμμα ολοκλήρωσής τους.

---

### Πλαίσιο 4.2

#### Οι προτάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής

##### **Στήριξη των Διαρθρωτικών Μεταρρυθμίσεων**

Στο πεδίο αυτό προβλέπονται δύο νέα μέσα: ένα χρηματοδοτικό εργαλείο για την υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων στις οποίες θα δεσμευτούν τα κράτη μέλη (reform delivery tool), ιδιαίτερα αυτών που αφορούν την αντιμετώπιση προβλημάτων που έχουν εντοπιστεί στο πλαίσιο της διαδικασίας συντονισμού του «Ευρωπαϊκού

Εξαμήνου». Η δεύτερη παρέμβαση που προτείνεται για την ενίσχυση των μεταρρυθμίσεων είναι η ενίσχυση της δυνατότητας παροχής τεχνικής βοήθειας για συγκεκριμένες διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις, η οποία να μπορεί να χρησιμοποιείται και από κράτη μέλη που βρίσκονται σε διαδικασία ένταξης στην Ευρωζώνη, ώστε να ενισχυθεί η προσπάθεια προσαρμογής τους.

### **Μηχανισμός Σύγκλισης για τα κράτη μέλη που βρίσκονται σε διαδικασία ένταξης στην Ευρωζώνη.**

Για την περίοδο 2018-2020, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή πρότεινε τη δημιουργία ενός ειδικού άξονα δράσης που θα παρείχε τεχνική στήριξη για τη σύγκλιση των οικονομιών και οικονομικών θεσμών των κρατών μελών που βρίσκονται σε διαδικασία ένταξης στην Ευρωζώνη. Η δράση αυτή θα εντασσόταν στο «Πρόγραμμα Στήριξης Διαρθρωτικών Μεταρρυθμίσεων» και η χρηματοδότησή της θα μπορούσε να καλυφθεί μέσω της αύξησης του κονδυλίου του προγράμματος που αναφέρθηκε στην προηγούμενη ενότητα.

Επιπροσθέτως, για την περίοδο μετά το 2020, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προέβλεψε τη δημιουργία ειδικού μηχανισμού για την παροχή στήριξης για τη σύγκλιση των οικονομιών και οικονομικών θεσμών των κρατών μελών που βρίσκονται σε διαδικασία ένταξης στην Ευρωζώνη, ανάλογα με τις απαιτήσεις που διαμορφώνονται στο πλαίσιο του «Ευρωπαϊκού Εξαμήνου».

### **Μηχανισμός Χρηματοδοτικής Ασφάλειας για την Τραπεζική Ένωση**

Ήδη από το 2013, τα κράτη μέλη της Ε.Ε. είχαν συμφωνήσει στην ανάγκη ύπαρξης ενός μηχανισμού χρηματοδοτικής ασφάλειας του «Ενιαίου Ταμείου Εξυγίανσης», που λειτουργεί στο πλαίσιο της Τραπεζικής Ένωσης, για την περίπτωση που το Ταμείο δεν θα διαθέτει τους απαιτούμενους πόρους για την αναδιάρθρωση κάποιων τραπεζικών ιδρυμάτων. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, προτείνει ο μηχανισμός χρηματοδοτικής ασφάλειας να ανήκει στις αρμοδιότητες Ευρωπαϊκού Νομισματικού Ταμείου (ENT) και να πάρει τη μορφή μιας γραμμής πίστωσης ή της παροχής εγγυήσεων απευθείας από το ENT προς το Ενιαίο Ταμείο Εξυγίανσης

### **Μηχανισμός Σταθεροποίησης για την Ευρωζώνη, ανοικτός σε όλα τα κράτη**

Η δημιουργία ενός μηχανισμού σταθεροποίησης σε ευρωπαϊκό επίπεδο έχει ως στόχο να παρέχει τη δυνατότητα άμεσης και ταχείας ενεργοποίησης πόρων για την αντιμετώπιση ασύμμετρων σοκ, των οποίων η διαχείριση δεν είναι εφικτή σε εθνικό επίπεδο. Η ενεργοποίηση του μηχανισμού προβλέπεται μόνο εφόσον τα εθνικά δημοσιονομικά περιθώρια ασφαλείας, που σύμφωνα με το Σύμφωνο Ανάπτυξης και Σταθερότητας πρέπει να δημιουργηθούν κατά την ανοδική φάση του οικονομικού κύκλου, και οι αυτόματοι δημοσιονομικοί σταθεροποιητές δεν επαρκούν για την αντιμετώπιση των οικονομικών κλυδωνισμών.

Αν και θεωρητικά υπάρχουν διαφορετικοί τρόποι δημιουργίας ενός μηχανισμού σταθεροποίησης, η πρόταση της Επιτροπής συνίσταται στη δημιουργία ενός μηχανισμού για τη στήριξη των επενδύσεων κατά τη διάρκεια μιας οικονομικής κρίσης, ώστε σημαντικά επενδυτικά προγράμματα να μην ματαιωθούν ή αναβληθούν. Η χρηματοδότηση μπορεί να συνίσταται σε απευθείας δάνεια και επιχορηγήσεις από τον προϋπολογισμό της Ε.Ε. και δάνεια ή/και γραμμές προληπτικής στήριξης από το ENT. Η παροχή επιχορηγήσεων από τον προϋπολογισμό θα χρηματοδοτείται από συγκεκριμένο κονδύλι, το οποίο θα εντάσσεται ενδεχομένως στον προϋπολογισμό των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών και Επενδυτικών Ταμείων.

### **Ενσωμάτωση της «Συνθήκης για τη Σταθερότητα, τον Συντονισμό και τη Διακυβέρνηση στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση» στο ευρωπαϊκό θεσμικό πλαίσιο**

Όπως έχει ήδη αναφερθεί η ΣΣΣΔ υπεγράφη ως μια διακυβερνητική συνθήκη. Ωστόσο, στη Συνθήκη υπήρξε η πρόβλεψη ότι εντός μιας πενταετίας θα έπρεπε να ξεκινήσουν οι διαδικασίες ενσωμάτωσής της στο ευρωπαϊκό θεσμικό πλαίσιο.<sup>39</sup> Ανταποκρινόμενη σε αυτήν την υποχρέωση, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εντάσσει στις προτάσεις της μια Οδηγία για την ενσωμάτωση της ΣΣΣΔ στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής δημοσιονομικής διακυβέρνησης. Στόχος είναι η δημιουργία ενός πιο απλού και αποτελεσματικού συστήματος κανόνων, μέσω της κατάργησης των επικαλύψεων και της εναρμόνισης των διατάξεων της ΣΣΣΔ με ήδη υπάρχουσες διατάξεις της σχετικής ευρωπαϊκής νομοθεσίας, καθώς και η ενίσχυση της διαφάνειας, δημοκρατικής λογοδοσίας και τελικά νομιμοποίησης του δημοσιονομικού πλαισίου διακυβέρνησης της Ε.Ε.

### **Δημιουργία ενός Ευρωπαϊκού Νομισματικού Ταμείου**

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προτείνει τη μετεξέλιξη του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας (ΕΜΣ), που δημιουργήθηκε το 2012 με διακυβερνητική συμφωνία, σε ένα Ευρωπαϊκό Νομισματικό Ταμείο (ΕΝΤ). Η πρόταση αυτή εξυπηρετεί, σύμφωνα με την Επιτροπή, τους στόχους για αυξημένη συνοχή, αποτελεσματικότητα και δημοκρατική λογοδοσία της οικονομικής διακυβέρνησης της Ευρωζώνης και της Ε.Ε. γενικότερα.

Η πρόταση αξιοποιεί την υφιστάμενη δομή του ΕΜΣ, διατηρώντας τις οικονομικές και θεσμικές δομές του και στο νέο οργανισμό. Επίσης, η χρηματοδότηση του οργανισμού προτείνεται να διατηρηθεί ως έχει, στα €500 δισεκατομμύρια, μεταφέροντας τα διαθέσιμα κονδύλια στο νέο οργανισμό, μέσω μιας συμπληρωματικής διακυβερνητικής συμφωνίας που θα υπογράψουν τα τρέχοντα μέλη του ΕΜΣ. Οι χρηματοδοτικές δυνατότητες και πρακτικές του ΕΜΣ θα διατηρηθούν, όπως και οι υφιστάμενες

---

<sup>39</sup> Βλ. άρθρο 16 της Συνθήκης για τη Σταθερότητα, τον Συντονισμό και τη Διακυβέρνηση την Οικονομική και Νομισματική Ένωση.



δραστηριότητές του, ενώ θα παραμείνει αμετάβλητη και η σύνθεση του οργανισμού, με νέα κράτη μέλη να μπορούν να συμμετέχουν εφόσον εισέρχονται στη ζώνη του ευρώ.

### **Δημιουργία θέσης ενός «Ευρωπαϊού Υπουργού» Οικονομίας και Οικονομικών**

Η τελευταία πρόταση της Επιτροπής αφορά τη θεσμοθέτηση ενός Ευρωπαϊού Υπουργού Οικονομίας και Οικονομικών. Σύμφωνα με την πρόταση της Επιτροπής, ένας Ευρωπαίος Υπουργός Οικονομικών θα διευκολύνει σημαντικά τον συντονισμό των οικονομικών και δημοσιονομικών πολιτικών τόσο εντός, όσο και εκτός της Ε.Ε., ενώ θα βελτιώσει και την αποτελεσματικότητα της λειτουργίας του πλαισίου οικονομικής διακυβέρνησης της Ε.Ε. . Πιο συγκεκριμένα, οι προτεινόμενες αρμοδιότητες του Υπουργού Οικονομίας και Οικονομικών θα περιλαμβάνουν:

- Την προάσπιση του γενικού συμφέροντος της οικονομίας της Ε.Ε./ Ευρωζώνης και την εκπροσώπησή της σε διεθνές επίπεδο.
- Το συντονισμό των οικονομικών πολιτικών και την επίβλεψη της τήρησης των οικονομικών, δημοσιονομικών και χρηματοοικονομικών κανόνων.
- Τη διαμόρφωση της κατάλληλης δημοσιονομικής πολιτικής συνολικά για τη ζώνη του ευρώ, με σκοπό τον καλύτερο συντονισμό με τη νομισματική πολιτική της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας.
- Την επίβλεψη και τον συντονισμό της χρήσης των δημοσιονομικών μέσων της Ε.Ε. και της Ευρωζώνης, συμπεριλαμβανομένων και των εργαλείων για τη στήριξη των μεταρρυθμίσεων, τη μακροοικονομική σταθερότητα μέσα στην Ευρωζώνη και τη σύγκλιση των κρατών μελών.

## ***B – ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ***

*Αν και οι προτάσεις της Επιτροπής, σε συνδυασμό με τις προτάσεις του Γάλλου Πρόεδρου E.Macron έδωσαν το έναυσμα για ένα δημόσιο διάλογο σχετικά με την ανάγκη αναμόρφωσης της οικονομικής διακυβέρνησης της Ε.Ε., και ιδιαίτερα της Ευρωζώνης, οι διαχωριστικές γραμμές που είχαν αναπτυχθεί κατά τη διάρκεια της κρίσης παραμένουν επί της ουσίας οι ίδιες.*

Οι προτάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σε συνδυασμό με την παρουσίαση του ευρύτερου πλαισίου μεταρρυθμίσεων για μια πιο ισχυρή Ε.Ε. από τον Γάλλο Πρόεδρο E. Macron τον Σεπτέμβριο του 2017, έδωσαν το έναυσμα για την εντατικοποίηση της

δημόσιας συζήτησης για την αναμόρφωση της οικονομικής διακυβέρνησης της Ε.Ε. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί το περίφημο κείμενο πολιτικής «No 91» του έγκυρου Centre for Economic Policy Research (CEPR), στο οποίο 14 επιφανείς οικονομολόγοι από τη Γερμανία και τη Γαλλία διατύπωσαν μια σειρά προτάσεων για τη μεταρρύθμιση του πλαισίου οικονομικής διακυβέρνησης της Ε.Ε. ( *Bénassy-Quéré et al. 2018*), και το οποίο αποτέλεσε αντικείμενο εκτενούς δημόσιας συζήτησης.<sup>40</sup>

Αν και η ορολογία έχει ελαφρώς αλλάξει, το διακύβευμα των συζητήσεων παραμένει το ίδιο· η κατανομή του κόστους για την αποκατάσταση της ισορροπίας στην ευρωπαϊκή οικονομία. Η συζήτηση διεξάγεται πλέον σε όρους δράσεων για τη μείωση του κινδύνου (risk reduction) και δράσεων για τον επιμερισμό του κινδύνου (risk sharing). Η θέση περί μείωσης του κινδύνου αντιπροσωπεύει κατ' ουσίαν τη θέση των πιστωτριών χωρών, όπως διατυπώθηκε προηγουμένως, την άποψη δηλαδή ότι η αποκατάσταση της ισορροπίας θα πρέπει να προέλθει από την προσαρμογή των ίδιων των κρατών μελών που αντιμετωπίζουν προβλήματα, το οποίο βέβαια συνεπάγεται ότι το κόστος της προσαρμογής αυτής θα βαρύνει κατά κύριο λόγο τις οικονομίες και κοινωνίες των χωρών αυτών. Όταν οι ανισορροπίες που αντιμετωπίζουν τα κράτη αυτά αντιμετωπιστούν και άρα ο κίνδυνος οικονομικής κρίσης εξαιτίας τους έχει περιοριστεί, τότε μόνο είναι δυνατόν να προχωρήσουν πιο φιλόδοξες πρωτοβουλίες επιμερισμού του κινδύνου. Αυτή η αλληλουχία πολιτικών επιλογών φανερώνει το βασικό επιχείρημα πάνω στο οποίο θεμελιώνεται αυτή η άποψη, το οποίο δεν είναι άλλο από τον ηθικό κίνδυνο που ενέχει η δημιουργία μηχανισμών αλληλεγγύης χωρίς να έχει προηγηθεί η προσαρμογή των κρατών μελών σε εθνικό επίπεδο. Η ανησυχία είναι ότι η εισαγωγή μηχανισμών επιμερισμού κινδύνου πριν από την ολοκλήρωση της διαδικασίας προσαρμογής θα δημιουργήσει στρεβλά κίνητρα στις πολιτικές ελίτ των χωρών που χρήζουν προσαρμογής, με αποτέλεσμα να χαλαρώσει η μεταρρυθμιστική τους προσπάθεια. Αυτό θα οδηγήσει σε μια διαιώνιση των ανισορροπιών στις οικονομίες αυτές, οι οποίες θα επιβιώνουν χάρη στις μεταβιβάσεις και στις εγγυήσεις των μηχανισμών αλληλεγγύης σε υπερεθνικό επίπεδο. Ο μόνιμος χαρακτήρας των μεταβιβάσεων αυτών συνεπάγεται ουσιαστικά την καθιέρωση μιας ένωσης μεταβιβάσεων (transfer union).

Από την άλλη πλευρά, όσοι υποστηρίζουν ότι η έμφαση πρέπει να δοθεί σε μηχανισμούς επιμερισμού του κινδύνου, κατ' ουσίαν κάνουν έκκληση για μεγαλύτερη αλληλεγγύη. Ωστόσο, τα επιχειρήματά τους δεν είναι κυρίως ηθικού χαρακτήρα. Η οικονομική λογική πίσω από την άμεση δημιουργία μηχανισμών επιμερισμού του κινδύνου έγκειται στην πεποίθηση ότι η δημιουργία τέτοιων μηχανισμών θα

---

<sup>40</sup> Στην ουσία πρόκειται για μια σύνθεση αρκετών από τις προτάσεις που έχουν ήδη διατυπωθεί και εξετάστηκαν προηγουμένως. Οι προτάσεις αυτές έγιναν δεκτές θετικά από πολλές πλευρές, ωστόσο δέχτηκαν και αυστηρή κριτική (κυρίως για την έλλειψη φιλοδοξίας και την υπερβολική κλίση τους προς τις γερμανικές θέσεις) τόσο από άλλους οικονομολόγους όσο και από παράγοντες της πολιτικής (βλ. για παράδειγμα *Blueprint for a democratic renewal of the eurozone*, Politico, 28.2.2018, αντιπρόταση 14 άλλων οικονομολόγων και πολιτικών), *Merler, S. (2018)*, *Messori, Micossi (2018)*.

συνεισφέρει στη μείωση του κινδύνου από την ύπαρξη ανισορροπιών σε ορισμένες χώρες, καθώς θα προσφέρει πιο γρήγορες και εύκολες λύσεις για την αποκατάστασή τους, διευκολύνοντας και επιταχύνοντας με αυτό τον τρόπο την προσπάθεια προσαρμογής τους. Ένα ιδιαίτερα σημαντικό στοιχείο της επιχειρηματολογίας αυτής έχει να κάνει με το γεγονός ότι πολλές φορές προβλήματα που φαίνονται κατ' αρχάς διαχειρίσιμα μπορούν να εξελιχθούν σε ανεξέλεγκτες καταστάσεις, λόγω της συμπεριφοράς των χρηματοπιστωτικών αγορών (*De Grauwe 2011*). Στο βαθμό που μέρος των προβλημάτων οφείλεται στον τρόπο λειτουργίας των χρηματοπιστωτικών αγορών, η επιμονή στη υιοθέτηση σκληρών πολιτικών εθνικής προσαρμογής με σημαντικό οικονομικό και κοινωνικό κόστος είναι άδικη αλλά και το πιο πιθανό ατελέσφορη από οικονομική άποψη. Έτσι για παράδειγμα, χωρίς την ολοκλήρωση της τραπεζικής ένωσης (ιδιαίτερα του κοινού συστήματος εγγύησης καταθέσεων), αλλά και του δημοσιονομικού μηχανισμού ασφάλειας/ εγγύησης του ταμείου εξυγίανσης των τραπεζών, η αξιοπιστία των τραπεζών, ιδιαίτερα σε χώρες που αντιμετωπίζουν ακόμη προβλήματα στον τραπεζικό τους τομέα, θα αργήσει να αποκατασταθεί. Αυτό με τη σειρά του θα έχει αρνητικές επιπτώσεις στην ικανότητα των τραπεζών να εκπληρώσουν τον διαμεσολαβητικό τους ρόλο, καθυστερώντας με αυτόν τον τρόπο την εμπέδωση μιας βιώσιμης ανάκαμψης. Με άλλα λόγια, η έλλειψη υπερεθνικών μηχανισμών επιμερισμού κινδύνου παρατείνει την αβεβαιότητα στις αγορές όσον αφορά ορισμένες διαστάσεις πολιτικής ή/και τον τραπεζικό τομέα σε κάποιες χώρες, κάνοντας πιο δύσκολη και επίπονη την προσαρμογή τους.

Για αυτό εξάλλου, αρκετές φωνές το τελευταίο διάστημα υποστηρίζουν ότι οι δύο επιλογές δεν θα πρέπει να αντιμετωπίζονται ως εναλλακτικές αλλά ως συμπληρωματικές πολιτικές: οι υπερεθνικοί μηχανισμοί αλληλεγγύης διευκολύνουν την προσαρμογή σε εθνικό επίπεδο, γεγονός που κάνει λιγότερο πιθανή την ανάγκη χρησιμοποίησής τους και άρα τον κίνδυνο εκτροπής τους σε ένα καθεστώς μόνιμων μεταβιβάσεων. Η ερμηνεία αυτή είναι εμφανής στις προτάσεις της Επιτροπής, ενώ έχει υιοθετηθεί και από την ΕΚΤ (βλ. πχ *Draghi 2018*), καθώς και από πολλούς ανεξάρτητους αναλυτές, μεταξύ τους και οι συγγραφείς του κειμένου πολιτικής Νο 91 (*Bénassy-Quéré et al. 2018*). Επιπλέον, προκειμένου να αντιμετωπιστεί η ανησυχία περί του ηθικού κινδύνου των πιστωτριών χωρών, πολλές από τις προτάσεις που διατυπώνονται, περιλαμβάνουν σειρά μέτρων, έτσι ώστε οι μηχανισμοί επιμερισμού του κινδύνου να είναι σχεδιασμένοι με τρόπο που να αποθαρρύνει την ενδεχόμενη κατάχρησή τους.

Υπό μια έννοια, το κεντρικό ζήτημα έτσι όπως αναδεικνύεται και από την προηγούμενη συζήτηση, αφορά τη διαχείριση των προβλημάτων που κληροδότησε η κρίση σε μια σειρά από χώρες και τραπεζικά ιδρύματα. Το ερώτημα είναι εάν θα πρέπει να αφεθούν οι χώρες να τα διαχειριστούν μόνες τους, αναλαμβάνοντας το σχετικό κόστος και, στη συνέχεια, να προχωρήσουν οι πιο φιλόδοξες μεταρρυθμίσεις, ή εάν θα πρέπει να δημιουργηθούν μηχανισμοί επιμερισμού του κινδύνου τώρα, οι οποίοι θα διευκολύνουν τις χώρες που αντιμετωπίζουν πρόβλημα και θα μειώσουν το κόστος αυτής της διαχείρισης. Το ερώτημα αυτό έχει σημαντικές πολιτικές προεκτάσεις, οι

οποίες δεν θα πρέπει να λησμονούνται, καθώς, μετά την κρίση η εικόνα και η αξιοπιστία της Ε.Ε. έχει υποστεί σημαντικό πλήγμα στα μάτια των πολιτών της.

Στο πλαίσιο αυτό έχει ήδη καταγραφεί η αρνητική στάση που διατηρεί τόσο η Γερμανία, όσο και μια σειρά από άλλες χώρες της Βόρειας Ευρώπης για πολλές από τις προτάσεις της Επιτροπής.<sup>41</sup> Η αντίσταση των χωρών αυτών, ιδιαίτερα στις πιο φιλόδοξες προτάσεις της Επιτροπής, δεν είναι μόνο θέμα αντίληψης των εθνικών συμφερόντων τους, στη βάση του ζητήματος του ηθικού κινδύνου που περιγράφηκε προηγουμένως, αλλά πηγάζουν και από εσωτερικές πολιτικές διεργασίες, καθώς η κρίση διαμόρφωσε τάσεις ευρωσκεπτικισμού όχι μόνο στις χώρες που εφάρμοσαν σκληρά προγράμματα προσαρμογής, αλλά και στις πιστώτριες χώρες.<sup>42</sup>

Η κοινή ανακοίνωση Γαλλίας-Γερμανίας στο Messenberg στις 19 Ιουνίου του 2018, παρότι περιείχε κάποια θετικά μηνύματα, επιβεβαίωσε σε μεγάλο βαθμό τις πολιτικές δυσκολίες του εγχειρήματος. Η πιο φιλόδοξη και μάλλον μη αναμενόμενη πρόταση στην κοινή διακήρυξη ήταν η δημιουργία ενός προϋπολογισμού για την Ευρωζώνη με ορίζοντα το 2021, ο οποίος θα πρέπει να συνδεθεί με το Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο (γεγονός το οποίο θα περιορίσει και το μέγεθός του). Ο προϋπολογισμός προτάθηκε να χρησιμοποιείται για την προώθηση της ανταγωνιστικότητας και της σύγκλισης και όχι για λόγους σταθεροποίησης. Ωστόσο, διατυπώθηκε και η πρόταση μέρος του προϋπολογισμού να μπορεί να χρηματοδοτεί ένα Ευρωπαϊκό Ταμείο Ανεργίας, το οποίο όμως (εφόσον αποφασιστεί) θα λειτουργεί στη βάση της δημοσιονομικής ουδετερότητας μεταξύ των χωρών –με επιστροφή δηλαδή της βοήθειας που θα χορηγείται κατά τη διάρκεια μιας κρίσης σε κράτη μέλη. Όσον αφορά την Τραπεζική Ένωση, προτάθηκε ο μηχανισμός χρηματοδοτικής ασφάλειας να ανήκει στις αρμοδιότητες του ΕΜΣ, να τεθεί ένα ανώτατο όριο στο ύψος του, και να αρχίσει να λειτουργεί μόνο εφόσον έχει υπάρξει σημαντική πρόοδος στον περιορισμό των κινδύνων στα τραπεζικά συστήματα των κρατών μελών, ιδιαίτερα αυτών που προκύπτουν από το ζήτημα των μη εξυπηρετούμενων δανείων. Για το θέμα δε του κοινού συστήματος εγγύησης καταθέσεων δεν υπάρχει κάποια δέσμευση πέρα από μια αναφορά στον οδικό χάρτη που έχει ήδη συμφωνηθεί από το 2016. Εν τέλει, οι πιο συγκεκριμένες και άμεσες χρονικά προτάσεις αφορούν την περαιτέρω ενίσχυση του θεσμικού πλαισίου του ΕΜΣ, ιδιαίτερα όσον αφορά τη δυνατότητα παροχής προληπτικής χρηματοδότησης (και για λόγους σταθεροποίησης) και τη δυνατότητα εποπτείας των προγραμμάτων του, καθώς και τη σταδιακή ενσωμάτωσή του στο ενωσιακό δίκαιο.

---

<sup>41</sup> Βλ. για παράδειγμα Valero J. (2018) Europe's reform push faces reality check, EURACTIV.com, March 14 και Not all Macron's reforms possible, German finance minister says, EURACTIV.com with Reuters, April 16.

<sup>42</sup> Ο ευρωσκεπτικισμός βέβαια γιγαντώθηκε σε πολλές χώρες της ΕΕ τα τελευταία χρόνια λόγω και άλλων προβλημάτων, όπως η μεταναστευτική κρίση και η αποτυχία της ΕΕ να τη διαχειριστεί αποτελεσματικά.

Σε συμφωνία με τις αποφάσεις της Συνόδου Κορυφής του Δεκεμβρίου του 2017 και το πνεύμα της κοινής Γαλλογερμανικής διακήρυξης, η Σύνοδος Κορυφής της Ευρωζώνης στις 29 Ιουνίου 2018, συμφώνησε στην επιτάχυνση των τεχνικών εργασιών για τη Σύνοδο του Δεκεμβρίου του 2018, προκειμένου να υπάρξει έναρξη της πολιτικής συζήτησης για το κοινό σύστημα εγγύησης καταθέσεων και συγκεκριμένες προτάσεις για τον μηχανισμό χρηματοδοτικής ασφάλειας του Ταμείου Εξυγίανσης και τη θεσμική αναβάθμιση του ΕΜΣ. Η Σύνοδος Κορυφής της Ευρωζώνης της 14<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου, υιοθέτησε πλήρως τις προτεραιότητες και προτάσεις της Γαλλογερμανικής συνεργασίας. Η Σύνοδος αποφάσισε ο μηχανισμός χρηματοδοτικής ασφάλειας για την Τραπεζική Ένωση να ανήκει στις αρμοδιότητες του ΕΜΣ και ενέκρινε τεχνικές προδιαγραφές για τη λειτουργία του. Η λειτουργία του μηχανισμού αναμένεται να ξεκινήσει το αργότερο μέχρι την ολοκλήρωση της μεταβατικής περιόδου για την πλήρη λειτουργία του «Ενιαίου Ταμείου Εξυγίανσης», το 2023. Αν και προβλέπεται η δυνατότητα λειτουργίας του μηχανισμού νωρίτερα, η απόφαση αυτή θα εξαρτηθεί από την πρόοδο που θα έχει πραγματοποιηθεί στην αντιμετώπιση του προβλήματος των μη εξυπηρετούμενων δανείων. Η Σύνοδος ενέκρινε τη μεταρρύθμιση του πλαισίου λειτουργίας του ΕΜΣ, στην κατεύθυνση των προτάσεων της Γαλλογερμανικής διακήρυξης, ενώ ενέκρινε και την ενσωμάτωση στο Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο ενός δημοσιονομικού εργαλείου ειδικά για την Ευρωζώνη. Το εργαλείο αυτό θα χρησιμοποιείται για την προώθηση της ανταγωνιστικότητας και της σύγκλισης των ευρωπαϊκών οικονομιών, ενώ δεν γίνεται αναφορά στη δυνατότητα χρηματοδότησης ενός Ευρωπαϊκού Ταμείου Ανεργίας. Οι Σύνοδοι του Ιουνίου και του Δεκεμβρίου του 2019 αναγνώρισαν την τεχνική πρόοδο που έχει σημειωθεί στην υλοποίηση των πιο πάνω αποφάσεων χωρίς να υιοθετούν κάποια απόφαση για νέες μεταρρυθμίσεις, ενώ διαπιστώνουν τη συνέχιση των διεργασιών για το ζήτημα του κοινού συστήματος εγγύησης καταθέσεων.

Τόσο οι προτάσεις της Γαλλογερμανικής διακήρυξης, όσο και οι αποφάσεις της Συνόδου Κορυφής που ακολούθησαν, φαίνονται να αποτυπώνουν ένα σχέδιο περιορισμένων φιλοδοξιών. Οι προτάσεις που φαίνεται να προχωρούν είναι αυτές που συνεπάγονται τις μικρότερες δυνατές δημοσιονομικές συνέπειες για τις πιστώτριες χώρες και τις μικρότερες δυνατές αλλαγές στις αρμοδιότητες των ευρωπαϊκών θεσμών και άρα στην εκχώρηση εθνικής κυριαρχίας στο υπερεθνικό επίπεδο. Υπό αυτό το πρίσμα, φαίνεται να επικρατεί η άποψη περί μείωσης του κινδύνου και κατά συνέπεια, μια πιο φιλόδοξη αναμόρφωση της δημοσιονομικής διακυβέρνησης της ΕΕ παραμένει ζητούμενο.

## 4.5 – Οι μεταβολές στον τρόπο διακυβέρνησης. Προς ένα «νέο διακυβερνητισμό;»

### *A – ΠΡΟΣ ΜΙΑ ΝΕΑ ΘΕΣΜΙΚΗ ΙΣΟΡΡΟΠΙΑ*

*Η μεγάλη οικονομική κρίση επέφερε σημαντικές μεταβολές στη θεσμική ισορροπία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η «κοινοτική μέθοδος» υποχωρεί μπροστά στον «νέο διακυβερνητισμό». Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ενισχύεται και αποκτά κυρίαρχο ρόλο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο περιθωριοποιείται, το Συμβούλιο Υπουργών καθίσταται συχνά ένα απλό φόρουμ συζητήσεων και επικύρωσης μεγάλων αποφάσεων που λαμβάνονται σε άλλα άτυπα όργανα. Η δε Ευρωπαϊκή Επιτροπή περιορίζεται στον ρόλο της στο στάδιο της υλοποίησης και εφαρμογής των αποφάσεων, εγκαταλείποντας, ή έστω υποτιμώντας, τον ρόλο της ως αποκλειστικού φορέα νομοθετικών πρωτοβουλιών και της δυνατότητας «πολιτικής επιχειρηματικότητας».*

Η μεγάλη οικονομική κρίση της δεκαετίας 2010 επέφερε σημαντικές μεταβολές στη θεσμική ισορροπία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η θεσμική επανεξισορρόπηση των τελευταίων ετών υπήρξε δημιούργημα της κρίσης, έκφρασή της και αιτία συγχρόνως νέων ανισορροπιών. Συγκεκριμένες θεσμικές ρυθμίσεις της Συνθήκης της Λισαβόνας, σε συνδυασμό με μια ουσιώδη μεταβολή της συνολικής προσέγγισης από την πλευρά της Γερμανίας,<sup>43</sup> ενός κατεχοχόν φιλικού προς την σταδιακή ομοσπονδίωση κράτους μέλους, αποτέλεσαν πρόσφορο έδαφος για τη νέα αυτή θεσμική ισορροπία.

Ένα παράδοξο χαρακτηρίζει τη θεσμική λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Παρά την περαιτέρω αύξηση του αριθμού των τομέων πολιτικής όπου οι αποφάσεις λαμβάνονται με την «κοινοτική μέθοδο», στην πράξη η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν έγινε περισσότερο «ομοσπονδία» και λιγότερο «διακρατική συμφωνία». Αντίθετα, ολοένα και περισσότερες, όπως και κρισιμότερες, αποφάσεις φαίνεται να λαμβάνονται ως αποτέλεσμα αποκλειστικά διακυβερνητικών διαβουλεύσεων. Οι γνωστές βασικές αρχές

<sup>43</sup> Η καγκελάρια Α. Merkel, ήδη από το 2010 στην ομιλία της στην Bruges το 2010 προέβαλε την ανάγκη, μερικής έστω, εγκατάλειψης της «κοινοτικής μεθόδου» και υιοθέτησης της «ενωσιακής μεθόδου», κατ' ουσίαν εκείνης της διαδικασίας την οποία κάθε φορά θα θεωρούσαν τα κράτη μέλη ως την προσφορότερη.

της «κοινοτικής μεθόδου» (η Επιτροπή προτείνει και το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο Υπουργών συναποφασίζουν, και μάλιστα χωρίς για αυτό να απαιτείται ομοφωνία των κρατών μελών) έχουν υποκατασταθεί από μια νέα μορφή διακυβερνητισμού,<sup>44</sup> με τις αποφάσεις να λαμβάνονται μόνο από το Συμβούλιο Υπουργών (τουλάχιστον ως προς τα μείζονα ζητήματα), με το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των ηγετών των κρατών μελών να αποκτά πολύ πιο ενεργή παρουσία, με το Κοινοβούλιο να διαμαρτύρεται διότι επανέρχεται σε έναν αποκλειστικά συμβουλευτικό ρόλο και με την Επιτροπή να περιορίζεται στην εκτελεστική της αρμοδιότητα.

Μολονότι τίποτα στη σημερινή Ε.Ε. δεν είναι αμιγώς υπερεθνικό ή διακυβερνητικό (*Buti, Kroboth 2019:1*), αυτός ο «νέος διακυβερνητισμός» αποτελεί δημοκρατική οπισθοχώρηση. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο είναι ο μεγάλος «νικητής» αυτού του «νέου διακυβερνητισμού», της νέας ισορροπίας μετά την κρίση και αυτή η «επικράτησή» του επιφέρει και το μεγαλύτερο πλήγμα στην κοινοτική μέθοδο. Ο ηγετικός του ρόλος είναι πλέον ορατός και καταλυτικός σε όλα τα στάδια της διαδικασίας λήψης αποφάσεων, από τον καθορισμό της ημερήσιας διάταξης μέχρι την υιοθέτηση και την εφαρμογή των πολιτικών της Ε.Ε. (*Fabbrini, S., Puetter, U. 2016*).

Όπως λέει και ο J.Habermas, αναφερόμενος στη σχέση της κοινοτικής μεθόδου με το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (*2016:14*), «η εκθρόνιση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, που εξακολουθεί να βρίσκεται πάνω από τη νομοθετική διαδικασία, θα σήμαινε τη μετάβαση από τον διακυβερνητισμό στην κοινοτική μέθοδο». Η καθιέρωση της μόνιμης προεδρίας του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου εμπέδωσε την αυτονομία του θεσμού και ιδιαίτερα την περίοδο της κρίσης, επειδή ακριβώς το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο εκφράζει την ηγεσία των κυβερνήσεων των κρατών μελών, εκείνους δηλαδή τους οποίους έχουν κατεξοχήν επιφορτίσει οι πολίτες για τις μεγάλες αποφάσεις, λειτουργεί πλέον ως «από μηχανής θεός» σε αντιδιαστολή με την αναγκαστικά πολύπλοκη και χρονοβόρα κλασσική κοινοτική μέθοδο (*Bertoncini, Kreilinger 2012*).

Ακριβώς λόγω της ιδιαίτερου πολιτικού βάρους της κρίσης και της πρόσληψης από τους ευρωπαϊκούς λαούς των μεγάλων κινδύνων από αυτήν, ο ηγετικός ρόλος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου θεωρείται απόλυτα απαραίτητος και αναντικατάστατος. Η ανάγκη δανεισμού των κρατών μελών έθεσε επί τάπητος μείζονα ζητήματα εκχώρησης εθνικής κυριαρχίας, αλλά και προβλήματα αναδιανεμητικού χαρακτήρα. Όπως γράφουν οι *Bressanelli, Chelotti (2016:515)*, «το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο τοποθετείται τέλεια εντός της θεσμικής αρχιτεκτονικής για να καθορίζει ή/και να τροποποιεί την καλύτερη εναλλακτική λύση σε μια διαπραγματευόμενη συμφωνία (την BATNA, Best Alternative to a Negotiated Agreement) των διαπραγματευόμενων μερών». Ο αριθμός των συνεδριάσεων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου σχεδόν τριπλασιάστηκε κατά τη

---

<sup>44</sup> Σε σχέση με τον «νέο διακυβερνητισμό», βλ. ιδίως *Bressanelli, E., Chelotti 2015, Bickerton, Hodson, Puetter 2015, Dawson 2015, Scharpf 2016*, αλλά και *Dehousse 2016* και τα άλλα άρθρα στο σχετικό αφιέρωμα του τεύχους 38:5 του *Journal of European Integration*, το 2016. Βλ. επίσης την ιδιαίτερα προσεκτική θεώρηση στο *Böhme, et.al. (2017)*.

διάρκεια της κρίσης (*Fabbrini, Puetter 2016:489*), με κύριο όμως χαρακτηριστικό ότι οι θεμελιώδεις αποφάσεις λαμβάνονται ουσιαστικά έξω από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, από μια χώρα, ή έστω από μια ομάδα χωρών.<sup>45</sup> Στην πράξη, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ήταν εκείνο που πήρε όλες τις σημαντικές αποφάσεις για την αντιμετώπιση της κρίσης (αφού μεσολάβησαν, συχνά δύσκολες, ενδοκυβερνητικές διαπραγματεύσεις σε ορισμένα κράτη, όπως πχ στη Γερμανία, μεταξύ της Καγκελαρίου και του Υπουργού Οικονομικών) και το Συμβούλιο ECFIN, και ιδίως το «άτυπο» Eurogroup των Υπουργών Οικονομικών των χωρών της ευρωζώνης, κλήθηκαν απλώς να τις υλοποιήσουν.<sup>46</sup>

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ενισχύεται και αποκτά κυρίαρχο ρόλο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο περιθωριοποιείται, το Συμβούλιο Υπουργών καθίσταται συχνά απλό φόρουμ συζητήσεων και επικύρωσης μεγάλων αποφάσεων που λαμβάνονται σε άλλα άτυπα όργανα, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή περιορίζεται στον ρόλο της στο στάδιο της υλοποίησης και εφαρμογής των αποφάσεων, εγκαταλείποντας, ή έστω υποτιμώντας, τον ρόλο της ως αποκλειστικού φορέα νομοθετικών πρωτοβουλιών και της δυνατότητας «πολιτικής επιχειρηματικότητας» (*policy entrepreneurship*) που απετέλεσε στο παρελθόν το μεγαλύτερο προωθητικό παράγοντα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Η Επιτροπή αναφέρεται συχνά ως «ο μεγάλος ηττημένος» της νέας θεσμικής ισορροπίας (*Laffan 2016:919*), ενώ ίσως θα έπρεπε να τονίζεται περισσότερο «ο μεγάλος μετασχηματισμός» του ρόλου της. Τη μεγάλη δυνατότητα επιρροής στο «ευρωπαϊκό γίγνεσθαι», η Επιτροπή έλκυε πάντοτε από τον συνδυασμό δύο σημαντικών ρόλων, την αποκλειστικότητα ως προς το δικαίωμα νομοθετικής κλπ πρωτοβουλίας και τη προνομιακή της θέση στο στάδιο της υλοποίησης των αποφάσεων, ως ο «φύλακας άγγελος» της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Τέλος, ένας άλλος θεσμός και μάλιστα κατεξοχήν «ομοσπονδιακός», η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, βλέπει τη θέση του να αναβαθμίζεται (έστω και αν κάποιες φορές αναδείχτηκε μέσω ερμηνείας κανόνων που κάποιои την χαρακτηρίζουν μέχρι και «λαθραία», *Laffan 2016:919*).

Το σημαντικότερο ίσως συμπέρασμα είναι ότι αυτή η νέα θεσμική ισορροπία δεν απετέλεσε απλώς μια παρένθεση την περίοδο της κρίσης, αλλά μια καινούργια, καθώς και *μόνιμη* κατανομή ρόλων και αρμοδιοτήτων.

---

<sup>45</sup> Ουδέποτε στο παρελθόν η έννοια του «διευθυντηρίου» ήταν τόσο προφανής. Πολύ συχνά, η Γερμανία και οι «σύμμαχοι» της, ή έστω, μαζί με την Γαλλία, έπαιρναν όλες τις αποφάσεις, οι συνεδριάσεις του Συμβουλίου λειτούργησαν μόνο ως φόρουμ ανακοίνωσης και επιβολής των αποφάσεων αυτών, η δε Επιτροπή περιοριζόταν, στην καλύτερη περίπτωση, στο ρόλο της γραμματείας, και το Κοινοβούλιο ήταν παντελώς απόν.

<sup>46</sup> Η δημιουργία του Eurogroup συγκαταλέγεται μεταξύ των καθοριστικών θεσμικών μεταρρυθμίσεων (*Von Ordarza 2013*), με μόνιμη κι αυτό προεδρία και, παρότι εισάγεται στη Συνθήκη μέσω του Πρωτοκόλλου 14 ως «άτυπο» όργανο, στην πράξη επιτελεί κυρίαρχο ρόλο, με άμεσα εκτελεστικές αρμοδιότητες, αλλά και έναν ρόλο συντονισμού των κρατών μελών που υπερβαίνει κατά πολύ αυτόν του νομοθέτη. Βλ. και, ως προς τη νομική φύση του Eurogroup, *Καραγκούνης, Ράντου 2013*.



## B – ΜΕΤΑΒΟΛΗ ΤΗΣ ΙΣΟΡΡΟΠΙΑΣ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ

*Η νέα θεσμική ισορροπία και η μετατροπή – αποτέλεσμα της κρίσης των ήπιων κατευθυντήριων γραμμών σε αυστηρούς κανόνες οδηγούν και σε μεταβολή της ισορροπίας των αρμοδιοτήτων μεταξύ της Ε.Ε. και των κρατών μελών της, με την Ε.Ε. να αποκτά ουσιαστική αρμοδιότητα, όχι μόνο ως προς το ύψος των εθνικών προϋπολογισμών, αλλά και ως προς τη δομή τους και το ύψος συγκεκριμένων κατηγοριών εσόδων και δαπανών στον κοινωνικό τομέα, τον τομέα της απασχόλησης, και αλλού.*

Ο νέος θεσμικός συσχετισμός αντικατοπτρίζεται στις μείζονες «νομοθετικές» αποφάσεις αντιμετώπισης της κρίσης, που φέρνουν ριζοσπαστική μεταβολή στην οικονομική διακυβέρνηση της Ε.Ε., με την υιοθέτηση του «Ευρωπαϊκού Εξαμήνου» και όλων των διαδικασιών αποτελεσματικότερου συντονισμού των οικονομικών και δημοσιονομικών σχεδίων των κρατών μελών. Εκείνο που πρέπει να τονιστεί είναι ότι οι διαδικασίες του Εξαμήνου κλπ δεν αναφέρονται απλώς στη συμμετοχή των υπερεθνικών θεσμών και οργάνων στις αποφάσεις ως προς το ύψος του εθνικού προϋπολογισμού και τη σχέση εσόδων και δαπανών. Η ανάγκη πρόληψης μελλοντικών προβλημάτων τοξικού χαρακτήρα για όλες τις χώρες οδηγεί σε συναπόφαση και ως προς τη δομή των εσόδων και των δαπανών και το ύψος συγκεκριμένων κατηγοριών εσόδων και δαπανών των εθνικών προϋπολογισμών.

Αποτέλεσμα των παραπάνω είναι ότι τα κράτη μέλη της Ε.Ε. (και όχι μόνο οι χώρες της ευρωζώνης) εκχωρούν εν μέρει την εθνική αρμοδιότητα σε τομείς, για τους οποίους δεν προβλέπεται από τη Συνθήκη εναρμόνιση, ενώ, τουλάχιστον μετά τη Συνθήκη του Maastricht, ήταν πάντα ιδιαίτερα επιφυλακτικά σε αυτήν την εκχώρηση περισσότερων αρμοδιοτήτων. Πρόκειται επομένως για «λαθραία» μεταφορά αρμοδιοτήτων.<sup>47</sup> Το ύψος των συντάξεων και γενικότερα η ασφαλιστική και συνταξιοδοτική πολιτική, το ύψος των φορολογικών επιβαρύνσεων και η αποδοτικότητα του εθνικού φορολογικού συστήματος εν γένει, αποτελούν κλασικά παραδείγματα εν προκειμένω.

Μέσω της διαδικασίας της επιτήρησης, η Ε.Ε. παρεμβαίνει και συγκαθορίζει με κάθε χώρα όχι μόνο τον ετήσιο προϋπολογισμό, αλλά και πολιτικές, οι οποίες αλλιώς θα παρέμεναν σχεδόν πλήρως στα χέρια των κυβερνήσεων. Επιπλέον, ως προς τις χώρες που εισέρχονται σε πρόγραμμα μακροοικονομικής προσαρμογής, οι προβλεπόμενες αιρεσιμότητες προσδένουν ευρύτατο φάσμα μέτρων και πολιτικών στα όσα, στην

<sup>47</sup> «Νομοθεσία από ‘την πίσω πόρτα’, σε αντιδιαστολή με την ‘μπροστινή πόρτα’ της κανονικής νομοθετικής διαδικασίας (Vita 2018:17).

πράξη Ε.Ε. και κράτος μέλος, έχουν συναρμοδιότητα. Σε κάποιες δε περιπτώσεις, η επέκταση αυτή των τομέων συναρμοδιότητας υπερβαίνει τους τομείς που η Συνθήκη ορίζει ως «συντρέχουσες αρμοδιότητες».<sup>48</sup> Το φορολογικό καθεστώς, τομείς της εκπαίδευσης, ακόμα και της δικαιοσύνης εμπίπτουν σε αυτόν τον διευρυμένο ρόλο της Ε.Ε. μέσω της νέας οικονομικής διακυβέρνησης. Πέραν της μακροοικονομικής πολιτικής, η ασφαλιστική / συνταξιοδοτική πολιτική, η φορολογική πολιτική, όπως και πολλές πτυχές της κοινωνικής πολιτικής ή της εκπαιδευτικής πολιτικής ή ακόμα και του τρόπου απονομής δικαιοσύνης, επηρεάζονται από τις νέες μορφές οικονομικής διακυβέρνησης, αν μη τι άλλο μέσω της σύνδεσής τους με την αποδοτικότητα της ευρύτερης δημόσιας διοίκησης και τις άλλες διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις.

Η αποτελεσματικότητα των νέων μέτρων παραμένει αμφίβολη και η επάρκειά τους για την αντιμετώπιση μιας μελλοντικής κρίσης αμφισβητείται. Δεν αναιρείται όμως το γεγονός ότι η διεύρυνση των τομέων πολιτικής που επιτηρούνται σε συνδυασμό με το ότι η επιτήρηση αυτή γίνεται πιο αυστηρή και οι κανόνες υποχρεωτικοί αποτελεί σημαντικό βήμα επέκτασης των εξουσιών της κεντρικής, ευρωπαϊκής διοίκησης που επιβεβαιώνει το θεμελιώδες συμπέρασμα των νεολειτουργικών θεωριών. Η ανάγκη αντιμετώπισης της κρίσης και των συνεπειών της οδηγεί σε «*spillovers*» και τη σταδιακή μεταφορά νέων εξουσιών στο κεντρικό επίπεδο. Αυτή η εισχώρηση της Ε.Ε. σε νέους τομείς και πολιτικές δεν γίνεται κατά τρόπο πολιτικά ή ιδεολογικά ισορροπημένο. Ακόμα και στο εσωτερικό της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, ενισχύεται ο ρόλος της Γενικής Διεύθυνσης ECFIN, πράγμα που συνεπάγεται και ενίσχυση των περισσότερο «φιλελεύθερων» πολιτικών απέναντι στις πιο «παρεμβατικές» πολιτικές, όπως αυτές εκφράζονται από άλλες Γενικές Διευθύνσεις (βιομηχανίας - επιχειρήσεων, έρευνας, περιφερειακής ανάπτυξης κ.ά.). Η κυρίαρχη θέση της οικονομικής σε σχέση με την κοινωνική διάσταση επιτείνεται.

Μακροπρόθεσμα, η ασυμμετρία που εισάγεται στον θεσμικό τομέα ίσως αποδειχθεί ακόμα πιο σημαντική. Ενισχύεται το «παράδοξο της ολοκλήρωσης» (*Puetter 2014, Bressanelli, Chelotti 2016:513*), που συνίσταται στην αναγνώριση ότι απαιτείται περισσότερη ολοκλήρωση, αλλά ο ρόλος που παρέχεται στους υπερεθνικούς θεσμούς είναι δευτερεύων.

Το κυριότερο ίσως είναι ότι ενισχύεται μια ακόμα ασυμμετρία, η ασυμμετρία μεταξύ των τεχνοκρατικών και των δημοκρατικών θεσμών (*Verdun 2018*). Όπως τονίζεται στο *Dawson 2015:983*, «η κρίση αμφισβήτησε τις υφιστάμενες μορφές λογοδοσίας. Η διακυβερνητική και η κοινοτική μέθοδος δεν είναι μόνο περιγραφικές κατηγορίες αλλά περιέχουν συγκεκριμένες δομές δημοκρατικής λογοδοσίας. Η διακυβερνητική μέθοδος βασίστηκε στη δημοκρατική νομοποίηση μέσω των εθνικών κοινοβουλίων, η

---

<sup>48</sup> Υπενθυμίζεται ότι, ενώ για τους περισσότερους τομείς πολιτικής η Συνθήκη προβλέπει «πολυεπίπεδη διακυβέρνηση («συντρέχουσα αρμοδιότητα»), παραμένουν τομείς για τους οποίους προβλέπεται αποκλειστική αρμοδιότητα της Ένωσης ή του κράτους μέλους. Μεταξύ των τελευταίων περιλαμβάνεται πχ η εκπαίδευση.

κοινοτική μέσω κυρίως του ευρωπαϊκού κοινοβουλίου». Αντίθετα, η οικονομική διακυβέρνηση μετά την κρίση τείνει να κινείται σε μια «γκρίζα ζώνη». Για τον J.Habermas, ο καλύτερος χαρακτηρισμός του σημερινού μοντέλου της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης είναι «εκτελεστικός φεντεραλισμός» (*Habermas 2015*, βλ. και *Konstantinidis, Treurniert 2018: 138*), ενώ εκείνος οραματίζεται το «δημοκρατικό φεντεραλισμό», ως έναν τρόπο μετατροπής του ευρωπαϊκού σχεδίου σε μια διαδικασία που όλο και περισσότερο θα καθοδηγείται από τον λαό και όχι από τις τεχνοκρατικές ελίτ.

# Κεφάλαιο 5 - ΠΡΟΣ ΤΟ ΝΕΟ ΠΟΛΥΕΤΕΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

## 5.1 - Από την αρχική πρόταση στην απόφαση

*A – Η ΕΠΙΤΡΟΠΗ JUNCKER ΠΡΟΤΕΙΝΕΙ*

*Οι αρχικές (2018) προτάσεις της Επιτροπής για το Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο 2021-2027 αναζήτησαν την ισορροπία, χωρίς όμως την απαραίτητη τόλμη για να υπερβούν το ρόλο του «τίμιου μεσολαβητή».*

Στις αρχές Μαΐου 2018 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υπέβαλε τις προτάσεις της για το νέο Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο (ΠΔΠ) 2021-2027<sup>49</sup> και τις ερχόμενες εβδομάδες ακολούθησαν οι επιμέρους προτάσεις της για τις διάφορες κατηγορίες δαπανών.

Ήταν η πρόταση της Επιτροπής το άλμα προς το μέλλον που πολλοί θεωρούσαν αναγκαίο μετά και τη μεγάλη κρίση της τελευταίας δεκαετίας, ή επρόκειτο, ακόμα μία φορά, για την επικράτηση της λογικής της «εξαρτημένης τροχιάς» (path dependency), της απλής συνέχισης ενός προϋπολογισμού που δεν είναι παρά το αποτέλεσμα ιστορικών ατυχημάτων, όπως υποστηρίζεται στο *Gros, Micossi 2005:1*; «Έναν παλιομοδίτικο προϋπολογισμό σε μια παλιομοδίτικη παρουσίαση» βλέπουν οι *Núñez Ferrer, Gros 2018*, που περιέχει «λίγο περισσότερο από το νέο και λίγο λιγότερο από το παλιό». Το βέβαιο είναι ότι στις αρχικές προτάσεις του 2018 της Επιτροπής δεν προτείνεται ούτε μια γενναία αύξηση που θα τον καθιστούσε αντίστοιχο των προϋπολογισμών άλλων ομοσπονδιών, ούτε εκείνες οι θεσμικές μεταβολές που θα μετασχημάτιζαν το συνολικό τρόπο θεώρησής του.

Οι καινοτομίες πάντως που περιλαμβανόταν είναι ίσως λιγότερο ριζοσπαστικές, αλλά δεν είναι αμελητέες. Η σταθεροποιητική δημοσιονομική πολιτική εισέρχεται στον προϋπολογισμό για πρώτη φορά, έστω και πολύ λιγότερο φιλόδοξα από όσο πολλοί

---

<sup>49</sup> Βλ. την Ανακοίνωση της Επιτροπής «Ένας σύγχρονος προϋπολογισμός για μια Ένωση που προστατεύει, ενδυναμώνει και υπερασπίζεται τους πολίτες της. Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο 2021-2027». *COM(2018)321* και το σύνολο των προτάσεων, παρατημάτων, εγγράφων εργασίας, κλπ, που βρίσκονται αναρτημένα στην ιστοσελίδα της Επιτροπής. Εκτός αν αναφέρεται διαφορετικά, όλα τα στοιχεία και οι πληροφορίες που περιλαμβάνονται εδώ σε σχέση με αυτές τις προτάσεις προέρχονται από τα κείμενα αυτά, η παραπομπή στα οποία γίνεται βάσει του θεσμικού κωδικού τους (πχ *COM(2018)321*).

περίμεναν. Ακόμα, πολιτικές με ελάχιστα μέχρι τώρα μερίδια προτείνεται να αυξηθούν σημαντικά και υφιστάμενες πολιτικές αποκτούν νέες διαστάσεις (όπως η τήρηση των κανόνων δικαίου και των δικαιωμάτων του ανθρώπου που υπεισέρχονται στην πολιτική για την συνοχή).

Δύο είναι τα κύρια χαρακτηριστικά που διαπερνούν την πρόταση της Επιτροπής: ισορροπία και ατολμία. Είναι σαφής η προσπάθεια της Επιτροπής να αναζητήσει ισορροπία, σε πρώτη φάση, μεταξύ καινοτόμων δράσεων και συνέχισης των παραδοσιακών, μεταξύ «καρότου» (όταν η συμμόρφωση των κρατών μελών συνοδεύεται από χρηματοδοτικό “bonus”) και «μαστιγίου» (με αρνητική μεταβολή των κριτηρίων κατανομής κάποιων πόρων για το κράτος που δεν ακολουθεί τα όσα προβλέπονται), καθώς επίσης μεταξύ «οφέλους» και «ζημίας» κάθε κράτους μέλους.

Η αναζήτηση ισορροπίας όμως συνοδεύεται από ατολμία. Το ύψος των προβλεπόμενων θετικών ή αρνητικών κυρώσεων είναι περιορισμένο και οι προβλεπόμενοι μηχανισμοί υλοποίησης παραμένουν ιδιαίτερα δυσκίνητοι. Η γενική εντύπωση που αποκομίζεται είναι ότι, αν ικανοποιείται η πρόθεση για το ρόλο του «τίμιου μεσολαβητή» («honest broker»), δύσκολα μπορεί να θεωρηθεί επιτυχημένος ο άλλος ρόλος, εκείνος του «επιχειρηματία πολιτικής» («policy entrepreneur»), ο οποίος θα αξιοποιήσει το παράθυρο ευκαιρίας για την αποτελεσματική προώθηση σημαντικών πολιτικών στόχων.

## ***B – ΒΗΜΑ ΣΗΜΕΙΩΤΟΝ ΣΤΙΣ ΔΙΑΠΡΑΓΜΑΤΕΥΣΕΙΣ ΠΟΥ ΑΚΟΛΟΥΘΟΥΝ***

*Οι διετείς διακρατικές διαπραγματεύσεις που ακολούθησαν την πρόταση της Επιτροπής χαρακτηρίστηκαν από έλλειψη φιλοδοξίας και αναποφασιστικότητα.*

Όπως και στο παρελθόν, η μόνη ασφαλής πρόβλεψη, όσον αφορά στις διακρατικές διαπραγματεύσεις που ακολουθούν τις αρχικές προτάσεις της Επιτροπής, είναι ότι καταλήγουν σε τελικές αποφάσεις, οι οποίες θα είναι λιγότερο φιλόδοξες, λιγότερο «ανατρεπτικές», από ό,τι οι προτάσεις της Επιτροπής.

Την πρόταση της Επιτροπής ακολουθεί η συνήθης διαδικασία στην οποία τον κύριο λόγο έχει το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και όπου εμπλέκονται, επίσης, τα Συμβούλια Υπουργών στις διαφορετικές τους συνθέσεις. Συγκεκριμένα, στα Συμβούλια Υπουργών συζητούνται σχεδόν αποκλειστικά οι διατάξεις «ποιοτικού» χαρακτήρα, εκείνες δηλαδή που έχουν έμμεσα μόνο διακρατικές, αναδιανεμητικές συνέπειες και αποτυπώνονται – με ευθύνη της εκάστοτε Προεδρίας – τα σημεία συμφωνίας και διαφωνίας με τις κρίσιμες αποφάσεις να παραπέμπονται στο μέλλον. Σημειώνεται ότι ο ρυθμός των σχετικών συζητήσεων επηρεάζεται άμεσα από τους χρονικούς στόχους που τίθενται και αναθεωρούνται συνεχώς. Ο αρχικός στόχος για επίτευξη συνολικής απόφασης πριν

από τις ευρωεκλογές του 2019 εγκαταλείφθηκε γρήγορα και μετατέθηκε «εντός του 2020». Άλλωστε, όπως και στο παρελθόν, μόνο την τελευταία στιγμή λαμβάνονται οι αποφάσεις.

Εντέλει, οι αναδιανεμητικές συνέπειες είναι εκείνες που πρυτανεύουν για τη λήψη όλων των σημαντικών αποφάσεων. Αν σε κάτι συνεισφέρει η πρόταση της Επιτροπής, είναι στο ότι θέτει το πλαίσιο των τελικών αποφάσεων, την αφετηρία των πολύπλοκων και πολύμηνων διαπραγματεύσεων. Όπως και στο παρελθόν, εκείνα τα κράτη μέλη που συνεισφέρουν στον προϋπολογισμό περισσότερα από όσα (άμεσα) εισπράττουν είναι εκείνα που καθορίζουν τελικά το ανώτατο ύψος του πολυετούς προϋπολογισμού, με βάση τη δική τους «καθαρή συνεισφορά».

Από την αρχή των διαπραγματεύσεων ήταν φανερό ότι δύο χώρες με πάντοτε πρωταγωνιστικό ρόλο, η Γερμανία και η Γαλλία, θα απείχαν από την προώθηση ιδιαίτερα σκληρών θέσεων στα δύο σημεία στα οποία πάντοτε επέμεναν. Η μεν Γερμανία δεν θα επέμενε στην κατεύθυνση του περιορισμένου ύψους του προϋπολογισμού, η δε Γαλλία δεν θα προέβαλλε ιδιαίτερα το δικό της «φετίχ» - την κοινή γεωργική πολιτική. Ως προς δε το μείζον ζήτημα του μηχανισμού σταθεροποίησης, φάνηκε από την αρχή μια συμφωνία των δύο σε σχέση με τις βασικές αρχές που θα τον διέπουν, με ανοικτό, όμως το θέμα του ύψους του σχετικού προϋπολογισμού.

Η αισιοδοξία που υπήρχε λόγω αυτής της στάσης των δύο κρατών-πυλώνων της ευρωπαϊκής ενοποίησης και, κυρίως, λόγω της αποχώρησης του Ηνωμένου Βασιλείου, γρήγορα εγκαταλείφθηκε. Κάποιες χώρες του Βορρά, με ηγέτιδα μεταξύ τους την Ολλανδία, πήραν επάνω τους την προάσπιση κάθε συντηρητικής θέσης ως προς το συνολικό ύψος του προϋπολογισμού, οι δε χώρες της «συναχής» συνασπίστηκαν απαιτώντας τη διατήρηση και τη βελτίωση των «κεκτημένων»<sup>50</sup>. Από την άλλη πλευρά, οι θέσεις που είχαν ορισμένες χώρες για ζητήματα χωρίς αναδιανεμητικό χαρακτήρα, όπως το μεταναστευτικό ή το κράτος δικαίου, σκλήρυναν κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων. Αποτέλεσμα της πολωτικής λειτουργίας όλων αυτών των τάσεων ήταν η οξυμένη πόλωση και η ακινησία των διαπραγματεύσεων.

---

<sup>50</sup> Βλ. την Κοινή Διακήρυξη *Friends of Cohesion* (2020).

*Η πανδημία του covid-19 και η πρωτοφανής και γενικευμένη ύφεση που την ακολουθεί φέρνει τη μεγάλη, ιστορική, ανατροπή, με νέες προτάσεις της Επιτροπής, οι οποίες περιλαμβάνουν και το πρόγραμμα «Επόμενη Γενιά Ε.Ε.», με στόχο την ανάκαμψη της ευρωπαϊκής οικονομίας, που γίνονται δεκτές σε πολύ μεγάλο βαθμό από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Ιουλίου 2020.*

Η έκρηξη της πανδημίας τους πρώτους μήνες του 2020 οδηγεί εξαιρετικά γρήγορα την Ευρώπη (και όχι μόνο) σε πρωτοφανή οικονομική κρίση. «Η Ευρώπη αντιμετωπίζει τη σοβαρότερη οικονομική κατάρρευση της εποχής μας, με ξαφνική και απροσδόκητη απώλεια τόσο της προσφοράς όσο και της ζήτησης» γράφει ο Andrew Duff 2020:2. Η Επιτροπή υπολογίζει ύφεση κατά 8,7% για το σύνολο της οικονομίας της Ε.Ε. το 2020. Η ύφεση είναι καθολική, αλλά οι συνέπειες δεν είναι συμμετρικές για όλες τις χώρες, κάποιες χώρες είναι πολύ πιο ευάλωτες από άλλες, αλλά και ο χρονισμός και το είδος των μέτρων που λαμβάνονται διαφέρουν (Heinach, Redecker 2020). «Όλοι αντιμετωπίζουν την ίδια καταιγίδα, αλλά σε διαφορετικά σκάφη» (Berès 2020). Ο André Sapir 2020 διερευνά τις αιτίες διαφοροποίησης των κρατών μελών και τονίζει τη σημασία παραγόντων όπως η δομή της οικονομίας (πχ το μερίδιο του τουρισμού στο ΑΕΠ), η δημοσιονομική δυνατότητα, αλλά και η ποιότητα της διακυβέρνησης.

Οι πρώτες αντιδράσεις προέρχονται αποκλειστικά από τα κράτη μέλη και μάλιστα σε βάρος της ελεύθερης κυκλοφορίας αγαθών ή και προσώπων. Ήδη από τις 20 Μαρτίου 2020 αίρεται προσωρινά η υποχρέωση τήρησης των περίφημων κανόνων ως προς το δημοσιονομικό έλλειμμα και χρέος<sup>52</sup>, όπως και των κανόνων ανταγωνισμού ως προς τις κρατικές ενισχύσεις. Ακολουθούν άμεσα εθνικά μέτρα δημοσιονομικού χαρακτήρα για στήριξη προσώπων και επιχειρήσεων, με ιδιαίτερα σημαντικές διαφορές από χώρα σε χώρα. Χαρακτηριστικά, φαίνεται ότι στην Γερμανία ποσά που αντιστοιχούν στο 17% του ΑΕΠ της χώρας δόθηκαν για ενίσχυση των επιχειρήσεων, έναντι μόνο 2,2% στη Γαλλία (Berès 2020). Το ετήσιο δημοσιονομικό έλλειμμα εκτινάσσεται στις περισσότερες χώρες και φτάνει ή και ξεπερνά το 10%. Σε μια έκδοση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (European Parliament 2020:2) αναφέρεται ότι περίπου 2,7 τρισεκατομμύρια ευρώ συνδέονται με την ανταπόκριση σε επίπεδο κρατών μελών.

---

<sup>51</sup> Τα όσα αναφέρονται εδώ σχετικά με τις, μετά την πανδημία προτάσεις και αποφάσεις είχαν ήδη, σε κάποιο βαθμό, δημοσιευθεί στα *Μητσός 2020α, 2020β*.

<sup>52</sup> Είναι πολλοί εκείνοι που ελπίζουν η προσωρινή αυτή αναστολή να αποκτήσει μόνιμο χαρακτήρα (βλ. π.χ *Bofinger 2020*).

Το σύνολο, άλλωστε, της δημοσιονομικής φαρέτρας βρίσκεται στα χέρια των κρατών μελών και η δυνατότητα δημοσιονομικής παρέμβασης σε επίπεδο Ε.Ε. θεωρείται ανύπαρκτη. Αντίθετα, στο νομισματικό τομέα, ήδη από τον Μάρτιο, η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα εγκρίνει το πρόγραμμα έκτακτης αγοράς λόγω της πανδημίας - Pandemic Emergency Purchase Program (PEPP) - συνολικού ύψους (μετά και τις συνεχείς αυξήσεις του) 1850 δισ.ευρώ και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της 23<sup>ης</sup> Απριλίου αποφασίζει ένα πακέτο άμεσων μέτρων που έγιναν γνωστά ως «δίκτυ ασφαλείας» και το οποίο αποτελείται από (α) τη δυνατότητα χρήσης δανείων ύψους μέχρι 240 δισ.ευρώ του διακρατικού Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας κυρίως για τον τομέα της υγείας, (β) αύξηση της δυνατότητας δανεισμού της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων κατά 200 δισ.ευρώ και (γ) τη δημιουργία του προσωρινού μηχανισμού SURE (Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency) για την προστασία εργαζόμενων, συνολικού ύψους 100 δισ.ευρώ<sup>53</sup>.

Τα παραπάνω μέτρα, αναμφισβήτητα σημαντικά και ως προς το ύψος τους και ακόμα ως προς την (εντελώς ασυνήθιστα για την Ε.Ε.) ταχύτητα με την οποία πάρθηκαν δεν ικανοποιούν κάποιες χώρες, όπως κατεξοχήν η Ιταλία, οι οποίες, έχοντας ήδη αυξημένο δημόσιο χρέος, αρνήθηκαν να συσσωρεύσουν νέα δάνεια, έστω και αν η προσωρινή άρση των περιορισμών επέτρεπε κάτι τέτοιο. Η από κοινού επιστολή προς τον Πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου εννέα χωρών (και μάλιστα όχι αποκλειστικά του «φτωχού και χρεωκοπημένου Νότου»<sup>54</sup>) που ζητούν αμοιβαιοποίηση του νέου χρέους και τη δημιουργία «κορωνο-ομολόγων») φέρνει το ζήτημα στο τραπέζι, αλλά και πλώνει πλήρως τις σχετικές συζητήσεις. Στη συνέχεια, η Ισπανική κυβέρνηση, όπως και πολλοί ακαδημαϊκοί παρατηρητές και ακτιβιστές, μεταξύ των οποίων και ο G.Soros (2020), προτείνουν έναν εσαεί δανεισμό της ίδιας της Ένωσης, πραγματοποιώντας έτσι το άλμα από τη διακρατική στην υπερεθνική λογική.

Στις Βρυξέλλες, όπως και σε πολλές πρωτεύουσες (αν όχι σε όλες), ωριμάζει ταχύτατα η αντίληψη ότι το βάθος του προβλήματος σε συνδυασμό με την αδυναμία περιορισμού του σε εθνικά σύνορα λειτουργούν πολλαπλασιαστικά. Η πέραν των συνόρων διάχυση μεγιστοποιεί το πρόβλημα και η μόνη αποδοτική λύση είναι η ενιαία αντίδραση. Μόνο μια άμεση, αποφασιστική, γενναία και καινοτόμος δημοσιονομική πρωτοβουλία μπορεί να αντιπαρατεθεί στις «εξωτερικότητες», που έχουν ως αποτέλεσμα τη διάχυση, το spillover, από χώρα σε χώρα του προβλήματος και των επίδοξων τρόπων αντιμετώπισής του.

---

<sup>53</sup> Πρόκειται για δάνεια προς τα κράτη μέλη για να αντιμετωπίσουν τις μεγάλες αυξήσεις των δημόσιων δαπανών για την προστασία της απασχόλησης. Η διάρκεια του νέου αυτού μηχανισμού είναι μέχρι τον Δεκέμβριο του 2022, με δυνατότητα 6-μηνης παράτασης. Για κάποιους (πχ Berès 2020), ο μηχανισμός αυτός μπορεί να θεωρηθεί μια εμβρυώδης μορφή ενός αυτόματου μηχανισμού σταθεροποίησης.

<sup>54</sup> Η επιστολή υπογράφεται από το Βέλγιο την Γαλλία, την Ελλάδα, την Ιρλανδία, την Ισπανία, την Ιταλία, το Λουξεμβούργο, την Πορτογαλία και τη Σλοβενία.



Καταλυτικό ρόλο εν προκειμένω παίρνει η πρωτοβουλία της Καγκελαρίου Merkel και του Προέδρου Macron<sup>55</sup> για τη δημιουργία ενός ταμείου ανάκαμψης ύψους 500 δισ.ευρώ και η άμεση – προφανώς προ-συνεννοημένη – πρόταση της Επιτροπής λίγες μέρες αργότερα, για υπερεθνική αντιμετώπιση, μακριά από διακρατικές ρυθμίσεις, όπως άλλωστε είχε τονίσει και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με το Ψήφισμά του λίγο νωρίτερα.

Η λογική των προτάσεων είναι απλή, σχεδόν εγχειριδίου. Ο μόνος τρόπος εξόδου από την κρίση είναι η μεγάλη, άμεση ενίσχυση, με δημοσιονομικά μέσα, όχι μόνο της εγχώριας οικονομίας αλλά και των οικονομιών με τις οποίες υπάρχουν σημαντικές διασυνδέσεις, ώστε η ανάκαμψη να ακολουθήσει το συντομότερο δυνατό το σχήμα **V** (και όχι άλλα γράμματα της αλφαβήτου όπως το **U** με μεγάλη περίοδο ύφεσης, το **L** ή το **I** με ύφεση χωρίς ανάκαμψη ή και το **W** με ανάκαμψη, χωρίς ανθεκτικότητα που θα ακολουθείται δηλαδή από νέα ύφεση).

Πρόκειται ουσιαστικά για ένα μεγάλο πρόγραμμα επενδύσεων, δημόσιων και ιδιωτικών. Οι υπηρεσίες της Επιτροπής συνόδευσαν τις προτάσεις με ανάλυση των επενδυτικών αναγκών και της ευαλωτότητας κρατών και κλάδων. Χαρακτηριστικά, αναγνωρίζονται τρία διαφορετικά χάσματα επενδύσεων: (α) το βασικό μακροοικονομικό χάσμα επενδύσεων που οφείλεται στις επιπτώσεις της κρίσης, (β) το πρόσθετο χάσμα που φανέρωσε η κρίση, όπως η υπερβολική εξάρτηση από τρίτες χώρες σε σχέση με τις στρατηγικές αλυσίδες προσφοράς και (γ) το επενδυτικό χάσμα ανεξάρτητο από την κρίση, πχ στους κλάδους που συνδέονται με την πράσινη μετάβαση και τον ψηφιακό μετασχηματισμό<sup>56</sup>.

Το μεγάλο πρόγραμμα συνιστούν διάφορες επιμέρους συνιστώσες. Για κάποιες από αυτές τις συνιστώσες, προβλέπεται ήδη η κατανομή ανά κράτος μέλος, ενώ σε άλλες παρουσιάζονται – έστω και «κρυμμένα» σε κάποιες Προτάσεις Παραρτημάτων των νέων Κανονισμών - τα κριτήρια, βάσει των οποίων αναμένεται να γίνει η τελική κατανομή (μαζί με παράγοντες αύξησης ή μείωσης, ανώτατα όρια, κλπ), σε άλλες αναφέρονται απλώς κάποιες αρχές, όπως η ανάγκη γεωγραφικής ισορροπίας, ενώ

---

<sup>55</sup> Ενώ η στάση του Προέδρου Macron δεν εξέπληξε κανέναν, πολλοί ήσαν εκείνοι που εξέφρασαν έκπληξη για τη στάση της Καγκελαρίου, μολονότι πολλές φορές στο παρελθόν η γερμανική πλευρά είχε διαδραματίσει σημαντικό ρόλο σε κρίσιμες φάσεις της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, προτάσσοντας πάντοτε τη σημασία της από κοινού αντιμετώπισης των σημαντικών «εξωτερικοτήτων». Σε προσωπικό επίπεδο, φαίνεται ότι υπήρξε ιδιαίτερα σημαντικός ο ρόλος του Olaf Scholz, Αντι-καγκελαρίου, Υπουργού των Οικονομικών και υποψήφιου Καγκελαρίου με το Σοσιαλδημοκρατικό Κόμμα στις επόμενες εκλογές του 2021. Σημαντικός, αν και έμμεσος, υπήρξε ενδεχομένως και ο ρόλος του γερμανικού Συνταγματικού Δικαστηρίου, το οποίο με πρόσφατη απόφασή του είχε υπογραμμίσει τα όρια της ευρωπαϊκής νομισματικής πολιτικής και (κατ' αντιδιαστολή) την ανάγκη δημοσιονομικής πολιτικής, παίζοντας έτσι τον ρόλο που έπαιξε η Margaret Thatcher για τη δημιουργία του ευρώ – κάνοντας ξεκάθαρο σε όλους τι δεν ήθελαν και τι έπρεπε να κάνουν (Berès 2020).

<sup>56</sup> Commission staff working document SWD(2020)98, σελ.13.

τέλος, σε άλλες, στα θεωρούμενα ως δημόσια αγαθά, δεν παρατίθεται κανένα στοιχείο, βάσει του οποίου μπορεί να υπάρξει ασφαλής πρόβλεψη.

#### *Δ – ΜΕ ΟΡΙΑΚΕΣ ΑΛΛΑΓΕΣ ΤΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΕΠΙΚΥΡΩΝΕΙ ΤΙΣ ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ*

*Μετά το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, οι διαπραγματεύσεις του Συμβουλίου Υπουργών με το Κοινοβούλιο ισχυροποιούν κάποια μηνύματα και ενισχύουν κάποιες δαπάνες.*

Όπως και σε προηγούμενα Πολυετή Δημοσιονομικά Πλαίσια, η δυνατότητα παρέμβασης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στις τελικές αποφάσεις παραμένει θεωρητική. Οι δύσκολοι συμβιβασμοί που επιτεύχθηκαν από τους Αρχηγούς Κρατών και Κυβερνήσεων στο ιστορικό και δραματικό Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Ιουλίου 2020 το φέρνουν προ τετελεσμένου.

Οι διαπραγματεύσεις τις οποίες διεξάγει με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο η Γερμανική Προεδρία του Συμβουλίου Υπουργών καταλήγουν στις αρχές του Νοεμβρίου 2020 σε συμφωνία. 15 πρόσθετα δισ.ευρώ, προερχόμενα κατά κύριο λόγο από την απόφαση να χρησιμοποιηθούν οι εισπράξεις της Ε.Ε. από διάφορα πρόστιμα κλπ που απορρέουν από την εφαρμογή των κανόνων ανταγωνισμού για την ενίσχυση των προϋπολογισμών κάποιων τομέων που θεωρήθηκαν ότι υπήρξαν θύματα της μεγάλης διακρατικής διαπραγμάτευσης. Οι τομείς αυτοί είναι η έρευνα-καινοτομία, της οποίας ο προϋπολογισμός αυξάνεται κατά 4 δισ.ευρώ, η υγεία κατά 3,4 δισ.ευρώ, το Erasmus κατά 2,2 δισ.ευρώ και ο έλεγχος των διεθνών συνόρων, οι αξίες, ο πολιτισμός, το InvestEu, καθώς και η ανθρωπιστική βοήθεια μοιράζονται τα υπόλοιπα. Επίσης, έχουν σημασία δύο δεσμεύσεις στις οποίες τα δυο νομοθετικά όργανα κατέληξαν από κοινού. Η πρώτη αναφέρεται στο ότι 30% του συνολικού προϋπολογισμού θα αφορά στην κλιματική αλλαγή και η δεύτερη στις δεσμεύσεις ως προς το πότε θα εισαχθεί κάθε νέα πηγή εσόδων του προϋπολογισμού.

Όπως και στο ίδιο το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το ζήτημα που απασχόλησε ιδιαίτερα και τις διαπραγματεύσεις με το Κοινοβούλιο αφορούσε στη σύνδεση των εισπράξεων των κρατών μελών από τον προϋπολογισμό με την «προστασία του κράτους δικαίου». Για το Κοινοβούλιο, όπως και για πολλά από τα κράτη μέλη της Ε.Ε. το αξιακό αυτό ζήτημα είναι κεφαλαιώδους σημασίας. Οι σχετικές αποφάσεις παγιώθηκαν, έγιναν πιο στέρεες και, βέβαια, η άμεση αντίδραση της Ουγγαρίας και της Πολωνίας με απειλές άσκησης βέτο στο σύνολο του νέου Πολυετούς Δημοσιονομικού Πλαισίου δεν προκάλεσαν καμιά έκπληξη<sup>57</sup>. Τελικά, στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο 10,11/Δεκεμβρίου 2020, οι δύο

---

<sup>57</sup> Για την ακρίβεια το βέτο θα μπορούσε να ασκηθεί αποκλειστικά στην απόφαση για το νέο ύψος των «ίδιων πόρων» της Ε.Ε., για την οποία απαιτείται ομοφωνία.

χώρες αίρουν το βέτο και αποδέχονται τις προηγούμενες αποφάσεις στη βάση μιας δήλωσης η οποία αποσαφηνίζει το περιθώριο δραστηριοποίησης της Επιτροπής όσο παραμένει ανοικτό το ερώτημα στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο και επιτρέπει, αν το ζητήσει ένα κράτος μέλος, σχετική συζήτηση στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, όχι όμως δεσμευτικού χαρακτήρα<sup>58</sup>.

## 5.2 – Βασικές αρχές και συνολικά μεγέθη του νέου πολυετούς προϋπολογισμού

### *A - ΕΝΑΣ ΠΟΛΥ ΔΙΑΦΟΡΕΤΙΚΟΣ ΠΟΛΥΕΤΗΣ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ*

*Το νέο Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο, που αποφασίζεται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Ιουλίου 2020 είναι ριζικά διαφορετικό από τα προηγούμενα ως προς το ύψος, τις πηγές εσόδων και τις δαπάνες του.*

Η πανδημία οδηγεί σε αποφάσεις για το νέο Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο που λίγους μήνες πριν ήταν κυριολεκτικά αδύνατο να προβλεφθούν. Πρωτοφανής αύξηση του συνολικού ύψους, με διαφορετική διάρκεια των τμημάτων που τον συναποτελούν, για πρώτη φορά δανεισμός της Επιτροπής για κάλυψη δαπανών των κρατών μελών και, επιπλέον νέοι πόροι, νέες μεγάλες κατηγορίες δαπανών, με αναδιανεμητικό χαρακτήρα, που δυσχεραίνουν ή και αποκλείουν τον υπολογισμό του «καθαρού οφέλους/ζημιάς» κάθε κράτους. Το νέο Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο ξεκίνησε ως προσπάθεια αντιμετώπισης της αποχώρησης του Ηνωμένου Βασιλείου και επίτευξης ισορροπίας μέσω μικρο-παρεμβάσεων και κατέληξε σε κυριολεκτικά ιστορική απόφαση – ανατροπή. Η μοναδική καινοτομία της αρχικής πρότασης, το «νέο δημοσιονομικό μέσο», αφού είχε χάσει ήδη στο στάδιο της πρότασης κάθε δυνατότητα πραγματικής σταθεροποιητικής λειτουργίας, εξανεμίστηκε ακόμα περισσότερο κατά τη διάρκεια της διακρατικής διαπραγμάτευσης για να εξαλειφτεί πλήρως στην μετά την πανδημία τελική απόφαση, χωρίς κανείς να το θεωρήσει ήττα ή απώλεια (βλ. Παράρτημα).

Στα όσα ακολουθούν, μετά την περιγραφή του συνολικού ύψους και των αποφάσεων σε σχέση με τους νέους πόρους, αναλύονται οι δαπάνες του νέου Δημοσιονομικού Πλαισίου, πρώτα οι καινούργιες κατηγορίες, όπως και οι ριζικά αναβαθμισμένες κατηγορίες, με κυρίαρχη θέση, προφανώς, του Μηχανισμού Ανάκαμψης και

---

<sup>58</sup> Είναι ενδιαφέρον ότι, μέχρι την άρση του βέτο, είχε εξεταστεί σοβαρά το ενδεχόμενο ακόμα και νέας συνολικής απόφασης για την «Επόμενη Γενιά Ε.Ε.», στην οποία δεν θα συμμετείχαν οι δύο χώρες.

ακολουθούν οι «παραδοσιακές δαπάνες», γεωργία και «συνοχή» και τέλος, οι θεωρούμενες ως «σύγχρονες» δαπάνες, εκείνες όπου, παρόλο ότι η ευρωπαϊκή προστιθέμενη αξία τους μοιάζει αδιαμφισβήτητη, παρέμειναν πάντοτε μάλλον στο περιθώριο του προϋπολογισμού της Ε.Ε. Στο Παράρτημα Α6 δίνεται μια πληρέστερη, πιο «τεχνική» παρουσίαση κάποιων από τις δαπάνες αυτές.

Δύο αρχές που είχαν ιδιαίτερα προβληθεί τη στιγμή των αρχικών προτάσεων της Επιτροπής είναι η ευελιξία και η απλοποίηση. Στο ισχύον μέχρι το 2020 Δημοσιονομικό Πλαίσιο, πέραν κάποιων ισχνών κονδυλίων για απρόβλεπτες δαπάνες, η μόνη πηγή ουσιαστικής ευελιξίας ως προς τον κοινοτικό προϋπολογισμό μπορεί να αναζητηθεί στη διαφορά μεταξύ δεσμεύσεων και πληρωμών. Η διαφορά αυτή ανάμεσα στις δαπάνες που προβλέφθηκαν και στις δαπάνες που πραγματοποιήθηκαν είναι συχνά μεγάλη (στο *Darvas, Wolff 2018* αναφέρεται ότι φτάνει και τα 10 δις. ευρώ ετησίως)<sup>59</sup>. Η Επιτροπή, στην προσπάθειά της να βρει την ισορροπία ανάμεσα στην σταθερότητα των προβλέψεων και την αντιμετώπιση κρίσεων και μεταβολών που δεν ήταν δυνατό να έχουν προβλεφθεί, πρότεινε και σε γενικές γραμμές έγινε δεκτό από τα κράτη μέλη, την αναμόρφωση των υφιστάμενων μηχανισμών ευελιξίας (α) εντός των προγραμμάτων, (β) μεταξύ των προγραμμάτων στο εσωτερικό ενός τομέα (πχ του Κοινωνικού Ταμείου προς / από το Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης), (γ) από τομέα σε τομέα, (δ) από έτος σε έτος. Ας σημειωθεί, πάντως, ότι οι πόροι που είναι πάντοτε οι πρώτοι υποψήφιοι για μεταφορά είναι οι πόροι που δεν κατορθώθηκε να απορροφηθούν. Οι χώρες δε με την λιγότερο αποδοτική δημόσια διοίκηση (μεταξύ αυτών προφανώς και η Ελλάδα) είναι συνήθως και οι χώρες με τη χαμηλότερη απορροφητικότητα.

Όσον αφορά στην απλούστευση των διαδικασιών, εκείνο το οποίο πρέπει να τονιστεί είναι ότι πράγματι πρόκειται για ένα ιδιαίτερα σημαντικό πρόβλημα, το οποίο οι πάντες, κράτη-μέλη, Επιτροπή, Ελεγκτικό Συνέδριο, επισημαίνουν. Πραγματική όμως απλοποίηση ούτε υπάρχει, ούτε μπορεί να υπάρξει όσο η προσπάθεια εξαντλείται στη μεταβολή της μιας ή της άλλης ειδικής διάταξης (βλ. και όσα αναφέρονται στο κεφάλαιο 5.4 για την πολιτική συνοχής). Η πηγή και η αφετηρία του προβλήματος βρίσκεται στο ότι ο «νομοθέτης» (σε επίπεδο Ε.Ε. αρχικά και, κατόπιν, σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο) προσπαθεί να κατοχυρωθεί με τον εκ των προτέρων έλεγχο, ο οποίος μάλιστα συχνά επεκτείνεται πέραν του «ελέγχου νομιμότητας» σε «έλεγχο σκοπιμότητας», μέσω της υποχρέωσης τήρησης σειράς προϋποθέσεων και *ex ante* αιρεσιμοτήτων. Κάθε νέο χρηματοδοτικό σχήμα προβλέπει σειρά ελέγχων με στόχο την

---

<sup>59</sup> Στο *Núñez Ferrer, LeCacheux, Benedetto, Saunier 2016:16* αναφέρεται ότι το διάστημα 2014-2015 μεταφέρθηκαν από τη μια σε άλλη κατηγορία προϋπολογισμού 12 δις. ευρώ. «Η Επιτροπή κατάφερε να χρηματοδοτήσει το Ευρωπαϊκό Ταμείο Στρατηγικών Επενδύσεων, να αποζημιώσει αγρότες λόγω των μέτρων της Ρωσίας, να ενισχύσει όσους επλήγησαν από την κρίση στις τιμές του γάλακτος, να ενισχύσει την Ελλάδα, να χρηματοδοτήσει δράσεις ενίσχυσης της Ουκρανίας, να βρει πόρους για την Πρωτοβουλία για την Απασχόληση Νέων και για την αντιμετώπιση της προσφυγικής κρίσης».

εξασφάλιση ότι όλα θα γίνουν «όπως πρέπει». Κύριο χαρακτηριστικό η έλλειψη εμπιστοσύνης του νομοθέτη σε όσους καλούνται να υλοποιήσουν ένα έργο. Θεσπίζονται κανόνες, προβλέπονται έλεγχοι και, συχνά, επιβάλλεται και η αλλαγή της διοίκησης, συνήθως με την πρόβλεψη δημιουργίας μιας υπερδιοίκησης, που δεν βαρύνεται από λάθη, παραλείψεις ή και κακοδιοίκηση και διαφθορά.

Στον όρο «εμπιστοσύνη» ακριβώς βρίσκεται το κλειδί μιας άλλης αντίληψης, η οποία υποκαθιστά όλους αυτούς τους ελέγχους με την θέσπιση σε όλα τα στάδια και σε όλα τα επίπεδα του διδύμου «ευθύνη και λογοδοσία», το οποίο όπου εφαρμόστηκε διευκόλυνε σημαντικά.

## *B – ΎΨΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΥΕΤΟΥΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ*

*Το άθροισμα των δύο συνιστωσών του νέου πολυετούς προϋπολογισμού, ο «κλασικός» προϋπολογισμός και το πρόγραμμα «Επόμενη Γενιά Ε.Ε.» υπερβαίνει τα 1,8 τρισ. ευρώ.*

Η πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για το πρόγραμμα ανάκαμψης στη μετά την πανδημία εποχή αποτελεί ένα κυριολεκτικά πρωτοφανές, για τα ευρωπαϊκά δεδομένα, πρόγραμμα επενδύσεων, δημόσιων και ιδιωτικών. Το συνολικό ύψος του προϋπολογισμού για την ερχόμενη επταετία, σύμφωνα με τη νέα πρόταση, εκτινάσσεται στα 1850 δισ. ευρώ. Την πρόταση συνθέτουν αφενός το νέο πρόγραμμα ανάκαμψης με την ονομασία «Επόμενη Γενιά Ε.Ε.» (εφεξής ΕΓΕΕ) συνολικού ύψους 750 δισ.ευρώ και αφετέρου το αναθεωρημένο Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο (εφεξής ΠΔΠ) συνολικού ύψους 1100 δισ.ευρώ. Προβλέπεται ακόμα η ενίσχυση του Δημοσιονομικού Πλαισίου 2014-2020 με 5 δισ.ευρώ στην συνοχή και άλλα 5 δισ.ευρώ με στόχο τη μόχλευση επενδύσεων στο πλαίσιο του Μέσου Φερεγγυότητας Επενδύσεων. Για την κάλυψη του συνόλου των δαπανών, τόσο του κυρίως ΠΔΠ όσο και του προγράμματος ΕΓΕΕ θα χρειαστεί να αυξηθεί το ανώτατο όριο, η οροφή του αθροιστικού Ακαθάριστου Εθνικού Εισοδήματος των κρατών μελών για την επόμενη επταετία στο 1,4% όσον αφορά στις πληρωμές και στο 1,46% όσον αφορά στις δεσμεύσεις.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο που τελείωσε τις πρώτες πρωινές ώρες της 21<sup>ης</sup> Ιουλίου 2020, ουσιαστικά υιοθετεί την ριζοσπαστική πρόταση της Επιτροπής και εγκρίνει έναν πολυετή προϋπολογισμό συνολικού ύψους 1824,3 ευρώ, σημαντικά υψηλότερο εκείνων του παρελθόντος. Στη δημοσιονομική πολιτική της Ε.Ε., που μέχρι τώρα κινείτο με έναν ιδιαίτερα ισχνό προϋπολογισμό και, κατά κύριο λόγο, βάσει ρυθμιστικών αποφάσεων των «Βρυξελλών» που τα κράτη μέλη όφειλαν να ακολουθήσουν,

προστίθεται για πρώτη φορά ευρωπαϊκός προϋπολογισμός μακροοικονομικά σημαντικός.

Όπως μετ' επιτάσεως υποστήριξε η Επιτροπή, τα δύο ζητήματα, το πρόγραμμα «Επόμενη Γενιά Ε.Ε.» και το Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο αποτελούν δύο συνιστώσες μιας ενιαίας απόφασης και, όπως επαναλαμβάνεται σε διάφορα σημεία των συμπερασμάτων, «πηγαίνουν μαζί». Ο συνολικός προϋπολογισμός και των δύο συνιστωσών μειώθηκε σε σχέση με την πρόταση της Επιτροπής, μόλις κατά 1,4% (από 1850 δισ.ευρώ σε 1824,3 δισ.ευρώ). Η μείωση όμως του συνόλου των επιχορηγήσεων είναι σημαντικά μεγαλύτερη (κατά 8,5%, από 1600 δισ.ευρώ σε 1464,3 δισ.ευρώ) και διαχέεται σε πλήθος προγραμμάτων. Η σύγκριση πάντως των ποσών αυτών με τους προϋπολογισμούς των τελευταίων πολλών ετών, οι οποίοι και όταν ακόμα παρέμεναν ονομαστικά λίγο – πολύ σταθεροί, στην πραγματικότητα παρουσίαζαν συνεχή μείωση, αν μη τι άλλο λόγω της αύξησης του αριθμού των κρατών μελών (και μάλιστα σε όλες τις διευρύνσεις, εκτός εκείνης με την Αυστρία, Σουηδία και Φινλανδία, με κράτη μέλη χαμηλότερου συνολικού κατά κεφαλή εισοδήματος)<sup>60</sup>.

Ο προϋπολογισμός της ΕΓΕΕ (περιλαμβανόμενων των δανείων) παρέμεινε σταθερός (750 δισ.ευρώ), αλλά υπήρξε σειρά ανακατατάξεων και μεταβολών στα επιμέρους ποσά, η μεγαλύτερη από τις οποίες αφορά στον Μηχανισμό Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, του οποίου ο συνολικός προϋπολογισμός αυξήθηκε από 560 δισ.ευρώ στην πρόταση της Επιτροπής σε 672,5 δισ.ευρώ κι έτσι το μερίδιό του στο πρόγραμμα ΕΓΕΕ αυξήθηκε από 75% σε 90%. Το σύνολο όμως της αύξησης του Μηχανισμού Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας προέρχεται από την κατά 44% αύξηση των δανείων (από 250 δισ.ευρώ σε 360 δισ.ευρώ. Η σχέση επιχορηγήσεων / δανείων του Μηχανισμού από 55/45 μεταβλήθηκε σε 46/54.

Τα τελικά αυτά ποσά, συνολικά και για τις μεγάλες κατηγορίες δαπανών, παρουσιάζονται στον Πίνακα 5.1, διακρίνοντας τις δύο βασικές συνιστώσες (ΠΔΠ και ΕΓΕΕ).

---

<sup>60</sup> Για κάποιους (πχ *Barci, Gros, Ferrer 2020:3*) η μείωση αυτή ήταν αποτέλεσμα της κατακόρυφης πτώσης της αξιοπιστίας της Ε.Ε. μετά από την πτώση της Επιτροπής Santer το 1999.

## Πίνακας 5.1

Συνολικό ύψος και μεγάλες κατηγορίες δαπανών σύμφωνα με την απόφαση του Ευρωπ. Συμβουλίου ως προς το Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο (ΠΔΠ) και το πρόγραμμα «Επόμενη Γενιά Ε.Ε.» (ΕΓΓΕ)

ΚΑΤΗΓΟΡΙΑ ΔΑΠΑΝΩΝ	ΠΔΠ	ΕΓΓΕ	ΣΥΝΟΛΟ
	(δισ.ευρώ, τιμές 2018)		
<u>1 - Ενιαία αγορά, καινοτομία, ψηφιακά</u>	<u>132.8</u>	<u>10.6</u>	<u>143.4</u>
<i>από τα οποία:</i>			
Ορίζοντας Ευρώπη	75.9	5.0	80.9
InvestEU	2.8	5.6	8.4
Ψηφιακή Ευρώπη	6.8		6.8
<u>2 - Συνοχή, ανθεκτικότητα, αξίες</u>	<u>377.8</u>	<u>721.9</u>	<u>1099.7</u>
<i>από τα οποία:</i>			
Οικονομική και κοινωνική συνοχή	330.2		330.2
REACT EU		47.5	47.5
Μηχανισμός Ανάκαμψης Ανθεκτικότητας		672.5	672.5
<i>από τα οποία:</i>			
<i>(επιχορηγήσεις)</i>		(312,5)	
<i>(δάνεια)</i>		(360,0)	
Υγεία	1.7		1.7
Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο +	87.3		87.3
Erasmus +	21.2		21.2
RescEU	1.1	1.9	3.0
<u>3 - Φυσικοί πόροι, περιβάλλον</u>	<u>356.4</u>	<u>17.5</u>	<u>373.9</u>
<i>από τα οποία:</i>			
Δαπάνες συνδεδεμένες αγορά...	258.6		258.6
Αγροτική ανάπτυξη		7.5	7.5
Ταμείο δίκαιης μετάβασης	7.5	10.0	17.5
<u>4 - Μετανάστευση, διαχείριση συνόρων</u>	<u>22.7</u>		<u>22.7</u>
<u>5 - Ασφάλεια, άμυνα</u>	<u>13.2</u>		<u>13.2</u>
<u>6 - Γειτονιά και ο κόσμος</u>	<u>98.4</u>		<u>98.4</u>
<u>7 - Ευρωπαϊκή δημόσια διοίκηση</u>	<u>73.1</u>		<u>73.1</u>
<b>ΣΥΝΟΛΟ</b>	<b>1074.3</b>	<b>750.0</b>	<b>1824.3</b>

Η διάρκεια του συνολικού Δημοσιονομικού Πλαισίου δεν είναι ενιαία. Η διάρκεια του «κλασσικού» προϋπολογισμού είναι 7-ετής, ενώ για το ΕΓΕΕ προβλέπεται σαφής εμπροσθοβαρής χαρακτήρας των χρηματοδοτήσεων. Σε μια προσπάθεια αποφυγής μιας ενδεχόμενης χαλαρότητας στον τρόπο με τον οποίο οι κυβερνήσεις των κρατών μελών θα δουν τις χρηματοδοτήσεις (επιχορηγήσεις και δάνεια) από τον Μηχανισμό αυτόν, αλλά και για να τονιστεί η ιδιαιτερότητα και η προσωρινότητα των μέτρων, προβλέπονται αυστηρές προθεσμίες ως προς την απορρόφηση, σε επίπεδο βέβαια δεσμεύσεων (οι πληρωμές θα καθυστερήσουν προφανώς, ακυρώνοντας εν μέρει αυτόν τον εμπροσθοβαρή χαρακτήρα). Συγκεκριμένα, το 70% των εθνικών «ποσοστώσεων» θα πρέπει να έχει απορροφηθεί μέχρι το τέλος του 2022 και το υπόλοιπο 30% μέχρι τέλους 2023. Πάντως, δεν προχώρησε η σκέψη ορισμένων κρατών μελών για «κλιμακωτή» προσφυγή στα ποσά, το οποίο θα σήμαινε ότι μόνο αν διαπιστωθεί ότι απορροφήθηκαν όπως είχε συμφωνηθεί τα αρχικά ποσά θα ήταν δυνατή η δεύτερη δόση. Τέλος, με στόχο η κατανομή των ποσών να εκφράζει πληρέστερα το μέγεθος των αρνητικών επιπτώσεων από την πανδημία ανά χώρα, συμφωνήθηκε η κατανομή των κονδυλίων για το 2023 να γίνει όχι βάσει του ποσοστού ανεργίας 2015-2019, αλλά βάσει της μείωσης του ΑΕΠ τη διετία 2020-2021.

#### *Γ - ΔΑΠΑΝΕΣ ΤΟΥ ΠΟΛΥΕΤΟΥΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ*

*Οι δαπάνες του νέου Πολυετούς Δημοσιονομικού Πλαισίου κατατάσσονται σε τρεις μεγάλες κατηγορίες, τους «παραδοσιακούς» τομείς της γεωργίας και της συνοχής χωρίς σημαντικές μεταβολές σε σχέση με το παρελθόν, τους τομείς που θεωρούνται ότι περιλαμβάνουν τα κατεξοχήν ευρωπαϊκά δημόσια αγαθά (κυρίως έρευνα - καινοτομία και διεθνείς σχέσεις) και μια νέα κατηγορία με τελείως καινούργιες (ή ριζικά αναβαθμισμένες) δράσεις, όπου και ο νέος Μηχανισμός Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας.*

Τα δύο σκέλη του νέου πολυετούς προϋπολογισμού δεν διαφοροποιούνται ως προς τον τρόπο υλοποίησής τους. Το πρόγραμμα ΕΓΕΕ, όπως και ο «παραδοσιακός» προϋπολογισμός θα υλοποιηθεί μέσω προγραμμάτων, τα περισσότερα από τα οποία καλούνται να τα διαχειρισθούν «από κοινού» η Επιτροπή και τα κράτη μέλη, σε κάποιες δε περιπτώσεις με προβλεπόμενη στενή παρακολούθηση από το Συμβούλιο Υπουργών. Άλλωστε και το πρόγραμμα ΕΓΕΕ περιλαμβάνει ενίσχυση και ορισμένων από τις πιο παραδοσιακές δράσεις όπως πχ τον τομέα της έρευνας και καινοτομίας.

Τρεις πυλώνες συνθέτουν το πρόγραμμα ΕΓΕΕ. Ο πρώτος, «υποστήριξη των κρατών μελών για ανάκαμψη» είναι σημαντικά μεγαλύτερος και περιλαμβάνει τον Μηχανισμό



Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, το πρόγραμμα REACT-EU στον τομέα της συνοχής, την αγροτική ανάπτυξη και το Ταμείο Δίκαιης Ανάπτυξης. Ο δεύτερος πυλώνας αναφέρεται στη στήριξη των ιδιωτικών επενδύσεων και ο τρίτος, με τίτλο «εκμάθηση των διδασμάτων από την κρίση», περιλαμβάνει τα προγράμματα στους τομείς της υγείας, της πολιτικής προστασίας, της έρευνας και καινοτομίας και της ανθρωπιστικής βοήθειας.

Οι διάφορες κατηγορίες δαπανών του νέου Πολυετούς Δημοσιονομικού Πλαισίου παρουσιάζονται στα επόμενα κεφάλαια, ενσωματώνοντας τις δαπάνες που προβλέπονται στο πρόγραμμα «Επόμενη Γενιά Ε.Ε.», ταξινομημένες σε τρεις μεγάλες ομάδες: τις νέες ή ριζικά αναβαθμισμένες δαπάνες (όπου το Ταμείο Ανάκαμψης, αλλά και η προσέλκυση ιδιωτικών επενδύσεων, όπως και οι δαπάνες για την υγεία και το περιβάλλον και την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής), τη γεωργία και την πολιτικής συνοχής ως τους δύο παραδοσιακούς πυλώνες του προϋπολογισμού<sup>61</sup> και, τέλος, τις δαπάνες στους τομείς πολιτικής, οι οποίοι θεωρούνται ως οι κατεξοχήν τομείς με τη μέγιστη ευρωπαϊκή προστιθέμενη αξία – την έρευνα και καινοτομία και το σύνολο των πολιτικών που αναφέρονται στην άμυνα, την ασφάλεια και τις εξωτερικές σχέσεις της Ε.Ε.

Η πανδημία, η πρωτοφανής ύφεση που αυτή επέφερε και οι «ιστορικές» αποφάσεις στις οποίες οδηγήθηκε η Ευρωπαϊκή Ένωση σε σχέση με το πρόγραμμα ανάκαμψης κυριολεκτικά έσβησαν από τη δημόσια συζήτηση την πρόταση, η οποία για πολλούς μήνες παρουσιαζόταν ως η μεγαλύτερη καινοτομία του νέου πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου και πάντως εκείνη που δημιουργούσε τις περισσότερες διακρατικές διαφοροποιήσεις και συγκρούσεις – το «νέο δημοσιονομικό μέσο», το οποίο, άλλοτε ρητά, άλλοτε σιωπηρά επρόκειτο να εισαγάγει τη σταθεροποιητική λειτουργία στον ενωσιακό προϋπολογισμό, τουλάχιστον για τις χώρες που ανήκουν στην «ευρωζώνη». Οι αρχικές σκέψεις αφενός της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και αφετέρου του Προέδρου Macron, πολύ φιλόδοξες σε πρώτη φάση, είχαν καταλήξει αποστεωμένες και χωρίς κανείς να εναποθέτει πλέον σε αυτές σοβαρές ελπίδες. Ενώ η αφετηρία και το κύριο χαρακτηριστικό τους αρχικά ήταν ένας μακροοικονομικά σημαντικός προϋπολογισμός (της τάξης ακόμα και 3-5% του ΑΕΠ των χωρών της Ευρωζώνης), είχαν καταλήξει σε σχέδια άνευρων αποφάσεων, οι οποίες μάλιστα δεν περιείχαν καν τον όρο σταθεροποίηση, αλλά αρκούσαν στην αναφορά σε επανάληψη

---

<sup>61</sup> Πέραν της γεωργίας και των δαπανών της πολιτικής για τη συνοχή, στην ίδια κατηγορία των δαπανών που συνεχίζουν με σχετικά μικρές διαφορές σε σχέση με το παρελθόν εντάσσονται και τα προγράμματα «συνδέοντας την Ευρώπη» (με τελικό προϋπολογισμό 28,4 δισ.ευρώ), τα μικρά προγράμματα που σχετίζονται με την ενιαία αγορά (COSME, CUSTOMS, FISCALIS, κλπ) όπως και το Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας. Για όλα αυτά τα προγράμματα, οι τελικοί προϋπολογισμοί είναι κάπως αυξημένοι, όχι όμως όσο είχε αρχικά προτείνει η Επιτροπή.

όρων όπως η ανταγωνιστικότητα ή η σύγκλιση<sup>62</sup>. Ήταν επομένως ίσως αναμενόμενο να υπερκαλυφθούν από τα γεγονότα και από προτάσεις, όπως του Μηχανισμού Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, με διαφορετικούς στόχους, αλλά πολύ μεγαλύτερη εμπέλεια και να αποσυρθούν χωρίς ουδείς να θεωρήσει σημαντική αυτήν την απώλεια<sup>63</sup>.

#### *Δ – ΕΣΟΔΑ ΤΟΥ ΠΟΛΥΕΤΟΥΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ*

*Η πιο ριζοσπαστική απόφαση αφορά στα έσοδα του προϋπολογισμού, η αύξηση των οποίων προβλέπεται ότι, για πρώτη φορά, θα καλυφθεί από δανεισμό της Επιτροπής, οποίος θα καλυφθεί μελλοντικά από νέους πόρους και όχι από συνεισφορά των κρατών μελών.*

Η σημαντικότερη ίσως από τις προβλέψεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου είναι αυτή που σχετίζεται με την εισαγωγή νέων ίδιων πόρων. Όπως αναφέρθηκε ήδη, το ριζοσπαστικότερο στοιχείο των αποφάσεων είναι ότι η αύξηση των πόρων θα καλυφθεί άμεσα από δανεισμό της Επιτροπής, τα δε δάνεια αυτά θα καλυφθούν μελλοντικά από νέους πόρους και όχι από συνεισφορές των κρατών μελών. Εγκαταλείπεται (εν μέρει βέβαια διότι οι νέοι πόροι δεν θα καλύψουν το σύνολο του προϋπολογισμού) η αρχή του παιγνίου μηδενικού αποτελέσματος, σύμφωνα με την οποία το (δημοσιονομικό) όφελος μιας χώρας αποτελεί κόστος για μια άλλη. Στο Παράρτημα Α6 δίνεται μια αναλυτική περιγραφή των νέων πηγών εσόδων που έχουν κατά καιρούς συζητηθεί. Η σχετική συζήτηση διαρκεί δεκαετίες, αλλά είναι η πρώτη φορά που φαίνεται να αναλαμβάνονται συγκεκριμένες, αν και διαφορετικές ανά πηγή εσόδων, δεσμεύσεις, έστω και αρκετά αόριστες σε αυτή τη φάση, σε σχέση με πέντε διαφορετικές πηγές εσόδων:

(α) Το σημερινό πολύπλοκο σύστημα στη βάση της φορολογητέας ύλης για τον ΦΠΑ αντικαθίσταται από ένα ενιαίο κοινό για όλους ποσοστό 0,3% της φορολογητέας βάσης.

(β) Ήδη από 1/1/2021 θα υπάρξει μια νέα πηγή εσόδων στη βάση του βάρους των μη ανακυκλωμένων απορριμμάτων πλαστικών συσκευασιών.

---

<sup>62</sup> Η τελευταία σχετική πρόταση της Επιτροπής, στις 24 Ιουλίου 2019, COM(2019)354, είχε τίτλο: «ένα πλαίσιο διακυβέρνησης για το δημοσιονομικό μέσο σύγκλισης και ανταγωνιστικότητας για τη ζώνη του ευρώ».

<sup>63</sup> Στο Παράρτημα Α6 δίνεται μια εκτενής περιγραφή της αρχικής πρότασης και της εξέλιξής της μέχρι την εξάλειψή της στις αρχές του 2020.

(γ) Μέσα στο πρώτο εξάμηνο του 2021, η Επιτροπή θα υποβάλει προτάσεις για φορολογία σε σχέση με τον άνθρακα και για ένα ψηφιακό τέλος, ενόψει της εισαγωγής τους το αργότερο την 1η Ιανουαρίου 2023.

(δ) Η Επιτροπή καλείται να υποβάλει (χωρίς όμως αυτό να προσδιορίζεται χρονικά) αναθεωρημένη πρόταση για το Σύστημα Εμπορίας Εκπομπών, με ενδεχόμενη επέκταση στην αεροπλοΐα και τη ναυτιλία.

(ε) Ως προς τον πολυσυζητημένο Φόρο Χρηματοπιστωτικών Συναλλαγών, η αναφορά στις αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου είναι πολύ αόριστη. «Η Ε.Ε. θα πρέπει να εργαστεί με στόχο την εισαγωγή και άλλων ιδίων πόρων, οι οποίοι μπορεί να περιλαμβάνουν και Φόρο Χρηματοπιστωτικών Συναλλαγών».

Στο σημείο αυτό πρέπει να τονιστεί η συμβολή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Η τελική, μετά το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, διαπραγμάτευση των δυο νομοθετικών οργάνων (του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου Υπουργών) κατέληξε σε δεσμευτικό πρόγραμμα ως προς την εισαγωγή νέων πόρων: από το 2021 θα λειτουργήσει η συμμετοχή βάσει των μη-ανακυκλούμενων πλαστικών, από το 2023 ο μηχανισμός βάσει του Συστήματος Εμπορίας Εκπομπών, μέσα στο 2023 το ψηφιακό τέλος και, το αργότερο το 2026, ο Φόρος Χρηματοπιστωτικών Συναλλαγών.

Από όλες τις αποφάσεις, εκείνη η οποία δεν στηρίζεται ούτε κατ' επίφαση σε κάποια αρχή, στερείται πλήρως οικονομικής λογικής και αντανακλά απλώς μια λογική παζαριού που επικράτησε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (ιδιαίτερα τις τελευταίες ώρες του) αφορά στις επιστροφές στα κράτη μέλη. Αν η πρόταση για πάγωμα των συνεισφορών στο σημερινό επίπεδο είχε τη λογική της εγγύησης προς κάποια κράτη μέλη για τη μη-επιδείνωση του «δούναι και λαβείν» τους, η σημαντική αύξηση των επιστροφών που τελικά αποφασίστηκε δύσκολα μπορεί να ερμηνευτεί, πάρα μόνο ως αποτέλεσμα εκβιαστικών διλημμάτων, που τέθηκαν από κάποια κράτη μέλη που θεώρησαν ότι ηττήθηκαν σε όλα τα σημαντικά μέτωπα. Συγκεκριμένα:

Η επιστροφή προς τις χώρες τα λιμάνια κλπ των οποίων χρησιμοποιούνται ως πύλες εισόδου στην Ε.Ε. του 25% της αξίας των δασμών των εισαγόμενων ειδών, σύμφωνα με όλες τις αναλύσεις, υπερβαίνει κατά πολύ το πραγματικό κόστος συλλογής (σε 10% το υπολογίζει ο J.N.Ferrer (2020:5) και αποτελεί καθαρή ενίσχυση του εθνικού προϋπολογισμού ορισμένων χωρών, κατεξοχήν των Κάτω Χωρών.

Οι ετήσιες επιστροφές που συμφωνήθηκαν (377 εκατ. στην Δανία, 3671 εκατ. στη Γερμανία, 1921 εκατ. στις Κάτω Χώρες, 565 εκατ. στην Αυστρία και 1069 εκατ. στη Σουηδία) αθροιζόμενες για τα 7 χρόνια διάρκειας του ΠΔΠ υπερβαίνουν τα 53 δισ.ευρώ, δηλαδή υπερβαίνουν πχ το συνολικό ποσό για το REACT EU (βλ. παρακάτω), ή το 17% των επιχορηγήσεων προς όλα τα κράτη μέλη από τον Μηχανισμό Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας.

## 5.3 - Νέες και ριζικά αναβαθμισμένες δράσεις

### *A – Ο ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΣ ΑΝΑΚΑΜΨΗΣ ΚΑΙ ΑΝΘΕΚΤΙΚΟΤΗΤΑΣ*

*Ο νέος Μηχανισμός Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας θα έχει συνολικό ύψος 672,5 δισ.ευρώ, από τα οποία τα 312.5 δισ.ευρώ θα δοθούν με τη μορφή επιχορηγήσεων και τα 360 δισ.ευρώ με τη μορφή δανείων στα κράτη μέλη, με την Ελλάδα να είναι μεταξύ των χωρών που αναμένεται να εισπράξουν τα μεγαλύτερα ποσά, ιδίως αν αυτά υπολογισθούν ανά κάτοικο, ή συναρτήσει του ΑΕΠ κάθε χώρας.*

Ο νέος Μηχανισμός Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας (Recovery and Resilience Facility) αποτελεί το «πρόγραμμα-φάρο», τη «ναυαρχίδα» των προτάσεων της Επιτροπής για τη «Επόμενη Γενιά Ε.Ε.», σε σχέση με το συνολικό του ύψος, αλλά και τις οικονομικές λειτουργίες που καλείται να καλύψει. Πρόκειται για ένα ιδιαίτερα σημαντικό πρόγραμμα, το οποίο «εκτός από τον στόχο για μετριασμό του αντίκτυπου του COVID-19, προωθεί την οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή βελτιώνοντας την ανθεκτικότητα και ενισχύοντας την ανάκαμψη» (*Court of Auditors 2020:17*), ένα πρόγραμμα το οποίο καλείται να λειτουργήσει συγχρόνως ως:

- *Σταθεροποιητικό μέσο.* Μολονότι ο όρος «σταθεροποίηση» αποφεύγεται πάντοτε, είναι χαρακτηριστικό ότι, όπως ήδη αναφέρθηκε, η νέα πρόταση υποκαθιστά – είναι αλήθεια αρκετά κρυφά, χωρίς τυμπανοκρουσίες – πριν από τη γέννηση του, το πολύπαθο Δημοσιονομικό Μέσο για Σύγκλιση και Ανταγωνιστικότητα (Budgetary Instrument for Convergence and Competitiveness).
- *Αναπτυξιακό μέσο.* Αναφέρεται συχνά ότι ο νέος Μηχανισμός αποβλέπει σε *μόνιμη* αύξηση του ΑΕΠ των κρατών μελών και όχι απλώς στην ανάκαμψη από την τεράστια ύφεση που συνδέεται με την πανδημία. Ταυτίζεται με τις δημόσιες επενδύσεις – κεντρικό μοχλό ανάπτυξης. Αποτελεί άλλωστε τη θετική / δημοσιονομική διάσταση της νέας βιομηχανικής πολιτικής της Ε.Ε., η οποία συμπληρώνει την χαλάρωση (όχι μόνο προσωρινά) των κανόνων του ανταγωνισμού με γνώμονα την προώθηση των – σημερινών και αυριανών – ευρωπαϊκών πρωταθλητών, κατεξοχήν στους κλάδους που βρίσκονται στην κορυφή των προτεραιοτήτων, τη ψηφιακή και την πράσινη οικονομία.
- *Αναδιανεμητικό μέσο.* Η ανάγκη μεγαλύτερης αναλογικά στήριξης με επιχορηγήσεις των λιγότερο αναπτυγμένων χωρών, πέραν και ανεξάρτητα από το πόσο αποδείχτηκαν ευάλωτες, αναφέρεται ρητά: «Οι οικονομίες κάτω του

μέσου εισοδήματος με υψηλό χρέος έχουν ιδιαίτερα υψηλές συνολικές χρηματοδοτικές ανάγκες, όχι μόνο λόγω των υψηλότερων ελλειμμάτων του προϋπολογισμού, αλλά και λόγω των μεγαλύτερων αναχρηματοδοτήσεων για την ωρίμανση του δημόσιου χρέους»<sup>64</sup>.

Είναι πάντως κρίσιμο να τονιστεί ότι η κεντρική λογική του Μηχανισμού, δεν είναι μια «κευνσιανού τύπου» μεταφορά πόρων, αλλά ένα δομικό πρόγραμμα επενδύσεων. Πρόκειται ουσιαστικά για μια πρώτη έκφραση ενεργούς ευρωπαϊκής βιομηχανικής πολιτικής, με κέντρο βάρους τις δημόσιες επενδύσεις και μάλιστα σε προκαθορισμένους τομείς.

Στην πρόταση της Επιτροπής, ο συνολικός προϋπολογισμός του νέου Μηχανισμού ήταν 560 δισ.ευρώ, από τα οποία τα 310 δισ.ευρώ (55%) προβλεπόταν να δοθούν με τη μορφή επιχορηγήσεων στα κράτη μέλη και τα υπόλοιπα 250 δισ.ευρώ με τη μορφή δανείων (στα ποσά αυτά προστίθενται 864,4 εκατ.ευρώ για το Πρόγραμμα Τεχνικής Στήριξης). Στις αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου προβλέπεται αύξηση του συνολικού προϋπολογισμού του Μηχανισμού σε 672,5 δισ.ευρώ. Το σύνολο, όμως, της αύξησης αυτής προέρχεται από την κατά 44% αύξηση των δανείων (από 250 σε 360 δισ.ευρώ). Η σχέση επιχορηγήσεων / δανείων του Μηχανισμού από 55/50 μεταβλήθηκε σε 46/54 και η μεταβολή αυτή επηρεάζει σε σημαντικό βαθμό τη φιλοσοφία του Μηχανισμού αυτού δημόσιων επενδύσεων, όπως και τις θεσμικές ρυθμίσεις ως προς τον έλεγχο των σχετικών εθνικών προγραμμάτων.

Η σχέση επιχορηγήσεων / δανείων έχει προφανώς μεγάλη σημασία, κατεξοχήν για τα κράτη μέλη με αυξημένο συνολικό δημόσιο χρέος, όπως είναι η Ιταλία ή η Ελλάδα, υποκρύπτει όμως και ένα άλλο ζήτημα, στο οποίο και επικεντρώθηκε η συζήτηση κατά το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Ιουλίου 2020. Σύμφωνα με την Επιτροπή, την ευθύνη για την κατάρτιση του προγράμματος ανάκαμψης και ανθεκτικότητας θα έχει το κάθε κράτος μέλος και το πρόγραμμα αυτό εντάσσεται στο Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρύθμισης στο πλαίσιο του «ευρωπαϊκού εξαμήνου» και θα πρέπει να δίνει έμφαση στην πράσινη ανάπτυξη και στον ψηφιακό μετασχηματισμό, αλλά και στην αποδοτικότητα, την απασχόληση, τις δεξιότητες, την έρευνα και την καινοτομία, καθώς και το επιχειρηματικό περιβάλλον, περιλαμβανόμενης της δημόσιας διοίκησης και του χρηματοπιστωτικού τομέα<sup>65</sup>. Ειδικά ως προς τα δάνεια τονίζεται ότι θα δίνονται σε *αντάλλαγμα* (in exchange) πρόσθετων μεταρρυθμίσεων και επενδύσεων<sup>66</sup>. Για τις

---

<sup>64</sup> Κείμενο Εργασίας SWD(2020)92 της 28.5.2020, σελ.23.

<sup>65</sup> Στη σελ.23 του COM(2020)408 της 28.5.2020, όπως και στο COM(2020)575 της 17.9.2020 και τα σχετικά Κείμενα Εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής, αναφέρονται οι προϋποθέσεις και οι προτεραιότητες που τα εθνικά προγράμματα θα πρέπει να καλύπτουν.

<sup>66</sup> COM(2020)408, σελ.2. Στο Ferrer 2020:5 αναφέρεται αντίθετα, ότι τα δάνεια αποτελούν «ευλογία» για τα κράτη μέλη (blessing in disguise), διότι παρέχουν μεγαλύτερη ελευθερία δράσης.

λεγόμενες «φειδωλές» χώρες του Βορρά, τον τελικό λόγο για την έγκριση του εθνικού σχεδίου επενδύσεων και μεταρρυθμίσεων, βάσει του οποίου θα χορηγηθούν επιχορηγήσεις και δάνεια, πρέπει έχουν τα διακρατικά όργανα, εν τέλει τα άλλα κράτη μέλη.

Η διαφορά με την πρόταση της Επιτροπής είναι θεμελιώδης. Πρόκειται ουσιαστικά για τη διάκριση ανάμεσα σε μια διακρατική βοήθεια και σε μια βοήθεια στο εσωτερικό μιας κρατικής (ή οιονεί κρατικής) οντότητας. Στη μια πλευρά, όπως πχ στην εξωτερική, «ξένη βοήθεια», που παρέχουν πλουσιότερες χώρες σε άλλες, λιγότερο αναπτυγμένες, οι αιρεσιμότητες, όχι μόνο οικονομικές αλλά και πολιτικές, έχουν κεντρική θέση. Στην άλλη, όπως πχ στο εσωτερικό ενός κράτους, η κάλυψη των ειδικών αναγκών μιας περιφέρειας γίνεται από την κεντρική κυβέρνηση, χωρίς έμμεσες προϋποθέσεις<sup>67</sup>.

Σε ολόκληρη την ιστορία της Ε.Ε., η κυρίαρχη σύγκρουση ήταν πάντοτε μεταξύ της διακρατικής και της υπερεθνικής θεώρησης. Εδώ ακριβώς πρέπει να αναζητηθεί και η κύρια διαφορά μεταξύ ενός διακρατικού συστήματος, όπως κατά βάση είναι τα δάνεια που παρέχει το Ευρωπαϊκό Νομισματικό Σύστημα όπου τα κράτη-πιστωτές έχουν πάντοτε τον τελικό λόγο και τα δάνεια ή οι επιχορηγήσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης αυτής καθεαυτής, με τους θεσμούς και τα όργανά της να έχουν αποκλειστικά τις σχετικές αρμοδιότητες. Για αυτό, η σύγκρουση δεν ήταν απλώς μεταξύ Ιταλίας (και των άλλων χωρών του Νότου) και της Ολλανδίας (και των συμμάχων της). Οι ευρωπαϊκοί θεσμοί έβαλαν όλο το βάρος τους υπέρ της υπερεθνικής πρότασης.

Τέλος, σε μια προσπάθεια αποφυγής μιας ενδεχόμενης χαλαρότητας στον τρόπο με τον οποίο οι κυβερνήσεις των κρατών μελών θα δουν τις χρηματοδοτήσεις (επιχορηγήσεις και δάνεια) από τον Μηχανισμό αυτόν, αλλά και για να τονιστεί η ιδιαιτερότητα και η προσωρινότητα των μέτρων, προβλέπονται αυστηρές προθεσμίες ως προς την απορρόφηση. Συγκεκριμένα, το 70% των εθνικών «ποσοστώσεων» θα πρέπει να έχει απορροφηθεί μέχρι το τέλος του 2022 και το υπόλοιπο 30% μέχρι τέλους 2023<sup>68</sup>. Οι προθεσμίες για την υποβολή και την έγκριση των εθνικών σχεδίων ανθεκτικότητας και ανάκαμψης είναι ιδιαίτερα σφικτές και εκφράζονται φόβοι ότι αυτό θα είναι σε βάρος ιδιαίτερα εκείνων των χωρών, οι οποίες, ενώ ήταν πάντοτε μεταξύ εκείνων με την μικρότερη απορρόφηση, αναμένεται να λάβουν τώρα ιδιαίτερα μεγάλα ποσά<sup>69</sup>.

---

<sup>67</sup> Όπως γράφει και ο G.Wolff 2020 του Bruegel, θα ήταν αδιανόητο πχ ο πρωθυπουργός της Βαυαρίας, μόνο και μόνο επειδή είναι δημοσιονομικά και οικονομικά ισχυρό κράτος να μπορεί να ζητήσει έλεγχο των δαπανών στη Βόρεια Ρηνανία-Βεστφαλία.

<sup>68</sup> Βλ. τα γραφήματα της σελ.12 του *Court of Auditors 2020* ως προς την εκτιμώμενη ετήσια εκταμίευση των ποσών των επιχορηγήσεων και των δανείων.

<sup>69</sup> Χαρακτηριστικά, σύμφωνα με τα στοιχεία του Ελεγκτικού Συνεδρίου *Court of Auditors 2020:20*, η Ιταλία και η Ισπανία βρίσκονται αντίστοιχα στην δεύτερη και τρίτη θέση μεταξύ των χωρών με την μικρότερη απορροφητικότητα (στην πρώτη θέση βρίσκεται η Κροατία και η Ελλάδα στην 16<sup>η</sup> θέση μεταξύ των 27 κρατών μελών).

Η Επιτροπή στα έγγραφα των υπηρεσιών της που κατέθεσε μαζί με τις προτάσεις του Μαΐου 2020 μιλούσε αναλυτικά για το χάσμα επενδύσεων και τα ειδικά προβλήματα που αντιμετωπίζουν τα κράτη μέλη, αλλά καταλήγει στην πρόταση κατανομής των επιχορηγήσεων του Ταμείου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας βάσει του πληθυσμού κάθε χώρας, του (αντιστρόφου του) κατά κεφαλή ΑΕΠ της και του ποσοστού της ανεργίας. Για το 30% των επιχορηγήσεων το οποίο αναμένεται να δεσμευτεί το 2023, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αποφασίζει το κριτήριο του ποσοστού ανεργίας να αντικατασταθεί από τη μεταβολή του ΑΕΠ κάθε χώρας, ευνοώντας έτσι τις μεγαλύτερες χώρες, ιδιαίτερα δε εκείνες (όπως η Γερμανία), στις οποίες δεν παρουσιάζεται υψηλό ποσοστό ανεργίας.

Βάσει των τελικών αποφάσεων ως προς την κατανομή του συνόλου των επιχορηγήσεων μεταξύ των κρατών μελών, η Ιταλία λαμβάνει το 21% του συνόλου, ακολουθούμενη από την Ισπανία με 19%, τη Γαλλία με 12%, την Πολωνία, τη Γερμανία με 7% και την Ελλάδα στην 6<sup>η</sup> θέση με 5,2% (Διάγραμμα 5.1)<sup>70</sup>. Όπως αναφέρθηκε ήδη, η μεταβολή των κριτηρίων κατανομής για το 2023 είχε ως αποτέλεσμα διαφορές στη συνολική κατανομή. Από τις μεταβολές αυτές η Γαλλία ευνοείται με 5,2 δισ.ευρώ, η Ιταλία και η Τσεχία με 2 δισ.ευρώ η καθεμία και η Γερμανία με 1,2 δισ.ευρώ. Αντίθετα, η νέα κατανομή είναι σε βάρος, μεταξύ άλλων, της Πολωνίας κατά 3,7 δισ.ευρώ, της Ισπανίας κατά 2,4 δισ.ευρώ και της Ελλάδας κατά 1,6 δισ.ευρώ.

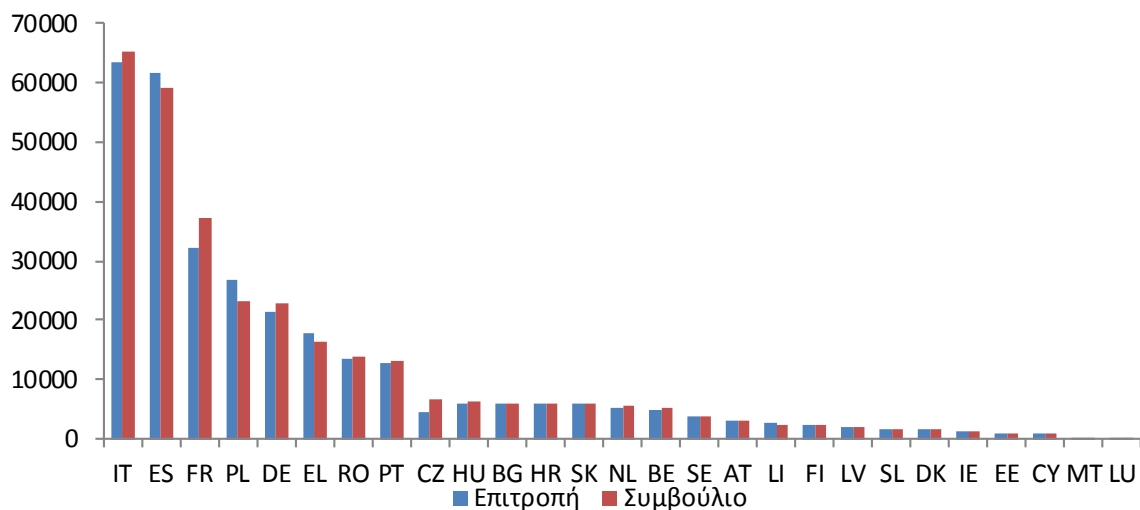
---

### Διάγραμμα 5.1

*Κατανομή ανά κράτος μέλος των πόρων του Ταμείου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας (σύμφωνα με την πρόταση της Επιτροπής και την απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου)*

---

<sup>70</sup> Σε σχέση με την κατανομή των κονδυλίων των νέων μηχανισμών και ταμείων ανά κράτος μέλος βλ. επίσης: *Darvas2020α, Darvas 2020γ και Giovannini, et.al.2020.*



Η εικόνα των σχετικά περισσότερο ωφελούμενων χωρών είναι διαφορετική αν τα ανωτέρω ποσά υπολογιστούν ως ποσοστό του ΑΕΠ κάθε χώρας (Διάγραμμα 5.2). Βάσει των τελικών αποφάσεων, στην πρώτη θέση βρίσκεται η Κροατία με 7,13% και αμέσως μετά η Ελλάδα με 7,06% (ενώ βάσει των προηγούμενων προτάσεων της Επιτροπής, η σειρά μεταξύ των δύο χωρών ήταν αντίθετη, με την Ελλάδα στην πρώτη θέση με 7,77% του ΑΕΠ της).

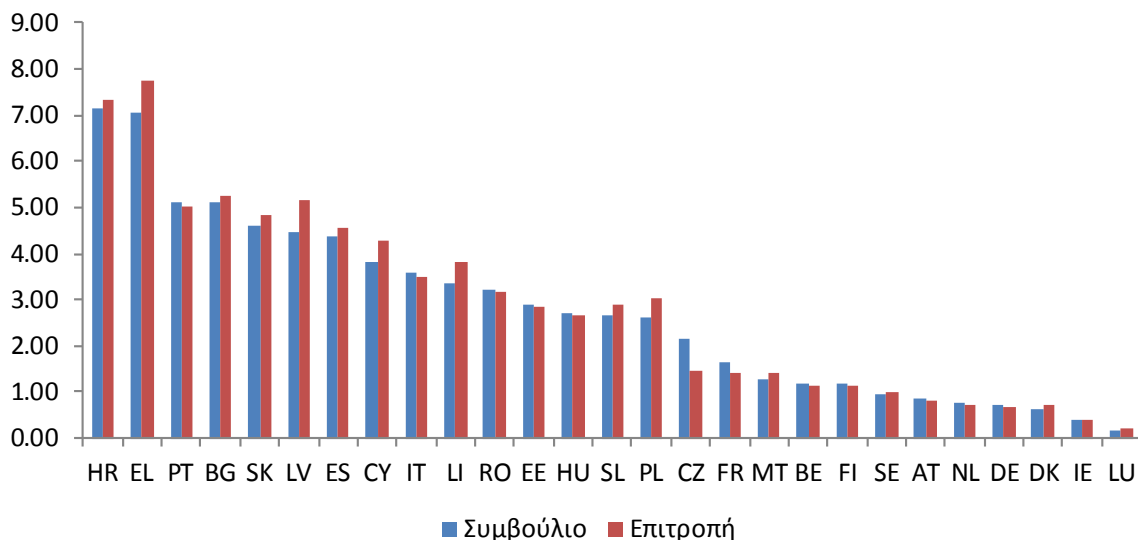
Για την εκτίμηση της αναδιανεμητικής λειτουργίας του Μηχανισμού Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας είναι ενδιαφέρον να σημειωθεί ότι ο συντελεστής συσχέτισης της κατανομής των κονδυλίων με το κατά κεφαλή ΑΕΠ είναι μεν αρνητικός, αλλά ασήμαντος από στατιστική άποψη<sup>71</sup>. Η πρόταση της Επιτροπής είναι οριακά περισσότερο αναδιανεμητική από την τελική απόφαση του Συμβουλίου. Σύμφωνα με την πρόταση, 24% των συνολικών επιχορηγήσεων θα εισπραχθούν από τις χώρες με ΑΕΠ ανά κάτοικο μεγαλύτερο του μέσου όρου της Ε.Ε., ενώ το αντίστοιχο μερίδιο στην τελική απόφαση είναι 26,5%. Αντίστοιχα, οι χώρες με ΑΕΠ ανά κάτοικο κάτω του 75% του μέσου εισπράττουν 27,4% σύμφωνα με την πρόταση της Επιτροπής και 25,6% σύμφωνα με την τελική απόφαση.

<sup>71</sup> Ο Συντελεστής συσχέτισης είναι -0,16 για τις τελικές αποφάσεις και -0,17 για την πρόταση της Επιτροπής.



## Διάγραμμα 5.2

Κατανομή ανά κράτος μέλος των πόρων του Ταμείου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας ως ποσοστό του ΑΕΠ τους (σύμφωνα με την πρόταση της Επιτροπής και την απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου)



Η αναδιανεμητική λειτουργία της τελικής κατανομής του Ταμείου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας γίνεται πολύ σαφέστερη αν υπολογιστεί ανά κάτοικο (συντελεστής συσχέτισης -0,66). Η Ελλάδα είναι σαφώς στην πρώτη θέση με 1515 ευρώ ανά κάτοικο.

Τέλος, ως προς τα δάνεια που θα μπορέσει να εισπράξει κάθε χώρα, το ύψος τους θα υπολογίζεται συναρτήσει του Εθνικού Εισοδήματος κάθε κράτους μέλους, με μέγιστο όμως το 6,8% αυτού.

## B – ΠΡΟΣΕΛΚΥΣΗ ΙΔΙΩΤΙΚΩΝ ΕΠΕΝΔΥΣΕΩΝ

*Η Επιτροπή πρότεινε, αλλά το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο έκανε μόνο εν μέρει δεκτή μια σημαντική αύξηση των διατιθέμενων ποσών για την προσέλκυση ιδιωτικών επενδύσεων.*

Η θεωρούμενη ως μεγάλη επιτυχία του «σχεδίου Juncker» για την προσέλκυση ιδιωτικών επενδύσεων<sup>72</sup> (χωρίς όμως να αποκλείονται και επενδύσεις δημόσιων φορέων) είχε οδηγήσει στην Επιτροπή το 2018 να προτείνει τη συνέχισή του, σε ωριμότερη μορφή, ως InvestEU και με αυξημένο προϋπολογισμό. Η τεράστια μείωση των ιδιωτικών επενδύσεων ως συνέπεια της πανδημίας και οι οικονομικές επιπτώσεις στις υφιστάμενες επιχειρήσεις οδήγησαν σε νέες αυξημένες και διαφοροποιημένες προτάσεις. Η Επιτροπή υπολογίζει ότι η μείωση των επενδύσεων τη διετία 2020-2021 θα υπερβαίνει το 1 τρισεκατομμύριο ευρώ, οι δε επιπτώσεις σε υφιστάμενες επιχειρήσεις θα κυμαίνονται μεταξύ 720 και 1200 δισεκατομμύρια.

Για τη μερική (και αυτό πρέπει να τονιστεί) αντιμετώπιση των παραπάνω, προτάθηκαν από την Επιτροπή τα εξής<sup>73</sup>:

- Αύξηση συνολικά του InvestEU σε 15,3 δισ. τα οποία αναμένεται να προσελκύσουν περισσότερα από 240 δισ.ευρώ επενδύσεων.
- Για την κάλυψη των αναγκών σε μετοχικό κεφάλαιο, προτείνεται η δημιουργία ενός καινούργιου οργάνου, του Μέσου Υποστήριξης Φερεγγυότητας (Solvency Support Instrument), στο εσωτερικό του InvestEU, με επιβάρυνση του προϋπολογισμού κατά 31 δισ.ευρώ<sup>74</sup>, ελπίζοντας να προσελκύσει περί τα 300 δισ.
- Τέλος, προστίθεται μια νέα διάσταση στο συνολικό σχήμα, ο Μηχανισμός Στρατηγικών Επενδύσεων (Strategic Investment Facility) για την «υποστήριξη έργων που συμβάλλουν στην οικοδόμηση ισχυρών και ανθεκτικών αλυσίδων αξίας» (αναμένεται να προσελκυστούν 150 δισ.), με άλλα λόγια ένα μέτρο «ενεργητικής προστασίας» της ευρωπαϊκής βιομηχανίας, χωρίς δηλαδή να υπάρξει περιορισμός των εισαγωγών.

---

<sup>72</sup> Βλ. όμως και τα στοιχεία κριτικής στο *Archibugi, Filippetti, Frenz 2020*.

<sup>73</sup> Οι σχετικές προτάσεις Κανονισμών είναι οι COM(2020)404 και COM(2020)403 της 29.5.2020, με τα Παραρτήματα 1 (όπου δίνεται η κατανομή ανά «παράθυρο» του Μηχανισμού), 2 (όπου οι επιλέξιμοι κλάδοι), 3 (όπου οι βασικοί δείκτες επιδόσεων), 4 (όπου αναφέρονται τα προηγούμενα Μέσα και Μηχανισμοί) και 5 (όπου δίνεται μια σύνοψη των κλασικών επιχειρημάτων για τις αποτυχίες της αγοράς και τις άλλες αιτίες δημόσια παρέμβασης για την τόνωση των επενδύσεων).

<sup>74</sup> Ένα τμήμα του ποσού αυτού (5 δισ.ευρώ) προβλέπεται να χρησιμοποιηθούν ήδη το 2020 από το τρέχον Δημοσιονομικό Πλαίσιο.

Καμιά κρατική ποσόστωση δεν προβλέπεται για τα παραπάνω μέτρα. Αναφέρεται όμως ότι θα υπάρξει ειδική εστίαση σε χώρες που δεν έχουν την ίδια δυνατότητα να χρησιμοποιήσουν τις κρατικές ενισχύσεις και σε τομείς οι οποίοι υπέστησαν τις πιο σοβαρές οικονομικές συνέπειες από την πανδημία<sup>75</sup>.

Στο σημείο αυτό θα πρέπει ίσως να γίνει μια παρένθεση αναφορικά με το καθεστώς των κρατικών ενισχύσεων στην Ε.Ε. Ενώ το καθεστώς αυτό εμφανίζεται ως υποβοηθητικό των λιγότερο αναπτυγμένων χωρών λόγω του ότι επιτρέπει (σε ένα βαθμό) ενισχύσεις για την ανάπτυξη των λιγότερο αναπτυγμένων περιφερειών, στην πραγματικότητα λειτουργεί σε βάρος τους, διότι οι αναπτυγμένες χώρες έχουν πολύ μεγαλύτερο «δημοσιονομικό χώρο» που τους επιτρέπει να ενισχύουν *πράγματι* περιφέρειες και κλάδους με ιδιαίτερες δυσκολίες. Είναι χαρακτηριστικό πόσο διαφορετικά λειτούργησε η άρση των περιορισμών για κρατικές ενισχύσεις, η οποία οδήγησε σε αστρονομικά ποσά για την ενίσχυση επιχειρήσεων ορισμένων κρατών μελών (πχ Lufthansa), ποσά που αδυνατούν να αντιμετωπίσουν οι λιγότερο αναπτυγμένες χώρες της Ε.Ε.

Στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο το ποσό που προστίθεται στον προϋπολογισμό για την κάλυψη εγγυήσεων κλπ του προγράμματος InvestEU για την προσέλκυση ιδιωτικών επενδύσεων υπέστη πολύ σοβαρή μείωση. Οι επιφυλάξεις τις οποίες ανέκαθεν είχε το Συμβούλιο για το πρόγραμμα αυτό (το πρώην «Σχέδιο Juncker») οδήγησαν στη μείωση του συνολικού προϋπολογισμού από 31,6 δισ.ευρώ της πρότασης της Επιτροπής σε 8,4 δισ.ευρώ (από τα οποία 5,6 από το ΕΓΕΕ) και σε αόριστη αναφορά στην ανάγκη αύξησης του κεφαλαίου της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων. Το μεγάλο θύμα των μειώσεων αυτών είναι το Μέσο Υποστήριξης Φερεγγυότητας (Solvency Support Instrument), το οποίο, στο εσωτερικό του InvestEU, με επιβάρυνση του προϋπολογισμού κατά 31 δισ.ευρώ, θα προσέλκυε περί τα 300 δισ.ευρώ για την κάλυψη των αναγκών των επιχειρήσεων σε μετοχικό κεφάλαιο.

## Γ – ΥΓΕΙΑ

*Η αύξηση των κονδυλίων του προϋπολογισμού της Ε.Ε. προς τον τομέα της Υγείας ήταν αναμενόμενη, παρόλο ότι ο τομέας αυτός δεν περιλαμβάνεται μεταξύ των τομέων, όπου η Ε.Ε. έχει ουσιαστικές αρμοδιότητες.*

Η πρόταση του 2020 της Επιτροπής για προσθήκη 9,4 δισ.ευρώ στο Πρόγραμμα Υγεία (Η Ευρώπη για την Υγεία - EU4HEALTH) ήταν αναμενόμενη. Σύμφωνα με την πρόταση

---

<sup>75</sup> Η αναφορά αυτή οδήγησε τον Z.Darvas 2020α να υπολογίσει την κατανομή βάσει αφενός του ποσοστού μείωσης του ΑΕΠ της χώρας και αφετέρου της σχέσης δημόσιου χρέους και ΑΕΠ.

της Επιτροπής 7,7 δισ.ευρώ θα προέρχονταν από το πρόγραμμα «Επόμενη Γενιά Ε.Ε.» και τα υπόλοιπα 1,7 δισ.ευρώ από το «κανονικό» Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο<sup>76</sup>. Η νέα πρόταση της Επιτροπής τοποθετούσε το Πρόγραμμα Υγεία στο υποπρόγραμμα «Ανθεκτικότητα και Απάντηση σε Κρίσεις». Υπενθυμίζεται ότι, στην αρχική της πρόταση (2018) η Επιτροπή είχε προτείνει μετεξέλιξη του Κοινωνικού Ταμείου σε «Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο +» ώστε να συμπεριληφθούν σε αυτό σχετικά μικρές δράσεις που προϋπήρχαν στο χώρο της υγείας, της απασχόλησης νέων, κλπ Στην αρχική πρόβλεψη οι δαπάνες στον τομέα της υγείας θα ήταν 413 εκατ.ευρώ, επομένως παρουσιάζεται μια υπέρ-εικοσαπλάσια αύξηση. Ως προς δε την κατανομή, η μόνη αναφορά ήταν σε «ισορροπημένη γεωγραφική κάλυψη».

Εκείνο που έχει ιδιαίτερη σημασία να τονιστεί είναι ότι ο τομέας της υγείας δεν αποτελεί πολιτική όπου η Ε.Ε. ασκεί συντρέχουσα αρμοδιότητα με τα κράτη μέλη. Σύμφωνα με το άρθρο 168 της Συνθήκης, η Ε.Ε. έχει μόνο συνοδευτικό και υποστηρικτικό ρόλο και βέβαια μπορεί να προωθεί τον συντονισμό των εθνικών πολιτικών, κλπ Πρόκειται δηλαδή για μια «εξ υφαρπαγής» αύξηση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης.

Μόνο αυτή η ανακατανομή ρόλων μπορεί να εξηγήσει το ότι μια από τις μεγαλύτερες εκπλήξεις στις τελικές αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου ήταν ότι η πρόταση αυτή της Επιτροπής δεν έγινε δεκτή και ο συνολικός προϋπολογισμός του προγράμματος παραμένει 1,7 δισ.ευρώ, χωρίς δηλαδή συμμετοχή στο πρόγραμμα «Επόμενη Γενιά Ε.Ε.». Μερική αποκατάσταση υπήρξε μετά την παρέμβαση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στις τελικές διαπραγματεύσεις των δύο νομοθετικών οργάνων (Κοινοβούλιο και Συμβούλιο Υπουργών) και ο προϋπολογισμός αυξήθηκε κατά 3,4 δισ.ευρώ.

#### Δ - ΠΡΑΣΙΝΗ ΣΥΜΦΩΝΙΑ ΚΑΙ «ΔΙΚΑΙΗ ΜΕΤΑΒΑΣΗ»

*Αποφασίζεται η ενίσχυση του Ταμείου Δίκαιης Μετάβασης με στόχο τη στήριξη και υποβοήθηση της μετάβασης προς την πράσινη οικονομία, στο πλαίσιο της «Πράσινης Συμφωνίας»*

Λίγες μόνο εβδομάδες πριν από την έκρηξη της πανδημίας η Επιτροπή είχε προτείνει, στο πλαίσιο της «Ευρωπαϊκής Πράσινης Συμφωνίας», τη δημιουργία ενός μηχανισμού δίκαιης μετάβασης, τμήμα του οποίου είναι το Ταμείο Δίκαιης Μετάβασης (Just Transition Fund) με στόχο τη χρηματοδοτική στήριξη και τεχνική βοήθεια των πολιτών, επιχειρήσεων, περιφερειών και κρατών που πλήττονται περισσότερο από τη μετάβαση

---

<sup>76</sup> Πρόταση Κανονισμού COM(2020)405 της 28.5.2020 και τα Παραρτήματα.

προς την πράσινη οικονομία<sup>77</sup>. Με τη πρόταση της Επιτροπής του 2020, το συνολικό ποσό που θα διατεθεί από τον προϋπολογισμό θα ήταν 40 δισ.ευρώ (τα 30 προερχόμενα από το πρόγραμμα «Επόμενη Γενιά Ε.Ε.») με παράλληλη ενίσχυση του σχετικού άξονα στο πρόγραμμα προσέλκυσης επενδύσεων investEU, καθώς και έναν μηχανισμό για δανεισμό του δημόσιου τομέα<sup>78</sup>. Ο στόχος είναι η συνολική κινητοποίηση τουλάχιστον 150 δισ.ευρώ, όλες δε οι σχετικές επενδύσεις θα πρέπει να πραγματοποιηθούν στη βάση συγκεκριμένων εδαφικών σχεδίων δίκαιης μετάβασης, που καλούνται να ετοιμάσουν τα κράτη μέλη.

Ο προϋπολογισμός του Ταμείου Δίκαιης Μετάβασης, που συνδέεται άμεσα με τον στόχο της επίτευξης κλιματικής ουδετερότητας μέχρι το 2050, μειώνεται δραστικά από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο σε 17,5 δισ.ευρώ (7,5 δισ.ευρώ από το ΠΔΠ και 10 δισ.ευρώ από το ΕΓΕΕ).

Το βασικό κριτήριο κατανομής ανά κράτος μέλος (με βάρος 49%) είναι η συμμετοχή των τομέων υψηλής έντασης άνθρακα και ακολουθούν η απασχόληση στην εξόρυξη άνθρακα και λιγνίτη (25%), η απασχόληση σε βιομηχανία έντασης άνθρακα (25%), η παραγωγή τύρφης (0,95%) και η παραγωγή σχιστόλιθου (0,05%). Η κατανομή θα προσαρμοστεί ανάλογα με το κατά κεφαλή ΑΕΠ κάθε χώρας και προβλέπονται ανώτατα και κατώτατα όρια. Επίσης, στις τελικές αποφάσεις επαναλαμβάνεται ότι κάθε κράτος έχει πρόσβαση μόνο στο 50% της εθνικής κατανομής, όσο δεν έχει δεσμευτεί ρητά στο στόχο της κλιματικής ουδετερότητας μέχρι το 2050. Το αποτέλεσμα της εφαρμογής των κριτηρίων αυτών έχει εκτιμηθεί από την Επιτροπή<sup>79</sup>, βάσει του οποίου η Πολωνία αναμένεται να απορροφήσει το 20% του συνόλου, ακολουθούμενη από τη Γερμανία, τη Ρουμανία, την Τσεχία και την Ελλάδα στην 9<sup>η</sup> θέση με 1,7 δισ.ευρώ ή 4,3% του συνόλου. Αν όμως η κατανομή ανά κράτος μέλος γίνει στη βάση του ΑΕΠ κάθε χώρας<sup>80</sup>, η Βουλγαρία αναμένεται να εισπράξει από τα 40 δισ.ευρώ του Ταμείου Δίκαιης Μετάβασης 2,4% του ΑΕΠ της, η Εσθονία 2,2%, η Τσεχία 1,2%, η Ρουμανία 1,1% με την Ελλάδα στην 11<sup>η</sup> θέση και αναμενόμενη είσπραξη 0,76% του ΑΕΠ της.

Γενικότερα, ας σημειωθεί ότι επαναλαμβάνεται και στα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου η δέσμευση ότι 30% του συνόλου των δαπανών (ΠΠ και ΕΓΕΕ) θα συνδέεται με τους κλιματικούς στόχους. Η στόχευση αυτή δεν ικανοποίησε πάντως την Greta Thunberg και τις/τους συντρόφους της, που θεώρησαν ότι το συνολικό

---

<sup>77</sup> COM(2020)22 (και Παραρτήματα), 14.1.2020.

<sup>78</sup> Η σχετική Πρόταση τροποποίησης του σχετικού Κανονισμού: COM(2020)453 της 28.5.2020 και τα Παραρτήματα COM(2020)463 και Com(2020)453 (βλ. και το Κείμενο Εργασίας SWD(2020)92 της 28.5.2020.

<sup>79</sup> Πχ European Commission, *EU budget for recovery: Questions and answers on the Just Transition Mechanism*, 28.5.2010.

<sup>80</sup> Στοιχεία Eurostat για το 2018 σε τρέχουσες τιμές, ισοτιμία αγοραστικής δύναμης.

πρόγραμμα δείχνει ότι η αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής δεν αποτέλεσε την απαιτούμενη προτεραιότητα και ότι η έλλειψη λεπτομέρειας δείχνει ότι οι κλάδοι που επιφέρουν τις σοβαρότερες επιπτώσεις θα συνεχίζουν να έχουν πρόσβαση στους δημόσιους πόρους.

## **5.4 – Οι «παραδοσιακοί πυλώνες» του προϋπολογισμού**

### *A – ΑΠΟΔΟΤΙΚΗ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΗΣ ΓΕΩΡΓΙΑΣ ΚΑΙ ΔΙΑΠΡΟΣΩΠΙΚΗ ΑΝΑΔΙΑΝΟΜΗ*

*Παρά τα σενάρια που κυκλοφορούσαν πριν από τις αρχικές προτάσεις της Επιτροπής, η Κοινή Γεωργική Πολιτική διατηρεί σε μεγάλο βαθμό την προνομιακή της θέση.*

Όλα τα σενάρια που κυκλοφορούσαν πριν από τις προτάσεις της Επιτροπής Juncker του 2018 για το νέο Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο προέβλεπαν μείωση του μεριδίου της Γεωργίας και της Αλιείας ή ακόμα και μείωση του απόλυτου ποσού. Έως και ο E.Macron, Πρόεδρος της Γαλλίας, της πλέον ευνοούμενης από την Κοινή Γεωργική Πολιτική χώρας, είχε αναφερθεί στην ανάγκη εγκατάλειψης των «εθνικών φετίχ» και σε αυτά περιέλαβε και τη γεωργία για την Γαλλία. Η συζήτηση για εκσυγχρονισμό των δαπανών του προϋπολογισμού της Ε.Ε. προϋπέθετε σχεδόν πάντα τη μείωση της θέσης της γεωργίας σε αυτόν.

Η πιο ριζοσπαστική λύση θα συνεπαγόταν, μερικό έστω, διαχωρισμό της ρυθμιστικής πολιτικής της Ε.Ε. από τη δημοσιονομική της διάσταση. Αποφάσεις για στήριξη τιμών και εισοδημάτων θα εξακολουθούσαν να αποτελούν αντικείμενο της κοινοτικής νομοθεσίας, αλλά θα χρηματοδοτούνταν μερικώς από τον κοινοτικό και μερικώς από εθνικούς προϋπολογισμούς<sup>81</sup>. Σε αυτόν τον διαχωρισμό αναφέρεται το ενδεχόμενο «επανεθνικοποίησης» της ΚΑΠ, συνοδεύεται δε συχνά από αναφορά στη διαφορετική μεταχείριση των πλουσιότερων και των λιγότερο πλούσιων κρατών μελών, με πρόβλεψη για κάλυψη μέρους του κόστους της γεωργικής πολιτικής των φτωχότερων από τον κοινοτικό προϋπολογισμό, ως μέτρο ρητής διακρατικής αναδιανομής.

Σε αντίθεση με τα παραπάνω, οι προτάσεις της Επιτροπής για την Κοινή Γεωργική Πολιτική μετά το 2020 κινούνται σαφώς στη λογική της συνέχειας με το παρελθόν, με

---

<sup>81</sup> Σχετικά με την άριστη κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ Ευρωπαϊκής Ένωσης και των κρατών μελών στον τομέα της γεωργίας, βλ. την ιδιαίτερα προσεκτική ανάλυση στο *Bertelsmann Stiftung 2017:30, κ.ε.*

αποτέλεσμα να διατηρείται ακέραια και η κριτική που ασκείται στο σύνολο του προϋπολογισμού. Είναι χαρακτηριστική η αξιολόγηση των σχετικών προτάσεων από τους *Heinemann, Weiss (2018)* που επισημαίνει τον κίνδυνο, για ακόμα επτά χρόνια, «να δίνονται χρήματα για το τίποτα».

Μικρές ήταν οι αλλαγές που προέκυψαν ως προς την Κοινή Γεωργική Πολιτική μετά τη νέα πρόταση της Επιτροπής και τις τελικές αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Ιουλίου 2020. Σε κάθε περίπτωση, πάντως, οι άμεσες ενισχύσεις προς τους γεωργούς – τουλάχιστον - διατηρήθηκαν.

Τα κυριότερα «ποιοτικά» στοιχεία των σχετικών αποφάσεων περιλαμβάνουν τα εξής:

- Η περιβαλλοντική διάσταση προβάλλεται ιδιαίτερα. Τουλάχιστον 30% του συνολικού κονδυλίου κάθε χώρας για αγροτική ανάπτυξη θα αφιερώνεται σε περιβαλλοντικά και κλιματικά μέτρα και 40% του συνολικού προϋπολογισμού της ΚΑΠ αναμένεται να συνεισφέρει στην κλιματική πολιτική<sup>82</sup>.
- Σημαντική είναι η εισαγόμενη ευελιξία μεταξύ άμεσων ενισχύσεων και αγροτικής ανάπτυξης. Κάθε κράτος έχει το δικαίωμα να μεταφέρει μέχρι 15% από τον έναν τομέα στον άλλον. Πρόκειται για συνέχιση και περαιτέρω ενίσχυση των ρυθμίσεων του τρέχοντος Πολυετούς Δημοσιονομικού Πλαισίου<sup>83</sup>.
- Τουλάχιστον το 2% των εθνικών κονδυλίων για άμεσες ενισχύσεις θα πρέπει να δεσμευτεί για τη στήριξη νέων αγροτών, οι οποίοι και θα εξακολουθήσουν να επωφελούνται από επενδυτική στήριξη κλπ
- Μια δικαιότερη κατανομή διασφαλίζεται μέσω των ανώτατων ορίων ενισχύσεων ανά γεωργική εκμετάλλευση. Προτείνεται μείωση των ενισχύσεων προς γεωργικές εκμεταλλεύσεις άνω των 60 χιλ. ευρώ και θέσπιση ανώτατου ορίου ως προς τις εκμεταλλεύσεις πάνω από 100 χιλ. ευρώ.

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

---

<sup>82</sup> Βλ. σχετικά *Rubio (2019)*. Γενικότερα, αναφορικά με τη «νέα» Γεωργική πολιτική βλ. *Δούκας (2019)*. Στην πρώτη Ανακοίνωση της νέας Επιτροπής υπό την von der Leyen, περιλαμβάνεται ειδικό κεφάλαιο για τον «Οικολογικός προσανατολισμός της κοινής γεωργικής πολιτικής/ Στρατηγική «από το αγρόκτημα στο πιάτο» (*European Commission 2019*).

<sup>83</sup> Σχετικά με την ευελιξία στο Πλαίσιο 2014-2020 και τη χρήση που έκαναν τα διάφορα κράτη μέλη βλ. *Henke 2018*.

## *B – ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΣΥΝΟΧΗΣ. ΑΝΑΔΙΑΝΟΜΗ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΗ*

*Η κατανομή των πόρων της πολιτικής συνοχής μεταξύ των κρατών μελών μεταβάλλεται, κατά κύριο λόγο, εξαιτίας της άνισης μεταβολής του ΑΕΠ κρατών και περιφερειών την περίοδο της ύφεσης τη δεκαετία 2010, αλλά και κάποιων «ποιοτικών» μεταβολών, με κυριότερη την αλλαγή στον τρόπο κατανομής των πόρων στο εσωτερικό των κατηγοριών των περιφερειών.*

Όπως και στο παρελθόν, έτσι και με το νέο Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο, η μόνη ρητά αναδιανεμητική πολιτική με σαφή, αλλά όχι και αποκλειστικό, αναδιανεμητικό στόχο, παραμένει η πολιτική της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής. Επαναλαμβάνεται πάντως ότι η αναδιανεμητική λειτουργία της πολιτικής συνοχής ασκείται σε διακρατικό (και διαπεριφερειακό) επίπεδο και, επομένως, μόνο έμμεσα (και βέβαια όχι μονοσήμαντα) διαπροσωπικό επίπεδο. Τονίζεται ακόμα ότι η αναδιανεμητική λειτουργία υφίσταται ανεξάρτητα από την απάντηση στο «κλασσικό» ερώτημα ως προς το ποιος είναι ο βασικός στόχος, ο θεμελιώδης «λόγος ύπαρξης» της πολιτικής συνοχής (ή και της περιφερειακής πολιτικής), η οποία αποτελεί ουσιαστικά μια σημαντική συνιστώσα της πολιτικής συνοχής. Είναι η ανάπτυξη των λιγότερο αναπτυγμένων κρατών και περιφερειών, η αποδοτικότερη λειτουργία της ευρωπαϊκής οικονομίας, η αντιστάθμιση από τις αρνητικές επιπτώσεις της ενιαίας αγοράς, η αποζημίωση των αδυνάτων ; (Βλ. και το Παράρτημα Α2).

Η πολιτική συνοχής παραμένει, μαζί με τη Γεωργία, βασικός πυλώνας του κοινοτικού προϋπολογισμού. Όπως ήδη αναφέρθηκε, η σύγκριση των συνολικών ποσών της περιόδου που καλύπτει το νέο Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο (2021-2027) με εκείνα της τρέχουσας περιόδου 2014-2020 είναι παρακινδυνευμένη, όχι μόνο λόγω της διαφοράς των τιμών, αλλά κυρίως λόγω της αποχώρησης του Ηνωμένου Βασιλείου. Είναι χαρακτηριστικό ότι το Ηνωμένο Βασίλειο, την τετραετία 2014-2016, εισέπραξε 3,2% των συνολικών πόρων για τη συνοχή, αλλά και το 15,4% από τους πόρους που κατευθύνθηκαν στις περισσότερο αναπτυγμένες περιφέρειες.

Οι μεταβολές ως προς τις λεγόμενες «ποιοτικές» ρυθμίσεις, μολονότι παραμένουν «εξαρτημένες από το παρελθόν» (path dependent) και δεν επιφέρουν ριζικές μεταβολές, δεν παύουν να έχουν σημασία και να καθορίζουν σε σημαντικό βαθμό την τελική κατανομή των κονδυλίων, όπως και τις δυνατότητες αξιοποίησής τους.

Η πρώτη παρατήρηση αναφέρεται σε μια αλλαγή η οποία τελικά δεν έγινε. Η μεγάλη ανατροπή που πολλοί επαγγέλλονταν για τη συγκέντρωση των πόρων αποκλειστικά στις λιγότερο αναπτυγμένες χώρες δεν αποφασίστηκε τελικά.



Η περαιτέρω απλούστευση των διαδικασιών έχει μεγάλη σημασία και προβάλλεται ιδιαίτερα. Η Επιτροπή την επαγγέλλεται<sup>84</sup>, αλλά στην πράξη η απλοποίηση αυτή δεν επιτυγχάνεται. Ας σημειωθεί εδώ ότι συχνά οι εθνικές και περιφερειακές αρχές, όχι απλώς «υφίστανται» την υποχρέωση τήρησης αυστηρών κανόνων, αλλά συχνά προχωρούν και πέραν αυτών, εισάγοντας προϋποθέσεις και ρυθμίσεις, που καθιστούν ακόμα δυσκολότερη την εφαρμογή τους. Πρόκειται για το περίφημο «gold plating»<sup>85</sup>, από το οποίο πάσχει ιδιαίτερα και η Ελλάδα.

Ο αριθμός των στόχων στους οποίους επικεντρώνεται η πολιτική συνοχής, αν και περιορίζεται, κάπως, από τους ένδεκα στόχους της περιόδου 2014-2020 στους παρακάτω: Καινοτομία-ψηφιοποίηση, ενεργειακή μετάβαση, ψηφιακά δίκτυα, ποιοτική απασχόληση, εκπαίδευση, δεξιότητες, κοινωνική ένταξη. Υπενθυμίζεται ότι οι «άνωθεν» αναπτυξιακές επιλογές ενέχουν πάντοτε τον κίνδυνο να μεταθέτουν το κέντρο βάρους της πολιτικής συνοχής από την εθνική και περιφερειακή ανάπτυξη στην επίτευξη γενικότερων στόχων της Ε.Ε., οι οποίοι μπορεί να ταυτίζονται ή όχι με τους εθνικούς στόχους. Η μεγάλη συνεισφορά της δραστηριότητας της πολιτικής συνοχής τα τελευταία 30 έτη οφείλεται στο ότι ο ίδιος ο στόχος της ανάπτυξης των λιγότερο αναπτυγμένων κρατών και περιφερειών της Ε.Ε. κατέστη στόχος και της Ε.Ε. Οι λεγόμενες «*ex ante* αιρεσιμότητες» του τρέχοντος ΠΔΠ απλοποιούνται (εν μέρει) και μετονομάζονται σε «αναγκαίοι πρόσφοροι όροι» ή «ευνοϊκές συνθήκες» («enabling conditions»). Παραμένουν πολυπληθείς, αν και λιγότεροι από ό,τι στο ισχύον ΠΔΠ και προσδιορίζονται ελάχιστα ποσοστά ανά θεματικό στόχο και κατηγορία περιφέρειας ή κράτους<sup>86</sup>.

Η αρχή της συμπληρωματικής δράσης των παρεμβάσεων των Ταμείων της πολιτικής συνοχής με άλλες κοινοτικές πολιτικές τονίζεται συχνά. Ιδιαίτερη θέση μεταξύ των συμπληρωματικών αυτών παρεμβάσεων διατηρούν οι παρεμβάσεις των Ταμείων στον τομέα της καινοτομίας κλπ, βάσει του στόχου της «έξυπνης Ευρώπης», με εκείνες του Προγράμματος-πλαίσιο για την Έρευνα και την Καινοτομία.

Για το σύνολο των παρεμβάσεων των Ταμείων της πολιτικής συνοχής, με εξαίρεση την παροχή «τεχνικής βοήθειας» προβλέπεται ανέκαθεν η συγχρηματοδότηση από τον κοινοτικό και τον εθνικό (ή τον περιφερειακό) προϋπολογισμό. Το βασικό επιχείρημα για τη διατήρηση αυτή της αρχής της συγχρηματοδότησης βρίσκεται στην ανάγκη

---

<sup>84</sup> Βλ. χαρακτηριστικά τις 80 απλοποιήσεις στην πολιτική συνοχής που προβάλλει η Επιτροπή 2018.

<sup>85</sup> Βλ. σχετικά την μελέτη για λογαριασμό του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου *Böhme, K.et.al. 2017*.

<sup>86</sup> Για παράδειγμα, στα κράτη με εθνικό εισόδημα χαμηλότερο του 75% του μέσου, τουλάχιστον 35% του συνόλου των παρεμβάσεων του Περιφερειακού Ταμείου θα πρέπει να κατευθυνθεί στην θεματική προτεραιότητα «εξυπνότερη Ευρώπη» (καινοτομία, μετασχηματισμός μικρομεσαίων επιχειρήσεων) και τουλάχιστον 30% στη θεματική προτεραιότητα «πράσινη Ευρώπη» (ενεργειακή μετάβαση, κλιματική αλλαγή, κλπ).

«ιδιοκτησίας», «κυριότητας», «υιοθεσίας» των χρηματοδοτούμενων επενδύσεων και από το κράτος μέλος. Υπενθυμίζεται ότι κατά τη διάρκεια της οικονομικής κρίσης αυξήθηκαν τα ποσοστά χρηματοδότησης από τον κοινοτικό προϋπολογισμό ορισμένων επενδύσεων, χωρίς όμως να αυξηθεί το συνολικό ποσό της επένδυσης, με αποτέλεσμα τη μείωση του συνολικού (από τον κοινοτικό και τον εθνικό προϋπολογισμό) ποσού. Με τις νέες αποφάσεις προβλέπεται η *μείωση* των ποσοστών χρηματοδότησης από τον κοινοτικό προϋπολογισμό.

Ως προς την κατανομή ανά Ταμείο, η μοναδική σημαντική μεταβολή βρίσκεται στη μεγάλη αύξηση του μεριδίου του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Πολιτικής σε βάρος του Ταμείου Συνοχής, η οποία ισοδυναμεί με μεγαλύτερη έμφαση στον στόχο της ανάπτυξης των λιγότερο αναπτυγμένων περιφερειών (ανεξάρτητα από το επίπεδο ανάπτυξης του κράτους) σε βάρος της ανάπτυξης των λιγότερο αναπτυγμένων κρατών.

Παρόλο που δεν μεταβάλλονται τα κριτήρια ταξινόμησης των περιφερειών ανά κατηγορία, οι αποκλίσεις ανάμεσα στα προβλεπόμενα μερίδια κάθε κράτους μέλους και εκείνα που πράγματι απορροφήθηκαν την τελευταία περίοδο είναι σημαντικές και εκφράζουν προφανώς τις μεγάλες διαφορές ως προς τους ρυθμούς ανάπτυξης των διαφόρων περιφερειών, που οδήγησαν σε σημαντικές μετακινήσεις περιφερειών από τη μια κατηγορία σε άλλη, με τις ελληνικές περιφέρειες να χαρακτηρίζονται από τη μεγαλύτερη αρνητική πορεία.

Η ριζοσπαστικότερη ίσως από τις νέες ρυθμίσεις σχετικά με τα Ταμεία της πολιτικής συνοχής είναι εκείνη που αναφέρεται στην κλείδα κατανομής των πόρων μεταξύ των περιφερειών και των κρατών μελών. Από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Βερολίνου το 1999 ισχύει η μέθοδος κατανομής των πόρων, η οποία έχει το πλεονέκτημα να είναι αντικειμενική και αποδεκτή από όλους. Έκτοτε και μέχρι σήμερα ακολουθήθηκε η ίδια μέθοδος (με οριακές μόνο μεταβολές) και τα κράτη μέλη που θεωρούσαν ότι δεν μεγιστοποιούσαν το όφελός τους με τη μέθοδο ως είχε, προτιμούσαν να δώσουν τη μάχη για κάποιες ρητές εξαιρέσεις, περιορισμένης χρονικής διάρκειας, παρά για τη μεταβολή της ίδιας της μεθόδου.

Κεντρικό, αλλά όχι και μοναδικό, κριτήριο της «μεθόδου του Βερολίνου» ήταν το ΑΕΠ κατά κεφαλή κάθε περιφέρειας. Η Επιτροπή προτείνει να παραμείνει αυτό ως το αδιαμφισβήτητο πρώτο κριτήριο (υπολογίζει ότι 80% της κατανομής θα συνεχίζει να γίνεται βάσει αυτού), αλλά συγχρόνως προτείνει τον «εκσυγχρονισμό» της μεθόδου, λαμβάνοντας υπόψη και άλλους δείκτες, με κεντρικό στοιχείο της σχετικής αύξησης της σημασίας των εθνικών συντελεστών (όπως πχ το επίπεδο ανάπτυξης του κράτους) σε βάρος της σημασίας των δεικτών που υπολογίζονται σε επίπεδο περιφέρειας.

Η θέσπιση αυθαίρετων ανώτατων ορίων ως προς τις συνολικές απολαβές των κρατών μελών αλλοιώνουν τη φιλοσοφία της πολιτικής συνοχής και τείνουν να μειώσουν σε σημαντικό βαθμό τα προσδοκώμενα οφέλη.

Σύμφωνα με τους υπολογισμούς της Επιτροπής ως προς την κατανομή ανά κράτος μέλος, από το σύνολο των τεσσάρων «Ταμείων», Περιφερειακό (Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης), Κοινωνικό+ (Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο +), Ταμείο Συνοχής και εδαφική συνεργασία, η μερίδα του λέοντος, ήτοι περίπου 20% του συνόλου, αναμένεται να πάει στην Πολωνία. Ακολουθούν, αλλά σε μεγάλη απόσταση, η Ιταλία, η Ισπανία, η Ρουμανία, η Πορτογαλία και η Ελλάδα.

Αν τα ποσά αυτά σταθμισθούν με βάση το ΑΕΠ κάθε χώρας το 2019, τα αποτελέσματα αλλάζουν άρδην. Η Πολωνία περιορίζεται στην 10<sup>η</sup> θέση με 8,2%, ενώ τις πρώτες θέσεις καταλαμβάνουν η Ουγγαρία (11,9%), η Λετονία (11,4%), η Σλοβακία (10,5%) και η Ελλάδα, της οποίας το σύνολο των απολαβών για την επταετία 2021-2027 αναμένεται να αντιπροσωπεύει περίπου το 9,4% του σημερινού (2019) ΑΕΠ της. Ο συντελεστής συσχέτισης των συνολικών αυτών απολαβών, «σταθμισμένων» βάσει του ΑΕΠ κάθε χώρας, με το κατά κεφαλή εισόδημα των κρατών μελών (στοιχεία Eurostat 2019) είναι με το αναμενόμενο αρνητικό πρόσημο, στατιστικά σημαντικός, αλλά μακράν του να δείχνει μια πλήρως «προοδευτική» κατανομή, όπου οι απολαβές κάθε κράτους θα μειώνονται όσο περισσότερο αυξημένο είναι το ΑΕΠ του.

Η εικόνα καθίσταται εμφαντικότερη, αν οι αναμενόμενες απολαβές υπολογισθούν ανά κάτοικο. Στις πρώτες θέσεις βρίσκονται τέσσερις μικρές χώρες, η Λετονία, η Εσθονία, η Σλοβακία και η Κροατία, ακολουθούμενες από την Πορτογαλία, την Ουγγαρία και την Ελλάδα στην 8η θέση<sup>87</sup> (Διάγραμμα 5.3). Ο συντελεστής συσχέτισης της συνολικής κατανομής με το κατά κεφαλή ΑΕΠ κάθε χώρας είναι -0,683, με το αναμενόμενο φυσικά αρνητικό πρόσημο, αλλά και με σημαντική απόκλιση από την πλήρη συσχέτιση ενίσχυσης και επιπέδου ανάπτυξης.

Επιχειρώντας μια προσεκτικότερη αποτίμηση της απόκλισης της πραγματικής κατανομής του οφέλους από τα Ταμεία από τη θεωρητικά «δίκαιη» κατανομή, εκείνη δηλαδή που θα προέκυπτε αν το μοναδικό κριτήριο κατανομής ήταν το επίπεδο ανάπτυξης κάθε κράτους, αν, επομένως, επικρατούσε πλήρως μια αναδιανεμητική λογική στη βάση της απόκλισης όλων από το μέσο επίπεδο ανάπτυξης, υπολογίσαμε το «βαθμό εύνοιας / δυσμένειας» κάθε κράτους. Ο «βαθμός εύνοιας/δυσμένειας» προκύπτει από τη σύγκριση δύο δεικτών, του δείκτη της «σχετικής ενίσχυσης» από τα Ταμεία της συνοχής (την προβλεπόμενη ενίσχυση ανά κάτοικο σε σχέση με τη μέση ενίσχυση ανά κάτοικο) και του δείκτη του «σχετικού επιπέδου ανάπτυξης» (το ανά κάτοικο ΑΕΠ σε σχέση με το μέσο). Ο «βαθμός εύνοιας / δυσμένειας» είναι ο λόγος της «σχετικής ενίσχυσης» προς το αντίστροφο του «σχετικού επιπέδου ανάπτυξης».

---

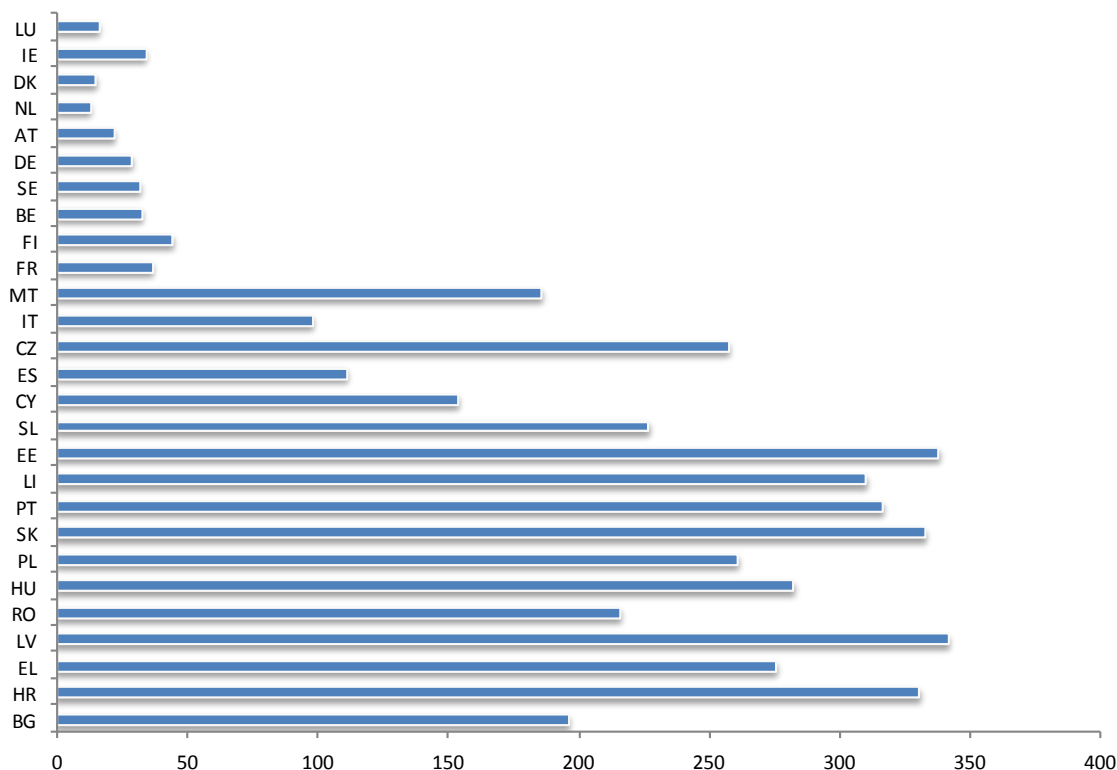
<sup>87</sup> Ο υπολογισμός των ανά κάτοικο απολαβών για κάθε Ταμείο ξεχωριστά δείχνει ότι η Ελλάδα έχει την υψηλότερη σχετικά θέση (2<sup>η</sup>) στις απολαβές κατά κεφαλή του Κοινωνικού Ταμείου, ενώ την 10<sup>η</sup> στο Περιφερειακό Ταμείο.

Γενικά, όλες οι χώρες με ΑΕΠ ανά κάτοικο κάτω του μέσου της Ε.Ε. θα εισπράξουν περισσότερα από τον μέσο όρο. Οι χώρες με τον υψηλότερο «βαθμό εύνοιας», οι χώρες δηλαδή που φαίνεται να ευνοούνται περισσότερο από ότι θα προέκυπτε από την απλή σύγκριση των επιπέδων ανάπτυξης, είναι η Κροατία, η Λετονία και η Σλοβακία, ακολουθεί η Ελλάδα και μετά, με μικρή διαφορά η Εσθονία και η Πορτογαλία.

---

**Διάγραμμα 5.3**  
**Συνολικές εισπράξεις ανά κάτοικο των κρατών μελών 2021-2027 από**  
**Ταμεία της πολιτικής συνοχής**

Πηγή: Επεξεργασία στοιχείων Court of Auditors (2019)



---

Η αρχική πρόταση της Επιτροπής και η διαπραγμάτευση που ακολούθησε ήλθε να συμπληρώσει στο πλαίσιο του προγράμματος «Επόμενη Γενιά Ε.Ε., το πρόγραμμα REACT-EU («Συνδρομή στην Ανάκαμψη για τη Συνοχή και τα Εδάφη της Ευρώπης»)-

«Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe»), με τελικό προϋπολογισμό 47,5 δισ.ευρώ<sup>88</sup>. Σύμφωνα με την Επιτροπή, η χρηματοδότηση από το REACT-EU αποβλέπει σε μια «ισορροπημένη μακροπρόθεσμα ανάκαμψη, αποφεύγοντας ασυμμετρίες και αποκλίσεις μεταξύ και στο εσωτερικό των κρατών μελών», και το REACT-EU σε σχέση με το Μηχανισμό Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, διατηρεί έναν πιο άμεσο χαρακτήρα ώστε να ενισχυθούν περισσότερο επενδύσεις ανάκαμψης πχ των εθνικών συστημάτων υγείας, των μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων, κλάδων όπως ο τουρισμός και ο πολιτισμός, αλλά και η εκπαίδευση, οι δεξιότητες και κοινωνικά μέτρα για την καταπολέμηση της ανεργίας των νέων ή την παιδική φτώχεια.

Μαζί με το νέο πρόγραμμα REACT-EU προστίθεται και ένας νέος οριζόντιος στόχος για τα Ταμεία της συνοχής που συνδέεται με την επίλυση των προβλημάτων που δημιούργησε η κρίση στο πλαίσιο της πανδημίας και η προετοιμασία μιας πράσινης ψηφιακής και ανθεκτικής ανάκαμψης της οικονομίας. Ένα πολύπλοκο σύστημα θα καθορίσει την κατανομή του συνολικού ποσού ανά κράτος μέλος, βασισμένο κατά τα δύο τρίτα στην έκταση της μείωσης του ΑΕΠ από το πρώτο εξάμηνο του 2019, λαμβάνοντας όμως υπόψη και το κατά κεφαλή εισόδημα του κράτους μέλους και το υπόλοιπο στο ύψος και τη μεταβολή του ποσοστού ανεργίας και ειδικά της ανεργίας των νέων<sup>89</sup>.

---

<sup>88</sup> Στην πρόταση της Επιτροπής von der Leyen, ο προβλεπόμενος προϋπολογισμός ήταν 50 δισ.ευρώ, στα οποία προστίθενται άλλα 5 δισ.ευρώ για άμεση χρήση από το τρέχον Δημοσιονομικό Πλαίσιο. Η πρόταση αυτή δεν έγινε δεκτή. Αντ' αυτής προβλέφθηκε ως μεταβατική ρύθμιση η δυνατότητα, κατ' εξαίρεση και εκ των υστέρων, υπαγωγή συναφών δαπανών που έγιναν από τα κράτη μέλη μετά την 1/2/2020.

<sup>89</sup> Το Ελεγκτικό Συνέδριο, όπως ίσως αναμενόταν, άσκησε κριτική στην προσθήκη νέων δεικτών, οι οποίοι θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη, αναφέροντας χαρακτηριστικά ότι στην προηγούμενη προγραμματική περίοδο ο αριθμός των δεικτών που χρησιμοποιήθηκαν συνολικά ξεπερνούσε τους 9000 (*Archibugi, Filippetti, Frenz 2020:8*).

## 5.5. - Οι "σύγχρονες" δράσεις με μεγάλη ευρωπαϊκή προστιθέμενη αξία

*A – ΟΙ ΔΑΠΑΝΕΣ ΓΙΑ ΕΡΕΥΝΑ, ΚΑΙΝΟΤΟΜΙΑ ΚΑΙ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ ΑΥΞΑΝΟΝΤΑΙ, ΑΛΛΑ ΤΕΛΙΚΑ ΘΥΣΙΑΖΟΝΤΑΙ ΑΠΟ ΤΟΥΣ ΜΕΓΑΛΟΥΣ ΥΠΟΣΤΗΡΙΚΤΕΣ ΤΟΥΣ*

*Η αύξηση του προϋπολογισμού του τομέα της έρευνας και καινοτομίας, όπως και του προγράμματος Erasmus, είναι σημαντική, όχι όμως όσο πρότεινε η Επιτροπή και φαινόταν να υποστηρίζουν εκείνες οι χώρες οι οποίες πρέσβευαν τον «εκσυγχρονισμό» του προϋπολογισμού, οι οποίες όμως ήταν και εκείνες οι οποίες τελικά αγωνίστηκαν εναντίον της μεγάλης αύξησης του συνολικού προϋπολογισμού.*

Ο τομέας της έρευνας και καινοτομίας διατηρεί πάντοτε προνομιακή θέση σε όλες τις αναλύσεις και προτάσεις για τον εκσυγχρονισμό του προϋπολογισμού της Ε.Ε. Από το 2000 θεωρείται ως ο κατεξοχήν τομέας πολιτικής με αναμφισβήτητη και σημαντική ευρωπαϊκή προστιθέμενη αξία. Επιπλέον, ο τρόπος παρέμβασης του προϋπολογισμού της Ε.Ε. στον τομέα αυτόν είναι καθαρά «ευρωπαϊκός», με την έννοια ότι δεν μεσολαβούν οι εθνικές αρχές στη διαδικασία της χρηματοδότησης. Ο κανόνας είναι ότι η Επιτροπή (μέσω των ανεξάρτητων αξιολογητών που η ίδια ορίζει) αξιολογεί τις ερευνητικές και λοιπές προτάσεις και χρηματοδοτεί ερευνητές, πανεπιστήμια, ερευνητικά κέντρα και επιχειρήσεις απευθείας, χωρίς εθνικές ή άλλες ποσοστώσεις και χωρίς οποιαδήποτε ανάμειξη των κρατικών ή περιφερειακών αρχών. Αυτό δεν σημαίνει βέβαια ότι δεν υφίσταται χάσμα Βορρά-Νότου ή καλύτερα μεταξύ ερευνητικά και τεχνολογικά αναπτυγμένων χωρών και των υπόλοιπων που απέχουν πάντοτε σημαντικά από τα «σύνορα της τεχνολογίας». Το χάσμα όμως αυτό δεν οφείλεται σε προνομιακή αντιμετώπιση από τους μηχανισμούς της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

«Εξέλιξη, όχι επανάσταση» επαγγέλλεται σε συνέντευξή του ο Jean-Eric Raquet, ο νέος Γενικός Διευθυντής της Γενικής Διεύθυνσης Έρευνας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, και πράγματι περί αυτού πρόκειται, με ορισμένες πάντως καινοτομίες και, κυρίως, με σημαντικά αυξημένο προϋπολογισμό. Άλλωστε, το Πρόγραμμα-πλαίσιο για την έρευνα, την τεχνολογική ανάπτυξη και την καινοτομία αποτελεί εκείνο το τμήμα του προϋπολογισμού, του οποίου οι πόροι αυξάνονταν σημαντικά και συνέχεως από το 2000<sup>90</sup>.

---

<sup>90</sup> Η νέα πρόταση στηρίζεται σε τέσσερις σημαντικές μελέτες: Την έκθεση «LAB – FAB – APP» (Lamy, et.al. 2017), την έκθεση για τις «αποστολές έρευνας-καινοτομίας» (Mazzucatto 2018), την έκθεση για το

Η περισσότερο προβαλλόμενη από τις νέες ρυθμίσεις αναφέρεται στην ίδρυση ενός Ευρωπαϊκού Συμβουλίου Καινοτομίας, το οποίο, τουλάχιστον ως προς τον τίτλο, επιχειρεί να μεταφέρει και στον τομέα της καινοτομίας το θεωρούμενο ως ιδιαίτερα επιτυχημένο μοντέλο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου Έρευνας (το οποίο διατηρείται φυσικά, όπως και οι υποτροφίες Marie Skłodowska-Curie)<sup>91</sup>. Η κεντρική ιδέα είναι να δημιουργηθεί ένα «σημείο ενιαίας εξυπηρέτησης ώστε οι πιο ελπιδοφόρες και με μεγάλες δυνατότητες αξιοποίησης καινοτόμες τεχνολογίες να μεταφερθούν από το εργαστήριο στις εμπορικές εφαρμογές... Θα παρέχει άμεση στήριξη σε φορείς καινοτομίας μέσω δύο βασικών χρηματοδοτικών μέσων, ενός για τα πρώτα στάδια και ενός άλλου για την ανάπτυξη και την εμπορική προώθηση».

Ως δεύτερη μεγάλη καινοτομία προβάλλεται η εστίαση των παραδοσιακών μορφών διακρατικής ερευνητικής συνεργασίας στην προσέγγιση βάσει «αποστολών έρευνας και καινοτομίας» με φιλόδοξους στόχους και άμεση επίδραση στην καθημερινότητα, όπως τη μάχη κατά του καρκίνου, τις καθарές μεταφορές, τους ωκεανούς χωρίς πλαστικά. Η αρχή της «ανοικτής επιστήμης» καθίσταται το κυρίαρχο *modus operandi* του νέου Προγράμματος Πλαίσιο. Επίσης, η απλούστευση των διαδικασιών επανέρχεται ως στόχος και η συνέργεια με άλλους τομείς του προϋπολογισμού, κατεξοχήν των Ταμείων της πολιτικής συνοχής, αποτελεί κεντρικό μοτίβο του νέου Προγράμματος Πλαίσιο που θα έχει το όνομα «Ορίζοντας Ευρώπη». Το μεγαλύτερο τμήμα κατευθύνεται, όπως και στα προηγούμενα Προγράμματα Πλαίσιο, στις διεθνικές συνεργασίες, κάτω από τον τίτλο «παγκόσμιες προκλήσεις και βιομηχανική ανταγωνιστικότητα»<sup>92</sup>.

Στις διακρατικές διαπραγματεύσεις, η τάση ήταν για μείωση του συνολικού ποσού. Η νέα πρόταση της Επιτροπής του Μαΐου 2020 ανέβασε εκ νέου το συνολικό ποσό στα 94,4 δισ.ευρώ προκειμένου να ενισχυθεί η έρευνα και η καινοτομία στον τομέα της υγείας και της κλιματικής αλλαγής. Η απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου για μείωση του συνολικού ποσού προκάλεσε μεγάλη απογοήτευση (πχ *European University Association 2020*), αλλά και έκπληξη, κυρίως λόγω του ότι οι λεγόμενες «φειδωλές» χώρες υπήρξαν πάντοτε μεταξύ εκείνων που πρωταγωνίστησαν στο αίτημα να αυξηθεί ο προϋπολογισμός της έρευνας και καινοτομίας της Ε.Ε. (μολονότι η εξήγηση πρέπει να αναζητηθεί ακριβώς στη σύγκρουση δύο αντιθετικών στόχων από πλευράς των «φειδωλών χωρών» - συνολική μείωση, με αύξηση όμως των κονδυλίων που τους ενδιέφεραν ιδιαίτερα). Ο προϋπολογισμός της έρευνας και καινοτομίας ήταν ένα από

---

Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Καινοτομίας (*High Level Group 2018*) και την Έκθεση για τον ορισμό της καινοτομίας (*High Level Strategy Group 2018*).

<sup>91</sup> Βλ. σχετικά με τις προτάσεις για τον νέο Πρόγραμμα Πλαίσιο το *Χρυσομαλλίδης 2019*.

<sup>92</sup> Υπενθυμίζεται ότι στον τομέα της έρευνας και καινοτομίας οι προτάσεις ως προς το νέο Πρόγραμμα Πλαίσιο (με την ονομασία «Ορίζοντας Ευρώπη») συνοδεύονται από συνέχιση της χρηματοδότησης ερευνητικών προγραμμάτων της Ευρατόμ, του θερμοπυρηνικού αντιδραστήρα ΙΤΕΡ, το διαστημικό πρόγραμμα κλπ

τα ζητήματα στα οποία επέμεινε το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Το αποτέλεσμα των τελικών, μετά το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, διαπραγματεύσεων μεταξύ των δύο νομοθετικών σωμάτων, του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου Υπουργών ήταν η αύξηση του προϋπολογισμού του προγράμματος για την έρευνα και καινοτομία «Ορίζοντας Ευρώπη» κατά 4 δισ.ευρώ.

Ο άλλος τομέας με σημαντική μείωση των κονδυλίων σε σχέση με την αρχική πρόταση ήταν το πρόγραμμα Erasmus. Η Επιτροπή, παράλληλα με διεύρυνση των στόχων του είχε προτείνει διπλασιασμό των πόρων του<sup>93</sup>, το Κοινοβούλιο ζητούσε τριπλασιασμό, κατέληξε όμως σε χαμηλότερη αύξηση (21,2 δισ.ευρώ βάσει του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου έναντι 30 δισ.ευρώ της πρότασης του 2018 και 24,6 της ανανεωμένης πρότασης του Μαΐου 2020). Και εδώ, όμως, το Κοινοβούλιο επέμεινε και τελικά προστέθηκαν 2,2 δισ.ευρώ σε όσα είχαν αποφασιστεί στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. Ας τονιστεί εδώ ότι ως προς τον τομέα της εκπαίδευσης η Ε.Ε. έχει, βάσει της Συνθήκης, μόνο υποστηρικτικό και συμπληρωματικό ρόλο. Η Ε.Ε., και συγκεκριμένα η Επιτροπή, στηρίζει με πολλούς τρόπους τη «διαδικασία της Βολογνα» και τον ενοποιητικό της ρόλο ως προς το Ευρωπαϊκό Χώρο Εκπαίδευσης, αλλά ο χαρακτήρας αυτής της διαδικασίας παραμένει δια-κυβερνητικός. Η κινητικότητα μαθητών, σπουδαστών και διδασκόντων αποτελεί έτσι τη μοναδική πτυχή του τομέα της εκπαίδευσης, όπου η Ε.Ε. και ο προϋπολογισμός της διατηρούν προνομιακή θέση.

## ***B – ΟΙ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΓΙΑ ΑΝΑΒΑΘΜΙΣΗ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΣΕ ΣΧΕΣΗ ΜΕ ΤΑ ΕΞΩΤΕΡΙΚΑ ΣΥΝΟΡΑ ΤΗΣ Ε.Ε. ΠΕΦΤΟΥΝ – ΠΑΛΙ – ΣΤΟ ΚΕΝΟ***

*Παρά την οξύτητα πολλών ζητημάτων που σχετίζονται με τη διεθνή θέση της Ε.Ε., όπως και τον άνισο τρόπο με τον οποίο τα κράτη μέλη αντιμετωπίζουν τα μεγάλα κύματα προσφύγων και μεταναστών, η αύξηση των κονδυλίων του προϋπολογισμού σε αυτούς τους τομείς υπήρξε τελικά κατώτερη όσων είχε υποστηρίξει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή.*

Το 2018, στο ξεκίνημα των διαπραγματεύσεων για το μελλοντικό Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο, τα ζητήματα που σχετίζονται με τα σύνορα της Ευρωπαϊκής Ένωσης βρίσκονταν, για πρώτη ίσως φορά, στο επίκεντρο των συζητήσεων και διαπραγματεύσεων. Η αποχώρηση του Ηνωμένου Βασιλείου αλλάζει τα φυσικά σύνορα της Ε.Ε. με επιπτώσεις σε όλες τις διαστάσεις του προϋπολογισμού. Τα ζητήματα ασφάλειας με πολλές γειτονικές χώρες, ιδιαίτερα προς Ανατολάς, έχουν ήδη εισέλθει σε λιγότερο βέβαιη, σε σχέση με το πρόσφατο παρελθόν, φάση και το

---

<sup>93</sup> Σχετικά με ένα διευρυμένο Erasmus βλ. *Delors, J., et.al. 2015.*



μεταναστευτικό – προσφυγικό ζήτημα ανατρέπει κυριολεκτικά ισορροπίες ιδεολογικές, δημογραφικές, κοινωνικές στο εσωτερικό και μεταξύ των κρατών μελών.

Στον τομέα της παροχής ασύλου και της μετανάστευσης, η Επιτροπή με την αρχική πρότασή της για σημαντικά αυξημένο προϋπολογισμό θεωρεί ότι με τη λήψη δημοσιονομικών μέτρων είναι εφικτή η μείωση των αντίθετων τοποθετήσεων των κρατών μελών γύρω από το ζήτημα αυτό, εξισορροπώντας ανάμεσα σε μεγαλύτερη προστασία των συνόρων και αποτελεσματικότερη και δικαιότερη εσωτερική διαχείριση των μεταναστευτικών ρευμάτων. Το επόμενο Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο θα μπορούσε, κατά την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, να αποτελέσει το κυριότερο όπλο για την «κοινοτικοποίηση» και την αντιμετώπιση του προβλήματος υπαρκτών διαστάσεων που έχει δημιουργήσει τα τελευταία χρόνια το τεράστιο μεταναστευτικό / προσφυγικό ρεύμα. Το σημερινό «παίγνιο μηδενικού αποτελέσματος», όπου το «όφελος» του ενός αποτελεί τη «ζημιά» του άλλου, δεν φαίνεται να μπορεί να λυθεί με ρυθμιστικά μέτρα και ποσοτώσεις που η διαδικασία για τη θέσπιση τους, είτε οδηγείται σε αδιέξοδο, είτε καταλήγει σε αποφάσεις, οι οποίες ελάχιστα διαφέρουν από αποκλειστικά συμβολικές. Η «αλληλεγγύη», και όταν ακόμα αναφέρεται στα κείμενα, δεν έχει πραγματικές συνέπειες. Όπως και στο παρελθόν, η μέθοδος του «καρότου» ελπίζεται να αποδειχθεί πιο αποτελεσματική.

Αντίστοιχα, σε σχέση με τους τομείς της ασφάλειας, της άμυνας και των σχέσεων με τρίτες χώρες, η Επιτροπή προτείνει μεγάλη αύξηση του προϋπολογισμού, μαζί με σοβαρή αναδιάρθρωση των μηχανισμών αντιμετώπισης των παγκόσμιων προκλήσεων με ενίσχυση του ρόλου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ως φορέα εσωτερικής ασφάλειας, άμυνας και συντονισμένης εξωτερικής δράσης.

Η εξωτερική ασφάλεια αποτελεί και ευρωπαϊκό δημόσιο αγαθό. Επιπλέον, η διαφαινόμενη σταδιακή απομάκρυνση των ΗΠΑ από το ρόλο της ως προς την παγκόσμια τάξη μεταβάλλουν τον γεωπολιτικό ρόλο της Ε.Ε. Αλλά και ο Πρόεδρος E.Macron έχει αναδείξει τη δημιουργία μιας πραγματικής ευρωπαϊκής πολιτικής άμυνας σε μείζονα στόχο. Σε αυτή τη βάση, για το επόμενο Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο, η Επιτροπή προτείνει μεγάλη αύξηση του προϋπολογισμού, μαζί με σοβαρή αναδιάρθρωση των μηχανισμών αντιμετώπισης των παγκόσμιων προκλήσεων με ενίσχυση του ρόλου της Ευρωπαϊκής Ένωσης ως φορέα εσωτερικής ασφάλειας, άμυνας και συντονισμένης εξωτερικής δράσης. Ανταποκρινόμενη στην επιθυμία των λαών των χωρών μελών, όπως αυτή αντανακλάται στα εκάστοτε Eurobarometer και τις άλλες έρευνες της κοινής γνώμης, προτείνει πιο ενεργό παρουσία της Ε.Ε. στον τομέα αυτόν και την παροχή των μέσων για αυτό.

Η εξέλιξη των διακρατικών διαπραγματεύσεων, μετά τις προτάσεις της Επιτροπής του 2018, επιβεβαιώνει τις τάσεις του παρελθόντος. Η περικοπή των σχετικών κονδυλίων συναντά τις μικρότερες αντιστάσεις μεταξύ των κρατών μελών και αντανάκλα, όπως πάντοτε μέχρι τώρα, τη σύγκρουση διακρατικής / υπερεθνικής προσέγγισης. Η Επιτροπή (και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο) επιδιώκουν την ενίσχυση της ενιαίας

εξωτερικής πολιτικής, τα κράτη μέλη, ακόμα και όταν συμφωνούν σε πιο ενεργητική στάση, επιμένουν οι αποφάσεις να παραμένουν σε διακρατικό επίπεδο, βλέποντας (και υπερτονίζοντας) τον κίνδυνο από την απώλεια του περίφημου βέτο που παρέχει η υποχρέωση ομόφωνης θέσης.

Με την κρίση της πανδημίας η Επιτροπή επανέρχεται κατ' ουσία στις αρχικές της προτάσεις, με κεντρικό επιχείρημα ότι η ανάκαμψη και των γειτονικών χώρων είναι προς όφελος όλων. Με μερική όμως επιτυχία. Οι αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Ιουλίου 2020 περιλαμβάνουν σημαντικές μειώσεις. Οι πόροι για την Μετανάστευση και τη Διαχείριση Συνόρων περιορίζονται στα 22,7 δισ.ευρώ (έναντι 31,1 της πρότασης της Επιτροπής), για την Ασφάλεια και Άμυνα στα 13,2 δισ.ευρώ (16,6 δισ.ευρώ της Επιτροπής) και για το κεφάλαιο «Γειτονιά και Κόσμος» στα 98,4 δισ.ευρώ έναντι 118,2 δισ.ευρώ της Επιτροπής. Τα κράτη μέλη φάνηκαν να αγνοούν τα τεράστια προβλήματα που η πανδημία δημιουργεί ιδιαίτερα για τις λιγότερο αναπτυγμένες χώρες, ή πάντως, να μη θεωρούν ότι έχουν κάποια υποχρέωση δράσης εν προκειμένω. Η εκτίμηση των *Koenig, Rubio (2020)* επιβεβαιώνεται. «Ο τελικός συμβιβασμός είναι ιστορικός σε σχέση με την εσωτερική αλληλεγγύη, αλλά περιορίζει τη γεωπολιτική φιλοδοξία και την ικανότητα της Ε.Ε. να παρέχει παγκόσμια δημόσια αγαθά. Οι δαπάνες της Ε.Ε. για ανάπτυξη και ανθρωπιστική βοήθεια είναι χαμηλότερες απ' ότι στον τελευταίο μακροπρόθεσμο προϋπολογισμό του, ενώ οι προκλήσεις είναι σαφώς μεγαλύτερες».

# Κεφάλαιο 6 – ΑΠΟ ΤΑ ΥΠΑΡΞΙΑΚΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΣΤΑ ΠΡΟΘΥΡΑ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

## *Α - Η ΜΕΓΑΛΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΡΙΣΗ ΦΕΡΝΕΙ ΣΤΗΝ ΕΠΙΦΑΝΕΙΑ «ΥΠΑΡΞΙΑΚΑ» ΕΡΩΤΗΜΑΤΑ*

Οι μεγάλες κρίσεις υπήρξαν πάντοτε αναπόσπαστο κομμάτι της διαδικασίας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Κάτι παραπάνω: η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση προχώρησε *χάρη* στις κρίσεις, μέσα από τις συγκρούσεις που οδήγησαν στις κρίσεις και ως αποτέλεσμα της επίλυσής τους. Αυτήν την πλήρη ενσωμάτωση της κρίσης στη διαδικασία της ολοκλήρωσης εξέφρασε η γνωστή ρήση του Jean Monnet ότι «η Ευρώπη θα σφυρηλατηθεί σε κρίσεις και θα είναι το άθροισμα των λύσεων που υιοθετήθηκαν από τις κρίσεις αυτές». «Οι κρίσεις παράγουν αβεβαιότητα, απειλή και ασυνέχεια και τείνουν να λειτουργούν ως κεντρικά σημεία για θεσμικές, πολιτικές και πολιτικές αλλαγές», γράφει η *Laffan 2016:916*, και, επιπλέον, οδηγούν σχεδόν πάντα σε σημαντική αναδιανομή εισοδήματος και επιρροής. Η μεγάλη όμως οικονομική κρίση της τελευταίας δεκαετίας παίρνει, ίσως για πρώτη φορά μετά τη δεκαετία του 1960 και την κρίση της «κενής έδρας»<sup>94</sup>, κυριολεκτικά υπαρξιακές διαστάσεις.

Όλες οι κρίσεις στο παρελθόν, ανεξάρτητα από τα αίτια που τις δημιούργησαν, είχαν κάποια κοινά χαρακτηριστικά. Η έκταση και το βάθος της μεταφοράς της εθνικής κυριαρχίας αποτελούν κεντρικό ζήτημα, αν και όχι πάντοτε ρητά. Αλλά και πέραν αυτού, η μεταφορά της εθνικής κυριαρχίας προς ποιόν; Πόσο πραγματικά υπερεθνικοί πρέπει να είναι οι θεσμοί υποδοχής της μεταφοράς εθνικής κυριαρχίας; Πώς εξασφαλίζεται ότι η μεταφορά της εθνικής κυριαρχίας θα οδηγεί σε ενίσχυση της κοινής «ευρωπαϊκής κυριαρχίας» (της «*souveraineté européenne*» του E. Macron) και ότι δεν θα πρόκειται για μια απλή εκχώρησή της σε κάποιον ή κάποιους τρίτους, μια «ετερονομία» («*heteronomy*»), όπως, κατά τον Jürgen Habermas 2015, καταλήγει να είναι η μεταφορά της εθνικής κυριαρχίας σε διακρατικό θεσμό όπου υφίσταται η υποχρέωση ομοφωνίας;

Η μεγάλη κρίση της τελευταίας δεκαετίας που ξέσπασε συγχρόνως με την επικύρωση της νέας «Συνθήκης της Λισαβόνας» (το Δεκέμβριο του 2009), με την οποία έληγε μια περίοδος αβεβαιότητας που ακολούθησε την απόρριψη του «ευρωπαϊκού συντάγματος» στα δημοψηφίσματα της Γαλλίας και των Κάτω Χωρών, είχε κάποιες

---

<sup>94</sup> Η κρίση της «κενής έδρας» αναφέρεται στο 1965, όταν η Γαλλία του De Gaulle απείχε από τις εργασίες του Συμβουλίου, αντιστεκόμενη κυρίως στην αύξηση των εξουσιών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και τη μερική εγκατάλειψη της αρχής της ομοφωνίας.

ιδιαιτερότητες. Οι σημαντικότερες από τις ιδιαιτερότητες αυτές ήταν, *πρώτον*, το ήδη προχωρημένο στάδιο της νομισματικής ένωσης που αύξανε σημαντικά το κόστος οποιασδήποτε οπισθοδρόμησης. Η *δεύτερη* ιδιαιτερότητα συνδέεται με την πολύ σημαντική (και ευρύτατα γνωστή) εκ γενετής ατέλεια της «Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης». Η ατελής προετοιμασία (το «μισοψημένο», «half-baked») αποτελεί χαρακτηριστικό πολλών κοινοτικών πολιτικών, τα προβλήματα όμως που θα δημιουργούσε η συνύπαρξη της πλήρους μεταφοράς κυριαρχίας ως προς την νομισματική πολιτική με τη διατήρηση εθνικού ελέγχου ως προς τις άλλες πτυχές της οικονομικής πολιτικής, ήταν πλήρως γνωστά και προβλέψιμα.

Η *τρίτη* ιδιαιτερότητα της πρόσφατης κρίσης πρέπει να αναζητηθεί στις ασυνήθιστα βαθιές διαιρέσεις μεταξύ των κρατών μελών που η κρίση έφερε στην επιφάνεια (αν δεν απετέλεσαν οι διαιρέσεις αυτές και τη βαθύτερη αιτία της ίδιας της κρίσης). Δεν ήταν τόσο τα αντικρουόμενα εθνικά συμφέροντα που οδήγησαν σε παίγνια μηδενικού αποτελέσματος, όσο το τεράστιο βάρος των επιπτώσεων σε ορισμένα από τα κράτη μέλη, που καθιστούσε εξαιρετικά δύσκολη την αλληλοκατανόηση, παρά την, αναγνωριζόμενη από όλους, αλληλεπίδραση.

Εκείνο, όμως, που έδωσε την κυριολεκτικά υπαρξιακή διάσταση στην κρίση είναι η χρονική σύνδεσή της με τα σοβαρά προβλήματα στα σύνορα της Ε.Ε., που σηματοδότησε η επιδείνωση των σχέσεων της Ε.Ε. προς Ανατολάς (Ρωσία, Τουρκία, Συρία) και, βέβαια, το πρωτοφανές ρεύμα προσφύγων και μεταναστών από τρίτες χώρες με τα ανθρωπιστικά προβλήματα που δημιουργεί και τα διακρατικά και ενδοκρατικά, ιδεολογικά και κοινωνικά ρήγματα που επιφέρει.

Απαντήσεις επιχειρήθηκαν πολλές. «Είναι η στιγμή» τιλοφόρησε στα γερμανικά («Es ist Zeit») μια δική του παρέμβαση ο Jacques Delors 2018. Από την πρώτη στιγμή που ξέσπασε η κρίση, η ακαδημαϊκή κοινότητα και τα think tanks και στις δύο πλευρές του Ατλαντικού κινητοποιήθηκαν (αν μη τι άλλο διότι κάποιοι είδαν στην κρίση την επιβεβαίωση των δικών τους αναλύσεων). Αλλά και στο θεσμικό ευρωπαϊκό επίπεδο, μετά ίσως από το κάποιο πρώτο «μούδιασμα», ακολούθησαν σημαντικοί προβληματισμοί, Ανακοινώσεις και Λευκές Βίβλοι, σε αναζήτηση μιας γνήσιας, αυθεντικής λύσης.

## ***B - Η ΚΡΙΣΗ ΜΕΤΑΒΑΛΛΕΙ ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΥΣ ΚΑΙ ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΣΥΣΧΕΤΙΣΜΟΥΣ ΔΥΝΑΜΗΣ***

Πολλαπλή και ιδιαίτερα σημαντική είναι η ανακατανομή πλούτου, αρμοδιοτήτων, σχετικής δύναμης που επιφέρει η μεγάλη οικονομική κρίση. Η αναδιανομή *μεταξύ των κρατών μελών* είναι η περισσότερο προβεβλημένη. Άνιση και ασύμμετρη η επίπτωση ενίσχυσε τις ήδη σημαντικές ανισορροπίες ανάμεσα στο κέντρο της Ε.Ε. και τις χώρες της περιφέρειας. Λιγότερο ίσως μελετημένη, αλλά εξίσου, αν όχι περισσότερο εντυπωσιακή, είναι η αναδιανομή εισοδήματος και πλούτου *στο εσωτερικό των κρατών*

μελών. Ιδιαίτερα, αλλά όχι αποκλειστικά, στην Ελλάδα υπάρχει σαφής επιδείνωση των δεικτών ανισότητας εισοδήματος και πλούτου, καθώς και μεγάλες ταξικές/επαγγελματικές, διαπεριφερειακές και διαγενεακές ανακατανομές<sup>95</sup>. Παράλληλα και αλληλένδετα (έστω εν μέρει), το υψηλό επίπεδο πολιτικής αμφισβήτησης φέρνει σε πολλές χώρες πολιτικές ανατροπές, μεγάλη ενίσχυση λαϊκιστικών θέσεων και νέα βαθύτερα ιδεολογικά σχίσματα μεταξύ εθνικιστικών και διεθνιστικών - ευρωπαϊστικών τάσεων.

Η τρίτη ανακατανομή μπορεί μακροπρόθεσμα να αποδειχτεί ιδιαίτερα ριζοσπαστική. Πρόκειται για την ανακατανομή αρμοδιοτήτων, ρόλων και ευθύνης μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των κρατών μελών της, και μάλιστα «λαθραία», χωρίς τη μεταβολή των Συνθηκών. Η κλασική θεώρηση του νεολεειτουργισμού (neofunctionalism) περιγράφει την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση ως μια διαδοχική διαδικασία που προωθείται κατεξοχήν από τη ζήτηση των ομάδων συμφερόντων, με τους υπερεθνικούς θεσμούς να ανταποκρίνονται στη ζήτηση αυτή λόγω των αλληλένδετων οικονομιών και της σύνδεσης μεταξύ των διαφόρων τομέων πολιτικής (Vilrišauskas 2013:364). Αυτή η «ενοποίηση εξ υφαρπαγής» (σύμφωνα με τον G.Majone, πχ Majone 2005) είχε φτάσει τα όριά της, όταν το επόμενο βήμα έπρεπε να είναι η μεταφορά εθνικής κυριαρχίας στον κατεξοχήν ευαίσθητο τομέα της αναδιανομής και της εναρμόνισης της κοινωνικής πολιτικής μέσω της δημοσιονομικής πολιτικής (Habermas 2015). Κι όμως, με την επικράτηση της ανάγκης «νομιμοποίησης εκ του αποτελέσματος» και αυτή η «κόκκινη γραμμή» τώρα φαίνεται να ξεπερνιέται (Chalmers, et.al. 2016).

Τέλος, ο «νέος διακυβερνητισμός» επέφερε μια άλλη επανεξισορρόπηση, μεταξύ των ίδιων των ευρωπαϊκών θεσμών. Ο κυριότερος διακυβερνητικός θεσμός, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, αποκτά κυρίαρχο ρόλο, θεσμικά από τη Συνθήκη της Λισαβόνας, αλλά και, πολύ περισσότερο, στην πράξη, λόγω ακριβώς των μεγάλων αναδιανεμητικών αποφάσεων που μόνο οι αρχηγοί κυβερνήσεων νομιμοποιούνται να λάβουν. Από τα υπερεθνικά όργανα, το μεν Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο υποχρεώνεται σε περιθωριοποίηση, η δε Ευρωπαϊκή Επιτροπή περιορίζεται στον ρόλο της στο στάδιο της υλοποίησης και εφαρμογής των αποφάσεων. Το σημαντικότερο (ίσως): η διακυβερνητική μέθοδος και μαζί της η αρχή της ομοφωνίας επανέρχονται στις μείζονες αποφάσεις, κατοχυρώνοντας έτσι τον ηγεμονικό ρόλο των ισχυρών (των «δανειστών») και κατεξοχήν της Γερμανίας.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση βρίσκεται σε ιστορική καμπή και, όπως και σε άλλες τέτοιες ιστορικές στιγμές, η ανάγκη για μια νέα συνολική ισορροπία είναι προφανής. Οριακές, μικρές κινήσεις, διάφανες ή «λαθραίες», μπορεί να απαντήσουν κάπως στη μια ή την άλλη κρίση, δεν αρκούν όμως. Οι μεγάλες κρίσεις δεν λύνονται παρά μόνο αν

---

<sup>95</sup> Για τις ανισότητες στην Ελλάδα και την εξέλιξή τους τα χρόνια της κρίσης βλ. Matsaganis 2017, Katsimi, et.al. 2014, Giannitsis, Zografakis 2015, καθώς και Katsikas, Sotiropoulos, Zafiropoulou 2018.

αντιμετωπιστούν τα προβλήματα που τις δημιούργησαν. Μια καινούργια «μεγάλη συμφωνία», ένα «σύμφωνο» που θα οδηγήσει σε μια γενναία επανεξέταση του status quo σε όλους τους τομείς πολιτικής θεωρείται όχι απλώς ευκαίιο, αλλά απαραίτητο.

Όπως και στο παρελθόν, οι ιστορικές αυτές στιγμές έχουν πολλές διαστάσεις: η πρώτη, αναφέρθηκε ήδη παραπάνω και αφορά στην *επέκταση* της κοινοτικής ή ενωσιακής αρμοδιότητας σε καινούργιους τομείς πολιτικής. Κάτι περισσότερο: αυτό που απαιτείται δεν είναι απλώς η αύξηση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης, αλλά η *αναβάθμιση* της Ένωσης ως προς τις λειτουργίες που καλείται να καλύψει. Η αναπτυξιακή πολιτική, η ερευνητική πολιτική, η εκπαιδευτική πολιτική πρέπει να αποκτήσουν πολύ πιο στέρεες βάσεις στο ευρωπαϊκό επίπεδο. Και βέβαια, η σταθεροποιητική πολιτική δεν μπορεί να συνεχίζει να «πατάει σε δύο βάρκες» τόσο στρεβλά.

Η αναδιάταξη δυνάμεων σε κάθε «ιστορική στιγμή» συνοδεύεται και από μείζονες αποφάσεις *αναδιανομής*. Οι «κερδισμένοι» και «χαμένοι», «νικητές» και «ηττημένοι» αλλάζουν. Οι μεγάλες ανισότητες, διακρατικές και ενδοκρατικές ζητούν αντιμετώπιση, είτε με τη μορφή κάποιων αποζημιωτικών και αντισταθμιστικών μέτρων είτε με την εισαγωγή πολιτικών, οι οποίες έχουν ρητά και αναδιανεμητικό στόχο.

Η *εμβάθυνση*, τέλος, το βήμα της ενοποίησης με την ενίσχυση των υπερεθνικών θεσμών και οργάνων, από την επικράτηση της αρχής της πλειοψηφίας μέχρι την αναβάθμιση του ρόλου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, συμπλήρωσε πάντοτε το σύνολο αυτό των ιστορικών μεταβολών. Ακόμα και αν μεγιστοποιείται η αποτελεσματικότητα, η «νομιμοποίηση εκ του αποτελέσματος» («output legitimacy»), το ζητούμενο είναι πώς θα δίδονται όλες οι εγγυήσεις της δημοκρατικής αντιπροσώπευσης, της «νομιμοποίησης εκ της εισροής» («input legitimacy»). Αν η νομιμοποίηση εκ του αποτελέσματος αποτελεί μια αναγκαία συνθήκη, η πραγματική δημοκρατική νομιμοποίηση, η νομιμοποίηση από τον τρόπο λήψης απόφασης, αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση σε αυτή τη φάση της ενοποίησης. Με άλλα λόγια, η πραγματική («αυθεντική», όπως την ονομάζουν οι Πρόεδροι των ευρωπαϊκών θεσμών) ολοκλήρωση της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης *απαιτεί* μεγάλα και ουσιαστικά βήματα προς την Πολιτική Ένωση.

Η *γεωγραφική διεύρυνση* ενυπήρχε ως αναπόσπαστο στοιχείο όλων των προηγούμενων «ιστορικών στιγμών». Η «διεύρυνση προς Νότο» (Ελλάδα, Ισπανία, Πορτογαλία) συνδέθηκε πλήρως με την «ιστορική στιγμή» της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης, η «διεύρυνση προς Βορρά» (Σουηδία, Φινλανδία, αλλά και Αυστρία) και, κυρίως, η Γερμανική ενοποίηση συνδέθηκε άρρηκτα με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ και τη νομισματική ένωση, και η μεγάλη «διεύρυνση προς Ανατολάς» του 21<sup>ου</sup> αιώνα συνδέθηκε με το άτυχο «Ευρωπαϊκό Σύνταγμα» και τη Συνθήκη της Λισαβόνας. Είναι η πρώτη φορά που η γεωγραφική διάσταση δεν συνίσταται σε διεύρυνση, αλλά σε περιορισμό του αριθμού των κρατών μελών και της έκτασης της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η αδιανόητη μέχρι πριν από λίγα χρόνια ενεργοποίηση της διαδικασίας αποχώρησης

ενός κράτους μέλους από την Ε.Ε. αποτελεί πραγματικότητα με εξαιρετικά αβέβαιες προοπτικές.

Η αποχώρηση του Ηνωμένου Βασιλείου επιφέρει ριζικές αλλαγές σε όλους τους μεγάλους τομείς της πολιτικής της Ε.Ε. και ανατρέπει συσχετισμούς, μεθόδους λειτουργίας, ακόμα και την εικόνα της Ε.Ε. στον κόσμο και εσωτερικά. Η σημαντικότερη ίσως, τουλάχιστον μακροπρόθεσμα, μεταβολή θα πρέπει να αναζητηθεί στις συνέπειες από την αποχώρηση του Ηνωμένου Βασιλείου στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Το Ηνωμένο Βασίλειο, ως κράτος μέλος, αλλά και ο Βρετανικός λαός που, όπως έδειχναν όλες οι σφυγμομετρήσεις, είχε πάντοτε την αρνητικότερη τοποθέτηση στο στόχο της «ολοένα και περισσότερης Ευρώπης», ήταν το μεγαλύτερο φρένο στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση.

Ειδικότερα σε σχέση με τη δημοσιονομική πολιτική, το Ηνωμένο Βασίλειο υπήρξε πάντοτε η χώρα που αντιδρούσε περισσότερο αρνητικά σε οποιαδήποτε αύξηση του προϋπολογισμού. Η μη συμμετοχή της στην ευρωζώνη δεν την απέτρεπε από το να εμποδίζει οποιαδήποτε εξέλιξη, επιμένοντας παράλληλα στη διατήρηση της αρχής της ομοφωνίας γενικά, αλλά και ειδικά για όλες τις αποφάσεις φορολογικού ή δημοσιονομικού χαρακτήρα. Πρωταγωνίστρια πάντοτε μεταξύ εκείνων που δεν ήθελαν καμιά επέκταση των αρμοδιοτήτων της Ε.Ε., ιδιαίτερα στον τομέα αυτόν, απέτρεψε όσο καμιά άλλη τη μεγαλύτερη ενοποίηση.

### *Γ - ΠΡΟΣ ΕΝΑΝ ΠΙΟ ΣΥΓΧΡΟΝΟ (;) ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟ*

Το νέο, μεγάλο, φιλόδοξο σχέδιο για την Ευρώπη, η καινούργια ισορροπία, προϋποθέτει τη μετατροπή των επιμέρους αδιεξόδων σε ένα μείζον παίγνιο θετικού αποτελέσματος, όπου κάθε κράτος μέλος και κάθε θεσμός θα βρει τη θέση του. Το καταλληλότερο locus για αυτή τη συνολική αναθεώρηση θα μπορούσε να είναι το νέο Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο. Η κάθε του γραμμή μπορεί να λειτουργήσει ως «ράβδος», για τους μεν, και ως «καρότο» για άλλους. Η Επιτροπή στην πρότασή της προωθεί μεν τη χρηματοδότηση των πραγματικών «ευρωπαϊκών δημόσιων αγαθών», παραμένοντας όμως εν πολλοίς σε έναν «προϋπολογισμό παλαιάς κοπής», «κατάλοιπο του χθες».

Τους πρώτους μήνες του 2018, η κυρίαρχη ανάλυση της ευρωπαϊκής πραγματικότητας θεωρούσε ότι η μεγάλη κρίση των προηγούμενων ετών, ή έστω τα κυριότερα συμπτώματα της είχαν αντιμετωπιστεί. Σε αυτή τη χρονική στιγμή η Επιτροπή προτείνει το νέο Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο. Η ισορροπία μέσων και στόχων, παλιών και νέων προτεραιοτήτων, «κερδισμένων» και «χαμένων» χαρακτηρίζει τις προτάσεις της Επιτροπής, που προσπαθεί να συνδυάσει την εισαγωγή νέων πολιτικών, με λιγότερους «καθαρούς συνεισφέροντες» και χωρίς πρόσθετο προϋπολογισμό. Οι κυριότερες συνιστώσες των προτάσεων αυτών περιλαμβάνουν τα εξής:

*Νέοι πόροι και λιγότερες επιστροφές / ειδικές ρυθμίσεις.*

Κάποια δειλά βήματα εισαγωγής νέων, πραγματικά «ίδιων», πηγών εσόδων, μαζί με την πρόταση της (σταδιακής, έστω) κατάργησης των επιστροφών σε κάποια κράτη μέλη, συμπληρώνουν την εικόνα των εσόδων ενός συνολικού προϋπολογισμού, ο οποίος διατηρείται λίγο πολύ σε ανάλογο με τους προηγούμενους ύψος, παρά την αποχώρηση του Ηνωμένου Βασιλείου, μίας χώρας η οποία πάντοτε συνεισέφερε περισσότερα από όσα εισέπραττε από αυτόν.

*Μεγάλες αυξήσεις για τα «ευρωπαϊκά δημόσια αγαθά».*

Η επιχειρηματολογία όσων υποστηρίζουν ότι ο προϋπολογισμός πρέπει να είναι λιγότερο αναδιανεμητικός και να συγκεντρωθεί περισσότερο στη δημοσιονομική διάσταση εκείνων των δραστηριοτήτων, οι οποίες έχουν σημαντική ευρωπαϊκή προστιθέμενη αξία, βρίσκει εφαρμογή σε τρεις βασικά τομείς πολιτικής: στην έρευνα-καινοτομία, την κινητικότητα στον χώρο της εκπαίδευσης και στην προστασία του περιβάλλοντος και την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής.

*«Επανεθνικοποίηση» της γεωργικής πολιτικής αναβάλλεται και πάλι*

Ανεξάρτητα από το αν πρέπει ή όχι να επιδοτείται άμεσα ή έμμεσα το εισόδημα των αγροτών και ανεξάρτητα ακόμα από το αν η απόφαση αυτή πρέπει να λαμβάνεται σε ευρωπαϊκό ή εθνικό επίπεδο, δύο είναι τα ερωτήματα που τίθενται αναφορικά με τη δημοσιονομική διάσταση της κοινής γεωργικής πολιτικής: *πρώτο*, γιατί θα πρέπει ένα μεγάλο μέρος (περισσότερο από 40%) του κοινοτικού προϋπολογισμού να κατευθύνεται σε μια τάξη πολιτών αντί για την προώθηση των αδιαμφισβήτητων ευρωπαϊκών αγαθών; Και, *δεύτερο*, γιατί θα πρέπει ο φορολογούμενος πχ της Σουηδίας να συνεισφέρει στην ενίσχυση μιας ομάδας πολιτών πχ στη Γαλλία ή την Ισπανία; Ο διαχωρισμός αυτός μεταξύ ρυθμιστικών και δημοσιονομικών και αποφάσεων, όπου οι μεν αποφάσεις λαμβάνονται στο ευρωπαϊκό επίπεδο, χρηματοδοτούνται όμως από τους εθνικούς προϋπολογισμούς, αναφέρεται ως «επανεθνικοποίηση» της γεωργικής πολιτικής. Η Επιτροπή πάντως, ούτε αυτήν τη φορά, δεν τόλμησε να τον προτείνει.

*«Κερδισμένοι και χαμένοι» από τη νέα πολιτική συνοχής;*

Σε μεγάλο βαθμό, η νέα πολιτική συνοχής προτείνεται να αποτελεί συνέχεια της σημερινής, αν και με κάπως μειωμένο προϋπολογισμό, ιδιαίτερα τα πρώτα χρόνια του νέου Πολυετούς Δημοσιονομικού Πλαισίου. Κάποιες ειδικές προτάσεις όμως, έρχονται να προστεθούν στη μεγάλη ανακατανομή που έφερε η οικονομική κρίση, με αποτέλεσμα να αναμένεται σοβαρή μεταβολή ως προς τους «κερδισμένους» και τους «χαμένους». Η περισσότερο ίσως αμφισβητούμενη είναι η μεταβολή των κριτηρίων κατανομής των πόρων, ώστε στο κατά κεφαλήν εισόδημα να προστίθενται άλλα



κριτήρια, όπως πχ η κατανάλωση CO<sub>2</sub>, αλλά και η ενσωμάτωση των προσφύγων και μεταναστών.

*Τα μέσα για ευρωπαϊκή πολιτική στα σύνορα της Ε.Ε. και πέραν αυτών.*

Το τεράστιο ζήτημα των προσφυγικών και μεταναστευτικών ροών, που δίχασε όσο τίποτα άλλο τα ευρωπαϊκά κράτη, και, ακόμα περισσότερο, η πλήρης αδυναμία πρόβλεψης του μέλλοντος, στο οποίο το μέγα αυτό ζήτημα ενδέχεται να αποκτήσει ακόμα μεγαλύτερες διαστάσεις, οδήγησε την Επιτροπή σε προτάσεις οι οποίες προσπαθούν να καλύψουν όλες τις διαστάσεις του ζητήματος, από την ενίσχυση των κρατών που υφίστανται μεταναστευτική πίεση μέχρι την αποτελεσματικότερη αντιμετώπιση της παράτυπης μετανάστευσης. Οι πολεμικές συγκρούσεις στον ευρύτερο χώρο της Μέσης Ανατολής και η εμπλοκή στις σχέσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης με γειτονικές χώρες έφεραν στην επιφάνεια πιο επιτακτικά το ζήτημα της κοινής πολιτικής για την άμυνα και την προώθηση της κοινής εξωτερικής πολιτικής, αν και δεν μεταβάλλεται ο κατεξοχήν διακρατικός χαρακτήρας των πολιτικών αυτών.

*Σταθεροποιητικοί μηχανισμοί στον προϋπολογισμό της Ε.Ε.*

Η αρχική πρόταση της Επιτροπής για ένα μηχανισμό στήριξης των επενδύσεων ως οιονεί σταθεροποιητικό μηχανισμό, όπως και ένα ειδικό ταμείο μεταρρυθμίσεων με στόχο την προληπτική αντιμετώπιση μελλοντικών προβλημάτων, είχε ήδη ουσιαστικά απορριφθεί από τα κράτη μέλη που φαινόταν να στηρίζουν απλώς μια μεταλλαγμένη εκδοχή των αρχικών θέσεων του Προέδρου Macron, η οποία από «προϋπολογισμός της ευρωζώνης πολλών ποσοστιαίων μονάδων του αθροιστικού ΑΕΠ» κατέληγε σε ένα Δημοσιονομικό Μέσο για τη Σύγκλιση και την Ανταγωνιστικότητα, στη βάση καθαρά διακρατικών διαπραγματεύσεων και αποφάσεων, προφανώς με ελάχιστο προϋπολογισμό, όπου απαγορεύεται ακόμα και η αναφορά στην σταθεροποίηση των οικονομιών της ευρωζώνης. Μια καθοδική πορεία από μέσο σταθεροποίησης σε δημοσιονομική δυνατότητα, σε προϋπολογισμό της ευρωζώνης σε μέσο για την ανταγωνιστικότητα και τη σύγκλιση.

#### **Δ - ΔΙΑΚΡΑΤΙΚΗ ΔΙΑΠΡΑΓΜΑΤΕΥΣΗ. ΠΑΡΑΔΟΣΙΑΚΕΣ ΚΑΙ ΝΕΕΣ ΔΙΑΙΡΕΣΕΙΣ**

Η διαπραγμάτευση που ακολούθησε τις προτάσεις της Επιτροπής για το Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο 2021-2027 υπήρξε, όπως και στο παρελθόν, κατεξοχήν διακρατική. Εντάθηκε μέσα στο 2020, περιλαμβάνοντας και λειτουργώντας ως κλειδί και καταλύτης για όλα τα μείζονα προβλήματα που ταλανίζουν την Ευρωπαϊκή Ένωση την επαύριον της βαθιάς πολυκρίσης που αντιμετώπισε την τελευταία δεκαετία.

Κυρίαρχη διαίρεση μεταξύ των κρατών μελών υπήρξε πάντα η διάκριση μεταξύ των χωρών που συνεισφέρουν στον προϋπολογισμό περισσότερα από όσα εισπράττουν από αυτόν και των χωρών που θεωρούνται οι «μεγάλοι κερδισμένοι» από αυτόν. Η ίδια συζήτηση για το πρόσημο, θετικό ή αρνητικό, και το ύψος της καθαρής

συμμετοχής πρυτανεύει, αλλά και αποπροσανατολίζει και δηλητηριάζει τη διαδικασία της ευρωπαϊκής ενοποίησης, που εμφανίζεται αποκλειστικά ως παίγνιο μηδενικού αποτελέσματος, όπου το κέρδος του ενός κράτους μέλους προκύπτει από τη ζημιά άλλων. Η αποχώρηση του Ηνωμένου Βασιλείου, της χώρας που πρωταγωνιστούσε πάντοτε στη σχετική διαπραγμάτευση, αναμενόταν ότι θα αποδυνάμωνε το μέτωπο των ισχυρών, φαίνεται όμως ότι τον ηγετικό ρόλο ανέλαβε πλέον ο M. Rutte, πρωθυπουργός των Κάτω Χωρών και κινητήρια δύναμη της ομάδας των χωρών της Βόρειας Ευρώπης που αρχικά έγινε γνωστή ως «Χανσεατική Λεγεώνα», σε ανάμνηση της Hansa, της Χανσεατικής Ένωσης των εμπόρων που κυριαρχούσαν στο εμπόριο της Βόρειας Θάλασσας μετά τον 13ο αιώνα και, αργότερα, των λεγόμενων «φειδωλών χωρών».

Η διάκριση με βάση το καθαρό όφελος ταυτίζεται σε μεγάλο βαθμό με τη διάκριση μεταξύ πλουσιότερων και λιγότερο πλούσιων χωρών. Τα πλουσιότερα κράτη μέλη υπήρξαν πάντοτε εναντίον οποιασδήποτε αύξησης του ύψους του προϋπολογισμού και της ριζικής μεταβολής του μείγματος δαπανών, πιέζοντας για μείωση των δαπανών της πολιτικής συνοχής και, κυρίως, της γεωργικής πολιτικής, και αύξηση των «ευρωπαϊκών δημόσιων αγαθών». Η μεγαλύτερη όμως διαφορά στις διακρατικές διαιρέσεις και ομαδοποιήσεις προήλθε από τη στάση της Γαλλίας, η οποία, ενώ συγκαταλεγόταν πάντοτε μεταξύ των πλουσίων και όσων συνεισέφεραν περισσότερο (έστω και αν διατηρούσε πάντοτε ως «φετίχ», κατά Macron, τη σχέση με την κοινή γεωργική πολιτική), έχει μεταβληθεί, τα τελευταία χρόνια, στον μέντορα της αναγέννησης της Ευρώπης. Σε κάθε περίπτωση, κλειδί για την έκταση της επικράτησης της ομάδας των πλουσιότερων σωρών αποτελεί η Γερμανία. Σε 15 δισ. ευρώ ετησίως υπολογίζει το πρόσθετο βάρος του ομοσπονδιακού προϋπολογισμού μετά το 2021 το γερμανικό Υπουργείο Οικονομικών (Becker 2019:9) και το κρίσιμο ερώτημα για τους περισσότερους είναι τότε και πόσο θα είναι έτοιμη να υποχωρήσει η Γερμανική Κυβέρνηση.

Από την άλλη πλευρά, στο «στρατόπεδο» των «φίλων της συνοχής», φαίνεται ότι, για πρώτη φορά, καταγράφονται τόσο έντονες διχαστικές τάσεις. Τα ανατολικά κράτη μέλη ζητούν να τελειώσει κάποτε η πρωτοκαθεδρία του Νότου και δέχονται μόνο τη συγκυριακή στήριξη χωρών όπως η Ελλάδα, λόγω των ιδιαίτερα αρνητικών επιπτώσεων της σχεδόν δεκαετούς κρίσης. Τα ίδια κράτη αντιστρατεύονται ανοικτά την προσθήκη κριτηρίων, μεταξύ των κριτηρίων επιλεξιμότητας ή της κατανομής των πόρων της συνοχής, που σχετίζονται με τη μετανάστευση και την παροχή ασύλου, τομείς πολιτικής δηλαδή που δεν δέχονται ότι συγκαταλέγονται στις αρμοδιότητες της Ε.Ε., και για τους οποίους δεν αισθάνονται καμιά αλληλεγγύη προς τις χώρες του Νότου. Η μεγαλύτερη διαφοροποίηση αφορά στην Ουγγαρία και την Πολωνία, οι οποίες θεωρούν σχεδόν εχθρική πράξη τη σύνδεση των απολαβών τους με τα δικαιώματα, τις «ευρωπαϊκές αξίες» και την εφαρμογή του κράτους δικαίου. Αντίθετα, η χώρα που αναμένει τα περισσότερα από την εφαρμογή των προτεινόμενων νέων κριτηρίων είναι η Ελλάδα, η οποία, ως εκ τούτου, αλλά ίσως και ως εκδήλωση μιας ενοχικής κατάστασης, λόγω του

ότι για πολλά χρόνια υπήρξε η χώρα που συνεχώς ζητούσε ολοένα και περισσότερα, επιλέγει να είναι ουσιαστικά απύσχα στη συνολική διαπραγματεύση.

Η διάκριση, η οποία είναι πολύ επικίνδυνη όσον αφορά στην ευρωπαϊκή ενοποίηση, είναι συγγενής εκείνης του Βορρά έναντι του Νότου, των πλουσιότερων έναντι των φτωχότερων, αλλά δεν ταυτίζεται με αυτές. Πρόκειται για τη διάκριση μεταξύ κρατών-πιστωτών και κρατών-οφειλετών. Κατάλοιπο της κρίσης και της ανάγκης εξαιρετικά μεγάλου δανεισμού ορισμένων κρατών μελών, κυρίως όμως κατάλοιπο του τρόπου, της διακρατικής μεθόδου που επιλέχθηκε για τον δανεισμό αυτόν, αποτελεί μεγάλο κίνδυνο για την ενοποίηση, επειδή ακριβώς δεν αφορά απλώς στον βηματισμό μεταξύ των κρατών μελών, αλλά προβάλλει μια ιεραρχία μεταξύ τους και υπογραμμίζει μια σχέση, όχι απλώς αντίθετη, αλλά σχέση εξάρτησης.

### *Ε - ΟΙ ΣΥΝΕΠΕΙΕΣ ΤΗΣ ΠΑΝΔΗΜΙΑΣ ΤΟΥ ΚΟΡΩΝΟΪΟΥ ΕΙΝΑΙ ΚΑΤΑΣΤΡΟΦΙΚΕΣ, ΑΛΛΑ ΚΑΙ ΟΔΗΓΟΥΝ ΣΤΗ ΜΕΓΑΛΗ ΑΝΑΤΡΟΠΗ*

Η πανδημία της COVID-19 που ξεσπά σε ολόκληρο τον πλανήτη οδηγεί άμεσα, έστω και όχι υποχρεωτικά την ίδια στιγμή και με την ίδια ένταση, σε «κλείσιμο» της οικονομίας όλων των κρατών μελών. Η πρώτη αντίδραση όλων είναι να προστρέξουν σε μονομερείς αποφάσεις. Τα σύνορα κλείνουν για προϊόντα και πρόσωπα και η ενιαία αγορά εγκαταλείπεται προσωρινά. Οι επείγουσες ενισχύσεις των εθνικών επιχειρήσεων στις οποίες προσφεύγουν πολλά κράτη μέλη (αλλά και σε πολύ διαφορετική έκταση) αντίκεινται ευθέως και στις πιο θεμελιώδεις αρχές και τους πιο «ιερούς» κανόνες ανταγωνισμού. Επιπλέον, η αποτελεσματικότητά τους έρχεται σε ευθεία αντίθεση με την επιδείνωση που επιφέρουν στις διακρατικές ανισότητες. Τα κράτη μέλη, ακόμα και όσα είναι ιδιαίτερα υπερχρεωμένα, χρησιμοποιούν τα αποθέματά τους και δανείζονται από όπου και όσο μπορούν για να αντιμετωπίσουν την πρωτοφανή ύφεση. Δημοσιονομικά μέτρα, εγκαταλελειμμένα είτε για λόγους «ιδεολογικούς» (επικράτηση νέο-φιλελεύθερων, αντι-Κευσιανών θέσεων), είτε για λόγους δημοσιονομικής αδυναμίας, επιστρατεύονται από όλους, αν και όχι σε ίδιο βαθμό.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή σπεύδει να νομιμοποιήσει τόσο τις κρατικές ενισχύσεις όσο και τους νέους δανεισμούς αίροντας προσωρινά κανόνες ανταγωνισμού και υποχρεώσεις περιορισμού δημόσιων δαπανών. Κανείς βέβαια δεν γνωρίζει για πόσο χρονικό διάστημα θα διαρκέσει το νέο προσωρινό καθεστώς και, κάτι που ίσως αποδειχθεί ιδιαίτερα σημαντικό, οι φωνές για επιστροφή, όταν έρθει η στιγμή, σε άλλη κατάσταση και με άλλες ισορροπίες πληθαίνουν και ισχυροποιούνται.

Σε θεσμικό ευρωπαϊκό επίπεδο, η πρώτη η οποία αντιδρά είναι η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα που, ήδη από τον Μάρτιο 2020, εγκρίνει το πρόγραμμα έκτακτης αγοράς λόγω της πανδημίας - Pandemic Emergency Purchase Program (PEPP), συνολικού ύψους (μετά και τις επανειλημμένες αυξήσεις) 1350 δισ.ευρώ. Το Ευρωπαϊκό

Συμβούλιο της 23<sup>ης</sup> Απριλίου αποφασίζει ένα πακέτο άμεσων μέτρων που έγιναν γνωστά ως «δίκτυ ασφαλείας» και αποτελείται από (α) τη δυνατότητα χρήσης δανείων ύψους μέχρι 240 δισ.ευρώ του διακρατικού Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας κυρίως για τον τομέα της υγείας, (β) αύξηση της δυνατότητας δανεισμού της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων κατά 200 δισ.ευρώ και (γ) τη δημιουργία του προσωρινού μηχανισμού SURE (Support to Mitigate Unemployment Risks in an Emergency), συνολικού ύψους 100 δισ.ευρώ με στόχο την αξιοποίηση της υψηλής δανειοληπτικής ικανότητας της Ε.Ε. για την παροχή χαμηλότοκων δανείων στα κράτη μέλη για την προστασία των εργαζόμενων.

Ιδιαίτερα σημαντικό χαρακτηριστικό των μέτρων αυτών είναι η προσπάθεια να τους δοθεί υπερεθνικός χαρακτήρας. Ακόμα και για τα δάνεια του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας οι όροι που τίθενται είναι οι ελάχιστοι δυνατοί, χωρίς καμιά ουσιαστική αιρεσιμότητα, χωρίς «μνημόνια» και με υποσχέσεις (έστω όχι πάντοτε πολύ ρητές) ως προς τον συν-υπολογισμό τους στην υπερχρέωση της χώρας.

Τα κράτη μέλη όμως δεν ανταποκρίνονται πρόθυμα. Ιδιαίτερα η Ιταλία, εξαιρετικά πληγείσα από την πανδημία, αλλά και με εξαιρετικά μεγάλο χρέος, ζητά άμεση ενίσχυση χωρίς επιβάρυνση του χρέους της. Εννέα κράτη μέλη, όχι αποκλειστικά του Νότου, ούτε αποκλειστικά μεταξύ των φτωχότερων, ζητούν, ειδικά για την έκτακτη και επείγουσα αυτή περίπτωση, να αναβιώσει η ιδέα ενός ευρωομολόγου. Το ζήτημα διχάζει και πολώνει τα κράτη μέλη. Όλοι αναγνωρίζουν ότι το πρόβλημα αν δεν λυθεί γρήγορα θα διαχυθεί στο σύνολο των χωρών. Κανείς δεν θα το αντιμετωπίσει αν δεν το αντιμετωπίσουν όλοι μαζί. Η ανάγκη για ευρωπαϊκή και όχι διακρατική δημοσιονομική απάντηση κερδίζει έδαφος.

Από κοινού η Γαλλία και η Γερμανία και – προφανώς σε συμφωνία μαζί τους - λίγες μέρες αργότερα η ίδια η Επιτροπή έχουν την λύση. Ένα μείζον πρόγραμμα επενδύσεων, δημόσιων και ιδιωτικών, για την ανάκαμψη της ευρωπαϊκής οικονομίας, με πρώτη προτεραιότητα τις χώρες που επλήγησαν περισσότερο και εκείνες που έχουν τις μεγαλύτερες δυσκολίες αντιμετώπισης του προβλήματος. Πηγή χρηματοδότησης η ίδια η Ευρωπαϊκή Ένωση και όχι τα κράτη που την απαρτίζουν.

## **ΣΤ - ΕΝΑΣ ΡΙΖΟΣΠΑΣΤΙΚΑ ΚΑΙΝΟΤΟΜΟΣ ΠΟΛΥΕΤΗΣ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ**

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Ιουλίου 2020 έχει πράγματι ιστορική σημασία. Η πρόταση της Επιτροπής, αποτέλεσμα η ίδια διαβουλεύσεων με τους άλλους θεσμούς και τη Γαλλία και Γερμανία που προετοίμασαν το έδαφος, γίνεται ουσιαστικά δεκτή. Η αντίδραση που προβλήθηκε από κάποιες χώρες είχε ως αποτέλεσμα την εισαγωγή φράσεων που νοθεύουν κάποια μηνύματα, την μερική αποδυνάμωση μέτρων και πολιτικών που δεν θα έπρεπε να μειωθούν, την επανεισαγωγή κάποιων «δώρων» και «αντισταθμιστικών πληρωμών», αλλά το μείζον έχει επιτευχθεί.

Ο νέος πολυετής προϋπολογισμός μαζί με το πρόγραμμα ανάκαμψης με την ονομασία «Επόμενη Γενιά Ε.Ε.» πλησιάζουν τον διπλασιασμό σε σχέση με το προηγούμενο Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο. Ποτέ στο παρελθόν, ούτε οι πιο ένθερμοι υποστηρικτές της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης δεν είχαν αποτολήσει να προτείνουν τέτοιο άλμα.

Η απόφαση όμως για την πηγή προέλευσης αυτών των πόρων είναι ακόμα σημαντικότερη. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θα δανειστεί για να χρηματοδοτήσει μεταφορά πόρων στα κράτη μέλη και μάλιστα τα δάνεια αυτά θα καλυφθούν στο μέλλον από νέους, πραγματικά «ίδιους» πόρους. Δεν θα δανειστεί ένα κράτος για να χρηματοδοτήσει άλλο, αλλά ο δανεισμός θα γίνει στο υπερ-εθνικό, οιοει «ομοσπονδιακό», επίπεδο.

Το ζήτημα του καθαρού οφέλους / ζημιάς, το «δηλητήριο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης» υφίσταται ένα πρώτο, σοβαρό πλήγμα. Η αύξηση του προϋπολογισμού δεν αποτελεί πλέον «παίγνιο μηδενικού αποτελέσματος», το όφελος μιας χώρας δεν αποτελεί ζημιά μιας άλλης. Είναι ενδιαφέρον ότι οι στόχοι της μεγάλης αύξησης του προϋπολογισμού και της εισαγωγής νέων, κοινοτικών πλέον, πόρων αλληλο-υποστηρίζονται. Θα ήταν αδύνατη η αύξηση του προϋπολογισμού αν τα κράτη μέλη καλούνταν να τη χρηματοδοτήσουν από τους εθνικούς προϋπολογισμούς, αλλά και η αντικατάσταση του σημερινού συστήματος εθνικών εισφορών δεν θα μπορούσε να υπάρξει παρά μόνο για κάποιες τελείως νέες δαπάνες. Μόνη σοβαρή παραχώρηση προς εκείνα τα κράτη που αντιδρούσαν μέχρι τέλους αποτελεί η διατήρηση και μάλιστα αυξημένη των «επιστροφών» σε κάποια κράτη μέλη. Είχαν επινοηθεί για να μετριάσουν το βάρος της επιστροφής στο Ηνωμένο Βασίλειο και διατηρούνται καθαρά και μόνο ως «αντιστάθμισμα» για την «εξαγορά» όσων αντιδρούσαν.

Στο επίπεδο των δαπανών, διατηρούνται χωρίς ουσιώδη μεταβολή οι «παραδοσιακές» δαπάνες προς την Κοινή Γεωργική Πολιτική και την Πολιτική Συνοχής και αυξάνουν, αν και λιγότερο από ότι πολλοί θεωρούσαν δεδομένο, οι δαπάνες στα «ευρωπαϊκά δημόσια αγαθά», κατεχοχήν στο πρόγραμμα Erasmus και στον τομέα της έρευνας – καινοτομίας, όπως βέβαια και για την Υγεία, που αποκτά, λόγω πανδημίας ένα χαρακτήρα ευρωπαϊκής πολιτικής, παρόλο ότι οι Συνθήκες προβλέπουν μόνο υποστηρικτικό ρόλο της Ε.Ε.

Η μεγάλη καινοτομία στις δαπάνες, η «ναυαρχίδα» του προγράμματος «Επόμενη Γενιά Ε.Ε.» και του νέου πολυετούς προϋπολογισμού είναι ο Μηχανισμός Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας. Με προϋπολογισμό 560 δισ.ευρώ, από τα οποία τα 310 δισ.ευρώ θα δοθούν με τη μορφή επιχορηγήσεων και τα 250 δισ.ευρώ με τη μορφή δανείων, αποτελεί στην πραγματικότητα ένα τεράστιο για τα ευρωπαϊκά δεδομένα πρόγραμμα επενδύσεων, κυρίως στην «πράσινη οικονομία» και τον ψηφιακό μετασχηματισμό.

Η λογική του νέου Μηχανισμού είναι σημαντικότερη του ύψους του. Ίσως για λόγους εντυπώσεων τοποθετείται στο τμήμα του προϋπολογισμού που αναφέρεται στη

Συνοχή, αλλά, στην πραγματικότητα, αποτελεί την, ανύπαρκτη μέχρι πρότινος, θετική πτυχή μιας ευρωπαϊκής βιομηχανικής πολιτικής. Το «Ταμείο Ανάκαμψης» δεν είναι μια «κεϋνσιανού τύπου» μεταφορά πόρων, αλλά ένα, διαρθρωτικού χαρακτήρα, πρόγραμμα επενδύσεων και μάλιστα σε προκαθορισμένους τομείς. Συγχρόνως αποτελεί και παραδοχή της ήττας όσων πρέσβευαν ότι για την αντιμετώπιση μιας μεγάλης ύφεσης αρκεί μια πολιτική «λιτότητας και μεταρρυθμίσεων».

Τέλος, και είναι ιδιαίτερα σημαντικό, λόγω της άνισης επίπτωσης της κρίσης που επέφερε η πανδημία στα κράτη μέλη και, κυρίως, των άνισων δυνατοτήτων αντιμετώπισης αυτής της επίπτωσης, ο Μηχανισμός Ανάκαμψης, προκειμένου να λειάνει αυτές ακριβώς τις επιπτώσεις, αποκτά και αναδιανεμητικό (μεταξύ κρατών) χαρακτήρα, με χώρες όπως την Ελλάδα, να αναμένουν να εισπράξουν τα μεγαλύτερα ποσά, αναλογικά με το εγχώριο προϊόν τους. Χαρακτηριστικά, οι ελληνικές δημόσιες επενδύσεις θα πρέπει να υπερδιπλασιαστούν στα επόμενα τρία χρόνια (με πρόδηλες βέβαια δυσκολίες απορρόφησης αλλά και χρήσης των πόρων αυτών σε νέες επενδύσεις *Alcidi, et.al.2020*)

## Z - ΠΡΟΣ ΓΕΝΙΚΕΥΜΕΝΗ ΧΡΗΣΗ ΚΥΡΩΣΕΩΝ ΚΑΙ ΑΙΡΕΣΙΜΟΤΗΤΩΝ

Σημαντικό χαρακτηριστικό του νέου Πολυετούς Δημοσιονομικού Πλαισίου αποτελεί η παγίωση στο σύνολο των Διαρθρωτικών Ταμείων και πέραν αυτών, ουσιαστικά στο σύνολο των δαπανών του προϋπολογισμού, της χρήσης των αιρεσιμοτήτων, κατεξοχήν δε της μακρο-οικονομικής αιρεσιμότητας, η οποία διατηρείται, γενικεύεται και ενισχύεται. Η διαδικασία του «ευρωπαϊκού εξαμήνου» συνδέεται ακόμα στενότερα με την εφαρμογή της πολιτικής συνοχής και όχι μόνο. Η λογική πίσω από τη σύνδεση αυτή βρίσκεται στην θέση ότι «η αποδοτικότητα των επενδύσεων απαιτεί ένα χρηστό χρηματοοικονομικό πλαίσιο καθώς και ένα ευνοϊκό για τις επιχειρήσεις περιβάλλον». Υπενθυμίζεται ότι πριν από το Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο 2014-2020, μακρο-οικονομική αιρεσιμότητα ίσχυε μόνο ως προς το Ταμείο Συνοχής.

Η έννοια της αιρεσιμότητας χρησιμοποιείται γενικά, περιλαμβάνοντας όλους τους όρους και προϋποθέσεις επιλεξιμότητας, διαχείρισης, ελέγχου κλπ, που τίθενται για την χρηματοδότηση κάποιων δράσεων. Η χρήση της έννοιας που ενδιαφέρει ιδιαίτερα εδώ είναι όταν οι όροι αυτοί δεν συνδέονται άμεσα με τη συγκεκριμένη δράση και ο φορέας που χρηματοδοτεί χρησιμοποιεί τη χρηματοδότηση αυτή ως απειλή προκειμένου να επιτύχει άλλον στόχο, σε άλλο πεδίο. Δεν περιλαμβάνονται δηλαδή στις αιρεσιμότητες που αναφέρονται εδώ οι λεγόμενες «ex ante αιρεσιμότητες» του Πολυετούς Δημοσιονομικού Πλαισίου 2014-2020, οι οποίες, στην πραγματικότητα, αποτελούν απλώς προϋποθέσεις που συνδέονται άμεσα με τη συγκεκριμένη δαπάνη (πχ ύπαρξη μεσοπρόθεσμου σχεδίου έρευνας και καινοτομίας πριν από τη δέσμευση ποσών σε αυτόν τον τομέα), ούτε και οι προϋποθέσεις τήρησης των κανόνων που

προβλέπονται στους οικείους κανονισμούς, ούτε και οι όροι ως προς τη χρήση κλπ που τίθενται στις επιχορηγήσεις υπό όρους (conditional grants). «Οι αιρεσιμότητες πρέπει να έχουν στενό και ουσιαστικό σύνδεσμο με τις δαπάνες» (*Vita 2018:20*).

Η συνηθέστερη εφαρμογή αυτού του τύπου αιρεσιμοτήτων παρατηρείται στη χρηματοδότηση (συνήθως λιγότερο αναπτυγμένων) κρατών από διεθνείς οργανισμούς, όπως η Παγκόσμια Τράπεζα<sup>96</sup> και, παλαιότερα, σε διακρατικές σχέσεις που είχαν συχνά και αποικιοκρατικό χαρακτήρα. Σε κάθε περίπτωση, η χρήση αιρεσιμοτήτων σε διακρατικές σχέσεις είναι συνήθεις. Αντίθετα, είναι σχεδόν αυταπόδεικτο ότι δεν μπορεί να υπάρχουν στο εσωτερικό ενός κράτους. Θα ήταν προφανώς οξύμωρο μια ομοσπονδιακή κυβέρνηση να «τιμωρήσει» ένα κρατίδιο ή μια περιφέρεια για τη μη τήρηση κάποιων υποχρεώσεων που ξεπερνούν τις αρμοδιότητες αυτού του κρατιδίου ή της περιφέρειας. Η αιρεσιμότητα αποτελεί γεωπολιτικό εργαλείο (*Vita 2018:15*) και όχι μέσο ενδο-κρατικής διακυβέρνησης.

Η επιβολή αιρεσιμοτήτων μπορεί να αποτελεί αποτελεσματικό τρόπο για την προώθηση στόχων και σκοπών, το μεγάλο όμως πρόβλημα παραμένει ότι αποτελεί μια επέμβαση που αλλοιώνει ευθύνες και αρμοδιότητες. Ειδικά στην Ευρωπαϊκή Ένωση, όπου ο καταμερισμός αρμοδιοτήτων μεταξύ κρατών και υπερεθνικών θεσμών αποτελεί ένα ιδιαίτερα ευαίσθητο ζήτημα, απαιτείται ιδιαίτερη προσοχή να μην καταπατώνται αρχές (όπως η περίφημη αρχή της επικουρικότητας) και ρυθμίσεις. Το σοβαρότερο είναι ότι πρόκειται για παρέμβαση η οποία είναι διαβρωτική της δημοκρατικής λογοδοσίας (*Vita 2018:17*), διότι, θέτοντας όρους στη χρήση των πόρων, μετατοπίζει την ευθύνη των πολιτικών επιλογών, παρεμβαίνει στη διαδικασία λήψης αποφάσεων από την «πίσω πόρτα».

Ειδικά ως προς τη χρήση της μακρο-οικονομικής αιρεσιμότητας σε σχέση με τα διαρθρωτικά ταμεία, είναι δύσκολο να αρνηθεί κανείς τη σημασία του ευνοϊκού μακροοικονομικού περιβάλλοντος για την ανάπτυξη (και επομένως για την αποδοτικότερη λειτουργία των αναπτυξιακών κονδυλίων που προέρχονται από τον κοινοτικό προϋπολογισμό). Επιπλέον, σε διαπραγματευτικό επίπεδο, η υπεράσπιση των επενδύσεων χωρίς μακροοικονομική αιρεσιμότητα θα ήταν το λιγότερο ασθενής (ιδιαίτερα για την Ελλάδα μετά τα «προγράμματα στήριξης»). Η συνύπαρξη πάντως διαρθρωτικών παρεμβάσεων και αιρεσιμότητας θέτει σε αμφισβήτηση την ίδια την «εταιρική σχέση», η οποία δεν μπορεί να στηρίζεται σε «τιμωρητικές» πρακτικές και προϋποθέσεις. Πέραν αυτού, η μακρο-οικονομική αιρεσιμότητα εισάγει ένα στοιχείο αβεβαιότητας και, επίσης, αντιστρατεύεται τον περιφερειακό χαρακτήρα της πολιτικής συνοχής, τόσο στο επίπεδο της απόφασης για ορισμένες δράσεις όσο και στο επίπεδο

---

<sup>96</sup> Βλ. στο *World Bank 2005* μια επισκόπηση των αιρεσιμοτήτων όπως τίθενται από την Παγκόσμια Τράπεζα, αλλά και την πρόσφατη στροφή προς περισσότερη «ιδιοκτησία» των μέτρων από τους αποδέκτες τους.

της εφαρμογής, με τη χρηματοδότηση περιφερειακών δράσεων να συναρτάται με αποφάσεις και πολιτικές, στις οποίες η περιφέρεια είναι απύσχα.

Το προφανέστερο ίσως πρόβλημα με τη μακρο-οικονομική αιρεσιμότητα είναι ότι η χρήση της αντιστρατεύεται την ίδια τη λογική της πολιτικής συνοχής. Για παράδειγμα, το κράτος που έχει μείζον δημοσιονομικό πρόβλημα απειλείται με μείωση, αναστολή και αφαίρεση πόρων από δημόσιες και ιδιωτικές επενδύσεις, όταν έχει κατεξοχήν ανάγκη αυτών ακριβώς των επενδύσεων. Η αντίφαση αυτή καθίσταται ιδιαίτερα σοβαρή όταν, σε πολλές από τις λιγότερο αναπτυγμένες χώρες και στην Ελλάδα, οι πόροι των Ταμείων της πολιτικής συνοχής είναι και οι μόνοι ουσιαστικά διαθέσιμοι για προγράμματα δημόσιων επενδύσεων και τη στήριξη των ιδιωτικών, ιδιαίτερα δε κατά την περίοδο της οικονομικής κρίσης.

Γενικότερα πάντως, η πιστή τήρηση των κανόνων χρηστής μακρο-οικονομικής διαχείρισης είναι απόλυτα ευκατάρια και μεγιστοποιεί την αναπτυξιακή δυναμική των επενδύσεων, δημόσιων και ιδιωτικών, προερχόμενων από εθνικούς ή από κοινοτικούς πόρους. Ο J.Pisani-Ferry 2020 διακρίνει δύο κατηγορίες αιρεσιμότητας, αυτήν που ονομάζει «ευρεία αιρεσιμότητα», η οποία πηγάζει από ένα σύνολο δράσεων που ορίζονται «άνωθεν» και οι αποδέκτες της χρηματοδότησης καλούνται να ακολουθήσουν και την «στενή αιρεσιμότητα», όπου η επιλογή των δράσεων αφήνεται στον αποδέκτη της χρηματοδότησης, αλλά οι δράσεις αυτές οφείλουν να είναι συνεπείς προς κάποιους όρους και προϋποθέσεις. Σε κάθε περίπτωση η αρχή της αιρεσιμότητας δύσκολα μπορεί να αμφισβητηθεί στην πράξη. Η παραδοχή αυτή δεν οδηγεί όμως υποχρεωτικά στην απόλυτη ιεράρχηση των στόχων και την επίτευξη του ενός στόχου ως προϋπόθεσης για την επίτευξη του άλλου.

Ένα σημείο το οποίο πρέπει κατεξοχήν να τονιστεί είναι ότι, πέραν των συνεπειών της εισαγωγής ενός καθεστώτος αιρεσιμότητας, αυτό που έχει ιδιαίτερη σημασία είναι το ποιος καλείται να εξετάσει αν αυτές τηρούνται ή όχι. Είναι τελείως διαφορετικό ζήτημα αν ο φορέας που εξετάζει την τήρηση και επιβάλλει τις όποιες επιπτώσεις είναι ένας υπερεθνικός θεσμός, από το να είναι άλλα κράτη, ατομικά ή, έστω, μέσω ενός μηχανισμού διακρατικών αποφάσεων. Σε ολόκληρη την ιστορία της Ε.Ε., η κυρίαρχη σύγκρουση ήταν πάντοτε μεταξύ της *διακρατικής* και της *υπερεθνικής* θεώρησης. Εδώ ακριβώς πρέπει να αναζητηθεί και η θεμελιώδης διαφορά μεταξύ ενός διακρατικού συστήματος, όπως κατά βάση είναι τα δάνεια που παρέχει το Ευρωπαϊκό Νομισματικό Σύστημα όπου τα κράτη-πιστωτές έχουν πάντοτε τον τελικό λόγο και, τα δάνεια ή οι επιχορηγήσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης αυτής καθεαυτής, με τους θεσμούς και τα όργανά της να έχουν αποκλειστικά τις σχετικές αρμοδιότητες. Έτσι και με το καθεστώς των αιρεσιμότητας. Μια καθολική επιβολή, η τήρηση της οποίας ανατίθεται στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή (και μάλιστα με τον έλεγχο του άλλου υπερεθνικού οργάνου – του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου) διαφέρει ριζικά από την επιβολή κανόνων, προϋποθέσεων και αιρεσιμότητας που εξετάζονται σε διακρατικά όργανα, όπου βέβαια δεν έχουν όλες οι χώρες το ίδιο βάρος. Η περισσότερο ακραία και επικίνδυνη για τη συνοχή της Ε.Ε. διαδικασία επιβολής όρων και αιρεσιμότητας είναι εκείνη η



οποία στηρίζεται στη διάκριση μεταξύ των κρατών μελών σε πιστωτές και δανειζόμενους.

Σε αυτό το ζήτημα της αιρεσιμότητας, και γενικότερα της διακυβέρνησης του συστήματος παροχής των επενδυτικών κονδυλίων επικεντρώθηκε ένα σημαντικό τμήμα των συζητήσεων στο «ιστορικό» Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Ιουλίου 2020.. Για τις λεγόμενες «φειδωλές» χώρες του Βορρά, τον τελικό λόγο για την έγκριση του εθνικού σχεδίου επενδύσεων και μεταρρυθμίσεων βάσει του οποίου θα χορηγηθούν επιχορηγήσεις και δάνεια, πρέπει να έχουν τα διακρατικά όργανα, εν τέλει τα άλλα κράτη μέλη. Η διαφορά με την πρόταση της Επιτροπής είναι θεμελιώδης. Όπως ήδη αναφέρθηκε, πρόκειται ουσιαστικά για τη διάκριση ανάμεσα σε μια διακρατική βοήθεια και σε μια βοήθεια στο εσωτερικό μιας κρατικής (ή οιονεί κρατικής) οντότητας. Στη μια πλευρά, όπως πχ στην εξωτερική, «ξένη βοήθεια», που παρέχουν πλουσιότερες χώρες σε άλλες, λιγότερο αναπτυγμένες, οι αιρεσιμότητες, όχι μόνο οικονομικές αλλά και πολιτικές, έχουν κεντρική θέση. Στην άλλη, όπως πχ στο εσωτερικό ενός κράτους, η κάλυψη των ειδικών αναγκών μιας περιφέρειας γίνεται από την κεντρική κυβέρνηση, χωρίς έμμεσες προϋποθέσεις.

Η αντίδραση της Ιταλίας και των άλλων χωρών του Νότου ήταν απόλυτη. Στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Ιουλίου 2020, οι ευρωπαϊκοί θεσμοί έβαλαν όλο το βάρος τους υπέρ της υπερεθνικής πρότασης. Η τελική απόφαση προβλέπει ότι το Συμβούλιο εγκρίνει με εκτελεστική απόφαση, βάσει της πρότασης της Επιτροπής, το σχέδιο ανάκαμψης και ανθεκτικότητας που υποβάλλει κάθε κράτος μέλος.

## *H - ΕΥΡΩΠΑΪΚΕΣ ΑΞΙΕΣ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ, «ΑΞΙΑΚΗ» ΑΙΡΕΣΙΜΟΤΗΤΑ*

Η προσθήκη μιας πολιτικής αιρεσιμότητας για κράτη μέλη της Ε.Ε. αποτελεί μια σημαντική, αν και αμφιλεγόμενη, καινοτομία του νέου Πολυετούς Δημοσιονομικού Πλαισίου και συγχρόνως ένα μείζον σημείο τριβής με δυο τουλάχιστον κράτη μέλη, την Ουγγαρία και την Πολωνία. Ως «μαζική αρπαγή ισχύος» («massive power grasp») χαρακτηρίστηκε από τον Πολωνό πρωθυπουργό αυτή η πρόταση. Πρόκειται για την άμεση σύνδεση του κοινοτικού προϋπολογισμού με το σεβασμό των κανόνων του δικαίου και την τήρηση των δικαιωμάτων του ανθρώπου.

Η σύνδεση αυτή αναφέρεται ως «πολιτική» αιρεσιμότητα και κάποιιοι αναλυτές επικαλούνται αναλογία με παλαιότερες διακρατικές σχέσεις. Είναι γνωστό το παράδειγμα του Σχεδίου Marshall, τα οφέλη του οποίου είχαν αρνηθεί οι χώρες της «Ανατολικής Ευρώπης» από το φόβο της πολιτικής αιρεσιμότητας που αυτό ενείχε. Η επίκληση της υποχρέωση τήρησης κάποιων θεμελιωδών αρχών της δημοκρατίας και του κράτους δικαίου είναι περισσότερο «αξιακή» παρά «πολιτική» αιρεσιμότητα. Στην πρόταση της Επιτροπής τα σχετικά με αυτήν την αιρεσιμότητα αναφέρονται στο κεφάλαιο όπου εντάσσονται τα Διαρθρωτικά Ταμεία της συνοχής, το οποίο ονομάζεται πλέον (μετά και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Ιουλίου 2020) «Συνοχή, ανθεκτικότητα,

αξίες», καλύπτουν όμως το σύνολο των δαπανών του προϋπολογισμού, περιλαμβανόμενων και εκείνων βάσει του προγράμματος «Επόμενη Γενιά Ε.Ε.»<sup>97</sup>.

Μέχρι σήμερα, η μοναδική δυνατότητα αντιμετώπισης καταστάσεων ανελεύθερης εφαρμογής κανόνων και δικαίου που παρέχει η Συνθήκη και η κοινοτική νομοθεσία βρίσκεται στο Άρθρο 7 της Συνθήκης που επιτρέπει μέχρι και αναστολή ορισμένων δικαιωμάτων που απορρέουν από την εφαρμογή των Συνθηκών στην περίπτωση «σοβαρής και διαρκούς παραβίασης των αξιών του Άρθρου 2»<sup>98</sup>. Το πρόβλημα με το Άρθρο 7 είναι ότι οι απαιτούμενες πολύ βαριές διαδικασίες καθιστούν ιδιαίτερα δύσκολη την προσφυγή σε αυτό.

Ο καινούργιος Κανονισμός που υιοθετήθηκε στηρίζεται στο άρθρο της Συνθήκης που αναφέρεται στην «προστασία του κοινοτικού προϋπολογισμού». Πρόκειται για ένα δύσκολο εγχείρημα νομικά και πολιτικά, ουσιαστικά για επέκταση των «κριτηρίων της Κοπεγχάγης» και μετά την προσχώρηση, τη μετατροπή δηλαδή των προϋποθέσεων για ένταξη σε κριτήρια συμμετοχής σε ευρωπαϊκές πολιτικές, μετά την προσχώρηση.

Σύμφωνα με τον νέο Κανονισμό, αρκεί μια πρόταση (αιτιολογημένη προφανώς) της Επιτροπής για την «προστασία του κοινοτικού προϋπολογισμού», η οποία θα επιβάλει δημοσιονομικές κυρώσεις στο κράτος μέλος. Με αυτόν τον τρόπο η Επιτροπή ελπίζεται να αντιμετωπιστούν αυτοί που ο Πρόεδρος Juncker χαρακτήρισε ως «εν μέρει Ευρωπαίους» ή Ευρωπαίους μερικής απασχόλησης» («part-time Europeans»). Η βασική λογική του προτεινόμενου μηχανισμού είναι ότι το κράτος δικαίου αποτελεί θεμελιώδη αξία επί της οποίας εδράζεται η Ευρωπαϊκή Ένωση και οι πόροι της που δίνονται στα κράτη μέλη αποτελούν δημόσια αγαθά, χρηματοδοτούμενα με πόρους που συγκεντρώθηκαν από τους ευρωπαίους φορολογούμενους (*Vita 2018:53*).

Το ζήτημα της απόκρουσης της προσπάθειας των χωρών που ήθελαν να καταστήσουν όσο γίνεται πιο ανενεργή τη σύνδεση της υλοποίησης των μεγάλων αποφάσεων για το νέο προϋπολογισμό με την τήρηση των κανόνων του κράτους δικαίου απετέλεσε ένα από τα δυσκολότερα σημεία της τελικής διαπραγματεύσεως. Τελικά, τον Δεκέμβριο 2020, αίρεται το βέτο της Ουγγαρίας και της Πολωνίας και η σύνδεση των ευρωπαϊκών

---

<sup>97</sup> Βλ. πχ το αποτέλεσμα των συζητήσεων Κοινοβουλίου – Συμβουλίου της 5<sup>ης</sup> Νοεμβρίου 2020. Αυτή η ευρεία κάλυψη αποτελεί και την απάντηση στους φόβους του Αλ.Κρητικού 2020 και άλλων ότι η σύνδεση με τα περί κράτους δικαίου εμπεριέχει την αντίληψη ότι η πολιτική της συνοχής είναι ένα «δώρο» των χρηματοδοτητών ισχυρών χωρών της ΕΕ προς τις λιγότερο ανεπτυγμένες, που μπορεί ενίοτε να ζητείται να επιστραφεί.

<sup>98</sup> Στο Άρθρο 2 αναφέρεται: «Η Ένωση βασίζεται στις αξίες του σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, της ελευθερίας, της δημοκρατίας, της ισότητας, του κράτους δικαίου, καθώς και του σεβασμού των ανθρώπινων δικαιωμάτων, συμπεριλαμβανομένων των δικαιωμάτων των προσώπων που ανήκουν σε μειονότητες. Οι αξίες αυτές είναι κοινές στα κράτη μέλη εντός κοινωνίας που χαρακτηρίζεται από τον πλουραλισμό, την απαγόρευση των διακρίσεων, την ανοχή, τη δικαιοσύνη, την αλληλεγγύη και την ισότητα μεταξύ γυναικών και ανδρών».

χρηματοδοτήσεων με το κράτος δικαίου έγινε δεκτή, μαζί με μια διευκρινιστική δήλωση κυρίως ως προς το περιθώριο δραστηριοποίησης της Επιτροπής όσο παραμένει ανοικτό το ερώτημα στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο.

### Θ - ΑΛΜΑ ΠΡΟΣ ΤΗ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΈΝΩΣΗ

Η ύφεση που ακολούθησε την πανδημία της COVID-19, πρωτοφανής ως προς το βάθος και το εύρος των συνεπειών της, οδήγησε σε ευρωπαϊκή απάντηση επίσης πρωτοφανή και φιλόδοξη με στόχο την ανάκαμψη των οικονομιών και τη δημιουργία των συνθηκών που θα εγγυηθούν την ανθεκτικότητα της οικονομίας όλων των κρατών μελών. Οι αποφάσεις που πάρθηκαν δεν ήταν εύκολες, «σαν έτοιμες από καιρό» (Τα «lower hanging fruits», που αναφέρει ο Γ. Παγουλάτος στο *Παγουλάτος, κ.ά. (2018:27)*). Το μέγεθος, η κλίμακα της απάντησης, η απόφαση χρήσης δημοσιονομικών μέσων σε τέτοια κλίμακα, αλλά και η επιλογή η απάντηση αυτή να πάρει τη μορφή της βιομηχανικής πολιτικής μέσω ενός προγράμματος επενδύσεων, με επιπλέον ιδιαίτερα σημαντικές αναδιανεμητικές επιπτώσεις συνθέτουν μια τελείως νέα πραγματικότητα. Ο προσωρινός τίτλος ενός σχεδίου της παρούσας μελέτης πριν από την πανδημία αναφερόταν στην «ανεκπλήρωτη φιλοδοξία της δημοσιονομικής ένωσης». Η δημιουργία της δημοσιονομικής ένωσης παραμένει βέβαια μακρινή φιλοδοξία, αλλά οι ευρωπαϊκές αποφάσεις μετά την πανδημία αποτελούν ένα άλμα προς αυτήν την κατεύθυνση.

Δύο ήταν οι συνιστώσες της παρουσίας της Ε.Ε. στο δημοσιονομικό τομέα πριν από την πανδημία: Ένας ισχνός προϋπολογισμός – περισσότερο από κοινού κάλυψη κάποιων δαπανών, παρά προϋπολογισμός που να προσιδιάζει έστω σε μια ένωση κρατών, οιονεί ομοσπονδιακή και ένας «συντονισμός» των εθνικών δημοσιονομικών πολιτικών, μια δημοσιονομική πολιτική της Ε.Ε. Η κυριότερη πτυχή της δημοσιονομικής πολιτικής της Ε.Ε. είναι η έμμεση, μέσω των κεντρικών αποφάσεων που αναφέρονται στους εθνικούς προϋπολογισμούς και, γενικότερα, στις εθνικές οικονομικές (και όχι μόνο) πολιτικές.

Όπως αναλύεται στα προηγούμενα κεφάλαια, η σημαντικότερη μεταβολή που ακολούθησε τη μεγάλη ύφεση της δεύτερης δεκαετίας του 21<sup>ου</sup> αιώνα είναι ότι η έμμεση δημοσιονομική πολιτική ενισχύθηκε, οι κανόνες που την διέπουν έγιναν αυστηροί, κοινοί για όλους και οι προβλεπόμενες κυρώσεις για τη μη τήρησή τους σαφείς. Πρόκειται για ένα ιδιαίτερα πολύπλοκο πλέγμα αλληλένδετων ρυθμίσεων και αρμοδιοτήτων, κωδικοποιημένο γύρω από το «ευρωπαϊκό εξάμηνο», που αποδίδει ρόλους, αρμοδιότητες, ευθύνες. Ο ordoliberalism, σύμφωνα με τον οποίο «το αόρατο χέρι των αγορών πρέπει να διέπεται από το ορατό χέρι του καταναγκαστικού νόμου» (*Hadeed 2017:1*), έχει όμως δείξει τα όριά του. Η επιβολή των κανόνων ταυτίστηκε με το θρίαμβο των θέσεων του νεοφιλελευθερισμού, με τη «γερμανική κουλτούρα

σταθερότητας»<sup>99</sup> και με τεράστιες συνέπειες ως προς την κατανομή του βάρους της ευρωκρίσης.

«Η Ε.Ε. κατέληξε να διέπεται από κανόνες και να αποφασίζει με αριθμούς», γράφει η Vivien Schmidt (2016:1032). Χρειάζεται πράγματι κάτι πέραν αυτού; Για τον M. Rutte, πρωθυπουργό των Κάτω Χωρών (στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Ιούνιος 2018), η απάντηση ήταν αρνητική και η λύση έπρεπε, αντίθετα, να αναζητηθεί σε ένα μικρότερο προϋπολογισμό, στους αυστηρότερους κανόνες και – πάνω από όλα – στις χαμηλότερες φιλοδοξίες. Η σημασία αυτού που οι Berger, et.al. 2018:27 ονομάζουν «υδραυλικό σύστημα» (ο σωστός σχεδιασμός και η εφαρμογή πολλών μικρών στοιχείων της μεταρρύθμισης) είχε κυριαρχήσει πλήρως.

Η εισαγωγή μιας πραγματικής, πλήρους ευρωπαϊκής δημοσιονομικής ένωσης παρέμενε μόνο ως ευχή. Τα όσα είχαν ήδη αποφασιστεί, αλλά και οι προτάσεις που συζητιόταν, αποτελούσαν ψήγματα της δημοσιονομικής ένωσης, ούτε καν πειστικό υποκατάστατό της. Η μεγάλη και ελπιδοφόρα συζήτηση για έναν προϋπολογισμό της ευρωζώνης φαινόταν να καταλήγει σε ένα καινούργιο, ασήμαντο δημοσιονομικό μέσο, που απέβλεπε στη σύγκλιση και την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας και η όποια σχέση του με το σταθεροποιητικό μηχανισμό είχε όχι μόνο εκλείψει, αλλά έπρεπε και να αποσιωπείται. Κάθε πρόθεση για δημοσιονομική μεταφορά έδινε τη θέση της στην αρχή της δημοσιονομικής πειθαρχίας.

Αν μη τι άλλο η απάντηση στην πανδημία αναβαθμίζει σημαντικά την ευρωπαϊκή δημοσιονομική πολιτική αυτή καθεαυτή. Για «δημοσιονομική μπαζούκα» μιλούν πολλοί, για νέο δημοσιονομικό τρόπο σκέψης οι M.Mazzucato και R.Skidelsky (2020). Ένας από τους πρωτεργάτες της γαλλο-γερμανικής πρότασης για την ανάκαμψη της ευρωπαϊκής οικονομίας, ο Olaf Scholz, Γερμανός Υπουργός των Οικονομικών και αυριανός υποψήφιος καγκελάριος εκ μέρους του σοσιαλδημοκρατικού κόμματος, θεωρεί τον μηχανισμό ανάκαμψης ως την αρχή της δημοσιονομικής ένωσης (*Financial Times* 28/9/2020).

Ο όρος «δημοσιονομική ένωση» έχει πλήθος ερμηνειών (Thirion 2017), πάντως το ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση αποκτά τη δυνατότητα να δανείζεται και να έχει δικούς της πόρους, σε συνδυασμό με έναν μακρο-οικονομικά σημαντικό Μηχανισμό Ανάκαμψης (έστω και αν αυτός απέχει πολύ από μηχανισμούς δημοσιονομικής εξισορρόπησης άλλων ομοσπονδιών), την απομακρύνει από το καθεστώς του «δημοσιονομικού κανονισμού» (Fabbrini 2020) προς εκείνο μιας πλήρως ομοσπονδιακής κυβέρνησης, με πραγματικές εξουσίες φορολογίας και δαπανών. Ο προσωρινός χαρακτήρας των μέτρων τονίζεται βέβαια, αλλά αυξάνουν και οι φωνές όσων θεωρούν ότι αν το «πείραμα» επιτύχει, ανοίγει ο δρόμος για μονιμότερες ρυθμίσεις.

---

<sup>99</sup> Βλ. και την χαρακτηριστική φράση που αποδίδεται στον J.Delors (πχ στο Howarth, Rommerskirchen 2013:752) «δεν πιστεύουν όλοι οι Γερμανοί στον Θεό, όλοι όμως πιστεύουν στην Bundesbank».

Οι εκκρεμότητες ωστόσο παραμένουν. Τα βήματα που έγιναν είναι σημαντικά, αλλά τα αναπάντητα ερωτήματα είναι επίσης μεγάλα και αναμφισβήτητα. Η μεγάλη οικονομική κρίση της δεκαετίας 2010 αντιμετωπίστηκε, ή, έστω, τα κυριότερα συμπτώματά της, οι προοπτικές αντιμετώπισης της νέας κρίσης είναι ίσως αισιόδοξες, αλλά πραγματικός μηχανισμός αποφυγής και αντιμετώπισης μιας νέας κρίσης δεν έχει υπάρξει. Ούτε και μόνιμος μηχανισμός κατανομής κινδύνων. Ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθεροποίησης, ισχυροποιήθηκε, αλλά παράλληλα διατηρείται ως καθαρά διακρατικός θεσμός. Η τραπεζική ένωση δεν έχει ολοκληρωθεί, αυτόματοι μηχανισμοί σταθεροποίησης σε ευρωπαϊκό επίπεδο δεν προβλέπεται να υπάρξουν στο εγγύς μέλλον, η απόφαση για ευρωπαϊκή φορολογία των επιχειρήσεων συνεχώς αναβάλλεται, όπως και η εισαγωγή ενός φόρου επί των συναλλαγών.

Από την άλλη πλευρά, οπισθοχωρεί η απαισιόδοξη άποψη που θεωρούσε ότι η δημιουργία μίας πραγματικής δημοσιονομικής ένωσης δεν εκκρεμούσε απλώς, αλλά φαινόταν να έχει εγκαταλειφθεί. Πράγματι, η εμβάθυνση της ευρωπαϊκής ενοποίησης, για να είναι διατηρήσιμη, απαιτεί ουσιαστικά βήματα προς την πολιτική ένωση. Η προσεχής «Ευρωπαϊκή Συνέλευση» θα κληθεί να τα διαβεί. Απλώς, οι αποφάσεις που πάρθηκαν για την ανάκαμψη της ευρωπαϊκής οικονομίας μετά τις καταστροφικές συνέπειες της πανδημίας μπορεί να καταστήσουν ευνοϊκότερο το σημείο αφετηρίας.

## BIBΛΙΟΓΡΑΦΙΚΕΣ ΑΝΑΦΟΡΕΣ

- Ackrill,R., Kay,A. (2006), "Historical-Institutionalist Perspectives on the Development of the EU Budget System", *Journal of European Public Policy*, 13/1: 113-133.
- Alcidí, C., Gros,D. (2014), *Implications of EU Governance Reforms: Rationale and Practical Application*, The Research Institute for the Finnish Economy, ETLA Report No 25.
- Alcidí,C., Gros,D., Corti,F. (2020), *Who will really benefit from the next generation EU funds?* CEPS.
- Alesina,A., Angeletos,G.-M. (2004), "Fairness and redistribution", *American Economic Review*, 95/4:960-980.
- Amin,A., Tomaney,J.(editors) (1995), *Behind the Myth of the EU*, London, New York: Routledge.
- Anderson,J.J. (1995), "Structural Funds and the Social Dimension of EU Policy: Springboard or Stumbling Block?", στο Leibfried,S., Pierson,P. (editors) (1995), *European Social Policy. Between Fragmentation and Integration*, The Brookings Institution, σελ. 123-158.
- Andor,L. (2018), "A budget without Lessons Learned. Rushing through the EU Multiannual Financial Framework May Not Be So Easy" *International Politics and Society*, 6 June.
- Andor,L. (2019), *Resources for a prosperous Europe. Redesigning the EU budget in a progressive way*, Friedrich Ebert Stiftung.
- Andor,L., Berès,P., Smaghi,L.B., Boone,L., Dullien,S., Duval,G., Garicano,L., Landesmann,M.A., Papaconstantinou,G., Roldan,A., Schick,G., Timbeau,X., Truger,A., Vallée,S. (2018), *Blueprint for a Democratic Renewal of the Eurozone*, Politico, 28 February 2018.
- Ανδρέου,Γ. (2019), «Η πολιτική συμμετοχή της Ε.Ε. μετά το 2020: Περισσότεροι στόχοι, λιγότεροι πόροι», *Περιφέρεια*, τεύχος 8, σελ. 49-76.
- Andritzky,J., Christofzik,D. I., Feld,L. P., Scheuering,U. (2018), *A Mechanism to Regulate Sovereign Debt Restructuring in the Euro Area*, Walter Eucken Institut, Freiburger Diskussionspapiere zur Ordnungsökonomik, No. 18/01.
- Archibugi,D., Filippetti,A., Frenz,M. (2020), "Investment in innovation for European recovery: A public policy priority", *Science and Public Policy*, 47/1:92-102.
- Arnold,N., Bergljot,B., Elif,T., Hou,W., Jiaxiong,Y. (2018), *A Central Fiscal Stabilization Capacity for the Euro Area*, IMF Discussion Note No 3.
- Arundel, A., Bordoy, C. (2007), *Developing Internationally Comparable Indicators for the Commercialization of Publicly-funded Research*, UNU-MERIT.
- Attali,J. (1993), *Verbatim*, Paris: Fayard.
- Bachtler,J., Begg,I. (2016), *Cohesion and Cohesion Policies in the UK: What Might Brexit entail? Policy Brief on the Brainstorming Workshop Held in 21th March 2016*, The UK in a Changing Europe initiative.
- Bailer,S. (2004), "Bargaining Success in the European Union. The Impact of Exogenous and Endogenous Power Resources", *European Union Politics*, 5/1: 99-123.
- Bailer,S. (2011), "Structural, Domestic, and Strategic Interests in the European Union: Negotiation Positions in the Council of Ministers", *Negotiation Journal*, Oct.27:4-447.
- Balassa,B. (1978), "The New Protectionism and the International Economy", *Journal of World Trade Law*, 12/5: 409-436.
- Barca,F. (2009), *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A Place-based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*.
- Barci,G., Gros,D., Núñez Ferrer,J. (2020), *Towards a new MFF. New priorities and their impact on Italy*, Laboratorio Luiss sul Mezzogiorno.
- Beblavý,M., Gros,D., Maselli,I. (2015), *Reinsurance of National Unemployment Benefit Schemes*, Centre for European Policy Studies, Working Document, vol. 401.

- Becker, P. (2019), *A new budget for the EU negotiations on the Multiannual Financial Framework 2021-2027*. SWP Research Paper.
- Beetsma, R., Debrun, X., Fang, X., Kim, Y., Lledó, V. (2018), *Independent Fiscal Councils: Recent Trends and Performance*, IMF Working Paper 18/68.
- Beetsma, R., Giuliadori, M. (2010), "The Macroeconomic Costs and Benefits of the EMU and Other Monetary Unions: An Overview of Recent Research", *Journal of Economic Literature* 48/3: 603–41.
- Begg, I. (1995), "Threats to Cohesion", στο Amin, A., Tomaney, J. (editors), *Behind the Myth of the EU*, London, New York: Routledge, σελ. 110-124.
- Begg, I. (2004), "Future Fiscal Arrangements of the European Union", *Common Market Law Review*, 41:771-794.
- Begg, I. (2008), *Subsidiarity in Regional Policy*.
- Begg, I. (2010), "Cohesion or Confusion: A Policy Searching for Objectives", *Journal of European Integration*, 32/1: 77-96.
- Begg, I. (2016), *The EU Budget and UK Constitution*, LSE.
- Begg, I. (2017), *Fiscal and Other Rules in EU Economic Governance: Helpful, Largely Irrelevant or Unenforceable?*, National Institute Economic Review.
- Begg, I. (2018), *Rethinking the Governance of Economic and Monetary Union: Should Rules Continue to Rule*, Blog LSE.
- Begg, I., Enderlein, H., Le Cacheux, J., Mrak, M. (2008), *Financing of the European Union Budget. Final Report*, Conference Reforming the Budget, Changing Europe.
- Begg, I., Sapir, A., Eriksson, J. (2008), *The Purse of the European Union: Setting Priorities for the Future*, SIEPS.
- Bemelmans-Videc, M.-L., Ray, C., Vedung, E. (1998), *Carrots, Sticks and Sermons: Policy instruments and their Evaluation*, New Jersey: Transaction Publishers.
- Bénassy-Quéré, A., Brunnermeier, K.M., Enderlein, H., Farhi, E., Fratzscher, M., Fuest, C., Gourinchas, P.O., Martin, P., Pisani-Ferry, J., Rey, R., Schnabel, I., Veron, N., Weder di Mauro, B., Zettelmeyer, J. (2018), *Reconciling Risk Sharing with Market Discipline, A Constructive Approach to Euro Area Reform*, CEPR Policy Insight 91.
- Bénassy-Quéré, A., Brunnermeier, M.K., Enderlein, H., Farhi, E., Fratzscher, M., Fuest, C., Gourinchas, P.O., Martin, P., Pisani-Ferry, J. (2018), *How to Reconcile Risk Sharing and Market Discipline in the Euro Area*, VOX, CEPR Policy Portal, 17.1.
- Bénassy-Quéré, A., Ragot, X., Wolff, G.B. (2016), *Which Fiscal Union for the Euro Area?*, Bruegel 2016/05.
- Bénassy-Quéré, A., Trannoy, A., Wolff, G. (2014), *Tax Harmonization in Europe: Moving forward*, Conseil d'Analyse Economique.
- Berès, P., (2020), *Crisis notebook. European Recovery: How to convert the try? Something is happening in Europe*, Notre Europe.
- Berger, H., Dell'Ariccia, G. (2018), *Revisiting the economic case for fiscal union in the area*. IMF.
- Berger, H., Nitsch, V. (2008), "Zooming Out: The Trade Effect of the Euro in Historical Perspective", *Journal of International Money and Finance*, 27/8: 1244–60.
- Bertelsmann Stiftung (2017), *How Europe can deliver. Optimising the division of competences among the EU and its member states*.
- Bertoncini, Y., Kreilinger, V. (2012), *Seminar on the Community Method. Elements of Synthesis*, Notre Europe.
- Bickerton, C., Hodson, D., Puetter, U. (2015), "The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post-Maastricht Era", *Journal of Common Market Studies*, 53/4: 703-722.
- Boadway, R. (2006α), "Grants in a Federal Economy: A Conceptual Perspective", στο Boadway, R., Shah, A. (editors), *Intergovernmental Fiscal Transfers. Principles and Practice*, Washington, D.C.: World bank, 2006, σελ. 55-74.

- Boadway,R. (2006β), "Intergovernmental Redistributive Transfers: Efficiency and Equity", στο Ahmad,E., Brosio,G. (editors) (2016), *Handbook of Fiscal Federalism*, σελ. 355-380, Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Boadway,R., Buettner,T., Wildasin,D.E.(editors)(2008), "New Directions in Fiscal Federalism", *Journal of Public Economics*, 92/12: 2285-2412.
- Boadway,R., Tremblay,J.-F. (2012), "Reassessment of the Tiebout model", *Journal of Public Economics*, 96, 1063-1078.
- Böhme,K., et.al. (2017), *Gold-plating in the European Structural and Investment Funds*, Research for the REGI Committee of the European Parliament.
- Bofinger,P. (2020), *The "frugal four" should save the European project*, Social Europe.
- Bofinger,P., et.al. (2011), *A European Redemption Pact*, VOX.
- Borrás, S., Jacobson, K. (2004), "The Open Method of Co-ordination and New Governance Patterns in the EU", *Journal of European Public Policy*, April, 11/2: 185-208.
- Borrás,S., Radaelli,C. (2014), "The transformation of EU governance, the open method of coordination and the economic crisis", στο Rodrigues,M.J., Xiarchogiannopoulou,E., (editors), *The Eurozone crisis and the transformation of EU governance. Internal and external implications*, Farnham, UK: Ashgate.
- Bordignon,M., Scabrosetti,S. (2016), "The Political Economy of Financing the EU Budget" στο Buettner,T., Thone,M., (editors), *The Future of EU-finances*. Research Project for the Federal Ministry of Finance, Germany. Working Papers for the Brussels Symposium on 14 January 2016, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln, σελ.63-90.
- Bordo,M.D., Markiewicz,A., Jonung,L. (2011), *A Fiscal Union for the Euro: Some Lessons from History*, National Bureau of Economic Research, NBER Working Paper 17380.
- Braithwaite,J. (2006), "The Regulatory State?", στο Rhodes,R.A.W., Binder,S.A., Rockman,B.A., (editors), *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford University Press, σελ. 407-430.
- Brennan, G., Buchanan, J.M. (1980), *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Bressanelli,E., Chelotti,N. (2016), "The Shadow of the European Council. Understanding Legislation on Economic Governance", *Journal of European Integration*, 38/5: 511-525.
- Bruce,N., Waldman,M. (1990), "The Rotten-Kid Theorem Meets the Samaritan's Dilemma", *Quarterly Journal of Economics*, vol.105, σελ. 155-165.
- Brunnermeier,M.K., Garicano,L., Lane,P.R., Pagano,M., Reis,R., Santos,T., Thesmar,D., Van Nieuwerburgh,S., Vayanos,D. (The Euronomics Group) (2011), *European Safe Bonds (ESBies)*, The New York Society of Security Analysts.
- Buitter,W.H. (2006), "The 'Sense and Nonsense of Maastricht' Revisited: What Have we Learned About Stabilization in EMU?", *Journal of Common Market Studies*, 44 (4): 687-710.
- Buitter,W.H., Sibert, A. (2006), *How the Eurosystem's Treatment of Collateral in its Open Market Operations Weakens Fiscal Discipline in the Eurozone (and What to Do About It)*, Centre for Economic Policy Research, Discussion Paper Series No 5387.
- Bun,M., Klaassen,F. (2002), *Has the Euro Increased Trade?*, Tinbergen Institute, Discussion Paper 02-108/2.
- Bundesministerium der Finanzen (2007), *The Federal Financial Equalisation System in Germany*.
- Buti,M., Krobath,M. (2019), *Should the eurozone be less intergovernmental?* LUISS.
- Buti,M., Nava,M. (2003), *Towards a European Budgetary System*, *EUI Working Papers*, RSC 2003/08.
- Cairney,P. (2015), *Policy and Policymaking in the UK*, London, New York: Palgrave.
- Callanan,M., Tatham,M. (2014), "Territorial Interest Representation in the European Union: Actors, Objectives and Strategies", *Journal of European Public Policy*, 21/2: 188-210.
- Calmfors,L., Driffill,J. (1988), *Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance*, *Economic Policy*, 6:13-61.



- Calmfors,L. (2015), *The Roles of Fiscal Rules, Fiscal Councils and Fiscal Union in EU Integration*, Research Institute of Industrial Economics, IFN Working Paper No. 1076.
- Calmfors,L. (2016), "The Roles of Fiscal Rules, Fiscal Councils and Fiscal Union in the EU Integration", στο Badinger,H. (editor), *Routledge handbook of the economics of European integration*, σελ. 157-169.
- Calmfors,L., Wren-Lewis,S. (2011), *What Should Fiscal Councils Do?*, CESifo Working Paper Series No. 3382.
- Caporaso,J.A., Wittenbrinck,J. (2006), "The New Modes of Governance and Political Authority in Europe", *Journal of European Public Policy*, 13/4: 471-480.
- Cattoir,P. (2004), *Tax-based EU Own Resources: An Assessment*, Commission, Taxation papers, no1/2004.
- Council of the European Union (2019), Multiannual Financial Framework 2021-2027. Negotiating Box with figures. 14518/1/19, 5.12.
- Chalmers,D., Jachtenfuchs,M., Joerges,C. (2016), "The retransformation of Europe" στο Chalmers,D., Jachtenfuchs,M., Joerges,C.(editors), *The End of the Eurocrats' Dream: Adjusting to European Diversity*, Cambridge University Press.
- Chardas,A. (2012), *Multi-level Governance and the Application of the Partnership Principle in Times of Economic Crisis in Greece*, LSE Hellenic Observatory, GreeSE Paper no 56.
- Court of auditors (2019), *Rapid case review. Allocation of Cohesion policy funding to Member States for 2021-2027*.
- Court of Auditors, (2020), *Opinion no 6/2020 concerning the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Recovery and Resilience Facility*.
- Χρυσομαλλίδης,Χ. (2019), «Η πολιτική έρευνας και τεχνολογίας της Ε.Ε. στο νέο Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο. Βασικά στοιχεία και προοπτικές», *Περιφέρεια*, τεύχος 8, σελ.77-100.
- Chardas,A. (2014), "The Interplay Between Austerity, Domestic Territorial Reform and European Union Cohesion Policy: Multi-level Governance and the Application of the Partnership Principle in Greece", *European Urban and Regional Studies*, 21/4: 432-444.
- Cipriani,G. (2014), *Financing the EU Budget. Moving Forward or Backwards?*, Centre for European Policy Studies.
- Cipriani,G. (2016), *Reforming the EU's Budget Revenue. The Case for a Visible VAT-based Resource*, Centre for European Policy Studies.
- Cipriani,G. (2018), "The EU budget", στο Zahariadis,N., Buonoanno,L. (editors), *The Routledge handbook of European public policy*, London, New York: Routledge.
- Cipriani,G., Pisani,S. (2004), *The European Budget: An Alternative to Budgetary Balances to Assets Benefits for the Member States*, SIEM.
- Claessens,S., Mody,A., Vallée,S. (2012), *Paths to Eurobonds*, International Monetary Fund, Working Paper 12/172.
- Claeys,G. (2018), *New EMU Stabilisation Tool within the MFF Will Have Minimal Impact without Deeper EU Budget Reform*, Bruegel.
- Cnossen,S. (2001), "Tax Policy in the European Union: A Review of Issues and Options", *FinanzArchiv*, 58/4:466-558.
- Coase,R.H. (1960), "The Problem of Social Cost", *Journal of Law and Economics*, 3:1-44.
- Collignon,S. (2007), "The Three Sources of Legitimacy for European Fiscal Policy", *International Political Science Review*, 28/2: 155-184.
- Combes,P.-P., Ypersele,T.van (2013), *The Role and Effectiveness of Regional Investment Aid. The Point of View of the Academic Literature*, European Commission.
- Corsetti,G., Dedola,L., Jarociński,M., Maćkowiak,B., Schmidt,S. (2016), *Macroeconomic Stabilization, Monetary-Fiscal Interactions, and Europe's Monetary Union*, ECB Working Paper 1988.

- Costa Cabral, N. (2016), "Which Budgetary Union for the E(M)U?", *Journal of Common Market Studies*, 54/6: 1332-1349.
- Cottarelli, C. (2012) *European Fiscal Union: A Vision for the Long Run*, International Monetary Fund.
- Council – Commission of the E.C. (1970), *Report to the Council and the Commission on the realisation by stages of the Economic and Monetary Union. "Werner Report"*.
- Crystal, K.A., and Mizen P.D. (2001), *Goodhart's Law: Its Origins, Meaning and Implications for Monetary Policy*, Paper prepared for the Festschrift in honour of Charles Goodhart held on 15-16 November 2001 at the Bank of England.
- Da Conceição-Heldt, E. (2006), "Integrative and Distributive Bargaining Situations in the European Union: What Difference does it Make?" *Negotiation Journal*, 22:2, 145.
- Daniele, G., Geys, B. (2015), "Public Support for European Fiscal Integration in Times of Crisis", *Journal of European Public Policy*, 22/5:650-670.
- Darvas, Z. (2020α), *Having the cake, but slicing it differently: How is the grand EU recovery fund allocated?*, Bruegel.
- Darvas, Z. (2020β), *Will European Union countries be able to absorb and spend well th bloc's recovery funding?*, Bruegel.
- Darvas, Z. (2020γ), *Next generation EU payments across countries and years*, Bruegel.
- Darvas, Z., Leandro, A. (2015), *The Limitations of policy coordination in the euro area under the european semester*, Bruegel Policy contribution, 2015:19
- Darvas, Z., Leandro, A. (2016), *Implementation of European Semester recommendations worsens further*, Bruegel.
- Darvas, Z., Mazza, J., Middel, C. (2019), *Cross-border, but not national, eu interregional development projects are associated with higher growth*, Bruegel.
- Darvas, Z., Moés, N. (2018), *How large is the proposed decline in EU agricultural and cohesion spending?* Bruegel.
- Darvas, Z., Pisani-Ferry, J., Sapir, A. (2011), *A Comprehensive Approach to the Euro-Area Debt Crisis*, Bruegel Policy Briefs, 2011/02.
- Darvas, Z., Wolff, G. (2018), *Rethinking the European Union's Post-brexite Budget Priorities + Annex*, Bruegel.
- Davies, S., Hallet, M. (2001), *Policy Responses to Regional Development: Lessons from Germany, Spain and Italy*, European Commission, DG for Economic and Financial Affairs, Economic Papers, no.161.
- Dawson, M. (2015), "The Legal and Political Accountability Structure of "Post Crisis" EU Economic Governance", *Journal of Common Market Studies*, 53/5:976-993.
- Debrun, X., Kinda, T. (2017) "Strengthening Post-Crisis Fiscal Credibility: Fiscal Councils on the Rise – A New Dataset," *Fiscal Studies*, 38: 667-700.
- Debrun, X., Kinda, T., Curristine, T., Eyraud, L., Harris, J. and Seiwald, J. (2013) "The Functions and Impact of Fiscal Councils", IMF Policy Paper.
- Debrun, X., Kumar M.S. (2007) "Fiscal Rules, Fiscal Councils and All That: Commitment Devices, Signaling Tools or Smokescreens?" στο Banca d'Italia, *Fiscal Policy: Current Issues and Challenges*, σελ. 479–512.
- De Grauwe, P. (2009), *The Economics of Monetary Union*, Oxford, Oxford University Press.
- De Grauwe, P. (2011), *The Governance of a Fragile Eurozone*, Centre for European Policy Studies Working Paper, no. 346.
- De Grauwe, P., Heens, H. (1993), *Real Exchange Rate Variability in Monetary Unions*, Recherches Économiques de Louvain, 5/ 1-2.
- Dehousse, R. (2016), "Why Has Macroeconomic Governance Become More Supranational?", *Journal of European Integration*, 38/5: 617-631.

- Dellas,H., Tavlas,G.S. (2009), *An Optimum-Currency-Area Odyssey*, Bank of Greece, Working Paper No 102.
- Dellmuth,L.M., Chalmers,A.W. (2018), "All Spending Is Not Equal: European Union Public Spending, Policy Feedback and Citizens' Support for the EU", *European Journal of Political Research*, 57:3-23.
- De Leon,C.G.P. (2012), *Does Implicit Voting Matter? Coalitional Bargaining in the EU Legislative Process*, *European Union Politics*, 13:513-534.
- Delpla,J., von Weizsäcker,J. (2010), *The Blue Bond Proposal*, Bruegel Policy Brief 2010/03.
- Delors,J. (2018) *Es Ist Zeit*, conference "Making Europe's Economic Union work", organized by the Hertie School of Governance in cooperation with the Jacques Delors Institutes in Berlin and in Paris and the Bertelsmann Stiftung.
- Delors,J., et.al. (2015), *Erasmus pro: For a million young european apprentices' by 2020*. Jacques Delors Institute.
- Delors,J., Fernandes,S., Mermet,E. (2011), *The European Semester: Only a first step*, Notre Europe, Policy Brief no.22.
- De Monte,M., Zandstra,T. (2014), *Common Unemployment Insurance Scheme for the Euro Area. Cost of Non-Europe report*. European Parliamentary Research Service.
- Department for Business Innovation and Skills (2014), *Balance of Competences Cohesion Review*. Literature review on EU cohesion policy, February.
- Deroose,S., Griesse,J. (2014), *Implementing Economic Reforms - Are EU Member States Responding to European Semester Recommendations?*, ECFIN economic briefing.
- Djankov,S., Montalvo,J.G., Reynal-Quero,M. (2008), "The Curse of Aid", *Journal of Economic Growth*, 13/3:169-194.
- Dobрева,A. (2018), *Multiannual Financial Framework 2021-2027: Commission Proposal. Initial Comparison with the Current MFF*, European Parliament.
- Dodolva,M., Giolbas,A., Lay,J. (2017), "Social Transfers and Conditionalities Under Different Regime Types", *European Journal of Political Economy*, 50:141-156.
- Dolls,M., Fuest,C., Heinemann,F., Peichl,A. (2016), *Reconciling Insurance With Market Discipline: A Blueprint for a European Fiscal Union*, ZEW discussion paper 15-44.
- Δούκας,Γ.Ε. (2019), «Η κοιν' η Αγροτική Πολιτική υπό την πίεση του νέου χρηματοδοτικού πλαισίου (2021-2027). Εθνικοποίηση και προσαρμογή», *Περιφέρεια*, τεύχος 8, σελ.133-142.
- Draghi, M. (2018), *Risk-reducing and Risk-sharing in Our Monetary Union*, Speech at the European University Institute, Florence, 11 May.
- Duff,A. 2020, *From lockdown to takeoff the case for a federal eurobond*, European Policy Center.
- Dullien,S. (2007), *Improving Economic Stability in Europe. What the Euro Area Can Learn from the United States' Unemployment Insurance*, SWP (German Institute for International and Security Affairs), Berlin Working Paper FG1.
- Dullien,S. (2014α), *A European Unemployment Benefit Scheme: How to Provide for More stability in the Euro Zone*, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Dullien,S. (2014β), "The Macroeconomic Stabilization Impact of a European Basic Unemployment Insurance Scheme", *Intereconomics*, 49/4:189-193.
- Dullien,S. (2017), "Ten Lessons from a Decade of Debating an EUBS: Robust Findings, Popular Myths and Remaining Dilemmas", *Intereconomics*, 52:3, 159-164.
- Dunford,M., Hall,R., Smith,A., Tsoukalis,L. (2001), "Introduction" στο Hall,R., Smith,A., Tsoukalis,L (editors) *Competitiveness and Cohesion in EU Policies*, Oxford University Press, σελ, 1-28.
- ECORYS, CPB [Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis], IFO [Institute for Economic Research] (2008), *A Study on EU Spending. Final Report*, European Commission Conference Reforming the Budget, Changing Europe.

- Ederveen,S., Gorter,J., de Mooij,R., Nahuis,R. (2003), *Funds and Games: The Economics of European Cohesion Policy*, ENEPRI, Occasional Paper no.3.
- Eichengreen,B. (1990), *Is Europe an Optimum Currency Area?*, CEPR Discussion Paper, no.478.
- Eiselt, I. (2008), *What is Wrong with EU Cohesion Policy? Observations of an Overambitious Policy Design*, EIF Working Paper Series, Working Paper no.29.
- Elgstrom,O., Jonsson,C. (2000), "Negotiation in the EU: Bargaining or Problem-Solving?", *Journal of European Public Policy*, 7/5, Special Issue:684-704.
- Enderlein,H., Guttenberg,L., Spiess,J. (2013), *Blueprint for a Cyclical Shock Insurance in the Euro Area*, Jacques Delors Institute, Studies & Reports no.100.
- Enderlein,H., Lindner,J., Calvo-Gonzalez,O., Ritter,R. (2005), *The EU Budget. How Much Scope for Institutional Reform?*, ECB Occasional Papers, no.27.
- European Commission (1975), *Report of the Study Group "Economic and Monetary Union 1980"*.
- European Commission (1992), *Report of the Committee of Independent Experts on Company Taxation. Onno Ruding report.*
- European Commission (1996) *First Report on Economic and Social Cohesion.*
- European Commission (2002), *Για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Ειρήνη, Ελευθερία, Αλληλεγγύη. Ανακοίνωση της Επιτροπής Σχετικά με το Θεσμικό Οικοδόμημα*, COM(2002)728.
- European Commission (2004α), *Financing the EU, Commission Report on the Operation of the Own Resources System*, COM(2004)505.
- European Commission (2004β), *The Europe of Knowledge 2020: A Vision for University-Based Research and Innovation. Conference Proceedings.*
- European Commission (2010), *Investing in Europe's Future. Fifth Report on Economic, social and territorial cohesion.*
- European Commission (2011), *The Added Value of the EU Budget*, SEC(2011)867.
- European Commission (2013), *Green paper on the Long Term Financing of the European Economy.*
- European Commission (2014), *State Aid: Commission Exempts more Aid Measures from Prior Notification*, Press release.
- European Commission (2014), *Investment for Jobs and Growth. Promoting Development and Good Governance in EU Regions and Cities, Sixth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion.*
- European Commission (2015), *The EU budget*, Standard Eurobarometer 83.
- European Commission (2016α), *State Aid Scoreboard 2016.*
- European Commission (2017α), *White Paper on the Future of Europe. Reflections and scenarios for the EU27 by 2025.*
- European Commission (2017β), *Reflection Paper on the Deepening of the Economic and Monetary Union*, COM(2017)291.
- European Commission (2017γ), *State Aid Scoreboard 2017.*
- European Commission (2017δ), *Reflection paper on the future of EU finances.*
- European Commission (2017ε), *Citizens' awareness and perceptions of EU regional policy*, Flash Eurobarometer 423.
- European Commission (2017στ), *Evaluations of the 2007-2013 programming period.*
- European Commission (2017ζ), *Further Steps towards Completing Europe's Economic and Monetary Union: A Roadmap*, Communication COM(2017)821, 6.12.
- European Commission (2018), *Factsheet - Digital transformation.*
- European Commission (2019), *The European Green Deal*, COM(2019)640. 11 December.
- European Commission (2018), *Simplification handbook. 80 simplification measures in cohesion policy 2021-2027.*
- European Court of Auditors (2017), *Ex ante conditionalities and performance reserve in Cohesion: innovative but not yet effective instruments*, Special Report 15.

- European Parliament (2016β), *A Fiscal Capacity for the Euro Area? Options for Reforms to Counter Asymmetric Shocks*.
- European Parliament (2020), *European economic recovery*.
- European Policy Center (2007), *Rules for Decision-Making in the Council: Which Way forward?*
- European University Association (2020), *EU Invest in knowledge*.
- Fabbrini, S. (2020), *Fiscal regimes and equality among states*, Social Europe 17.6.
- Fabbrini, S., Puetter, U. (2016), "Integration Without Supranationalisation: Studying the Lead Roles of the European Council and the Council in Post-Lisbon EU Politics", *Journal of European Integration*, 38/5:481-495.
- Falk, R., Hoelzl, W., Leo, H. (2010), "On the Roles and Rationales of European STI-policies" στο Gelauff, G., Grilo, I., Lejour, A. (editors), *Subsidiarity and Economic Reform in Europe*, Wien, New York: Springer, σελ. 129-142.
- Farole, T., Rodriguez-Pose, A., Storper, M. (2011), "Cohesion Policy in the European Union: Growth, Geography, Institutions", *Journal of Common Market Studies*, 49/5: 1089-1111.
- Ferrer, J.N., (2020), *Reading between the lines of Council agreement on the MFF and Next Generation EU*, CEPS 2020-18.
- Figueira, F. (2007), *What Competences for the EU? Towards a European Version of Fiscal Federalism*, T.C.Koopmans Research Institute.
- Figueira, F. (2007), *How to Reform the EU Budget? Going beyond Fiscal Federalism*.
- Finance ministers from the Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, Ireland, Latvia, Lithuania, the Netherlands, Sweden, Slovakia (2018), *ESM Reform. Shared Views of the Finance Ministers*, Nov.1.
- Finke, B., (2007), *Civil society participation in eu governance*.
- Frankel, J. (2014) "International Coordination", στο *Policy Challenges in a Diverging Global Economy*, Asia Economic Policy Conference, Federal Reserve Bank of San Francisco, Nov.
- Frankel, J., Rose, A. (1998), "The endogeneity of the optimum currency area criteria", *Economic Journal*, 108: 1009–1025.
- Friends of cohesion (2020), *Joint declaration on the Multiannual Financial Framework 2021-2027*.
- Fuest, C., Peichl, A. (2012), *European Fiscal Union: What Is It? Does it Work? And Are There Really "No Alternatives"?* IZA Policy Paper No. 39.
- Fujita, M., Thisse, J.-F. (1996), *Economics of Agglomeration*, CEPR Discussion Paper, No. 1344.
- Fujita, M., Thisse, J.-F. (2009), "New Economic Geography: An Appraisal on the Occasion of Paul Krugman's 2008 Nobel Prize in Economic Sciences", *Regional Science and Urban Economics*, 39:109-119.
- Funke, O., Guttenberg, L., Hemker, J., Tordoir, S. (2019), *Finding common ground. A pragmatic budgetary instrument for the euro area*, Jacques Delors Institute.
- Furceri, D., Zdzienicka, A. (2013), *The Euro Area Crisis: Need for a Supranational Fiscal Risk Sharing Mechanism?*, IMF Working Paper 13/198.
- Ganoulis, I., Martin, R. (2001), "State Aid Control in the European Union - Rationale, Stylised Acts and Determining Factors", *Intereconomics*, November-December, 289-297.
- Garriga Polledo, S. (2010), *Reflection Paper on the Concept of European Value Added*, European Parliament.
- Genschel, P., Jachtenfuchs, M. (2013), *Beyond the Regulatory Polity? The European Integration of Core State Power*, Oxford University Press.
- Genschel, P., Schwarz, P. (2012), *Tax Competition and Fiscal Democracy*, TranState working papers, No. 161, University of Bremen, Collaborative Research Center.
- Giannitsis, T., Zografakis, S. (2015), *Greece: Solidarity and Adjustment in Times of Crisis*, IMK.
- Gibson, H.D. (editor) (2001), *Economic Transformation, Democratization and Integration into the European Union*, London, New York: Palgrave.

- Giovannini,A, Hauptmeier,S., Leiner-Killinger,N., Valenta,V. (2020), The fiscal implications of the EU's recovery package, *ECB Economic Bulletin* 6/2020.
- Golub,J. (1999), "In the Shadow of the Vote? Decision Making in the European Community", *International Organization*, 53/4: 733-764.
- Goodspeed,T.J. (2000), "Tax Structure in a Federation", *Journal of Public Economics*, 75/3: 493-506.
- Gros,D., Mayer,T. (2010), *How to Deal with Sovereign Default in Europe: Create the European Monetary Fund Now!*, Centre for European Policy Studies, Policy Brief, 202.
- Gros,D., Mayer,T. (2017), *A European Monetary Fund. Why and How?*, Centre for European Policy Studies, 2017/11.
- Gros,D., Micossi,S. (2005), *A Better Budget for the EU. More Value for Money, More Money for Value*, Centre for European Policy Studies, Policy Briefs no.66.
- Guichard,S., Kennedy,M., Wurzel,E.,André,C. (2007), *What Promotes Fiscal Consolidation: OECD Country Experiences*, OECD, Economics Department Working Papers, no. 553.
- Gustavsson,S., Karlsson,C., Persson,T. (2009), *The Illusion of Accountability in the European Union*, London, New York: Routledge.
- Habermas,J. (2013), "Demokratie Oder Kapitalismus? *Blätter für Deutsche und Internationale Politik*, σελ. 59–70.
- Habermas,J. (2015), *The Lure of Technocracy*, Cambridge, UK, Polity Press.
- Hadeed,M. (2017), "The Ordoliberal Ghost", *Social Europe* 2.8.
- Hagelstam,K, Ciucci,M., Copeland,H., Giusti,L. (2017), *The Fiscal Governance Frameworks of the United States and the European Union: Comparing 'Apples and Pears'*, European Parliament.
- Hagemann,S. (2008), "Voting, Statements and Coalition-building in the Council From 1999 to 2006", στο Naurin,D., Wallace,H. (editors), *Unveiling the Council of the European Union. Games Governments Play in Brussels*, London, New York: Palgrave, σελ.36-63.
- Hainach,N., Redecker,N. (2020),
- *Flattening the Recession Curve. Comparing Initial Fiscal Responses to the Corona Crisis Across the EU*, Hertie School Jacques Delors centre, Bertelsmann Stiftung.
- Hartlapp,M., Metz,J., Rauh,C. (2014), *Which Policy for Europe? Power and Conflict inside the European Commission*, Oxford University Press.
- Heinemann,F. (2008), *Reform Options for the Own Resources System*, Wien, New York: Springer.
- Heinemann,F. (2016), "Strategies for a European EU Budget" στο Buettner,T., Thone,M. (editors) (2016), *Working Papers for the Brussels Symposium on 14 January 2016*, σελ.91-108.
- Heinemann,F., Weiss,S. (2018), *The EU Budget and Common Agricultural Policy beyond 2020: Seven ore Years of Money for Nothing?*, Bertelsmann Stiftung.
- Heisenberg,D. (2008), "How Should We Best Study the Council of Ministers?", στο Naurin,D., Wallace,H. (editors), *Unveiling the Council of the European Union. Games Governments Play in Brussels*, London, New York: Palgrave, σελ.261-276.
- Henke,R., et.al. (2018), "The new Common Agricultural Policy: How do member states respond to flexibility?", *Journal of Common Market Studies*, 56/2:403-419.
- High Level Group of Innovators on Establishing a European Innovation Council (2018) *Funding – Awareness – Scale – Talent (FAST). Europe is back: Accelerating Breakthrough Innovation*, European Commission.
- High Level Strategy Group on Industrial Technologies (2018), *Re-finding Industry, Defining Innovation*, European Commission.
- Hirschman,A. (1970), *Exit, Voice, and Loyalty*, Cambridge,MA: Harvard University Press.
- Hobolt,S.B., De Vries,C.E. (2016), "Public Support for European Integration", *Annual Review of Political Science*, 19:413-32.
- Hooghe,L. (1995), "Subnational Mobilization in the European Union", *West European Politics*, 18/3: 175-198.

- Hooghe,L.(editor) (1996), *Cohesion Policy and European Integration*, Oxford University Press.
- Hooghe,L., Keating,M. (1994), "The Politics of European Union Regional Policy", *Journal of European Public Policy*, 1/3: 367-393.
- Hooghe,L., Marks,G. (2004) "Does Identity or Economic Rationality Drive Public Opinion on European Integraion?" *Political Science and Politics*, 37/3:415-420.
- Hooghe,L., Marks,G. (2008), "A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus" , *British Journal of Political Science*, 39:1-23
- Hosli,M.O., Machover,M. (2004), "The Nice Treaty and Voting Rules in the Council: A Reply to Moberg", *Journal of Common Market Studies*, 42/3, 497-521.
- Howarth,D., Quanglia,L (2016) *The Political Economy of European Banking Union*, Oxford University Press.
- Howarth,D., Rommerskirchen,C. (2013), "A Panacea for all Times? The German Stability Culture as Strategic Political Resource", *West European Politics*, 36/4:750-770.
- Huysseune,M., J.T. (2008), "Bruxelles, Capitale de l'Europe des Regions?", *Revue Scientifique Electronique Pour les Recherches sur Bruxelles*, 16.
- Inman,R.I. (1987), "Markets, Governments, and the 'New' Political Economy" στο Auerbach,A.J., Feldstein,M., *Handbook of Public Economics*, Amsterdam, Oxford, New York: North-Holland.
- International Monetary Fund (2015), *Fiscal Policy and Long-term Growth*, IMF.
- Institute for Structural Research (2011), *Evaluation of Benefits Gained by EU-15 States Resulting from the Implementation of Cohesion Policy in the Visegrad Group Countries*, IBS, Warsaw.
- Isserman,A.M. (1996), " 'It's Obvious, It's Wrong, and Anyway They Said It Years ago'? Paul Krugman on Large Cities", *International Regional Science Review*, 19:1,2:37-48.
- Jeanne,O., Ostry,J.D., Zettelmeyer,J. (2008), *A theory of international crisis lending and IMF conditionality*, IMF Working Paper WP/08/236.
- Jeffery,C.(ed) (1997), *The Regional Dimension of the European Union*, London, Portland,OR, USA: Frank Cass.
- Juncker, J.C. (2017) State of the Union Address, European Commission, Speech/17/3165, 13 September, Brussels.
- Juncker,J.-C., in close cooperation with D.Tusk, J.Dijsselbloem, M.Draghi,, and M.Schultz (2015), *Completing Europe's Economic and Monetary Union*, European Commission.
- Kanthak,L., Spies,D.C. (2018), "Public Support for European Union Economic Policies", *European Union Politics*, 19/1:97-118.
- Καραγκούνης,Δ., Ράντου,Μ.Ι. (2013), «Η Νομική Φύση των Πράξεων του Eurogroup», *Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου*, 2013/2:139-146.
- Kassim,H., Lyons,B. (2013), "The New Political Economy of EU State Aid Policy", *Journal of Industry, Competition and Trade*, 13: 1-21.
- Katsikas,D., Sotiropoulos,D.A., Zafiropoulou,M. (editors), (2018), *Socioeconomic fragmentation and exclusion in Greece under the crisis*, London, New York: Palgrave.
- Katsimi,M., Moutos,T., Pagoulatos,G., Sotiropoulos,D. (2014), *Growing Inequalities and Their Impact on Greece*. GINI Country report for Greece.
- Keating,M. (2008), "A Quarter Century of the Europe of the Regions", *Regional and Federal Studies*, 18/5:629-635.
- Keating,M. (2012), "Territorial flexibility", στο Hayward,J., Wurzel,R., *European Disunion*, London, New York: Palgrave, σελ. 145-164.
- Keen,M., Konrad,K.A. (2013), "The Theory of Tax Competition and Coordination", στο Auerbach,A., Chetty,R., Feldstein,M. (editors), *Handbook of public economics, Vol.5*, Amsterdam, Oxford, New York: NorthHolland.
- Kenen, P.B. (1969), "The Theory of Optimum Currency Areas: An Eclectic View", στο Mundell,R., Swoboda,A., (editors) *Monetary Problems of the International Economy*, University of Chicago Press.

- Kennedy,S., Robbins,J. (2001), *The Role of Fiscal Rules in Determining Fiscal Performance*, Ministry of Finance, Canada, Working Paper 2001-16.
- Keuchnigg,C., Loretz,S., Winner,H. (2016), "Tax competition and Tax Coordination" στο Badinger,H. *Routledge Handbook of the Economics of European Integration*, London, New York: Routledge, σελ. 295-311.
- Kingdon,J.W. (2003), *Agendas, Alternatives and Public Policies*, New York: Longman.
- Koen,V., van den Noord,P. (2005), *Fiscal Gimmickry in Europe: One-Off Measures and Creative Accounting*, OECD, Economics Department Working Papers, No. 417.
- Koenig,N., Rubio,E. (2020), *What the European Council's MFF / Recovery deal tells us about the EU's global ambition*, Hertie School, Jacques Delors Centre - Notre Europe.
- Konstantinidis,N., Treurniert,R (2018), "Accountability in the Economic and Monetary Union: the "globalization trilemma", στο Zahariadis,N., Buonoanno,L. (editors), *The Routledge handbook of European public policy*, Routledge, σελ. 132-141.
- Kotsogiannis,G. (2016), "European Union and Own Revenue Resources: (Brief) Lessons From Fiscally Decentralized Economies", στο Buettner,T., Thone,M. (editors), *The Future of EU-finances*. Research Project for the Federal Ministry of Finance, Germany. Working Papers for the Brussels Symposium on 14 January 2016.
- Κρητικός, Α. (2018) "Ευρωπαϊκά Κονδύλια: Αριθμοί και «Αριθμοί»" *Liberal* 3.6.
- Κρητικός, Α. (2020) "Ευρωπαϊκά κονδύλια και σεβασμός του κράτους δικαίου", *Μεταρρύθμιση*, 11 Νοεμβρίου.
- Krugman,P. (1991), "Increasing Returns and Economic Geography", *Journal of Political Economy*, vol.99/3: 483-499.
- Krugman,P. (1995), *Development, Geography, and Economic Theory*, MIT Press.
- Krugman,P. (1998), "Space: The Final Frontier", *Journal of Economic Perspectives*, 12/2: 161-174.
- Krugman,P.R., Venables,A.J. (1990), "Integration and the Competitiveness of Peripheral Industry", στο Bliss,C., Braga de Macedo,J. (editors), *Unity with Diversity in the European Economy*, Cambridge University Press, σελ.57-75.
- Kydland,F., Prescott,E. (1977), "Rules rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans", *Journal of Political Economy*, 85: 473-490.
- Laffan,B. 2016), "Europe's Union in Crisis: Tested and Contested", *West European Politics*, 39:5, 915-932.
- Lamers,K., Schäube,W. (1995) "Reflexions sur Une Politique Européenne" *Revue Affaires Européennes*, 1:9-17.
- Lamy,P. et.al. (2017), *LAB - FAB - APP Investing in the European Future we Want. Report of the Independent High Level Group on Maximising the Impact of EU Research & Innovation Programmes*, Commission.
- Larch,M., Braendle,T. (2018), "Independent fiscal councils: Neglected siblings of independent central banks? An EU perspective", *Journal of Common Market Studies*, 56/2:267-283.
- Lascoumes,P., Le Gales,P. (2007), "Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments - From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation", *Governance*, 20:1, 1-21.
- Lavdas,K.A., Mendrinou,M.M. (1999), *Politics, Subsidies and Competition: The New Politics of State Intervention in the EU*, Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Le Breton,M., Montero,M., Zaporozhets,V. (2012), *Voting power in the EU Council of Ministers and Fair Decision Making in Distributive Politics*.
- Le Cacheux,J. (2005), *Budget Européen: Le Poison du Juste Retour*, Notre Europe Études et Recherches, no 41.
- Le Cacheux,J. (2007), *Funding the EU Budget with a Genuine Own Resource: The Case for a European Tax*, Notre Europe studies no. 57.
- Le Galès, P., Lequesne,C. (editors) (1998), *Regions in Europe*, London, New York: Routledge.



- Leonardi,R. (2005), *Cohesion Policy in the European Union. The Building of Europe*, Houndmills,UK: Palgrave Macmillan.
- Lewis, J. (2005), "The Janus Face of Brussels: Socialization and Everyday Decision Making in the EU", *International Organization*, 59:937-971.
- Lewis, J. (2008), "Strategic Bargaining, Norms and Deliberation", στο Naurin,D., Wallace,H. (editors), *Unveiling the Council of the European Union. Games Governments Play in Brussels*, London, New York: Palgrave, σελ. 165-186.
- Λιαργκόβας,Π., Χουλιάρας,Α. (2015), «Η Ελληνική Εμπειρία των Διαρθρωτικών Ταμείων της Ευρωπαϊκής Ένωσης: Οι Αγνοημένες Επιπτώσεις», *Περιφέρεια*, 5:9-19.
- Lindner,J. (2006), *Conflict and Change in EU Budgetary Politics*, London, New York: Routledge.
- Lipatov,V., Weichenrieder,A. (2016), "The Subsidiarity Principle as a Guideline for Financing the European Budget" στο Buettner,T., Thone,M., (editors) *The Future of EU-finances*. Research Project for the Federal Ministry of Finance, Germany. Working Papers for the Brussels Symposium on 14 January 2016",σελ. 17-32.
- Määttänen,N., Alcidi,C. (2018), *Firstrun – Fiscal Rules and Strategies Under Externalities and Uncertainties, Deliverable 1.7, FIRSTRUN*.
- MacDougall, D. (1977) *Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration*, Commission of the European Communities, Economic and Financial Series, Vol. A13.
- MacLennan,D., Muellbauer,J., Stephens,M. (1999), *Asymmetries in Housing and Financial Market Institutions and EMU*, CEPR Discussion Paper no 2062.
- Maggi,G. (2016), "Issue linkage" στο Bagwell,K., Staiger,R.W., (editors), *The handbook of commercial policy*, Amsterdam, NL: Elsevier.
- Magonette,P., Nicolaidis,K. (2003), *Grands et Petits Etats Dans l'Union Européenne; Réinventer l'Equilibre*, Notre Europe.
- Majone,G. (2005), *Dilemmas of European Integration. The Ambiguities and Pitfalls of Integration by Stealth*, Oxford University Press.
- Majone,G. (2006), "The Common Sense of European Integration", *Journal of European Public Policy*, 13/5:607-626.
- Majone,G. (2009), *Europe as the Would-be World Leader: The EU at Fifty*, Cambridge University Press.
- Magone,J.M. (2014), "Introduction: the Great transformation 'of european politics. A holistic view", στο Magone,J.M. editor, *Routledge handbook of european politics*, London, New York: Routledge, σελ.1-38.
- Manzella,G.P., Mendez,C. (2009), *The turning points of EU cohesion policy*, Report Working Paper.
- Μαραβέγιας,Ν., Κατσίκας,Δ. (2016), «Τα Οικονομικά της Ευρωπαϊκής Ένωσης», στο Μαραβέγιας,Ν. (επιμέλεια), *Ευρωπαϊκή Ένωση: Δημιουργία, Εξέλιξη, Προοπτικές, Εκδόσεις Κριτική*.
- Martin,P. (2005), *The Geography of Inequalities in Europe*, Université Paris-1 Panthéon Sorbonne.
- Marks,G. (1993), "Structural Policy and Multilevel Government in the EC", στο Cafruny,A.W., Rosenthal,G.G. (editors), *The State of the European Community. The Maastricht Treaty and Beyond, vol.2*, UK: Longman, σελ.391-410.
- Marks,G., Nielsen,F., Salk,J. (1993), "Regional Mobilization in the European Union", στο Wright,V.et.al., *EC Cohesion Policy and National Systems. The Role of EC Structural Funds in the Territorial Restructuring within*, Nuffield College,Oxford.
- Marks,G., Hooghe,L. (1996), "Europe With the Regions: Channels of Regional Representation in the European Union", *Publius: The Journal of Federalism*, 26/1:73-91.
- Marks,G., Hooghe,L. (2000), "Optimality and Authority: A Critique of Neoclassical Theory", *Journal of Common Market Studies*, 38/5:795-816.
- Marzitutto,B., Sapir,A., Wolff,G.B. (2011), *What Kind of Fiscal Union?*, Bruegel Policy Briefs, Issue 2011/06.

- Matsaganis,M., Leventi,C. (2017), "The Distributional Impact of Austerity and the Recession in Southern Europe", *Southern European Social Policies*, 19/3:393-412.
- Mattila,M. (2004), *Fiscal Redistribution in The European Union and the Enlargement*.
- Mayes,D. (1995), "Conflict and Cohesion in the Single European Market", στο Amin,A., Tomaney,J.(editors), *Behind the Myth of the EU*, London, New York: Routledge σελ. 1-9.
- Mazzucato,M. (2018), *Mission-oriented research and innovation in the European Union*, European Commission.
- Mazzucato,M., Skidelsky,R., (2020), *Toward a new fiscal constitution*, Project syndicate.
- Mbaye,S., ZhangBegg,X.I. (2011), "Prevent or Cure? Dilemmas Facing Economic Governance", στο Begg,I., Belke,A., Dullien,S., Schwarzer,D., Vilpišauskas,R. (editors), *European Economic Governance: Impulses for Crisis Prevention and New Institutions*, Bertelsmann Stiftung.
- McKinnon,R.I. (1963), "Optimum Currency Areas", *American Economic Review*, 53, 717–725.
- McKinnon,R., Nechyba,T. (1997), "Competition in Federal Systems: The Role of Political and Financial Constraints", στο Ferejohn,J.A., Weingast,B.R. (editors), *The New Federalism: Can the States be Trusted?*, Hoover Institution Press, σελ. 3-64.
- Mehlum,H., Moene,K., Torvik,R. (2006), "Institutions and the Resource Curse", *Economic Journal*, 116/508, 1-20.
- 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.
- Merler,S. (2018), *The Debate on Euro-area Reform*, Bruegel Blog Post.
- Messori,M., Micossi,S. (2018), *Counterproductive Proposals on Euro Area Reform by French and German Economists*, Centre for European Studies, Policy Insight no. 2018/04.
- Mezger,E. (2014), *A New Social Agenda for the Next Five Years*.
- Michalski,A. (2012), "Social Welfare and Levels of Democratic Government in the EU", *Journal of European Integration*, 34/4:397-418.
- Mitsos,A. (2001), "The Community's Redistributive and Development Role and the Southern European Countries", στο Gibson,H.D. (editor), *Economic Transformation, Democratization and Integration into the European Union*, London, New York:Palgrave, σελ. 306-342.
- Mitsos,A.(chairman), Bonaccorsi,A.(rapporteur), Caloghirou,Y.(rapporteur), Allmendinger,J., Georgiou,L., Mancini,M., Sachwald,F. (2012), *High Level Panel on the Socio-economic Benefits of the European Research Area. Final Report*, European Commission.
- Μητσός,Α. (διεύθυνση) (2014), *Οι Πολιτικές που Χρηματοδοτούνται από τον Κοινοτικό Προϋπολογισμό και η Ελληνική Οικονομία. Τελική Έκθεση του ΕΛΙΑΜΕΠ για την Τράπεζα της Ελλάδος*.
- Μητσός,Α. (2017), "Μην πυροβολείτε την "Ευρώπη των Πολλών Ταχυτήτων" Τα Νέα 18-19.3.
- Μητσός,Α., (2020), *Το Πρόγραμμα Ανάκαμψης ως άλμα προς τη Δημοσιονομική Ένωση*.
- Μητσός,Α.(2020), *Μετά το "ιστορικό" συμβούλιο. Το Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο 2021-2027 μετά τις προτάσεις της Επιτροπής*, ΕΛΙΑΜΕΠ, Policy Brief #127/2020, Ιούλιος..
- Moberg,A. (2002), "The Nice Treaty and Voting Rules in the Council", *Journal of Common Market Studies*, 40/2:259-282.
- Mody,A. (2018), *EuroTragedy: A Drama in Nine Acts*, Oxford University Press.
- Molle,W. (2011), "Cohesion Policy in the Long-Term Budget", στο Tarschys,D. (editor), *The EU Budget What Should Go In? What Should Go Out?*, SIEPS 2011:3, σελ. 111-126.
- Monastiriotis,V. (2014), "Between Equity, Efficiency and Redistribution: An Analysis of Revealed Allocation Criteria of Regional Public Investment in Greece", *European Urban and Regional Studies*, 21/4:445-462.
- Monfort,P. (2009), *Regional Convergence, Growth and Interpersonal Inequalities across EU*, Report Working Paper.
- Monti,M.,et.al. (2016), *Future Financing of the EU. Final Report and Recommendations of the High Level Group on Own resources*, European Commission.

- Moore,A. (2008), "A Europe of the Regions vs. the Regions in Europe: Reflections on Regional Engagement in Brussels", *Regional & Federal Studies*, 18/5:517-535.
- Moravcsik,A. (1993), "Preferences and Power in the European Community", *Journal of Common Market Studies*, 31/4:473-524.
- Moravcsik,A. (1998), *The Choice for Europe*, Ithaca, New York: Cornell University Press.
- Morris,R., Ongena,H., Schuknecht L. (2006), *The Reform and Implementation of the Stability and Growth Pact*, European Central Bank, Occasional Paper 47.
- Mortensen,J., Núñez Ferrer,J., Infelise,F. (2014), *How Do Member States Handle Contributions to the EU Budget in their National Budgets?*, Centre for European Policy Studies.
- Mundell,R.A. (1961), "A theory of optimum currency areas", *American Economic Review*, 51: 657-665.
- Musgrave,R.A. (1959), *The Theory of Public Finance*, New York: McGraw-Hill.
- Musgrave,R. (1965), *Essays in Fiscal Federalism*, Brookings Institute.
- Musgrave,R.A. (1969), "Theories of Fiscal Federalism", *Public Finance*, 4/24:521-32.
- Musgrave,R.A. (1983), "Who Should Tax, where and what?" στο McLure,C.E.,Jr, (editor), *Tax Assignment in Federal Countries*, Canberra: Australian National University Press.
- Musgrave,R.A. (2000), "Fiscal Federalism", στο Buchanan,J.M., Musgrave,R.A. (editors), *Public Finance and Public Choice: Two Contrasting Visions of the State*, MIT Press, σελ. 155-176.
- Naurin,D., Johansson,M. (2012), *Research data on the Council of the European Union*.
- Naurin,D., Lindahl,R. (2008), "East-North-South: Coalition-building in the Council Before and After Enlargement", στο Naurin,D., Wallace,H. (editors), *Unveiling the Council of the European Union. Games Governments Play in Brussels*, London New York: Palgrave, σελ. 64-80.
- Naurin,D., Wallace,H. (editors) (2008), *Unveiling the Council of the European Union. Games Governments Play in Brussels*, London, New York: Palgrave.
- Núñez Ferrer,J., Gros,D. (2018) *The Multiannual Financial Framework, where Continuity Is the Radical Response*, CEPS, May.
- Núñez Ferrer,J., Le Cacheux,J., Benedetto,G., Saunier,M. (2016), "Study on the Potential and Limitations of Reforming the Financing of the EU Budget", Centre for European Policy Studies.
- Oates,W.E. (1968), "The Theory of Public Finance in a Federal System", *Canadian Journal of Economics*, 1/1: 37-54.
- Oates,W. E. (1972), *Fiscal Federalism*, Harcourt-Brace and Jovanovich, New York.
- Oates,W.E. (editor) (1977), *The Political Economy of Fiscal Federalism*, Lexington: Heath-Lexington.
- Oates,W.E. (1999), "An Essay on Fiscal Federalism", *Journal of Economic Literature*, XXXVII: 1120-1149.
- Oates,W.E. (2005), "Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism", *International Tax and Public Finance*, 12:349-373.
- OECD, IMF (2015), *Fiscal Policy and Growth: Why, What, and How?*, IMF,OECD.
- Offe,C. (2013), "Europe Entrapped. Does the EU Have the Political Capacity to Overcome Its Current Crisis?", *European Law Journal*, 19/5:595-611.
- Olson,M.,Jr (1969), "The Principle of 'Fiscal Equivalence': The Division of Responsibilities Among Different Levels of Government", *American Economic Review*, 59/22:479-487.
- Osterloh,S., Heinemann,F., Mohl,P. (2008), *EU Budget Reform Options and the Common Pool Problem*, BEPA Conference on Public Finances in the EU, 3/4/2008.
- Ottaviano,G.I.P., Puga,D. (1998), "Agglomeration in the Global Economy: A Survey of the 'New Economic Geography'", *World Economy*, 21:6, σελ. 707-731.
- Pacheco,L.M. (2000), *Fiscal Federalism, EMU and Shock Absorption Mechanisms: A Guide to the Literature*, EIOP,2000-04.
- Padoa-Schioppa,T.,et.al. (1987), *Efficiency, Stability and Equity*, Oxford University Press.

- Pagoulatos,G., (2019), “Deepening the EMU as a win-win. How to keep the reform debate alive”, στο *Yes, we should. EU priorities for 2019-2014*. European Policy Center.
- Παγουλάτος,Γ., Μπλαβούκος,Σ., Ντόκος,Θ., Τσίγκου,Δ., Παπαγεωργίου,Γ. (2017), *Προτάσεις για την Ευρωπαϊκή Οικονομική Διακυβέρνηση*, Διανέοσις.
- Παγουλάτος, Γ., κ.ά. (2018), *30+1 πράγματα που μπορεί να κάνει η Ευρώπη για την Ελλάδα. Συνοπτική παρουσίαση των προτάσεων*, Διανέοσις.
- Paraskevoudou,C.J. (1998), "Social Capital and the Public-Private Divide in Greek Regions", *West European Politics*, 21/2:154-177.
- Paris,P., Wyplosz,C. (2014), *PADRE Politically Acceptable Debt Restructuring in the Eurozone*, CEPR.
- Pauly,M.V. (1973), "Income Distribution as a Local Public Good", *Journal of Public Economics*, 2:35-58.
- Pelkmans,J. (2016), "Why the Single Market Remains the EU's Core Business", *West European Politics*, 39/5: 1095-1113.
- Peterson,J. (2001), "The Choice for EU Theorists: Establishing a Common Framework for Analysis", *European Journal of Political Research*, 39: 289-318.
- Petralias,A., Anastasatou,M.,Katsikas, D. (2018), “Balancing Adjustment Policies and Structural reforms in Greece: The Case of Product Markets”, στο: Manasse,P.,Katsikas,D. (editors), *Economic Crisis and Structural Reforms in Southern Europe: Policy Lessons*, London, New York: Routledge.
- Pew Research Center (2012) *European Unity on the Rocks. Greeks and Germans at Polar Opposites*, May 29.
- Piattoni,S. (2010), *The Theory of Multi-Level Governance: Conceptual, Empirical, and Normative Challenges*, Oxford University Press.
- Pirvu,D. (2012), *The Tax Harmonization in the European Union*, Wien, New York: Springer.
- Pisani-Ferry,J. (2006), “Only One Bed for Two Dreams: A Critical Retrospective on the Debate over the Economic Governance of the Euro Area”, *Journal of Common Market Studies*, 44/4): 823-844.
- Pisani-Ferry,J. (2015), *Rebalancing the Governance of the Euro Area*, France Stratégie, Document du Travail No 2.
- Pisani-Ferry,J. (2020), *European Union recovery funds: strings attached, but not tied up in knots*, Bruegel Policy Contribution 19, October.
- Pisani-Ferry,J., Vihriälä,E., Wolff,G. B. (2013), *Options for a Euro-Area Fiscal Capacity*, Bruegel Policy Brief 2013/01.
- Plechanonova,B. (2003), *The Treaty of Nice and the Distribution of Votes in the Council - Voting Power Consequences for the EU After the Oncoming Enlargement*, EIOP 2003-06.
- Pollack,M.A. (1995), "Regional Actors in an Intergovernmental Play", στο Rhodes,C., Mazey,S.(editors), "The State of the European Union. Building a European Polity?", New York: Longman, σελ. 361-390.
- Pollack,M.A. (2003), *The Engines of Integration: Delegation, Agency and Agenda Setting in the European Union*, Oxford University Press.
- Presse und Informationsamt der Bundesregierung (2018), *Meseberg Declaration. Renewing Europe's Promises of Security and Prosperity*, 19.Juni.
- Puetter,U., (2014), *The European Council and the Council. New Intergovernmentalism and Institutional Change*, Oxford University Press.
- Raines,T., Goodwin,M., Cutts,D. (2017), *The Future of Europe. Comparing Public and Elite Attitudes*, London: Chatham House.
- Ravinet,P. (2018) “The infusion of Europe in public policy: the case of higher education” στο Zahariadis,N.,Buoanno,L. (editors) (2018) *The Routledge Handbook of European Public Policy*, London, New York: Routledge, σελ. 380-386.

- Remeur,C. (2015), *Tax policy in the EU. Issues and Challenges*, European Parliament.
- Ribstein,L.E., Kobayashi,B.H. (2006), *The Economics of Federalism*, University of Illinois, Law & Economics Research Paper No. LE06-001; George Mason Law & Economics Research Paper No. 06-15.
- Rifkin,J. (2004), *The European Dream, How Europe's Vision of the Future is Quietly Eclipsing the American Dream*, NY: Jeremy P.Tarcher: Penguin.
- Risse,T. (2014), "No Demos? Identities and Public Spheres in the Euro Crisis", *Journal of Common Market Studies*, 52/6:1207-1215.
- Rodden,J.A. (2005), *The Political Economy of Federalism*, MIT Press.
- Rodden,J.A. (2006), *Hamilton's Box: The Promise and Peril of Fiscal Federalism*, Cambridge University Press.
- Rosamond,B. (2016), "Brexit and the Problem of European Disintegration", *Journal of Contemporary European Research*, 12/4: 864-871.
- Rose,A.K., Engel,C. (2003), "Currency Unions and International Integration", *Journal of Money, Credit, and Banking*, 34/3:804-827.
- Rose,A.K., van Wincoop,E. (2001), "National Money as a Barrier to Trade: The Real Case for Monetary Union", *American Economic Review*, 91/2: 236-390.
- Rubio,E. (2019), *An EU budget in support of the next Commission's agenda*, Jacques Delors Institute.
- Ruse,I. (2012), "The Bargaining Power of Territorially Constituted Institutionalized Coalitions in EU Council Negotiations", *Journal of Contemporary European Research*, 8/3: 319-339.
- Santos,I. (2008), *Is Structural Spending on Solid Foundations?*, Bruegel Policy Brief, 2008/2.
- Santos,I. (2009), *EU Cohesion Policy: Some Fundamental Questions*, Bruegel Policy Contribution, 2009/07, May.
- Santos,I., Neheider,S. (2009), *Reframing the EU Budget Decision-Making Process*, Bruegel 2009/03.
- Sapir,A. (2011), "European Integration at the Crossroads: A Review Essay on the 50th Anniversary of Bela Balassa's Theory of Economic Integration", *Journal of Economic Literature*, 49/4:1200-1229.
- Sapir,A. (2000), *Why has COVID-19 hit different European Union economies so differently?* Bruegel Policy contribution no18.
- Sapir,A.,et.al., (2003), *An Agenda for a Growing Europe*, July.
- Sbragia,A.M. (2006), "American Federalism and Intergovernmental Relations", στο Rhodes,R.A.W., Binder,S.A., Rockman,B.A., (editors), *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford University Press, σελ. 239-260.
- Schafer,A. (2006), "A New Form of Governance? Comparing the Open Method of Coordination to Multilateral Surveillance by the IMF and the OECD", *Journal of European Public Policy*, 13/1, January, 70-88.
- Scharpf,F.W. (1999), *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford University Press.
- Scharpf,F.W. (2016) "The costs of non-disintegration: The case of the European Monetary Union", στο Chalmers,D., Jachtenfuchs,M., Joerges,C.(editors), *The End of the Eurocrats' Dream: Adjusting to European Diversity*, Cambridge University Press.
- Schäuble,W. (2016), *The future of EU Finances*, Federal Ministry of Finance.
- Schelkle,W. (2013), "Fiscal Integration by Default" στο Genschel,P., Jachtenfuchs,M., (editors), *Beyond the Regulatory Polity? The European Integration of Core State Power*, Oxford University Press.
- Schinas,M. (2012), *The EU in 2030: A long-term View of Europe in a Changing World: Keeping the Values, Changing the Attitudes*, European View.
- Schlicht,R., Stadelmann-Steffen,I., Freitag,M. (2010), "Educational Inequality in the EU. The Effectiveness of the National Education Policy", *European Union Politics*, 11/1:29-59.

- Schmidt,V.A. (2015), "The Forgotten Problem of Democratic Legitimacy" στο Matthijs,M., Blyth,M.(editors), *The future of the euro*, Oxford University Press.
- Schmidt,V.A. (2016), "Reinterpreting the Rules "By Stealth" in Times of Crisis: A Discursive Institutional Analysis of the European Central Bank and the European Commission", *West European Politics*, 39/5:1032-1052.
- Schmidt,V.A., Thatcher,M. (2013), "Theorizing Ideational Continuity: The Resilience of Neo-liberal Ideas in Europe" στο Schmidt,V.A., Thatcher,M.,editors, *Resilient Liberalism in Europe's Political Economy*, Cambridge University Press.
- Schratzenstaller,M., et.al. (2016), "EU Taxes as Genuine Own Resource to Finance the EU Budget. Pros, Cons and Sustainability Oriented Criteria to Evaluate Potential Tax Candidates", FairTax Working Paper no.03.
- Seferiades,S. (2006), "Employment Policy in the 'European Employment Strategy' Era: What Prospects?" στο Petmezidou,M., Mossialos,E.(editors), *Social Policy Developments in Greece*, Farnham, UK: Ashgate, σελ. 194-218.
- Semmler,W., Young,B. (2017), "Re-Booting Europe: What Kind of Fiscal Union – what Kind of Social Union?" στο Herr,H., Priewe,J., Watt,A. (editors), *Saving the Euro. Redesigning Euro Area Economic Governance*, Social Europe Publishing, σελ. 223-250.
- Shah,A. (1994), *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies*, World Bank.
- Shah,A. (2006), "A Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers" στο Boadway,R., Shah,A. (editors), *Intergovernmental Fiscal Transfers. Principles and Practice*, Washington, D.C.: World Bank, σελ. 1-54.
- Smith,M. (2000), "Negotiating new Europes: The Roles of the European Union", *Journal of European Public Policy*, 7:5, σελ.806-822.
- Soros, G. (2020) *The crisis of a lifetime*, Interview widely syndicated, May 11.
- Spahn,P.B. (2006), "Equity and Efficiency Aspects of Interagency Transfers in a Multigovernment Framework" στο Boadway,R., Shah,A. (editors), *Intergovernmental Fiscal Transfers. Principles and Practice*, Washington, D.C.: World Bank, σελ. 75-106.
- Spath,N.J. (2016), *Automatic Stabilizers for The Euro Area: What Is on The Table? Promises and Problems of Three Proposals for Cyclical Stabilization*, Jacques Delors Institut Berlin, Policy Paper 166.
- Storper,M. (2011), "Justice, Efficiency and Economic Geography: Should Places Help on Another to Develop?", *European Urban and Regional Studies*, 18/1:3-21.
- Streeck,W., Elsasser,L. (2016), "Monetary Disunion: The Domestic Politics of Euroland", *Journal of European Public Policy*, 23/1:1-24.
- Tallberg,J. (2008), "Bargaining Power in the European Council", *Journal of Common Market Studies*, 46/3:685-708.
- Tanzi,V. (2005), "Fiscal Policy and Fiscal Rules in the European Union", *CESifo*, Forum 3: 57-64.
- Tarschys,D. (2008), *The budget review and the Committee on Budgetary control: Coping with multiple agents and multiple goals*.
- Tapp,S. (2013), "The Use and Effectiveness of Fiscal Rules in Canadian Provinces", *Canadian Public Policy*, 39/1:45-70.
- Tatham,M. (2012), "You Do What you Have to Do? Salience and Territorial Interest Representation in EU Environmental Affairs", *European Union Politics*, 13/3:434-450.
- Tatham,M. (2008), "Going Solo: Direct Regional Representation in the European Union", *Regional & Federal Studies*, 18/5:493-515.
- Tenbergen,R. (2001), *Principled Negotiation and the Negotiator's Dilemma - is the "Getting to Ye" Approach Too Soft?*, Harvard University Press.
- Thatcher,M. (1993), *The Downing Street Years*, London: HarperCollins.
- Thirion,G. (2017), *European fiscal union: Economic rationale and design challenges*, CEPS.

- Thomson,R.,et.al. (2012), "A New Dataset on Decision-making in the European Union Before and After the 2004 and 2007 Enlargements (DEUII)", *Journal of European Public Policy*, 19/4:604-22.
- Tiebout,C. (1956), "A Pure Theory of Local Expenditures", *Journal of Political Economy*, vol .64/5, 416-424.
- Trichet, J.-C. (2011), '*Building Europe, Building Institutions*', Speech by the President of the ECB on receiving the Karlspreis, Aachen, 2 June.
- Tommassi,M. (2001), *Notes on Fiscal Federalism*.
- Truger,A. (2017), "The Golden Rule of Public Investment as a Least Common Denominator to Achieve a Fiscal Stimulus in the Euro Area " στο Herr,H., Priewe,J., Watt,A. (editors), *Saving the Euro. Redesigning Euro Area Economic Governance*, Social Europe Publishing, σελ. 251-272.
- Tsebelis,G. (2002), *Veto Players. How Political Institutions Work*, Princeton University Press.
- Van Rompuy,H., in close cooperation with J.M.Barroso, J.-C.Juncker and M.Draghi (2012), *Towards a Genuine Economic and Monetary Union*, Report to the European Council Meeting.
- Verdun,A., Seitlin,J. (2018), "Introduction: The European semester as a new architecture of EU socioeconomic governance in theory and practice", *Journal of European Public Policy*, 25/2:137-148.
- Veron,N. (2014), *How Unequal is the European Parliament's Representation?*, Bruegel.
- Vetter,S. (2013), *Do All Roads Lead to fiscal Union? Options for Deeper Fiscal Integration in the Eurozone*, Deutsche Bank EU Monitor.
- Vilpišauskas,R. (2013), "Eurozone Crisis and European Integration: Functional Spillover, Political Spillback?" *Journal of European Integration*, 35/3:361-373.
- Viță, V. (2018), *Conditionalities in cohesion policy*. Research for REGI Committee of the European Parliament.
- von Hagen,J. (1991), "A Note on the Empirical Effectiveness of Formal Fiscal Restraints", *Journal of Public Economics*, 44/2:199-210.
- Von Hagen,J., Pisani-Ferry,J. (2002), *Why Is Europe Different from What Economists Would Like*, Paper prepared for the Congress of the French Economic Association.
- Von Ordarza, N. (2013), *Strengthening the Core or Splitting Europe?* SWP Research Paper, March.
- Vössing,K. (2005), "Nationality and the Preferences of the European Public toward EU Policy-Making", *European Union Politics* 6/4:445-467.
- Wallace,H., Wallace,W. (1995), *Flying Together in a Larger and More Diverse European Union*, Netherlands Scientific Council for Government Policy.
- Wasserfallen,F. (2014), "Political and Economic Integration in the EU: The Case of Failed Tax Harmonization", *Journal of Common Market Studies*, 52/2:420-435.
- Weingast,B.R. (2006), *Second Generation Fiscal Federalism: Implications for Decentralized Democratic Governance and Economic Development*, Hoover Institution Stanford University Working Papers.
- Whyman,M., Baimbridge,P. (editors) (2004), *Fiscal Federalism and European Economic Integration*, New York and London: Routledge.
- Wilks,S. (1996), "Regulatory Compliance and Capitalist Diversity in Europe", *Journal of European Public Policy*, December, 3/4:536-59.
- Wilson,J.D., Wildasin,D.E. (2004), "Capital Tax Competition: Bane or Boon", *Journal of Public Economics*, 88:1065-1091.
- Wishlade,F. (2012), "When Policy Worlds Collide: Tax Competition, State Aid, and Regional Economic Development in the EU", *Journal of European Integration*, 34/6:585-602.
- Wolff,G. (2020), *EU debt as insurance against catastrophic events in the euro area: the key questions and some answers*, Bruegel.
- World Bank, (2005), *Review of World Bank conditionality*.
- Wren-Lewis,S. (2013), "Macroeconomic Stabilisation in the Eurozone: Lessons from Failure", *Global Policy*, 4/Supplement 1: 66-73.

- Wyplosz,C. (2005), "Fiscal Policy: Institutions Versus Rules", *National Institute Economic Review*, 191: 70-84.
- Wyplosz,C. (2012), *Fiscal Rules: Theoretical Issues and Historical Experiences*, NBER Working Paper no. 17884.
- Yanniris,C. (2017), "Diversified Economic Governance in a Multi-Speed Europe: A Buffer Against Political Fragmentation?", *Journal of Contemporary European Research*, 13/4:1412-1421.
- Zahariadis,N. (2013), "Winners and losers in EU State Aid policy", *Journal of Industry, Competition and Trade*, 13:143-158.
- Zeitlin,J., Vanhercke,B. (2018), "Socializing the European Semester: EU Social and Economic Policy Co-ordination in Crisis and Beyond" *Journal of European Public Policy*, 25/2:149-174.



## **ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ**

**A1 – ΠΟΛΥ-ΕΠΙΠΕΔΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ, ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΕΣ ΚΑΙ ΥΠΕΡΕΘΝΙΚΕΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ ΛΗΨΗΣ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ**

**A2 – ΥΨΟΣ, ΔΟΜΗ, ΣΥΝΘΕΣΗ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΤΗΣ Ε.Ε**

**A3 – ΦΙΛΟΣΟΦΙΑ, ΑΡΧΕΣ, ΚΙΝΗΤΡΑ, ΣΤΟΧΟΙ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΣΥΝΟΧΗΣ**

**A4 – ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ ΤΩΝ ΚΡΑΤΩΝ ΜΕΛΩΝ ΣΤΟΝ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟ**

**A5 – «ΚΕΡΔΙΣΜΕΝΟΙ» ΚΑΙ «ΧΑΜΕΝΟΙ» ΑΠΟ ΤΟΝ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟ**

**A6 – ΤΟ ΝΕΟ ΠΟΛΥΕΤΕΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ**

# ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Α 1

## ΠΟΛΥ-ΕΠΙΠΕΔΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ. ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΕΣ ΚΑΙ ΥΠΕΡΕΘΝΙΚΕΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ ΛΗΨΗΣ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ

### A1.1 – Νομοθετικές διαδικασίες

#### *ΣΕ ΑΝΑΖΗΤΗΣΗ ΣΥΝΑΙΝΕΣΗΣ. Η «ΚΟΙΝΟΤΙΚΗ ΜΕΘΟΔΟΣ – ΣΥΝΗΘΗΣ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ*

Η εξέλιξη της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης αποτελεί έκφραση, αλλά και συνέπεια, μιας δυναμικής συμπίεσης και συνεχούς «διαμάχης» δύο μορφών διαδικασιών λήψης αποφάσεων – της διακυβερνητικής και της υπερεθνικής. Στη βάση της διακυβερνητικής μεθόδου βρίσκεται η εθελοντική συνεργασία των κυβερνήσεων, ενώ σε κάθε παραλλαγή υπερεθνικής μεθόδου περιλαμβάνεται ρητή η εκχώρηση κάποιας κυριαρχίας σε υπερεθνικούς θεσμούς. Όπως και όλες οι μορφές συγκέντρωσης εξουσίας, η υπερεθνική μέθοδος ενέχει κάποια στοιχεία καταναγκασμού. Η συνεργασία/συναλλαγή έχει πάντοτε κόστος για τα συναλλασσόμενα μέρη και, όταν το κόστος συνδιαλλαγής είναι μεγάλο, ή καλύτερα, όταν το κόστος συναλλαγής είναι μεγαλύτερο από τα οφέλη της απλής συνεργασίας, προβάλλει η ανάγκη υπερεθνικών αποφάσεων και υπερεθνικής ηγεσίας (Pollack 2003). Σύμφωνα με το περίφημο «θεώρημα του Coase» (Coase 1960), η μέγιστη αποδοτικότητα μπορεί να επιτευχθεί μέσω συναλλαγής, ακόμη και όταν υπάρχουν εξωτερικότητες. Η συναλλαγή θα οδηγήσει πάντοτε σε άριστο από πλευράς αποδοτικότητας αποτέλεσμα, υπό τις προϋποθέσεις ότι δεν υπάρχει κόστος συναλλαγής, και ότι τα συναλλασσόμενα μέρη είναι πλήρως πληροφορημένα και έχουν στη διάθεσή τους ολόκληρο το διαπραγματευτικό οπλοστάσιο. Στο πολύπλοκο, πολύ-επίπεδο, πολύ-θεσμικό και πολύ-εθνικό πλαίσιο της Ε.Ε. το κόστος συναλλαγής υπάρχει, η πληροφορία δεν διακινείται ελεύθερα, τα δε διαπραγματευτικά μέσα δεν βρίσκονται στη διάθεση όλων, εξίσου. Όλα αυτά δε με αυξανόμενη διαχρονικά ένταση.

Η ιστορία της ευρωπαϊκής ενοποίησης είναι η ιστορία της σταδιακής μετάβασης προς ολοένα και περισσότερες αποφάσεις να λαμβάνονται χωρίς να απαιτείται αναγκαστικά η σύμφωνη γνώμη όλων των κρατών μελών. Η επίκληση της αρχής της ομοφωνίας παραχωρεί σε όλο και περισσότερους τομείς πολιτικής τη θέση της στην αρχή της πλειοψηφίας και η πρόταξη του βέτο από τη μία ή την άλλη χώρα γίνεται συνεχώς

λιγότερο δυνατή. Η «κοινοτική μέθοδος», η μεγαλύτερη ίσως καινοτομία της διαδικασίας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, έχει πλέον αναγνωρισθεί ως η «συνήθης νομοθετική διαδικασία» και κάθε τροποποίηση των Συνθηκών αυξάνει τον αριθμό των τομέων πολιτικής, όπου αυτή εφαρμόζεται. Βασικά συστατικά στοιχεία της «κοινοτικής μεθόδου» είναι ο αποκλειστικός ρόλος της Επιτροπής ως προς την αφετηρία (το «δικαίωμα πρωτοβουλίας») και ο διπλός χαρακτήρας της καθαρά νομοθετικής διαδικασίας, με το Συμβούλιο να συναποφασίζει μαζί με το Κοινοβούλιο, χωρίς να μπορεί ένα από τα δύο νομοθετικά όργανα να αγνοήσει το άλλο, και μάλιστα, χωρίς να απαιτείται, ούτε στο Συμβούλιο, ούτε στο Κοινοβούλιο, η σχετική απόφαση να είναι ομόφωνη.

Η «συνήθης διαδικασία» χρησιμοποιείται ως προς τις νέες νομοθετικές ρυθμίσεις, ουσιαστικά σε όλους τους τομείς όπου η Ε.Ε. έχει «συντρέχουσα αρμοδιότητα» με τα κράτη μέλη<sup>100</sup>. Αντίθετα, εκεί όπου ο ρόλος της Ε.Ε. είναι απλώς συνοδευτικός, η λήψη απόφασης απαιτεί ομοφωνία όλων των κρατών μελών, και ο ρόλος του Κοινοβουλίου (όπως και της Επιτροπής) είναι πολύ λιγότερο καθοριστικός. Τα κυριότερα παραδείγματα τομέων πολιτικής όπου απαιτείται ομοφωνία περιλαμβάνουν την εξωτερική πολιτική, αλλά και τις αποφάσεις δημοσιονομικού χαρακτήρα, την ψήφιση του κοινοτικού προϋπολογισμού και τις όποιες αποφάσεις ως προς τη φορολογική εναρμόνιση. Στο άλλο άκρο, στους τομείς, όπου η Ε.Ε. έχει αποκλειστική αρμοδιότητα, με κλασικότερο παράδειγμα τα ζητήματα του ανταγωνισμού και της ελεύθερης αγοράς, η Επιτροπή ασκεί οιονεί «ομοσπονδιακή εξουσία», με την έννοια ότι δεν αναμειγνύεται το Συμβούλιο (ή το Κοινοβούλιο) στην άσκηση της εκτελεστικής εξουσίας. «Ομοσπονδιακού χαρακτήρα» εξουσία ως προς τη νομισματική πολιτική των χωρών της ευρωζώνης ασκεί και η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα.

Αντίθετα ίσως από ό,τι συχνά νομίζεται, η υιοθέτηση της αρχής της (ενισχυμένης ή απλής) πλειοψηφίας δεν συνεπάγεται όμως και τη συχνή προσφυγή σε ψηφοφορία. Σε όλα τα επίπεδα συζήτησης η προσπάθεια έγκειται στην εξεύρεση λύσεων γύρω από τις

---

<sup>100</sup> Βάσει της ισχύουσας Συνθήκης όλες οι πολιτικές κατατάσσονται σε τρεις μεγάλες κατηγορίες: στις πολιτικές όπου η Ε.Ε. έχει αποκλειστική αρμοδιότητα, στις πολιτικές όπου η Ε.Ε. μοιράζεται, έχει «συντρέχουσα αρμοδιότητα» με τα κράτη μέλη και στις πολιτικές όπου ο ρόλος της Ε.Ε. περιορίζεται σε δράσεις για την υποστήριξη, τον συντονισμό ή τη συμπλήρωση της δράσης των κρατών μελών. Στην κατηγορία των πολιτικών αποκλειστικής αρμοδιότητας της Ε.Ε. υπάγονται η τελωνειακή και εμπορική πολιτική, οι κανόνες ανταγωνισμού και η νομισματική πολιτική για τις χώρες της ευρωζώνης. Στη μεγάλη κατηγορία των «συντρεχουσών αρμοδιοτήτων» υπάγεται το σύνολο σχεδόν των πολιτικών που συνθέτουν το κοινοτικό κεκτημένο, εσωτερική αγορά, περιβάλλον, μεταφορές, ενέργεια, αγροτική πολιτική, έρευνα κ.λπ. Το κύριο χαρακτηριστικό των πολιτικών αυτής της κατηγορίας είναι ότι τόσο η Ε.Ε. όσο και τα κράτη μέλη μπορούν να ενεργήσουν, όμως το δικαίωμα αυτό των κρατών μελών περιορίζεται όταν η Ε.Ε. έχει ήδη δράσει. Αντίθετα ως προς την τρίτη κατηγορία, στην οποία περιλαμβάνεται η εξωτερική πολιτική και άμυνα, η παιδεία, ο πολιτισμός κ.ά., η πρωτοβουλία κινήσεων βρίσκεται στα κράτη μέλη (ή, όπου αυτό προβλέπεται στο εσωτερικό δίκαιο κάποιων χωρών, στις περιφέρειες) και η Ε.Ε. μπορεί μόνο να ενισχύσει συμπληρωματικά.

οποίες να μπορεί να υπάρξει συναίνεση, ει δυνατό του συνόλου των κρατών μελών. Σε κάθε φάση της διαδικασίας η αναζήτηση της συναίνεσης αποτελεί τον κανόνα<sup>101</sup>. Οι πολύπλοκες διαδικασίες διαλόγου αποβλέπουν στο να συγκεραστούν η θεσμική ισορροπία και οι θεσμικοί ρόλοι των διαφορετικών οργάνων, ο προνομιακός ρόλος της Επιτροπής ως προς την κατάθεση της πρότασης, η δημοκρατική λογοδοσία που εκφράζει το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο Υπουργών που δεν απεμπολεί τον κυρίαρχο ρόλο των κρατών μελών.

Ένα σημείο που θα πρέπει να τονιστεί ιδιαίτερα είναι ό,τι αυτή ακριβώς η διατήρηση της θεσμικής ισορροπίας έχει ως αποτέλεσμα η τελική λύση να είναι συνήθως περισσότερο «προωθημένη» από ότι η «μέση» αρχική θέση των κρατών μελών. Πρόκειται για ένα ιδιαίτερα σημαντικό ζήτημα που πηγάζει κυρίως από την θεματική οργάνωση των Συμβουλίων, αλλά και του τρόπου που διεξάγεται η συζήτηση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Η τελική απόφαση είναι ασύμμετρη και πλησιέστερη προς τη θέση όσων υποστηρίζουν ευνοϊκότερες ρυθμίσεις στο συγκεκριμένο χώρο πολιτικής<sup>102</sup>.

Η προσφυγή στην κοινοτική μέθοδο, ως τρίτου δρόμου ανάμεσα στην καθαρή διακυβερνητική και την απόλυτα υπερεθνική μέθοδο, εισήγαγε στη διαδικασία λήψης απόφασης το «ευρωπαϊκό καλό». Η αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα της κοινοτικής μεθόδου, παρά το υποχρεωτικά πολύπλοκο της διαδικασίας, δύσκολα αμφισβητείται. Συχνά όμως θεωρείται ότι αυτά επιτυγχάνονται με αντάλλαγμα τη δημοκρατική νομιμοποίηση. Ο *G. Majone 2005* χαρακτηρίζει την ευρωπαϊκή ενοποίηση που στηρίζεται στην κοινοτική μέθοδο ως «λαθραία, εξ υφαρπαγής ολοκλήρωση» («integration by stealth»). Όπως λέει χαρακτηριστικά «πρότυπο είναι η Σπάρτη όχι η

---

<sup>101</sup> Ας τονιστεί όμως ότι συναίνεση δεν ταυτίζεται με τη θετική ομοφωνία. Συναίνεση (consensus) επιτυγχάνεται όταν καμία χώρα δεν επιλέγει να προβάλει σοβαρό λόγο απόρριψης, ενώ μια ομοφωνία συνεπάγεται θετική ψήφο όλων. Ο κανόνας είναι ότι τα κράτη μέλη που γνωρίζουν ότι η θέση τους δεν μπορεί να συγκεντρώσει την απαιτούμενη πλειοψηφία (ή έστω την αναστέλλουσα μειοψηφία - blocking minority), δεν συνεχίζουν μέχρι το στάδιο της τελικής απόφασης σε επίπεδο Υπουργών να εγείρουν ενστάσεις, και αποδέχονται την πλειοψηφούσα θέση.

<sup>102</sup> Μια πρόταση της Επιτροπής για λήψη π.χ. μέτρων προστασίας του περιβάλλοντος θα συζητηθεί στο Συμβούλιο Υπουργών Περιβάλλοντος (και στην Επιτροπή Περιβάλλοντος του Κοινοβουλίου), όπου ο κάθε Υπουργός εκθέτει φυσικά την εθνική θέση, αλλά είναι σαφώς δυσκολότερο να υποστηρίξει μέχρι τέλους λιγότερο φιλο-περιβαλλοντικές θέσεις ενώπιον των συναδέλφων του Υπουργών Περιβάλλοντος άλλων χωρών, από ό,τι στο εθνικό Υπουργικό Συμβούλιο. Ο δε «τρίλογος» και η αναζήτηση της τελικής απόφασης θα γίνει μεταξύ της προεδρίας του Συμβουλίου Περιβάλλοντος, των εισηγητών της Επιτροπής Περιβάλλοντος του Κοινοβουλίου και του Επιτρόπου για θέματα περιβάλλοντος της Επιτροπής, των οποίων οι θέσεις είναι φυσικό να τείνουν να είναι, καταρχήν, φιλικές προς το περιβάλλον. Είναι απολύτως φυσικό σε όλα τα στάδια της απόφασης να κυριαρχούν απόψεις ευνοϊκότερες προς το περιβάλλον. Το ίδιο ισχύει και σε άλλους τομείς. Οι Υπουργοί Έρευνας θα τείνουν να λάβουν ευνοϊκότερη θέση για την έρευνα, οι Υπουργοί Οικονομικών θα τείνουν να λάβουν πιο περιοριστικά δημοσιονομικά μέτρα, οι Υπουργοί Γεωργίας θα τείνουν να λάβουν ευνοϊκότερη θέση για τη γεωργία. Για αυτό άλλωστε, γενικά αποφεύγεται να επαφίεται π.χ. στους Υπουργούς Γεωργίας να παίρνουν αποφάσεις με δημοσιονομικό κόστος για τον αγροτικό τομέα.

Αθήνα» (Majone 2009:30), θεωρώντας ότι η «κοινοτική μέθοδος αντιβαίνει ευθέως στην κοινοβουλευτική δημοκρατία και την αρχή της διάκρισης των εξουσιών (Majone 2006:613, Gustavsson, Karlsson, Persson 2009:31), επιτρέπει δε στην Επιτροπή (αλλά, συχνά, και στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο), να υπερβαίνει τα όρια των εξουσιών που θεσπίζουν οι Συνθήκες, όντας «ανίκανη ή απρόθυμη να ασκήσει αυτοσυγκράτηση» (Majone 2006:614).

Ο προνομιακός ρόλος της Επιτροπής στην κοινοτική μέθοδο αποτελεί το κεντρικό σημείο του «ελλείμματος δημοκρατίας» που αναπαράγεται από τις αποφάσεις που λαμβάνονται με τη μέθοδο αυτή, και ο αυξημένος ρόλος του εκλεγόμενου Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου δεν επαρκεί για τον Majone και τους υποστηρικτές της άποψης για να καλύψει το έλλειμμα. Η συζήτηση πάντως για τη δημοκρατική νομιμοποίηση ή όχι της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχει πολλές διαστάσεις και πάντως όχι μονοσήμαντη απάντηση. Όπως η «ομορφιά που βρίσκεται στα μάτια του θεατή», έτσι και το «υποτιθέμενο έλλειμμα δημοκρατικής νομιμοποίησης υπάρχει κυρίως στα μάτια του ακαδημαϊκού θεατή» για τον Scharpf 2007.

## ΣΕ ΑΝΑΖΗΤΗΣΗ ΟΜΟΦΩΝΙΑΣ

Στον αντίποδα της «κοινοτικής μεθόδου» βρίσκεται η «διακυβερνητική διαδικασία», η κλασική, παραδοσιακή μορφή πολυμερούς διπλωματίας, όπου τα κράτη συμμετέχουν ως απόλυτα κυρίαρχες δυνάμεις. Η επίκληση του «γενικού συμφέροντος» δεν απαιτείται, η συμμετοχή στη διαδικασία και η θέση σε αυτή καθορίζεται αποκλειστικά από το εθνικό συμφέρον, όπως ορίζεται κυρίαρχα από κάθε κράτος. Στην περισσότερο καθαρή μορφή της διακρατικής διαπραγμάτευσης τα ζητήματα που τίθενται εξετάζονται αυτόνομα και οι θέσεις των κρατών και οι συμμαχίες μεταξύ τους καθορίζονται κατά περίπτωση.

Στην πράξη βέβαια η αυτονομία αυτή των προς διαπραγμάτευση ζητημάτων δεν υφίσταται, και οι διαπραγματεύσεις εντάσσονται σε προκαθορισμένο πλαίσιο. Οι πιο «καθαρές» διακυβερνητικές διαδικασίες τοποθετούνται τελείως έξω από το πλαίσιο και τη διαδικασία της ευρωπαϊκής ενοποίησης (έστω και αν κάποιες συμφωνίες που προήλθαν από τέτοιου τύπου διαδικασίες εντάχθηκαν εκ των υστέρων στο πλαίσιο της Ε.Ε.), άλλες διεξάγονται στο εσωτερικό του πλαισίου της Ε.Ε. διατηρούν όμως τον καθαρά διακρατικό τους χαρακτήρα διότι ο ρόλος που προβλέπεται για τους υπερεθνικούς θεσμούς είναι μηδαμινός, ενώ τέλος, και μόνη η απαίτηση ομοφωνίας καθιστά μια διαδικασία καθαρά διακυβερνητική, έστω και αν προβλέπεται ρητά ρόλος για υπερεθνικούς θεσμούς και όργανα.

Κλασικό παράδειγμα εξωθεσμικής διακρατικής διαπραγμάτευσης μεταξύ (κάποιων) κρατών μελών η οποία αργότερα εισάγεται στην ίδια της Συνθήκη, αποτελεί η συμφωνία που αφορά την ελεύθερη κυκλοφορία προσώπων και υπογράφηκε αρχικά (το 1985) στο Schengen του Λουξεμβούργου από πέντε από τα δέκα τότε κράτη της

Ε.Ε., και από το 1999, με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, ενσωματώνεται στη Συνθήκη. Στη δεύτερη κατηγορία των διακυβερνητικών διαπραγματεύσεων που διεξάγονται όμως στο πλαίσιο της Ε.Ε. υπάγονται τα ζητήματα της εξωτερικής πολιτικής και ασφάλειας, όπου τα υπερεθνικά όργανα (το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο) έχουν μάλλον ασήμαντο και περιθωριακό ρόλο. Η απαιτούμενη δε ομοφωνία σε κατεξοχήν κοινοτικά ζητήματα, όπως για παράδειγμα, το ύψος και η δομή του μεσοπρόθεσμου κοινοτικού προϋπολογισμού, δίνει στη σχετική διαδικασία καθαρά διακρατικό χαρακτήρα, παρά τον ρητά προβλεπόμενο ρόλο για την Επιτροπή ή το Κοινοβούλιο. Πάντως, είτε πλήρως στο εσωτερικό της Ε.Ε., είτε μεταβάλλοντας το πλαίσιο αυτό, το κοινό χαρακτηριστικό όλων αυτών των διαδικασιών είναι η απόλυτη κυριαρχία των κρατών. Αυτά διαπραγματεύονται, συναλλάσσονται, συνεργάζονται και η απόφαση είναι δική τους.

### *Η «ΕΝΩΣΙΑΚΗ ΜΕΘΟΔΟΣ». ΠΡΟΣ ΑΠΟΔΥΝΑΜΩΣΗ ΤΗΣ «ΚΟΙΝΟΤΙΚΗΣ ΜΕΘΟΔΟΥ» ΜΕΤΑ ΤΗΝ ΕΠΙΚΡΑΤΗΣΗ ΤΗΣ;*

Ένα παράδοξο χαρακτηρίζει τη θεσμική λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ενώ κάθε νέα Συνθήκη αυξάνει τον αριθμό των τομέων πολιτικής όπου οι αποφάσεις λαμβάνονται με την «κοινοτική μέθοδο», η οποία μάλιστα έχει πλέον αναγορευτεί στη «συνήθη νομοθετική διαδικασία», στην πράξη η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν έγινε περισσότερο «ομοσπονδία» και λιγότερο «διακρατική συμφωνία». Αντίθετα, τα τελευταία χρόνια, ολοένα και περισσότερες, όπως και κρισιμότερες, αποφάσεις φαίνεται να λαμβάνονται ως αποτέλεσμα αποκλειστικά διακυβερνητικών διαβουλεύσεων.

Οι γνωστές βασικές αρχές της «κοινοτικής μεθόδου» (η Επιτροπή προτείνει και το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο Υπουργών συναποφασίζουν, και μάλιστα χωρίς για αυτό να απαιτείται ομοφωνία των κρατών μελών) έχουν υποκατασταθεί από μια νέα μορφή διακυβερνητισμού με τις αποφάσεις να παίρνονται μόνο από το Συμβούλιο Υπουργών (τουλάχιστον ως προς τα μείζονα ζητήματα), με το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των ηγετών των κρατών μελών να αποκτά πολύ πιο ενεργή παρουσία, με το Κοινοβούλιο να διαμαρτύρεται διότι επανέρχεται σε έναν αποκλειστικά συμβουλευτικό ρόλο και με την Επιτροπή να περιορίζεται στην εκτελεστική της αρμοδιότητα.

Η αιτία της θεαματικής αυτής στρέβλωσης των θεσμικών ρόλων θα πρέπει να αναζητηθεί στη σύμπτωση και αλληλενίσχυση τριών παραγόντων: Ορισμένων θεσμικών ρυθμίσεων της Συνθήκης της Λισαβόνας, μιας ουσιώδους μεταβολής της συνολικής προσέγγισης της Γερμανίας – του κατεξοχήν φιλικού προς την ομοσπονδίωση κράτους μέλους, και βέβαια, της οικονομικής κρίσης.

Είναι ιδιαίτερα αξιοσημείωτο είναι ότι αυτή η αποδυνάμωση, έως και εγκατάλειψη στην πράξη, της κοινοτικής μεθόδου, έγινε στο όνομα του ρεαλισμού και της ανάγκης προσφυγής κάθε φορά σε εκείνη τη διαδικασία που θα διασφαλίζει το επιθυμητό

αποτέλεσμα. Η Καγκελάρια Angela Merkel την είχε ήδη επαγγελθεί από το 2010. Στην Bruges στις 2/11/2010, στην εναρκτήρια ομιλία της στο Κολλέγιο της Ευρώπης (*Merkel 2010*), προέβαλε την ανάγκη μιας νέας μεθόδου, της «ενωσιακής μεθόδου» ή «μεθόδου της ένωσης» («union method»). Αναφερόμενη σε μια δήλωση του Προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου Herman Van Rompuy, σύμφωνα με την οποία στις περισσότερες περιπτώσεις η επιλογή δεν είναι ανάμεσα στην κοινοτική και τη διακυβερνητική μέθοδο, αλλά μεταξύ συντονισμένης Ευρωπαϊκής θέσης ή καθόλου θέσης, επέλεξε να δώσει την έμφαση στο αποτέλεσμα και όχι στη διαδικασία που οδηγεί σε αυτό. Αυτό που η Καγκελάρια θεωρεί κρίσιμο (αλλά και ανοικτό σε κάθε ερμηνεία), είναι «να υπάρχει συντονισμένη δράση, σε πνεύμα αλληλεγγύης, με τον καθένα και την καθεμία από εμάς να δρα στην περιοχή όπου έχει ευθύνη, όμως όλοι να εργάζονται προς το κοινό στόχο». Η «κοινοτική μέθοδος» παγιώνεται τυπικά ως η συνήθης νομοθετική διαδικασία, αλλά, στην πράξη, δίνει τη θέση της σε μια απροσδιόριστη «μέθοδο της ένωσης», όπου τις διαδικασίες και τα αποτελέσματα τους δεν τα διασφαλίζουν τα θεσμικά όργανα, αλλά οι εκάστοτε ισχυροί. Η «κοινοτική μέθοδος» παγιώνεται τυπικά ως η συνήθης νομοθετική διαδικασία, αλλά, στην πράξη, δίνει τη θέση της σε μια απροσδιόριστη «ενωσιακή μέθοδο», όπου τις διαδικασίες και τα αποτελέσματα τους δεν τα διασφαλίζουν τα θεσμικά όργανα, αλλά οι εκάστοτε επικρατούσες συνθήκες και συσχετισμοί<sup>103</sup>.

## **A1.2 – Ψήφοι και ψηφοφορίες**

### *ΨΗΦΟΦΟΡΙΕΣ, ΠΛΕΙΟΨΗΦΙΕΣ ΚΑΙ ΑΝΑΣΤΕΛΟΥΣΕΣ ΜΕΙΟΨΗΦΙΕΣ*

Σύμφωνα με τη «συνήθη διαδικασία», όπως ήδη αναφέρθηκε, μια νομοθετική πρόταση υποβάλλεται από την Επιτροπή στο Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο για «συν-απόφαση». Από την πλευρά του Κοινοβουλίου, αυτό που τελικά απαιτείται είναι η απλή πλειοψηφία των ευρωβουλευτών που συμμετέχουν στην συγκεκριμένη ψηφοφορία, ενώ, στο Συμβούλιο, για την απόφαση απαιτείται «ενισχυμένη πλειοψηφία».

Σε κάθε κράτος μέλος αναλογεί ένας αριθμός ψήφων και για τη λήψη απόφασης απαιτείται ένας ελάχιστος, προκαθορισμένος, αριθμός ψήφων. Βάσει της Συνθήκης της Λισαβόνας, από την 1<sup>η</sup> Νοεμβρίου 2014 ισχύει ο κανόνας της «διπλής πλειοψηφίας», δηλαδή, για την επίτευξη ενισχυμένης πλειοψηφίας απαιτούνται δύο προϋποθέσεις: να ψηφίζουν υπέρ το 55% των κρατών μελών (16 από τα 28) και ο πληθυσμός των

---

<sup>103</sup> Κάποια από τα κεντρικά χαρακτηριστικά του νέου συστήματος διακυβέρνησης της Ε.Ε. που προέκυψε μετά τη μεγάλη κρίση της δεκαετίας 2010 αναλύονται στο Κεφ. 4.5, ενώ οι βασικές αρχές της νέας οικονομικής διακυβέρνησης με τις μεγάλες συνέπειες ως προς το ύψος και τη δομή των εθνικών προϋπολογισμών παρουσιάζονται στα Κεφ. 4.3 και 3.2.

κρατών μελών που τάσσονται υπέρ της πρότασης να αντιπροσωπεύει τουλάχιστον το 65% του συνολικού πληθυσμού της Ε.Ε. Για να διασφαλιστεί δε ακόμα περαιτέρω η διαδικασία από τον κίνδυνο άσκησης υπερβολικά δεσπόζουσας θέσης των μεγαλύτερων χωρών, στην αναστέλλουσα μειοψηφία (ή μειοψηφία της αρνησικυρίας – blocking minority), την μειοψηφία δηλαδή που μπορεί να εμποδίζει την υιοθέτηση μιας απόφασης, εκτός από το ελάχιστο 35% του συνολικού πληθυσμού πρέπει να συμμετέχουν τουλάχιστον 4 κράτη μέλη<sup>104</sup>.

Κρίσιμο είναι να τονιστούν οι διαφορετικές συνέπειες της αποχής ενός κράτους μέλους στις περιπτώσεις που απαιτείται ενισχυμένη πλειοψηφία σε σχέση με τις περιπτώσεις όπου απαιτείται ομοφωνία. Όταν απαιτείται ομοφωνία, η αποχή, δηλαδή η όχι ρητή διαφωνία, δεν μπορεί να εμποδίσει την απόφαση, επομένως εκλαμβάνεται ως θετική ψήφος. Αντίθετα, στην περίπτωση της πλειοψηφίας αυτό που απαιτείται είναι ένας ελάχιστος αριθμός θετικών ψήφων. Επομένως, σε αυτές τις περιπτώσεις, η αποχή προσμετράται μεταξύ των αρνητικών ψήφων, έστω και αν η κυβέρνηση του κράτους που απείχε μπορεί να δηλώνει ότι δεν ψήφισε υπέρ.

Διαχρονικά, αυξάνει συνεχώς ο αριθμός των προτάσεων για τις οποίες απαιτείται ενισχυμένη πλειοψηφία, αντί για ομοφωνία, αλλά μεταβάλλεται επίσης, ενόψει κάθε διεύρυνσης της Ε.Ε., η κατανομή των ψήφων μεταξύ των κρατών μελών και ο αριθμός των απαιτούμενων ψήφων για την υιοθέτηση ή την απόρριψη μιας πρότασης. Οι απαιτούμενες ψήφοι ως ποσοστό του συνόλου ήταν σε όλες τις φάσεις και μέχρι την ισχύουσα Συνθήκη λίγο περισσότερο από 70%<sup>105</sup>.

Σε όλες τις διακυβερνητικές διασκέψεις το ζήτημα της κατανομής των ψήφων ανά κράτος μέλος απετέλεσε πάντοτε ένα από τα δυσχερέστερα ζητήματα. Η αφετηρία των υπολογισμών μπορεί να ήταν ο σχετικός πληθυσμός, αλλά οι τελικές ρυθμίσεις έδιναν πάντοτε στις μικρότερες πληθυσμιακά χώρες μεγαλύτερο μερίδιο από εκείνο του πληθυσμού τους, προσπαθούσαν δε να επιλύσουν πολύπλοκα ζητήματα, όπως τη σχέση μεταξύ των τεσσάρων «μεγάλων» κρατών (Γερμανία, Ηνωμ.Βασίλειο, Γαλλία, Ιταλία), τα οποία, μέχρι και τη Συνθήκη της Νίκαιας θεωρούνταν (κυρίως από τη Γαλλία) ότι έπρεπε να έχουν ίσο αριθμό ψήφων (παρά το ότι η Γερμανία, μετά την ενοποίηση της, καλύπτει 16% του συνολικού πληθυσμού, έναντι π.χ. μόλις 12% της

---

<sup>104</sup> Μέχρι την 31η Μαρτίου 2017 πάντως, τα κράτη μέλη μπορούν να ζητήσουν ως προς τον ορισμό της ενισχυμένης πλειοψηφίας την εφαρμογή του κανόνα που ίσχυε πριν, δηλαδή, ως ελάχιστο, 15 κράτη μέλη υπέρ της πρότασης, τα οποία να διαθέτουν τουλάχιστον 260 από το σύνολο των 352 προκαταναμενημένων ψήφων, επιπλέον δε επιβεβαίωση ότι αυτά διαθέτουν τουλάχιστον 62% του συνολικού πληθυσμού.

<sup>105</sup> Την περίοδο των έξι ιδρυτικών κρατών μελών οι απαιτούμενες ψήφοι ήσαν 12 από συνολικά 17, μετά την προσχώρηση του Ηνωμ.Βασιλείου, της Δανίας και της Ιρλανδίας 41 από 58, μετά την προσχώρηση της Ελλάδας 45 από 63, μετά την προσχώρηση της Ισπανίας και της Πορτογαλίας 54 από 76, και μετά την προσχώρηση και της Αυστρίας, της Σουηδίας και της Φινλανδίας 62 από 87 (*Hosli, Machover 2004*).



Ιταλίας), αλλά και την Ισπανία, που απαιτούσε την συμπερίληψη της μεταξύ των «μεγάλων» (αν και ο πληθυσμός της είναι μόλις 58% εκείνου της Γερμανίας), την Ολλανδία που δεν ήθελε να διατηρηθεί η ισότιμη συμμετοχή της με π.χ. το Βέλγιο, όταν ο πληθυσμός της είναι κατά 50% μεγαλύτερος εκείνου του Βελγίου, το οποίο Βέλγιο ήταν διατεθειμένο να δεχτεί κάτι τέτοιο μόνο αν «έσπαγε» επίσης η υποχρεωτική ισότητα ψήφων μεταξύ Γαλλίας και Γερμανίας κ.ο.κ.<sup>106</sup>

Ο «Δείκτης αντιπροσώπευσης ανά κράτος μέλος» συγκρίνει το μερίδιο των ψήφων κάθε κράτους στο σύνολο των ψήφων με το μερίδιο του πληθυσμού κάθε κράτους στον συνολικό πληθυσμό της Ε.Ε. κάθε περιόδου. Μία θετική τιμή του δείκτη αυτού δηλώνει ότι το κράτος υπερ-εκπροσωπείται, μια αρνητική τιμή δηλώνει ότι το κράτος υπο-εκπροσωπείται σε σχέση με τον πληθυσμό του. Σε όλες τις φάσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όσο μικρότερος είναι ο πληθυσμός μιας χώρας, τόσο μεγαλύτερη είναι η υπέρ-εκπροσώπηση της χώρας σε ψήφους. Για παράδειγμα, ο πληθυσμός της Ιρλανδίας όταν εντάχθηκε στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα ήταν 1,2% του συνόλου, ενώ οι ψήφοι της 3 σε σύνολο 58 (5,2%), ο πληθυσμός της Ελλάδας αντιπροσωπεύει το 3,1% του συνόλου, ενώ ο αριθμός των ψήφων της το 6,6%, του δε Λουξεμβούργου ο πληθυσμός ήταν μόλις 0,18% του συνόλου, ενώ οι ψήφοι του ήταν 5,9%<sup>107</sup>! Αντίθετα, για τις πέντε μεγαλύτερες χώρες ο αριθμός των ψήφων ήταν, αναλογικά πάντοτε, σημαντικά μικρότερος εκείνων που θα έδινε ο πληθυσμός τους. Η υπό-εκπροσώπηση δε των μεγάλων χωρών ήταν συνολικά μεγαλύτερη από την υπερ-εκπροσώπηση των μικρών χωρών. Ακραίο παράδειγμα η Γερμανία, της οποίας οι ψήφοι δεν αυξήθηκαν μετά την ενοποίηση της με αποτέλεσμα, μέχρι πριν από την διεύρυνση του 2004, ο μεν πληθυσμός της να αντιπροσωπεύει το 22% της Ε.Ε., ενώ οι ψήφοι της μόλις το 11,5% του συνόλου. Στην Ε.Ε. των 28 κρατών μελών, και πριν από την 1.11.2014 που ισχύει το κριτήριο του πληθυσμού, στη Γερμανία κάθε ψήφος αντιπροσώπευε 359 χιλ. κατοίκων, στη Γαλλία 440 χιλ., το Ηνωμ.Βασίλειο 450 χιλ., την Πολωνία 710 χιλ., την Ολλανδία 772 χιλ., το Βέλγιο 1071 χιλ., την Ελλάδα 1092 χιλ., και το Λουξεμβούργο 7277 χιλ. Είναι προφανές ότι η υιοθέτηση του κριτηρίου του πληθυσμού για την κατανομή των ψήφων αυξάνει σημαντικά τη θέση των μεγάλων κρατών, ιδιαίτερα βέβαια της Γερμανίας.

Η σημασία της κατανομής των ψήφων από την πλευρά της ισότητας και της δικαιοσύνης είναι προφανής. Η υπό-εκπροσώπηση ενός κράτους μέλους μειώνει τις

---

<sup>106</sup> Ο A.Moberg 2002 συμμετείχε ο ίδιος στις διαπραγματεύσεις που οδήγησαν στη Συνθήκη της Νίκαιας και δίνει μια ιδιαίτερα αναλυτική και εμπειριστατωμένη περιγραφή των διαπραγματεύσεων. Βλ. ακόμα τα σχετικά *Hosli, Machover 2004, Plechanonova 2003*, και το κείμενο που είχε καταθέσει η Επιτροπή, γνωστό ως «Πηνελόπη».

<sup>107</sup> Είναι ενδιαφέρον το «παράδοξο» του Λουξεμβούργου σε όλη την περίοδο μέχρι την πρώτη διεύρυνση. Η απαιτούμενη πλειοψηφία ήταν 12 σε σύνολο 17, το Λουξεμβούργο διέθετε μία ψήφο, ενώ όλα τα άλλα κράτη ζυγό αριθμό ψήφων, πράγμα το οποίο σήμαινε ότι, όπως σημειώνεται και στο *LeBreton, Montero, Zaporozhets 2012*, στην πράξη δεν μπορούσε ποτέ να επηρεάσει καθοριστικά την επίτευξη ή όχι μιας ενισχυμένης πλειοψηφίας.

πιθανότητες η δική του θέση να γίνει τελικά αποδεκτή, ή, αντίστροφα, μειώνει τις πιθανότητες μια συμμαχία στην οποία συμμετέχει να αποτελέσει αναστέλλουσα μειοψηφία, να μπορέσει δηλαδή να αποτρέψει μια απόφαση. Πέραν όμως αυτού, η κατανομή των ψήφων συνδέεται με το μείζον ζήτημα της νομιμοποίησης της δράσης της Ε.Ε. Είναι χαρακτηριστικό, όπως αναλύεται στο *Moberg 2002*, ότι η νομιμοποίηση χρησιμοποιήθηκε, αλλά διαφορετικά, στη ρητορική τόσο των μεγάλων όσο και των μικρών χωρών στη Διακυβερνητική Διάσκεψη της Νίκαιας. Για τα μεν μεγάλα κράτη η δημοκρατική νομιμοποίηση απαιτεί να δίνεται μεγαλύτερο βάρος στο κριτήριο του πληθυσμού, τα δε μικρότερα κράτη τονίζουν τη σημασία της διπλής νομιμοποίησης. Το επιχείρημα ήταν ότι η Ε.Ε. αποτελεί ένωση λαών, αλλά και κρατών, και το σύστημα των ψήφων πρέπει να δηλώνει αυτή ακριβώς τη διπλή υπόσταση. Στο ένα άκρο βρίσκεται η αρχή «ένα κράτος - μια ψήφος», η αρχή μιας τυπικής διακρατικής διεθνούς συμφωνίας. Στο άλλο άκρο, η αρχή «ένας πολίτης - μια ψήφος», η αρχή που ισχύει σε όλα τα δημοκρατικά κράτη. Ο βαθμός ενοποίησης, ο βαθμός ομοσπονδίωσης της Ε.Ε. αντανακλάται στο αν υπερισχύει η μια ή άλλη αρχή. Όσο η κατανομή πλησιάζει προς την αρχή της ισότιμης συμμετοχής κάθε πολίτη ως προς τον αριθμό των ψήφων, τόσο απομακρύνεται από μια διακρατική συμφωνία και τόσο πλησιάζει προς μια πραγματική, ενιαία υπόσταση, ομοσπονδιακού τύπου. Από αυτή την άποψη, η εγκατάλειψη της *a priori* κατανομής των ψήφων και η υποκατάστασή της από τη συμμετοχή κάθε κράτους στην όποια απόφαση του Συμβουλίου με βάση τον πληθυσμό του, αποτελεί ένα σημαντικό βήμα προς μια «ομοσπονδιακή» θεώρηση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

Υπενθυμίζεται ότι και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο η κατανομή του αριθμού των ψήφων ανά κράτος μέλος απέχει από την αρχή της αναλογικότητας. (βλ. και *Veron 2014*). Τα «ευνοημένα» από την κατανομή κράτη μέλη είναι κυρίως τα μικρότερα (κατά σειρά Μάλτα, Λουξεμβούργο, Κύπρος, Εσθονία), ενώ η αναλογία πληθυσμού ανά έδρα είναι λιγότερο αναλογική για τα μεγαλύτερα κράτη, όχι όμως και με σειρά μεγέθους. Ο «βαθμός αναλογικότητας» είναι περισσότερο αρνητικός, κατά σειρά, για τη Γαλλία, το Ηνωμ.Βασίλειο, την Ισπανία, τη Γερμανία, την Ιταλία και την Πολωνία.

## **ΔΕΙΚΤΕΣ ΙΣΧΥΟΣ ΚΑΙ ΠΟΛΥΔΙΑΣΤΑΤΕΣ ΣΥΜΜΑΧΙΕΣ**

Ο αριθμός των ψήφων κάθε χώρας δίνει μια πρώτη προσέγγιση της σχετικής ισχύος της χώρας αυτής στο Συμβούλιο της Ε.Ε. Η ισχύς (power), κατά τον Max Weber, ορίζεται ως η δυνατότητα ενός παράγοντα να επιβάλλει σε άλλον παράγοντα, έστω και παρά τη θέληση του, να ακολουθήσει μια συγκεκριμένη πορεία δράσης. Ή, κάπως γενικότερα, ισχύς μπορεί να θεωρηθεί επίσης η δυνατότητα αποτροπής απευκταίων καταστάσεων ή και ο έλεγχος της πολιτικής ατζέντας (*Ruse 2012:4*). Η κατανομή των ψήφων στο Συμβούλιο Υπουργών δίνει μια εικόνα της σχετικής ισχύος κάθε κράτους μέλους, αλλά, βέβαια, πολύ αδρή. Ο τρόπος λειτουργίας της Ε.Ε. στηρίζεται στην ύπαρξη συμμαχιών και, επομένως, θα πρέπει τουλάχιστον να διευρυνθεί ο ορισμός της ισχύος, ακολουθώντας τον *Tallberg 2008* (βλ. και *Ruse 2012*), ο οποίος επιλέγει να δίνει την

έμφαση σε ένα συγκεκριμένο χαρακτηριστικό, στη δυνατότητα συγκέντρωσης διαπραγματευτικής ισχύος.

Πολλοί συγγραφείς έχουν επιχειρήσει τη μέτρηση της ισχύος της ψήφου κάθε κράτους κάνοντας χρήση των διαφόρων «δεικτών ισχύος»<sup>108</sup>. Ο συνηθέστερα χρησιμοποιούμενος μεταξύ αυτών είναι ο Δείκτης Bhazak, ο οποίος ορίζεται ως η δυνατότητα μεταβολής της τελικής ψήφου μέσω της ψήφου κάθε κράτους. Υπολογίζονται όλα τα δυνατά αποτελέσματα ψηφοφορίας και κατόπιν το ποσοστό αυτών που μπορεί να η ψήφος κάθε κράτους να είναι αποφασιστική<sup>109</sup>. Κάπως αντίστοιχος είναι και ο Δείκτης Sharpley-Shubik, ο οποίος μετρά τον αριθμό των φορών που ένα συγκεκριμένο κράτος έχει καθοριστικό ρόλο σε μια ψηφοφορία, με άλλα λόγια έχει επαρκή αριθμό ψήφων ώστε να μετατρέψει ένα συνασπισμό ήττας σε ένα νικηφόρο συνασπισμό (*Naurin, Lindahl 2008:65*, αλλά και *Le Breton, Montero, Zarorzhets 2012*). Ας αναφερθεί ακόμα η προσέγγιση των «παικτών αρνησικυρίας» («veto players») του George Tsebelis (κυρίως στο *Tsebelis 2002*), όπου ως «παίκτες αρνησικυρίας» θεωρούνται οι παράγοντες οι οποίοι έχουν τη δυνατότητα να εμποδίσουν τη μεταβολή από το status quo, και την εφαρμογή αυτής της έννοιας (μεταξύ άλλων) στον τρόπο λήψης αποφάσεων του Συμβουλίου στα διάφορα σχετικά καθεστώτα.

Αυτό που, εκ πρώτης όψεως, εμφανίζεται ως παράδοξο είναι ότι η μείζων διακρατική διαμάχη ως προς τον αριθμό των ψήφων κάθε κράτους δεν αντανακλάται στον αριθμό των αποφάσεων, όπου πράγματι μετρώνται οι ψήφοι υπέρ ή κατά. Θα αναμενόταν δηλαδή μια μεγαλύτερη αντιστοίχιση μεταξύ της *a priori* κατανομής των ψήφων και της επίκλησης αυτής της κατανομής στην πράξη. Στην πραγματικότητα πάντως, έστω και αν σπάνια στο Συμβούλιο Υπουργών προσφεύγουν σε ρητή ψηφοφορία, ο αριθμός των θετικών ή αρνητικών ψήφων και οι δυνατότητες δημιουργίας αναστέλλουσας μειοψηφίας προς τη μία ή την άλλη κατεύθυνση έχει μεγάλη σημασία.

Ο αριθμός των πιθανών ψήφων υπέρ ή κατά μιας πρότασης λειτουργεί σημαντικά κατά τη διάρκεια των συζητήσεων, αλλά περισσότερο ως μια πραγματικότητα από την οποία δεν μπορεί να αποκλίνει σημαντικά η τελική απόφαση, παρά ως άμεσα προσδιοριστικός παράγοντας. Τόσο η Επιτροπή, πριν κάνει την αρχική ή την τροποποιημένη πρόταση της, όσο και η Προεδρία και η Γραμματεία του Συμβουλίου σε όλα τα στάδια συζήτησης, αλλά και τα κράτη μέλη όταν προβάλλουν τις θέσεις τους,

---

<sup>108</sup> Για παράδειγμα στο *Bailer 2004*, ελέγχεται η υπόθεση ότι η οικονομική ισχύς κάθε κράτους μέλους καθορίζει και την επιτυχία του στις ενδοκοινοτικές διαπραγματεύσεις. Στη βάση της διάκρισης μεταξύ εξωγενών μορφών ισχύος (όπως ο αριθμός των ψήφων και η οικονομική δύναμη) και ενδογενών μορφών (όπως το ακραίο της πολιτικής θέσης και η εγγύτητα της θέσης προς εκείνη της Επιτροπής) η Stefanie Bailer διακρίνει τους τομείς όπου οι πρώτες υπερτερούν των δεύτερων.

<sup>109</sup> Βλ. ιδιαίτερα κατά τη συζήτηση της διακυβερνητικής διάσκεψης που προέκυψε από τη Συνθήκη της Νικαίας τα *Moberg 2002, Magnette, Nicolaidis 2003, Mattila 2004, Hosli, Machover. 2004*.

υπολογίζουν τις ρητές ή σιωπηρές πλειοψηφίες και μειοψηφίες. «Η ανάγκη ενισχυμένης πλειοψηφίας είναι σαν την δαμόκλεια σπάθη πάνω από το τραπέζι της διαπραγματεύσεως. Είναι στο μυαλό όλων» (*De Leon 2012:514*). Πράγματι, σπάνια ψηφίζουν τα κράτη μέλη στο Συμβούλιο και η διαπραγμάτευση, η διαβούλευση, η συζήτηση, η αναζήτηση συναίνεσης είναι συνεχείς και πάγιο χαρακτηριστικό της Ε.Ε., που την διαφοροποιεί άλλωστε από τις κλασικές διακρατικές διαπραγματεύσεις. Η κατανομή των ψήφων όμως υφίσταται και επηρεάζει, έστω και σιωπηλά, σε σημαντικό βαθμό την τελική έκβαση.

Ο αριθμός των ψήφων θα πρέπει να σταθμιστεί με το ενδιαφέρον, το σχετικό βάρος, τη σχετική σημασία, που αποδίδει το κάθε κράτος στο συγκεκριμένο ζήτημα (*issue salience*), «την ένταση της προτίμησης, τη στάθμιση της προτίμησης, τη σχετική κατάταξη της προτίμησης ως προς την επίλυση του συγκεκριμένου ζητήματος και την επίλυση του με τον συγκεκριμένο τρόπο» (*Tatham 2012:448*). Δεν διαφέρει μόνο η τοποθέτηση του κάθε κράτους ως προς κάθε ζήτημα, αλλά και το κατά πόσο το ζήτημα θεωρείται ή όχι προεξάρχον, έτσι ώστε το κάθε κράτος να αποφασίσει να αγωνιστεί προς συγκεκριμένη κατεύθυνση. Αν οι ψήφοι μετρούν το πόσο μπορεί ο κάτοχος τους να επηρεάζει το αποτέλεσμα, ο βαθμός σημασίας μετρά το πόσο τον ενδιαφέρει να το πράξει. Τέτοιες σκέψεις οδήγησαν και τον πρέσβη De Schoutheete να θεωρεί το βάρος των ψήφων όχι ως σταθερά, αλλά ως μεταβαλλόμενη παράμετρο (στο *European Policy Center 2007*).

Βάση του ενωσιακού τρόπου λήψης αποφάσεων αποτελούν οι συμμαχίες. Συμμαχίες διαρκείς και πρόσκαιρες, συμμαχίες ιδεολογικές, συμμαχίες γεωγραφικές, συμμαχίες προσχηματικές ή βαθιές. Οι συμμαχίες είναι πολυδιάστατες, κάποιες από αυτές έχουν πιο μόνιμο χαρακτήρα, κάποιες πιο προσωρινό, ευκαιριακό. Οι μόνιμες συμμαχίες πηγάζουν από γεωγραφικές, οικονομικές ή και ιδεολογικές διαφοροποιήσεις και αποτελούν κατά κάποιο τρόπο την (έτσι κι αλλιώς πολλαπλή) ταυτότητα της χώρας<sup>110</sup>.

Οι συνηθέστερες και αποτελεσματικότερες συμμαχίες δεν είναι πάγιες, αλλά καθορίζονται *ad hoc*, στη βάση του (προσλαμβανόμενου ως) εθνικού συμφέροντος ως προς κάθε ειδικό ζήτημα και του βαθμού σημασίας που αποδίδεται σε αυτό, χωρίς αυτό να αποκλείει και τις «στρατηγικές ψήφους», στη βάση ευρύτερων και πιο μακροπρόθεσμων θεωρήσεων του εθνικού συμφέροντος. Οι αποτελεσματικές

---

<sup>110</sup> Οι ομάδες, οι «συστάδες κρατών» που συνήθως αναφέρονται ότι στηρίζονται σε μόνιμες συμμαχίες συνήθως αναφέρονται στο μέγεθος (πληθυσμιακό και οικονομικό), στον βαθμό ανάπτυξης, ευημερίας, στη γεωγραφία (κέντρο-περιφέρεια, βορράς-νότος, κ.λπ.), στην ιδεολογία (δεξιά-αριστερά ή και π.χ. μεταξύ «gal» από το green, alternative, libertarian – tan από το traditionalism, authority nationalism Hooghe, L., Marks, G. 2008:9), στον ευρωπαϊσμό ή και στο αν συνεισφέρουν περισσότερα από όσα εισπράττουν ή όχι στον κοινοτικό προϋπολογισμό. Ακόμα, ολόένα και συνηθέστερα εμφανίζονται και άλλες ταξινομήσεις όπως εκείνες που στηρίζονται στον βαθμό εξωστρέφειας, το καθεστώς πρόνοιας, τη μορφή ή «ποικιλία καπιταλισμού» (*variety of capitalism*), το μέγεθος της κυβέρνησης, δημογραφικούς παράγοντες, τη θρησκεία και την ένταση του θρησκευτικού συναισθήματος κ.ά.

συμμαχίες, είτε για την εξασφάλιση ευνοϊκού αποτελέσματος, είτε για τη συγκρότηση αναστέλλουσας μειοψηφίας, δεν προκύπτουν λόγω γεωγραφικής ή οικονομικής σύμπτωσης, αλλά κτίζονται στο Συμβούλιο και στις ομάδες προετοιμασίας του, αλλά και πριν, στη φάση της κυοφορίας μιας πρότασης, ή ακόμα και έξω από τα κανάλια επικοινωνίας στο εσωτερικό της Ένωσης.

Από το 1999, που το Συμβούλιο δημοσιεύει την τοποθέτηση των κρατών μελών στον «μηνιαίο κατάλογο των πράξεων του Συμβουλίου», πολλοί θεώρησαν ότι υπάρχει μια βάση δεδομένων για την ανάλυση της ψήφου κάθε χώρας και την ομαδοποίηση των χωρών<sup>111</sup>. Στην πραγματικότητα, πρόκειται για άσκηση στο κενό διότι στηρίζεται στην υπόθεση ότι οι χώρες πράγματι ψηφίζουν και ότι αποκαλύπτουν, δηλώνουν ρητά την προτίμησή τους. Κάτι τέτοιο όμως δεν ανταποκρίνεται στην πρακτική του Συμβουλίου και των οργάνων του. Υπολογίζεται ότι μόλις περίπου 20% των ρυθμίσεων καταλήγουν σε ψηφοφορία, οι δε χώρες που συχνά επιμένουν να αναγράφεται η αντίρρηση ή η επιφύλαξη τους, το κάνουν συχνά για αποκλειστικά εσωτερικούς λόγους. Η σκληρή στάση, η «αντίσταση απέναντι στους ισχυρούς» θεωρείται συχνά σημαντικότερη από το ίδιο το αποτέλεσμα (ιδιαίτερα σε χώρες που δεν ενσωμάτωσαν – ακόμα; - τον πραγματικό τρόπο λειτουργίας του «ευρωπαϊκού παιχνιδιού»). Άλλωστε, πολλές χώρες επιλέγουν, όταν γνωρίζουν ότι οι συσχετισμοί δεν ευνοούν τη θέση τους, να «αυτομολήσουν» στο στρατόπεδο των νικητών βάσει της αρχής «καλύτερα να συνταχθεί κανείς με αυτόν που δεν μπορεί να νικήσει» («if you can't beat them join them»), ή έστω να απόσχουν. Επαναλαμβάνεται πάντως ότι η μη ρητή αναγραφή δεν σημαίνει ότι ο αριθμός ψήφων δεν έχει σημασία. Προσδιορίζει ανά πάσα στιγμή τις δυνατότητες συμμαχιών και τον κίνδυνο απομόνωσης. Αντί για την επίσημη, ρητή ψηφοφορία υπάρχει πάντα η άτυπη. Όλες οι χώρες γνωστοποιούν τη θέση τους, είτε στις διάφορες προπαρασκευαστικές συναντήσεις, είτε διμερώς κ.λπ. έξω από τις «επίσημες» συναντήσεις. Όλοι επιδιώκουν να γνωρίζουν τη θέση όλων και όλοι γνωρίζουν ανά πάσα στιγμή το ενδεχόμενο ψηφοφορίας και τι θα μπορούσε να έχει ως αποτέλεσμα. Πρόκειται για αυτό που συχνά αναφέρεται ως «σκιά της ψήφου» (π.χ. *Golub 1999*).

---

<sup>111</sup> Βλ. ιδιαίτερα το “EUPOL – EU Policy-Making Database” (Nayrin, Johansson 2012, και *Hagemann 2008* κ.ά. στο *Naurin, Wallace 2008* και “DEU – European Union Decides” (*Thomson, et.al. 2012, Combes, Ypersele 2013*).

## ΔΙΑΣΥΝΔΕΣΕΙΣ ΘΕΜΑΤΩΝ, ΣΥΜΦΩΝΙΕΣ-ΠΑΚΕΤΟ, ΠΑΡΑΠΛΕΥΡΕΣ ΠΛΗΡΩΜΕΣ

Τι γίνεται όμως όταν εντέλει υπάρχει αδιέξοδος; Όταν εξαντληθούν όλες οι δυνατότητες αμοιβαίων υποχωρήσεων; Όταν ακόμα και οι «εθνικές εξομολογήσεις»<sup>112</sup> δείξουν ότι οι «κόκκινες γραμμές» των εμπλεκόμενων δεν συμβιβάζονται; Όταν τα όπλα στη διάθεση της διαμεσολάβησης δεν επαρκούν; Όταν το παιχνίδι με τον χρόνο, τις αναδιατυπώσεις, τις «ανα-πλαισιώσεις» (reframing) κ.λπ. δεν μπορούν να προσφέρουν τη λύση; Όταν καμιά «απειλή» ή «τιμωρία» δεν φαίνεται να λειτουργεί;

Η τυπική περίπτωση τέτοιων αδιεξόδων είναι όταν πρόκειται για «παίγνιο μηδενικού αποτελέσματος». Το όφελος του ενός αποτελεί τη ζημιά του άλλου. Αυτό είναι κατεξοχήν το κεντρικό χαρακτηριστικό των αναδιανεμητικών πολιτικών. Κάποιος πάντα πληρώνει και άλλος απολαμβάνει. Σε αντίθεση με τις πολιτικές όπου υπάρχουν αμοιβαία οφέλη, οι λεγόμενες καταστάσεις «win – win». Όλοι ωφελούνται, αν και δεν χρειάζεται η κατανομή του οφέλους να είναι ισομερής ή δίκαιη.

Η μεγάλη πλειονότητα των ρυθμίσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης εντάσσεται στις πολιτικές αμοιβαίου (έστω και άνισου) οφέλους. Κάτι περισσότερο: Ολόκληρη η ιδέα της ευρωπαϊκής ενοποίησης στηρίζεται στην αρχή του αμοιβαίου οφέλους. Όταν πρόκειται για εκείνες τις πράξεις που είναι εξ ορισμού «μηδενικού αποτελέσματος», η μόνη διέξοδος είναι η μετατροπή τους σε αμοιβαίου οφέλους. Η μέθοδος είναι η «διασύνδεση των θεμάτων» («issue linkages»)<sup>113</sup>.

Στην πιο απλή και ακατέργαστη μορφή της η «διασύνδεση θεμάτων» ως η πρακτική της ανταλλαγής χάρης, μέσω της απόφασης για αμοιβαία ψήφιση της πρότασης του άλλου, είναι γνωστή ως «παζάρι», αντίστοιχη μιας «αγοραπωλησίας αλόγων» («horse trading») και έχει καθαρά διακρατικό χαρακτήρα, *do ut des*. Σε κάποιες δε φορές η ισορροπία αποκαθίσταται και το αδιέξοδο ξεπερνιέται με «εξίσωση προς τα κάτω». Επειδή αδυνατώ να δεχτώ να ψηφίσω αυτό που εσύ θέλεις, συμβιβάζομαι με το να μην ψηφίσεις ούτε εσύ αυτό που εγώ θέλω. (Κλασικό παράδειγμα η σύγκρουση Ηνωμένου Βασιλείου – Γαλλίας σε κάθε διαπραγμάτευση για τις δημοσιονομικές προοπτικές – τον μακροπρόθεσμο προϋπολογισμό της Ε.Ε. Το Ηνωμένο Βασίλειο

---

<sup>112</sup> Μία μέθοδος που χρησιμοποιείται μερικές φορές είναι η εξιχνίαση των πραγματικών, «τελικών» προθέσεων κάθε κράτους μέσω διμερών συναντήσεων της Προεδρίας (και της Επιτροπής), το περιεχόμενο των οποίων διατηρείται μυστικό, εξ ου και το όνομα που δίνεται σε αυτές τις συναντήσεις είναι εξομολόγηση (confession).

<sup>113</sup> Ο *Maggi 2016* αναγνωρίζει τρεις κατηγορίες διασύνδεσης θεμάτων: τη *διασύνδεση επιβολής* (enforcement linkage), όταν η παραβίαση της συμφωνίας σε έναν τομέα τιμωρείται με κυρώσεις σε άλλον τομέα, τη *διασύνδεση διαπραγμάτευσης* (negotiation linkage), όταν η διαπραγμάτευση σε δύο τομείς γίνεται ταυτόχρονα, και τη *διασύνδεση συμμετοχής* (participation linkage), όταν η απειλή κυρώσεων σε έναν τομέα χρησιμοποιείται για την ενθάρρυνση της συμμετοχής σε άλλον τομέα.

επιδιώκει τη μείωση των αγροτικών δαπανών που επιθυμεί η Γαλλία και συμβιβάζεται στη μη περικοπή όταν και η Γαλλία δεχτεί το να μη μειωθεί η δημοσιονομική επιστροφή στο Ηνωμένο Βασίλειο).

Υπάρχουν όμως, και μάλιστα σε καθημερινή πρακτική, και άλλες πιο σύνθετες μορφές «διασύνδεσης θεμάτων», πέραν ενός απλού παζαριού πολιτικών. Κοινός παρονομαστής είναι η διεύρυνση των θεμάτων που τίθενται για απόφαση, μια «επέκταση της σύγκρουσης» («conflict expansion»), έτσι ώστε να διευρυνθεί το φάσμα των ζητημάτων που συν-αποφασίζονται, έτσι ώστε να δημιουργηθούν άλλες συμμαχίες με μεγαλύτερη προοπτική άρσης του αδιεξόδου. Σε κάποιες περιπτώσεις αρκεί η επέκταση σε άλλα ζητήματα του ίδιου τομέα, δηλαδή να συζητηθούν συγχρόνως δύο, εκ πρώτης άσχετα μεταξύ τους, θέματα π.χ. στον τομέα της περιβαλλοντικής πολιτικής, που θα επιτρέψουν οι απώλειες μιας χώρας στο ένα ζήτημα να αναπληρωθούν από τα κέρδη σε άλλα.

Συχνά, αυτή η ενδο-τομεακή επέκταση δεν επιφέρει την επιδιωκόμενη επαν-εξισορρόπηση και τότε προκύπτει η ανάγκη για ευρύτερες συμπεριληπτικές (inclusive) συμφωνίες, τις λεγόμενες «συμφωνίες-πακέτο» («package deals»<sup>114</sup>). Το χαρακτηριστικό των συμφωνιών-πακέτο είναι ότι αποβλέπουν στην επίλυση περισσότερων του ενός ζητημάτων, από τα οποία άλλα μπορεί να είναι μηδενικού αποτελέσματος και άλλα «ενοποιητικού», θετικού αποτελέσματος.

Οι «συμφωνίες-πακέτο», και γενικότερα οι κάθε μορφής διασυνδέσεις θεμάτων, λειτουργούν ανάλογα, αλλά δεν ταυτίζονται με τη «φυσική» αλληλεπίδραση πολιτικών, όταν π.χ. μια μεταβολή στους περιορισμούς που τίθενται από την εμπορική πολιτική επηρεάζουν την περιβαλλοντική πολιτική (*Maggi 2016:2*). Είναι «τεχνητές» με την έννοια του αποτελέσματος πολιτικών αποφάσεων, αλλά αντανακλούν και αυτές μια «διάχυση» («spillover») πολιτικών, μια διάχυση που συμπληρώνει τη «λειτουργική διάχυση», δηλαδή, την αναγκαστική διεύρυνση των αρμοδιοτήτων της Ε.Ε. από τον ένα τομέα σε άλλον τομέα πολιτικής («functional spillover»), που αποτελεί τον πυρήνα του νέο-λειτουργισμού («neo-functionalism») ως μιας από τις κυρίαρχες ερμηνείες της ενοποιητικής ευρωπαϊκής πορείας.

Οι συμμαχίες, αυτοτελείς ή τμήμα ευρύτερης συμφωνίας, πρόσκαιρες ή διαρκείς, μεταβαλλόμενες ή σταθερές, αποκλειστικά διακυβερνητικές ή και δια-θεσμικές, αποτελούν το μόνιμο χαρακτηριστικό της διαδικασίας ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Όλες οι αποφάσεις, ανεξάρτητα αν το προβλεπόμενο για αυτές καθεστώς είναι απλή πλειοψηφία, ενισχυμένη πλειοψηφία ή ομοφωνία, καταβάλλεται πάντοτε προσπάθεια να προκύπτουν ως αποτέλεσμα συναίνεσης. Η κουλτούρα της συναίνεσης, του συμβιβασμού είναι κυρίαρχη. Η από κοινού προσπάθεια επίλυσης ενός προβλήματος αποτελεί τη συνήθη πρακτική, σε αντιδιαστολή με το απευθείας «παζάρι» (σου δίνω

---

<sup>114</sup> Όλες οι πτυχές των συμφωνιών-πακέτο αναλύονται στη διδακτορική διατριβή *Kardasheva 2009*.

για να μου δώσεις). Ο εξαναγκασμός, αν δεν υποκαθιστά πλήρως, πάντως έπεται συσκέψεων, συζητήσεων, διαβουλεύσεων.

Αυτή η συνεχής προσπάθεια αμοιβαίας κατανόησης αποτελεί τη νόρμα σε όλα τα επίπεδα και σε όλες τις συζητήσεις, τις θεσμικά κατοχυρωμένες αλλά και τις άτυπες διμερείς ή πολυμερείς επαφές. Είναι δε παρούσα κατεξοχήν στις συνόδους των Μόνιμων Αντιπροσώπων που προπαρασκευάζουν τα Συμβούλια Υπουργών. Εξ ου και το, εκ πρώτης όψευς, παράδοξο: Το Συμβούλιο, ο πιο ξεκάθαρα διακρατικός θεσμός, να προετοιμάζεται από την Coreper, ο τρόπος λειτουργίας της οποίας την οδηγεί να εξυπηρετεί το γενικό καλό<sup>115</sup>.

Νικητές, πέραν της σχετικής ισχύος τους και πέραν των συμμαχιών που συγκροτούν και συμμετέχουν, είναι εκείνα τα κράτη μέλη που συμμορφώνονται αποδοτικότερα με τους άτυπους κανόνες του «ευρωπαϊκού παιχνιδιού». Όσοι καταβάλουν το μέγιστο της προσπάθειας στο να εξηγήσουν τη θέση τους, αντί να επικαλούνται συνεχώς απλά και μόνο το εθνικό τους συμφέρον (Lewis 2008:168), αλλά και εκείνοι που γνωρίζουν και που σέβονται τις θέσεις των άλλων. Εκείνοι που δεν πιέζουν συνεχώς προς ψηφοφορία, αλλά εκτιμούν τη σημασία του χρόνου (και του χρονισμού). Εκείνα τα κράτη μέλη που αποφεύγουν την συχνή επίκληση ακραίων τοποθετήσεων. Σκληρή, επίμονη και αποδοτική διαπραγμάτευση απαιτεί ευελιξία και όχι ηχηρή απομόνωση.

### ΙΣΤΟΡΙΚΕΣ, «ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΕΣ» ΣΤΙΓΜΕΣ

Η μετατροπή πολλών «παιγνίων μηδενικού αποτελέσματος» σε ένα συνολικό «παιγνιο θετικού αποτελέσματος» μέσω συμφωνιών-πακέτο χαρακτηρίζει εκείνες τις ιδιαίτερες, ιστορικές, «συνταγματικές» στιγμές της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης όπου ένα «μεγάλο παζάρι» («grand bargain») μεταξύ όλων των παικτών οδηγεί σε μεταβολή της συνολικής αρχιτεκτονικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

---

<sup>115</sup> Οι Μόνιμοι Αντιπρόσωποι, αν και θεωρούνται συχνά ως επιτελούντες ασκήσεις διατεταγμένης διπροσωπίας, μοιάζει να έχουν συνολικά ενστερνιστεί μια κουλτούρα συλλογικής λήψης αποφάσεων, με τους δικούς της κανόνες (Lewis 2005:938). Η συνεργασία βασίζεται στην αμοιβαιότητα, στο αμοιβαίο «ξύσιμο της πλάτης» (Heisenberg 2008) και το βλέμμα στο μέλλον, αυτό που ο Robert Axelrod αναφέρει ως «σκιά του μέλλοντος», καθιστά αυτή την αμοιβαιότητα σταθερή (βλ. Elgstrom, Jonsson 2000:687 και τις εκεί παραπομπές). Η σύνοδος των Μόνιμων Αντιπροσώπων, αφού συνθέσει έναν έξυπνα σχεδιασμένο καμβά των θέσεων και των αντιστάσεων όλων, σχεδιάζει με την πολύτιμη συνεργασία της Γραμματείας του Συμβουλίου (συνήθως δε και των υπηρεσιών της Επιτροπής) αυτό που ο R. Tenbergen 2001 αναφέρει ως ZOPA (zone of possible agreements, ζώνη πιθανών συμφωνιών), οι οποίες υφίσταται αν το επιτρέπουν οι BATNA (best alternatives to negotiated agreements, καλύτερες εναλλακτικές λύσεις σε σχέση με τη συμφωνία). Τέλος, είναι συνηθισμένο, ιδιαίτερα στις τελευταίες φάσεις των διαβουλεύσεων, να καταβάλλεται ιδιαίτερη προσπάθεια ώστε να δοθούν τα καλύτερα δυνατά επιχειρήματα στον «ηττημένο» Μόνιμο Αντιπρόσωπο, ώστε να αντιμετωπίσει τα όποια προβλήματα η «ήττα» αυτή δημιουργεί στο εσωτερικό της χώρας του.



Η διαδικασία του «ευρωπαϊκού γίνεσθαι» πέρασε πάντοτε μέσα από δύο δρόμους. Ο ένας της οριακής, σταδιακής μεταβολής με την «κοινοτική μέθοδο» να προωθεί την ευρωπαϊκή ενοποίηση στον ένα ή το άλλο τομέα πολιτικής, κι εκείνος της ριζικής ανασύνταξης συσχετισμών και ισορροπιών την οποία αποφάσιζαν, με τη μορφή συνολικής απόφασης, τα κράτη μέλη και οι υπερκρατικοί θεσμοί. Τρεις βασικούς τύπους αποφάσεων της Ε.Ε. αναγνωρίζει ο *Peterson 2001:294*: Τις αποφάσεις «καθορισμού πολιτικών» (policy-setting decisions) που ορίζουν τι κάνει η Ε.Ε., τις αποφάσεις που διαμορφώνουν τον τρόπο με τον οποίο η Ε.Ε. κάνει ό, τι αποφασίζει να κάνει (policy-shaping decisions) και τις αποφάσεις που «γράφουν ιστορία» (history-making decisions), τις αποφάσεις που αποτελούν μείζονα βήματα προς την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Αν η θεώρηση του νέο-λειτουργισμού (neo-functionalism) προσφέρει πειστικές ερμηνείες της εξέλιξης της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης στη συνήθη, καθημερινή της λειτουργία, η εξήγηση των «ιστορικών» στιγμών στηρίζεται κατεξοχήν στον λεγόμενο «φιλελεύθερο διακυβερνητισμό» («liberal intergovernmentalism»), θεωρία που έχει ταυτιστεί με τον Andrew Moravcsik (*Moravcsik 1993, 1998 κ.α.*).

Ο επαναπροσδιορισμός των ορίων (προς όλες τις κατευθύνσεις) αποτελεί τον κοινό παρονομαστή των μεγάλων ιστορικών στιγμών. Τέσσερις υπήρξαν πάντοτε οι συνιστώσες τους (όχι όμως με την ίδια βαρύτητα):

- γεωγραφική *διεύρυνση* της Ε.Ε. με μεταβολή και του διεθνούς γεωπολιτικού βάρους της,
- *επέκταση* των αρμοδιοτήτων της Ένωσης σε άλλους τομείς πολιτικής, με μεταφορά αρμοδιοτήτων και κυριαρχίας από το εθνικό στο υπερεθνικό επίπεδο,
- *εμβάθυνση*, βήματα δηλαδή προς περισσότερο ομοσπονδιακή λειτουργία, μέσω της μεταβολής στη θεσμική ισορροπία μεταξύ υπερεθνικών (Κοινοβούλιο, Επιτροπή) και διακρατικών θεσμών (Συμβούλιο) και
- δημοσιονομική *αναδιανομή* μεταξύ των κρατών μελών, ως αυτόνομη πολιτική κίνηση ή ως αντιστάθμισμα ή αποζημίωση για άλλες πολιτικές<sup>116</sup>.

---

<sup>116</sup> Η διακρατική αναδιανομή απετέλεσε πάντοτε κείμενο συστατικό των μεγάλων «συμφωνιών-πακέτο». Πρόκειται για την κατεξοχήν πολιτική μηδενικού αποτελέσματος σε ευρωπαϊκό επίπεδο και υπάρχουν πολλοί τρόποι να ιδωθεί: Ως *αποζημίωση* όσων χάνουν από τα άλλα μέτρα (την εσωτερική ενιαία αγορά ή τη δημιουργία της νομισματικής ένωσης), ή ως *εξαγορά* των φτωχότερων κρατών («Η Ελλάδα θέλει το φιλοδώρημα της» γράφει, με αρκετή κακεντρέχεια, ο *Jacques Attali 1993:735*, βασικός συνεργάτης του Προέδρου Fr.Mitterrand, και ο *J.W.Kingdon 2003:141* αναγνωρίζει το «φιλοδώρημα» ως στοιχείο πολλών θετικών διαδικασιών κατασκευής συμμαχιών) ή ως επέκταση των αρμοδιοτήτων της Ε.Ε. σε νέους τομείς, βάσει της *αλληλεγγύης* και άλλων αντιστοιχων αρχών, οι οποίες (πρέπει να) διέπουν μια οιονεί ομοσπονδιακή ένωση κρατών. Άλλωστε, όπως επισημαίνει και ο *O.Elgstrom 2000:694*, όλες οι συμφωνίες πακέτο μπορούν να ερμηνευτούν με δύο τρόπους: Ως εφευρετικές λύσεις σε διαπραγματευτικά αδιέξοδα και, επομένως, ως εξέχουσα μορφή δημιουργικής επίλυσης προβλήματος, ή ως αποτέλεσμα εκβιασμού εκ μέρους κάποιων παικτών.

Η περίοδος της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης στο τέλος της δεκαετίας του '80, με τη «νότια διεύρυνση» (την ένταξη της Ελλάδος το 1981, της Ισπανίας και της Πορτογαλίας το 1986), 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».

## ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Α2

### ΥΨΟΣ, ΔΟΜΗ, ΣΥΝΘΕΣΗ ΤΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΤΗΣ Ε.Ε

#### Α 2.1 – Το ύψος του προϋπολογισμού και η διαχρονική εξέλιξη

##### ΙΣΤΟΡΙΚΟΙ ΣΤΑΘΜΟΙ ΚΑΙ ΕΞΑΡΤΗΜΕΝΗ ΤΡΟΧΙΑ

Αφετηρία για την κατάρτιση του προϋπολογισμού της Ε.Ε., όπως άλλωστε και όλων των κρατικών προϋπολογισμών, αποτελεί πάντοτε ο προηγούμενος προϋπολογισμός (ή, από τότε που λαμβάνεται απόφαση σε πολυετή βάση, η προηγούμενη τέτοια απόφαση). Η «προκατάληψη υπέρ του status quo» είναι πάντοτε ισχυρή (*Santos, Neheider 2009:19*) Τόσο η αρχική πρόταση της Επιτροπής, όσο και η μεγάλη διακρατική και δια-θεσμική 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.

Από το 1970, που θεσπίστηκε στην πράξη η αρχή των «ιδίων πόρων», τα έσοδα του προϋπολογισμού της Ε.Ε. προέρχονταν από τα έσοδα από δασμούς κ.λπ. σε προϊόντα τρίτων χωρών και ένα ποσοστό (ενιαίο για όλα τα κράτη μέλη) της φορολογητέας ύλης από τον Φόρο Προστιθέμενης Αξίας. Η σημερινή μορφή του κοινοτικού προϋπολογισμού και της σχετικής διαπραγμάτευσης διαμορφώθηκε κατά κύριο λόγο στο δεύτερο μισό της δεκαετίας του 1980, με την αποδοχή των προτάσεων της Επιτροπής του Jacques Delors, που ακολούθησαν το περίφημο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του 1984 στο Fontainebleau. Οι κυριότερες ρυθμίσεις αφορούσαν, *πρώτον*, το ανώτατο συνολικό ύψος του προϋπολογισμού, το οποίο συνδέθηκε με τα έσοδα με βάση το φόρο προστιθέμενης αξίας, *δεύτερον*, τη μεταφορά σημαντικών πόρων προς τα λιγότερο αναπτυγμένα κράτη και περιφέρειες (μέσω των Διαρθρωτικών Ταμείων και της «πολιτικής για την οικονομική και κοινωνική συνοχή» που τότε πρωτοεισάγεται), *τρίτον* την περιστολή της ανεξέλεγκτης αύξησης των δαπανών της κοινής αγροτικής πολιτικής, *τέταρτον*, την αντιμετώπιση του «βρετανικού προβλήματος»<sup>117</sup>, *πέμπτον*, την

---

<sup>117</sup> Πρόκειται για το περίφημο «θέλω πίσω τα χρήματά μου» της Margaret Thatcher, η οποία «δεν ήθελε να παίζει την γενναιόδωρη αδελφή (sister bountiful) στην Κοινότητα» (όπως χαρακτηριστικά λέει η ίδια στα απομνημονεύματά της, *Thatcher 1993:79*). Η μεγαλύτερη του μέσου όρου συμμετοχή της Μεγάλης

αποδοχή της απευθείας συνεισφοράς των κρατών μελών με βάση το εθνικό τους εισόδημα ως την (ολοένα και) σημαντικότερη πηγή εσόδων του προϋπολογισμού και, έκτον, την υιοθέτηση του πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου ως δεσμευτικού πλαισίου για την κατάρτιση του ετήσιου προϋπολογισμού.

Έχει σημασία να τονιστεί ότι οι προτάσεις αυτές της Επιτροπής συνόδευσαν (και μάλιστα ως αναπόσπαστο διαπραγματευτικό μέρος) τη υιοθέτηση το 1987 της πρώτης μεγάλης αναθεώρησης της Συνθήκης, που έγινε γνωστή ως Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη. Αντίστοιχα, όλες οι μετέπειτα αποφάσεις για το μακροχρόνιο δημοσιονομικό πλαίσιο αποτέλεσαν τμήμα μιας συνολικότερης επαν-εξισορρόπησης με γεωγραφική διάσταση (διεύρυνση της Ε.Ε. με νέα μέλη), με επέκταση της αρμοδιότητας της Ε.Ε. σε περισσότερους τομείς πολιτικής και στο εσωτερικό τομέων «συντρέχουσας αρμοδιότητας» Ε.Ε. – κρατών μελών και με «εμβάθυνση», με τη μεταβολή δηλαδή της θεσμικής διάστασης, της σχέσης μεταξύ υπερεθνικών, «ομοσπονδιακών» και διακρατικών θεσμών και οργάνων.

## ΔΙΑΧΡΟΝΙΚΗ ΕΞΕΛΙΞΗ

Το ύψος του κοινοτικού προϋπολογισμού, όπως και η κατανομή των δαπανών του σε βασικές κατηγορίες, αλλά και οι πηγές εσόδων του, καθορίζονται ήδη από το τέλος της δεκαετίας του 1980 σε μεσοπρόθεσμη βάση, στο πλαίσιο της απόφασης για το λεγόμενο «πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο». Σε τρέχουσες τιμές, το συνολικό ύψος του δημοσιονομικού πλαισίου για την πενταετία 1988-1992 ήταν 276 δισ.ευρώ, υπερδιπλασιάστηκε την επόμενη πενταετία 1993-1999 (589 δισ. ευρώ) και τις επόμενες περιόδους συνέχισε να αυξάνεται, αλλά με χαμηλότερους ρυθμούς, κατά περίπου 30% για την επόμενη, επταετία πλέον, 2000-2006, (752 δισ.ευρώ), και αντίστοιχα για την επταετία 2007-2013, (976 δισ.ευρώ), ενώ κατά μόλις 11% για την επταετία 2014-2020 (1087 δισ.ευρώ).

Μια γενική εικόνα της διαχρονικής εξέλιξης ίδιων πόρων, πιστώσεων και πληρωμών παρέχει το Διάγραμμα Α2.1 που αναπαράγεται εδώ από το *Monti et.al. 2016*. Στο Διάγραμμα Α2.2 παρουσιάζεται το ύψος του προϋπολογισμού ανά προγραμματική περίοδο καθώς και μια ενδεικτική κατανομή του συνόλου των δαπανών ανά μεγάλη κατηγορία δαπανών<sup>118</sup>. Οι δαπάνες για τις δύο κατά πολύ μεγαλύτερες κατηγορίες, τον

---

Βρετανίας στα έσοδα του προϋπολογισμού και οι πολύ χαμηλότερες του μέσου απολαβές της από τις δαπάνες του προϋπολογισμού (κατεχοχίν από τις δαπάνες της κοινής αγροτικής πολιτικής) θεωρήθηκαν ότι δημιουργούν μια «κατάσταση ανισορροπίας», και μάλιστα για ένα κράτος με επίπεδο ευημερίας χαμηλότερο, τότε, του μέσου κοινοτικού.

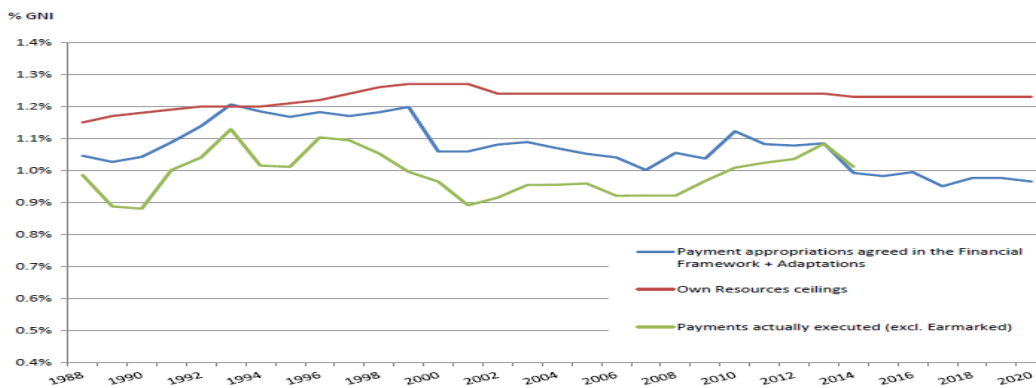
<sup>118</sup> Σημειώνεται ότι η σύγκριση μεταξύ περιόδων δεν είναι πάντοτε ακριβής διότι συχνά μεταβάλλεται η ταξινόμηση των κατηγοριών και οι ονομασίες τους. Το μεγαλύτερο ίσως πρόβλημα παρουσιάζεται σε σχέση με τις δαπάνες για την αγροτική ανάπτυξη, οι οποίες άλλοτε θεωρούνται εν όλω ή εν μέρει, ως μήμα των Διαρθρωτικών Ταμείων και της Πολιτικής για τη Συνοχή και άλλοτε αθροίζονται με τις δαπάνες

αγροτικό τομέα και την πολιτική συνοχής, καλύπτουν περίπου τα δύο τρίτα, ενώ το υπόλοιπο καλύπτεται από τις δαπάνες για τις «εσωτερικές πολιτικές» (με κύρια και αυξανόμενη θέση μεταξύ αυτών την ερευνητική πολιτική), τις «εξωτερικές πολιτικές» (των οποίων, ακόμα και, η ονομασία αποτελεί πάντοτε ένα δύσκολο σημείο των διακρατικών διαπραγματεύσεων, λόγω της επίμονης άρνησης ορισμένων κρατών μελών να αναγνωρίσουν έστω και την αναφορά σε ενιαία εξωτερική πολιτική) και των διοικητικών δαπανών.

### Διάγραμμα A2.1

Εξέλιξη ανώτατου ορίου ίδιων πόρων (own resources ceilings), πληρωμών όπως συμφωνήθηκαν (payment appropriations agreed in the financial framework) και όπως πραγματοποιήθηκαν (payments actually executed), 1988 - 2020

Πηγή: Monti, et.al. 2016:85



Σε ετήσια βάση, σε τρέχουσες τιμές, το ύψος του κοινοτικού προϋπολογισμού αυξάνεται συνεχώς, με μικρές διακυμάνσεις, με σχετικές κορυφώσεις γύρω στα έτη 1993, 2008 και 2012 και κάποια μείωση τα τελευταία 2-3 έτη (Διάγραμμα A2.3)<sup>119</sup>. Η εικόνα όμως αυτή είναι πλασματική διότι την τριακονταετία που καλύπτουν τα

της «κυρίως» Κοινής Γεωργικής Πολιτικής, εκείνες δηλαδή που αφορούν άμεσα τις τιμές των αγροτικών προϊόντων και τα αγροτικά εισοδήματα (οι οποίες επίσης «κρύβονται» κάτω από όρους όπως π.χ. «Διατήρηση και διαχείριση των φυσικών πόρων», ώστε να συνδέονται με δαπάνες για το περιβάλλον και τη «διατηρήσιμη ανάπτυξη»).

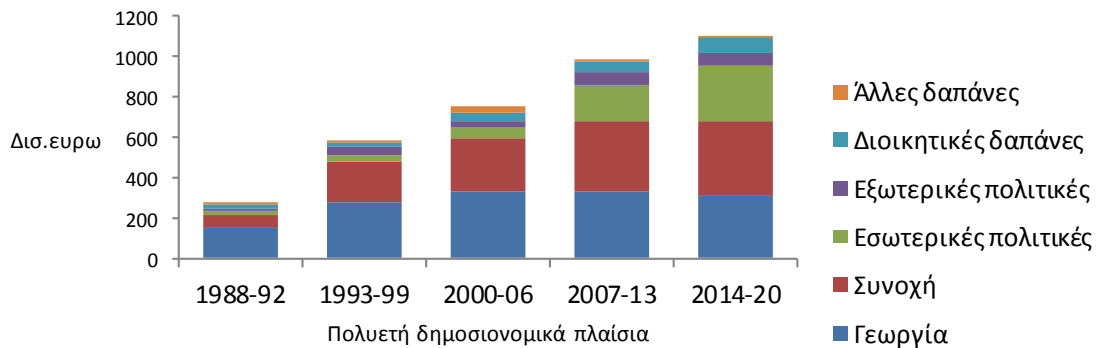
<sup>119</sup> Όλα τα στοιχεία που αναφέρονται σε αυτό το κεφάλαιο σε σχέση με τα έσοδα και τις δαπάνες του κοινοτικού προϋπολογισμού αποτελούν επεξεργασία όσων περιλαμβάνονται στο [ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/2015/internet-tables-2000-2016.xls](http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/2015/internet-tables-2000-2016.xls).

δημοσιονομικά πλαίσια έχει σταδιακά αυξηθεί ο αριθμός των κρατών μελών από 12 το 1986, σε 15 το 1995, 25 το 2004, 27 το 2007 και 28 το 2013. Ο συνολικός πληθυσμός των εκάστοτε κρατών μελών αυξήθηκε από 323 εκατ. το 1986 σε περισσότερα από 500 εκατ. το 2015, το δε άθροισμα του Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος των κρατών αυτών αυξήθηκε σε τρέχουσες τιμές από 4,2 δισ. ευρώ σε 60 δισ. ευρώ.

## Διάγραμμα Α2.2

### Συνολικό ύψος και κατανομή κατά μεγάλες κατηγορίες των «Πολυετών Δημοσιονομικών Πλαισίων» 1988-2020

Πηγή: Επεξεργασία στοιχείων από: European Commission, SEC(99)1100, Financial Report 2008, [http://ec.europa.eu/budget/figures/fin\\_fw0713/fw0713\\_en.cfm#cf07\\_13](http://ec.europa.eu/budget/figures/fin_fw0713/fw0713_en.cfm#cf07_13), [http://ec.europa.eu/budget/mff/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/mff/index_en.cfm)



Αν υπολογιστούν οι συνολικές δαπάνες του προϋπολογισμού σε σχέση με τον πληθυσμό των εκάστοτε κρατών μελών, αυτό που παρατηρείται είναι μεν αύξηση της μέσης δαπάνης (σε τρέχουσες τιμές), αλλά με συνεχώς μειούμενο ρυθμό. Από 5,9 ευρώ (ecu) ανά κάτοικο το 1981, έτος διεύρυνσης με την Ελλάδα, σε 11,2 ευρώ το 1986, έτος διεύρυνσης με Ισπανία και Πορτογαλία, 17,6 ευρώ το 1995, 23,9 το 2004 και 26,9 το 2013, έτος της τελευταίας διεύρυνσης.

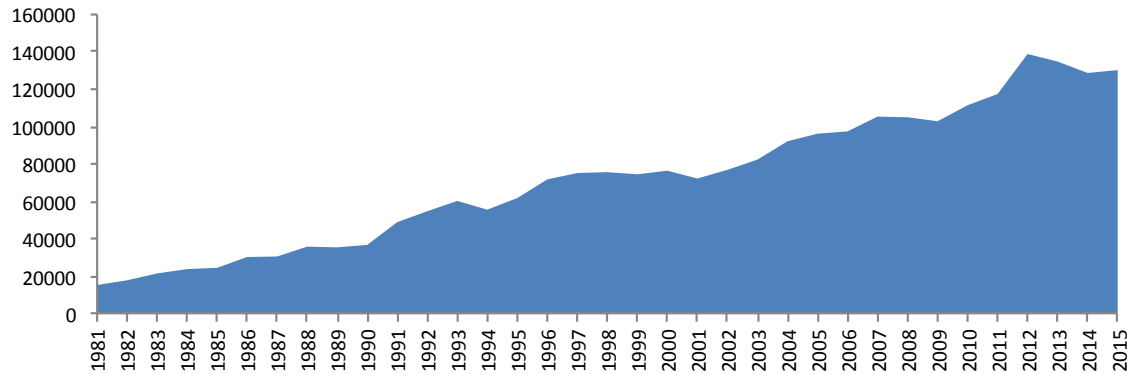
Η στάθμιση των στοιχείων με το άθροισμα του Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος των εκάστοτε κρατών μελών δίνει μια λιγότερο σαφή εικόνα (Διάγραμμα Α2.4). Το 1981 αντιπροσώπευε το 0,6% του αθροίσματος των ΑΕΠ της τότε ΕΟΚ των 10 κρατών μελών, το 1986 το 0,8% της ΕΟΚ των 12 κρατών μελών, το 1993 έφτασε στο 1,04%, αλλά μετά το 1998 άρχισε μείωση, η οποία συνεχίστηκε έως και το 2008, παρά την είσοδο (το 2004 και το 2007) χωρών με πολύ χαμηλότερα επίπεδα ανάπτυξης. Μόνο τα χρόνια της κρίσης παρουσιάστηκε ξανά σχετική αύξηση.

---

### Διάγραμμα Α2.3

Συνολικές δαπάνες κοινοτικού προϋπολογισμού (χιλ. ευρώ, τρέχουσες τιμές), 1981-2015

Επεξεργασία στοιχείων από: *European Commission, Financial report, διάφορα έτη.*

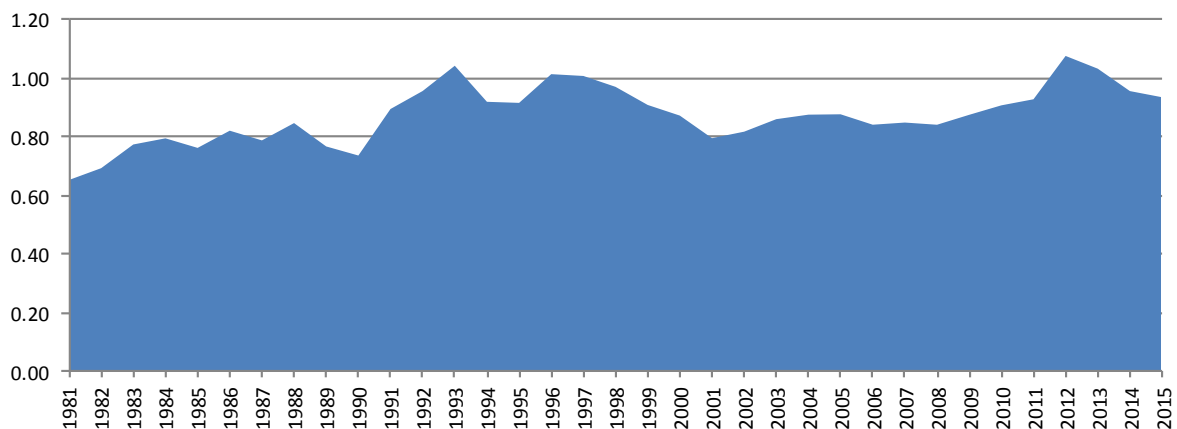


---

### Διάγραμμα Α2.4

Συνολικές δαπάνες κοινοτικού προϋπολογισμού ως ποσοστό αθροίσματος Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος των εκάστοτε κρατών μελών

Πηγή: Επεξεργασία στοιχείων από: *European Commission, Financial Report, διάφορα έτη και Statistical Annex of European Economy, Spring 2014.*

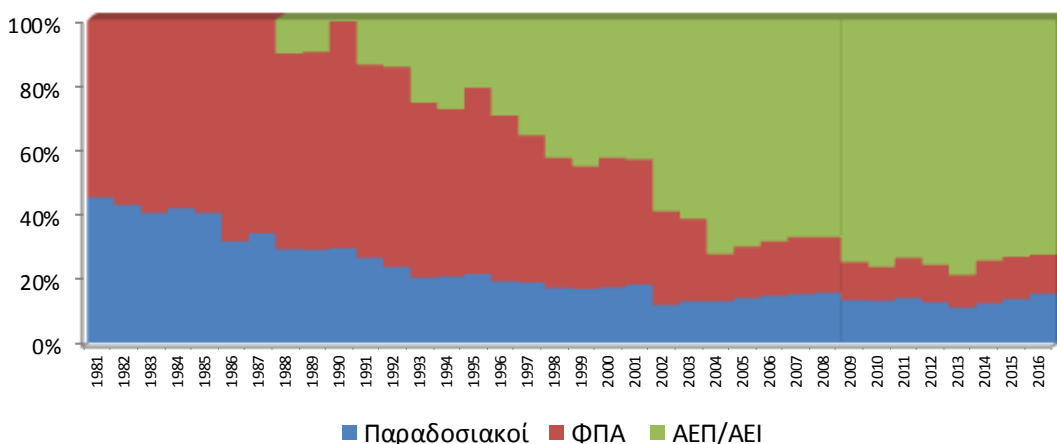


## A 2.2 – Δομή εσόδων του προϋπολογισμού της Ε.Ε.

Τα έσοδα του κοινοτικού προϋπολογισμού χαρακτηρίζονται ως «ίδιοι πόροι» της Ε.Ε. Το 1970, με την ενοποίηση του προϋπολογισμού των τότε Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, το Συμβούλιο απεφάσισε να εγκαταλείψει το προσωρινό σύστημα που ίσχυε μέχρι τότε των απευθείας συνεισφορών των κρατών μελών και να θεσπίσει ένα σύστημα «ίδιων πόρων», εσόδων δηλαδή του κοινοτικού προϋπολογισμού που προκύπτουν αυτόματα, χωρίς να απαιτείται ειδική απόφαση των κυβερνήσεων. Τρεις είναι οι βασικές κατηγορίες των εσόδων του κοινοτικού προϋπολογισμού, απευθείας εισφορές βάσει του ΑΕΠ κάθε χώρας, εισφορές βάσει της φορολογητέας ύλης του Φόρου Προστιθέμενης Αξίας και εισπράξεις ευθέως από τη φορολόγηση και δασμολόγηση των προϊόντων των χωρών εκτός της Ε.Ε., αποτέλεσμα της κοινής εμπορικής πολιτικής<sup>120</sup>. Στην πραγματικότητα όμως μόνο η μικρότερη από τις τρεις κατηγορίες αποτελεί πραγματικά «ίδιο πόρο». Περίπου το 85% των εσόδων προέρχεται από απευθείας συνεισφορές των κρατών μελών<sup>121</sup>.

### Διάγραμμα Α2.5

#### Συμμετοχή των βασικών κατηγοριών εσόδων στο σύνολο του κοινοτικού προϋπολογισμού, 1981-2016



<sup>120</sup> Στις κατηγορίες αυτές προστίθενται διάφορα ενδεχόμενα πλεονάσματα από τον προϋπολογισμό του προηγούμενου έτους. Υπενθυμίζεται ότι ο ετήσιος προϋπολογισμός της Ε.Ε. είναι υποχρεωτικά ισοσκελισμένος.

<sup>121</sup> Τα στοιχεία, οι πίνακες και τα διαγράμματα αυτής της ενότητας προέρχονται από επεξεργασία όσων περιλαμβάνονται στο: [ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/2015/internet-tables-2000-2016.xls](http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/2015/internet-tables-2000-2016.xls).



Σε μεγάλο βαθμό δηλαδή τα κράτη χρηματοδοτούν τον κοινοτικό προϋπολογισμό όπως και τον προϋπολογισμό όλων των διεθνών οργανισμών, με άμεσες εισφορές στη βάση κάποιας κλείδας η οποία βέβαια αποφασίζεται κεντρικά. Η εξάρτηση του προϋπολογισμού από τις εθνικές συνεισφορές στρεβλώνει την εικόνα του οφέλους κάθε χώρας από τη συμμετοχή της στην Ε.Ε., καθιστώντας το ταυτόσημο με το αποτέλεσμα (και μάλιστα μόνον το *άμεσο αποτέλεσμα*, χωρίς να συνυπολογίζονται οι έμμεσες επιπτώσεις) ενός δημοσιονομικού δούνα και λαβείν.

## ΟΙ ΠΑΡΑΔΟΣΙΑΚΟΙ ΙΔΙΟΙ ΠΟΡΟΙ

Τα έσοδα που εισπράττουν τα κράτη μέλη από την επιβολή δασμών και φόρων σε εισαγόμενα από εκτός Ε.Ε. χώρες αποτελούν στην ουσία έσοδο της Ε.Ε. λόγω της ενιαίας εμπορικής πολιτικής. Το εισαγόμενο προϊόν σε μια χώρα της Ε.Ε. εισάγεται στην Ε.Ε., δεδομένης της ελεύθερης κυκλοφορίας του σε ολόκληρη την ενιαία αγορά της Ε.Ε. και, ως εκ τούτου, οι τελωνιακές αρχές της χώρας εισόδου επιτελούν ουσιαστικά ένα έργο για λογαριασμό της Ε.Ε.

Από το σύνολο των εσόδων από δασμούς που συλλέγει κάθε χώρα της επιστρέφεται 20% για την κάλυψη αυτών ακριβώς των εξόδων συλλογής. Το ποσοστό της επιστροφής έναντι των δαπανών συλλογής κυμαίνεται ανάλογα με την περίοδο που καλύπτει το εκάστοτε Μακροχρόνιο Δημοσιονομικό Πλαίσιο. Η Επιτροπή προτείνει πάντοτε το ποσοστό αυτό να είναι σχετικά χαμηλό, αλλά η τελική συμφωνία είναι πάντοτε μεγαλύτερη λόγω της πίεσης κατεξοχήν της Ολλανδίας και των άλλων χωρών με μεγάλα εμπορικά λιμάνια. Μέχρι το 2000 το επιστρεφόμενο ποσοστό ήταν 10%, από το 2001 έως το 2013 ήταν 25%, ενώ για την ισχύουσα περίοδο 2014-2020 το ποσοστό είναι 20% των εισπραττόμενων δασμών και άλλων φόρων στα εισαγόμενα προϊόντα από τρίτες χώρες. Στο σημείο αυτό υφίσταται μια «ανισορροπία» μεταξύ κρατών μελών. Το σύστημα των επιστροφών ευνοεί τις χώρες με τα μεγάλα εμπορικά λιμάνια, ενώ το κόστος συλλογής δασμών κ.λπ. ενδέχεται να είναι μεγαλύτερο για χώρες με μεγάλα οδικά σύνορα και πολυάριθμα σημεία ελέγχου.

Η εξέλιξη των εσόδων από τους παραδοσιακούς ίδιους πόρους ήταν αυξητική (σε τρέχουσες τιμές), αλλά φθίνουσα ως ποσοστό των συνολικών εσόδων. Το 1981 τα σχετικά έσοδα ήσαν συνολικά 8,14 δισ. ευρώ και παρόλο ότι μέχρι το 1988 αυξήθηκαν κατά 46% (σε τρέχουσες τιμές), το ποσοστό συμμετοχής τους μειώθηκε από 45,1% το 1981 σε 29,4% το 1988. Έκτοτε, το μερίδιο των παραδοσιακών πόρων φθίνει συνεχώς και φτάνει στα χαμηλότερα του ύψη, γύρω στο 12%, λίγο πριν από την μεγάλη διεύρυνση του 2004. Τα τελευταία έτη, το μερίδιο τους επί του συνολικού προϋπολογισμού εμφανίζεται ως ελαφρώς αυξημένο, για να φτάσει το 15,2% το 2016 (Διάγραμμα Α2.5) λόγω της περίπου στασιμότητας του συνολικού ύψους του προϋπολογισμού σε συνδυασμό με την κλείδα εφαρμογής των άλλων πόρων.

## *Η ΦΟΡΟΛΟΓΗΤΕΑ ΥΛΗ ΤΟΥ ΦΠΑ*

Η φορολογητέα ύλη του Φόρου Προστιθέμενης Αξίας είναι, καταρχήν, εναρμονισμένη σε όλα τα κράτη μέλη, ενώ, τόσο ο αριθμός όσο και το ύψος των συντελεστών του ΦΠΑ διαφέρουν σημαντικά και μεταβάλλονται διαχρονικά. Βάσει αυτών, ήδη από το 1970, επελέγη η συνεισφορά στον κοινοτικό προϋπολογισμό να μη συνδέεται με τα φορολογικά έσοδα κάθε χώρας από τον ΦΠΑ, αλλά να υπολογίζεται ως ένα, ενιαίο για όλους, ποσοστό της φορολογητέας ύλης. Το ποσοστό αυτό της συνεισφοράς προς τον κοινοτικό προϋπολογισμό σήμερα είναι 0,3%.

Στην πράξη, η πλήρης εναρμόνιση της φορολογητέας βάσης, επί της οποίας υπολογίζεται η συνεισφορά στον προϋπολογισμό της Ε.Ε., αποτελεί μια εξαιρετικά περίπλοκη στατιστική άσκηση. Επιπλέον, το θεωρούμενο ως το σημαντικότερο πλεονέκτημα του Φόρου Προστιθέμενης Αξίας, το ότι είναι φιλικός στην ανάπτυξη επειδή εξ ορισμού δεν επιβάλλεται στην αποταμίευση, έχει ως αποτέλεσμα η πηγή αυτή εσόδων του κοινοτικού προϋπολογισμού να καταλήγει να είναι αντι-προοδευτική, επειδή πλήττονται αναλογικά περισσότερο οι λιγότερο αναπτυγμένες χώρες, οι οποίες έχουν συνήθως μεγαλύτερη συμμετοχή της κατανάλωσης στο εθνικό εισόδημα. Για να αντιμετωπιστεί αυτή η αρνητική προοδευτικότητα, στα έσοδα βάσει της φορολογητέας ύλης τίθεται ένα απόλυτο ανώτατο όριο («capping»), το οποίο αρχικά ήταν 55% του Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος και αργότερα έγινε 50% του Ακαθάριστου Εθνικού Εισοδήματος

Τα σοβαρά μειονεκτήματα αυτής της πηγής εσόδων είχαν ως αποτέλεσμα να φθίνει το μερίδιό τους στο σύνολο των εσόδων του προϋπολογισμού. Από 70% των εσόδων το 1990, καλύπτει το 40% των εσόδων το 2000, το 15% των εσόδων το 2004 και το 12% το 2016. (Διάγραμμα Α2.5).

## *ΑΜΕΣΗ ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ, ΒΑΣΕΙ ΤΟΥ ΕΘΝΙΚΟΥ ΕΙΣΟΔΗΜΑΤΟΣ*

Αρχικά, το 1988, η άμεση συνεισφορά των κρατών μελών βάσει ενός σταθερού ποσοστού του ΑΕΠ (από το 2002 το Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν αντικαταστάθηκε από το Ακαθάριστο Εθνικό Εισόδημα) εισήχθη για την κάλυψη ενδεχόμενου κενού από τις άλλες δύο κατηγορίες. Γρήγορα όμως μεταβλήθηκε στην κύρια κατηγορία εσόδων. Έχει το μεγάλο πλεονέκτημα της απλότητας και θεωρείται επιπλέον ότι στηρίζεται σε κανόνες ισότητας και δικαιοσύνης, δεδομένου ότι κάθε χώρα συνεισφέρει εξ ορισμού ένα, ενιαίο για όλους, ποσοστό του Εθνικού της Εισοδήματος.

Στην πραγματικότητα, λόγω της επιστροφής προς τη Βρετανία και του συστήματος μερικών επιστροφών προς τα κράτη μέλη που καλούνται να καλύψουν το κενό από την επιστροφή αυτή, όπως εξηγείται παρακάτω, η συνεισφορά των κρατών μελών δεν είναι ποσοστιαία του οικονομικού τους μεγέθους. Σε κάθε περίπτωση πάντως, και αν ακόμα δεν υπήρχαν οι διαφορές αυτές, η συνεισφορά βάσει Ακαθάριστου Εθνικού Προϊόντος

ή Ακαθάριστου Εθνικού Εισοδήματος καλύπτει μόνο το κριτήριο της *οριζόντιας δικαιοσύνης* μεταξύ των κρατών (συνεισφορά ανάλογη των δυνατοτήτων), και καθόλου βέβαια κριτήρια *κάθετης δικαιοσύνης* μεταξύ κρατών, καμιάς δηλαδή προοδευτικής διαφοροποίησης ώστε τα πλουσιότερα κράτη να συνεισφέρουν μεγαλύτερο ποσοστό.

Η φθίνουσα πορεία των άλλων δύο πόρων αντικατοπτρίζεται στην αλματώδη αύξηση του μεριδίου της συμμετοχής βάσει του Εθνικού Εισοδήματος (Διάγραμμα Α2.5). Από 10% όταν εισήχθη στα τέλη της δεκαετίας του 1980, σε 20% το 1995, 43% το 2000 και 73% το 2004, για να σταθεροποιηθεί έκτοτε με μικρο-αυξομειώσεις (72,3% το 2016).

## **ΟΙ ΕΠΙΣΤΡΟΦΕΣ ΣΤΟ ΗΝΩΜΕΝΟ ΒΑΣΙΛΕΙΟ ΚΑΙ ΟΙ ΕΠΙΣΤΡΟΦΕΣ ΕΠΙ ΤΩΝ ΑΠΙΣΤΡΟΦΩΝ**

Το αποτέλεσμα της μεγάλης κρίσης της – τότε – Ευρωπαϊκής Κοινότητας τη δεκαετία 1970 και η γνωστή απαίτηση της Μ.Thatcher για να «πάρει πίσω τα χρήματα της» οδήγησε, το 1984, στο ιστορικό Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Fontainebleau, στην εισαγωγή της περιβόητης «βρετανικής επιστροφής». Οι κυριότεροι μηχανισμοί, τόσο των εσόδων όσο και των δαπανών, λειτουργούσαν σε βάρος του Ηνωμένου Βασιλείου, το επίπεδο ανάπτυξης του οποίου δεν ήταν από τα υψηλότερα στην Ε.Ε. Η φορολογητέα βάση του ΦΠΑ κάλυπτε μεγαλύτερο ποσοστό του ΑΕΠ στο Ηνωμ. Βασίλειο, και, κυρίως, ο αγροτικός τομέας είχε πολύ μικρότερο βάρος στην οικονομία, τα δε Διαρθρωτικά Ταμεία με τη στροφή τους προς τον φτωχότερο Νότο δεν επέφεραν σημαντικούς πόρους στο Ηνωμένο Βασίλειο.

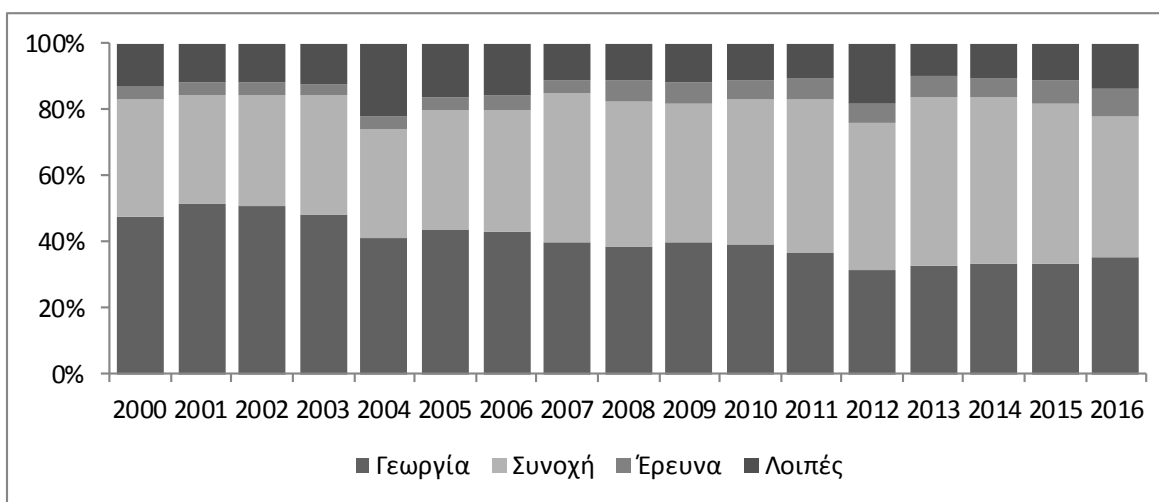
Διαχρονικά, βάση υπολογισμού είναι ότι οι επιστροφές στο Ηνωμένο Βασίλειο ισοδυναμούν με τα δύο τρίτα της διαφοράς μεταξύ όσων συνεισφέρει και όσων εισπράττει. Έκτοτε, κατά τη διάρκεια όλων των διαπραγματεύσεων για τα εκάστοτε Πολυετή Δημοσιονομικά Πλαίσια, το ζήτημα της κατάργησης αυτής της επιστροφής τίθεται, στην αρχή μάλιστα επιτακτικά, όπως εξίσου απόλυτα προβάλλεται και η βρετανική αντίθεση στην κατάργηση αυτή για να καταλήξουν οι διαπραγματεύσεις σε διατήρηση μεν της επιστροφής, αλλά σε διάφορες ρυθμίσεις όσον αφορά τα κράτη που καλούνται να καλύψουν αυτήν την επιστροφή. Χαρακτηριστικά, η Γερμανία, οι Κάτω Χώρες, η Αυστρία και η Σουηδία πληρώνουν μόνο το 25% των όσων όφειλαν να πληρώσουν για την κάλυψη της βρετανικής εισφοράς, για δε τη δημοσιονομική περίοδο 2014-2020 υπάρχουν συγκεκριμένα ανώτατα όρια συνεισφοράς για ορισμένα κράτη μέλη ή/και μειωμένης συνεισφοράς συνολικά βάσει του ΦΠΑ. Το σύνολο των επιστροφών στα κράτη μέλη, πέραν του Ηνωμένου Βασιλείου φτάνει τα 5 δισ. ευρώ για τα πρώτα 5 έτη του ισχύοντος Πολυετούς Δημοσιονομικού Πλαισίου 2014-2020 .

## A 2.3 – Κατηγορίες δαπανών

Η δομή των δαπανών του κοινοτικού προϋπολογισμού στην πράξη ακολουθεί και επιβεβαιώνει τις *ex ante* αποφάσεις για κάθε προγραμματική περίοδο. Οι βασικές κατηγορίες παραμένουν οι ίδιες: Η κοινή γεωργική πολιτική και η πολιτική συνοχής. Και οι δύο αυτές πολιτικές θεωρούνται ότι έχουν μια διάσταση μεγιστοποίησης της αποδοτικότητας στην κατανομή των πόρων, όπως και μια αναδιανεμητική λειτουργία. Ως προς την αναδιανεμητική λειτουργία η μεν αγροτική πολιτική έχει κλαδικό / τομεακό χαρακτήρα, η δε πολιτική συνοχής στοχεύει, τουλάχιστον εν μέρει, σε μια χωρική αναδιανομή. Οι δύο πολιτικές κατέχουν από κοινού περίπου 80% του προϋπολογισμού και τα κατεξοχήν «ευρωπαϊκά δημόσια αγαθά», με πρώτο μεταξύ αυτών την προώθηση της έρευνας και της καινοτομίας, περιορίζονται σε πολύ χαμηλότερα μερίδια.

Διάγραμμα A2.6

Βασικές κατηγορίες δαπανών κοινοτικού προϋπολογισμού, 2000-2016



### Η ΓΕΩΡΓΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

Η μεγάλη σημασία της γεωργικής πολιτικής στον κοινοτικό προϋπολογισμό απετέλεσε πάντοτε την κυριότερη αιτία κριτικής. «Μείζων ενοχλητικός παράγοντας ... που υπονομεύει την νομιμοποίηση του κοινοτικού προϋπολογισμού» χαρακτηρίζεται π.χ. από τους *Gros, Micossi 2005:2*. Για αυτό και η διατήρηση της αρμοδιότητας ως προς την γεωργική πολιτική στο κεντρικό, ευρωπαϊκό επίπεδο περιβάλλεται πάντοτε με

επιχειρήματα αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας. «Καταρχήν, τα στοιχεία της παραγωγικότητας, της διάρθρωσης της αγοράς και της επισιτιστικής ασφάλειας της Κοινής Γεωργικής Πολιτικής εντάσσονται στον στόχο της μεγιστοποίησης της αποδοτικότητας» (Begg 2016:4). Το πλαίσιο (frame) στο οποίο όμως τοποθετείται η αγροτική πολιτική της Ε.Ε. μεταβάλλεται διαχρονικά. Οι αρχικοί στόχοι της βελτίωσης της παραγωγικότητας, της διασφάλισης της διατροφικής προσφοράς, της σταθεροποίησης των αγορών, της αντιμετώπισης του επισιτιστικού κινδύνου και, ευθέως, της στήριξης του εισοδήματος των αγροτών παραχωρούν τη θέση τους σε στόχους όπως περιβαλλοντική προστασία και διατηρήσιμη ανάπτυξη.

Ο τρόπος που εμφανίζεται στον κοινοτικό προϋπολογισμό, οι όροι που χρησιμοποιούνται, συνεχώς μεταβάλλονται και δυσκολεύουν, ίσως και σκόπιμα, τη διαχρονική σύγκριση της θέσης της γεωργίας σε αυτόν. Οι ονομασίες εξωραΐζονται και κάποιες ειδικές δράσεις μεταφέρονται από κατηγορία σε κατηγορία, ανάλογα με τους στόχους της στιγμής. Κυριότερο παράδειγμα αποτελεί το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης (όπως άλλωστε και το αντίστοιχο Ταμείο για την Αλιεία), το οποίο άλλοτε συναποτελεί τα Διαρθρωτικά Ταμεία και άλλοτε αναφέρεται παράλληλα και από κοινού με τις δαπάνες για την κοινή αγορά γεωργικών προϊόντων.

Στο Διάγραμμα Α2.6 παρουσιάζεται εξέλιξη των συνολικών δαπανών για την Κοινή Γεωργική Πολιτική, χωρίς το Ταμείο για την Αγροτική Ανάπτυξη, για την περίοδο 2000-2016. Συνολικά, σε ολόκληρη την περίοδο η Κοινή Γεωργική Πολιτική κάλυψε περίπου 40% του κοινοτικού προϋπολογισμού. Η τάση όμως είναι σαφώς αρνητική. Στην αρχή της περιόδου οι σχετικές δαπάνες κάλυπταν περίπου το ήμισυ των συνολικών δαπανών, ενώ στο τέλος της περιόδου το σχετικό μερίδιο έφτασε στο περίπου ένα τρίτο.

## Η ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΣΥΝΟΧΗΣ

Η χωρική / γεωγραφική αναδιανομή κατέχει όλα τα τελευταία έτη, κυρίαρχη και αυξανόμενη θέση στις δαπάνες του κοινοτικού προϋπολογισμού. Η χωρική αυτή αναδιανομή ασκείται μέσω της «πολιτικής για την οικονομική και κοινωνική συνοχή», αν και οι βασικοί στόχοι της πολιτικής αυτής είναι πολλοί και μεταβάλλονται διαχρονικά. Στο Παράρτημα Α2 παρουσιάζεται αυτό το πολύπλοκο σύμπλεγμα στόχων και αρχών που άλλοτε αλληλο-συμπληρώνονται και αλληλο-ενισχύονται και άλλοτε αλληλο-εξουδετερώνονται και αλληλο-καταργούνται.

Το άθροισμα του Κοινωνικού Ταμείου, του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης, του Ταμείου Συνοχής και των Ταμείων για τη Γεωργική Ανάπτυξη και την Ανάπτυξη της Αλιείας, αντιπροσωπεύει συνολικά στη διάρκεια της περιόδου 2000-2015 το 42,3% των συνολικών δαπανών του κοινοτικού προϋπολογισμού. Οι μικρο-διακυμάνσεις οφείλονται κατά κύριο λόγο στις μεγαλύτερες δυσκολίες απορρόφησης των σχετικών κονδυλίων το πρώτο διάστημα εφαρμογής νέων κανονισμών και

ρυθμίσεων και, αντίθετα, στην «επείγουσα» απορρόφηση των πόρων αυτών λίγο πριν από το πέρας των ορίων που τίθενται για την απορρόφηση αυτή. Οι διακυμάνσεις πάντως αυτές δεν μεταβάλλουν τη συνολική εικόνα η οποία είναι ακριβώς αντίθετη εκείνης της γεωργίας. Στην αρχή της περιόδου ήταν λίγο κάτω του 35%, ενώ στο τέλος της περιόδου έφτασε το 50%. (Διάγραμμα Α2.6). Το συμπέρασμα αυτό βέβαια συναρτάται πλήρως με την επιλογή να συμπεριληφθούν τα Ταμεία Ανάπτυξης της Γεωργίας και της Αλιείας μαζί με τις δαπάνες της συνοχής. Όπως ήδη αναφέρθηκε, αυτή η στατιστική απεικόνιση δεν είναι πάντοτε η κρατούσα. Συχνά, τα δύο αυτά Ταμεία συμπεριλαμβάνονται στις δαπάνες της Γεωργίας και Αλιείας, με προφανή συνέπεια την αύξηση του μεριδίου του πρωτογενούς τομέα και τη μείωση του τομέα της συνοχής.

## Η ΕΡΕΥΝΗΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

Οι δαπάνες για το θεωρούμενο ως ένα από τα κατεξοχήν ευρωπαϊκά δημόσια αγαθά, την έρευνα, τεχνολογική ανάπτυξη και καινοτομία, καλύπτουν λίγο περισσότερο από το 5% των συνολικών δαπανών της περιόδου 2000-2016 και παρουσιάζουν σαφώς αυξητική τάση. Αν στους πόρους που διατίθενται μέσω των ερευνητικών «Προγραμμάτων-πλαίσιο» προστεθούν οι δαπάνες κάποιων ιδιαίτερα μεγάλων ερευνητικών κοινοπραξιών προγραμμάτων (όπως το ITER – International Thermonuclear Energy Reactor, σχετικά με την θερμοπυρηνική σύντηξη), το σύνολο αυξάνει από λιγότερο του 4% στην αρχή της περιόδου σε σχεδόν 9% το 2016 (Διάγραμμα Α2.6).

## ΟΙ ΑΛΛΕΣ ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ ΔΑΠΑΝΩΝ

Οι τρεις κατηγορίες δαπανών που αναφέρθηκαν καλύπτουν σχεδόν το 90% των συνολικών δαπανών. Ας σημειωθούν εδώ και κάποιες άλλες κατηγορίες, πολύ μικρότερης δημοσιονομικής σημασίας, οι οποίες όμως συχνά αναφέρονται ως πρότυπα μελλοντικής δράσης.

Η συν-χρηματοδότηση από τον κοινοτικό προϋπολογισμό των μεγάλων διευρωπαϊκών δικτύων αποτελεί πάγιο αίτημα πολλών φορέων και θεσμών, με πρώτη την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, η οποία ήδη από τις αρχές της δεκαετίας 1990 συνδέει την ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς με αυτά και τα θεωρεί σημαντικό παράγοντα που οδηγεί σε μεγαλύτερη ανάπτυξη και απασχόληση. Παρά τη σχετική μεία στη Συνθήκη, η συν-χρηματοδότηση μεν ως ζήτημα αρχής δεν τίθεται υπό αμφισβήτηση, τα ποσά όμως που κάθε φορά προτείνει η Επιτροπή δεν γίνονται δεκτά από το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. Για τη δημοσιονομική περίοδο 2014-2020, στην κατηγορία δαπανών «Συνδέοντας την Ευρώπη», τα προβλεπόμενα ποσά είναι περίπου 30 δισ. ευρώ, ένα μεγάλο μέρος των οποίων όμως αποτελεί απλή μεταφορά από το Ταμείο Συνοχής, πράγμα που βέβαια σημαίνει ότι για τις φτωχότερες χώρες δεν προβλέπονται

νέα ποσά, αλλά μόνο μια διαφορετική ένδυση ποσών, τα οποία έτσι κι αλλιώς θα εισέπρατταν οι χώρες αυτές μέσω του Ταμείου Συνοχής. Το μεγαλύτερο μέρος (79%) των πόρων της ρουμπρίκας «Συνδέοντας την Ευρώπη» κατευθύνεται στον τομέα των μεταφορών, 17,6% στον ενεργειακό τομέα και 3,4% στις τηλεπικοινωνίες. Γενικά, προτεραιότητα δίνεται στα σχέδια κοινού ενδιαφέροντος, στην αντιμετώπιση των «ελλειπόντων κρίκων», στις περιπτώσεις αποτυχίας της αγοράς να παράσχει επαρκή χρηματοδότηση, παρά τη σημασία κάποιων σχεδίων για την κοινωνία, στη δημιουργία περιβάλλοντος που επιτρέπει την προσέλκυση ιδιωτικών, δημόσιων και ιδιωτικών-δημόσιων επενδύσεων και στην επίτευξη των στόχων της διατηρήσιμης ανάπτυξης, με τη μείωση των εκπομπών ρύπων.

Το πρόγραμμα COSME, με συνολικό προϋπολογισμό μόλις 2,3 δισ. ευρώ για την περίοδο 2014-2020 αποβλέπει στην υποβοήθηση των μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων στην ενθάρρυνση της επιχειρηματικότητας, διευκολύνοντας την πρόσβασή τους στις αγορές και σε χρηματοδότηση. Κατά πολύ μικρότερο, σχεδόν συμβολικού μόνο χαρακτήρα, είναι το Ευρωπαϊκό Ταμείο Προσαρμογής στην Παγκοσμιοποίηση. Ο μέγιστος ετήσιος προϋπολογισμός του Ταμείου αυτού είναι 150 εκατ. ευρώ. Πρόκειται για ένα ευέλικτο Ταμείο με στόχο την παροχή βοήθειας σε εργαζόμενους που έχασαν την εργασία τους λόγω της παγκοσμιοποίησης (πρόσφατα δε και λόγω της οικονομικής κρίσης). Ο κυριότερος πάντως προορισμός του είναι μια υπενθύμιση ότι και η Ε.Ε. έχει ρόλο και ευθύνη για να βοηθήσει στην αντιμετώπιση των αρνητικών συνεπειών στην απασχόληση από το διεθνές εμπόριο με τρίτες χώρες. Άλλωστε, οι κανόνες του διεθνούς εμπορίου στο ευρωπαϊκό επίπεδο καθορίζονται εξ ολοκλήρου από την ίδια την Ε.Ε. Τέλος, για το Ταμείο Αλληλεγγύης, το οποίο δημιουργήθηκε για την υποβοήθηση περιφερειών στην αντιμετώπιση πλημμυρών και άλλων φυσικών καταστροφών, ο προϋπολογισμός του οποίου δεν μπορεί να υπερβεί τα 500 εκατ. ευρώ ετησίως.

Ενδιαφέρον παρουσιάζει ο τομέας της περιβαλλοντικής πολιτικής, ένας τομέας σημαντικής και αυξανόμενης δραστηριοποίησης της Ε.Ε., με μάλλον περιορισμένη όμως δημοσιονομική παρουσία, τουλάχιστον όσον αφορά δημοσιονομικό όργανο άμεσα και αποκλειστικά χρησιμοποιούμενο για την περιβαλλοντική πολιτική. Η περιβαλλοντική διάσταση, συμπεριλαμβανόμενης και της κλιματικής αλλαγής, όπως και τα ζητήματα της ενέργειας, είναι παρόντα στις περισσότερες κατηγορίες δαπανών του κοινοτικού προϋπολογισμού, κατεξοχήν στην αγροτική πολιτική, αλλά και στα ταμεία της πολιτικής για τη συνοχή<sup>122</sup>, στα διευρωπαϊκά δίκτυα, στην έρευνα. Το μόνο χρηματοδοτικό όργανο της Ε.Ε. του οποίου οι στόχοι είναι ρητά η συμμετοχή στην υλοποίηση, τον εκσυγχρονισμό και την ανάπτυξη της πολιτικής της Ε.Ε. στον τομέα του περιβάλλοντος και της κλιματικής αλλαγής είναι το Πρόγραμμα LIFE. Το LIFE ξεκίνησε

---

<sup>122</sup> Ας σημειωθεί ιδιαίτερα το Ταμείο Συνοχής, για το οποίο επιλέξιμες χώρες είναι όσες έχουν εθνικό εισόδημα ανά κάτοικο κάτω του 90% του μέσου κοινοτικού, οι πόροι του οποίου υποχρεωτικά, από τον Κανονισμό που το διέπει, κατευθύνονται σε μεγάλο βαθμό σε περιβαλλοντικά έργα.

ήδη από το 1992, για δε την περίοδο 2014-2020 ο συνολικός προϋπολογισμός του είναι 3456,7 εκατ. ευρώ.

Περιορισμένη είναι τέλος η δημοσιονομική συμβολή της Ε.Ε. στον τομέα της εκπαίδευσης, όπου το πρόγραμμα Erasmus+ καλύπτει βασικά τη στήριξη της κινητικότητας και μόνο κάποιες μικρές και «πιλοτικού χαρακτήρα» δράσεις.

Τέλος, στην εξωτερική πολιτική, όπως και στην πολιτική για την ασφάλεια των συνόρων και για τη μετανάστευση, οι πόροι που διατίθενται, παρά τις κάποιες αυξήσεις το τελευταίο διάστημα, παραμένουν ελάχιστοι συγκρινόμενοι με τη σημασία των θεμάτων αυτών, αντανακλούν όμως την περιορισμένη αρμοδιότητα της Ε.Ε.



## ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Α 3

# ΦΙΛΟΣΟΦΙΑ, ΑΡΧΕΣ, ΚΙΝΗΤΡΑ, ΣΤΟΧΟΙ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΣΥΝΟΧΗΣ

### A3.1 – Τα θεμέλια. Συμπληρωματικά και αντιθετικά κίνητρα και επιχειρήματα

Οι διαφορετικές θεωρήσεις των αιτιών και των συνεπειών της ευρωπαϊκής πολιτικής συνοχής, αλλά και των αρχών που διέπουν την λειτουργία και τη διακυβέρνησή της, όπως βέβαια και τα διατιθέμενα ποσά και η κατανομή τους ανά κράτος, ανά περιφέρεια, ανά είδος δραστηριότητας, κ.ο.κ. δεν αποτελούν απλώς θεωρητικές αναζητήσεις, αλλά αντικατοπτρίζουν συσχετισμούς δύναμης μεταξύ ευρωπαϊκών, εθνικών και υπο-εθνικών (περιφερειακών) θεσμών και τη δυναμική των συσχετισμών αυτών στο μεταβαλλόμενο τοπίο της ευρωπαϊκής ενοποιητικής διαδικασίας. Η πολιτική συνοχής, όπως άλλωστε κάθε τομέας πολιτικής, δεν είναι το αποτέλεσμα δράσης κάποιου κεντρικού «κοινωνικού σχεδιαστή», αλλά καθορίζονται από την αλληλεπίδραση πολιτικών αρχών, στρατηγικών, ψηφοφόρων και ομάδων συμφερόντων. Οι σχέσεις των πλουσιότερων με τα φτωχότερα κράτη μέλη, η θέση (και η δυναμική) των περιφερειών στο εσωτερικό κρατών μελών, η ανάγκη για κάποια εξισορρόπηση της απρόσκοπτης λειτουργίας της αγοράς που φαίνεται να έχουν επικρατήσει τόσο στο εθνικό όσο και στο ευρωπαϊκό επίπεδο, και βέβαια, η προσαρμογή της στόχευσης της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης στη συνεχώς μεταλλασσόμενη ισορροπία μεταξύ διακρατικών και «ομοσπονδιακών» προσεγγίσεων, καθορίζουν τον ρόλο, την εμβέλεια και όλες τις διαστάσεις της ευρωπαϊκής πολιτικής συνοχής.

Τα επιχειρήματα υπέρ της πολιτικής συνοχής, είτε βασίζονται σε αρχές ισότητας και δικαιοσύνης, είτε αποβλέπουν στην οικονομική ανάπτυξη, είτε σε αντιστάθμιση των ωφελειών, αποζημίωση των αδυνάτων ή ακόμη και σε περισσότερο «ιδιοτελή» κίνητρα, οδηγούν σε διαφορετικές πολιτικές «συνταγές», που άλλοτε αλληλοσυμπληρώνονται και άλλοτε αλληλο-εξουδετερώνονται.

Ποιος είναι ο σκοπός της ευρωπαϊκής περιφερειακής πολιτικής ή διαρθρωτικής πολιτικής ή πολιτικής για τη συνοχή; Ποιος είναι ο λόγος ύπαρξης της; Οι όροι περιφερειακή πολιτική, διαρθρωτική πολιτική, πολιτική συνοχής ταυτίζονται στην καθημερινή ευρωπαϊκή πραγματικότητα και εκφράζουν μια θεμελιώδη πλέον ευρωπαϊκή πολιτική αλλά, εκτός των ορίων της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν σημαίνουν

υποχρεωτικά το ίδιο. Ειδικά δε ο όρος «συνοχή», ή «οικονομική και κοινωνική συνοχή», χρησιμοποιείται στο πλαίσιο της Ένωσης με έναν ιδιαίτερα αόριστο και πρωτότυπο τρόπο. «Εφευρέθηκε» ουσιαστικά στα μέσα της δεκαετίας του 1980 για να εκφράσει ένα πολύπλοκο και ίσως σκόπιμα ασαφές σύμπλεγμα στόχων και αρχών που άλλοτε αλληλο-συμπληρώνονται και αλληλο-ενισχύονται και άλλοτε αλληλο-εξουδετερώνονται. Η δυναμική δε που έχει αποκτήσει έκτοτε οδηγεί σε πρόσθετες και συνεχώς μεταβαλλόμενες προτεραιότητες και σε ολοένα και μεγαλύτερη «συμφόρηση στόχων», οι οποίοι με τη σειρά τους λειτουργούν σε διαφορετικά περιβάλλοντα και απαιτούν διαφορετικές συνταγές πολιτικής, συμβάλλοντας ολοένα και περισσότερο στη σύγχυση ως προς τον όρο «συνοχή».

Πριν από την επίσημη ημερομηνία γέννησης της πολιτικής συνοχής, η περιφερειακή πολιτική υφίστατο, αλλά είχε οριακό, λίγο περισσότερο από συμβολικό, χαρακτήρα. Ορισμός της «συνοχής» δεν υπάρχει σε κανένα επίσημο έγγραφο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Συνήθως θεωρείται ότι η συνοχή αφορά τις πολιτικά και κοινωνικά ανεκτές αποκλίσεις (Begg 1995) και αυτό τη συνδέει με τον στόχο της «προώθησης της συνολικής αρμονικής ανάπτυξης» που περιελάμβανε το προοίμιο της Συνθήκης της Ρώμης. Η προσθήκη των προσδιορισμών «οικονομική» και «κοινωνική», πρόσφατα δε και «εδαφική» (territorial), αυξάνει τον βαθμό αοριστίας. Σε κάθε περίπτωση πάντως, έστω και αν ο ακριβής ορισμός είναι δύσκολος, είναι σαφές ότι η πολιτική συνοχής της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποβλέπει στην ανάπτυξη των λιγότερο αναπτυγμένων περιοχών. Όπως αναφέρεται και στη μελέτη που συντόνισε ο Iain Begg (2004:23) «η συνοχή δεν είναι μια εύκολη ιδέα να προσδιοριστεί και, αν και συχνά υπάρχει μια σιωπηρή κατανόηση του τι σημαίνει, ο όρος είναι ανοικτός σε μια ποικιλία ερμηνειών. Αναμφισβήτητα αγκαλιάζει τις ανισότητες, στο εισόδημα, στο βιοτικό επίπεδο, στην απασχόληση ή στις περιβαλλοντικές συνθήκες, και πρέπει να ειπωθεί είτε από την άποψη της ισότητας των ευκαιριών είτε των αποτελεσμάτων».

Ο όρος «συνοχή» είναι αόριστος, αλλά αυτή ακριβώς η αοριστία υπήρξε σε μεγάλο βαθμό ηθελημένη. Μπορεί ο όρος να επιδέχεται διαφορετικούς ορισμούς και ερμηνείες, αλλά εύκολα παραπέμπει στην «πολιτική συνοχή», μια σχεδόν αυτονόητη προϋπόθεση περαιτέρω ενοποίησης και, πάντως, ηχεί σαφώς θετικά και συνδέεται με σειρά άλλων όρων, επίσης θετικών, όπως η αλληλεγγύη, το αίσθημα της κοινότητας, η «ταυτοποίηση» («identification») μεταξύ πολιτών διαφορετικών εθνών.

Η συνοχή περιλαμβάνει ρητά τη μείωση των γεωγραφικών ανισοτήτων, αλλά δεν ταυτίζεται με τον όρο «σύγκλιση» που χρησιμοποιούταν μέχρι τότε, όχι τόσο λόγω της σύγχυσης που δημιουργούσε η χρήση του, αλλά ιδίως λόγω της υπονοούμενης υπόθεσης ότι η λεγόμενη «ονομαστική σύγκλιση» (η σύγκλιση ως προς τον δείκτη πληθωρισμού και άλλους μακρο-οικονομικούς δείκτες) αποτελεί όχι μόνο αναγκαία, αλλά και ικανή συνθήκη για την «πραγματική σύγκλιση» (την σύγκλιση των διαθέσιμων εισοδημάτων), υπόθεση που την καθιστούσε όχι ουδέτερη από ιδεολογική σκοπιά.

Η ευρωπαϊκή πολιτική συνοχής αποτελεί πάντως τη *μόνη* ευρωπαϊκή πολιτική με *ρητή* χωρική / γεωγραφική πολιτική. Πολλές πολιτικές επηρεάζουν, θετικά ή αρνητικά, με δημοσιονομικά ή ρυθμιστικά μέσα, την κατανομή πλούτου ή εισοδήματος μεταξύ των περιφερειών ή των κρατών μελών της Ε.Ε. Οι περισσότερες αν όχι όλες οι πολιτικές έχουν γεωγραφικές αναδιανεμητικές συνέπειες. Καμιά ίσως πολιτική δεν είναι τελείως «χωρικά τυφλή», για καμιά όμως, πλην της πολιτικής συνοχής, η ανακατανομή αυτή δεν περιλαμβάνεται ρητά στα μέσα άσκησης της. Στις περιπτώσεις των άλλων πολιτικών η κύρια αναδιανεμητική επίπτωση είναι διαπροσωπική και μόνο έμμεσα διαπεριφερειακή ή διακρατική. Στην περίπτωση της πολιτικής συνοχής η επιτελούμενη αναδιανομή, ανεξάρτητα από το αν αποτελεί τον κύριο ή παρεπόμενο στόχο, είναι χωρικού χαρακτήρα και μόνο έμμεσα διαπροσωπικού.

Ο όρος «συνοχή» είναι αόριστος, κυρίως ως προς την λειτουργική, «επιχειρησιακή» του διάσταση. Η σύγκλιση, ή καλύτερα, η κάλυψη της απόστασης των λιγότερο αναπτυγμένων περιοχών με τις περισσότερο αναπτυγμένες αποτελεί αναμφισβήτητα σημαντική συνιστώσα της πολιτικής συνοχής, αλλά τα ερωτήματα ως προς το γεωγραφικό επίπεδο, καθώς και ως προς τη συγκεκριμένη στόχευση παραμένουν ανοικτά. Τελικά σε τι συγκεκριμένα αποβλέπει η πολιτική συνοχής, πως θα μπορέσει να έχει πραγματική οικονομική επίπτωση, πόσοι πόροι απαιτούνται, πως θα γίνεται η κατανομή τους, ποια άλλα, μη δημοσιονομικά μέτρα θα πρέπει να τους συνοδεύουν, ποιους ρόλους καλούνται να αναλάβουν αντίστοιχα η Ένωση, τα κράτη, οι περιφέρειες;

Ο αλτρουισμός και η αλληλεγγύη αποτελούν κυρίαρχους στόχους ώστε να οδηγούν σε ισότητα, ισότητα ευκαιριών ή δίκαιη κατανομή; Ή μήπως η μεγιστοποίηση της αποδοτικότητας, είτε στη στατική της εκδοχή της κάλυψης των αποτυχιών της αγοράς, είτε στη δυναμική της εκδοχή, αυτή της ανάπτυξης, πρέπει να αποτελέσει τον κύριο οδηγό δράσης; Το παλιό, «αρχέγονο» ερώτημα: Οι δύο αυτοί στόχοι, τελικά της δικαιοσύνης και της οικονομικής ανάπτυξης μπορούν να συνυπάρχουν, αλληλοσυμπληρώνονται ή μήπως αλληλοεξουδετερώνονται; Πως θα επιτευχθεί η απαιτούμενη ισορροπία (*Davies, Hallet 2001:10*);

Στην πράξη αυτή η συνύπαρξη, αλλά και η ανταλλαγή (trade-off) δίκαιης και αποδοτικής κατανομής είναι παρούσες σε όλα τα στάδια. Χαρακτηριστικά, το συνολικό ύψος των διατιθέμενων πόρων αποφασίζεται με καθαρά πολιτικά κριτήρια, αλλά περιβάλλεται με επιχειρήματα τόσο από τον χώρο της δικαιοσύνης και της αλληλεγγύης, όσο και από τον χώρο της αποδοτικότητας και της ανάπτυξης, που λειτουργούν περισσότερο ως εκ των υστέρων ορθολογισμός (και ανάλογα με το ακροατήριο) και λιγότερο ως κριτήρια για την απόφαση. Η κατανομή ανά κράτος και περιφέρεια ακολουθεί καταρχήν το κριτήριο της δικαιοσύνης (τουλάχιστον ως κανόνας, με συχνές όμως εξαιρέσεις), η δε κατανομή ως προς τους τομείς της οικονομίας ακολουθεί, πάλι «καταρχήν» αναπτυξιακά κριτήρια.

Ισότητα με τον πιο αποδοτικό τρόπο, ή ισότητα, μέσω αποδοτικότητας; Δεν είναι πάντοτε σαφές αν πρόκειται για κατανομή με στόχο την κάλυψη των ατελειών της

αγοράς και την ανάπτυξη<sup>123</sup>, αλλά με σημαντικές αναδιανεμητικές συνέπειες, ή για αναδιανεμητική πολιτική με κριτήρια αποδοτικότητας. Άλλωστε, όπως η διαπροσωπική ισότητα θεωρείται συχνά ως προϋπόθεση για ανάπτυξη, έτσι και η διακρατική / διαπεριφερειακή ισότητα συμβάλλει από μόνη της στη συνολική ανάπτυξη.

## **A3.2 – Αποκλίσεις, συγκλίσεις και κάλυψη αποστάσεων**

Οι γεωγραφικές ανισότητες τόσο σε διακρατικό, όσο και σε διαπεριφερειακό επίπεδο στο εσωτερικό της Ε.Ε. είναι μεγάλες και οι συνεχείς διευρύνσεις της Ε.Ε. (με μοναδική εξαίρεση τη διεύρυνση της δεκαετίας 1990 προς την Αυστρία, την Σουηδία και την Φινλανδία) τις επέτειναν δραματικά. Η μείωση αυτών των ανισοτήτων, η σύγκλιση ή, καλύτερα η κάλυψη της απόστασης (catching-up)<sup>124</sup> που χωρίζει τα λιγότερο αναπτυγμένα κράτη και περιφέρειες αποτελεί ένα «ευρωπαϊκό δημόσιο αγαθό» (Begg, Sapir, Eriksson 2008:17) και τον κεντρικό λόγο ύπαρξης της πολιτικής συνοχής.

Το άρθρο 130α της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης του 1987 αναφέρει ρητά ότι «η Κοινότητα αποσκοπεί ιδιαίτερα στη μείωση του χάσματος μεταξύ των διαφόρων περιοχών και στη μείωση της καθυστέρησης των πλέον μειονεκτικών περιοχών». Το άρθρο αυτό έχει καίρια σημασία διότι καθιστά την Ένωση (συν-) υπεύθυνη για την επίτευξη ενός φιλόδοξου στόχου, για τον οποίο απαιτούνται σημαντικοί πόροι και η χάραξη μιας σαφούς πολιτικής, μιας πολιτικής που θα επιφέρει *πραγματική οικονομική επίπτωση* και όχι μόνο επίπτωση συμβολικού ή επιβοηθητικού χαρακτήρα. Αυτή ακριβώς η αναζήτηση του πραγματικού οικονομικού αποτελέσματος αποτελεί τη σημαντικότερη μεταβολή που επέφερε η αναμόρφωση, με ριζικές επιπτώσεις στους διατιθέμενους πόρους, αλλά και στις μεθόδους παρέμβασης και διακυβέρνησης των ποσών αυτών. Ανεξάρτητα και πέραν του μονίμου ερωτήματος ως προς την πρωτοκαθεδρία της δίκαιης ή της αποδοτικότερης κατανομής των πόρων ως τον κυρίαρχο στόχο της συνοχής, αυτό που προέχει είναι η *αποτελεσματικότητα* της δράσης, η μεγιστοποίηση του πραγματικού αποτελέσματος.

Η ελληνική εκδοχή του σχετικού άρθρου της Συνθήκης αναφέρεται στη μείωση του χάσματος μεταξύ *περιοχών*, και όχι ρητά περιφερειών, αφήνοντας έτσι ανοικτή τη

---

<sup>123</sup> «Διανεμητική (distributive) πολιτική με σημαντικές παράπλευρες αναδιανεμητικές συνέπειες» την ονομάζει η Simona Piattoni (Piattoni 2010:97,108) «παρά το ότι είναι διανεμητική και αναδιανεμητική, η πολιτική συνοχής παραμένει μια πολιτική που τους αφήνει όλους σε καλύτερη θέση». «Αναδιανομή μεταξύ των κρατών μελών, αλλά με διαρθρωτικό χαρακτήρα και με στόχο τη βελτίωση της κατανομής» αναφέρεται στη μελέτη της ECORYS 2008:92.

<sup>124</sup> Η χρήση του όρου «κάλυψη της απόστασης» αντί του όρου «σύγκλιση» είναι σαφέστερος, διότι προφανώς, σύγκλιση θα μπορούσε να υπάρξει και με τη μείωση του εισοδήματος των πλουσιότερων περιοχών, ενώ κεντρική υπόθεση είναι πάντοτε ότι η συνοχή δεν αποτελεί «παίγνιο μηδενικού αποτελέσματος», η κάλυψη της απόστασης είναι προς όφελος όλων των πλευρών.

δυνατότητα ο στόχος να ερμηνευτεί ως σύγκλιση κρατών ή περιφερειών. Πράγματι, η αμφίσημη αυτή ερμηνεία απασχολεί ανέκαθεν θεσμούς και αναλυτές. Ποιος είναι ο στόχος; Η μείωση της απόκλισης μεταξύ των κρατών μελών ή μεταξύ των περιφερειών ή και κάποιων ειδικών περιοχών; Και, αν η σύγκλιση αφορά τις περιφέρειες, αυτή αφορά τις περιφέρειες στο εσωτερικό κάθε χώρας ή στο εσωτερικό συνολικά της Ευρωπαϊκής Ένωσης; Περαιτέρω, σύγκλιση σε σχέση με έναν (εθνικό ή κοινοτικό) μέσον όρο ή σε σχέση με τις περισσότερο αναπτυγμένες περιφέρειες; Ο κοινοτικός μέσος όρος άλλωστε μεταβάλλεται σημαντικά ως απόρροια των αλληπάλληλων διευρύνσεων, με αποτέλεσμα μια λιγότερο αναπτυγμένη περιφέρεια της «παλιάς Ε.Ε.» να βελτιώνει τη θέση της στην Ε.Ε. συνολικά, έστω και αν δεν αναπτύσσεται καθόλου.

Με άλλα λόγια, η πολιτική σύγκλισης θα πρέπει να αποβλέπει στην ανάπτυξη των λιγότερο αναπτυγμένων χωρών της Ε.Ε., ή στη μείωση του χάσματος μεταξύ π.χ. του Βορείου Αιγαίου και της Αττικής (σχέση περίπου 1 προς 2), ή της Severozapaden (της λιγότερο αναπτυγμένης περιφέρειας της Βουλγαρίας) με το μέσο επίπεδο της Βουλγαρίας (σχέση 1 προς 1,6) ή μήπως της Severozapaden με την περιφέρεια του Αμβούργου (1 προς 16), ή και του Λουξεμβούργου (1 προς 23);

Οι πρακτικές συνέπειες των διαφορετικών αυτών ερμηνειών είναι ιδιαίτερα σημαντικές, με κυριότερη ίσως το αν οι φτωχές περιφέρειες των πλουσιότερων χωρών, (π.χ. ορισμένα ανατολικά γερμανικά Länder) θα πρέπει ή όχι να είναι επιλέξιμοι αποδέκτες των οικονομικών πόρων της πολιτικής συνοχής. Το ερώτημα ως προς το αν τα Διαρθρωτικά Ταμεία πρέπει να αφορούν αποκλειστικά τις φτωχότερες περιοχές και μάλιστα τις φτωχότερες περιοχές μόνο των φτωχότερων χωρών παρέμεινε πάντοτε ανοικτό. Είναι μάλιστα χαρακτηριστικό ότι σύμφωνα με το Eurobarometer, μόλις το 40% των πολιτών της Ε.Ε. των 28 κρατών μελών θεωρεί ότι η Ευρωπαϊκή περιφερειακή πολιτική θα πρέπει να συγκεντρωθεί αποκλειστικά στις πτωχότερες περιοχές<sup>125</sup>.

Τα ερωτήματα και οι πολλαπλές ερμηνείες ως προς το γεωγραφικό επίπεδο και τη γεωγραφική έκταση των επιλέξιμων περιοχών της επιδιωκόμενης σύγκλισης δεν είναι τα μόνα. Σύγκλιση ως προς τι; Το αποτέλεσμα ή τις ίσες ευκαιρίες ανάπτυξης; Η σύγκλιση μπορεί να είναι *ονομαστική* (των δεικτών πληθωρισμού κ.ά. δεικτών), των ακολουθούμενων *πολιτικών, διαρθρωτική, συμπεριφορών*, σε επίπεδο *εισορών* (συντελεστών παραγωγής), *εκρών-αποτελέσματος*, κ.ο.κ (Mitsos 2001); Ακόμα δε και η «πραγματική σύγκλιση», η σύγκλιση ως προς το «αποτέλεσμα», δεν είναι πάντοτε

---

<sup>125</sup> *European Commission 2017ε:T9*. Αντίστοιχα ερωτήματα με αντίστοιχα ποσοστά απαντήσεων έχουν τεθεί και σε προηγούμενες έρευνες του Eurobarometer. Τα ποσοστά πάντως αυτά κυμαίνονται σημαντικά μεταξύ των χωρών. Οι πολίτες των χωρών που εμφανίζονται ότι επιθυμούν περισσότερο την αποκλειστική συγκέντρωση στις φτωχότερες περιοχές είναι στην Ουγγαρία (55%), τη Βουλγαρία (52%), τη Σλοβακία (49%), την Ισπανία (49%), ενώ στο άλλο άκρο βρίσκονται οι πολίτες της Γερμανίας (31%), της Φινλανδίας (31%) και της Σουηδίας (29%). Στον συνολικό μέσο όρο του 40% αντιπαρατίθεται ο μέσος όρος 45% των αρχικών «χωρών συνοχής» (Ελλάδα, Ισπανία, Πορτογαλία και Ιρλανδία), και 44% των δεκατριών κρατών που προσχώρησαν μετά το 2004.

σαφές αν αναφέρεται στο Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν ή στο (διαθέσιμο;) Εθνικό Εισόδημα, ή ακόμα και σε άλλους δείκτες ευημερίας, ή ευδαιμονίας. Η επιλογή του συγκεκριμένου στόχου και του συγκεκριμένου γεωγραφικού επιπέδου έχει βέβαια ιδιαίτερη σημασία και η αξιολόγηση του βαθμού επιτυχίας της ακολουθούμενης πολιτικής συνδέεται προφανώς με τις επιλογές αυτές.

Το πιο κρίσιμο πάντως ερώτημα αναφέρεται στο αν η ακολουθούμενη πολιτική αποβλέπει στην κάλυψη του χάσματος μεταξύ των επιπέδων ευημερίας (ή ανάπτυξης) ή αν αποβλέπει, βαθύτερα, στην αντιμετώπιση των αιτιών που οδηγούν σε αυτό το χάσμα. Το ερώτημα δεν είναι απλώς μεταξύ άμεσης και περισσότερο μακρόχρονης παρέμβασης, αλλά μεταξύ αναδιανομής και διαφορετικού ρυθμού ανάπτυξης. Η κάλυψη της διαφοράς του επιπέδου μπορεί να γίνει με την (άμεση ή σταδιακή) μεταφορά πόρων από τα πλουσιότερα κράτη στα λιγότερο πλούσια κράτη (ή περιφέρειες). Η μόνιμη και «οριστική» κάλυψη της διαφοράς μπορεί να γίνει αν η πολιτική έχει επίπτωση στους σχετικούς ρυθμούς ανάπτυξης, αν αντιμετωπίσει τους παράγοντες που κρατούν χαμηλά το επίπεδο ανάπτυξης, είτε αυτοί αναζητούνται στην ανεπάρκεια των υποδομών, είτε στη χαμηλή ερευνητική και καινοτομική δραστηριότητα, είτε στο επίπεδο της εκπαίδευσης και των δεξιοτήτων, είτε στην ποιότητα της διακυβέρνησης. Πρόκειται για αυτό που η Ευρωπαϊκή Επιτροπή στην «Έκτη Έκθεση για την Οικονομική, Κοινωνική και Εδαφική Συνοχή» αναφέρει ως ξεπέραςμα των πρώτων καθοριστικών παραγόντων της ανάπτυξης (π.χ. γεωγραφική μεγάλη απόσταση) και επένδυσης στους παράγοντες ανάπτυξης δεύτερης φύσης / κατηγορίας (*second nature determinants of growth*), δηλαδή στις πραγματικές αιτίες υπανάπτυξης (*European Commission 2014b:203*).

### **A3.3 – Ισότητα, δικαιοσύνη**

Ισότητα, δικαιοσύνη, αλληλεγγύη, αλτρουισμός, αναδιανομή αποτελούν συγγενείς όρους, που συνδέονται μεταξύ τους αλλά και διαχωρίζονται. Άλλοτε ορίζουν την ίδια την πολιτική, άλλοτε τα κίνητρα της πολιτικής δράσης, άλλοτε τη στρατηγική επίτευξης στόχων, το εύρος των οποίων μπορεί να επεκτείνεται από απλώς τους κανόνες ενός «δίκαιου παιχνιδιού» («fairplay», *Wallace, Wallace 1995:36*), την εξασφάλιση ισότητας ευκαιριών, π.χ. μέσω της παροχής δυνατοτήτων εκπαίδευσης για όλους, έως την επίτευξη της πλήρους ισότητας, όπου όλοι απολαμβάνουν τα ίδια οφέλη.

Η εφαρμογή της θεμελιώδους αρχής της ισότητας και δικαιοσύνης ως κύριου λόγου ύπαρξης της πολιτικής της συνοχής μπορεί να οφείλεται στη συνύπαρξη πολλών λόγων. Στο ένα άκρο βρίσκεται η απλή διαπίστωση ότι χωρίς την ισότητα δεν θα μπορούσε να λειτουργήσει η αγορά (*Mezger 2014*). Όπως και κάθε άλλη αναδιανομή, η πολιτική συνοχής ενέχει πάντοτε και ένα κίνητρο «ασφάλισης» (ας αποδεχτώ σήμερα μια ρύθμιση, την οποία μπορεί κάποτε να χρησιμοποιήσω) όπως βέβαια και στοιχεία καθαρού αλτρουισμού. Μπορεί να λέγεται ότι «ο αλτρουισμός, όταν αναλύεται, αποδεικνύεται ότι πάντοτε αποτελεί ιδιοτέλεια» (H.L.Mencken στο *Bruce, Waldman*

1990), αλλά είναι βέβαιο ότι σε κάποια έκταση η διατήρηση μεγάλων ανισοτήτων δεν είναι κοινωνικά αποδεκτή, άποψη που η κοινωνία συμμαρτυρεί και στις πλουσιότερες χώρες, καθιστώντας έτσι τη μεταφορά πόρων αγαθό θετικού, και όχι μηδενικού αποτελέσματος.

Έχει σημασία να γίνει σαφώς η διάκριση μεταξύ της αρχής της γεωγραφικής οριζόντιας ισότητας και δικαιοσύνης, η οποία αναφέρεται στην ίση ή δίκαιη κατανομή είτε των εισροών (ευκαιρίες, δημόσιες επενδύσεις, συντελεστές παραγωγής), είτε του αποτελέσματος (εισόδημα, πλούτος) και στην αναδιανομή από τα περισσότερο προς τα λιγότερο αναπτυγμένα κράτη και περιφέρειες, η οποία στηρίζεται στην αρχή της *κάθετης* δικαιοσύνης, σε θετική δηλαδή διάκριση υπέρ των τελευταίων<sup>126</sup>. Η αρχή της οριζόντιας ισότητας ορίζει ότι «ίσοι αντιμετωπίζονται ίδια». Αν πρόκειται για φορολογία, αυτό συνεπάγεται ότι τα άτομα με ίση φορολογική δυνατότητα θα φορολογηθούν εξίσου, αν πρόκειται για την παροχή δημόσιων αγαθών, αυτό συνεπάγεται ότι τα άτομα που βρίσκονται σε συγκρίσιμες καταστάσεις θα έχουν πρόσβαση σε συγκρίσιμα δημόσια αγαθά και υπηρεσίες. Στόχος της κάθετης ισότητας είναι η μείωση του χάσματος ευημερίας, και επομένως η άνιση κατανομή των βαρών έτσι ώστε να οδηγηθούμε προς εκεί. Διαφορετικά σημεία αφετηρίας απαιτούν διαφορετική συμπεριφορά. Οι πλουσιότεροι θα πρέπει να φορολογηθούν αναλογικά περισσότερο, και η πρόσβαση στα δημόσια αγαθά (π.χ. ιατρικές υπηρεσίες) θα είναι ίση, μολονότι το εισόδημα είναι διαφορετικό.

Τα ερωτήματα, όχι μόνο ως προς το ύψος, αλλά και ως προς τη μορφή της αναδιανεμητικής λειτουργίας είναι κρίσιμα, με κυριότερο ίσως τον *τρόπο και τον βαθμό παρέμβασης του δότη* ως προς τη χρήση των πόρων. Στο ένα άκρο βρίσκεται η άμεση μεταφορά πόρων προς τα λιγότερο από τα περισσότερο αναπτυγμένα κράτη ή περιφέρειες, με αυτόματο τρόπο, στη βάση κάποιας προειλημμένης απόφασης ως προς τη σχέση ποσών και σχετικών επιπέδων ανάπτυξης. Πρόκειται για τη μέθοδο που εφαρμόζεται στις περισσότερες ομοσπονδίες, με ιδιαίτερα φημισμένο μεταξύ αυτών το καθεστώς της *Länderfinanzausgleich* της Γερμανικής Ομοσπονδίας.

Στο άλλο άκρο βρίσκεται το σύστημα που σε μεγάλο βαθμό εφαρμόζεται στο εσωτερικό ενιαίων κρατών, όπου η κεντρική διοίκηση αναλαμβάνει την κάλυψη των κοινωνικών αγαθών, όπως και των υποδομών, καθώς και άλλων παραγόντων που καθορίζουν τη αναπτυξιακή δυναμική των περιφερειών. Πρόκειται για την προσέγγιση που στηρίζεται στις ανάγκες (*needs-based approach*), και στην αρχή ότι «τα άτομα που

---

<sup>126</sup> *Storper 2011, Núñez Ferrer, Le Cacheux, Benedetto, Saunier 2016:82. Ο Vassilis Monastiriotes 2014:447 κάνει τη διάκριση μεταξύ της ισότητας (equity) και αναδιανομής. Η πρώτη αναφέρεται στην ίση κατανομή μεταξύ περιφερειών των δημόσιων επενδύσεων, ενώ η δεύτερη αναφέρεται στην θετική διάκριση υπέρ των λιγότερο αναπτυγμένων περιοχών, οι οποίες λαμβάνουν μερίδιο αντιστρόφως ανάλογο του επιπέδου ανάπτυξης.*

βρίσκονται σε συγκρίσιμες περιστάσεις πρέπει να έχουν πρόσβαση σε συγκρίσιμες δημόσιες υπηρεσίες και δημόσια αγαθά» (*Boadway 2006:358*). Επειδή το επίπεδο των υφιστάμενων δημόσιων αγαθών είναι άνισο, η παροχή των απαραίτητων πόρων για την περιφερειακή εξίσωση είναι αντιστρόφως άνιση.

Ενδιαμέσως, μεταξύ της «εν λευκώ επιταγής» και του αποκλειστικού ρόλου στην κεντρική διοίκηση, υπάρχει πλήθος συστημάτων παροχής βοήθειας υπό όρους και προϋποθέσεις (*conditional grants*). Οι προϋποθέσεις αυτές αναφέρονται στη συγκεκριμένη χρήση των πόρων (γενικά ή και πολύ εξειδικευμένα καθοριζόμενη), στην υποχρέωση συμμετοχής του λήπτη στην κάλυψη του συνόλου των δαπανών, συχνά δε οι αιρεσιμότητες επεκτείνονται και στην υποχρέωση τήρησης συμφωνημένων αρχών μεταξύ δότη και λήπτη αρχών σε άλλους τομείς, κατεξοχήν δε στην μακροοικονομική πολιτική. Ο δότης άλλοτε απλώς μεταφέρει τους απαραίτητους πόρους αφήνοντας στον λήπτη τη δυνατότητα αποφάσεων ως προς τη χρήση τους και σε άλλες περιπτώσεις παρεμβαίνει άμεσα ως προς τη χρήση των πόρων αυτών, ή και ακόμα γενικότερα ως προς την ακολουθούμενη συνολική πολιτική.

Υπενθυμίζεται ότι τα παραπάνω αναφέρονται στη γεωγραφική, χωρική αναδιανομή μεταξύ κρατών ή περιφερειών. Αν ο στόχος είναι η μείωση της απόκλισης του εισοδήματος, η αναφορά γίνεται στην απόκλιση μεταξύ του μέσου εισοδήματος ή επιπέδου ευημερίας των κρατών ή των περιφερειών και όχι της κατανομής τους εισοδήματος ή του επιπέδου ευημερίας στο εσωτερικό του κράτους ή της περιφέρειας. Δηλαδή, αντικείμενο είναι η διακρατική και η διαπεριφερειακή κατανομή και όχι η ενδο-κρατική ή ενδο-περιφερειακή κατανομή. Ή αλλιώς, η χωρική ισότητα και οι γεωγραφικές παροχές και όχι η ισότητα των προσώπων και οι διαπροσωπικές παροχές. Η ευρωπαϊκή πολιτική σχεδιάζεται με το βλέμμα αποκλειστικά στις γεωγραφικές ανισότητες, «οι πόροι κατευθύνονται σε τόπους όχι σε πρόσωπα» (*Anderson 1995*) και η όποια επίδραση στη δια-προσωπική κατανομή είναι μόνο έμμεση. Μπορεί ο *Iain Begg (Begg 2008)* να θεωρεί ότι η πολιτική συνοχής θα αποτελούσε έναν πολύ αδέξιο (*clumsy*) τρόπο επίδρασης στη δια-προσωπική αναδιανομή, είναι όμως γεγονός ότι υπάρχει μια κρυμμένη υπόθεση («σιωπηρή παραδοχή» κατά τον *Martin 2005:2*) ότι η χωρική διάσταση των ανισοτήτων αποτελεί έναν σημαντικό παράγοντα των ανισοτήτων μεταξύ προσώπων<sup>127</sup>.

---

<sup>127</sup> Ο *Monfort 2009* σωστά επισημαίνει ότι η σχέση ανάμεσα στην διαπεριφερειακή και την διαπροσωπική κατανομή δεν έχει απασχολήσει όσο ίσως έπρεπε και επιχειρεί τη συσχέτιση μεταξύ αυτών των διαφορετικών ανισοτήτων μεταξύ 1995 και 2005.



### A3.4 – Διόρθωση των μηχανισμών της αγοράς και ανάπτυξη (της περιφέρειας, της χώρας ή της Ευρωπαϊκής Ένωσης);

Η αποδοτική λειτουργία της αγοράς και η οικονομική ανάπτυξη αποτελούν ουσιαστικά δύο όψεις του ίδιου νομίσματος. Η διόρθωση των «αποτυχιών της αγοράς» με στόχο την αποδοτικότερη λειτουργία της αποτελεί την προϋπόθεση και τη βασική αιτιολόγηση της δημόσιας παρέμβασης (σε κρατικό ή υπερ-κρατικό ή υπο-κρατικό επίπεδο) και τρόπον τινά έναν ενδιάμεσο στόχο προς την οικονομική ανάπτυξη (Mayes 1995:2).

Η διόρθωση των «αποτυχιών της αγοράς» αποτελεί τον «στατικό» στόχο και την κλασική αιτιολόγηση της παρέμβασης. Οι δεδομένοι πόροι αποδίδουν περισσότερα αν αντιμετωπισθούν οι «αποτυχίες της αγοράς», οι σημαντικότερες από τις οποίες αναφέρονται στην ύπαρξη οικονομικών κλίμακας (και φάσματος) και εξωτερικότητων, που έχουν ως αποτέλεσμα τη χαμηλότερη του άριστου παροχή δημόσιων αγαθών, αν δεν υπάρξει η κατάλληλη δημόσια παρέμβαση. Η παρέμβαση της Ε.Ε. οδηγεί σε αύξηση της κλίμακας της παραγωγής, αλλά και στην συνέργεια με άλλες πολιτικές, κι επομένως στην μείωση του μέσου κόστους, καθώς και στην εσωτερίκευση των διασυνοριακών εξωτερικότητων.

Η αναπτυξιακή λειτουργία της πολιτικής συνοχής είναι κατά κύριο λόγο στην πλευρά της προσφοράς (Hix 1999:260). Το ότι για τις λιγότερο αναπτυγμένες χώρες της Ε.Ε. η πολιτική συνοχής αντιστοιχεί σε σημαντικό ποσοστό του ΑΕΠ με προφανείς συνέπειες στη συνολική ζήτηση, αποτελεί κάτι σαν παράπλευρη συνέπεια. Οι πόροι που διατίθενται κατευθύνονται ευθέως στην κάλυψη εκείνων ακριβώς των τομέων που επηρεάζουν άμεσα την οικονομική ανάπτυξη, των «φραγμών» (barriers) και των «σημείων συμφόρησης» (bottlenecks) (Molle 2011). Η αντιμετώπιση της υπολειτουργίας του οικονομικού και κοινωνικού δυναμικού οδηγεί με τη σειρά της σε ανάπτυξη ολόκληρης της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η απόφαση για τους τομείς όπου θα χρησιμοποιηθούν οι διαθέσιμοι πόροι φανερώνει την επικρατούσα άποψη ως προς τους κεντρικούς παράγοντες της υπανάπτυξης της περιοχής. Αν οι διαθέσιμοι πόροι αποφασιστεί να κατευθυνθούν στους τομείς των υποδομών μεταφορών και ενέργειας, στην έρευνα, την τεχνολογική ανάπτυξη και την καινοτομία, στις απαιτούμενες δεξιότητες, την αναβάθμιση του εργατικού δυναμικού και στην αντιμετώπιση της διαρθρωτικής ανεργίας, ή βέβαια στη βελτίωση της αποδοτικότητας της δημόσιας διοίκησης, που, ολοένα και περισσότερο, θεωρείται από τους πλέον επιβαρυντικούς παράγοντες ανάπτυξης, αποτελεί κρίσιμη απόφαση των «εταίρων» (κρατικών, περιφερειακών και ευρωπαϊκών αρχών) για την αποδοτικότερη κατανομή των πόρων, οδηγώντας επομένως στην οικονομική ανάπτυξη.

Στο σημείο αυτό όμως επανέρχεται και πάλι το ερώτημα που αναφέρθηκε προηγουμένως στο πλαίσιο της συζήτησης για τη σύγκλιση. Η οικονομική ανάπτυξη ποιών περιοχών θα μεγιστοποιήσει το συνολικό όφελος; Η ανάπτυξη των λιγότερο αναπτυγμένων κρατών μελών ή η ανάπτυξη των λιγότερο αναπτυγμένων περιφερειών, ή μήπως εκείνων των περιφερειών που έχουν το μεγαλύτερο αναπτυξιακό δυναμικό ή εκείνων, η ανάπτυξη των οποίων αναμένεται να έχει τις μεγαλύτερες εξωτερικές συνέπειες (spillover);

Η κατανομή θα είναι τελείως διαφορετική αν εγκαταλειφτεί η αρχή ότι οι πόροι πρέπει να κατευθύνονται στις λιγότερο αναπτυγμένες περιοχές (κράτη ή περιφέρειες) και να χρησιμοποιούνται στις περιοχές αυτές με τον πιο αποδοτικό τρόπο, και υποκατασταθεί από την αρχή της *συνολικά αποδοτικότερης κατανομής*, «να πιάσουν τόπο» («value for money»). Το ευρωπαϊκό δημόσιο αγαθό αλλάζει μορφή αν στη θέση της προσέγγισης που στηρίζεται στην κάλυψη των αναγκών των φτωχότερων μπει η συνολική οικονομική αύξηση. Σαν ένα είδος κοινωνικής πολιτικής που δεν θα επιδιώκει τη βελτίωση του βιοτικού επιπέδου των φτωχότερων στρωμάτων, αλλά την επιδότηση όσων παρέχουν μεγαλύτερα εχέγγυα οικονομικής ανόδου. Αν οι πόροι των διαρθρωτικών ταμείων της Ε.Ε. κατευθύνονταν στις περιφέρειες με το μεγαλύτερο δυναμικό ανάπτυξης, θα έπρεπε να δίνονται στις περιφέρειες με π.χ. το υψηλότερο οριακό προϊόν κεφαλαίου, πράγμα το οποίο, όπως παρατηρεί και η *Indhira Santos 2008* δεν φαίνεται να συμβαίνει, σε αντίθεση με κάποιες χώρες (ομόσπονδες και μη), όπου όπως προκύπτει από την έρευνα που επικαλείται ο *Monastiriotis 2014:448*, η αποδοτικότητα, ως η σχέση περιφερειακού προϊόντος προς περιφερειακές δημόσιες επενδύσεις, φαίνεται να είναι το κυρίαρχο κριτήριο κατανομής των δημόσιων επενδύσεων.

Με βάση τα παραπάνω, η συχνά προβαλλόμενη συγγένεια της πολιτικής συνοχής με τη «στρατηγική της Λισαβόνας» και την μετεξέλιξη της ως «Ευρώπη 2020» πρέπει να γίνεται με προσοχή. Πράγματι, η στρατηγική της Λισαβόνας και η συνέχειά της αποτελούν τη μέχρι τώρα πιο προωθημένη αναπτυξιακή στρατηγική της Ε.Ε., και, από την άλλη πλευρά, η πολιτική συνοχής αποτελεί, μαζί με την ευρωπαϊκή πολιτική για έρευνα, τεχνολογική ανάπτυξη και καινοτομία, τις μόνες ουσιαστικά θετικές δημοσιονομικές παρεμβάσεις της Ε.Ε. με στόχο την οικονομική ανάπτυξη. Ενώ όμως η ερευνητική πολιτική έχει οριζόντιο χαρακτήρα και η κατανομή της γίνεται αποκλειστικά με κριτήρια «αριστείας», η πολιτική συνοχής είναι καθαρά χωρικά προσδιοριζόμενη (space-determined) και αυτό παραμένει το κύριο χαρακτηριστικό της, από το οποίο και έλκει την χρησιμότητά της. Η πολιτική συνοχής δεν καλείται να ικανοποιήσει άλλους στόχους της Ε.Ε., αλλά ο δικός της λόγος ύπαρξης, η ανάπτυξη των λιγότερο αναπτυγμένων περιοχών αποτελεί αφ' εαυτού στόχο της Ε.Ε.

### A3.5 – Η πολιτική συνοχής ως «κατάρρα»

Τον ανταγωνισμό των επιχειρημάτων υπέρ της πολιτικής στη βάση της ανάπτυξης και της αποδοτικότερης κατανομής των πόρων σε αντιδιαστολή με την ισότητα, τη δικαιοσύνη και την αναδιανομή, εισέρχεται κάπως ως «παραφωνία» η αντίθετη άποψη που ακούγεται ολοένα και περισσότερο από την πλευρά των πλουσιότερων χωρών, επενδεδυμένη συνήθως με «νέο-φιλελεύθερη» ιδεολογία προάσπισης της ανεμπόδιστης λειτουργίας της αγοράς. Η πολιτική συνοχής, κάτω από ορισμένες προϋποθέσεις, όχι απλώς δεν ωφελεί την λιγότερο αναπτυγμένη χώρα ή περιφέρεια, αλλά μπορεί και να τη βλάψει.

Στην ήπια μορφή του το επιχείρημα είναι σε μεγάλο βαθμό αντίστοιχο με εκείνο της «κυβερνητικής αποτυχίας», σύμφωνα με το οποίο η παρουσία μιας αποτυχίας της αγοράς δεν αρκεί για να δικαιολογήσει την κυβερνητική (δημόσια) παρέμβαση, πολύ περισσότερο δε, την όποια δημόσια παρέμβαση, και πάντως όχι ανεπιφύλακτα. Η δημόσια παρέμβαση ενέχει και εκείνη κόστος για τη συνολική οικονομική ευημερία και η αποδοχή της αναγκαιότητας παρέμβασης πρέπει να συνοδεύεται από συγκριτική θεώρηση των προσδοκώμενων ωφελειών τόσο με το ενδεχόμενο της μη παρέμβασης, όσο και με τα όποια ενδεχόμενα εναλλακτικής παρέμβασης. Με τα λόγια του Henry Sidwick, στο *Principles of Political Economy*, ήδη από το 1887 (όπως αναφέρεται στο *Inman 1987:753*), «δεν έπεται ότι, όποτε το *laissez faire* δεν αποδίδει το προσδοκώμενο αποτέλεσμα, η κυβερνητική παρέμβαση είναι η κατάλληλη. Τα αναπόφευκτα μειονεκτήματα αυτής της παρέμβασης μπορεί, σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση, να είναι χειρότερα από τα μειονεκτήματα της ιδιωτικής επιχείρησης». Για ορισμένους δε, όπως για την «ορθοδοξία του Πανεπιστημίου του Σικάγου», και όταν ακόμα υπάρχει η «ασθένεια της αποτυχίας της αγοράς», η θεραπεία μέσω δημόσιας παρέμβασης έχει (σχεδόν) πάντοτε αναποτελεσματικές και, πάντως, λιγότερο αποδοτικές από την αγορά συνέπειες (*Braithwaite 2006:408*). Η ανάδειξη από τη «σχολή της δημόσιας επιλογής» της προσοδοθηρίας του δημόσιου τομέα συνέβαλε ιδιαίτερα στην «ενοχοποίηση» των «κυβερνητικών αποτυχιών». Σύμφωνα με την κεντρική θέση της σχολής αυτής, είναι τέτοια η άγνοια ως προς τις ενδεχόμενες συνέπειες της δημόσιας παρέμβασης, αλλά και τέτοιοι οι μηχανισμοί λήψης απόφασης που, στην πράξη, πολύ συχνά (ή και «πάντοτε») καταλήγουν να καθιστούν την παρέμβαση χειρότερη της μη παρέμβασης.

Πέραν όμως αυτών των «ατελειών» της δημόσιας παρέμβασης, για την ξένη βοήθεια, όπως κατ' επέκταση και για την ενδο-κοινοτική βοήθεια, την πολιτική συνοχής, υπάρχει και η άποψη της «βοήθειας-κατάρρας» («aid curse»). Για τους υποστηρικτές αυτής της θεώρησης, η βοήθεια μέσω της πολιτικής συνοχής δεν απέχει απλώς από το να είναι αποτελεσματική, αλλά έχει εξ ορισμού αρνητική επίπτωση στις χώρες υποδοχής. Όπως είχε γράψει κάποτε ο *Economist* «το καλύτερο που θα μπορούσε να κάνει η Ε.Ε. για την

Ελλάδα είναι να διακόψει άμεσα τα διαρθρωτικά ταμεία»<sup>128</sup>. Η εισροή κεφαλαίων μπορεί να οδηγήσει σε επιβράδυνση της ανάπτυξης (Arundel, A., Bordoy 2007:317).

Το κεντρικό στοιχείο της επιχειρηματολογίας είναι η εξάρτηση που δημιουργείται από τη βοήθεια και ευρύτερα, η κουλτούρα της εξάρτησης. Οι χώρες και περιφέρειες υποδοχής προστατεύονται από τις αγορές κι έτσι καθίστανται λιγότερο ικανές να προσαρμοστούν στις μεταβαλλόμενες εξωτερικές συνθήκες (Farole, Rodriguez-Pose, Storper 2011). Οι αρνητικές για την ανάπτυξη δομές της χώρας όχι απλώς δεν μεταβάλλονται, αλλά αντίθετα παγιώνονται (Falk, Hoelzi, Leo 2011). Οι υπάρχουσες ελίτ και οι πελατειακοί θεσμοί εδραιώνονται (Farole, Rodriguez-Pose, Storper 2011:1100) και το καθεστώς κακής διοίκησης και διακυβέρνησης με, συχνά, κυρίαρχη τη διαφθορά, επιτείνεται. «Μια συνεχής ροή "εύκολου χρήματος" είναι συχνά ένας τέλειος τρόπος για να διατηρηθεί αναποτελεσματική ή απλώς κακή η δομή της διακυβέρνησης και να ενισχυθεί η διαφθορά», υποστηρίζουν οι Π.Λιαργκόβας και Α.Χουλιάρης 2015:9. Οι ιδιωτικές επενδύσεις αποθαρρύνονται, και οι ηθικοί κίνδυνοι (moral hazards) ενισχύονται με συνέπειες ως προς τη δημοσιονομική διαχείριση και γενικότερα τις αναπτυξιακές πολιτικές. Το ότι στις επιλογές υπεισέρχεται και η Επιτροπή, αποδυναμώνοντας τις εθνικές ή και περιφερειακές δομές, δεν λύνει το πρόβλημα, όχι μόνο λόγω της σύγχυσης και του κόστους αυτής της παρεμβολής, αλλά κυρίως λόγω του ελλείμματος δημοκρατίας και λογοδοσίας που η παρουσία της Επιτροπής δημιουργεί ή επιτείνει.

### **A3.6 – Αντιστάθμιση και αποζημίωση και η «επανάσταση» της νέας οικονομικής γεωγραφίας**

Στις μεγάλες κατηγορίες επιχειρημάτων υπέρ της ευρωπαϊκής πολιτικής συνοχής, την ισότητα και δικαιοσύνη αφενός και την αποδοτική κατανομή πόρων και την οικονομική ανάπτυξη αφετέρου προστίθεται μια τρίτη μεγάλη κατηγορία, εκείνη της αντιστάθμισης και της αποζημίωσης των λιγότερο αναπτυγμένων περιοχών λόγω της διατήρησης άλλων πολιτικών, οι οποίες λειτουργούν σε αντίθετη με τη συνοχή κατεύθυνση (Gibson 2001).

---

<sup>128</sup> Charlemagne, 3.3.2003. "Drowning in a Sea of Structural Funds?", Economist 29.3.2003. Για την μεταφορά της συζήτησης της «κατάρας της βοήθειας» στην ελληνική περίπτωση βλ. Λιαργκόβας, Χουλιάρης 2015, ενώ στο Diankon 2008 γίνεται προσπάθεια μέτρησης αυτών των ενδεχόμενων αρνητικών συνεπειών της βοήθειας. Στο Mehlum 2006 αναλύεται μια άλλη, παραπλήσια «κατάρα», εκείνη των διαθέσιμων πόρων γενικότερα.

Η κεντρική παραδοχή της ανάγκης αποζημίωσης των λιγότερο αναπτυγμένων περιοχών για πολλούς θα πρέπει να αναζητηθεί στις αιτίες της υπανάπτυξης, οι οποίες αποτελούν σε μεγάλο βαθμό αποτέλεσμα της ίδιας της διαδικασίας της ανομοιογενούς καπιταλιστικής εξέλιξης. Οι κεντρικές και μητροπολιτικές περιοχές τείνουν να αναπτύσσονται σε βάρος των λιγότερο αναπτυγμένων περιοχών, η υπανάπτυξη των οποίων καθίσταται «επίμονη» («persistent underdevelopment») και συνεχιζόμενη (Farole, Rodriguez-Pose, Storper :1099). Η «νέα οικονομική γεωγραφία» των τελευταίων δεκαετιών επιχειρεί να δώσει στέρεα θεωρητικά επιχειρήματα υπέρ αυτής της συσχέτισης μεταξύ της συνολικής οικονομικής μεγέθυνσης και των γεωγραφικών ανισοτήτων στο εσωτερικό της.

Η ενοποίηση της εσωτερικής αγοράς και η εξ αυτής αναμενόμενη συνολική οικονομική ανάπτυξη αποτελεί το θεμέλιο, τον ακρογωνιαίο λίθο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης με επακόλουθο όμως τη δημιουργία και κυρίως τη διαίωνιση των γεωγραφικών ανισοτήτων στο εσωτερικό της. Οι λιγότερο αναπτυγμένες περιοχές πρέπει να αποζημιωθούν λόγω της ίδιας της πεμπτουσίας της ενοποιητικής διαδικασίας στην οποία συμμετέχουν. Έτσι, η πολιτική συνοχής λειτουργεί ως το αντίβαρο των συνεπειών της ίδιας της ενοποίησης.

Κάποιοι είδαν την πολιτική συνοχής ως μια μορφή απορρόφησης και εξουδετέρωσης των δονήσεων που οφείλονται στη γενίκευση της εσωτερικής αγοράς (Leonardi 2005:4), κάποιοι ως έναν μηχανισμό ασφάλισης έναντι των μη αναμενόμενων σημαντικών επιπλοκών που η εσωτερική αγορά θα επιφέρει για τις λιγότερο αναπτυγμένες περιοχές (Ederveen, Gorter, deMooij, Nahuis 2003:3). Άλλωστε, η αποζημίωση αποτελεί μια μορφή δικαιοσύνης και εισαγωγής της αρχής των ίσων ευκαιριών για όλους. Το βέβαιο είναι ότι απετέλεσε σοβαρό επιχείρημα για τον J. Delors και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή (Hooghe, Keating 1994:373) και συνετέλεσε στη σύνθεση της συμφωνίας-πακέτο που απετέλεσε την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη. Τούτο δε, παρά τις ανυπέρβλητες αρχικά δυσκολίες που προέβαλαν οι υπέρμαχοι της πλήρους απελευθέρωσης της αγοράς ως πηγής μόνο θετικών επιπτώσεων για όλους.

Τελικά, είναι πράγματι αρνητικές οι αναδιανεμητικές συνέπειες της αγοράς; Υπάρχει υποχρεωτική σύγκρουση ανάμεσα στον στόχο της οικονομικής μεγέθυνσης / ανάπτυξης και της αναδιανομής υπέρ των αδυνάτων (βλ. π.χ. Dunford, et.al. 2001); Το βέβαιο είναι πως τα οφέλη από την εσωτερική αγορά, ακόμα και αν μακροπρόθεσμα αφορούν όλους, δεν κατανέμονται σε όλους εξίσου. «Κερδισμένοι» και «χαμένοι» υπάρχουν, αν όχι με την απόλυτη έννοια του οφέλους ή της ζημιάς, με τη σχετική της άνισης κατανομής των όποιων ωφελειών. Είναι δηλαδή μάλλον βέβαιο ότι το «παίγνιο είναι θετικού (και όχι μηδενικού) αποτελέσματος». Η ενοποίηση της αγοράς οδηγεί σε οικονομική ανάπτυξη. Αλλά όχι όλων, τουλάχιστον όχι όλων εξίσου, όχι άμεσα και, εντωμεταξύ, οι ανισότητες ενδέχεται να αυξάνουν.

Η απόφαση για αντιστάθμιση των αρνητικών επιπτώσεων της ολοκλήρωσης της εσωτερικής αγοράς για τα λιγότερο αναπτυγμένα κράτη και περιφέρειες βρήκε

επιστημονική στήριξη στη φιλολογία που ονομάστηκε «Νέα Οικονομική Γεωγραφία» που αναπτύχθηκε την ίδια εποχή. Ο André Sapir μάλιστα, όπως και άλλοι, υποστηρίζει ότι και αντίστροφα, το αρχικό κείμενο των P.Krugman και A.Venables (*Krugman, Venables 1990*) επηρεάστηκε άμεσα από τα γεγονότα στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα τη δεκαετία του 1980 (*Sapir 2011:1214*).

Ο μεγάλος πρωταγωνιστής της «νέας οικονομικής γεωγραφίας», ο Paul Krugman, ο οποίος και τιμήθηκε με το βραβείο Νόμπελ για αυτή τη συνεισφορά του<sup>129</sup>, ανέλυσε τη σχέση μεταξύ απελευθέρωσης του διεθνούς εμπορίου και βιομηχανικής τοποθεσίας και απέδειξε ότι όταν η παραγωγή έχει συσσωρευτεί σε μια περιοχή, έχει την τάση να παραμένει στην ίδια περιοχή. Η «νέα οικονομική γεωγραφία», η οποία συνδέεται («αποτελεί το τέταρτο κύμα» *Krugman 1998:164*) με τη «νέα θεωρία του διεθνούς εμπορίου», όπως και με τη «νέα θεωρία οικονομικής μεγέθυνσης» και τη «νέα θεωρία της βιομηχανικής οργάνωσης» δίνει νέα ζωή στις υφιστάμενες θεωρίες περιφερειακής πολιτικής και προσφέρει μαθηματική απόδειξη στο ότι η οικονομική ενοποίηση δεν οδηγεί υποχρεωτικά σε βελτίωση της οικονομικής κατάστασης όλων των περιφερειών. Κεντρικός πυρήνας της είναι ότι οι αυξανόμενες αποδόσεις κλίμακας, οι οποίες είναι ασυμβίβαστες με τις υποθέσεις του πλήρους ανταγωνισμού, σε συνδυασμό με το κόστος μεταφοράς, οδηγούν σε υπερ-συσσώρευση στις αναπτυσσόμενες περιφέρειες και η νέο-κλασική υπόθεση ότι η ολοκλήρωση θα εξαλείψει τις αποκλίσεις μέσω της κινητικότητας αγαθών υπηρεσιών, εργασίας και κεφαλαίου, δεν ισχύει.

Τα λιγότερο αναπτυσσόμενα κράτη και περιφέρειες είναι αβέβαιο αν ωφελούνται και πάντως όχι υποχρεωτικά, όχι αυτόματα και ίσως μόνο μακροπρόθεσμα. Η εξισορρόπηση των κεντρομόλων και κεντρόφυγων δυνάμεων οδηγεί στην τυπική σχέση μιας «καμπάνας», ενός αντίστροφου U, όπου το πρώτο διάστημα αυξάνει η γεωγραφική, χωρική συγκέντρωση και μόνο αργότερα οι δυνάμεις διασποράς φαίνεται να υπερισχύουν των δυνάμεων συγκέντρωσης της οικονομικής δραστηριότητας.

Η πραγματική συνεισφορά της «νέας οικονομικής γεωγραφίας» αμφισβητήθηκε έντονα. Όπως γράφει ο *Isserman 1996*, ο Krugman δεν είναι ούτε καν ο πρώτος οικονομολόγος που χρησιμοποίησε προχωρημένη μαθηματική ανάλυση για να στηρίξει ότι η ενοποίηση αυξάνει τις ανισότητες. Τα όσα έγραψε «είναι προφανή, είναι λάθος και ούτως ή άλλως τα είπαν άλλοι νωρίτερα» (*Isserman 1996:43*). Είναι όμως βέβαιο ότι κανείς πριν από τις υποθέσεις και την ανάλυση της «νέας οικονομικής γεωγραφίας» δεν είχε «ταράξει τα νερά» στον τομέα αυτόν.

Όπως και με την εσωτερική αγορά, έτσι και με τη νομισματική ένωση, τα λιγότερο αναπτυσσόμενα κράτη μέλη ζήτησαν την ανάγκη λήψης αντισταθμιστικών μέτρων. Οι «χώρες της συνοχής», με την Ισπανία στον πρώτο ρόλο, προέβαλαν ως κεντρικό

---

<sup>129</sup> *Krugman 1991, Krugman 1995* καθώς και *Fujit, Thisse 1996, 2009* και την επισκόπηση στο *Ottaviano 1998*.

επιχείρημα ότι η ένταξη στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση, ανεξάρτητα και πέραν του πολιτικού οφέλους από τη συμμετοχή στο πιο προωθημένο στάδιο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, κινδύνευε να οδηγήσει σε σοβαρά προβλήματα, τα οποία, όπως έμελλε να επαληθευτεί με τραγικό και άνισο τρόπο λίγα χρόνια αργότερα, θα έπλητταν ιδιαίτερα τα λιγότερο αναπτυγμένα κράτη. Στο κέντρο της ανησυχίας βρισκόταν η κεντρική παραδοχή της ΟΝΕ σχετικά με τη λήψη οριζόντιων μέτρων για την αντιμετώπιση ασύμμετρων καταστάσεων. Η στέρηση της ευελιξίας ως προς τη συναλλαγματική ισοτιμία και, γενικότερα, η απώλεια της δυνατότητας ανεξάρτητης χρήσης της μακροοικονομικής πολιτικής για την προώθηση της ανταγωνιστικότητας οδηγούσε σε μεγάλους κινδύνους. Η ατελής, «μισο-ψημένη» («half-baked») εισαγωγή της ΟΝΕ, με την ενιαία νομισματική πολιτική και απλώς κάποιους (όχι πάντοτε αυστηρούς) κανόνες ως προς τη δημοσιονομική πολιτική και, επιπλέον και κυρίως, χωρίς τα απαιτούμενα βήματα προς την πολιτική ενοποίηση και κάποιο καθεστώς άμεσης ενίσχυσης των λιγότερο αναπτυγμένων χωρών – όπως συμβαίνει ουσιαστικά σε όλα τα ομόσπονδα συστήματα διακυβέρνησης – στοιχειοθετούσε την ανάγκη κάποιων πρόσθετων αντισταθμιστικών μέτρων.

Αν η ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς και η νομισματική ένωση, ως αποφάσεις ταυτισμένες με την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση συνολικά, δικαιολόγησαν μια συνολική αποζημίωση των λιγότερο αναπτυγμένων κρατών μελών, η ανάγκη αντισταθμίσας κάποιων ειδικών ρυθμίσεων επίσης απετέλεσαν επιχειρήματα για τη λειτουργία των Διαρθρωτικών Ταμείων ως αντίβαρο. Κλασικά παραδείγματα εν προκειμένω οι παλαιότερες «κοινοτικές πρωτοβουλίες» για την στήριξη και αναδιάρθρωση των περιοχών άνθρακα (RECHAR), της βιομηχανίας σιδήρου (RESIDER) ή της ναυπηγικής βιομηχανίας (RENAVAL).

Δεν είναι πάντοτε εύκολο να διαχωριστεί ο αντισταθμιστικός χαρακτήρας των Διαρθρωτικών Ταμείων και της πολιτικής συνοχής από τον απλώς συνοδευτικό χαρακτήρα άλλων πολιτικών. Τα όρια ανάμεσα στην αποζημίωση για τις αρνητικές συνέπειες άλλων πολιτικών και τη δημοσιονομική διάσταση άλλων πολιτικών δεν είναι πάντοτε σαφή. Σε πολλές περιπτώσεις τα Διαρθρωτικά Ταμεία θεωρούνται ότι ασκούν συμπληρωματικό, συνοδευτικό ρόλο σε πολλές κοινοτικές πολιτικές, ότι αποτελούν τον δημοσιονομικό βραχίονα των κατεχοχόν ρυθμιστικών, κανονιστικών πολιτικών. Τα Διαρθρωτικά Ταμεία και η πολιτική συνοχής καλύπτουν, συμπληρώνουν και διασφαλίζουν την εφαρμογή πολλών άλλων πολιτικών (*NúñezFerrer, LeCacheux, Benedetto, Saunier 2016:32*), από την Κοινή Αγροτική Πολιτική και την αγροτική ανάπτυξη, με το «δικό της» Διαρθρωτικό Ταμείο μέχρι τις πολιτικές μεταφορών, ενέργειας και περιβάλλοντος, αυξανόμενα δε τα τελευταία έτη, την πολιτική έρευνας και καινοτομίας. Είναι συνεχής η επίκληση της «υποχρέωσης» των Ταμείων να συνεισφέρουν στην επίτευξη των στόχων άλλων πολιτικών, έστω και αν αυτά δεν καλύπτουν ισότιμα ολόκληρη τη γεωγραφική έκταση της Ε.Ε. Παρά τις διαφορετικές διαδικασίες που ισχύουν ως προς την κατανομή των πόρων της συνοχής στο εσωτερικό κρατών και περιφερειών, η «πρωταγωνιστική» συμμετοχή της Επιτροπής στις σχετικές

αποφάσεις επιτρέπει αυτήν την λειτουργία της πολιτικής συνοχής ως «συνοδοευτικής πολιτικής» («flanking policy»).

### **A3.7 – Εξαγορά, δωροδοκία και ιδιοτέλεια**

Η αποζημίωση όσων υπέστησαν βλάβη εμφανίζεται συχνά ως επιχείρημα συγγενές με την «εξαγορά» όσων αντιδρούν. Παρόλο όμως που μπορεί όσοι υπέστησαν (ή θεωρούν ότι θα υποστούν) βλάβη να ταυτίζονται με όσους αντιδρούν, η λογική πίσω από την αποζημίωση δεν είναι η ίδια με τη λογική για την «εξαγορά». Η αποζημίωση αποτελεί πράξη ευθύνης ώστε να μειωθεί το χάσμα μεταξύ «κερδισμένων» και «χαμένων» ή αλλιώς, ώστε να υπάρχει ισότιμη, κατά το δυνατόν, κατανομή ωφέλειας και βάρους. Εντάσσεται πλήρως σε μια «ομοσπονδιακή» λογική. Αντίθετα, η εξαγορά κινείται αποκλειστικά σε διακρατικό επίπεδο. Με κριτήρια πολιτικής οικονομίας ή ειδικότερα της θεωρίας της «δημόσιας επιλογής», τα «οικονομικά πιο εύθραυστα κράτη μέλη ζητούν να τους δοθούν οικονομικές αντισταθμίσεις για να δώσουν τη συγκατάθεσή τους για την περαιτέρω ενοποίηση» (*Molle 2011:114*).

Όλοι οι αναλυτές των απαρχών και της εξέλιξης της πολιτικής συνοχής υπογραμμίζουν αυτήν την πραγματιστική προσέγγιση<sup>130</sup>. Η λογική της «εξαγοράς» («side payment») η οποία προβάλλεται, ιδιαίτερα από τους υποστηρικτές της «διακυβερνητικής σχολής» ως ο κυριότερος, αν όχι ο αποκλειστικός παράγοντας, απετέλεσε χωρίς αμφιβολία σημαντικό στοιχείο όλων των σχετικών διαπραγματεύσεων και αναπόσπαστη «συνιστώσα» των μεγάλων «συμφωνιών-πακέτο» («package deals») που χαρακτηρίζουν τις μεγάλες, ιστορικές στιγμές της ευρωπαϊκής ενοποίησης. Άλλωστε, όπως επισημαίνουν και οι *O.Elgstrom, C.Jonsson 2000:694*, όλες οι συμφωνίες πακέτο μπορούν να ερμηνευτούν με δύο τρόπους: Ως εφευρετικές λύσεις σε διαπραγματευτικά αδιέξοδα και, επομένως, ως εξέχουσα μορφή δημιουργικής επίλυσης προβλήματος, ή ως αποτέλεσμα εκβιασμού εκ μέρους κάποιων δρώντων.

Αν η εξαγορά των φτωχότερων κρατών μέσω των διαρθρωτικών ταμείων αποτελεί τη μία όψη μιας απόλυτα διακυβερνητικής προσέγγισης των στόχων της πολιτικής συνοχής, η άλλη όψη της ίδιας προσέγγισης βρίσκεται στην έμφαση στα ιδιοτελή συμφέροντα των πλουσιότερων κρατών μελών που κινούν τα νήματα και χαράσσουν τους συγκεκριμένους στόχους και προδιαγραφές της πολιτικής αυτής. Η αναφορά εδώ αφορά στα άμεσα οφέλη που αποκομίζουν όσοι συνεισφέρουν, στα οφέλη των «καθαρών δοτών» από όσα εισπράττουν οι «καθαροί αποδέκτες», και όχι στα συνολικά οφέλη που αν δεν υπήρχε η πολιτική συνοχής δεν θα υπήρχαν, όπως κατεξοχήν η ίδια η πρόοδος προς την ολοκλήρωση (ανεξάρτητα αν τα οφέλη αυτά αφορούν όλους και εξίσου).

---

<sup>130</sup> Βλ. κυρίως *Marks 1993, Hooghe, Keating 1994* και όσα περικλείονται στο *Hooghe 1996*, καθώς και *Mitsos 2001*.



Το πρώτο που θα πρέπει να διευκρινιστεί είναι ότι «καθαροί δότες» των διαρθρωτικών ταμείων δεν ταυτίζονται, τουλάχιστον όχι κατά τρόπο απόλυτο, ούτε με τους «καθαρούς δότες» του προϋπολογισμού της Ε.Ε. συνολικά, ούτε πολύ περισσότερο, με τις πλουσιότερες χώρες. Τα Διαρθρωτικά Ταμεία χρηματοδοτούν και ορισμένες περιφέρειες των πλουσιότερων χωρών κι έτσι, με ελάχιστες εξαιρέσεις, όλες οι χώρες είναι και αποδέκτες των πόρων της πολιτικής συνοχής. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι, με βάση την εκ των προτέρων κατανομή των πόρων ανά κάτοικο των διαρθρωτικών ταμείων της περιόδου 2014-2020, ο συντελεστής συσχέτισης μεταξύ ΑΕΠ ανά κάτοικο και απολαβών από τη συνοχή ανά κάτοικο είναι βέβαια αρνητικός, αλλά μόλις -0,65. Όλες οι χώρες συμμετέχουν και η συμμετοχή τους συναρτάται με αρνητικά με το επίπεδο ανάπτυξης, αλλά πολύ απέχει πολύ από το να μπορεί να θεωρηθεί «δίκαιη» (Μητσός 2014:113). Για τον διαχωρισμό «καθαρών δοτών» και «καθαρών αποδεκτών» στα διαρθρωτικά ταμεία πρέπει να αφαιρεθεί από την ποσοστιαία συμμετοχή κάθε χώρας στον κοινοτικό προϋπολογισμό (η οποία είναι βασικά αναλογική λόγω της μεγάλης σχετικής σημασίας του Ακαθάριστου Εισοδήματος στον υπολογισμό των συνεισφορών) το μερίδιό της στις απολαβές.

Οι «δότες χώρες» απολαμβάνουν οφέλη, τα οποία «επιστρέφουν» σε αυτές, είτε άμεσα, είτε έμμεσα. Άμεσα διότι συμμετέχουν, και μάλιστα από συνήθως ευνοϊκότερη τεχνολογικά θέση, στα συμβόλαια παροχής αγαθών ή υπηρεσιών που χρηματοδοτούνται από τα ταμεία, επιστροφές που κάποιои (π.χ. European Commission 1996) ανεβάζουν μέχρι και 30-40% των συνολικών πόρων.

Τα κυριότερα έμμεσα οφέλη προέρχονται από την αύξηση των εξαγωγών των πλουσιότερων προς τις λιγότερο αναπτυγμένες χώρες. Η αύξηση της συνολικής ζήτησης και η οικονομική ανάπτυξη γενικότερα οδηγεί, ιδιαίτερα το πρώτο διάστημα, πριν δηλαδή από τον όποιο διαρθρωτικό μετασχηματισμό της οικονομίας, σε αύξηση των εισαγωγών των «ληπτριών χωρών», με προέλευση κυρίως από τις άλλες χώρες της Ένωσης.

Γενικότερα δηλαδή, υπάρχει η λεγόμενη «χωρική διάχυση» («spatial spillover»). Οι περιοχές που μπορούν να επωφεληθούν από τα οφέλη των τοπικών δημόσιων αγαθών ενδέχεται να βρίσκονται εκτός των ορίων όσων ωφελούνται άμεσα (Darvas, Pisani-Ferry, Sapir 2011:8). Αυτό ισχύει ως προς πολλούς τομείς δραστηριοτήτων που χρηματοδοτούνται από την πολιτική συνοχής, κατεξοχήν ίσως στην περίπτωση της χρηματοδότησης της υποδομής μεταφορών.

### **A3.8 – Βήμα για την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση**

Για πολλούς και σίγουρα μεταξύ αυτών για πολλούς παράγοντες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, το πρωτεύον επιχείρημα για τη δημιουργία και την εμπέδωση της πολιτικής συνοχής δεν θα πρέπει να αναζητηθεί στα οφέλη των μεν ή των δε ή στην αναπτυξιακή ή αναδιανεμητική διάσταση αλλά στην ίδια την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Η πολιτική

συνοχής υπήρξε αποτέλεσμα του μεγάλου άλματος προς την ολοκλήρωση της δεκαετίας 1980, αλλά και κρίσιμο βήμα προς αυτήν την κατεύθυνση. Η Ευρωπαϊκή Ένωση (Κοινότητα τότε) εισήλθε σε έναν χώρο προνομιακής, αν όχι αποκλειστικής μέχρι τότε αρμοδιότητας των κρατών μελών – την αναδιανομή και την ανάπτυξη με θετικά, δημοσιονομικά μέσα. Το σημαντικότερο μάλιστα είναι ότι εισήλθε στον χώρο αυτόν, χωρίς να υπάρξει ρητή εκχώρηση αρμοδιότητας από το εθνικό στο υπερεθνικό επίπεδο, αλλά μέσω της πρωτοεμφανιζόμενης τότε αρχής της «εταιρικής σχέσης» («partnership») μιας ιδιότυπης συνύπαρξης των διαφόρων επιπέδων με κοινό σκοπό και με διάθεση πόρων από όλους και με διαφορετικό ρόλο εκάστου στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Δεν είναι βέβαια τυχαίο ότι η πολιτική συνοχής υπήρξε η αφετηρία της μεγάλης σχολής της πολύ-επίπεδης διακυβέρνησης («multi level governance»). Ταυτισμένη με το έργο του Gary Marks και της Liesbet Hooghe, η πολύ-επίπεδη διακυβέρνηση υιοθετεί την ιδέα της «Ευρώπης με τις περιφέρειες», όπου τα κράτη διατηρούν σημαντικό ρόλο, απορρίπτοντας όμως τις προσεγγίσεις της θεωρίας της ολοκλήρωσης, όπου κυριαρχεί απόλυτα ο ρόλος των κρατών μελών και θεωρώντας την ενοποίηση αυτή ως ένα σύστημα συνεχών διαπραγματεύσεων σε διαφορετικά γεωγραφικά επίπεδα και με μεγάλο αριθμό δρώντων.

Ας τονιστεί μάλιστα ότι η συμβολή της συνοχής δεν ήταν μόνο προς «περισσότερη Ευρώπη», αλλά και προς «βαθύτερη ολοκλήρωση». Όπως ισχυρίζονται οι *Manzella* και *Mendez 2009:24*, για τον Delors, η συνοχή ήταν μέρος της «στρατηγικής οικοδόμησης του κράτους» για την προώθηση ενός ομοσπονδιακού και κοινωνικού οράματος για την Ευρώπη, επιδιώκοντας την αντιστάθμιση της φιλοσοφίας της φιλελεύθερης αγοράς που στηρίζει την οικονομική ολοκλήρωση.

Η νέα πολιτική δεν ήταν απλώς μεταφορά πόρων από τα πλουσιότερα στα λιγότερο αναπτυγμένα κράτη και περιφέρειες σε μια διακυβερνητική λογική με «διαμεσολάβηση» του κοινοτικού προϋπολογισμού, αλλά εισήγαγε μια νέα διαδικασία με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή σε έναν οιονεί «ομοσπονδιακό» ρόλο που (συν)αποφασίζει την κατανομή πόρων με «ευρωπαϊκά» κριτήρια. Επρόκειτο δηλαδή για μια κατεξοχήν «φεντεραλιστική» κίνηση, η οποία συνέπεσε και σίγουρα συνέβαλε, ίσως και σε κάποιο βαθμό να απέβλεπε, σε ενίσχυση του ρόλου της Επιτροπής (*Pollack 1995:362*). Η Επιτροπή «ενορχήστρωσε» το όλο εγχείρημα και «ανέλαβε έναν αυτόνομο και επιχειρηματικό ρόλο, διαμορφώνοντας την ημερήσια διάταξη, διευρύνοντας τον κύκλο των ενδιαφερομένων μερών, ως 'συγγραφέας-φάντασμα' των κανόνων πολιτικής και ως θεματοφύλακός τους» (*Hooghe, Keating 1994:387*), επιβεβαιώνοντας ίσως και την «υπόθεση Leviathan», σύμφωνα με την οποία, το συμφέρον κάθε γραφειοκρατίας βρίσκεται στην αύξηση του προϋπολογισμού της και γενικότερα της δυνατότητας παρέμβασής της.

Το βέβαιο είναι ότι η είσοδος στη σκηνή της ευρωπαϊκής πολιτικής συνοχής προώθησε τη νομιμοποίηση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης σε ευρέα στρώματα πολιτών (*Eiselt 2008, Farole, Rodriguez-Pose, Storper 2011*) και συνετέλεσε, όσο λίγες πολιτικές, στην ορατότητα και την αυξημένη δημοτικότητα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σε μια θετικότερη

πρόσληψη της διαδικασίας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, αλλά και στη διάχυση των ευρωπαϊκών αξιών (Manzella, G.P., Mendez 2009), καθώς και σε εξευρωπαϊσμό των εθνικών πολιτικών (μέσω της στενότερης σύνδεσης και «σύμπνοιας» των εθνικών στόχων, όπως και των εθνικών θεσμών και διαδικασιών, με τους κοινοτικούς).

### **A3.9 – Ευρώπη των περιφερειών, με τις περιφέρειες και για τις περιφέρειες**

Έμμεση επίπτωση της πολιτικής συνοχής, αλλά με διαστάσεις ίσως και ιστορικής σημασίας για τη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, αποτελεί η αναβάθμιση του ρόλου των υπο-κρατικών οντοτήτων, των «περιφερειών». Πολλοί είδαν στην αναβάθμιση αυτή και στην επανειλημμένη αναφορά του J. Delors στις περιφέρειες (σε αντιδιαστολή με τα κράτη μέλη) ως τις «ζωντανές δυνάμεις» («forces vives») (Piattoni 2010:93, Keating 2012), μια συνειδητή και ηθελημένη προσπάθεια ενίσχυσης της πορείας προς την ομοσπονδιακή Ευρώπη, με μείωση του ρόλου των κρατών μελών. Κάποιοι δε, όπως η Ισπανία αλλά και το Ηνωμένο Βασίλειο, πολέμησαν και προσπάθησαν να ακυρώσουν (επιτυχώς, σε ένα σημαντικό βαθμό) την ενίσχυση αυτή των περιφερειών, διότι είδαν σε αυτήν κινδύνους ακόμα και ως προς την ενιαία συγκρότηση του κράτους.

Δύο σημαντικές πτυχές της πολιτικής συνοχής λειτούργησαν ως προωθητικοί παράγοντες της θέσης των περιφερειών. Αφενός, σύμφωνα με τους κανόνες που θεσπίστηκαν εξαρχής, η επιλεξιμότητα των προς ενίσχυση περιοχών από τα Διαρθρωτικά Ταμεία καθορίζεται σε επίπεδο περιφέρειας και μόνο κατ' εξαίρεση και προσωρινά ολόκληρη η επικράτεια ενός κράτους μπορεί να θεωρηθεί ενιαία περιφέρεια. Αφετέρου, και κυρίως, στην «εταιρική σχέση» («partenariat», «partnership») που εισήχθη ως θεσμός για τις επιμέρους επιλογές, την υλοποίηση και την παρακολούθηση των προγραμμάτων δράσης, πρωτεύων ρόλος δόθηκε στις περιφερειακές αρχές, ακριβώς επειδή έχουν τη μεγαλύτερη επαφή με τις προτιμήσεις των πολιτών.

Το «ευρωπαϊκό γίνεσθαι» ανοίγεται για πρώτη φορά και στις υπο-κρατικές οντότητες, και το φάσμα των πολιτικών που καλύπτεται από την άσκηση πίεσης εκ μέρους των περιφερειακών αρχών γρήγορα διευρύνεται πέραν της περιφερειακής πολιτικής, ιδιαίτερα στους τομείς, όπου σύμφωνα με το σύνταγμα διαφόρων χωρών, ομοσπονδιακών και μη, οι περιφέρειες έχουν αυξημένο λόγο και σχετική αυτονομία. Η άσκηση πίεσης, κατά κύριο λόγο από τα γερμανικά Länder, οδηγεί στη δημιουργία ενός νέου θεσμού για την προαγωγή των θέσεων των περιφερειών, της Επιτροπής των Περιφερειών. Το ίδιο ισχύει και για την άλλη μεγάλη καινοτομία της Συνθήκης του

Μάαστριχτ, το ότι έδωσε επίσημα λόγο στα Συμβούλια Υπουργών στις περιφέρειες<sup>131</sup>. Η σημασία των συμβολικών αυτών θεσμικών κινήσεων δεν αμφισβητείται, η λειτουργική τους χρήση όμως διαφοροποιείται σημαντικά από κράτος σε κράτος.

Το φαινόμενο που ίσως αντανακλά καλύτερα τον αυξημένο ρόλο των περιφερειών είναι το πλήθος των περιφερειών που ανοίγουν γραφεία εκπροσώπησης στις Βρυξέλλες και επιδίδονται γενικά σε διαδικασίες λόμπυ κυρίως προς την Ευρωπαϊκή Επιτροπή<sup>132</sup>. Η πρώτη περιφέρεια που άνοιξε γραφείο στις Βρυξέλλες ήταν το Birmingham το 1984 και, σύμφωνα με τα στοιχεία που αναρτά η Επιτροπή των Περιφερειών, ακολούθησαν περισσότερες από 360 περιφέρειες από σχεδόν όλες τις χώρες της Ε.Ε. (αν και σε κάποιες περιπτώσεις η αντιπροσώπευση είναι συγχρόνως πολλών ή και όλων των περιφερειών της χώρας), ανεξάρτητα από το αν το κράτος είναι ομόσπονδο (Γερμανία, Αυστρία, Βέλγιο), ενιαίο συγκεντρωτικό (Ελλάδα, Πορτογαλία), ενιαίο αποκεντρωμένο (Γαλλία, Ολλανδία, Σκανδιναβικές χώρες), ή ενιαίο αλλά περιφερειοποιημένο, με σημαντική δηλαδή, συνταγματικά κατοχυρωμένη αυτονομία στις περιφέρειες (Μεγάλη Βρετανία, Ιταλία, Ισπανία) (Michalski 2012). Οι λειτουργίες των γραφείων αυτών δεν αναφέρονται αποκλειστικά στην άσκηση πίεσης προς την Επιτροπή και τους άλλους θεσμούς, αλλά περιλαμβάνουν την αμφίδρομη διακίνηση πληροφοριών και ενημέρωσης, τη δικτύωση με άλλες περιφέρειες και την ανταλλαγή πολιτικών πρακτικών (Huysseune 2008)<sup>133</sup>.

Και στον ακαδημαϊκό χώρο, η συζήτηση για την «Ευρώπη των περιφερειών» παίρνει, από τις αρχές της δεκαετίας του 1990, μεγάλες διαστάσεις. Αν και ο όρος της «Ευρώπης των περιφερειών» φαίνεται ότι είχε πρωτοπαρουσιαστεί ήδη από το 1973<sup>134</sup>, η νέα πολιτική συνοχής και οι θεσμικές κατακτήσεις για τις περιφέρειες στη Συνθήκη του Μάαστριχτ οδηγούν σε πλήθος αναλύσεων, όπου η «Ευρώπη των περιφερειών», συνοδευόμενη από την αυξανόμενη παρουσία των «περιφερειών στην Ευρώπη»,

---

<sup>131</sup> Σημειώνεται ότι χρήση αυτής της δυνατότητας έγινε μόνο από περιφέρειες / κρατίδια των ομόσπονδων χωρών, και η παρουσία τους στα Συμβούλια Υπουργών, όπως και το περιεχόμενο των παρεμβάσεών τους ήταν πάντοτε συμφωνημένα εκ των προτέρων, χωρίς δηλαδή περιθώρια σύγκρουσης με την κεντρική κυβέρνηση (Tatham 2008). Ακραία περίπτωση θεωρείται η (έστω και προσωρινή) άρνηση της Βαλλονίας, της γαλλόφωνης περιφέρειας του Βελγίου, να αποδεχτεί την μεγάλη οικονομική και εμπορική συμφωνία της Ευρωπαϊκής Ένωσης με τον Καναδά (CETA), άρνηση που απέτρεψε, έστω και προσωρινά, την υπογραφή της τον Οκτώβριο του 2016.

<sup>132</sup> Οι πρώτες αναλύσεις του φαινομένου αυτού δίνονται κυρίως στα Marks, Nielsen, Salk 1993, Hooghe 1995, Marks, Hooghe 1996, Jeffery 1997. Βλ. και π.χ. Callanan, Tatham 2014.

<sup>133</sup> Παρόλο ότι δεν υπάρχουν ενδείξεις ότι χρησιμοποιούνται σε μια προσπάθεια αποδυνάμωσης των κρατών, ούτε ότι οι περιφέρειες χρησιμοποιούν τα γραφεία στις Βρυξέλλες με τέτοια στόχευση, η παρουσία τους έχει συχνά πολεμηθεί από κυβερνήσεις, οι οποίες μάλιστα έφτασαν, στην περίπτωση της Ιταλίας και της Ισπανίας να αμφισβητήσουν επίσημα και τη συνταγματικότητα αυτής της εκπροσώπησης (Moore 2008).

<sup>134</sup> Βλ. τη σχετική παραπομπή στον M.Rhodes από την Simona Piattoni (Piattoni 2010:131).

αντιπαρατάσσεται στην ιδέα της «Ευρώπης με τις περιφέρειες», ή έστω της «Ευρώπης με μερικές περιφέρειες», ή και της «Ευρώπης μέσω των περιφερειών»<sup>135</sup>.

Πάντως οι αναφορές στην Ευρώπη των Περιφερειών κ.λπ. μπορεί να θεωρηθούν ως «κρυπτο-φεντεραλιστικές φαντασιώσεις», όπως τα χαρακτηρίζει ο Giandomenico Majone (*Majone 2009:149*) και «συζήτηση του χθες» («yesterday's snow») διότι τα κράτη μέλη κατάφεραν να πάρουν στα χέρια τους την εφαρμογή της περιφερειακής πολιτικής. Ενδέχεται επίσης να ενέχουν ισχυρή δόση υπερβολής τα όσα λέγονται τόσο για την ενωτική όσο και για την αποσχιστική λειτουργία της διαδικασίας της ευρωπαϊκής ενοποίησης (*Keating 2012*). Επίσης, πολύ συχνά, δεν αποτελεί την πιο αποδοτική λύση η εκχώρηση εξουσίας και αρμοδιοτήτων σε αρχές που δεν έχουν (προς το παρόν;) τη δυνατότητα άσκησής τους. Εν ολίγοις, μπορεί πράγματι ουδέποτε να ήταν ρεαλιστική η προοπτική της περιφερειοποίησης της Ευρώπης. Αντίθετα, εκείνο που συντελέστηκε σε μεγάλο βαθμό σε πολλές χώρες, και πάντως στην Ελλάδα (*Chardas 2012, 2014*), είναι ο εξευρωπαϊσμός των περιφερειών (για «regionalization of Europe vs. Europeanization of regions» μιλά ο *Paraskevoopoulos 1998:155*).

### **A3.10 – Ετερογένεια και «ετερογονία των σκοπών»**

Οι στόχοι που η πολιτική συνοχής της Ευρωπαϊκής Ένωσης καλείται να ικανοποιήσει είναι πολυάριθμοι, πηγάζουν από διαφορετικές σχολές σκέψης και εντείνουν τη σύγχυση που καλύπτει τη συγκεκριμένη πολιτική, ήδη από τη γέννηση της. Την πολιτική συνοχής γέννησε μια μεγάλη σύμπτωση θέσεων, ιδεολογιών και συμφερόντων, ή, όπως αναφέρεται στην «Έκθεση Barca» (*Barca 2009:16*), «τα διαφορετικά πολιτισμικά και πολιτικά οράματα - λαϊκά, σοσιαλιστικά και φιλελεύθερα - συνέκλιναν σε έναν κοινό παρονομαστή. Όλοι συμφώνησαν ότι για την ύπαρξη της Ένωσης, ειδικά μετά την ενοποίηση της αγοράς, χρειάστηκαν σαφείς και ισχυροί αναπτυξιακοί στόχοι. Η πολιτική συνοχής, όπως σχεδιάστηκε, θεωρήθηκε ως η καλύτερη επιλογή, δεδομένων του ιστορικού σταδίου ανάπτυξης της Ένωσης, του ρόλου των εθνικών κρατών και της περιορισμένης εξουσίας που αναγνωρίζεται σε επίπεδο Ε.Ε.».

Αυτή ακριβώς η σύμπτωση πολυάριθμων και κάποτε αντιφατικών σκοπών οδηγεί συχνά σε «ετερογονία των σκοπών»<sup>136</sup>: Οι τελικά εξυπηρετούμενοι στόχοι διαφέρουν από εκείνους που αρχικά επιδιώχτηκαν. Οι συνέπειες των πράξεων ξεπερνούν ή/και

---

<sup>135</sup> Βλ. ιδιαίτερα τα *Hooghe 1995, LeGalès, Lequesne 1998*, όπως και το αφιέρωμα του περιοδικού *Regional and Federal Studies* για τα εικοσπέντε χρόνια της «Ευρώπης των περιφερειών» το 2008 (τεύχος 18:5) με άρθρα των *M.Keating 2008*, κ.ά.

<sup>136</sup> Συνήθως ο όρος αποδίδεται στον Γερμανό ψυχολόγο και φιλόσοφο Wilhelm Wund, ο οποίος στο έργο του *Ethik* το 1886 μίλησε για “das Prinzip der Heterogonie der Zwecke”. Σε άλλες πάλι περιπτώσεις, ως αρχική πηγή της σχετικής αρχής φέρεται να είναι το έργο του Αριστοτέλη.

αντιφάσκουν με τις αρχικές προθέσεις. Οι διαφορετικές «συνταγές» ως προς το ποιες περιφέρειες ή κράτη πρέπει να ενισχυθούν για την επίτευξη κάποιου σκοπού, σε ποια έκταση, σε ποια χρονική στιγμή και πόσο χρόνο, με ποιον τρόπο, καταλήγουν σε αποτέλεσμα που φανερώνει αυτήν την αλληλεξουδετέρωση κινήτρων και προθέσεων (Πίνακας Α3.1).

Επίσης, και αυτό αξίζει ίσως να υπογραμμιστεί, οι πολυάριθμοι στόχοι της πολιτικής συνοχής αντιστοιχούν σε διαφορετικά στάδια της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και αντικατοπτρίζουν τις διαφορετικές διαδικασίες ενοποίησης. Η λογική της εξαγοράς ή των καθαρά ιδιοτελών ωφελειών εκφράζει μια απόλυτα διακυβερνητική λογική, η προσπάθεια ισότιμης συμμετοχής στα οφέλη της εσωτερικής αγοράς εκφράζει μια «κοινοτική» λογική, όπου συνυπάρχει η πρόταξη του ευρωπαϊκού δημόσιου αγαθού με τις διακρατικές ισορροπίες, ενώ στόχοι και σκοποί όπως η ισότητα, η δικαιοσύνη, η αναδιανομή βρίσκονται πλησιέστερα σε πλήρως «ομοσπονδιακές» λύσεις.

Η «σύγχυση» (*Begg 2010*), η «κακοφωνία» (*Santos 2009*, όπου και παρατίθεται ένας πίνακας 32 στόχων του *Tarschys 2008*), η «συμφόρηση στόχων» (*Tarschys 2008*, *Department for Business Innovation and skills 2014*) σε ένα πρώτο επίπεδο λειτουργεί αθροιστικά. Τα επιχειρήματα υπέρ της δράσης της Ένωσης στον τομέα αυτόν αθροίζονται και αλληλενισχύονται καθιστώντας επιτακτική την ανάληψη δράσης. Όταν όμως τα ίδια αυτά επιχειρήματα πρέπει να καθορίσουν και τους τρόπους δράσης, η απλή σύγχυση δίνει τη θέση της σε διαφορετικές, συχνά και αλληλοσυγκρουόμενες, κατευθύνσεις. Η πολιτική που θα ακολουθηθεί για την ενίσχυση του αναπτυξιακού δυναμικού μιας περιφέρειας δεν ταυτίζεται, μπορεί δε και να έρχεται σε ευθεία σύγκρουση με την ενίσχυση εκείνων των περιφερειών των οποίων η ανάπτυξη θα συμβάλλει περισσότερο στη συνολική ανάπτυξη της Ε.Ε. Η μεταφορά πόρων από τα πλουσιότερα στα φτωχότερα κράτη ή περιφέρειες με στόχο τη δικαιότερη κατανομή δεν είναι αναγκαστικά εκείνη που αντιμετωπίζει αποδοτικότερα την αποτυχία της αγοράς ως προς π.χ. τις υποδομές μεταφορών ή, ακόμα περισσότερο, τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης, τη δημιουργία και ενίσχυση των δημοκρατικών θεσμών και την πάταξη της διαφθοράς, όσο και αν υπάρχει συμφωνία ως προς τη σημασία αυτών των παραγόντων για τη διατηρήσιμη ανάπτυξη.

## Πίνακας Α3.1

### Σκοποί κίνητρα και εναλλακτικές κατευθύνσεις της πολιτικής συνοχής

Σημείωση: Ο όρος <<περιφέρειες>> μπορεί να αναφέρεται στα κράτη μέλη (NUTS2) ή σε περιφέρειες στο εσωτερικό των κρατών μελών (NUTS3) (είτε όλων, είτε μόνο των λιγότερο αναπτυγμένων)

#### Σύγκλιση

\* Μεταφορά πόρων από πλουσιότερες σε φτωχότερες <<περιφέρειες>> με στόχο την άμεση μείωση της απόκλισης ως προς το **ΑΕΠ ανά κάτοικο**.

#### Ισότητα - Δικαιοσύνη

\* Μεταφορά πόρων ώστε οι αποκλίσεις της **φοροδοτικής ικανότητας** των <<περιφερειών>> να μην υπερβαίνουν ένα προκαθορισμένο ποσοστό.

\* Άμεση χρηματοδότηση ή μεταφορά πόρων με στόχο την επίτευξη ενός ελάχιστου αριθμού **κοινωνικών αγαθών** (υγεία, πρόνοια κλπ) ανά κάτοικο σε κάθε <<περιφέρεια>>.

\* Υποκατάσταση της άμεσης **διαπροσωπικής αναδιανομής** μέσω αναλογικών επιχορηγήσεων των <<περιφερειών>>.

#### Αποδοτικότητα - Ανάπτυξη

\* Αντιμετώπιση του **ελλείμματος υποδομών** (μεταφορές, ενέργειας, κλπ) με αντίστοιχη επιδότηση των <<περιφερειών>> με το μεγαλύτερο έλλειμμα.

\* Ενίσχυση του τομέα **έρευνα, τεχν.ανάπτυξη, καινοτομία** στις <<περιφέρειες>> με το μεγαλύτερο σχετικό έλλειμμα.

\* Επιδότηση για τον **εκσυγχρονισμό της διοίκησης** και την καταπολέμηση της διαφθοράς στις <<περιφέρειες>> με το μεγαλύτερο σχετικό πρόβλημα.

\* Ενίσχυση της **εκπαίδευσης και της κατάρτισης σε ειδικές δεξιότητες**, ως του τομέα με κατεξοχήν αναπτυξιακή δυναμική, στις <<περιφέρειες>> με τη μεγαλύτερη σχετική υστέρηση.

\* Ενίσχυση των <<περιφερειών>> με τη **μεγαλύτερη αναπτυξιακή δυναμική** με στόχο τη μεγιστοποίηση της ανάπτυξης της Ε.Ε. συνολικά.

#### Αποζημίωση - Αντιστάθμιση - Συνοδευτικά μέτρα

\* Αποζημίωση των λιγότερο αναπτυγμένων <<περιφερειών>> ως εκείνες που αναμένεται να πλήττονται περισσότερο από την ανάπτυξη της **εσωτερικής αγοράς προϊόντων και υπηρεσιών**.

\* Αποζημίωση των <<περιφερειών>> με τον υψηλότερο "δείκτη ανοικτότητας", ως ένδειξη των σημαντικότερων επιπτώσεων από το **διεθνές εμπόριο**.

\* Αποζημίωση των <<περιφερειών>> των οποίων η δομή των εξαγωγών προσεγγίζει τη δομή των εισαγωγών της Ε.Ε. συνολικά από χώρες με προνομιακές **συμφωνίες διεθνούς εμπορίου**.

\* Αντιστάθμιση των <<περιφερειών>> λόγω της απώλειας της αυτόνομης **συναλλαγματικής πολιτικής**.

\* Αποζημίωση των <<περιφερειών>> που πλήττονται από ασύμμετρες επιπτώσεις της **νομισματικής πολιτικής**.

\* Αποζημίωση των <<περιφερειών>> λόγω των επιπτώσεων από τη διεύρυνση της Ε.Ε.

\* Αποκατάσταση της ίσης μεταχείρισης σε επίπεδο Ε.Ε. των <<περιφερειών>> λόγω άνισης εφαρμογής των δυνατοτήτων **κρατικών ενισχύσεων**.

\* Ενίσχυση συγκεκριμένων τομέων πολιτικής ως συνοδευτικό μέτρο της πολιτικής της Ε.Ε. σε τομείς όπως το **περιβάλλον, ενέργεια, κλιματική αλλαγή**.

\* Ενίσχυση των <<περιφερειών>> με **βιομηχανική δομή** έντασης κλάδων με ιδιαίτερα φθίνουσα αγορά.

\* Ενίσχυση των <<περιφερειών>> με την υψηλότερη συμμετοχή **μικρών επιχειρήσεων**.

\* Υποκατάσταση της άμεσης αντιμετώπισης μεγάλων **κοινωνικών προβλημάτων** (π.χ. μετανάστευση από τρίτες χώρες, κοινωνικός αποκλεισμός) μέσω αναλογικών επιχορηγήσεων των <<περιφερειών>>.

#### Εξαγορά, ιδιοτέλεια κ.ά. πολιτικοί λόγοι

\* **"Δωροδοκία"** των <<περιφερειών>> που αντιδρούν εντονότερα στην προώθηση νέων μέτρων και πολιτικών.

\* Ενίσχυση εκείνων των <<περιφερειών>> που παρέχουν τις μεγαλύτερες **επιστροφές** προς τις "δότες χώρες".

\* Ενίσχυση εκείνων των τομέων και <<περιφερειών>> όπου η **"ορατότητα"** της Ε.Ε. είναι η μέγιστη δυνατή.

## ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Α4

# ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ ΤΩΝ ΚΡΑΤΩΝ ΣΤΟΝ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟ ΤΗΣ Ε.Ε.

### A4.1 – Συμμετοχή κρατών στα έσοδα του προϋπολογισμού της Ε.Ε.

#### ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ ΣΤΑ ΕΣΟΔΑ ΤΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ

Όπως αναφέρθηκε ήδη, τα κράτη μέλη συμβάλλουν στα έσοδα του κοινοτικού προϋπολογισμού, στους λεγόμενους «ίδιους πόρους» του προϋπολογισμού, μέσω τριών μεγάλων κατηγοριών εσόδων, η κάθε μια των οποίων στηρίζεται σε διαφορετική κλείδα συμμετοχής κάθε κράτους μέλους, με σημαντικές διαφορές ως προς τις αναδιανεμητικές επιπτώσεις. Επιπλέον, οι ισχύουσες ρυθμίσεις ως προς τους ακριβείς ορισμούς κάθε πηγής εσόδων, όπως και τα έτη που λαμβάνονται υπόψη για τον προσδιορισμό επηρεάζουν τις επιπτώσεις αυτές. Η εικόνα καθίσταται πολυπλοκότερη λόγω των αποφάσεων ως προς τις επιστροφές προς το Ηνωμένο Βασίλειο και τις ρυθμίσεις που λαμβάνονται πριν από την έναρξη κάθε προγραμματικής περιόδου ως προς ποιες χώρες καλούνται να επωμισθούν το βάρος των επιστροφών αυτών. Για παράδειγμα, ο *ex ante* υπολογισμός της συνεισφοράς κάθε κράτους μέλους βάσει της φορολογητέας βάσης του Φόρου Προστιθέμενης Αξίας διαφέρει της πραγματικής συνεισφοράς λόγω του τρόπου υπολογισμού της φορολογητέας βάσης, των ετών που λαμβάνονται υπόψη για τον υπολογισμό αυτόν και, κυρίως, τις εκάστοτε ειδικές αποφάσεις ως προς τις «επιστροφές επί των επιστροφών» για την αντιμετώπιση του βρετανικού προβλήματος. Στα όσα ακολουθούν αναλύεται η συνεισφορά των κρατών μελών τα τελευταία έτη, συνολικά στα έσοδα του κοινοτικού προϋπολογισμού και ξεχωριστά σε κάθε μια από τις μεγάλες κατηγορίες εσόδων. Η τελευταία ενότητα του κεφαλαίου είναι αφιερωμένη στην συγκριτική θεώρηση των αναδιανεμητικών επιπτώσεων των πηγών εσόδων<sup>137</sup>.

Όπως είναι αναμενόμενο, οι μεγαλύτερες οικονομικά χώρες συνεισφέρουν το μεγαλύτερο τμήμα των συνολικών εσόδων. Μόνη η Γερμανία συνεισέφερε την

---

<sup>137</sup> Τα στοιχεία, οι πίνακες και τα διαγράμματα αυτής της ενότητας προέρχονται από επεξεργασία όσων περιλαμβάνονται στο: [ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/2015/internet-tables-2000-2016.xls](http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/2015/internet-tables-2000-2016.xls).

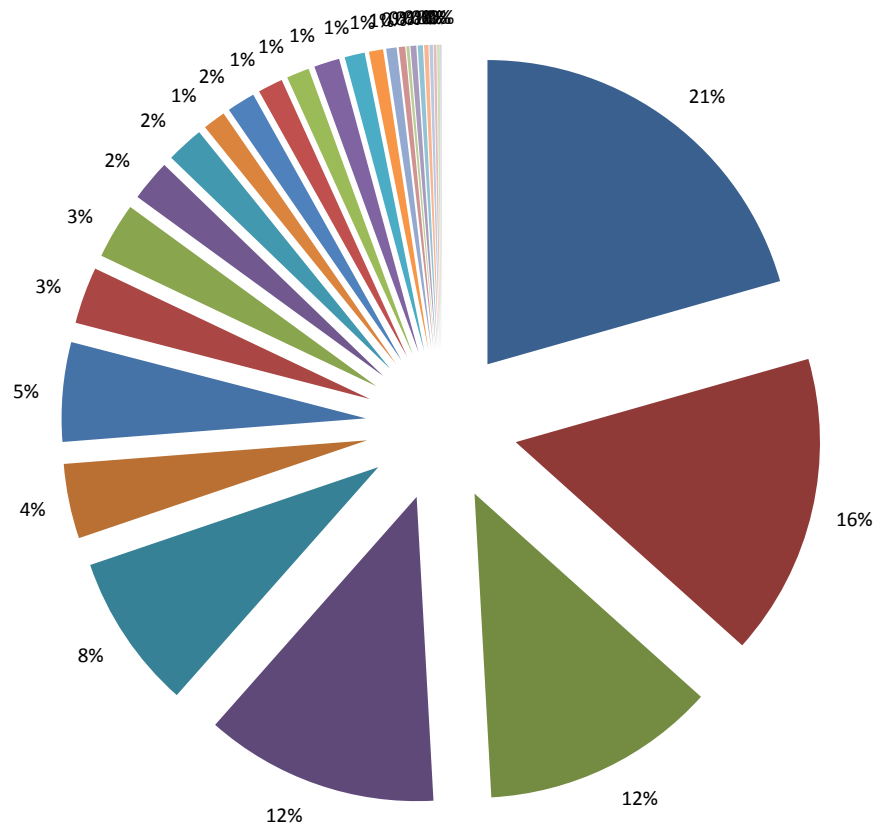


τελευταία δεκαπενταετία περισσότερα από 20% του συνολικού προϋπολογισμού, μαζί δε με την Γαλλία, το Ηνωμένο Βασίλειο και την Ιταλία περισσότερο από 60% του συνόλου (Διάγραμμα Α4.1). Η συνολική συνεισφορά της Ελλάδας ήταν 1,36%, ποσοστό που την κατατάσσει στην 17<sup>η</sup> θέση μεταξύ των 28 κρατών μελών.

**Διάγραμμα Α4.1**  
**Ποσοστιαία συμμετοχή κρατών μελών στο σύνολο των εσόδων του κοινωτικού προϋπολογισμού, 2016**

DE
  FR
  UK
  IT
  ES
  BE
  NL
  PL
  SE
  AT
  DK
  IE
  FI
  PT

CZ
  EL
  RO
  HU
  SK
  BG
  HR
  SI
  LT
  LU
  LV
  EE
  CY
  MT



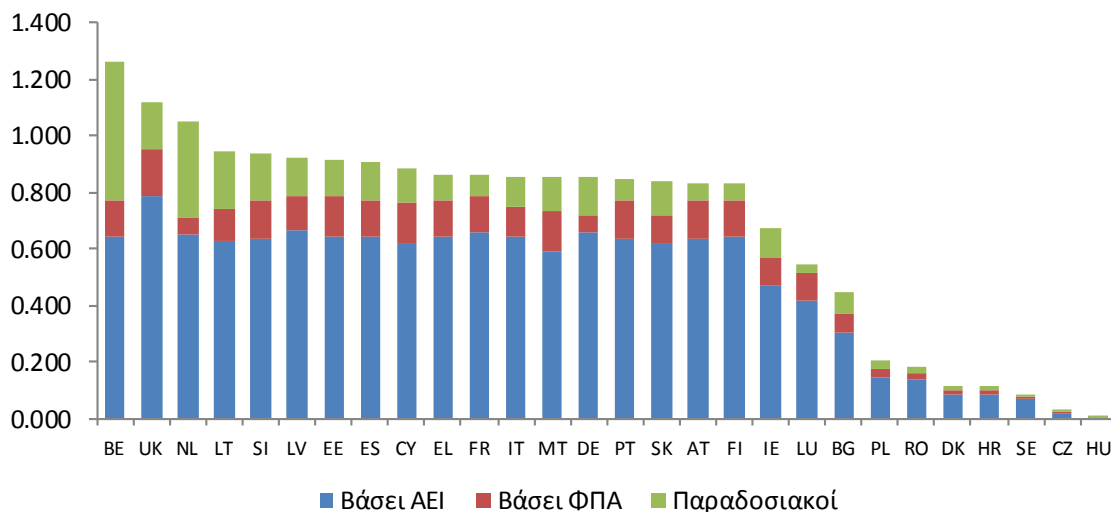
Η εικόνα μεταβάλλεται σημαντικά αν εξεταστούν όχι τα απόλυτα ποσά συμμετοχής κάθε χώρας, αλλά τα σταθμισμένα με το Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν κάθε χώρας. Την τελευταία πενταετία η χώρα που συνεισφέρει το μεγαλύτερο ποσοστό του ΑΕΠ της είναι το Βέλγιο (1,35%), ακολουθούμενο από τις τρεις σκανδιναβικές χώρες, με τη

Γαλλία στην 6<sup>η</sup> θέση, τη Γερμανία στην 8<sup>η</sup> θέση (1%), λίγο πάνω από την Ισπανία (0,95%) ή την Κύπρο (0,94%), το Ηνωμένο Βασίλειο στην 12<sup>η</sup> θέση και την Ελλάδα στην 15<sup>η</sup> θέση με 0,83%. Χαρακτηριστικά, ο συντελεστής συσχέτισης μεταξύ της συνολικής συνεισφοράς ως ποσοστού του ΑΕΠ και του ΑΕΠ ανά κάτοικο είναι μεν θετική (+0,43) αλλά μακράν από το να επιβεβαιώνει την κρατούσα ενδεχομένως άποψη ότι συνολικά οι χώρες με το υψηλότερο επίπεδο ανάπτυξης συνεισφέρουν πάντοτε με το μεγαλύτερο ποσοστό στα έσοδα του κοινοτικού προϋπολογισμού.

Αν η σύγκριση των συνολικών εθνικών συνεισφορών γίνει, όχι βάσει του ΑΕΠ κάθε χώρας, αλλά του συνολικού της πληθυσμού, τα αποτελέσματα φέρνουν στις πρώτες θέσεις το Λουξεμβούργο, το Βέλγιο, τις Κάτω Χώρες και τις σκανδιναβικές χώρες, στην 6<sup>η</sup> θέση την Ιρλανδία, στην 7<sup>η</sup> τη Γερμανία, στην 9<sup>η</sup> το Ηνωμένο Βασίλειο και στην 11<sup>η</sup> θέση τη Γαλλία. Η Ελλάδα κατατάσσεται στην 22<sup>η</sup> θέση με 124,5 ευρώ ανά κάτοικο, στο ήμισυ δηλαδή του αριθμητικού μέσου όρου για το σύνολο των χωρών της Ε.Ε. (252,6 ευρώ ανά κάτοικο). Ο συντελεστής συσχέτισης της συνολικής συμμετοχής ανά κάτοικο με το ΑΕΠ ανά κάτοικο των 28 κρατών μελών είναι θετικός και στατιστικά σημαντικός (+0,88).

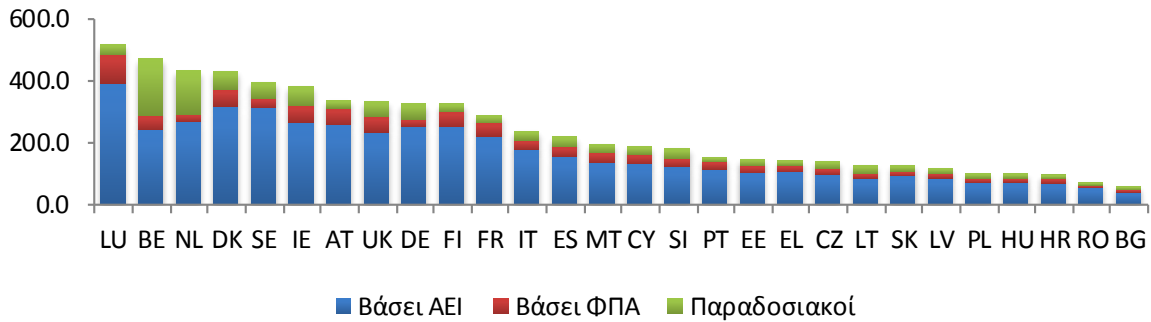
#### Διάγραμμα Α4.2

#### Συμμετοχή κρατών μελών ανά πηγή εσόδων του κοινοτικού προϋπολογισμού ως ποσοστό του ΑΕΠ κάθε χώρας, 2016



### Διάγραμμα Α4.3

#### Συμμετοχή κρατών μελών ανά πηγή εσόδων κοινοτικού προϋπολογισμού και ανά κάτοικο



#### ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ ΒΑΣΕΙ ΤΟΥ ΑΚΑΘΑΡΙΣΤΟΥ ΕΘΝΙΚΟΥ ΕΙΣΟΔΗΜΑΤΟΣ

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δημοσιεύει τα εκ των υστέρων στοιχεία σχετικά με τη συνεισφορά κάθε κράτους μέλους, σύμφωνα με τα οποία το άθροισμα της συνεισφοράς των τεσσάρων ισχυρότερων οικονομιών καλύπτει το 64,3% του συνόλου. Τα στοιχεία αυτά δείχνουν την πραγματική συνεισφορά, μετά από την επιστροφή στο Ηνωμένο Βασίλειο και την κάλυψη του ποσού αυτής της επιστροφής από τα κράτη μέλη σύμφωνα με όλες τις σχετικές αποφάσεις. Ως εκ τούτου, η πραγματική συμμετοχή δεν ανταποκρίνεται πλήρως στη συμμετοχή βάσει αποκλειστικά του Ακαθάριστου Εθνικού Εισοδήματος και η αρχή της «οριζόντια δικαιοσύνης», σύμφωνα με την οποία κάθε κράτος μέλος συμβάλλει ανάλογα με τη δυνατότητα του συνεισφέρει, νοθεύεται.

Πάντως, αν υπολογιστούν οι συμμετοχές κάθε κράτους ως ποσοστό του ΑΕΠ, η συνεισφορά του Ηνωμένου Βασιλείου παραμένει, και μετά τις επιστροφές, η σχετικά υψηλότερη (0,79%), ακολουθούμενη από εκείνη του Λουξεμβούργου (0,67%), της Γερμανίας (0,66%), με την Ελλάδα να συνεισφέρει το 0,64% του ΑΕΠ της και να κατατάσσεται στην 8<sup>η</sup> θέση ως προς τη συνεισφορά αυτή. Η μέση τιμή για τα 28 κράτη μέλη είναι 0,48%, είναι δε χαρακτηριστική η έλλειψη οποιασδήποτε συσχέτισης μεταξύ της συμμετοχής αυτής ως ποσοστού του ΑΕΠ και του κατά κεφαλή εισοδήματος (συντελεστής συσχέτισης 0,09).

Η συσχέτιση της συμμετοχής με το επίπεδο ανάπτυξης κάθε χώρας γίνεται πολύ πιο ασφαλής, αν υπολογιστούν τα καταβαλλόμενα ποσά ανά κάτοικο (συντελεστής συσχέτισης 0,90). Η μέση συμμετοχή του κατοίκου Λουξεμβούργου είναι 392 ευρώ, Δανίας 317 ευρώ, Γερμανίας 251 ευρώ και της Ελλάδας 105 ευρώ (18<sup>η</sup> θέση).

Αξίζει ίσως να σημειωθεί ότι δεν είναι μόνο το ζήτημα των επιστροφών προς το Ηνωμένο Βασίλειο και της άνισης συμμετοχής των κρατών μελών στις επιστροφές

αυτές που επηρεάζει την πραγματική συνεισφορά κάθε κράτους. Η επιλογή του έτους βάσης επιδρά επίσης και σε ορισμένες περιπτώσεις σημαντικά. Για παράδειγμα, η κατάταξη της Ελλάδας ως προς το Ακαθάριστο Εθνικό Εισόδημα μεταβλήθηκε ουσιαστικά την τελευταία 10-ετία. Σύμφωνα με τα στοιχεία που δημοσιεύει η αρμόδια Γενική Διεύθυνση της Επιτροπής, από την 12<sup>η</sup> θέση το 2007, έπεσε στην 13<sup>η</sup> θέση το 2012 και στην 14<sup>η</sup> θέση το 2015 και 2016. Αντίθετα, π.χ. η Ιρλανδία από τη 14<sup>η</sup> θέση το 2007, έπεσε στην 16<sup>η</sup> θέση το 2012 για να ανέλθει στην 13<sup>η</sup> θέση το 2015 και στη 12<sup>η</sup> θέση το 2016.

### *ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ ΑΝΑΛΟΓΑ ΜΕ ΤΗΝ ΦΟΡΟΛΟΓΗΤΕΑ ΒΑΣΗ ΤΟΥ Φ.Π.Α.*

Η δεύτερη μεγάλη κατηγορία εσόδων του προϋπολογισμού, αν και φθίνουσα τα τελευταία έτη, στηρίζεται σε ένα ενιαίο για όλες τις χώρες ποσοστό της φορολογητέας βάσης του φόρου προστιθέμενης αξίας, η οποία, τουλάχιστον καταρχήν καλύπτει τα ίδια προϊόντα και υπηρεσίες σε όλες τις χώρες. Η χώρα με τη μεγαλύτερη συνεισφορά είναι το Ηνωμένο Βασίλειο (20,9% του συνόλου), ακολουθούμενο από την Γαλλία με 18,3% και την Γερμανία με μόλις 12,3% του συνόλου<sup>138</sup>. Η φορολογητέα αυτή βάση, αν και ενιαία, καλύπτει διαφορετικό τμήμα του ΑΕΠ κάθε χώρας.

Επειδή ο ΦΠΑ αποτελεί κατεξοχήν φόρο επί της κατανάλωσης, αναφέρεται συχνά ότι καθοριστικός παράγοντας του ύψους της συμμετοχής κάθε χώρας είναι η συμμετοχή της συνολικής κατανάλωσης στο Ακαθάριστο Εθνικό Προϊόν. Πράγματι, βάσει του λόγου κατανάλωσης προς ΑΕΠ χώρες όπως το Ηνωμένο Βασίλειο, η Κύπρος ή η Πορτογαλία κατατάσσονται στις πρώτες θέσεις (η Ελλάδα κατατάσσεται στην πρώτη θέση ως προς τον λόγο αυτόν και στην 9<sup>η</sup> ως προς την συνεισφορά της βάσει ΦΠΑ). Ο συντελεστής συσχέτισης του λόγου αυτού με την συνεισφορά ΦΠΑ είναι υψηλός, μακράν όμως από το να αποδεικνύει τέλεια θετική συσχέτιση (0,296).

Αν υπολογιστούν οι συνεισφορές κάθε κράτους ως ποσοστό του ΑΕΠ, η συνεισφορά του Ηνωμένου Βασιλείου ανέρχεται το 2016 στο 0,171%, ακολουθούμενη από την Εσθονία (0,147%), την Κύπρο (0,145%), την Πορτογαλία (0,141%) και την Ελλάδα με 0,130% στην 9<sup>η</sup> θέση. Αν ο υπολογισμός της κατανομής των βαρών γίνει σε κατά κεφαλή βάση, το αποτέλεσμα εμφανίζεται πολύ «δικαιότερο», με το Λουξεμβούργο, την Δανία και την Αυστρία να παρουσιάζουν τις μεγαλύτερες συνεισφορές, την Ελλάδα στην 19<sup>η</sup> θέση με 21,1 ευρώ ανά κάτοικο και 0,88 συντελεστή συσχέτισης μεταξύ της κατά κεφαλή συνεισφοράς και του κατά κεφαλή ΑΕΠ (Διάγραμμα Α4.3).

---

<sup>138</sup> Η αναλογικά μεγαλύτερη αυτή συμμετοχή του Ηνωμένου Βασιλείου απέτέλεσε πρόσθετο επιχείρημα για το αίτημα, ήδη από την δεκαετία του 1980, για επιστροφή μέρους της συνεισφοράς του. Το Ηνωμένο Βασίλειο συμμετείχε αναλογικά λιγότερο στις δαπάνες του προϋπολογισμού (κυρίως βέβαια στον αγροτικό τομέα) και αναλογικά περισσότερο στα έσοδα του προϋπολογισμού, ιδιαίτερα όταν τα έσοδα συναρτήσι της φορολογητέας βάσης του ΦΠΑ αποτελούσαν την κυριότερη πηγή εσόδων.

## ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ ΜΕΣΩ ΤΩΝ «ΠΑΡΑΔΟΣΙΑΚΩΝ ΠΟΡΩΝ»

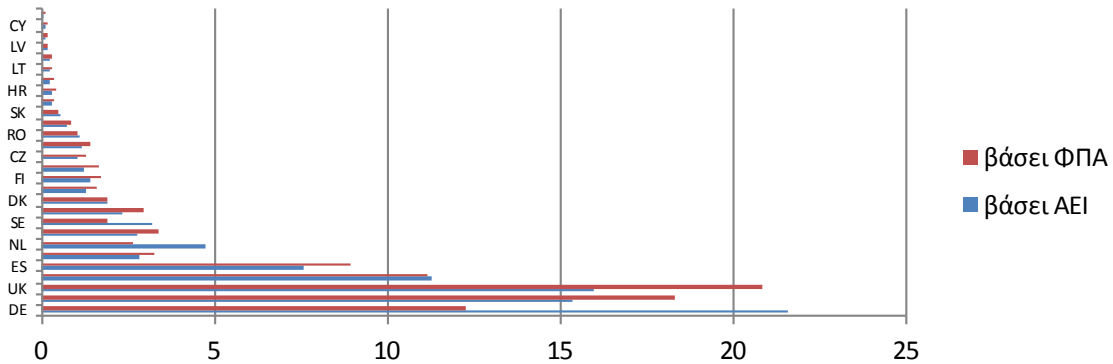
Οι λεγόμενοι «παραδοσιακοί πόροι» του κοινοτικού προϋπολογισμού συνίστανται στα έσοδα που προέρχονται από τους δασμούς και κάθε άλλη επιβάρυνση σε εισαγόμενα από εκτός Ευρωπαϊκής Ένωσης προϊόντα. Δεν αποτελούν απόρροια άσκησης εθνικής πολιτικής, αλλά είναι αποτέλεσμα της πολιτικής διεθνούς εμπορίου, η οποία ασκείται πλήρως και αποκλειστικά στο επίπεδο της Ε.Ε. Αποτελούν τον μόνο πραγματικά «ίδιον πόρο» της Ε.Ε. και η ιδιορρυθμία τους έγκειται στο ότι τα κράτη μέλη εισπράττουν στους συντοριακούς σταθμούς εισόδου προϊόντων στην Ε.Ε. και για λογαριασμό της Ε.Ε. τους δασμούς κλπ, τους οποίους και αποδίδουν στον κοινοτικό προϋπολογισμό (εκτός από ένα συγκεκριμένο ποσό ή ποσοστό της αξίας όσων εισπράχτηκαν για τη κάλυψη των δαπανών είσπραξης). Οι χώρες που συνεισφέρουν αναλογικά με το ΑΕΠ τους τα μεγαλύτερα ποσά από τα παραδοσιακά αυτά έσοδα είναι οι χώρες με τα μεγάλα λιμάνια στη Βόρεια Θάλασσα, το Βέλγιο και οι Κάτω Χώρες, ακολουθούμενες από την Λιθουανία και τη Σλοβενία, ως σχετικά σημαντικές πύλες εισόδου προϊόντων από χώρες ανατολικά της Ε.Ε. Η Ελλάδα κατατάσσεται στη 15<sup>η</sup> θέση βάσει του ποσοστού του ΑΕΠ της που καταβάλλει (0,09%) και στην 23<sup>η</sup> θέση με βάση τη συνεισφορά της ανά κάτοικο.

## ΣΥΓΚΡΙΣΗ ΑΝΑΔΙΑΝΕΜΗΤΙΚΩΝ ΕΠΙΠΤΩΣΕΩΝ ΤΩΝ ΚΑΤΗΓΟΡΙΩΝ ΕΣΟΔΩΝ

Οι κλείδες συμμετοχής κάθε κράτους μέλους στις διάφορες κατηγορίες εσόδων είναι διαφορετικές και, ως εκ τούτου, το διαφορετικό βάρος κάθε κατηγορίας στο σύνολο των εσόδων έχει αναδιανεμητικές επιπτώσεις μεταξύ των κρατών μελών. Σε γενικές γραμμές, η κατανομή του βάρους ανά κάτοικο φαίνεται να συσχετίζεται θετικά με το επίπεδο ανάπτυξης. Ο συντελεστής συσχέτισης του ΑΕΠ ανά κάτοικο των κρατών μελών, τόσο με την ανά κάτοικο συμμετοχή βάσει του Ακαθάριστου Εθνικού Εισοδήματος, όσο και την ανά κάτοικο συμμετοχή που συνδέεται με την φορολογητέα βάση του ΦΠΑ είναι θετική και στατιστικά ιδιαίτερα σημαντική (0,87 και 0,88 αντίστοιχα). Ο αντίστοιχος συντελεστής συσχέτισης με τους «παραδοσιακούς πόρους», είναι πολύ χαμηλότερος (0,36), αλλά, όπως ήδη αναφέρθηκε, η συμμετοχή βάσει αυτού του πόρου δεν θα πρέπει να θεωρείται ότι έχει δημοσιονομικές επιπτώσεις διότι, ουσιαστικά, τα κράτη μέλη απλώς επιτελούν μια υπηρεσία για λογαριασμό της Ε.Ε., για την οποία άλλωστε και πληρώνονται. Η θετική συσχέτιση δείχνει ότι γενικά οι λιγότερο αναπτυγμένες χώρες τείνουν να συνεισφέρουν ανά κάτοικο λιγότερο από τις πλουσιότερες χώρες, η επιλογή όμως της μιας ή της άλλης κατηγορίας εσόδων δεν είναι διόλου ουδέτερη για κάθε χώρα. Στο Διάγραμμα Α4.4 παρατίθενται τα στοιχεία για το 2016 ως προς τα μερίδια κάθε χώρας στο σύνολο των εσόδων και ξεχωριστά στα έσοδα βάσει του Ακαθάριστου Εθνικού Εισοδήματος και τα φορολογητέας βάσης του Φόρου Προστιθέμενης Αξίας, από όπου προκύπτουν ενδιαφέροντα συμπεράσματα ως προς τους «κερδισμένους και χαμένους» από την επιλογή της μιας ή της άλλης πηγής εσόδων.

#### Διάγραμμα Α4.4

### Συνεισφορά κρατών μελών στον κοινοτικό προϋπολογισμό 2016 συναρτήσεσι του Εθνικού Εισοδήματος και της φορολογητέας βάσης του Φ.Π.Α.



Στην υποθετική περίπτωση που η συμμετοχή βάσει του Εθνικού Εισοδήματος ήταν η μόνη πηγή εσόδων (με ισχύουσες όλες τις σημερινές ρυθμίσεις σχετικά με τις επιστροφές στο Ηνωμένο Βασίλειο και τις χώρες που καλούνται να σηκώσουν το σχετικό βάρος), οι χώρες που κατεξοχήν θα ευνοούντο θα ήταν το Βέλγιο, η Γαλλία, η Ιταλία και η Ισπανία. Αντίθετα, θα συνεισέφεραν ακόμα περισσότερα οι χώρες που ήδη συνεισφέρουν αναλογικά μεγάλα ποσά, όπως το Ηνωμένο Βασίλειο, η Γερμανία, οι Κάτω Χώρες και η Σουηδία. Αν, αντίθετα, το σύνολο των εσόδων προερχόταν από τη συνεισφορά «βάσει ΦΠΑ», όπως αυτή ισχύει σήμερα, ο μεγάλος κερδισμένος θα ήταν η Γερμανία η οποία συνεισφέρει 19,24% συνολικά και θα συνεισέφερε 12,25% αν η βάση ΦΠΑ αποτελούσε τη μόνη πηγή εσόδων. Θα συνεισέφερε επομένως εφτά ποσοστιαίες μονάδες λιγότερο και ο μεγάλος ηττημένος το Ηνωμένο Βασίλειο που θα υποχρεωνόταν να συνεισφέρει οκτώ ποσοστιαίες μονάδες περισσότερο. Σημειώνεται ότι το 2016 κάθε ποσοστιαία μονάδα του συνολικού προϋπολογισμού αντιστοιχεί σε 1,3 δισ. ευρώ. Μεταξύ των κερδισμένων θα ήσαν ακόμα η Ιταλία, το Βέλγιο και οι Κάτω Χώρες, ενώ η Γαλλία θα συνεισέφερε επίσης περισσότερα, δεδομένου ότι συνεισφέρει 15,3% «βάσει Εθνικού Εισοδήματος» και 18,3% «βάσει ΦΠΑ».

Η Ελλάδα συνεισφέρει το 1,19% της συνολικής συνεισφοράς «βάσει Εθνικού Εισοδήματος» και το 1,43% της συνολικής συνεισφοράς «βάσει ΦΠΑ». Επομένως, θα ήταν μεταξύ των – οριακά – ωφελούμενων αν η συνεισφορά «βάσει Εθνικού Εισοδήματος» καθίστατο η μοναδική πηγή εσόδων και, αντίθετα, μια ενδεχόμενη επιστροφή στη βάση ΦΠΑ θα λειτουργούσε αρνητικά.

## A4.2 – Συμμετοχή κρατών στις δαπάνες του προϋπολογισμού

Η συμμετοχή κάθε κράτους μέλους της Ε.Ε. στις δαπάνες του κοινοτικού προϋπολογισμού συναρτάται, όπως είναι αυτονόητο, με τη συμμετοχή τους στις διάφορες κατηγορίες δαπανών, κατεχοχόν βέβαια στη γεωργική πολιτική και την πολιτική συνοχής. Και στις δύο αυτές μεγάλες κατηγορίες συμμετέχει το σύνολο των κρατών μελών, βάσει των κανόνων όμως που θεσπίζονται πριν από κάθε προγραμματική περίοδο, οι οποίοι και οδηγούν σε τελείως διαφορετικά αποτελέσματα ανά χώρα. Τα στοιχεία που παρουσιάζονται εδώ είναι *ex post*, αφορούν δηλαδή πραγματικές ετήσιες εισπράξεις και, ως εκ τούτου, παρόλο ότι ακολουθούν σαφώς μια μακροχρόνια τάση, η οποία μόνο οριακά μεταβάλλεται σε κάθε μια προγραμματική περίοδο, συνδέονται επίσης με τις δυσκολίες απορρόφησης των πόρων, ιδιαίτερα στην αρχή των προγραμματικών περιόδων, όπου οι νέοι κανονισμοί επιβάλλουν κανόνες και ρυθμίσεις που δυσχεραίνουν ιδιαίτερα τις χώρες που έχουν ασθενέστερη δημόσια διοίκηση<sup>139</sup>.

### ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ ΣΤΙΣ ΣΥΝΟΛΙΚΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ

Το 2016, σε απόλυτα μεγέθη, πέντε χώρες εισέπραξαν η κάθε μια 9-10% των συνολικών δαπανών του κοινοτικού προϋπολογισμού. Οι χώρες αυτές είναι κατά σειρά η Ισπανία, η Ιταλία, η Γαλλία, η Πολωνία και η Γερμανία, ακολουθούμενες από τη Ρουμανία (6,2%), το Βέλγιο (6,2%), το Ηνωμένο Βασίλειο (6%) και την Ελλάδα στην 9<sup>η</sup> θέση με 5% (βλ. Διάγραμμα A4.5). Τα μερίδια αυτά δεν μεταβάλλονται ριζικά από έτος σε έτος, κάποιες όμως τάσεις εκδηλώνονται που έχουν ως αποτέλεσμα αύξηση κατά κύριο λόγο της συμμετοχής των χωρών που εισχώρησαν μετά το 2004 και αντίστοιχη μείωση των μεριδίων των υπολοίπων. Χαρακτηριστικά, αν συγκριθεί η ποσοστιαία συμμετοχή κάθε χώρας κατά μέσο όρο τη δεκαετία 2007-2016 με εκείνη του 2016, το μερίδιο της Γαλλίας από 11,4% γίνεται 9,6%, της Ισπανίας από 10,8% γίνεται 9,8%, της Γερμανίας από 9,9% γίνεται 8,6%, ενώ π.χ. της Ρουμανίας, η οποία προσχώρησε μόλις το 2007, το μερίδιο της την περίοδο 2007-2016 ήταν κατά μέσο όρο 3,4%, ενώ το 2016 ήταν 6,2%. Το μερίδιο της Ελλάδας στο σύνολο των δαπανών του κοινοτικού προϋπολογισμού μειώθηκε σταδιακά από 8% σε 5%, των άλλων «χωρών συνοχής» (Ιρλανδία, Ισπανία, Πορτογαλία) από 18% σε 14%, ενώ των «νέων χωρών» διπλασιάστηκε μέχρι το 2014 (από 17% το 2007 σε 34%), για να πέσει στο 31% το 2016, προφανώς ως αποτέλεσμα των δυσκολιών απορρόφησης στην αρχή της προγραμματικής περιόδου 2007-2016.

---

<sup>139</sup> Τα στοιχεία, οι πίνακες και τα διαγράμματα αυτής της ενότητας προέρχονται από επεξεργασία όσων περιλαμβάνονται στο: [ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/2015/internet-tables-2000-2016.xls](http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/2015/internet-tables-2000-2016.xls).

Έχει ίσως ιδιαίτερο ενδιαφέρον να εξεταστεί η πιο μακρόχρονη τάση όσον αφορά το ελληνικό μερίδιο, σε σύγκριση μάλιστα με τις άλλες τρεις παραδοσιακές «χώρες συνοχής». (Διάγραμμα Α4.6). Η Ελλάδα ήδη τον πρώτο έτος της ένταξης της στην (τότε) ΕΟΚ απορρόφησε το 2,55% των συνολικών δαπανών του προϋπολογισμού. Το ποσό αυτό διπλασιάστηκε τα επόμενα έτη, έφτασε στο υψηλότερο σημείο το 1990 (8,2%) και έκτοτε, με συνήθως μικρές ετήσιες διακυμάνσεις, ακολούθησε μάλλον πτωτική πορεία. Ανάλογη, αν και με χαμηλότερη αφετηρία υπήρξε η πορεία του μεριδίου της Πορτογαλίας, ενώ της Ιρλανδίας ήταν σαφώς πτωτική. Τη μεγαλύτερη διακύμανση παρουσίασε η συμμετοχή της Ισπανίας, η οποία έφτασε να συμμετέχει κατά περίπου 20% το 2002, με συνεχή πτώση έκτοτε, μέχρι 9,8% το 2016.

Αν τα απόλυτα μεγέθη της συμμετοχής των κρατών μελών στο σύνολο των δαπανών του κοινοτικού προϋπολογισμού αποτελούν δείκτη του δημοσιονομικού οφέλους της χώρας, η σύγκριση με το Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν κάθε χώρας σχετικοποιεί τα παραπάνω στοιχεία και δείχνει το αναλογικό της όφελος. Υπολογίσαμε την ετήσια συμμετοχή κάθε χώρας στις συνολικές δαπάνες του κοινοτικού προϋπολογισμού για την τελευταία δεκαετία ως ποσοστού του ΑΕΠ κάθε χώρας (Διάγραμμα Α4.7). Στο σημείο αυτό θα πρέπει να υπογραμμιστεί ότι η συμμετοχή του Λουξεμβούργου (και, σε μικρότερο βαθμό, του Βελγίου) νοθεύει τη συνολική εικόνα. Το όφελος από την παρουσία των κοινοτικών θεσμών σε συνδυασμό με το μέγεθος της χώρας στρεβλώνει τη σύγκριση μεταξύ των χωρών<sup>140</sup>. Αν δεν ληφθεί υπόψη το Λουξεμβούργο, η χώρα η οποία συμμετείχε τις συνολικές δαπάνες του προϋπολογισμού την δεκαετία 2007-2016 με το μεγαλύτερο ποσοστό του ΑΕΠ της ήταν η Ελλάδα, ακολουθούμενη από τις τρεις χώρες της Βαλτικής (Λιθουανία, Λετονία και Εσθονία) και μετά την Πορτογαλία (Διάγραμμα Α4.7). Ας σημειωθεί ότι δεν φαίνεται να υπάρχει η παραμικρή συσχέτιση (μηδαμινός συντελεστής συσχέτισης) της συμμετοχής στις δαπάνες ως ποσοστό του ΑΕΠ με το επίπεδο ανάπτυξης κάθε χώρας (ΑΕΠ ανά κάτοικο).

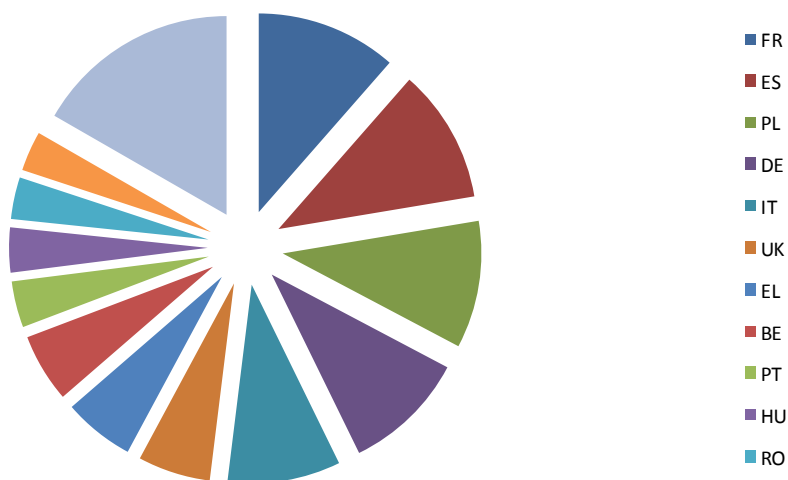
---

<sup>140</sup> Για αυτό άλλωστε ο τρόπος υπολογισμού από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή του «καθαρού οφέλους» κάθε κράτους μέλους από τον κοινοτικό προϋπολογισμό δεν περιλαμβάνει τις διοικητικές δαπάνες.



**Διάγραμμα Α4.5**  
Συμμετοχή κρατών μελών στο σύνολο των δαπανών του κοινοτικού προϋπολογισμού, 2007-2016 και 2016

**2007-2016**

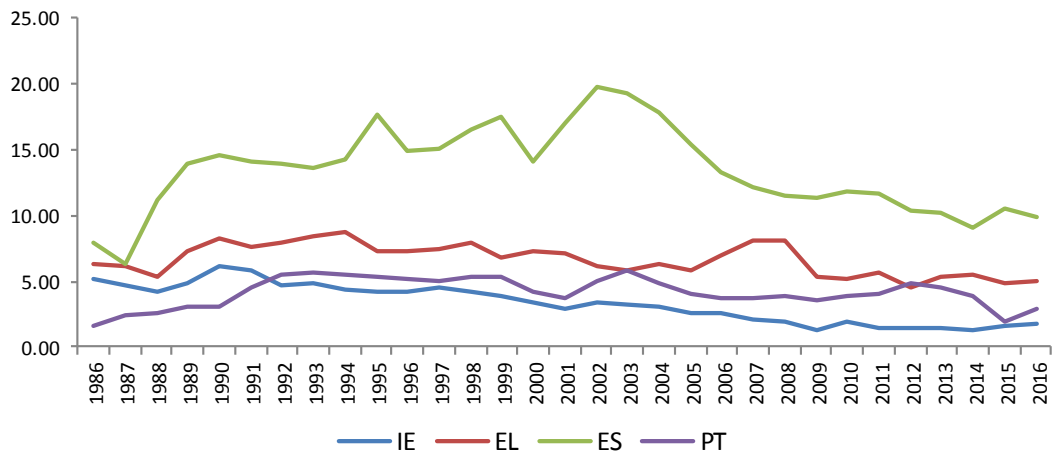


**2016**



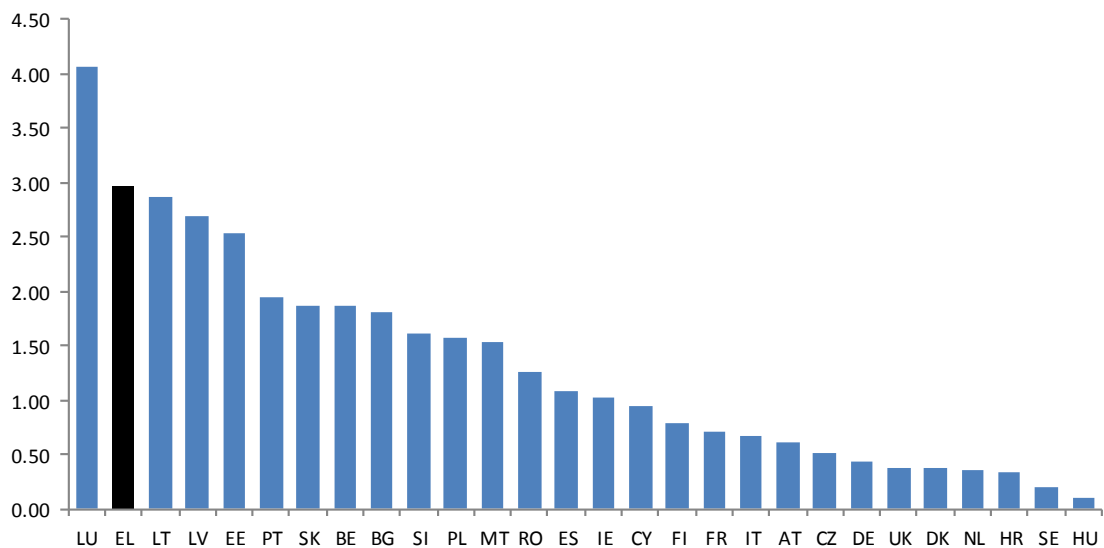
#### Διάγραμμα Α4.6

Ποσοστιαία συμμετοχή Ελλάδας, Ιρλανδίας, Ισπανίας και Πορτογαλίας στο σύνολο των δαπανών του κοινοτικού προϋπολογισμού 1986-2016



#### Διάγραμμα Α4.7

Συμμετοχή κρατών μελών στο σύνολο των δαπανών του κοινοτικού προϋπολογισμού 2007-2016 ως ποσοστό του ΑΕΠ

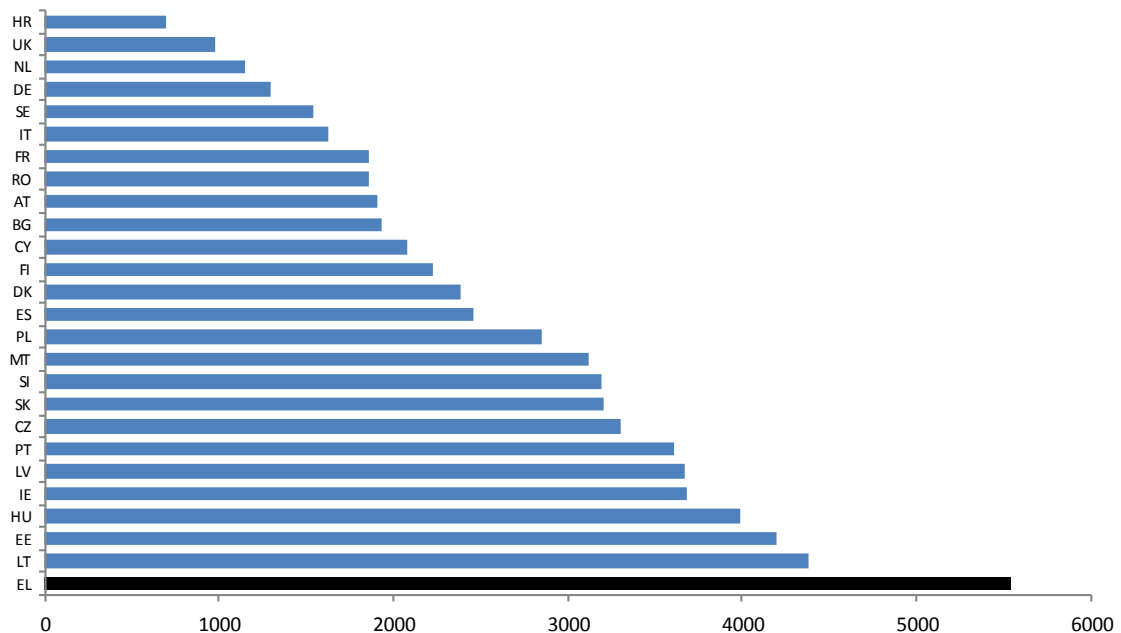


Η θέση της Ελλάδας ως της περισσότερο αναλογικά ευνοημένης χώρας από το σύνολο των δαπανών του προϋπολογισμού επιβεβαιώνεται αν οι απολαβές κάθε χώρας υπολογιστούν σε σχέση με τον πληθυσμό της. Έτσι, βάσει των συνολικών απολαβών της περιόδου 2007-2016 (αν δεν περιληφθεί το Λουξεμβούργο και το Βέλγιο), η Ελλάδα κατατάσσεται στην πρώτη θέση με 5547 ευρώ ανά κάτοικο,

ακολουθούμενη σε κάποια απόσταση από την Λιθουανία, την Εσθονία, την Ουγγαρία, την Ιρλανδία, την Λετονία και την Πορτογαλία (Διάγραμμα A4.8). Χαρακτηριστικά η Ελλάδα εισέπραξε ανά κάτοικο 50% περισσότερο από ό,τι η Ιρλανδία, 53% περισσότερο από ό,τι η Πορτογαλία, 87% περισσότερο από ό,τι κατά μέσο όρο οι χώρες που προσχώρησαν μετά το 2004 και 125% περισσότερο από ό,τι η Ισπανία. Οι συνολικές κατά κεφαλή εισπράξεις της Ελλάδας από τις δαπάνες του κοινοτικού προϋπολογισμού υπήρξαν πάντοτε μεγαλύτερες του μέσου όρου των εκάστοτε κρατών μελών (με εξαίρεση τον πρώτο έτος της ένταξης). Τη δε δεκαετία του 1990 η κατά κεφαλή εισπράξη της Ελλάδας έφτασε να είναι 2,5 φορές εκείνης των άλλων χωρών. Αξίζει ακόμα να σημειωθεί ότι ο συντελεστής συσχέτισης των απολαβών ανά κάτοικο με το ΑΕΠ ανά κάτοικο των κρατών μελών (πλην Λουξεμβούργου και Βελγίου<sup>141</sup>) είναι όλα τα έτη αρνητικός, αν και όχι ιδιαίτερα στατιστικά σημαντικός (γύρω στο -0,30), επιβεβαιώνοντας την τάση, με σημαντικές όμως εξαιρέσεις, οι δαπάνες του κοινοτικού προϋπολογισμού να ευνοούν περισσότερο ανά κάτοικο τις σχετικά φτωχότερες χώρες.

#### Διάγραμμα A4.8

#### Απολαβές ανά κάτοικο 2007-2016 από το σύνολο των δαπανών του κοινοτικού προϋπολογισμού



<sup>141</sup> Αν συμπεριληφθούν και οι δύο αυτές χώρες ο συντελεστής συσχέτισης γίνεται θετικός και μάλιστα στατιστικά σημαντικός (μεταξύ +0,6 και +0,7 ανά έτος).

## ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ ΣΤΙΣ ΔΑΠΑΝΕΣ ΓΕΩΡΓΙΑΣ

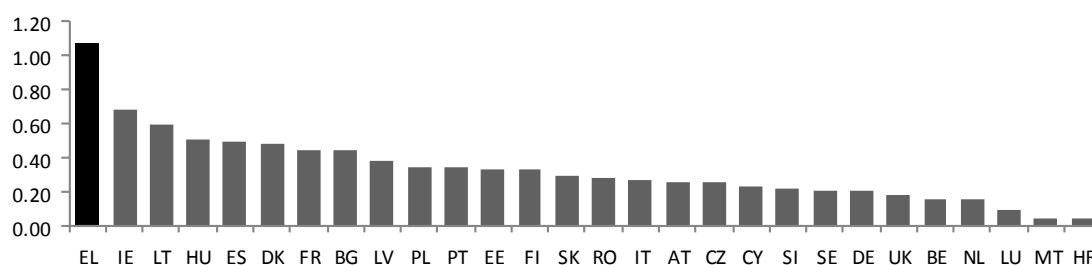
Παραδοσιακά, η χώρα η οποία είναι και ο μεγαλύτερος αποδέκτης των δαπανών του κοινοτικού προϋπολογισμού που κατευθύνεται στη γεωργία (περιλαμβανόμενων των επενδύσεων για την αγροτική ανάπτυξη) είναι η Γαλλία, όπου κατευθύνεται το 16% των σχετικών δαπανών. Ακολουθεί (στοιχεία της διετίας 2014-2015) η Ισπανία με 11,8%, Γερμανία με 11%, η Ιταλία με 9,8%, η Πολωνία με 9%, το Ηνωμένο Βασίλειο με 7% και η Ελλάδα με 5,1%.

Όπως θα αναμενόταν, η σύγκριση των μεριδίων συμμετοχής των κρατών μελών στις δαπάνες της ΚΑΠ με τα μερίδια συμμετοχής του συνολικού αγροτικού προϊόντος κάθε χώρας στο αγροτικό προϊόν της Ε.Ε. είναι θετική και ο συντελεστής συσχέτισης είναι σχεδόν τέλειος (0,96). Παρόλα αυτά, για κάποιες χώρες η συμμετοχή τους στα έσοδα από την κοινή αγροτική πολιτική είναι σημαντικά μεγαλύτερη από τη συμμετοχή τους στο αγροτικό προϊόν. Μεταξύ των χωρών αυτών η περισσότερο ευνοημένη είναι η Ελλάδα, της οποίας η συμμετοχή στις δαπάνες ΚΑΠ είναι διπλάσια της συμμετοχής της στο συνολικό αγροτικό προϊόν (5,6% έναντι 2,7% για την περίοδο 2007-2016). Μεταξύ των «ευνοημένων» χωρών επίσης, αν και σε μικρότερο βαθμό, είναι η Ιρλανδία.

Τα παραπάνω μερίδια στηρίζονται σε απόλυτους αριθμούς. Η εικόνα αλλάζει άρδην αν τα στοιχεία αυτά σταθμιστούν με βάση το Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν κάθε χώρας. Τη τελευταία δεκαετία 2007-2016, η χώρα με τις μεγαλύτερες αναλογικά με το ΑΕΠ της εισροές από τον κοινοτικό προϋπολογισμό για τον τομέα της γεωργίας είναι η Ελλάδα, ακολουθούμενη σε μεγάλη απόσταση από την Ιρλανδία, τη Λιθουανία, την Ουγγαρία, την Ισπανία (Διάγραμμα 4.9). Γενικότερα, οι απολαβές των κρατών μελών από τον τομέα της γεωργίας ως ποσοστό του ΑΕΠ τους συσχετίζονται, όπως θα αναμενόταν, θετικά με το μερίδιο της γεωργίας στο ΑΕΠ κάθε χώρας, ο συντελεστής συσχέτισης όμως παραμένει χαμηλός (+0,3), αν και βελτιώνεται (+0,49) αν δεν συνυπολογιστούν οι τρεις χώρες που προσχώρησαν τελευταίες (Βουλγαρία, Ρουμανία, Κροατία).

### Διάγραμμα Α4.9

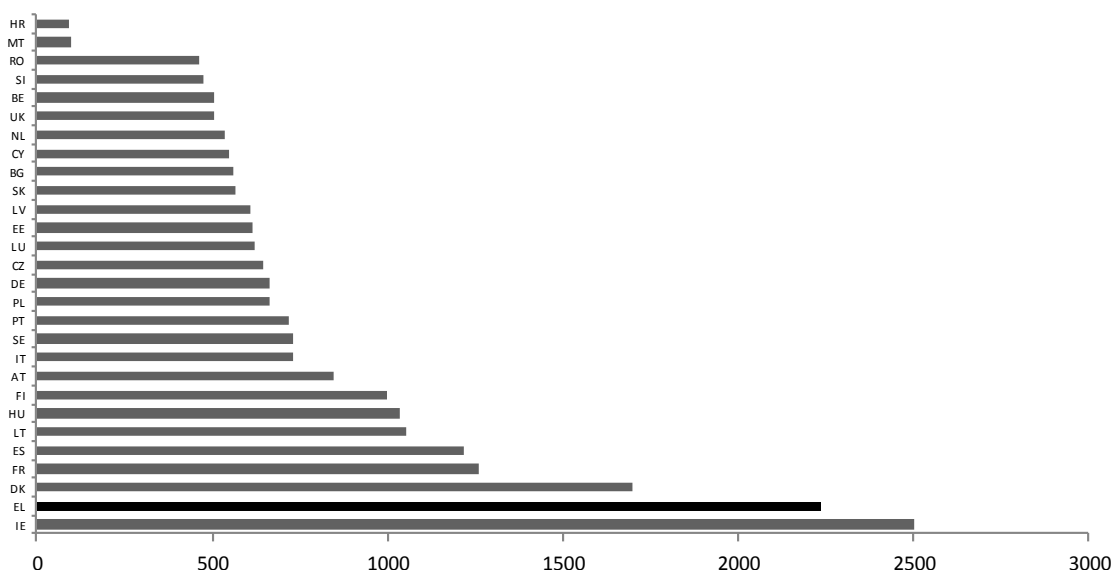
#### Απολαβές κρατών μελών από τον τομέα «γεωργία» του κοινοτικού προϋπολογισμού ανά ΑΕΠ 2007-2016



Αν υπολογιστούν τα ποσά που αποκόμισε κάθε χώρα από τον κοινοτικό προϋπολογισμό για τον τομέα της γεωργίας ανά κάτοικο, η χώρα που κατατάσσεται στην πρώτη θέση είναι η Ιρλανδία η οποία την δεκαετία 2007-2016 εισέπραξε συνολικά 2505 ευρώ ανά κάτοικο, ακολουθούμενη από την Ελλάδα, που εισέπραξε 2233 ευρώ ανά κάτοικο, τη Δανία με 1700 ευρώ ανά κάτοικο και την Γαλλία με 1260 ευρώ ανά κάτοικο (Διάγραμμα Α4.10). Είναι ενδιαφέρον να σημειωθεί ότι η μεν κατάταξη των χωρών βάσει των εισπράξεων τους στον τομέα της γεωργίας ως ποσοστού του ΑΕΠ φαίνεται να συσχετίζεται αρνητικά, έστω και οριακά με το επίπεδο ανάπτυξης τους (οι φτωχότερες χώρες φαίνεται να τείνουν να εισπράττουν αναλογικά περισσότερα, συντελεστής συσχέτισης  $-0,20$ ), ενώ, αντίθετα ο συντελεστής συσχέτισης του επιπέδου ανάπτυξης με τις εισπράξεις κατά κεφαλή παραμένει χαμηλός, αλλά με θετικό πρόσημο ( $+0,22$ ).

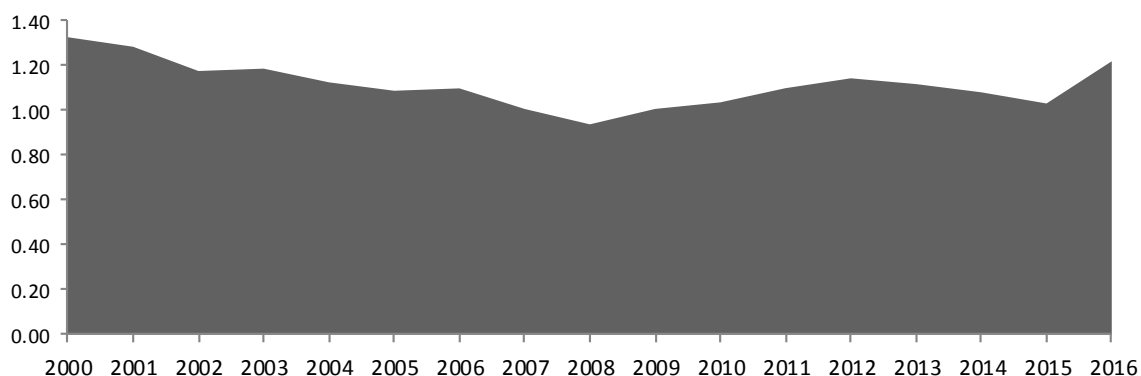
### Διάγραμμα Α4.10

#### Απολαβές κρατών μελών από τον τομέα «γεωργία» του κοινοτικού προϋπολογισμού 2007-2016, ευρώ ανά κάτοικο



Η Ιρλανδία υπήρξε εξ αρχής το κράτος μέλος με το μεγαλύτερο κατά κεφαλή όφελος από τη γεωργία. Αντίθετα η Ελλάδα, μόνο μετά την επέκταση και ενίσχυση της κοινής γεωργικής πολιτικής στα λεγόμενα «μεσογειακά» προϊόντα, είδε τις εισροές ανά κάτοικο να αυξάνονται και να τείνει ολοένα και περισσότερο προς τα μεγέθη της Ιρλανδίας. Έτσι, το 1981 όταν προσχώρησε η Ελλάδα εισέπραξε κατά κεφαλή μόλις το 12% όσων εισέπραξε η Ιρλανδία, το 1985 το αντίστοιχο ποσοστό έγινε 36%, το 1990 44%, το 1995 58%, το 1999 64% και την τελευταία δεκαετία 89%.

**Διάγραμμα Α4.11**  
**Εξέλιξη εισπράξεων Ελλάδας από τομέα «γεωργία» του κοινοτικού**  
**προϋπολογισμού, 2000-16**



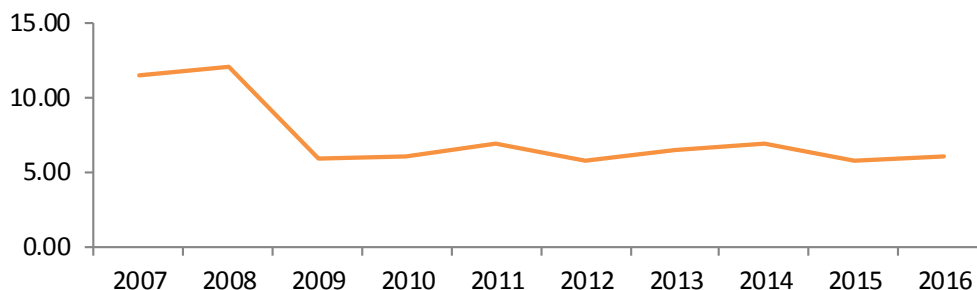
#### **ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ ΣΤΙΣ ΔΑΠΑΝΕΣ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΣΥΝΟΧΗΣ**

Ως δαπάνες της πολιτικής συνοχής λογίζονται άλλοτε μόνον τα κατεχοχόν «Διαρθρωτικά Ταμεία» (Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης και Κοινωνικό Ταμείο), άλλοτε σε αυτά προστίθενται οι δαπάνες για Αγροτική Ανάπτυξη του Γεωργικού Ταμείου και, συνήθως, προστίθενται και οι δαπάνες του Ταμείου Συνοχής (συμπεριλαμβανόμενης της συμμετοχής του στην δράση «Ενοποιώντας την Ευρώπη», δηλαδή τα μεγάλα διευρωπαϊκά δίκτυα στους τομείς μεταφορών, ενέργειας και τηλεπικοινωνιών). Στα όσα ακολουθούν παρουσιάζεται η συμμετοχή των κρατών μελών στο σύνολο των δαπανών της πολιτικής συνοχής, δηλαδή στο σύνολο του Περιφερειακού Ταμείου, του Κοινωνικού Ταμείου, του Ταμείου Συνοχής και του τμήματος «αγροτική ανάπτυξη» του Γεωργικού Ταμείου.

Οι πρώτες χώρες από πλευράς συνολικών εισπράξεων από τις δαπάνες συνοχής την δεκαετία 2007-2016 ήταν η Πολωνία (17,3%), ακολουθούμενη σε μεγάλη απόσταση από την Ισπανία (10,7%), την Ιταλία (8,8%) τη Γερμανία (8%), την Ελλάδα στην 6<sup>η</sup> θέση (7,2%) και την Πορτογαλία (6,3%). Το μερίδιο των τεσσάρων «χωρών συνοχής» (Ελλάδα, Ισπανία, Πορτογαλία και Ιρλανδία) μειώνεται συνεχώς ενώ, αντίθετα, αυξάνεται το μερίδιο των «νέων» χωρών. Είναι χαρακτηριστική η σύγκριση της δεκαετίας 2007-16 με το τελευταίο έτος 2016. Το μερίδιο των «χωρών συνοχής» ήταν 29% τη δεκαετία και 24,7% το 2016, ενώ το μερίδιο των «νέων χωρών» ήταν 44% την δεκαετία και 51% το 2016.

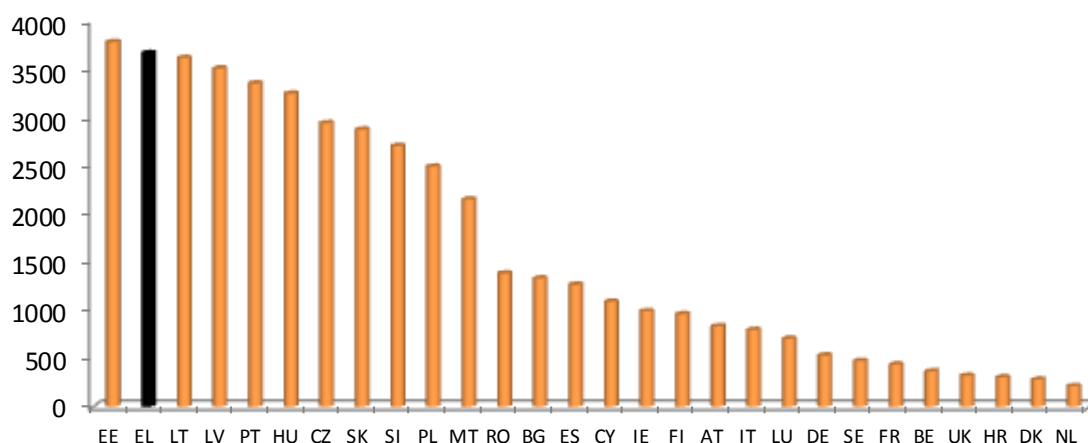
Η εξέλιξη των συνολικών απολαβών της Ελλάδας από την πολιτική συνοχής δείχνει μια εντυπωσιακή πτώση από 12,1% σε 5,9% μεταξύ 2008 και 2009 και, έκτοτε μια σταθεροποίηση γύρω στο 6-7% με μικρές ετήσιες διακυμάνσεις (Διάγραμμα Α4.12).

**Διάγραμμα Α4.12**  
Σύνολο εισπράξεων Ελλάδας από πολιτική συνοχής (ποσοστό συνόλου),  
2007-2016



Αν οι απολαβές σε απόλυτους αριθμούς σταθμιστούν με βάση το ΑΕΠ κάθε χώρας στις πρώτες θέσεις βρίσκονται οι τρεις μικρές βαλτικές χώρες (Λετονία, Εσθονία και Λιθουανία) και στην 4<sup>η</sup> θέση η Ελλάδα με 1,92% του ΑΕΠ της (ακολουθεί η Πορτογαλία με 1,78%). Όπως αναμενόταν, οι λιγότερο αναπτυγμένες χώρες τείνουν να λαμβάνουν πόρους από την πολιτική συνοχής που αντιστοιχούν σε υψηλότερα ποσοστά ως προς το ΑΕΠ, με αποτέλεσμα ο συντελεστής συσχέτισης των απολαβών ανά ΑΕΠ με το ΑΕΠ ανά κάτοικο κάθε χώρας να είναι αρνητικός, αν και μακράν από τα να δείχνει μια γραμμική σχέση επιπέδου ανάπτυξης και απολαβών ανά ΑΕΠ (-0,50).

**Διάγραμμα Α4.13**  
Εισπράξεις κρατών μελών ανά κάτοικο από πολιτική συνοχής 2007-16,  
(ευρώ)



Αντίστοιχες είναι και οι συγκρίσεις μεταξύ κρατών μελών αν τα στοιχεία αναλυθούν σε βάση κατά κεφαλή (Διάγραμμα Α4.13). Τη δεκαετία 2007-2016 η Ελλάδα εισέπραξε 3663 ευρώ ανά κάτοικο από την πολιτική συνοχής. Οι κατά κεφαλή εισπράξεις της Ελλάδας παρέμειναν ιδιαίτερα υψηλές, ακόμα και μετά τη μεγάλη διεύρυνση μετά το 2004. Μόνο στην Εσθονία οι εισπράξεις ανά κάτοικο ήσαν μεγαλύτερες (3777 ευρώ), στη δε Πορτογαλία, η οποία συνήθως συγκρίνεται με την Ελλάδα, οι εισπράξεις ανά κάτοικο ήσαν 3349 ευρώ, με αποτέλεσμα την κατάταξή της στην 5<sup>η</sup> θέση μεταξύ των 28 κρατών μελών.

Οι απολαβές κάθε χώρας δεν προέρχονται αναλογικά από τα ίδια Ταμεία. Κάθε Ταμείο αποβλέπει στη στήριξη διαφορετικών αναπτυξιακών προτεραιοτήτων και γενικότερα στην αντιμετώπιση άλλων ατελειών ή αποτυχιών της αγοράς. Το Ταμείο Συνοχής συναρτάται άμεσα με το επίπεδο ανάπτυξης της χώρας, το Περιφερειακό Ταμείο χρηματοδοτεί κυρίως υποδομές (αλλά και ενισχύσεις επιχειρήσεων), το Κοινωνικό Ταμείο αναφέρεται στο εργατικό δυναμικό και το Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης όπως και το Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας<sup>142</sup> αφορούν κατά κύριο λόγο τις χώρες με σημαντικούς αντίστοιχους τομείς, ενώ από τις «κοινοτικές πρωτοβουλίες», με πρώτη μεταξύ αυτών την «εδαφική συνεργασία», ωφελούνται οι κεντρικές χώρες.

Η σχετική σημασία κάθε Ταμείου για κάθε χώρα βάσει των προβλέψεων για την περίοδο 2014-2020 παρουσιάζεται στο Διάγραμμα Α4.14. Για την Ελλάδα, το Περιφερειακό Ταμείο παραμένει η κύρια πηγή εσόδων με 40,2% του συνόλου, ακολουθούμενο από το Γεωργικό Ταμείο (22,7%), το Κοινωνικό Ταμείο (18,5%) και το Ταμείο Συνοχής (15,6%). Για τις περισσότερες χώρες, το Περιφερειακό Ταμείο καλύπτει περισσότερα από το ένα τρίτο του συνόλου των εσόδων από τα Ταμεία. Εξαιρέση αποτελούν χώρες με ιδιαίτερα αυξημένο μερίδιο του Γεωργικού Ταμείου, με πρώτη μεταξύ αυτών την Αυστρία, όπου το Γεωργικό Ταμείο καλύπτει το 76% των εσόδων της. Το Κοινωνικό Ταμείο είναι ιδιαίτερα σημαντικό αναλογικά στο Βέλγιο, την Πορτογαλία, το Ηνωμένο Βασίλειο και τη Γερμανία. Ας σημειωθεί ακόμα το μεγάλο (12,4%) του Ταμείου Θάλασσας και Αλιείας για τη Δανία, καθώς επίσης η σημασία του INTERREG που με τη νέα του ονομασία («εδαφική συνεργασία») καλύπτει 17,2% των εσόδων από τα Ταμεία στις Κάτω Χώρες, 12,6% στο Λουξεμβούργο και μεταξύ 8% και 9% στο Βέλγιο, τη Σουηδία και τη Δανία.

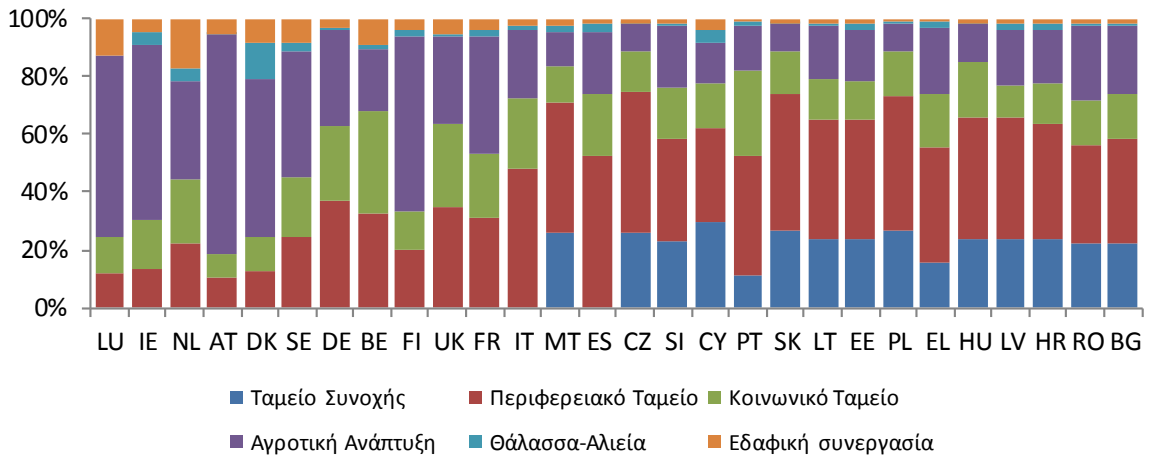
---

<sup>142</sup>Οι «επίσημες» ονομασίες των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών και Επενδυτικών Ταμείων είναι: Ταμείο Συνοχής, Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (περιλαμβανόμενης της Πρωτοβουλίας για την Απασχόληση των Νέων), Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης, Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας.



### Διάγραμμα A4.14

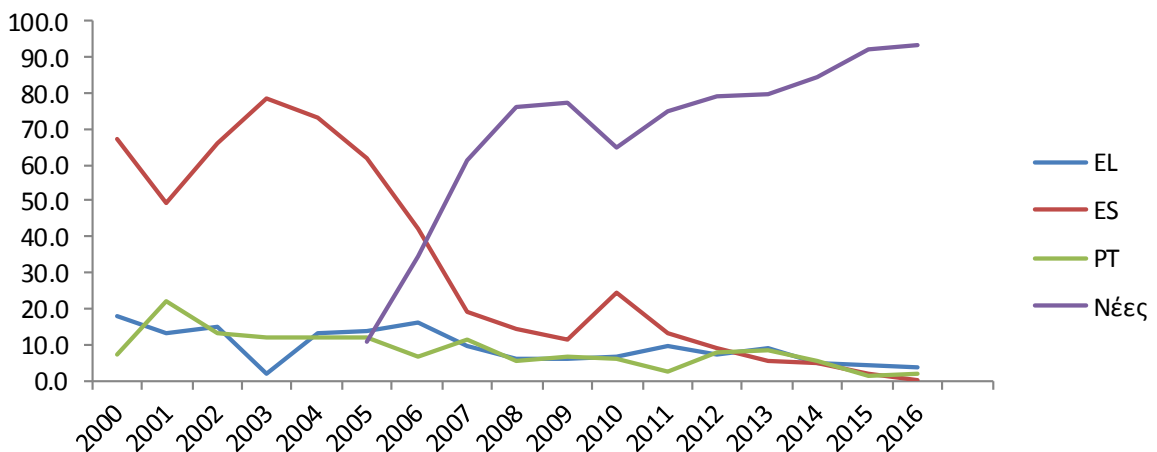
#### Προβλεπόμενη ποσοστιαία συμμετοχή των Επενδυτικών και Διαρθρωτικών Ταμείων στα έσοδα κάθε κράτους μέλους 2014-2020



Το Ταμείο Συνοχής αναμένεται να καλύψει σε ολόκληρη την περίοδο 2014-2020 μεταξύ 20% και 25% των συνολικών εσόδων των χωρών που προσχώρησαν μετά το 2004, ενώ για τις μόνες από τις άλλοτε ωφελούμενες χώρες, την Ελλάδα και την Πορτογαλία, τα έσοδα από αυτό προβλέπεται να καλύψουν το 15,6% και το 11% αντίστοιχα. Τα πρώτα χρόνια λειτουργίας του Ταμείου Συνοχής, 2000-2004, κατεχοχήν ωφελούμενη από αυτό χώρα ήταν η Ισπανία, η οποία εισέπραττε περίπου 70% των συνολικών του πόρων. Αργότερα όμως, όπως προκύπτει και από το Διάγραμμα A4.15 το σχετικό μερίδιο της έπεσε απότομα για να μηδενιστεί τα τελευταία έτη.

### Διάγραμμα A4.15

#### Εξέλιξη συμμετοχής κρατών μελών στα έσοδα από το Ταμείο Συνοχής, 2000-2016

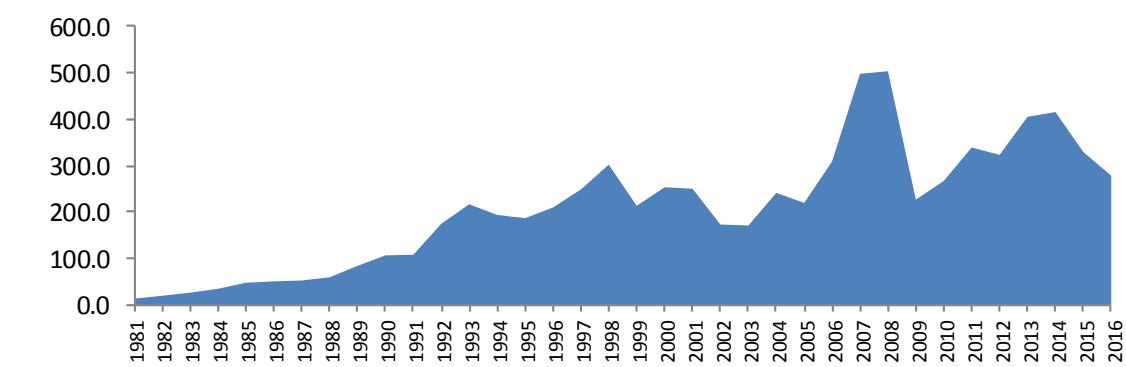


Η Ελλάδα, από το 1981, έτος της δικής της προσχώρησης, υπήρξε ιδιαίτερα ευνοημένη από τη λειτουργία των Διαρθρωτικών Ταμείων και γενικότερα της πολιτικής συνοχής. Ξεκίνησε την περίοδο των 10 κρατών μελών με 6,1% των εισπράξεων από τα τότε Ταμεία. Το ποσοστό αυτό έφτασε το 12,7% το 1985. Συνολικά την περίοδο 1981-1985 εισέπραξε 8,9% των συνολικών πόρων έναντι 10% της Ιρλανδίας, 17% της Γαλλίας και 25% της Βρετανίας και της Ιταλίας<sup>143</sup>. Η αυξητική τάση ως προς το μερίδιο της Ελλάδας συνεχίστηκε και μετά την είσοδο της Ισπανίας και της Πορτογαλίας. Έτσι, την περίοδο των δώδεκα κρατών μελών (1986-1994) ο μέσος όρος της ελληνικής συμμετοχής στα συνολικά έσοδα από τα Ταμεία ήταν 10,5%. Υπενθυμίζεται ότι το κύριο χαρακτηριστικό αυτής της περιόδου υπήρξε η αναγνώριση της προτεραιότητας στην πολιτική συνοχής και η πολύ σημαντική άνοδος των σχετικών πόρων. Την περίοδο των δεκαπέντε κρατών (1995-2004), με το νέο Ταμείο Συνοχής, το οποίο αρχίζει να λειτουργεί από το 2000, η Ελλάδα συγκεντρώνει κατά μέσο όρο 9,7%.

Η σύγκριση μεταξύ προγραμματικών περιόδων ενέχει δυσκολίες διότι ο τρόπος που κατηγοριοποιούνται οι δαπάνες του κοινοτικού προϋπολογισμού μεταβάλλεται. Παρά τις δυσκολίες αυτές, όπως βέβαια και το γεγονός της μεταβολής του αριθμού των κρατών μελών, η οποία και προφανώς επηρεάζει το ποσοστό της ελληνικής συμμετοχής, στο Διάγραμμα A4.16 παρουσιάζεται η εξέλιξη των εισπράξεων της Ελλάδας από την πολιτική συνοχής<sup>144</sup> ανά κάτοικο.

#### Διάγραμμα A4.16

#### Εξέλιξη εσόδων Ελλάδας από την πολιτική συνοχής της Ε.Ε. ανά κάτοικο, 1981-2016



<sup>143</sup> Οι δύο αυτές χώρες, Ιταλία και Ηνωμένο Βασίλειο ήταν και οι κατεξοχήν ευνοημένες χώρες πριν από την ένταξη της Ελλάδας.

<sup>144</sup> Ως συνολικές δαπάνες της πολιτικής συνοχής λογίζονται το άθροισμα των τριών Ταμείων (Περιφερειακό, Κοινωνικό και το τμήμα προσανατολισμού / αγροτικής ανάπτυξης του Γεωργικού) για την περίοδο 1981-1991, οι «διαρθρωτικές δαπάνες» για την περίοδο 1991-1999, το άθροισμα των τριών Ταμείων για την περίοδο 2000-2006 και το άθροισμα των δαπανών για την οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή και της αγροτικής ανάπτυξης για την περίοδο 2007-2016.

Οι εισπράξεις της Ελλάδας ανά κάτοικο από την πολιτική συνοχής από 13,3 ευρώ το 1981 φτάνουν τα 108 ευρώ το 1991, τα 175 ευρώ το 1992, τα 217 ευρώ το 1993 και αργότερα με μικρές αυξομειώσεις τα 253 ευρώ το 2000 και τα 504 ευρώ το 2008 για να πέσουν απότομα αμέσως μετά και τα φτάσουν στα 278 ευρώ το 2016 (Διάγραμμα Α4.16).

## ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ ΣΤΙΣ ΔΑΠΑΝΕΣ ΓΙΑ ΕΡΕΥΝΑ, ΤΕΧΝΟΛΟΓΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΚΑΙ ΚΑΙΝΟΤΟΜΙΑ

Οι δαπάνες του κοινοτικού προϋπολογισμού στον τομέα της έρευνας, της τεχνολογίας και της καινοτομίας αποτελούν τη μεγαλύτερη κατηγορία δαπανών χωρίς κανέναν εκ των προτέρων γεωγραφικό προσανατολισμό. Το ερευνητικό δυναμικό των πανεπιστημίων, των ερευνητικών κέντρων και των επιχειρήσεων όλων των κρατών μελών συμμετέχουν επί ίσοις όροις στα ερευνητικά προγράμματα, χωρίς να υπάρχει καμιά ρητή ή σιωπηρή εθνική ποσόστωση. Το μεγαλύτερο μέρος των ερευνητικών δαπανών καλύπτεται από το Πρόγραμμα-Πλαίσιο (το τελευταίο Πρόγραμμα-Πλαίσιο αναφέρεται ως «Ορίζοντας 2020»). Σε αυτό προστίθενται ορισμένα ιδιαίτερα μεγάλα ερευνητικά σχέδια, όπως το ΙΤΕΡ που αφορά τη θερμοπυρηνική σύντηξη, αλλά και οι ερευνητικές δαπάνες στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας (ΕΥΡΑΤΟΜ), οι οποίες στο παρελθόν άλλοτε περιλαμβάνονταν στο Πρόγραμμα-Πλαίσιο και άλλοτε αποτελούσαν δεύτερο, παράλληλο Πρόγραμμα-Πλαίσιο).

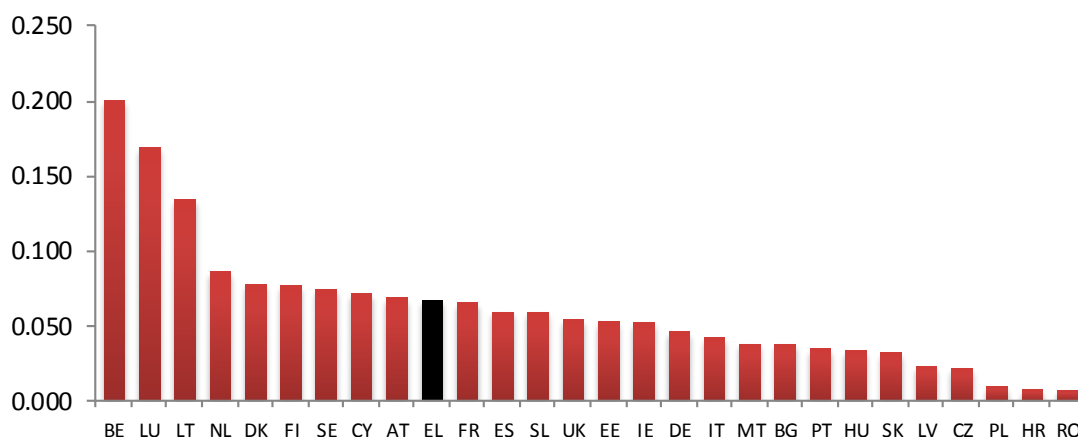
Η ανυπαρξία *ex ante* ποσοστώςσεων δεν σημαίνει βέβαια ότι όλες οι χώρες, ή καλύτερα ότι το ερευνητικό προσωπικό όλων των χωρών, συμμετέχει εξίσου *ex post*. Αντίθετα η συμμετοχή κυμαίνεται πολύ και θεωρείται ότι αποτελεί δείκτη αριστείας και εξωστρέφειας. Το 2016 η χώρα με τη μεγαλύτερη συμμετοχή στις δαπάνες έρευνας του κοινοτικού προϋπολογισμού ήταν η Γαλλία με 17,8% του συνόλου, ακολουθούμενη από τη Γερμανία με 15%. Συνολικά στη δεκαετία 2007-2016 στην πρώτη θέση βρίσκεται η Γερμανία και αμέσως μετά με ελάχιστη διαφορά η Γαλλία, ενώ η Ελλάδα με 2,02% βρίσκεται στη 10<sup>η</sup> θέση μεταξύ των 28 κρατών μελών.

Η ιδιαίτερα ισχυρή θέση της Γαλλίας μετριάζεται πάντως αν αντί των συνολικών δαπανών έρευνας, ληφθούν υπόψη μόνο οι δαπάνες του Προγράμματος-Πλαίσιο. Αυτό οφείλεται στο ότι η Γαλλία έχει ανέκαθεν ιδιαίτερα υψηλή θέση στις δαπάνες της Ευρατόμ, αλλά και στον αντιδραστήρα θερμοπυρηνικής σύντηξης ΙΤΕΡ, ο οποίος κατασκευάζεται στη Γαλλία με συμμετοχή στον προϋπολογισμό του, πέραν του κοινοτικού προϋπολογισμού, της ίδιας της Γαλλίας, αλλά και των ΗΠΑ, Ιαπωνίας, Ρωσίας, Κίνας, Νότιας Κορέας και Ινδίας. Είναι χαρακτηριστικό ότι το 2016 η Γαλλία απορρόφησε το 17,8% του συνόλου των ερευνητικών δαπανών, αλλά μόνο το 11,9% του Προγράμματος-Πλαίσιο. Αντίθετα το μερίδιο της Ελλάδας, η οποία δεν συμμετέχει ουσιαστικά στις εκτός Προγράμματος-Πλαίσιο ερευνητικές δαπάνες, αυξάνει από 1,86% στο σύνολο των ερευνητικών δαπανών στο 2,3% του Προγράμματος-Πλαίσιο.

Η στάθμιση της συμμετοχής κάθε χώρας με το ΑΕΠ της χώρας οδηγεί στις πρώτες θέσεις το Βέλγιο και κάποιες από τις μικρότερες χώρες, με την Ελλάδα να κατατάσσεται στη 10<sup>η</sup> θέση (Διάγραμμα Α4.17). Σε αντίθεση δε με άλλες δαπάνες του κοινοτικού προϋπολογισμού, οι δαπάνες για έρευνα φαίνεται να συσχετίζονται θετικά με το επίπεδο ανάπτυξης κάθε χώρας (συντελεστής συσχέτισης +0,611). Οι πλουσιότερες χώρες τείνουν να εισπράττουν περισσότερα ως ποσοστό του ΑΕΠ τους από ό,τι οι σχετικά φτωχότερες χώρες,

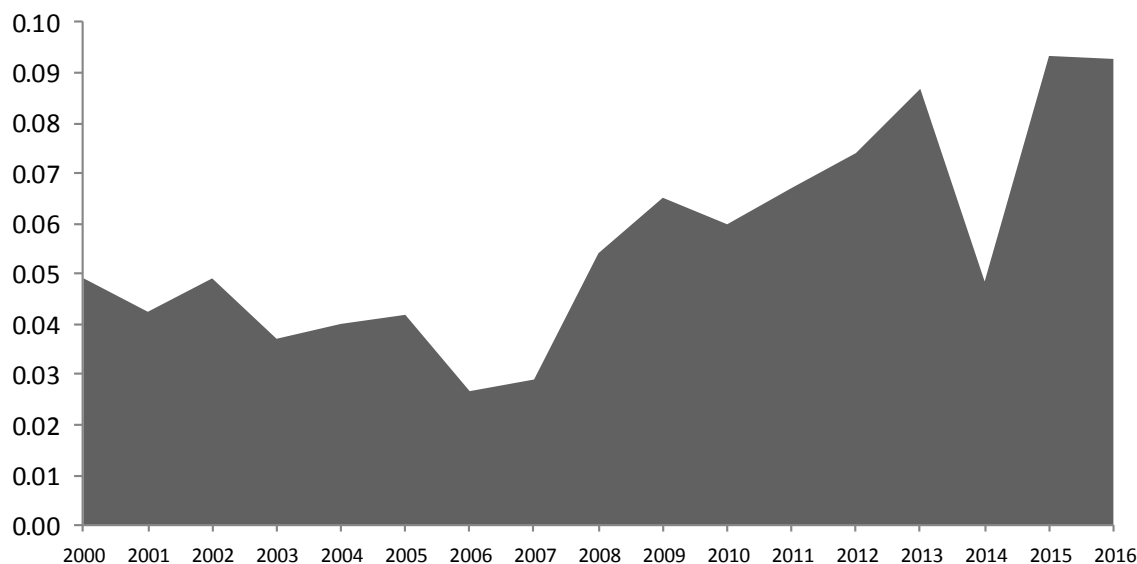
Διάγραμμα Α4.17

Απολαβές κρατών μελών από τον τομέα «έρευνα, τεχνολογική ανάπτυξη και καινοτομία» του κοινοτικού προϋπολογισμού ανά ΑΕΠ 2007-2016



Η παρουσία των ελλήνων ερευνητών οδηγεί σε σχετικά υψηλότερη θέση την Ελλάδα αναλογικά με το ΑΕΠ της από ό,τι το επίπεδο ανάπτυξης, αλλά με σημαντικές διακυμάνσεις (Διάγραμμα Α.18). Μέχρι το 2007 η τάση υπήρξε μάλλον πτωτική, τα τελευταία όμως έτη φαίνεται να ανέρχεται και πάλι, παρά τη μεγάλη, αλλά προσωρινή πτώση το 2014. Σημειώνεται ότι η κατάταξη των χωρών δεν μεταβάλλεται σημαντικά αν η συμμετοχή της υπολογιστεί ανά κάτοικο. Στις πρώτες θέσεις το Βέλγιο, το Λουξεμβούργο και οι Κάτω Χώρες και η Ελλάδα στην 12<sup>η</sup> θέση. Μεγαλύτερο ίσως ενδιαφέρον έχει η παράθεση των αποτελεσμάτων ανά ερευνητή ή και ανά προσωπικό Ε&Α (το οποίο υπολογίζεται είτε ως αριθμός ατόμων, είτε ως ισοδύναμα πλήρους απασχόλησης). Βάσει αυτών των υπολογισμών, στην πρώτη θέση βρίσκεται η Κύπρος, όπου ο αριθμός των ερευνητών και του προσωπικού Ε&Α είναι ιδιαίτερα χαμηλός, η δε Ελλάδα ανέρχεται στην 6<sup>η</sup> θέση (αν ο υπολογισμός γίνει με ισοδύναμα πλήρους απασχόλησης).

**Διάγραμμα Α4.18**  
**Εξέλιξη εισπράξεων Ελλάδας ανά ΑΕΠ από τον τομέα «έρευνα, τεχνολογική ανάπτυξη, καινοτομία» του κοινοτικού προϋπολογισμού, 2000-2016**



### **ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ ΣΕ ΑΛΛΟΥΣ ΤΟΜΕΙΣ ΤΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ**

Από τους άλλους τομείς δαπανών του κοινοτικού προϋπολογισμού, ας αναφερθεί συνοπτικά η συμμετοχή των κρατών μελών στην κατηγορία «Συνδέοντας την Ευρώπη», στα μεγάλα δηλαδή συγχρηματοδοτούμενα διευρωπαϊκά δίκτυα στους τομείς των μεταφορών, της ενέργειας και του τομέα της τεχνολογίας πληροφοριών και τηλεπικοινωνιών (ΤΠΤ). Στον τομέα των μεταφορών, ο οποίος την τριετία 2014-2016 απορρόφησε το 87,9% του συνόλου των πόρων του «Συνδέοντας την Ευρώπη», τη μεγαλύτερη συμμετοχή είχε η Γερμανία, ακολουθούμενη από την Ισπανία και το Βέλγιο, ενώ στους κατά πολύ μικρότερου συνολικού προϋπολογισμού τομείς της ενέργειας τις πρώτες θέσεις είχε η Λιθουανία και η Ρουμανία, στις δε ΤΠΤ οι Κάτω Χώρες και το Βέλγιο. Στους τρεις αυτούς τομείς η συμμετοχή της Ελλάδας ήταν αντίστοιχα 0,4% (18<sup>η</sup> θέση), 1,5% (16<sup>η</sup> θέση) και 1,2% (16<sup>η</sup> θέση), με αποτέλεσμα στο σύνολο να εισπράξει μόλις το 0,5% των συνολικών πόρων και να καταταγεί στην 20<sup>η</sup> θέση μεταξύ των 28 κρατών μελών.

Τέλος, στο «Ευρωπαϊκό Ταμείο Προσαρμογής στην Παγκοσμιοποίηση», από τα 561,1 εκατ. ευρώ που διατέθηκαν την περίοδο 2007-2014, η Ελλάδα εισέπραξε 10,8 εκατ. ευρώ, δηλαδή 5% του συνόλου. Στις πρώτες θέσεις ήσαν η Γαλλία με 15,1% του συνόλου, η Ιρλανδία με 12% και η Δανία με 11,4%.

## A4.3 – Καθαρή συμμετοχή

### *ΚΥΡΙΑΡΧΟ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΟ, ΑΛΛΑ ΚΑΙ 'ΔΗΛΗΤΗΡΙΟ' ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΟΠΟΙΗΣΗΣ*

Τουλάχιστον από την επικράτηση της «λογικής του Fontainebleau» (στο Fontainebleau έγινε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο το 1984 που «δικαίωσε» το αίτημα «θέλω πίσω τα χρήματα μου» της Margaret Thatcher και αποφάσισε την – εν μέρει – επιστροφή στο Ηνωμένο Βασίλειο των πόρων που συνεισφέρει), ο υπολογισμός της καθαρής συμμετοχής κάθε κράτους στον κοινοτικό προϋπολογισμό (συνεισφορά μείον απολαβές) απετέλεσε μόνιμο χαρακτηριστικό της ευρωπαϊκής ενοποίησης. Αναλύσεις, συζητήσεις, διαπραγματεύσεις εστιάζονται γύρω από αυτήν την καθαρή συμμετοχή.

Ευθέως απόρροια της έμφασης στην «καθαρή θέση» αποτελεί και η διεκδίκηση της «δίκαιης καθαρής θέσης», της «δίκαιης επιστροφής» («*juste retour*») έναντι των εθνικών πόρων που παραχωρήθηκαν στην Ε.Ε. Στην απλούστερη εκδοχή της, η «δίκαιη επιστροφή» σημαίνει την άμεση επιστροφή όσων καταβλήθηκαν, σε περισσότερο εκλεπτυσμένες εκδοχές της συνεπάγεται τη βέλτιστη χρήση από την Ε.Ε. των εθνικών πόρων και την «επιστροφή» τους με την μορφή ευρωπαϊκών δημόσιων αγαθών<sup>145</sup>.

Συγχρόνως όμως, όλοι συμφωνούν ότι αυτό το δημοσιονομικό δούναι και λαβείν δεν αντανάκλα το πραγματικό καθαρό όφελος των κρατών μελών από τη συμμετοχή τους στην ευρωπαϊκή ενοποίηση. Η συζήτηση για το πρόσημο, θετικό ή αρνητικό, και το ύψος της καθαρής συμμετοχής πρυτανεύει, αλλά και αποπροσανατολίζει και δηλητηριάζει τη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Η απόλυτη διακρατική λογική κυριαρχεί σε βάρος της όποιας υπερεθνικής λογικής και η κατάταξη των κρατών μελών σε μιας από τις δύο κατηγορίες, είτε αυτή των «καθαρών παραληπτών» από τον κοινοτικό προϋπολογισμό, είτε των «καθαρών συνεισφερόντων», καθίσταται η μονιμότερη διαίρεση των κρατών μελών και παίρνει τη μορφή ενός βαθύτερου χωρισμού.

Η εικόνα που δίνεται είναι ότι από την περαιτέρω ενοποίηση ωφελούνται όσοι εισπράττουν περισσότερα από όσα συνεισφέρουν, αποκλειστικά σε δημοσιονομικούς όρους. Κάθε ευρώ που δαπανάται σε μια χώρα θεωρείται κόστος για όλους τους άλλους (*Monti, et. al. 2016*)<sup>146</sup>. Η ευρωπαϊκή ενοποίηση εμφανίζεται

---

<sup>145</sup> Τα στοιχεία, οι πίνακες και τα διαγράμματα αυτής της ενότητας προέρχονται από επεξεργασία όσων περιλαμβάνονται στο: [ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/2015/internet-tables-2000-2016.xls](http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/2015/internet-tables-2000-2016.xls).

<sup>146</sup> Στην έκθεση αυτή για το μέλλον του προϋπολογισμού της Ε.Ε., που ανέθεσε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή σε μια ομάδα «σοφών», υπό τον πρώην πρωθυπουργό της Ιταλίας Mario Monti, συγκεντρώνονται όλα τα επιχειρήματα εναντίον της χρήσης της καθαρής συμμετοχής ως οδηγό για τις μελλοντικές δαπάνες και τα μελλοντικά έσοδα του προϋπολογισμού. Δύσκολα πάντως θα

αποκλειστικά ως παίγνιο μηδενικού αποτελέσματος, το κέρδος ενός κράτους μέλους προκύπτει από τη ζημιά άλλων. Η Ε.Ε. λειτουργεί ως απλός μηχανισμός αναδιανομής και μάλιστα μόνο ωφελειών δημοσιονομικής φύσης. Η έννοια της ευρωπαϊκής προστιθέμενης αξίας αγνοείται, όπως και, ακόμα περισσότερο, η έννοια του συλλογικού οφέλους που υπερβαίνει το «αλγεβρικό άθροισμα» οφέλους / ζημιάς από τη λειτουργία του προϋπολογισμού.

Οι επιπτώσεις αυτής της λαθεμένης πρόσληψης της «Ευρώπης» ως δημοσιονομικού αποτελέσματος έχουν θεμελιώδη σημασία. Μη μετρήσιμα οφέλη, που μπορεί να επεκτείνονται από τη συμμετοχή στη μεγαλύτερη εσωτερική αγορά έως την προστασία του περιβάλλοντος ή τον πρωταγωνιστικό ρόλο της Ε.Ε. στις διαπραγματεύσεις για το κλίμα, όπως βέβαια και οι συνέπειες για την ασφάλεια και την ειρήνη, λησμονούνται.

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

Άλλος εισπράττει ή συνεισφέρει και άλλος ωφελείται άμεσα ή έμμεσα, βραχυχρόνια ή μακροχρόνια. Οι «καθαροί παραλήπτες» ή «καθαροί δικαιούχοι» θεωρούνται και «καθαροί ωφελούμενοι». Η προσήλωση στην έννοια της καθαρής θέσης στρεβλώνει την εικόνα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, αλλά ούτε φανερώνει τα πραγματικά και όλα τα δημοσιονομικά οφέλη, ούτε τα αποδίδει πάντοτε στους πράγματι ωφελούμενους και πάντως αγνοεί τα μη μετρήσιμα, μη οικονομικά οφέλη ή ζημιές, που συχνά είναι πολλαπλάσια.

Η μεγάλη διαπραγμάτευση ανά πενταετία ή επταετία για το δημοσιονομικό πλαίσιο, τον προϋπολογισμό της επόμενης περιόδου, νοθεύεται όχι μόνο από τον υπολογισμό της βρετανικής επιστροφής που απετέλεσε πάντοτε το πιο δυσεπίλυτο ίσως πρόβλημα, αλλά και γενικότερα από τη λογική της καθαρής συμμετοχής. Η θέση των «καθαρών συνεισφορέων», όχι απλώς ξεκινά, αλλά καθορίζεται σχεδόν

---

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



αποκλειστικά από το συνολικό ύψος των εσόδων<sup>147</sup>. Ως προς τις δαπάνες, τα μόνα κράτη μέλη που επικαλούνται την έννοια του συνολικού οφέλους και της ευρωπαϊκής προστιθέμενης αξίας είναι εκείνα που ιστορικά δεν συμμετέχουν σε σημαντικό βαθμό στις δαπάνες της γεωργικής πολιτικής και της πολιτικής συνοχής, που κατέχουν πάντοτε το μέγιστο μερίδιο. Η πρακτική των διαπραγματεύσεων διαφέρει πολύ από την κανονιστική, θεωρητική προσέγγιση. Αυτό που θα έπρεπε είναι η σύγκριση του οφέλους των ευρωπαϊκών δαπανών με το όφελος αντίστοιχων δαπανών σε εθνικό επίπεδο να οδηγεί στην επιλογή των δαπανών του κοινοτικού προϋπολογισμού (Heinemann 2016:100). Αντί αυτού, ρητά ή σιωπηρά, όλα τα κράτη μέλη θεωρούν δεδομένη τη δική τους συμμετοχή στα έσοδα του προϋπολογισμού και προσπαθούν να αυξηθούν εκείνες οι δαπάνες που φαίνεται να τους «επιστρέφουν» το μέγιστο δυνατόν. Η συζήτηση για την συγκριτική θεώρηση της ευρωπαϊκής προστιθέμενης αξίας της μιας ή της άλλης κατηγορίας δαπανών περιορίζεται στο ακαδημαϊκό επίπεδο ή, έστω, ως εκ των υστέρων εξορθολογισμός εισηγμένων αποφάσεων. Το άμεσο δημοσιονομικό όφελος από τη συνέχιση ή τη θέσπιση της μιας ή της άλλης δαπάνης, ή καλύτερα, η *πρόσληψη* του δημοσιονομικού οφέλους, καθορίζει τη στάση όλων και όχι η αρχή της επικουρικότητας ή οι αρχές του δημοσιονομικού φεντεραλισμού, που αποτελούν τη συνήθη θεωρητική αφετηρία για την ανάλυση του βέλτιστου επιπέδου άσκησης πολιτικής (ρυθμιστικού ή δημοσιονομικού χαρακτήρα), και που προτάσσουν την ανάγκη κεντρικού, ευρωπαϊκού, ρόλου στους στόχους της αναδιανομής και της μακροοικονομικής σταθεροποίησης και, ως προς τον στόχο της αποδοτικότερης κατανομής, την κεντρική, ευρωπαϊκή επιλογή όταν υπάρχουν σημαντικές οικονομίες κλίμακας ή εξωτερικές οικονομίες και την αποκεντρωμένη, εθνική επιλογή όταν η ετερογένεια των προτιμήσεων είναι μεγάλη.

## ΚΑΘΑΡΗ ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ ΑΝΑ ΚΡΑΤΟΣ ΜΕΛΟΣ

Υπολογίσαμε την καθαρή θέση όλων των κρατών μελών για κάθε έτος της τελευταίας δεκαετίας 2007-2016 και το άθροισμα της καθαρής θέσης ανά κράτος μέλος παρουσιάζεται στο Διάγραμμα Α4.19. Η χώρα με το μεγαλύτερο αθροιστικά καθαρό δημοσιονομικό όφελος, συνολικού ύψους 87,4 δισ. ευρώ για την δεκαετία 2007-2016 είναι η Πολωνία. Ακολουθεί, σε μεγάλη απόσταση η Ελλάδα με 46,2 δισ. ευρώ και μετά η Ουγγαρία, το Βέλγιο, η Ρουμανία και η Πορτογαλία. Εννέα από τις 28 χώρες έχουν αρνητική καθαρή θέση, με μεγαλύτερη καθαρή συνεισφορά από την Γερμανία (122,4 δισ. ευρώ), ακολουθούμενη από την Γαλλία (74,8 δισ. ευρώ), το Ηνωμένο Βασίλειο (52,1 δισ. ευρώ), την Ιταλία, τις Κάτω Χώρες, τις σκανδιναβικές χώρες και την Αυστρία.

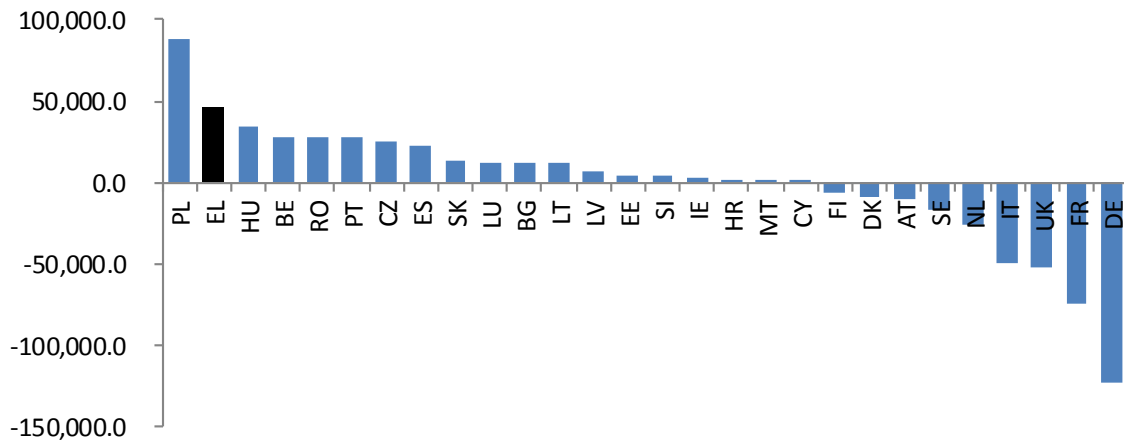
---

<sup>147</sup> Είναι χαρακτηριστικό ότι ακόμα και ο τρόπος που η καθαρή θέση, τα έσοδα και οι συνεισφορές κάθε κράτους εμφανίζονται στους εθνικούς προϋπολογισμούς διαφέρει πλήρως (βλ. *Mortensen, et.al. 2014*). Όπως αναφέρεται στο *Monti, et.al. 2016:21*, μόνο σε τέσσερις χώρες οι ίδιοι πόροι του κοινοτικού προϋπολογισμού αναφέρονται ως αυτό που είναι (χρησιμοποιώντας, παρόλα αυτά, διαφορετικούς όρους και λογική). Στις περισσότερες χώρες εμφανίζονται ως δημόσια δαπάνη, ενώ, το Ηνωμένο Βασίλειο και στη Ρουμανία εμφανίζεται ευθέως η καθαρή συνεισφορά /όφελος.



### Διάγραμμα Α4.19

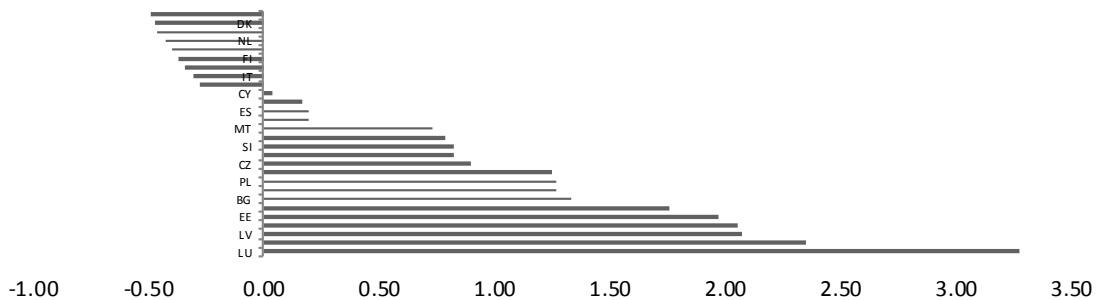
#### Καθαρή θέση κρατών μελών στον κοινοτικό προϋπολογισμό, 2007-2016



Τα αποτελέσματα αυτά, αλλά ως ποσοστό του Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος κάθε κράτους μέλους, παρουσιάζονται στο Διάγραμμα Α4.20. Αν εξαιρεθεί το Λουξεμβούργο (λόγω των πολύ μεγάλων εσόδων από την εγκατάσταση διοικητικών υπηρεσιών της Ε.Ε. σε σχέση με το μικρό του μέγεθος), στις πρώτες θέσεις με μέσο όρο των ετήσιων καθαρών εσόδων μεγαλύτερο ή ίσο με 2% του ΑΕΠ τους βρίσκονται οι τρεις χώρες της Βαλτικής και η Ελλάδα (2,06% του ΑΕΠ). Ο μέσος όρος της ετήσιας καθαρής θέσης των χωρών που προσχώρησαν μετά το 2004 είναι 1,2%, ενώ των παλιότερων «χωρών συνοχής» ή PIGS (Πορτογαλία, Ιρλανδία, Ελλάδα και Ισπανία) ήταν 0,9%. Ο μέσος όρος δε για τις τρεις μεγαλύτερες χώρες (Γερμανία, Γαλλία, Ηνωμένο Βασίλειο) ήταν αρνητικός, -0,4% του ΑΕΠ τους. Σημειώνεται ότι μόνο μετά το 2009 ο μέσος όρος των νέων χωρών ξεπέρασε εκείνου των PIGS.

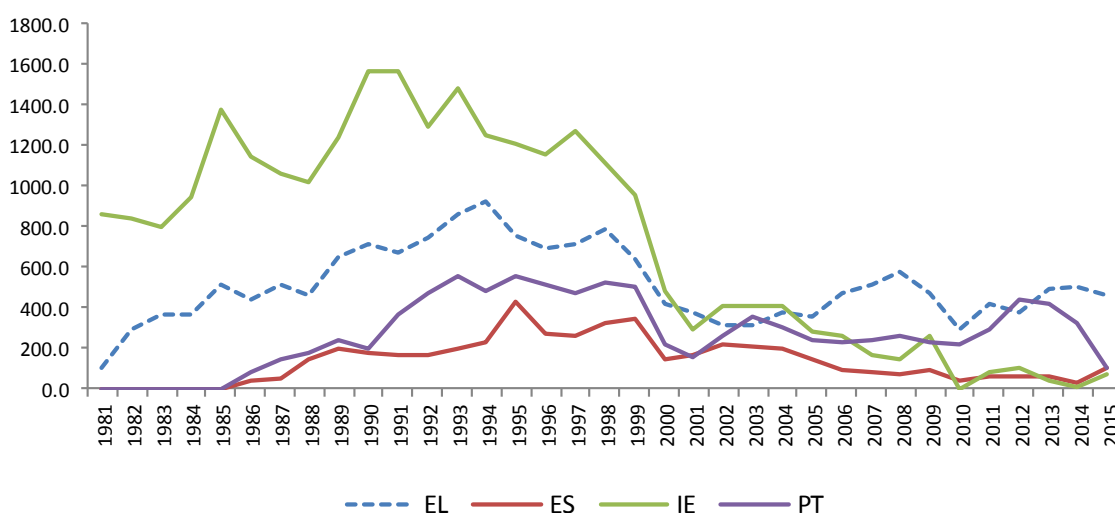
### Διάγραμμα Α4.20

#### Μέσος όρος ετήσιας καθαρής θέσης 2007-2016 ως ποσοστό του ΑΕΠ κάθε κράτους



Ενδιαφέρον παρουσιάζει και η ανάλυση της καθαρής θέσης κάθε κράτους *ανά κάτοικο*. Η συνολική κατάταξη δεν μεταβάλλεται σημαντικά. Πάντως, η Ελλάδα καταλαμβάνει την πρώτη θέση (μετά το Λουξεμβούργο) με συνολικές καθарές εισπράξεις 4285 ευρώ ανά κάτοικο την δεκαετία 2007-2016. Ο συντελεστής συσχέτισης της καθαρής θέσης κατά κεφαλή με το ΑΕΠ κατά κεφαλή είναι θετικός (+0,497), αν όμως ο υπολογισμός γίνει χωρίς το Λουξεμβούργο που, όπως ήδη αναφέρθηκε, στρεβλώνει πλήρως την εικόνα, ο συντελεστής συσχέτισης γίνεται αρνητικός (-0,614), επιβεβαιώνοντας το αναμενόμενο, ότι οι λιγότερο αναπτυγμένες χώρες *τείνουν* να εισπράττουν περισσότερα κατά κεφαλή από τον κοινοτικό προϋπολογισμό συνολικά, αν και βέβαια όχι σε όλες τις περιπτώσεις.

**Διάγραμμα A4.21**  
**Εξέλιξη καθαρής θέσης Ελλάδας, Ιρλανδίας, Ισπανίας και Πορτογαλίας**  
**1981-2015**



Το κατά κεφαλή καθαρό όφελος της Ελλάδας από τον κοινοτικό προϋπολογισμό υπήρξε πάντοτε θετικό και σημαντικό. Στο Διάγραμμα A4.21 παρουσιάζεται η συγκριτική εξέλιξη του καθαρού οφέλους των PIGS από το 1981 έως το 2005<sup>148</sup>. Τα

<sup>148</sup> Η Επιτροπή για πολλά χρόνια δεν υπολόγιζε καν την καθαρή δημοσιονομική θέση των κρατών μελών, θεωρώντας (και σωστά) ότι υπολογισμός αυτός θα έδινε τροφή σε μια συζήτηση, η οποία θα διαστρέβλωνε την εικόνα του πραγματικού οφέλους κάθε κράτους από τη συμμετοχή του στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Η μέθοδος που ακολουθήσαμε για τον υπολογισμό των καθαρών θέσεων στο Διάγραμμα A4.20 είναι κάπως διαφορετική εκείνης της Επιτροπής. Συγκεκριμένα, υπολογίσαμε το ποσοστό συμμετοχής κάθε κράτους αφενός στο σύνολο των εσόδων του προϋπολογισμού και αφετέρου στο σύνολο των δαπανών. Λόγω δε της ταμειακής διαφοράς εσόδων και δαπανών, αναγάγαμε τα μεν στις δε. Πρέπει πάντως να τονιστεί ότι η στατιστική συσχέτιση του αποτελέσματος των δύο μεθόδων είναι τέλεια (+0,998) κι επομένως δεν δημιουργείται κανένα πρόβλημα στα συγκριτικά αποτελέσματα.

πρώτα χρόνια της ελληνικής ένταξης τα καθαρά έσοδα ανά κάτοικο της Ιρλανδίας υπερέβαιναν εκείνα της Ελλάδας. Το 1981 η Ιρλανδία εισέπραξε καθαρά ανά κάτοικο οκτώ φορές περισσότερα από ό,τι η Ελλάδα, το 1986 2,6 φορές, το 1991 2,3 φορές, από δε το 2001, με μικρές αυξομειώσεις, το καθαρό όφελος ανά κάτοικο της Ελλάδος υπερβαίνει εκείνο των άλλων PIGS.

## ΕΜΜΕΣΑ ΟΦΕΛΗ ΑΠΟ ΤΟΝ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟ

Οι «καθαρές» απολαβές κάθε κράτους από τον κοινοτικό προϋπολογισμό δεν αποτελούν δείκτη του συνολικού οφέλους μιας χώρας από τη συμμετοχή της στην Ευρωπαϊκή Ένωση, αλλά ούτε καν του δημοσιονομικού οφέλους της από τη συμμετοχή αυτή. Στο γενικό επίπεδο, οι πόροι που καλύπτουν την ανάγκη ενός ευρωπαϊκού δημόσιου αγαθού ωφελούν «εξ ορισμού» όχι μόνο εκείνους οι οποίοι χρηματοδοτούνται, αλλά και όλους, έστω και αν η ωφέλεια αυτή δεν κατανέμεται εξ ίσου. Όπως ακριβώς η αναδιανομή πόρων στο εσωτερικό ενός κράτους αποτελεί, κάτω από ορισμένες προϋποθέσεις, ένα δημόσιο αγαθό και ενδέχεται να προσκομίζει οφέλη και σε «δότες», έτσι και σε ευρωπαϊκό επίπεδο τα οφέλη από μια πράξη «αλληλεγγύης» προς τα φτωχότερα κράτη μέλη, ή εκείνα τα οποία πλήττονται ιδιαίτερα πολύ από συγκυριακά μείζονα προβλήματα. Πόσο μάλλον αν η μεταφορά πόρων δεν παίρνει απλώς τη μορφή δια-κρατικής αναδιανομής, αλλά αν έρχεται να καλύψει «αποτυχίες της αγοράς» και την παροχή ευρωπαϊκών δημόσιων αγαθών. Άλλωστε, στην ύπαρξη ακριβώς αυτού του «παιγνίου θετικού αποτελέσματος» στηρίζεται ολόκληρο το οικοδόμημα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

Πέραν όμως αυτού του «ευρωπαϊκού καλού», υπάρχουν και απτές, συγκεκριμένες θετικές συνέπειες για τις πλουσιότερες χώρες, διότι ο τελικός ευεργετούμενος δεν είναι, ή τουλάχιστον δεν είναι μόνο και πάντοτε, η χώρα ή η περιφέρεια προς την οποία κατευθύνεται μια κοινοτική δαπάνη. Οι «δότες χώρες» απολαμβάνουν οφέλη, τα οποία «επιστρέφουν» σε αυτές, είτε άμεσα, είτε έμμεσα, ιδιαίτερα από τις δαπάνες της πολιτικής συνοχής. Βάσει της «χωρικής διάχυσης» («spatial spillover»), οι περιοχές που μπορούν να επωφεληθούν από τα οφέλη των τοπικών δημόσιων αγαθών ενδέχεται να βρίσκονται εκτός των ορίων όσων ωφελούνται άμεσα (*Darvas, Pisani-Ferry, Sapir 2011:8*). Αυτό ισχύει ως προς πολλούς τομείς δραστηριοτήτων που χρηματοδοτούνται από την πολιτική συνοχής, κατεξοχήν ίσως στην περίπτωση της χρηματοδότησης της υποδομής μεταφορών.

Στο άμεσο επίπεδο, οι «δότες χώρες» συμμετέχουν, και μάλιστα από συνήθως ευνοϊκότερη τεχνολογικά θέση, στις συμβάσεις παροχής αγαθών ή υπηρεσιών που χρηματοδοτούνται από τα Ταμεία, και γενικότερα από τις κρατικές προμήθειες των «χωρών συνοχής. Χαρακτηριστικά, μια σχετικά πρόσφατη μελέτη του Πολωνικού Ινστιτούτου (*Institute for Structural Research 2011*, βλ. και *Bachtler, Begg 2016* καθώς και *Department for Business Innovation and Skills 2014:83 κ.έ.*) για τις τέσσερις χώρες του Visegrad (Πολωνία, Ουγγαρία, Τσεχία και Σλοβακία) υπολογίζει ότι από την εφαρμογή των Διαρθρωτικών Ταμείων στις χώρες αυτές την περίοδο

2007-2013 τα προ του 2004 δεκαπέντε κράτη μέλη είχαν ένα άμεσο όφελος 8,6 δισ. ευρώ (τα μισά από τα οποία είχε μόνη της η Γερμανία).

Τα κυριότερα έμμεσα οφέλη προέρχονται από την αύξηση των εξαγωγών των πλουσιότερων προς τις λιγότερο αναπτυγμένες χώρες. Η αύξηση της συνολικής ζήτησης και η οικονομική ανάπτυξη γενικότερα οδηγεί, ιδιαίτερα το πρώτο διάστημα, πριν δηλαδή από τον όποιο διαρθρωτικό μετασχηματισμό της οικονομίας, σε αύξηση των εισαγωγών των «ληπτριών χωρών», με προέλευση κυρίως από τις άλλες χώρες της Ένωσης. Τα «επιστρεφόμενα» αυτά έμμεσα οφέλη των «δοτριών» χωρών είναι ιδιαίτερα σημαντικά. Η προαναφερθείσα μελέτη δείχνει ότι για τις δύο κυριότερες «νικήτριες» χώρες, τη Γερμανία και τις Κάτω Χώρες, η αύξηση των εξαγωγών τους προς τις χώρες του Visegrad έχει παρόμοια τάξη μεγέθους με τις εθνικές «καθαρές» συνεισφορές τους στον προϋπολογισμό της Ε.Ε.

Οι ακριβείς εκτιμήσεις των «επιστροφών» προς τις «δότες» χώρες ενδέχεται να μπορεί να αμφισβητηθούν, είναι όμως βέβαιο ότι η ύπαρξη τόσο των άμεσων, μικροοικονομικών ωφελειών, όσο και των έμμεσων, μακροοικονομικών ωφελειών των χωρών άλλων από εκείνες που εμφανίζονται ως οι ωφελούμενες χώρες, δείχνει τα όρια της συζήτησης ως προς τα δημοσιονομικά οφέλη από τον κοινοτικό προϋπολογισμό.

## ΔΕΙΚΤΕΣ ΑΠΟΔΟΣΗΣ

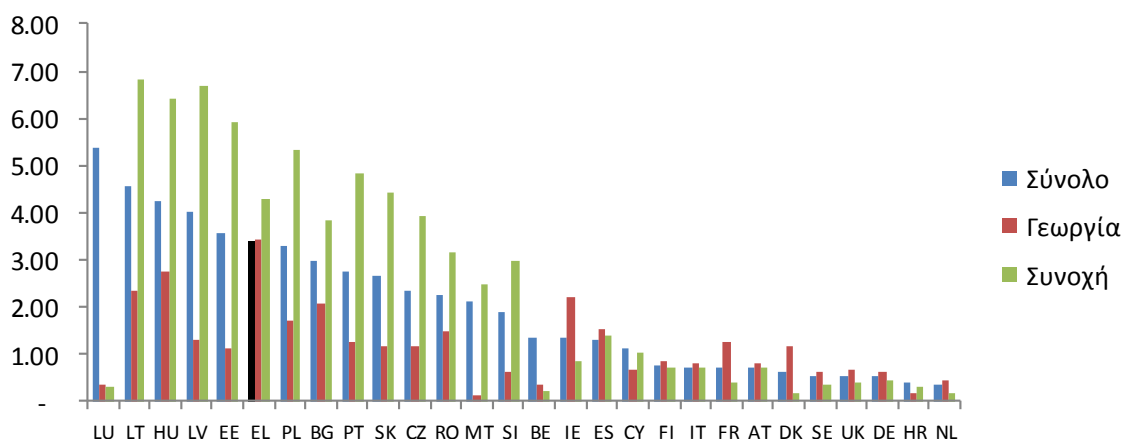
Ένας συνοπτικός δείκτης, ο οποίος απεικονίζει το σχετικό άμεσο δημοσιονομικό όφελος κάθε κράτους είτε από το σύνολο των δαπανών, είτε από τη μία ή την άλλη κατηγορία δαπανών, είναι ο «δείκτης απόδοσης». Ο «δείκτης απόδοσης» που εισάγεται εδώ εκφράζει το τί προσδοκά να εισπράξει ένα κράτος μέλος από την αύξηση του κοινοτικού προϋπολογισμού, υπό την προϋπόθεση ότι οι κλείδες κατανομής εσόδων και δαπανών δεν θα μεταβληθούν. Για παράδειγμα, αν ο «δείκτης απόδοσης» για την Ελλάδα του συνόλου των δαπανών είναι 3,6 και αν υποθεθεί ότι δεν θα 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 π.χ. που έχουν «δείκτη απόδοσης» για το σύνολο των δαπανών χαμηλότερο της μονάδας, δεν έχουν όφελος από την αύξηση του προϋπολογισμού. Αυτό δε ανεξάρτητα από το μέγεθος του κάθε τομέα στην χώρα ή των συνολικών δημοσιονομικών εσόδων της χώρας από τον τομέα. Μια χώρα δηλαδή μπορεί να εισπράττει σημαντικά ποσά από π.χ. τη γεωργική πολιτική, οι κλείδες συμμετοχής της όμως στα έσοδα και στη συγκεκριμένη δαπάνη είναι τέτοιες ώστε η συμμετοχή της στην κάλυψη των σχετικών δαπανών να υπερβαίνει τα σχετικά της έσοδα. Κατ' αναλογία, αν ο «δείκτης απόδοσης» ειδικά για κάποια κατηγορία δαπανών (π.χ. της κοινής γεωργικής πολιτικής) είναι υψηλότερος της μονάδας, το συγκεκριμένο κράτος μέλος αναμένεται να τοποθετηθεί θετικά σε μια ενδεχόμενη αύξηση των δαπανών της κατηγορίας αυτής.

Στο Διάγραμμα A4.22 παρουσιάζονται τα αποτελέσματα του υπολογισμού του «δείκτη απόδοσης» για την περίοδο 2005-2015 για κάθε κράτος μέλος, για το σύνολο των δαπανών και ξεχωριστά για τις δαπάνες της γεωργίας και της «συνοχής». Ως προς το σύνολο του προϋπολογισμού, αν εξαιρεθούν το Λουξεμβούργο και το Βέλγιο, όπου η εγκατάσταση των κοινοτικών οργάνων, όπως αναφέρθηκε ήδη, στρεβλώνει την εικόνα του δημοσιονομικού οφέλους, τα κράτη με «δείκτη απόδοσης» μεγαλύτερο της μονάδας την περίοδο 2005-2015 είναι, μεταξύ των προ του 2004 κρατών μελών, κατά σειρά η Ελλάδα, η Πορτογαλία, η Ισπανία και η Ιρλανδία, καθώς και όλες οι χώρες που προσχώρησαν μετά το 2004 (με εξαίρεση την Κροατία, η οποία όμως προσχώρησε μόλις το 2013 κι επομένως η περίοδος 2005-2015 δεν είναι αντιπροσωπευτική του πραγματικού δημοσιονομικού της αποτελέσματος). Στην άλλη όχθη, βρίσκονται οι χώρες με «καθαρή συνεισφορά» κατά σειρά, Κάτω Χώρες, Γερμανία, Ηνωμένο Βασίλειο, Σουηδία, Δανία, Αυστρία, Γαλλία και Ιταλία και Φινλανδία.

### Διάγραμμα A4.22

#### Δείκτες απόδοσης για το σύνολο των δαπανών και ειδικά για τις δαπάνες της γεωργικής πολιτικής και της πολιτικής συνοχής, 2005-2015



Η εικόνα μεταβάλλεται σημαντικά αν εξεταστούν ξεχωριστά οι διάφορες κατηγορίες δαπανών. Τον υψηλότερο «δείκτη απόδοσης» στον τομέα της γεωργικής πολιτικής έχει η Ελλάδα, από δε τις προ του 2004 χώρες μέλη υψηλούς «δείκτες απόδοσης» έχει η Ιρλανδία, η Ισπανία, η Πορτογαλία, η Γαλλία και η Δανία. Αυτό καταδεικνύει και τη στάση των χωρών αυτών στις διαπραγματεύσεις ως προς το μέλλον της γεωργικής πολιτικής. Αντίθετα, π.χ. η Γερμανία, παρά την πολύ υψηλή συμμετοχή της στις γεωργικές δαπάνες, τοποθετείται αρνητικά, μαζί με το Ηνωμένο Βασίλειο, τις Κάτω Χώρες κ.ά., διότι το όφελος της, σε σχέση με την συνεισφορά της είναι αρνητικό.

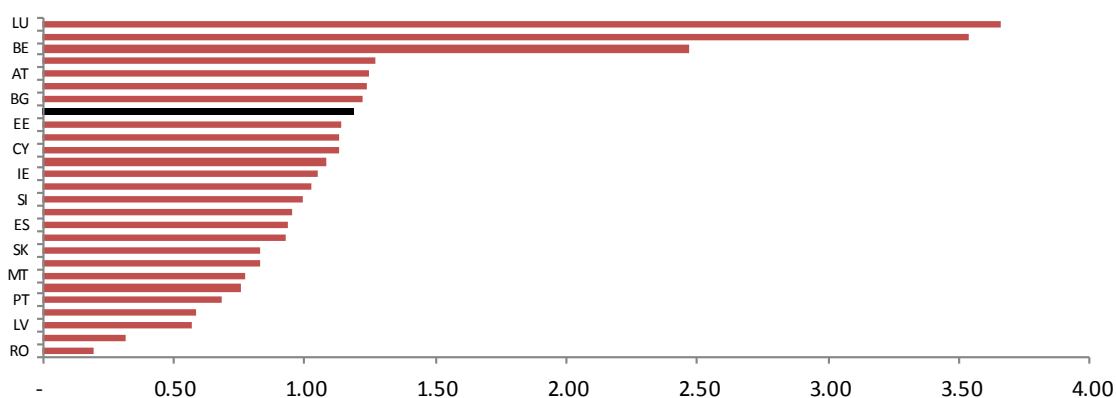
Η εικόνα ως προς τον «δείκτη απόδοσης» της πολιτικής συνοχής έχει ιδιαίτερο ενδιαφέρον. Μεγάλοι «κερδισμένοι», με έσοδα αναλογικά μέχρι και σχεδόν

εφταπλάσια εκείνων της συνεισφοράς τους είναι οι περισσότερες από τις «νέες χώρες» με πρώτες τις χώρες της Βαλτικής την Ουγγαρία και την Πολωνία. Η Πορτογαλία έχει δείκτη απόδοσης 4,83, μεγαλύτερο δηλαδή της Ελλάδας (4,31) και της Ισπανίας (1,39). Αντίθετα, η άλλη χώρα που ανήκε στην ομάδα των PIGS, ή των «χωρών της συνοχής», η Ιρλανδία, έχει πλέον «δείκτη απόδοσης» χαμηλότερο της μονάδας (0,85), όπως άλλωστε και η Ιταλία και το Ηνωμένο Βασίλειο, οι οποίες αποτελούσαν άλλοτε τις χώρες με το καθαρότερο σχετικό όφελος.

Αξίζει ακόμα να σημειωθεί ο «δείκτης απόδοσης» από την έρευνα, τον τομέα του κοινοτικού προϋπολογισμού, ο οποίος χαρακτηρίζεται συχνά ως τα «διαρθρωτικά ταμεία για τις βόρειες χώρες» (Διάγραμμα Α4.23). Τα πρωτεία έχουν οι χώρες της άλλοτε Benelux, η Αυστρία και η Σουηδία. Ορισμένες όμως από τις λιγότερο αναπτυγμένες χώρες καταλήγουν να έχουν «δείκτη απόδοσης» μεγαλύτερο της μονάδας, όπως η Λιθουανία, η Βουλγαρία, αλλά και η Ελλάδα (στην 8<sup>η</sup> θέση με δείκτη 1,19), ενώ οι μεγαλύτερες χώρες Γαλλία και Γερμανία, ενώ εισπράττουν πολύ σημαντικά ποσά από το Πρόγραμμα-Πλαίσιο και τις άλλες δαπάνες έρευνας, εμφανίζονται να συνεισφέρουν τελικά υψηλότερα ποσά («δείκτες απόδοσης» 0,93 και 0,83 αντίστοιχα). Σε αντίθεση δηλαδή με ό,τι συχνά λέγεται, η Ελλάδα εισπράττει από το Πρόγραμμα-Πλαίσιο και τις άλλες δράσεις για έρευνα, τεχνολογική ανάπτυξη και καινοτομία περισσότερα από όσα αναλογικά συνεισφέρει (αν και προφανώς πολύ λιγότερα από ό,τι εισπράττει από την γεωργική πολιτική ή την πολιτική συνοχής).

### Διάγραμμα Α4.23

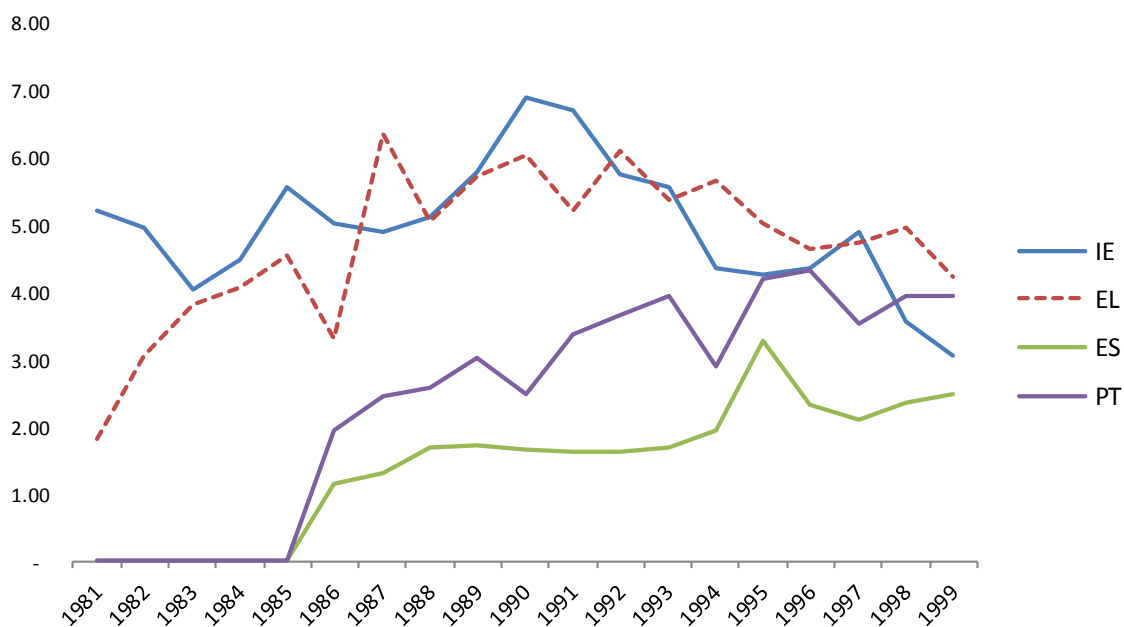
#### «Δείκτης απόδοσης» για τις δαπάνες έρευνας, τεχνολογικής ανάπτυξης και καινοτομίας του κοινοτικού προϋπολογισμού, 2005-2015



Η Ελλάδα, ήδη από το 1981 που προσχώρησε στην Ε.Ε., παρουσίασε θετικό «δείκτη απόδοσης» συνολικά, αλλά και ξεχωριστά για τις δύο μεγάλες κατηγορίες δαπανών, γεωργική πολιτική και πολιτική συνοχής / διαρθρωτικά ταμεία. Συνολικά, το πρώτο διάστημα, ο μεγάλος «κερδισμένος» ήταν η Ιρλανδία, από το τέλος όμως της δεκαετίας 1980, ο «δείκτης απόδοσης της Ελλάδας ήταν θετικότερος, προς δε το τέλος της δεκαετίας 1990, η Πορτογαλία παρουσίασε αυξητικούς ρυθμούς (Διάγραμμα Α4.24). Σε ειδικότερη βάση, είναι αξιοσημείωτη η αφητηρία ως προς τον «δείκτη απόδοσης» στον γεωργικό τομέα. Το 1981 η Ελλάδα έχει χαμηλό δείκτη

(0,95), όπως άλλωστε και η Ισπανία και Πορτογαλία το 1986, έτος της δικής τους προσχώρησης (0,18 και 0,16 αντίστοιχα). Σταδιακά και συναρτήσει και της προσθήκης και των «μεσογειακών προϊόντων» στην κοινή γεωργική πολιτική της τότε ΕΟΚ, αυξήθηκαν σημαντικά οι σχετικοί δείκτες, αν και όχι για την Πορτογαλία, όπου ο δείκτης κυμάνθηκε γύρω στη μονάδα.

Διάγραμμα Α4.24  
Συνολικοί «δείκτες απόδοσης» Ελλάδας, Ιρλανδία, Ισπανίας και Πορτογαλίας, 1981-1999





## ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Α5

### «ΚΕΡΔΙΣΜΕΝΟΙ» ΚΑΙ «ΧΑΜΕΝΟΙ» ΑΠΟ ΤΟΝ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟ

Στα όσα ακολουθούν, τα άμεσα δημοσιονομικά οφέλη κάθε χώρας (και περιφέρειας) από τον κοινοτικό προϋπολογισμό συγκρίνονται με εκείνα τα οποία θα υπήρχαν αν η κατανομή γινόταν στη βάση κάποιων προκαθορισμένων δεικτών, κατά κύριο λόγο του Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος ανά κάτοικο<sup>149</sup>. Αν η θεωρητική αυτή κατανομή θεωρηθεί ως η «δικαιότερη» κατανομή, η απόκλιση από αυτήν αποτελεί μέτρο της «δικαιοσύνης» με την οποία κατανέμονται οι πόροι και δηλώνει τον βαθμό που μια χώρα μπορεί να θεωρηθεί ότι ευνοείται ή πλήττεται (είναι αναλογικά περισσότερο «κερδισμένη» ή «χαμένη») από την πραγματική κατανομή. Η ειδικότερη ανάλυση των δαπανών της πολιτικής για την οικονομική και κοινωνική συνοχή επεκτείνεται στο σύνολο των δαπανών και στην «καθαρή θέση» κάθε χώρας.

#### A5.1 – «Δίκαιη» κατανομή των απολαβών από την πολιτική συνοχής

Τα κριτήρια κατανομής μεταξύ των κρατών μελών του συνόλου των δαπανών της «πολιτικής συνοχής», δηλαδή των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών και Επενδυτικών και Ταμείων, καθορίζονται πριν από κάθε προγραμματική περίοδο κατά τρόπο αντικειμενικό. Τουλάχιστον μετά το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στο Βερολίνο το 1999, όχι μόνο τα κριτήρια επιλεξιμότητας, αλλά και η μέθοδος κατανομής των κονδυλίων μεταξύ των επιλέξιμων περιφερειών ή κρατών, αποφασίζονται και ισχύουν καθολικά. Οι ρητές εξαιρέσεις και ειδικές ρυθμίσεις που συνοδεύουν τις συνολικές αποφάσεις δεν αρκούν για να μεταβάλουν τον αντικειμενικό χαρακτήρα και πάντως φθίνουν διαχρονικά. Η απόκλιση του κατά κεφαλή ΑΕΠ κάθε κράτους μέλους από το μέσο κοινοτικό αποτελεί τη βάση του υπολογισμού των μεριδίων του Ταμείου Συνοχής, ενώ τη βάση των Διαρθρωτικών Ταμείων (κατά κύριο λόγο του Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης και του Κοινωνικού Ταμείου) ως προς τον στόχο της σύγκλισης αποτελεί η απόκλιση του κατά κεφαλή ΑΕΠ κάθε επιλέξιμης περιφέρειας από το μέσο κοινοτικό, με προσαρμογές λόγω του βαθμού απόκλισης του εθνικού επιπέδου ευημερίας και της ανεργίας από τους κοινοτικούς μέσους όρους και υπό

---

<sup>149</sup> Τα στοιχεία, οι πίνακες και τα διαγράμματα αυτής της ενότητας προέρχονται από επεξεργασία όσων περιλαμβάνονται στο: [ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/2015/internet-tables-2000-2016.xls](http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/2015/internet-tables-2000-2016.xls).



την προϋπόθεση ότι τα συνολικά ποσά δεν υπερβαίνουν κάποιο προκαθορισμένο ποσοστό του ΑΕΠ της χώρας.

### ΣΥΣΧΕΤΙΣΕΙΣ ΚΑΤΑΝΟΜΗΣ ΔΑΠΑΝΩΝ ΣΥΝΟΧΗΣ

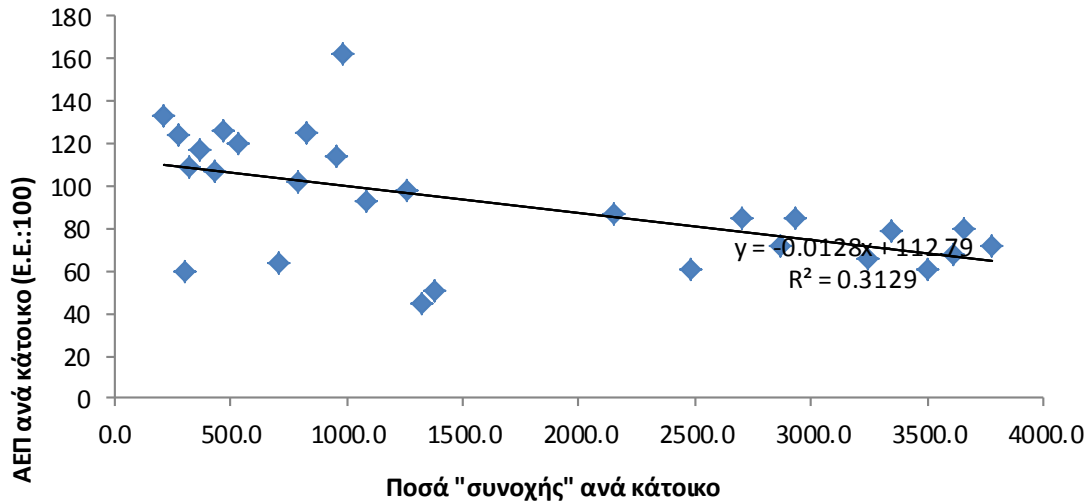
Η φόρμουλα της εκ των προτέρων κατανομής των πόρων είναι μεν αντικειμενική, απομένει όμως να επαληθευτεί αν πράγματι είναι «δίκαιη», αν δηλαδή η πραγματική, εκ των υστέρων κατανομή των διαθέσιμων ποσών αντικατοπτρίζει κριτήρια «δίκαιης» κατανομής, με πρώτο μεταξύ αυτών τον δείκτη που συνήθως χρησιμοποιείται για την απεικόνιση του επιπέδου ανάπτυξης ή ευημερίας, το ΑΕΠ ανά άτομο. Η υπόθεση αυτή όσον αφορά τα συνολικά μερίδια των κρατών μελών στη «συνοχή» δεν επαληθεύεται. Ο συντελεστής συσχέτισης των μεριδίων των κρατών μελών την δεκαετία 2007-2016 με τον μέσο όρο των ετήσιων ΑΕΠ κάθε κράτους μέλους της ίδιας περιόδου (σε μονάδες αγοραστικής δύναμης) έχει μεν αρνητικό πρόσημο, αλλά είναι πολύ χαμηλός (0,215), βελτιώνεται δε μόνο οριακά αν, αντί για το ΑΕΠ της δεκαετίας, η συσχέτιση γίνει με το ΑΕΠ του τελευταίου έτους.

Ουσιαστικότερο ενδιαφέρον έχει η σύγκριση του *ΑΕΠ ανά άτομο* των κρατών μελών όχι με τα συνολικά μερίδια στη «συνοχή», αλλά με τις *απολαβές ανά άτομο* από τη «συνοχή». Η γραμμική παλινδρόμηση μεταξύ των κατά κεφαλή αποδοχών των κρατών μελών από τη «συνοχή» και του μέσου επιπέδου ανάπτυξης τους την δεκαετία 2007-2016 παρουσιάζεται στο Διάγραμμα Α5.1. Ο βαθμός συσχέτισης σε αυτήν την περίπτωση είναι περισσότερο σημαντικός ( $R^2=0,313$ ), καθίσταται δε πολύ πιο σημαντικός ( $R^2=0,657$ ) αν εξαιρεθούν οι «ανωμαλίες», αφενός των τριών χωρών που προσχώρησαν πρόσφατα (Κροατία, Βουλγαρία, Ρουμανία) και δεν εισέπραξαν ακόμη το σύνολο των ποσών που «δικαιούνταν», και αφετέρου η Ιρλανδία η οποία, παρόλο ότι ανήκει πλέον στις πλουσιότερες χώρες της Ε.Ε., συνεχίζει να απολαμβάνει σημαντικά οφέλη από την πολιτική συνοχής.

Η άσκηση, τα αποτελέσματα της οποίας παρουσιάζονται εδώ, αποβλέπει στο να δείξει ποια κράτη μέλη ευνοούνται από τη σημερινή κατανομή των πόρων σε σύγκριση με εκείνη που θα προέκυπτε αν εφαρμοζόταν με πλήρη συνέπεια ένα και μόνο κριτήριο κατανομής, π.χ. το ΑΕΠ κατά κεφαλή. Πόσο θα άλλαζε η κατανομή ανά κράτος αν αυτή γινόταν αποκλειστικά βάσει ενός κριτηρίου και ποιες χώρες θα εισέπρατταν περισσότερα ή λιγότερα σε σχέση με σήμερα;

### Διάγραμμα Α5.1

Απεικόνιση της γραμμικής παλινδρόμησης της σχέσης μεταξύ του ΑΕΠ ανά κάτοικο και του ποσού ανά κάτοικο που κατευθύνεται σε κάθε κράτος μέλος από την πολιτική συνοχής, 2007-16



### ΙΣΗ ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΜΕΤΑΞΗ ΑΝΙΣΩΝ

Η πρώτη «υπόθεση εργασίας» θα μπορούσε να είναι η ίση κατανομή των πόρων των Ταμείων ανά κάτοικο. Η κατανομή ανά κάτοικο της περιόδου 2007-2016 κυμαίνεται από 214 ευρώ στις Κάτω Χώρες μέχρι 3777 ευρώ στην Εσθονία. Αν αντί για την κατανομή αυτή εισέπρατταν σε κάθε χώρα την μέση κατανομή (1073 ευρώ), οι περισσότεροι «κερδισμένοι» θα ήταν φυσικά οι μεγάλες από πλευράς πληθυσμού και συγχρόνως πλουσιότερες χώρες. Χαρακτηριστικά, το μερίδιο του Ηνωμένου Βασιλείου θα αύξανε κατά 9 μονάδες, της Γερμανίας θα γινόταν 16,1% (έναντι 8%) και οι συνολικές εισπράξεις του Ηνωμένου Βασιλείου θα αύξαναν κατά 49,1 δισ. ευρώ και της Γερμανίας κατά 44,5 δισ. ευρώ. Οι μεγάλοι «χαμένοι» από την υποθετική εφαρμογή αυτής της ακραίας *οριζόντιας δικαιοσύνης*, σύμφωνα με την οποία όλοι εισπράττουν εξίσου, θα ήταν η Πολωνία η οποία θα έχανε σχεδόν 10 μονάδες από το μερίδιο της (που αντιστοιχεί σε 54 δισ. ευρώ) και η Ελλάδα, της οποίας το μερίδιο θα μειωνόταν από 7,2% σε 2,1% και οι εισπράξεις της από 39,5 δισ. ευρώ σε 11,6 δισ. ευρώ (Πίνακας 2.2).

### «ΚΑΘΕΤΗ» ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗ ΜΕΤΑΞΗ ΚΡΑΤΩΝ

Αν αντί για την ίση μεταχείριση όλων επιλεγεί η ευνοϊκότερη μεταχείριση εκείνων που έχουν και τις μεγαλύτερες ανάγκες, δηλαδή εκείνες με το χαμηλότερο ΑΕΠ ανά

κάτοικο, η Πολωνία και η Ελλάδα θα ήταν οι χώρες με τη μεγαλύτερη απώλεια εσόδων, στην περίπτωση που την πραγματική κατανομή των εσόδων από την πολιτική συνοχής της περιόδου 2007-2016 θα αντικαθιστούσε κατανομή στη βάση αποκλειστικά του Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος ανά άτομο (σε εθνικό επίπεδο). Το μερίδιο της Πολωνίας θα έπεφτε από 17,3% σε 11,4% και της Ελλάδας από 7,2% σε 2,4%. Λόγω της αυξητικής τάσης του ΑΕΠ στην Πολωνία και της μεγάλης πτωτικής τάσης στην Ελλάδα, οι απώλειες θα ήταν ακόμα μεγαλύτερες στην Πολωνία, αλλά μικρότερες στην Ελλάδα, αν η σύγκριση των σημερινών εισπράξεων γινόταν με το ΑΕΠ μόνο του 2016 και όχι του μέσου όρου της περιόδου 2007-16. Μεγάλες απώλειες θα καταγράφονταν επίσης από την Πορτογαλία, την Τσεχία, την Ουγγαρία και την Ισπανία, ενώ στο άλλο άκρο, θα αύξανε το μερίδιο αφενός της Βουλγαρίας, της Ρουμανίας και της Κροατίας που προσχώρησαν πρόσφατα και δεν αξιοποίησαν ακόμα πλήρως τα πλεονεκτήματα της πολιτικής συνοχής, και αφετέρου μεγάλων χωρών, όπως το Ηνωμένο Βασίλειο και η Γαλλία.

Σε ευρώ, αν υποθεθεί ότι τα συνολικά ποσά παρέμεναν στο ίδιο επίπεδο, η Πολωνία θα εισέπραττε για την δεκαετία 37 δισ. ευρώ λιγότερα από ό,τι πράγματι εισέπραξε και η Ελλάδα 27 δισ. ευρώ λιγότερα, δηλαδή ένα ποσό που αντιστοιχεί στο 13% του ΑΕΠ της Ελλάδας για το 2016<sup>150</sup>.

## **ΑΠΟΚΛΕΙΣΜΟΣ ΤΩΝ ΠΕΡΙΣΣΟΤΕΡΟ ΑΝΑΠΤΥΓΜΕΝΩΝ ΧΩΡΩΝ**

Όπως έχει ήδη αναπτυχθεί σε προηγούμενα τμήματα, η πολιτική συνοχής είναι έτσι διαρθρωμένη ώστε όλα τα κράτη μέρη να έχουν έσοδα από αυτήν. Η προτεραιότητα στον στόχο της σύγκλισης και μάλιστα η κατανομή των πόρων στο εσωτερικό αυτού του στόχου στη βάση κριτηρίων, με κυρίαρχη θέση μεταξύ αυτών το επίπεδο ανάπτυξης περιφερειών και κρατών, έχει ως αυτονόητο αποτέλεσμα οι πλουσιότερες χώρες συνολικά να συμμετέχουν μεν στην κατανομή των πόρων της «συνοχής», αλλά να εισπράττουν αναλογικά πολύ λιγότερα. Είναι χαρακτηριστικό ότι ο πληθυσμός των χωρών που βρίσκονται πάνω από τον κοινοτικό μέσο όρο ως προς το κατά κεφαλή ΑΕΠ αντιπροσωπεύει το 66,3% του συνόλου της Ε.Ε., ενώ οι εισπράξεις των χωρών αυτών από την πολιτική συνοχής καλύπτουν το 31,8% του συνόλου. Ανάμεσα στις χώρες αυτές, η Ιταλία, με πληθυσμό 11,9% του συνόλου εισπράττει το 8,8% του συνόλου, ενώ η Γερμανία, με πληθυσμό 16,1% του συνόλου εισπράττει 8% του συνόλου. Υπενθυμίζεται ότι οι άμεσες εισπράξεις από τα Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία δεν καλύπτουν το συνολικό όφελος των πλουσιότερων χωρών από αυτά. Στις άμεσες εισπράξεις προστίθενται τα έμμεσα οφέλη από την «επιστροφή» σε αυτές μέσω της συμμετοχής εταιρειών των πλουσιότερων χωρών στα έργα υποδομής που χρηματοδοτούνται από τα Ταμεία αυτά, όπως και μέσω των κρατικών προμηθειών, αλλά και άλλων ωφελειών.

---

<sup>150</sup> Τα αποτελέσματα της άσκησης δεν θα ήταν ριζικά διαφορετικά αν η υποθετική κατανομή, αντί να χρησιμοποιούσε στοιχεία του κατά κεφαλή Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος, χρησιμοποιούσε στοιχεία του κατά κεφαλή Διαθέσιμου Εισοδήματος κάθε χώρας (Πίνακα 2.2).

Επίσης, έχει ιδιαίτερη σημασία να τονιστεί ότι για τις λιγότερο αναπτυγμένες χώρες τα έσοδα από τα κοινοτικά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία αποτελούν συχνά σχεδόν τις μόνες δημόσιες αναπτυξιακές δαπάνες, ενώ οι αναπτυγμένες χώρες έχουν συνήθως πολύ μεγαλύτερη δημοσιονομική ευχέρεια να χρηματοδοτήσουν από εθνικούς πόρους και άλλες αναπτυξιακές δαπάνες στις λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες τους, όπως και να ενισχύσουν με δημόσιους, κρατικούς πόρους τις ιδιωτικές επενδύσεις σε αυτές τις περιφέρειες<sup>151</sup>.

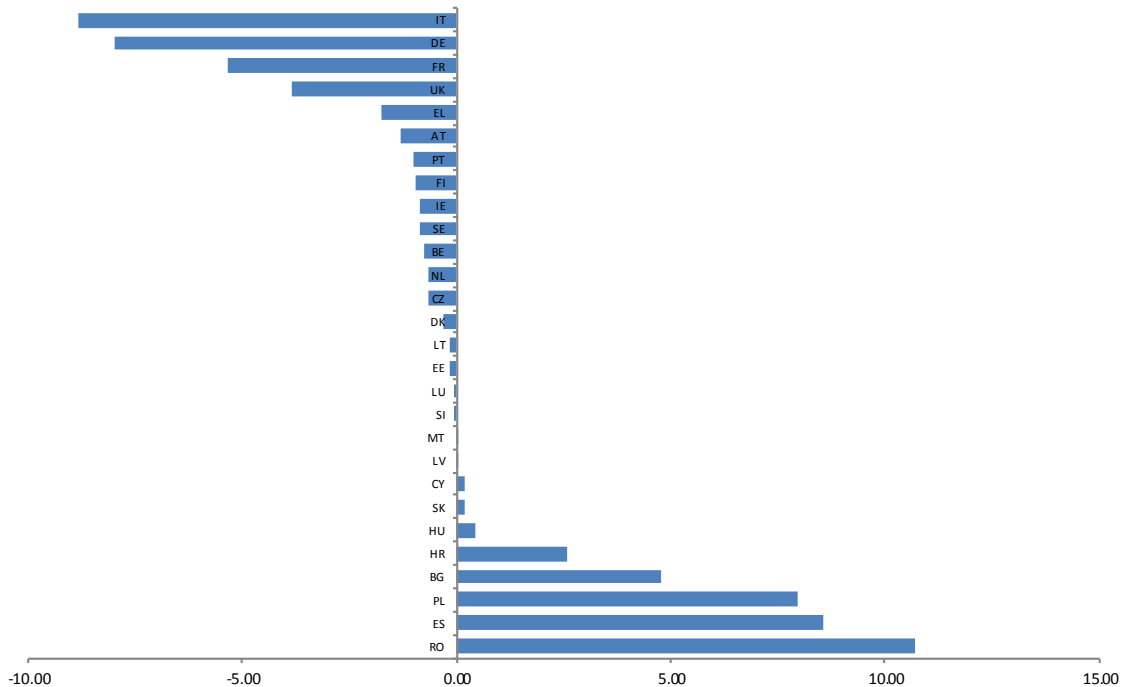
Η συμμετοχή των πλουσιότερων χωρών στην πολιτική συνοχής και ιδιαίτερα η συμμετοχή των σχετικά λιγότερο αναπτυγμένων περιφερειών των αναπτυγμένων χωρών στον «προνομιούχο» στόχο της σύγκλισης (γνωστού ως «στόχου 1» παλαιότερα), αποτελεί μια από τις συνηθέστερες κριτικές στον τρόπο λειτουργίας της πολιτικής συνοχής. Με αυτή την λογική, παρουσιάζει ενδιαφέρον να προχωρήσει σε πιο ακραία μορφή η προηγούμενη υπόθεση της *κάθετης δικαιοσύνης*, της κατανομής δηλαδή με βάση το ΑΕΠ ανά κάτοικο, αποκλείοντας όλες τις χώρες με ΑΕΠ ανά κάτοικο μεγαλύτερο του κοινοτικού μέσου όρου και κατανέμοντας το σύνολο των πόρων της πολιτικής συνοχής στη βάση του ΑΕΠ ανά κάτοικο αποκλειστικά μεταξύ των χωρών με ΑΕΠ ανά κάτοικο μικρότερο του μέσου. Οι μεγάλες κερδισμένες από αυτήν την υποθετική κατανομή θα ήταν οι σχετικά φτωχότερες χώρες που προσχώρησαν πρόσφατα (κυρίως η Ρουμανία, αλλά και η Βουλγαρία και η Κροατία) και η πλειονότητα των σχετικά λιγότερο αναπτυγμένων χωρών με εξαίρεση την Ελλάδα, το μερίδιο της οποίας, ακόμα και σε αυτήν την περίπτωση, θα ήταν μικρότερο του πραγματικού (κατά 1,75%, ποσοστό που αντιστοιχεί σε 9,6 δισ. ευρώ), και, σε πολύ μικρότερο βαθμό την Τσεχία και τη Λιθουανία (Πίνακας Α5.1 + Διάγραμμα Α5.2).

---

<sup>151</sup> Ιδιαίτερα στις περιοχές της πρώην Ανατολικής Γερμανίας (περιλαμβανόμενου και του Βερολίνου), τα ποσά που δαπανήθηκαν από την Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση μετά την επανένωση της Γερμανίας, τόσο ως προς τις υποδομές (μεταφορών, ενέργειας, έρευνας κ.λπ.) όσο και ως προς κρατικές ενισχύσεις προς τις επιχειρήσεις ήταν πολλαπλάσια εκείνων που περιελάμβαναν τα εκάστοτε Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης, ενώ, αντίθετα στην περίπτωση των λιγότερο αναπτυγμένων χωρών, οι εθνικοί πόροι που επενδύονται για την ανάπτυξη των φτωχότερων περιφερειών περιλαμβάνονται σε μεγάλο βαθμό, αν όχι αποκλειστικά, στην εθνική συμμετοχή για τα έργα των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης.

## Διάγραμμα Α5.2

«Οφέλη» και «απώλειες» από την σύγκριση της πραγματικής κατανομής 2007-2016 με την υποθετική κατανομή των εισπράξεων από την πολιτική συνοχής βάσει του κριτηρίου του ΑΕΠ ανά κάτοικο αποκλειστικά για τα κράτη μέλη με ΑΕΠ ανά άτομο χαμηλότερο του μέσου της Ε.Ε.



### ΤΟ ΠΟΣΟΣΤΟ ΑΝΕΡΓΙΑΣ ΩΣ ΚΡΙΤΗΡΙΟ ΚΑΤΑΝΟΜΗΣ

Στην «φόρμουλα του Βερολίνου» που χρησιμοποιείται για την κατανομή των πόρων των Διαρθρωτικών Ταμείων ο παράγοντας «ανεργία» έχει κάπως επικουρικό χαρακτήρα. Θα ενδιέφερε επομένως να συγκριθεί η κατανομή των εισπράξεων 2007-2016 από τη «συνοχή» με μια υποθετική κατανομή βάσει του μέσου ποσοστού ανεργίας την ίδια περίοδο. Ο συντελεστής συσχέτισης ανάμεσα στην κατανομή ανά κάτοικο των πόρων της πολιτικής συνοχής την δεκαετία 2007-2016 και του μέσου όρου του ποσοστού ανεργίας σε κάθε χώρα την ίδια περίοδο είναι θετικός, αλλά ασήμαντος από στατιστική άποψη (+0.16).

Μία υποθετική κατανομή βάσει του ποσοστού ανεργίας θα ευνοούσε προφανώς τις χώρες με το μεγαλύτερο μέσο ποσοστό ανεργίας την ίδια περίοδο, δηλαδή την Ελλάδα (16%), την Ισπανία (14%) ακολουθούμενες από την Κροατία, την Σλοβακία και την Πορτογαλία καθώς και, μεταξύ των σχετικά πλουσιότερων χωρών την Γαλλία και την Ιταλία. Το μερίδιο της Ελλάδας θα ήταν και πάλι χαμηλότερο του πραγματικού (4,3%) και οι εισπράξεις της θα ήσαν κατά 15 δισ. ευρώ χαμηλότερες

όσων πραγματοποιήθηκαν. Αν πάλι η υποθετική κατανομή γινόταν βάσει του ποσοστού ανεργίας μόνο του 2016 (23,6% στην Ελλάδα), το αντίστοιχο μερίδιο θα ήταν 5,2%.

### ΕΛΛΑΔΑ, Η ΠΕΡΙΣΣΟΤΕΡΟ ΕΥΝΟΗΜΕΝΗ ΧΩΡΑ

Συνοψίζοντας τις παραπάνω ασκήσεις, ένα γενικό συμπέρασμα αφορά στην Ελλάδα, η οποία είναι η μόνη χώρα που ευνοείται από τη σύγκριση του πραγματικού της μεριδίου την τελευταία δεκαετία με το μερίδιο που θα κατείχε αν η κατανομή γινόταν με οποιοδήποτε από τα υποθετικά κριτήρια που εξετάστηκαν εδώ. Στο Διάγραμμα Α5.3 παρουσιάζονται οι απώλειες της Ελλάδας σε δισ.ευρώ, στην υποθετική περίπτωση που η κατανομή των πόρων των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών και Επενδυτικών Ταμείων γινόταν βάσει των υποθέσεων που αναπτύχτηκαν παραπάνω. Αυτέ οι υποθετικές απώλειες κυμαίνονται μεταξύ 8δισ. ευρώ και 28δισ. ευρώ (ή μεταξύ, περίπου, 4% και 13% του ετήσιου ΑΕΠ), δηλαδή μεταξύ 20% και 70% των 40 δισ. ευρώ συνολικών απολαβών από τη συνοχή την δεκαετία.

#### Διάγραμμα Α5.3

#### Δημοσιονομικές απώλειες της Ελλάδας από την εφαρμογή εναλλακτικών υποθέσεων ως προς την κατανομή των πόρων των Ταμείων της «συνοχής», 2007-2016



## Πίνακας Α5.1

### Πραγματική και υποθετικές ποσοστιαίες συμμετοχές των κρατών μελών στις εισπράξεις από τα Ευρωπαϊκά Διαθροωτικά και Επενδυτικά Ταμεία

	Πραγματική συμμετοχή 2007-16	Ίση κατανομή ανά άτομο 2007/16	ΑΕΠ ανά άτομο 2007-16, όλες οι χώρες	ΑΕΠ ανά άτομο, 2016, όλες οι χώρες	Διαθέσιμο εισόδημα ανά άτομο, 2007-16	ΑΕΠ ανά άτομο 2007-16, χώρες κάτω του μέσου όρου	Ποσοστό ανεργίας 2007-16	Ποσοστό ανεργίας 2016
AT	1,32	1,70	1,27	1,27	1,27	0,0	1,17	1,17
BE	0,76	2,22	1,76	1,77	1,80	0,0	2,14	1,99
BG	1,74	1,40	2,94	2,75	3,07	6,5	1,28	1,23
CY	0,17	0,17	0,17	0,19	0,17	0,4	0,18	0,25
CZ	5,66	2,07	2,27	2,22	2,53	5,0	1,21	0,95
DE	7,98	16,10	12,51	12,34	11,86	0,0	13,01	7,59
DK	0,29	1,12	0,84	0,84	0,98	0,0	0,71	0,80
EE	0,91	0,26	0,34	0,33	0,37	0,7	0,19	0,20
<b>EL</b>	<b>7,21</b>	<b>2,11</b>	<b>2,46</b>	<b>2,97</b>	<b>2,40</b>	<b>5,5</b>	<b>4,27</b>	<b>5,73</b>
ES	10,73	9,10	8,70	9,33	9,38	19,3	15,97	20,51
FI	0,96	1,08	0,88	0,93	0,90	0,0	1,07	1,09
FR	5,33	13,08	11,46	11,75	10,43	0,0	14,70	15,19
HR	0,23	0,82	1,28	1,31	1,36	2,8	1,19	1,24
HU	5,82	1,93	2,83	2,71	3,00	6,3	1,52	1,13
IE	0,85	0,93	0,53	0,49	0,89	0,0	0,74	0,84
IT	8,82	11,89	10,92	11,68	10,49	0,0	13,36	15,99
LT	1,91	0,57	0,78	0,71	0,76	1,7	0,44	0,51
LU	0,07	0,11	0,04	0,04	0,07	0,0	0,07	0,08
LV	1,26	0,39	0,59	0,56	0,64	1,3	0,38	0,43
MT	0,17	0,09	0,09	0,08	...	0,2	0,06	0,05
NL	0,66	3,33	2,33	2,45	2,70	0,0	1,93	2,30
PL	17,25	7,44	11,37	10,17	10,68	25,2	7,42	5,30
PT	6,33	2,03	2,39	2,48	2,31	5,3	2,47	2,61
RO	4,98	3,87	7,08	6,19	7,46	15,7	3,01	2,63
SE	0,85	1,93	1,43	1,47	1,59	0,0	1,61	1,55
SI	1,02	0,40	0,44	0,46	0,47	1,0	0,33	0,37
SK	2,85	1,06	1,38	1,30	1,39	3,1	1,40	1,19
UK	3,82	12,81	10,91	11,19	11,04	0,0	8,17	7,07

## A5.2 – «Δίκαιες» συνολικές δαπάνες

Η επέκταση αντίστοιχων ασκήσεων σύγκρισης της πραγματικής κατανομής των πόρων με υποθετικές κατανομές στο σύνολο των δαπανών του κοινοτικού προϋπολογισμού, αντί για ειδικά τις δαπάνες των Ευρωπαϊκών Διαθροωτικών και Επενδυτικών Ταμείων, οδηγεί σε οξύτερα συμπεράσματα. Η πολιτική της συνοχής στοιχειοθετεί το πιο αναδιανεμητικό (μεταξύ των κρατών μελών) σκέλος του κοινοτικού προϋπολογισμού και διαφοροποιείται ως εκ τούτου από την κατανομή των συνολικών πόρων. Χαρακτηριστικά, το μερίδιο της Ελλάδας στα Ταμεία της πολιτικής συνοχής είναι 7,2% έναντι 5,7% στο σύνολο των δαπανών, σε άλλες δε χώρες η διαφορά είναι ακόμα μεγαλύτερη: Η Πολωνία εισπράττει 17,3% της «συνοχής», αλλά μόνο 10,3% των συνολικών, η Πορτογαλία 6,3% και 3,7% αντίστοιχα, η Ουγγαρία 5,8% και 3,6%. Αντίθετα, οι χώρες των οποίων το μερίδιο

στις δαπάνες συνοχής είναι μικρότερο από το συνολικό περιλαμβάνουν τις κατεξοχήν ωφελούμενες χώρες, π.χ. από την κοινοτική πολιτική στον τομέα της γεωργίας, όπως η Γαλλία, της οποίας το μερίδιο στα Ταμεία είναι 5,3%, ενώ στο σύνολο είναι 11,4%.

Μια υποθετική εφαρμογή του οιονεί κριτηρίου «οριζόντιας δικαιοσύνης», σύμφωνα με το οποίο θα έπρεπε όλες οι χώρες να έχουν τις ίδια συνολικές εισπράξεις ανά κάτοικο, θα οδηγούσε κάποιες χώρες σε μεγάλες απώλειες σε σχέση με τη σημερινή κατάσταση. Τις μεγαλύτερες απώλειες θα είχε η Ελλάδα, της οποίας το μερίδιο στις συνολικές δαπάνες του κοινοτικού προϋπολογισμού της δεκαετίας 2007-2016 θα μειωνόταν κατά 3,6 ποσοστιαίες μονάδες, δηλαδή κατά 42,4 δισ. ευρώ. Σοβαρές απώλειες θα είχαν και οι άλλες «ευνοημένες» χώρες από την πολιτική συνοχής, όπως η Πολωνία, η Ουγγαρία και, από τα παλαιότερα κράτη μέλη, η Ισπανία και η Πορτογαλία, αλλά και το Βέλγιο και το Λουξεμβούργο λόγω του οφέλους που τους προσκομίζει η εκεί παρουσία των διοικητικών υπηρεσιών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των άλλων κοινοτικών οργάνων.

Η σύγκριση της πραγματικής κατανομής της περιόδου 2007-2016 με εκείνη που θα υπήρχε αν πρυτάνευε πλήρως η αρχή της «κάθετης δικαιοσύνης», η κατανομή δηλαδή σε όλες τις χώρες βάσει του κατά κεφαλή Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος τους θα οδηγούσε σε μεγάλες απώλειες αφενός το Βέλγιο και το Λουξεμβούργο και αφετέρου τις χώρες που αναφέρονταν ως οι «χώρες της συνοχής» πριν από τη μεγάλη διεύρυνση του 2004. Η πραγματική κατανομή σε σύγκριση με τη «δίκαιη» κατανομή βάσει του ΑΕΠ ανά κάτοικο υπερέχει στην Ελλάδα κατά 3,3% (που αντιστοιχεί στα 44,7 δισ. ευρώ), στην Ισπανία κατά 2,1% (33,7 δισ. ευρώ), στην Πορτογαλία κατά 1,4% (18,8 δισ. ευρώ) και στην Ιρλανδία κατά 1,1% (13 δισ. ευρώ).

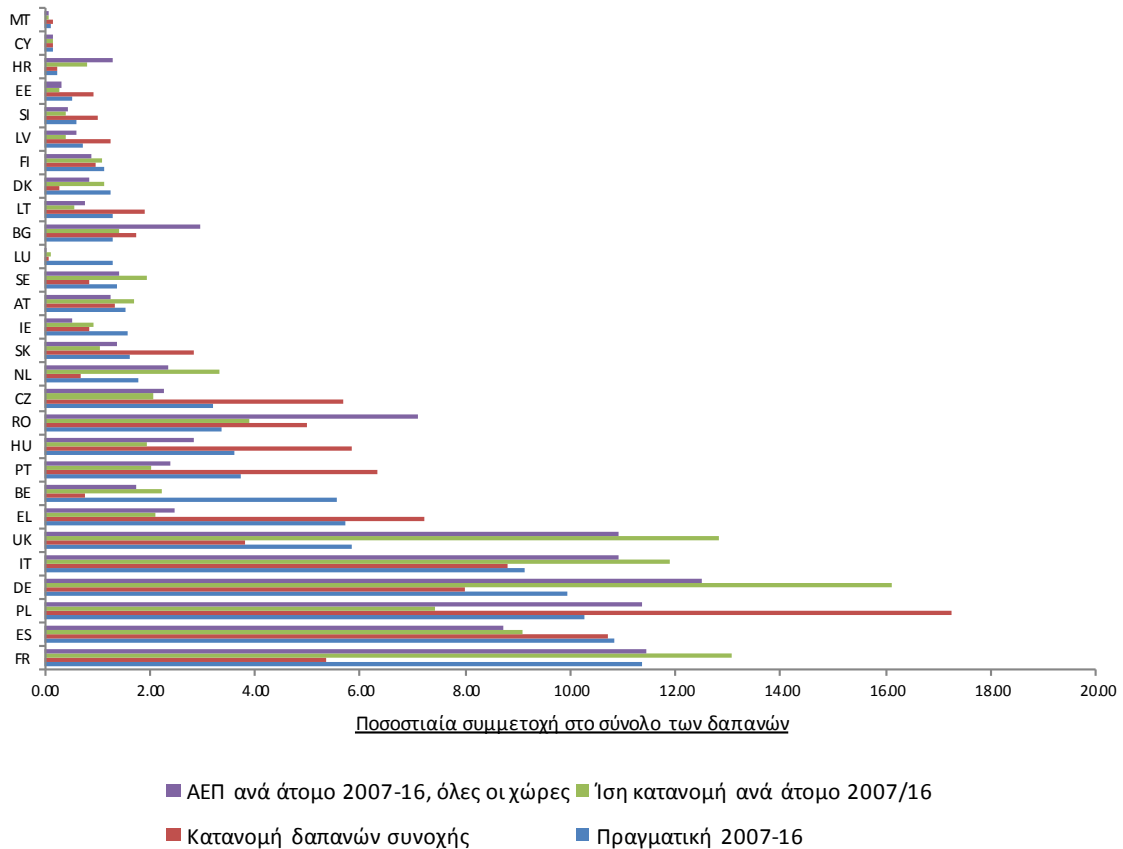
### **A5.3 – «Δίκαιη» καθαρή θέση**

Τα οφέλη της πραγματικής σε σχέση με τη «δίκαιη» κατανομή των παλαιότερων «χωρών της συνοχής», όπως παρουσιάστηκαν παραπάνω, αποκτούν μεγαλύτερη σημασία αν ειδωθούν σε συνάρτηση με την «καθαρή θέση» των χωρών αυτών στον κοινοτικό προϋπολογισμό. Όπως αναφέρθηκε ήδη, το άθροισμα της «καθαρής θέσης» (εισπράξεις μείον συνεισφορές, σύμφωνα με τη μέθοδο που χρησιμοποιεί η Επιτροπή) για τη δεκαετία 2007-2016 ήταν για την Ελλάδα 46,2 δισ. ευρώ, ποσό που θα εξέλειπε σχεδόν πλήρως αν η κατανομή των δαπανών γινόταν αποκλειστικά βάσει του κατά κεφαλή ΑΕΠ (υπό την προϋπόθεση βέβαια ότι η συμμετοχή της Ελλάδας στα έσοδα του προϋπολογισμού θα παρέμενε σταθερή). Αντίστοιχα, η «καθαρή θέση» της Ισπανίας θα γινόταν 11,2 δισ. ευρώ, ενώ η «καθαρή θέση» τόσο της Πορτογαλίας όσο και της Ιρλανδίας θα μετατρέποταν από θετική σε αρνητική (κατά 8,5 και 9,8 δισ. ευρώ, αντίστοιχα). Το καθαρό δημοσιονομικό όφελος των χωρών αυτών έγκειται κατά κύριο λόγο στα έσοδά τους από την πολιτική συνοχής, τα οποία είναι σημαντικά μεγαλύτερα εκείνων που «δικαιούνταν» με αποκλειστικό κριτήριο την κατανομή των δαπανών βάσει του κατά κεφαλή ΑΕΠ.



#### Διάγραμμα Α5.4

### Σύγκριση πραγματικής κατανομής συμμετοχής των κρατών μελών στις συνολικές δαπάνες του κοινοτικού προϋπολογισμού 2007-2016 με υποθετικές κατανομές βάσει διαφόρων κριτηρίων



Η άσκηση της σύγκρισης πραγματικών απολαβών με υποθετικές παρέχει ένα μέτρο των υφιστάμενων «αδικιών», αλλά κυρίως δείχνει πόσο μακριά από την πραγματικότητα βρίσκεται η όποια «δίκαιη επιστροφή» («*juste retour*»). Δείχνει όμως ακόμα ότι από τον τρόπο λειτουργίας των δαπανών του κοινοτικού προϋπολογισμού, η Ελλάδα είναι η χώρα, η οποία είναι η περισσότερο ευνοημένη, όχι τόσο σε απόλυτα μεγέθη, όσο συγκριτικά με τα όσα θα απολάμβανε βάσει σχεδόν οποιασδήποτε *a priori* κατανομής.

Μια άλλη ματιά στη «δίκαιη» καθαρή θέση προκύπτει αν η άσκηση γίνει ξεχωριστά για τις «χώρες-καθαρούς συνεισφέροντες» και τις «χώρες-καθαρούς αποδέκτες». Την τριετία 2014-2016 από τις εννέα «χώρες-καθαρούς συνεισφέροντες», το 34% προέρχεται από τη Γερμανία, από 19% το Ηνωμένο Βασίλειο και η Γαλλία και ακολουθούν η Ιταλία, οι Κάτω Χώρες, η Σουηδία, η Αυστρία, η Δανία και η Φινλανδία. Ένας δείκτης του πόσο δίκαιη είναι αυτή η κατανομή προκύπτει από τη σύγκριση του μεριδίου κάθε μιας από αυτές τις χώρες στο άθροισμα των ΑΕΠ τους

με το μερίδιο στο άθροισμα των καθαρών συνεισφορών. Οι τρεις χώρες που «αδικούνται», με την έννοια ότι συνεισέφεραν μεγαλύτερο τμήμα των καθαρών συνεισφορών από τη συμμετοχή τους στο ΑΕΠ, είναι η Σουηδία (συνεισέφερε 3,4% των συνολικών καθαρών συνεισφορών, ενώ συμμετείχε κατά 2,4% στο άθροισμα των ΑΕΠ των «χωρών καθαρών συνεισφερόντων» - δείκτης 135), η Γερμανία (δείκτης 121) και οι Κάτω Χώρες (δείκτης 117), ενώ η περισσότερο ευνοημένη χώρα είναι η Ιταλία (δείκτης 87)<sup>152</sup>.

Υπολογίσαμε τα αντίστοιχα μερίδια για τις «χώρες – καθαρούς αποδέκτες». Την τριετία 2014-2016, η Πολωνία εισέπραξε το 22,6% των «καθαρών εσόδων», ακολουθούμενη από τη Ρουμανία (11,8%), την Ελλάδα (10,8%) και την Ουγγαρία (10,5%)<sup>153</sup>. Ο δείκτης των «καθαρών απολαβών» κάθε χώρας (ως ποσοστό του συνόλου των καθαρών απολαβών) προς τη συμμετοχή κάθε χώρας στο άθροισμα των ΑΕΠ των «καθαρών αποδεκτών» τοποθετεί την Ελλάδα στην τέταρτη θέση μετά το Λουξεμβούργο (το οποίο όμως δεν θα πρέπει να συμμετέχει στους σχετικούς υπολογισμούς, διότι, όπως και το Βέλγιο, αποκομίζει ιδιαίτερα μεγάλα «οφέλη» ως έδρα ευρωπαϊκών θεσμών), την Ουγγαρία και τη Λετονία<sup>154</sup>.

## **A5.4 – Κατανομή ανά περιφέρεια**

Οι πόροι των Διαρθρωτικών και Επενδυτικών Ταμείων, με εξαίρεση το Ταμείο Συνοχής, κατανέμονται ανά περιφέρεια και, όπως αναφέρθηκε ήδη, το σύνολο των κρατών μελών περιλαμβάνει περιφέρειες οι οποίες είναι επιλέξιμες για ενίσχυση από τα Ταμεία αυτά της πολιτικής συνοχής, αν και όχι στον ίδιο βαθμό, λόγω της σαφούς προτεραιότητας στην ανάπτυξη των λιγότερο αναπτυγμένων χωρών. Συνεπώς, αξίζει να διερευνηθεί το κατά πόσο η κατανομή αυτή είναι «δίκαιη» και ποιες περιφέρειες της Ε.Ε., και κατ'επέκταση τα κράτη στα οποία αυτές ανήκουν, είναι αναλογικά οι περισσότερο ή λιγότερο ευνοημένες.

### **ΣΥΓΚΕΝΤΡΩΣΗ ΤΩΝ ΠΟΡΩΝ**

Αναλυτικά στοιχεία ανά περιφέρεια δίνονται για τα δύο Ταμεία που διαχειρίζεται η Γενική Διεύθυνση Περιφερειακή Πολιτικής της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Πολιτικής και το Ταμείο Συνοχής. Η ανάλυση της

---

<sup>152</sup> Σημειώνεται ότι ο δείκτης αυτός μπορεί να μεταβάλλεται σημαντικά, ανάλογα με το έτος. Είναι χαρακτηριστικό ότι αν ληφθούν τα καθαρά αποτελέσματα μόνο του 2016, η Γαλλία καθίσταται ο μεγάλος «χαμένος» (συνεισέφερε 27,4% του συνόλου των «καθαρών συνεισφορών», ενώ συμμετείχε κατά 13,6% στο άθροισμα των ΑΕΠ – δείκτης 142), ενώ η Σουηδία συγκαταλέγεται μεταξύ των περισσότερο «ευνοημένων» (δείκτης 86).

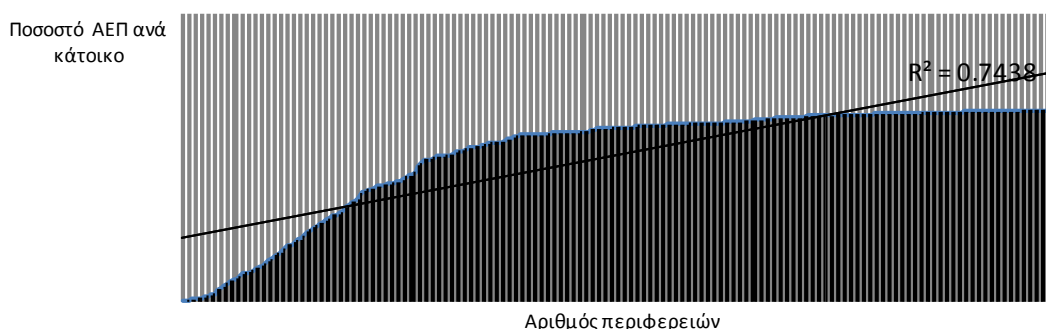
<sup>153</sup> Αν λαμβανόταν υπόψη η δεκαετία 2007-2016, ο μεγαλύτερο μερίδιο των καθαρών εσόδων είχε πάντοτε η Πολωνία (23,8%), ακολουθούμενη από την Ελλάδα (12,6%) και την Ουγγαρία (9,3%).

<sup>154</sup> Αν υπολογισθούν μόνο τα στοιχεία 2016, η Ελλάδα, σύμφωνα με τον δείκτη αυτόν, υπολείπεται μόνο του Λουξεμβούργου.

κατανομής των δαπανών των δύο αυτών Ταμείων ανά περιφέρεια για την περίοδο 2007-2014<sup>155</sup> δείχνει ότι υπάρχει, όπως φυσικά αναμενόταν, μια σχετική συγκέντρωση των δαπανών στις λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Διάγραμμα Α5.5). Αν το σύνολο των περιφερειών (σε επίπεδο NUTS2) καταταγεί βάσει του Ακαθάριστου Προϊόντος κατά κεφαλή (μέσο όρο 2007 και 2013), οι φτωχότερες περιφέρειες (10% του συνόλου) εισέπραξαν το 20% του συνόλου των κονδυλίων, το χαμηλότερο 20% εισέπραξε το 53% και το χαμηλότερο 50% εισέπραξε το 91%.

### Διάγραμμα Α5.5

#### Συνάρτηση εισοδήματος (ΑΕΠ ανά κάτοικο) των ευρωπαϊκών περιφερειών (NUTS2) με δαπάνες Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης και Ταμείου Συνοχής, 2007-14



Ο συντελεστής συσχέτισης των δαπανών των Ταμείων ως ποσοστού του Ακαθάριστου Προϊόντος κάθε περιφέρειας και του ΑΕΠ κατά κεφαλή της περιφέρειας έχει το αναμενόμενο αρνητικό πρόσημο και είναι σχετικά στατιστικά σημαντικός (-0,537), όπως άλλωστε και ο αντίστοιχος συντελεστής των δαπανών ανά κάτοικο και του ΑΕΠ ανά κάτοικο (-0,576). Και οι δύο αυτοί συντελεστές πάντως δείχνουν ότι το επίπεδο ανάπτυξης της περιφέρειας αποτελεί σημαντικό, αλλά όχι και αποκλειστικό, παράγοντα κατανομής των πόρων.

#### **ΣΥΓΚΕΝΤΡΩΣΗ ΣΤΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΟ ΚΑΘΕ ΧΩΡΑΣ**

Εκτός από έξι «μικρές» χώρες που λογίζονται ως ενιαίες περιφέρειες (Κύπρος, Εσθονία, Λετονία, Λιθουανία, Μάλτα και Λουξεμβούργο), οι αποκλίσεις ως προς τον βαθμό ενίσχυσης κάθε περιφέρειας είναι μεγάλες. Ιδιαίτερα στα μεγαλύτερα και πλουσιότερα κράτη μέλη, η απόκλιση αυτή είναι ιδιαίτερα σημαντική.

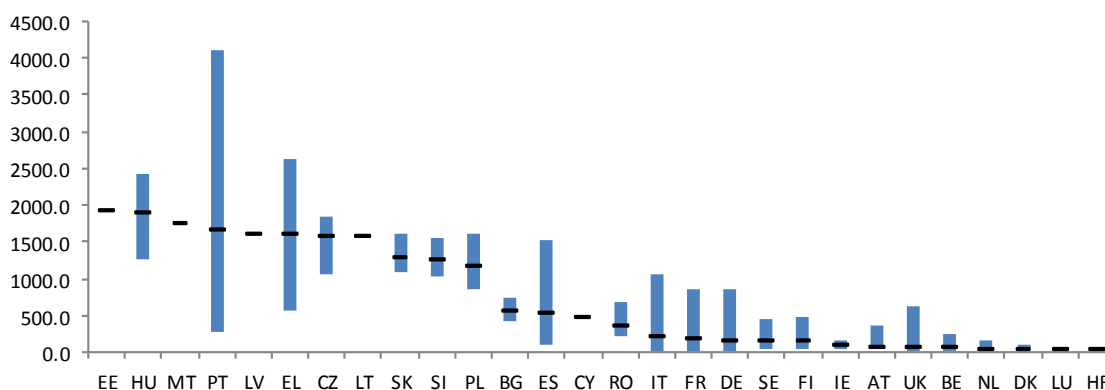
<sup>155</sup> Η ανάλυση αυτής της ενότητας προέρχεται από επεξεργασία των *ex post* στοιχείων πληρωμών που δημοσιεύει η Επιτροπή για τις ενισχύσεις από τα δύο Ταμεία ανά περιφέρεια, πρόγραμμα κ.λπ. (European Commission 2017στ, workpackage 13).

Στο Διάγραμμα Α5.6 παρουσιάζεται ανά κράτος μέλος το εύρος μεταξύ της μέγιστης της ελάχιστης περιφερειακής ενίσχυσης ανά άτομο, και ο (αριθμητικός) μέσος όρος. Είναι χαρακτηριστικό ότι στο Ηνωμένο Βασίλειο η μεγάλη σχετικά ενίσχυση περιφερειών όπως η Κορνουάλη ή η Δυτική Ουαλία οδηγεί στον λόγο μέγιστης προς ελάχιστη ενίσχυση να είναι ο μεγαλύτερος (350), αλλά και στη Γερμανία ο λόγος αυτός είναι υψηλός (85), λόγω της ενίσχυσης των περιφερειών της Ανατολική Γερμανίας, ιδιαίτερα εκείνων που συνορεύουν με την Πολωνία, ενώ στη Γαλλία ο επίσης υψηλός λόγος (81) οφείλεται στην ενίσχυση των υπερποντίων εδαφών.

Μεταξύ των τριών χωρών «συνοχής» του ευρωπαϊκού νότου, στην Ελλάδα παρατηρείται η ελάχιστη απόκλιση. Ο λόγος της μέγιστης κατά κεφαλή ενίσχυσης (προς την Περιφέρεια Δυτικής Ελλάδας) προς την ελάχιστη (προς την Περιφέρεια Αττικής) είναι 4,6, αισθητά μικρότερος εκείνου της Πορτογαλίας (15,2) ή της Ισπανίας (16,1).

### Διάγραμμα Α5.6

#### Εύρος της ανά κάτοικο ενίσχυσης μεταξύ των περιφερειών των κρατών μελών



### Η ΘΕΣΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΙΚΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ

Από τις δεκατρείς ελληνικές περιφέρειες, το ΑΕΠ κατά κεφαλή της Περιφέρειας Αττικής είναι σχεδόν διπλάσιο εκείνου της Περιφέρειας Ηπείρου, οι συνολικοί πόροι της «συνοχής» που κατευθύνονται στην Αττική είναι τριπλάσιοι εκείνων που κατευθύνονται στην Ήπειρο, ενώ το ποσοστό του ΑΕΠ της Αττικής που οι πόροι αυτοί εκφράζουν είναι 14% του αντίστοιχου ποσοστού για την Ήπειρο και το 26% αν ο υπολογισμός γίνει αναλογικά με τον πληθυσμό (Πίνακας Α5.2).

Η Περιφέρεια Αττικής κατατάσσεται στην 148<sup>η</sup> θέση μεταξύ των 275 περιφερειών της Ε.Ε. ως προς το ΑΕΠ κατά κεφαλή, η Περιφέρεια του Νότιου Αιγαίου στην 184<sup>η</sup> θέση, οι δε άλλες ελληνικές περιφέρειες ανάμεσα στη 204<sup>η</sup> και τη 216<sup>η</sup> θέση. Η εικόνα μεταβάλλεται φυσικά αν τα συνολικά έσοδα από τα Ταμεία υπολογιστούν ως ποσοστό του Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος κάθε περιφέρειας. Η Περιφέρεια της Δυτικής Ελλάδας με 161,5% ανέρχεται στην 4<sup>η</sup> θέση μεταξύ όλων των περιφερειών, η Περιφέρεια Ηπείρου με 141,5% στην 7<sup>η</sup> θέση, ενώ η Περιφέρεια της Κεντρικής Μακεδονίας με 62,6% περιορίζεται στην 54<sup>η</sup> θέση και η Περιφέρεια Αττικής στην 101<sup>η</sup> θέση.

Τα αποτελέσματα της κατάταξης των 275 περιφερειών βάσει των ανά κάτοικο εσόδων από τα Ταμεία συνοχής δείχνουν ότι επτά από τις δεκατρείς ελληνικές περιφέρειες κατατάσσονται στις πρώτες 20 θέσεις (μεταξύ αυτών δε η Περιφέρεια της Δυτικής Ελλάδας στην 2<sup>η</sup> θέση) ανάμεσα σε όλες τις περιφέρειες της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

## Πίνακας Α5.2

### Συνοπτική παρουσίαση της συνεισφοράς των Ταμείων της πολιτικής «συνοχής» στις ελληνικές περιφέρειες, 2007-2014

Περιφέρεια	ΑΕΠ ανά κάτοικο		Πόροι από Ταμεία		Πόροι από Ταμεία / ΑΕΠ		Πόροι από Ταμεία ανά κάτοικο		"Βαθμός εύνοιας"*	
	ευρώ	κατάταξη	ευρώ	κατάταξη	ευρώ	κατάταξη	ευρώ	κατάταξη	Δείκτης	κατάταξη
Αττική	25300	148	2268	27	19.7	101	574.5	88	1.56	57
Βόρειο Αιγαίο	14800	216	286	115	84.4	37	1439.2	33	2.28	34
Νότιο Αιγαίο	20650	184	30	114	38.1	76	908.3	59	2.01	39
Κρήτη	15950	209	840	79	73.7	47	1355.6	38	2.32	32
Αν.Μακεδονία - Θράκη	13100	227	935	74	101.8	19	1540.5	31	2.16	36
Κεντρική Μακεδονία	14750	217	2028	37	62.6	54	1064.2	51	1.68	50
Δυτική Μακεδονία	16550	206	495	96	91.5	28	1742.8	18	3.08	18
Ήπειρος	13150	226	736	86	141.5	7	2172.5	6	3.10	17
Θεσσαλία	14050	223	1521	53	126.6	12	2048.2	9	3.08	19
Ιόνια νησιά	17700	198	370	104	87.2	30	1780.7	16	3.37	10
Δυτική Ελλάδα	14200	221	1819	43	161.5	4	2640.4	2	4.01	5
Στερεά Ελλάδα	16700	204	995	69	92.6	26	1785.0	14	3.19	15
Πελοπόννησος	15050	214	1238	60	121.7	14	2112.3	8	3.40	9

\*: Ο "βαθμός εύνοιας" συγκρίνει τη σχετική ανά κάτοικο ενίσχυση της περιφέρειας με το σχετικό ΑΕΠ ανά κάτοικο .

### **«ΔΙΚΑΙΗ» ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΑΝΑ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ. «ΒΑΘΜΟΣ ΕΥΝΟΙΑΣ / ΔΥΣΜΕΝΕΙΑΣ»**

Προκειμένου να εξεταστεί κατά πόσον η πραγματική κατανομή υπήρξε «δίκαιη», κατά πόσο δηλαδή συνέπιπτε ή όχι με το επίπεδο ανάπτυξης της περιφέρειας, συγκρίναμε δύο δείκτες: Τον δείκτη του σχετικού επιπέδου ανάπτυξης, της σχέσης δηλαδή του ΑΕΠ ανά κάτοικο κάθε περιφέρειας με τον μέσο κοινοτικό, με τον δείκτη των σχετικών εισπράξεων, της σχέσης των εισπράξεων ανά κάτοικο της

περιφέρειας με τον μέσο κοινοτικό. Ο «Βαθμός Εύνοιας/Δυσμένειας» προς κάθε περιφέρεια προκύπτει από τη σύγκριση των δύο δεικτών. Η υπόθεση είναι ότι για κάθε περιφέρεια, όσο μικρότερο είναι το κατά κεφαλή ΑΕΠ της σε σχέση με το μέσο, τόσο μεγαλύτερη θα έπρεπε να είναι η ενίσχυση της από τα Ταμεία. Αν η ενίσχυση υπερβαίνει το επίπεδο που «αναλογεί» στην περιφέρεια βάσει αυτής της υπόθεσης, θεωρείται ότι η περιφέρεια «ευνοείται» από την κατανομή των πόρων, ενώ αν η ενίσχυση είναι χαμηλότερη εκείνης που της «αναλογεί», θεωρείται ότι η συγκεκριμένη περιφέρεια έχει δυσμενή μεταχείριση<sup>156</sup>.

Από όλες τις περιφέρειες της Ευρωπαϊκής Ένωσης με ΑΕΠ ανά κάτοικο χαμηλότερο του μέσου κοινοτικού, μόνο 10 ήταν «κερδισμένες» από την πραγματική κατανομή, όλες δε αυτές οι περιφέρειες ανήκουν στην Πορτογαλία ή την Ελλάδα (και στην Μάλτα)<sup>157</sup>. Ιδιαίτερα «χαμένες» ήταν οι περιφέρειες της Βουλγαρίας και της Ρουμανίας, προφανώς διότι η ένταξη τους (μόλις το 2007) δεν είχε επιτρέψει την πλήρη προσαρμογή τους. Χαρακτηριστικά, η Περιφέρεια Severozapaden της Βουλγαρίας με εισόδημα μόλις 12% του μέσου εισέπραξε 48% των μέσων εισπράξεων.

Μια συνοπτική εικόνα του «βαθμού εύνοιας/δυσμένειας» ανά κράτος μέλος παρουσιάζεται στο Διάγραμμα Α5.7, όπου απεικονίζεται για κάθε χώρα ο (αριθμητικός) μέσος όρος του «βαθμού εύνοιας/δυσμένειας» των περιφερειών της, καθώς και το εύρος μεταξύ της μέγιστης και της ελάχιστης τιμής. Αν ληφθεί υπόψη η μέση τιμή, οι χώρες με τη δυσμενέστερη κατανομή είναι οι τρεις βαλκανικές χώρες που προσχώρησαν τελευταίες (Κροατία, Ρουμανία, Βουλγαρία) αλλά και η Ιταλία προς τη μέση τιμή η Ελλάδα βρίσκεται στην 6<sup>η</sup> θέση μεταξύ των περισσότερο ευνοημένων χωρών, μετά την Μάλτα, την Εσθονία, την Τσεχία, τη Σλοβακία και την Πορτογαλία. Αν όμως ληφθεί υπόψη όχι η μέση, αλλά η μέγιστη τιμή του «βαθμού εύνοιας/δυσμένειας» τότε την πρώτη θέση έχει η Πορτογαλία, ακολουθούμενη από τη Σλοβακία, την Τσεχία και την Ελλάδα.

Ειδικά μεταξύ των ελληνικών περιφερειών (Πίνακας Α5.2), περισσότερο ευνοημένη εμφανίζονται οι Περιφέρειες της Δυτικής Ελλάδας (5<sup>η</sup> μεταξύ των 275 περιφερειών), της Πελοποννήσου (9<sup>η</sup>) και των Ιονίων νήσων (10<sup>η</sup>), ακόμα 4 περιφέρειες κατατάσσονται μεταξύ των είκοσι περισσότερο «ευνοημένων» (Στερεά Ελλάδα, Ήπειρος, Δυτική Μακεδονία και Θεσσαλία), ενώ η Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας κατατάσσεται στην 50<sup>η</sup> θέση και της Αττικής στην 57<sup>η</sup> θέση.

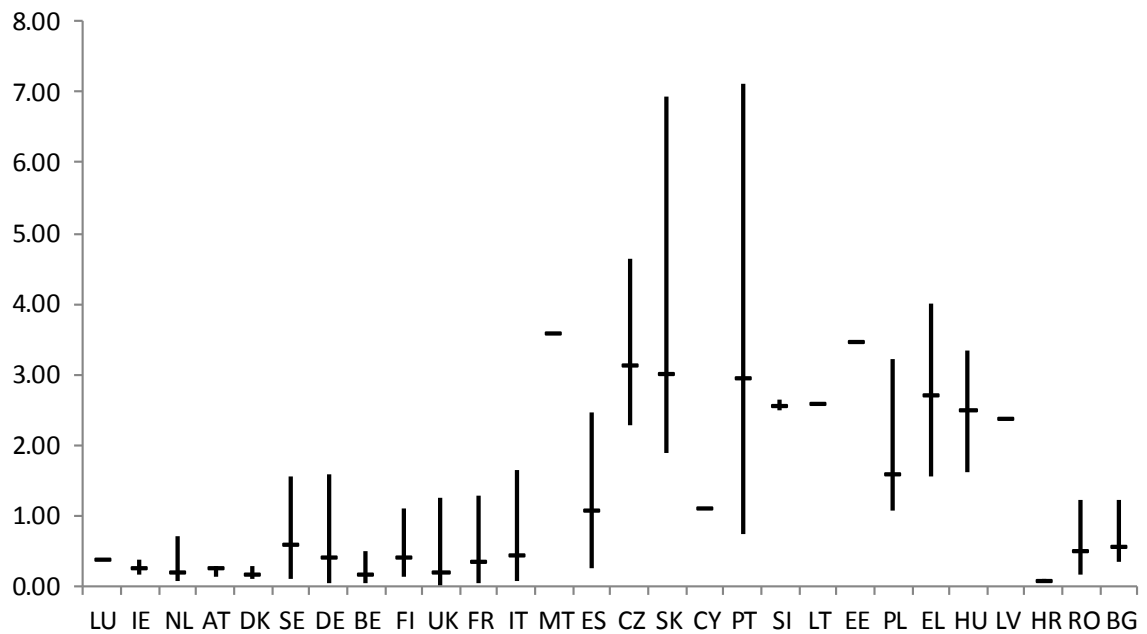
---

<sup>156</sup> Για παράδειγμα, η Περιφέρεια Ανατολικής Μακεδονίας-Θράκης εισπράττει ανά κάτοικο από τα Ταμεία της πολιτικής συνοχής 1540,5 ευρώ, επομένως 376% του μέσου (το σύνολο των 275 περιφερειών εισπράττει 409,3 ευρώ κατά μέσο), ενώ το ΑΕΠ κατά κεφαλή της αντιστοιχεί στο 57% του μέσου των περιφερειών. Θα έπαιρνε όσα «δικαιούται», αν εισέπραττε 174% του μέσου ( $100/0,57=1,74$ ), επομένως η Περιφέρεια Ανατολικής Μακεδονίας-Θράκης «ευνοείται» κατά 2,16 ( $376/174=2,16$ ).

<sup>157</sup> Κατά σειρά: Açores, Δυτική Ελλάδα, Alentejo, Πελοπόννησος, Ιόνια νησιά, Στερεά Ελλάδα, Θεσσαλία, Ήπειρος, Δυτική Μακεδονία και η Μάλτα.

Διάγραμμα Α5.7

«Βαθμός εύνοιας / δυσμένειας» των περιφερειών ανά κράτος μέλος (με σειρά ΑΕΠ ανά κάτοικο). Μέση τιμή και εύρος μεταξύ μέγιστης και ελάχιστης τιμής



# ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Α6

## ΤΟ ΝΕΟ ΠΟΛΥΕΤΕΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

### Α6.1 – Το ύψος και οι βασικές κατηγορίες δαπανών του πολυετούς προϋπολογισμού

#### *ΟΙ ΑΡΧΙΚΕΣ (2018) ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ*

Στις αρχές Μαΐου 2018 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υπέβαλε τις προτάσεις της για το νέο Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο (ΠΔΠ) 2021-2027<sup>158</sup> και τις ερχόμενες εβδομάδες ακολούθησαν οι επιμέρους προτάσεις της για τις διάφορες κατηγορίες δαπανών.

Όπως συνήθως συμβαίνει, η πρόταση της Επιτροπής ως προς το ύψος του προϋπολογισμού απογοήτευσε τους πάντες. Υψηλότερος σε σταθερές τιμές, χαμηλότερος όμως ως ποσοστό του συνολικού ΑΕΠ, θωρήθηκε από μεν τις χώρες που συνεισφέρουν περισσότερα από όσα εισπράττουν ως υπερβολικά υψηλός, από δε τις χώρες που εισπράττουν περισσότερα από όσα συνεισφέρουν απογοητευτικά χαμηλός. Κι όμως, για πολλούς παρατηρητές, η προοπτική σημαντικής αύξησης του συνολικού ύψους του προϋπολογισμού ήταν αυτή τη φορά σαφώς μεγαλύτερη από τη διαπραγμάτευση για το ΠΔΠ 2014-2020, η οποία κατέληξε σε πολύ χαμηλό αποτέλεσμα. Είναι χαρακτηριστικό ότι ακόμα και στο εσωτερικό της Γερμανίας, στο πλαίσιο της κυβερνητικής συμφωνίας των δύο μεγαλύτερων κομμάτων, αποφασίστηκε και ανακοινώθηκε δημόσια η διάθεση αυξημένης συνεισφοράς στον προϋπολογισμό. Αυτό βέβαια δεν εμπόδισε τη συσπείρωση των άλλων κρατών που είναι «θετικοί συνεισφέροντες», με ηγετικό ρόλο εν προκειμένω των Κάτω Χωρών και ορισμένων σκανδιναβικών χωρών, που επιμένουν σε καταρχήν απόλυτα αρνητικές θέσεις ως προς την αύξηση του συνολικού προϋπολογισμού. Πρόκειται για την ομάδα χωρών, γνωστή αρχικά ως «Χανσεατική Ομάδα» (σε ανάμνηση της Hansa, της Χανσεατικής Ένωσης των εμπόρων που κυριαρχούσαν στο εμπόριο της Βόρειας Θάλασσας, μετά τον 13<sup>ο</sup> αιώνα) και αργότερα ως «ομάδα των φειδωλών χωρών».

Τα κυριότερα επιχειρήματα που προβλήθηκαν το 2018 για ουσιαστική αύξηση του προϋπολογισμού, πέραν της παγίως προβαλλόμενης ανάγκης αύξησης των

---

<sup>158</sup> Βλ. την Ανακοίνωση της Επιτροπής «Ένας σύγχρονος προϋπολογισμός για μια Ένωση που προστατεύει, ενδυναμώνει και υπερασπίζεται τους πολίτες της. Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο 2021-2027». COM(2018)321 και το σύνολο των προτάσεων, παρατημάτων, εγγράφων εργασίας, κ.λπ., που βρίσκονται αναρτημένα στην ιστοσελίδα της Επιτροπής. Εκτός αν αναφέρεται διαφορετικά, όλα τα στοιχεία και οι πληροφορίες που περιλαμβάνονται σε αυτό το κεφάλαιο προέρχονται από τα κείμενα αυτά, η παραπομπή στα οποία γίνεται βάσει του θεσμικού κωδικού τους (π.χ. COM(2018)321).



δαπανών για τα «πραγματικά ευρωπαϊκά αγαθά», είναι τα ακόλουθα: *Πρώτο*, το τεράστιο προσφυγικό / μεταναστευτικό κύμα, αλλά και οι νέες προκλήσεις στους τομείς ασφάλειας και άμυνας κατέστησαν εμφανή την ανάγκη αντιμετώπισής τους με κοινοτικούς πόρους. *Δεύτερο*, παρά τους ενδοιασμούς, ακόμα και την εχθρική στάση ορισμένων, δύσκολα πλέον μπορεί να αγνοείται η είσοδος στη σκηνή της σταθεροποιητικής λειτουργίας και της ανάγκης, δειλής έστω, αντιμετώπισης των ασύμμετρων σοκ με κοινά δημοσιονομικά μέσα. *Τρίτο*, η αποχώρηση του Ηνωμένου Βασιλείου δημιουργεί ένα άμεσο δημοσιονομικό κενό, δεδομένου ότι το Ηνωμένο Βασίλειο παρέμενε μεταξύ όσων συνεισέφεραν πολύ περισσότερα από όσα εισέπρατταν<sup>159</sup>.

Στο *Darvas, Wolff 2018* παρουσιάζονται οι εκτιμήσεις ως προς το ύψος αυτής της «τρύπας» που δημιουργείται από την αποχώρηση του Ηνωμένου Βασιλείου. Βέβαια, οι επιπτώσεις της αποχώρησης του Ηνωμένου Βασιλείου στον κοινοτικό προϋπολογισμό αποτελούν ένα ιδιαίτερα σύνθετο ζήτημα, διότι από αυτήν επηρεάζονται άμεσα, σημαντικά και όχι πάντοτε κατά ευθύ και «γραμμικό» τρόπο, όλες οι κατηγορίες εσόδων και δαπανών. Ενδεικτικά και χαρακτηριστικά, βάσει των στοιχείων πληρωμών που δημοσιεύει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το Ηνωμένο Βασίλειο απορρόφησε την περίοδο 2014-2016 το 5,7% των συνολικών δαπανών του προϋπολογισμού της Ε.Ε., αλλά 15,4% του προγράμματος-πλαίσιο για την έρευνα και καινοτομία, 15,4% των δαπανών της πολιτικής συνοχής στις περισσότερο αναπτυγμένες περιφέρειες (αλλά 3,2% του συνόλου της συνοχής), 7,3% του Γεωργικού Ταμείου κ.λπ. Πολλές από τις σχετικές μεταβλητές εξαρτώνται σε μεγάλο βαθμό από το είδος της τελικής συμφωνίας ως προς το καθεστώς σχέσεων του Ηνωμένου Βασιλείου με την Ε.Ε. μετά το Brexit. Για παράδειγμα, δεν είναι γνωστό αν θα υπάρξει κάποιος μηχανισμός αντίστοιχος εκείνου που ισχύει για τη Νορβηγία, την Ισλανδία και το Λιχτενστάιν για οιονεί συνεισφορά στην πολιτική συνοχής, ή τι θα ισχύσει ως προς τη συμμετοχή του Ηνωμένου Βασιλείου σε ευρωπαϊκά προγράμματα στον τομέα της έρευνας ή της κινητικότητας σπουδαστών.

Με την έγκριση κάθε ΠΔΠ αποφασίζεται και η θέσπιση κάποιας οροφής ως προς τους διατιθέμενους πόρους, έτσι ώστε να δίνεται η απαραίτητη βεβαιότητα στα κράτη μέλη ότι δεν θα υπάρχουν εκπλήξεις για τον εθνικό δημοσιονομικό και οικονομικό προγραμματισμό τους. Προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι νέες προτεραιότητες, όπως επίσης και η ενσωμάτωση στον προϋπολογισμό του Ευρωπαϊκού Ταμείου Ανάπτυξης, αλλά και η ανάγκη για μεγαλύτερα περιθώρια ευελιξίας, η πρόταση της Επιτροπής για τη νέα περίοδο ήταν να αυξηθεί η ετήσια οροφή, ως προς μεν τις πληρωμές σε 1,29% του αθροίσματος του Ακαθάριστου Εθνικού Εισοδήματος των 27 κρατών μελών, ως προς δε τις δεσμεύσεις σε 1,35% του αθροίσματος του Ακαθάριστου Εθνικού Εισοδήματος των 27 κρατών μελών.

Το σύνολο των δεσμεύσεων και των πληρωμών για την περίοδο 2021-2027, σε τρέχουσες τιμές, σε σταθερές τιμές 2018 και ως ποσοστό του αθροίσματος του

---

<sup>159</sup> Υπενθυμίζεται ότι το ζήτημα αυτό της καθαρής συμμετοχής του Ηνωμένου Βασιλείου έπαιξε σημαντικό ρόλο στη συζήτηση που προηγήθηκε του βρετανικού δημοψηφίσματος για αποχώρηση.

Ακαθάριστου Εθνικού Εισοδήματος των 27 χωρών, σύμφωνα με την πρόταση της Επιτροπής, παρουσιάζεται στον Πίνακα Α6.1. Χωρίς το προτεινόμενο περιθώριο, το σύνολο των δεσμεύσεων αντιπροσωπεύει 1,14% του αθροίσματος του Ακαθάριστου Εθνικού Εισοδήματος και το σύνολο των πληρωμών το 1,08% του αθροίσματος του Ακαθάριστου Εθνικού Εισοδήματος.

### Πίνακας Α6.1

*Σύνολο δεσμεύσεων και πληρωμών περιόδου 2021-2027, σύμφωνα με τις προτάσεις της Επιτροπής το 2018*

	Τρέχουσες τιμές	Ποσοστό Ακαθ.Εθν.Εισοδήματος	Τιμές 2018
	(εκατ. ευρώ)	(%)	(εκατ. ευρώ)
<b>Δεσμεύσεις</b>	1308.8	1.14	1160.6
ΠΔΠ	1279.4	1.11	1134.6
Εκτός ΠΔΠ	29.4	0.30	26.0
Περιθώρια		0.21	
Οροφή		1.35	
<b>Πληρωμές</b>	1245.8	1.08	1104.8
Περιθώρια		0.21	
Οροφή		1.29	

Η σύγκριση των προτεινόμενων ποσών με εκείνα της περιόδου του ισχύοντος ΠΔΠ 2014-2020 είναι δύσκολη, λόγω των προβλημάτων μετατροπής των τιμών του παρελθόντος σε τιμές 2018, αλλά και λόγω όσων αναφέρθηκαν ήδη σχετικά με την αποχώρηση του Ηνωμένου Βασιλείου κ.λπ. Πάντως, σύμφωνα με τους υπολογισμούς της παρουσίασης που ετοιμάστηκε για λογαριασμό του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (*Dobreva 2018*), δεν υπάρχει πραγματική αύξηση (σε τιμές 2018) μεταξύ της περιόδου 2014-2020 και της περιόδου 2021-2027, ενώ ως ποσοστό του Ακαθάριστου Εθνικού Εισοδήματος η αύξηση από 1% σε 1,11% θα πρέπει να αναζητηθεί κυρίως στην αποχώρηση του Ηνωμένου βασιλείου. Βάσει και των στοιχείων που δημοσιεύει η Επιτροπή<sup>160</sup>, ο μέσος όρος των δεσμεύσεων της περιόδου 2014-2020 ως ποσοστό του αθροίσματος του Ακαθάριστου Εθνικού Εισοδήματος των 27 κρατών μελών (αν εξαιρεθεί δηλαδή το Ηνωμένο Βασίλειο) και

<sup>160</sup> Ανακοίνωση της Επιτροπής «Ένας σύγχρονος προϋπολογισμός για μια Ένωση που προστατεύει, ενδυναμώνει και υπερασπίζεται τους πολίτες της. Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο 2021-2027». COM(2018)321:24.

αν συνυπολογιστεί το 0,03% του Ευρωπαϊκού Ταμείου Ανάπτυξης από 1% φτάνει το 1,16% συγκρινόμενο με το 1,11% της περιόδου 2021-2027<sup>161</sup>.

Στην πραγματικότητα, ούτε αυτή η μικρή αύξηση που πρότεινε η Επιτροπή ήταν εξασφαλισμένη. Είναι χαρακτηριστική η πρόταση για χαμηλότερο ύψος με την οποία έκλεισε την Προεδρία της η Φινλανδία, τον Δεκέμβριο 2019. Ναι μεν η Γερμανία, η οποία πάντοτε πρωταγωνιστούσε στο σημείο αυτό, φαινόταν αυτήν τη φορά να έχει αποδεχτεί έναν περισσότερο σιωπηρό ρόλο, αλλά άλλες χώρες, με πρώτη την Ολλανδία, δηλώνουν αποφασισμένες για καθόλου ή έστω ελάχιστη αύξηση.

### ΒΑΣΙΚΕΣ ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ ΔΑΠΑΝΩΝ ΣΤΗΝ ΑΡΧΙΚΗ ΠΡΟΤΑΣΗ

Σε θεωρητικό επίπεδο, σημείο αφετηρίας ως προς το ποιες δαπάνες θα πρέπει να περιλαμβάνει ο κοινοτικός προϋπολογισμός είναι η «ευρωπαϊκή προστιθέμενη αξία». Η ποσοτικοποίηση της ευρωπαϊκής προστιθέμενης αξίας είναι ιδιαίτερα δύσκολη έως αδύνατη υπόθεση, η αρχή όμως που θα πρέπει να ακολουθείται είναι καθαρή: Ο προϋπολογισμός θα πρέπει να παρέχει τα μέσα για την άσκηση εκείνων των πολιτικών που η κανονιστική θεώρηση τοποθετεί στο κεντρικό επίπεδο μιας πολύ-επίπεδης διακυβέρνησης.

Πρόκειται για το «ευρωπαϊκό μέρισμα, το οποίο δημιουργείται με την εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας σε δημοσιονομικά θέματα» (*Garriga, Polledo 2010:2*). Βασική αρχή είναι ότι οι δαπάνες του κοινοτικού προϋπολογισμού πρέπει να αποτελούν συνέπεια και απαραίτητο δημοσιονομικό συμπλήρωμα της εκχώρησης αρμοδιότητας από τα κράτη στο κοινοτικό, ομοσπονδιακό επίπεδο και όχι επανάληψη σε ευρωπαϊκό επίπεδο των δαπανών που ασκούνται αποδοτικότερα στο εθνικό επίπεδο. Σωστά επισημαίνει ο – τότε – Υπουργός Οικονομικών της Γερμανίας Wolfgang Schäuble ότι ο ρόλος του κοινοτικού προϋπολογισμού δεν είναι να υποκαταστήσει τις εθνικές δαπάνες εκεί όπου αυτές μπορούν να είναι αποδοτικότερες (*Schäuble 2016:2*). Αυτή ακριβώς η ανάγκη της αποδοτικότερης κατανομής των δημοσιονομικών αρμοδιοτήτων καθίσταται επιτακτικότερη σε περιόδους λιτότητας και θα έπρεπε, ως εκ τούτου, σε αυτές τις περιόδους, να αυξάνεται ο κοινοτικός προϋπολογισμός και όχι να ακολουθεί την περιοριστική λογική των εθνικών προϋπολογισμών.

Με γνώμονα την αποδοτικότερη λειτουργία, τα κρίσιμα στοιχεία που βαραίνουν υπέρ της εκχώρησης της δημοσιονομικής αρμοδιότητας στο ευρωπαϊκό επίπεδο είναι η αξιοποίηση των οικονομιών κλίμακας (με κλασικότερα παραδείγματα την χρηματοδότηση μεγάλων έργων υποδομής, ενεργειακής, μεταφορών, ερευνητικής) και η εσωτερίκευση των διασυνοριακών εξωτερικοτήτων (κατεξοχήν, αλλά όχι και αποκλειστικά, στον τομέα της προστασίας του περιβάλλοντος ή της αντιμετώπισης

---

<sup>161</sup> Οι μέσοι όροι για τις άλλες περιόδους του ΠΔΠ (περιλαμβανόμενου του Ευρωπαϊκού Ταμείου Ανάπτυξης) του εκάστοτε συνόλου των κρατών μελών ήταν 1,28% την περίοδο 1993-1999, 1,11% την περίοδο 2000-2006 και 1,15% την περίοδο 2007-2013.

της κλιματικής αλλαγής). Στη θεώρηση της μεγιστοποίησης της αποδοτικότητας προστίθενται επίσης θεωρήσεις ισότητας και δικαιοσύνης, σε διακρατικό επίπεδο αλλά και σε διαπροσωπικό, όσο τουλάχιστον η ελευθερία μετακίνησης από τη μια χώρα στην άλλη υφίσταται πραγματικά. Η τρίτη μεγάλη δημοσιονομική λειτουργία, η σταθεροποίηση, υπήρξε ο μεγάλος απών στον κοινοτικό προϋπολογισμό μέχρι σήμερα, δύσκολα όμως μπορεί να αγνοηθεί στο Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο μετά τη μεγάλη οικονομική κρίση.

Θα πρέπει τέλος να τονιστεί ότι η εκχώρηση αρμοδιοτήτων στο υπερεθνικό επίπεδο έχει δυναμικό χαρακτήρα, αν μη τι άλλο διότι νέες ανάγκες οδηγούν και σε νέες πολιτικές. Προφανέστερο παράδειγμα ο τεράστιος αριθμός προσφύγων και μεταναστών που καθιστά υποχρεωτική την υιοθέτηση νέας ευρωπαϊκής πολιτικής με σημαντικές δημοσιονομικές διαστάσεις.

Με αυτή τη λογική, σύμφωνα με την πρόταση της Επιτροπής<sup>162</sup>, «ο νέος προϋπολογισμός της Ε.Ε. θα είναι προϋπολογισμός που διέπεται από τις αρχές της ευημερίας, της βιωσιμότητας, της αλληλεγγύης και της ασφάλειας. Προϋπολογισμός για μια Ευρωπαϊκή Ένωση που προστατεύει, ενδυναμώνει και υπερασπίζεται τους πολίτες της. Προϋπολογισμός που ενώνει και δεν χωρίζει. Προϋπολογισμός που είναι δίκαιος για όλα τα κράτη μέλη. Προϋπολογισμός για το μέλλον της Ευρώπης».

Όπως και με τα προηγούμενα Πολυετή Δημοσιονομικά Πλαίσια, η Επιτροπή στην πρότασή της μεταβάλλει την παρουσίαση της δομής των δαπανών. Η μεταβολή αυτή γίνεται με σκοπό την πρόταξη των εκάστοτε προτεραιοτήτων, σε ορισμένες δε περιπτώσεις η επιλογή νέας δομής ακολουθεί μια νέα «πλαίσωση» (framing) κάποιων πολιτικών με σκοπό είτε την μετατόπιση της προσοχής κυβερνήσεων και ευρύτερου κοινού σε ειδικές διαστάσεις της πολιτικής αυτής, είτε και συγκάλυψη μιας θεωρούμενης ανεπιθύμητης αύξησης, ή μείωση της σημασίας της πολιτικής αυτής. Συνηθέστερο «θύμα» τέτοιων σκοπιμοτήτων είναι η Κοινή Γεωργική Πολιτική, η οποία άλλοτε εμφανίζεται μόνη της και άλλοτε κάτω από περιβαλλοντικό μανδύα ως «προστασία των φυσικών πόρων». Αντίστοιχα το Γεωργικό Ταμείο για την Αγροτική Ανάπτυξη, άλλοτε συμπεριλαμβάνεται στον ίδιο τομέα με το Ταμείο στήριξης των αγροτικών τιμών και του εισοδήματος των αγροτών και άλλοτε μαζί με το Περιφερειακό Ταμείο, το Κοινωνικό Ταμείο και το Ταμείο Συνοχής στον τομέα της Οικονομικής και Κοινωνικής Συνοχής. Παρόλα αυτά ο προτεινόμενος προϋπολογισμός παραμένει «παλιομοδίτικος με παλιομοδίτικη παρουσίαση» (*Núñez Ferrer, Gros 2018*). Οι μεταβολές αυτές της «αρχιτεκτονικής» του ΠΔΠ καθιστούν προφανώς πιο δύσκολη τη σύγκριση μεταξύ των περιόδων. Οι κυριότερες μεταβολές ως προς τη δομή του κοινοτικού προϋπολογισμού που περιλαμβάνονται στην πρόταση της Επιτροπής για το νέο ΠΔΠ τον Μάιο του 2018 είναι οι εξής:

---

<sup>162</sup> European Commission, (2018) “Communication... A Modern Budget ...”, COM(2018)321:2.

1. Η σταθεροποιητική δημοσιονομική πολιτική εισέρχεται για πρώτη φορά στον κοινοτικό προϋπολογισμό ως «Οικονομική και Νομισματική Ένωση», αλλά, χωρίς εξήγηση, στον τομέα «Συνοχή και Αξίες», μαζί με τα Διαρθρωτικά Ταμεία.
2. Η «έρευνα και καινοτομία» συναποτελεί τον τομέα της «Ενιαίας Αγοράς, Καινοτομίας και ψηφιακής (τεχνολογίας)».
3. Η μετανάστευση και η διαχείριση των συνόρων καθίσταται αυτοτελής τομέας.

Η πρόταση της Επιτροπής προβλέπει και κάποιους «ειδικούς μηχανισμούς», χρηματοδοτικούς δηλαδή πόρους πέραν του Πολυετούς Δημοσιονομικού Πλαισίου. Σε αυτούς περιλαμβάνεται ένα διευρυμένο *Αποθεματικό Επείγουσας Βοήθειας* και ένας *Μηχανισμός Πολιτικής Προστασίας (rescEU)*, για τον οποίο μάλιστα, σε αντίθεση με ότι ίσχυε μέχρι σήμερα, προβλέπεται ρητά η δυνατότητα προσφυγής σε αυτόν και στο εσωτερικό της Ε.Ε.

Η ίδια η λογική της δυνατότητας άμεσης συνδρομής για την αντιμετώπιση απρόβλεπτων εξελίξεων, φυσικών ή ανθρωπογενών οδήγησε στην εγγραφή στον προϋπολογισμό της Ε.Ε. πρόσθετων χρηματοδοτικών πόρων πέραν των ανώτατων ορίων που καθορίζονται για το δημοσιονομικό πλαίσιο, αφενός για το *Ταμείο Αλληλεγγύης* της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το οποίο παρέχει στήριξη στα κράτη μέλη για ανάκαμψη έπειτα από σοβαρές φυσικές καταστροφές, και αφετέρου για το *Ευρωπαϊκό Ταμείο Προσαρμογής στην Παγκοσμιοποίηση*, το οποίο προσφέρει εφάπαξ στήριξη σε εργαζομένους που έχασαν τη θέση εργασίας τους στο πλαίσιο σημαντικών σε αριθμό απρόβλεπτων απολύσεων που προκαλούνται από τις δυσμενείς επιπτώσεις των εξελίξεων στο παγκόσμιο εμπόριο και την οικονομική αναταραχή, διευρύνοντας μάλιστα το πεδίο εφαρμογής του σε απολύσεις λόγω π.χ. τεχνολογικής πρόοδο. Τα δύο αυτά ταμεία, παρά το μικρό, σχεδόν συμβολικό τους μέγεθος, θεωρούνται ότι έχουν αποδείξει την αξία τους, για αυτό και προτείνεται να διατηρηθούν και να ενισχυθούν, αλλά και να απλοποιηθούν.

Ειδική μνεία πρέπει να γίνει στην επιδότηση επιτοκίου των δανείων της νέας «Ευρωπαϊκής Λειτουργίας Σταθεροποίησης των Επενδύσεων», η οποία παραμένει επίσης εκτός δημοσιονομικού πλαισίου. Η εν λόγω επιδότηση θα χρηματοδοτείται από συνεισφορές των κρατών μελών της ζώνης του ευρώ που θα ισοδυναμούν στο νομισματικό εισόδημα των εθνικών Κεντρικών Τραπεζών που προκύπτει από το εκδοτικό προνόμιο της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας (*seigniorage*).

Αντίστροφα, η Επιτροπή προτείνει (όπως άλλωστε είχε προτείνει χωρίς αποτέλεσμα και σε προηγούμενες περιόδους) να ενσωματωθεί στο ΠΔΠ το *Ευρωπαϊκό Ταμείο Ανάπτυξης* που παρέχει βοήθεια στις χώρες της Αφρικής, της Καραϊβικής και του Ειρηνικού και στις υπερπόντιες χώρες και εδάφη, το ύψος του οποίου υπολογίζεται σε 0,03% του αθροίσματος του Ακαθάριστου Εθνικού Εισοδήματος των 27 χωρών.

Παρά τις δυσκολίες που δημιουργεί η μεταβολή της δομής του νέου ΠΔΠ σε σχέση με το ισχύον, η σύγκριση των δύο ΠΔΠ δείχνει ότι οι μεγάλοι «κερδισμένοι» είναι οι

τομείς που δεν θεωρούνται ως οι συνήθεις «κοινοτικοί τομείς», κατεξοχήν ο (ουσιαστικά ανύπαρκτος στο τρέχον ΠΔΠ) τομέας της μετανάστευσης και της προστασίας των συνόρων και ο τομέας της ασφάλειας και των εξωτερικών δράσεων. Μεταξύ των περισσότερο «παραδοσιακών» τομέων, τη μεγαλύτερη αύξηση παρουσιάζει ο τομέας «νεότητα» με πολύ σημαντική αύξηση του Erasmus, αλλά και ο τομέας της έρευνας-καινοτομίας που συνεχίζει τη σημαντική αυξητική του πορεία.

Οι αυξήσεις πάντως αυτές δεν αρκούν για να μεταβάλουν τη διαρχία γεωργίας και συνοχής, παρόλο που η Επιτροπή προτείνει μείωση μέχρι και 10% για το σύνολο της περιόδου<sup>163</sup>. Σημειώνεται ότι, τουλάχιστον εν μέρει, η μείωση αυτή μπορεί να αποδοθεί στην αποχώρηση του Ηνωμένου Βασιλείου, το οποίο, όπως αναφέρθηκε ήδη, απορροφούσε σημαντικά ποσά και από τις δύο αυτές μεγάλες κατηγορίες δαπανών (έστω και αν, λόγω του οικονομικού και πληθυσμιακού μεγέθους του, οι εισπράξεις του ήταν κατά κεφαλή ή ως ποσοστό του ΑΕΠ μεταξύ των χαμηλότερων).

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή παρουσιάζει τη μακροχρόνια (1988-2027) εξέλιξη των δύο μεγάλων κατηγοριών δαπανών (κοινή αγροτική πολιτική - αλιεία και οικονομική, κοινωνική, εδαφική συνοχή) σε σχέση με τις «άλλες δαπάνες» και τις δαπάνες για την ευρωπαϊκή δημόσια διοίκηση (βλ. Διάγραμμα Α6.2 όπου αναπαράγεται το Διάγραμμα της Επιτροπής<sup>164</sup>), από όπου φαίνεται (α) η συνεχής μείωση της Γεωργίας («Common Agricultural Policy and Fisheries»), (β) η σχετική σταθερότητα της Συνοχής («Economic, Social and Territorial Cohesion») τα τελευταία έτη (μετά τη μεγάλη άνοδο τις δεκαετίες 1980 και 1990), και (γ) ότι κατά τη διάρκεια του νέου ΠΔΠ προβλέπεται ότι για πρώτη φορά τα «άλλα προγράμματα» θα ξεπεράσουν τόσο τη Γεωργία όσο και τη Συνοχή.

Στον Πίνακα Α6.2 παρουσιάζεται μια συνοπτική εικόνα του συνόλου των δαπανών (δεσμεύσεων) του νέου Πολυετούς Δημοσιονομικού Πλαισίου 2021-2027, όπως προκύπτει από τις προτάσεις της Επιτροπής. Τα στοιχεία παρουσιάζονται σε εκατ. ευρώ (τιμές 2018) και ως ποσοστό του συνόλου των δαπανών.

---

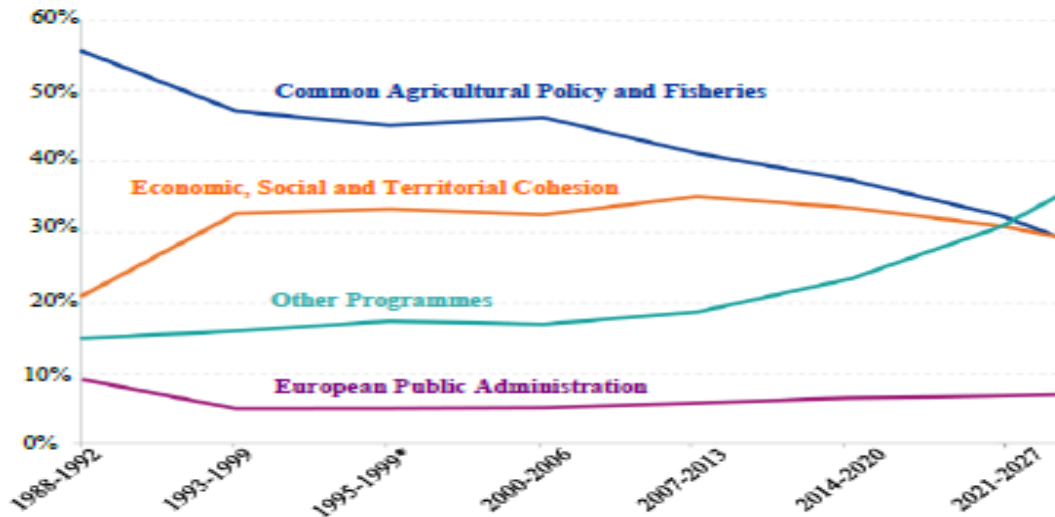
<sup>163</sup> Βλ. και *Darvas Moés 2010*, που καταλήγει ότι οι μειώσεις είναι μεγαλύτερες όσων αναφέρει η Επιτροπή λόγω του πραγματικού ρυθμού του πληθωρισμού.

<sup>164</sup> Ανακοίνωση της Επιτροπής «Ένας σύγχρονος προϋπολογισμός για μια Ένωση που προστατεύει, ενδυναμώνει και υπερασπίζεται τους πολίτες της. Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο 2021-2027». COM(2018)321:23.

## Διάγραμμα Α6.2

### Εξέλιξη κύριων τομέων πολιτικής στον προϋπολογισμό της Ε.Ε., 1988-2027

Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή COM(2018)321:23



Όπως φαίνεται στον Πίνακα Α6.2, η Κοινή Αγροτική Πολιτική (τα δύο ταμεία: Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Εγγυήσεων και Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης) καλύπτει το 29% του συνόλου, όσο περίπου και τα τρία ταμεία της πολιτικής συνοχής (Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και Ταμείο Συνοχής), ενώ ο τομέας «Συνοχή και αξίες» φτάνει το 34,6, αν σε αυτόν συμπεριληφθούν ακόμα οι νέες διαστάσεις του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου (υγεία, κ.λπ.), το πρόγραμμα Erasmus+, το πρόγραμμα «Δικαιοσύνη, δικαιώματα και αξίες» και βέβαια η σταθεροποιητική δημοσιονομική λειτουργία (που εμφανίζεται ως «Οικονομική και Νομισματική Ένωση»). Από τις άλλες δαπάνες, το Πρόγραμμα για Έρευνα και Καινοτομία καλύπτει το 7,6%, τα δε μερίδια των εξωτερικών δράσεων είναι 9,6%, της «ασφάλειας και άμυνας» 2,1% και της «μετανάστευσης και διαχείρισης των συνόρων» 2,7%. Η μείωση των πόρων των τομέων της γεωργίας και της συνοχής και η τάση για περαιτέρω μείωση κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων, είναι καταρχήν ανησυχητική για την Ελλάδα, βασική ωφελούμενη χώρα και από τους δύο αυτούς τομείς. Συμπέρασμα όμως ως προς τις (δημοσιονομικές) επιπτώσεις μπορεί να εξαχθεί μόνο αν εξεταστούν επίσης τα κριτήρια κατανομής των πόρων ανά χώρα και περιφέρεια.

**Πίνακας Α6.2**  
**Συνοπτική παρουσίαση της πρότασης της Επιτροπής τον Μάιο 2018 ως προς το Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο 2021-2027**

Τομέας πολιτικής	σύνολο δεσμεύσεων 2021-2027, εκατ. ευρώ (τιμές 2018)	ποσοστό του συνόλου των δαπανών
<b>1. Ενιαία αγορά, καινοτομία, ψηφιακή Ευρώπη</b>	<b>166303</b>	<b>14.66</b>
1. Έρευνα και καινοτομία	91028	8.02
α. Ορίζοντας Ευρώπη	86596 <sup>1</sup>	7.63 <sup>1</sup>
β. Ευρατόμ	2129	0.19
γ. ΙΤΕΡ	5406	0.48
2. Ευρωπαϊκές στρατηγικές επενδύσεις	44375	3.91
α. InvestEU	13065	1.15
β. Συνδέοντας την Ευρώπη	21721	1.91
γ. Πρόγραμμα ψηφιακής Ευρώπης	8192	0.72
δ. Άλλα	1397	0.12
3. Ενιαία αγορά	5672	0.50
4. Διάστημα	14404	1.27
Περιθώριο	10824	0.95
<b>2. Συνοχή και αξίες</b>	<b>391974</b>	<b>34.55</b>
5. Περιφερειακή ανάπτυξη και συνοχή	242209	21.35
α. Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης	200622	17.68
β. Ταμείο Συνοχής	41374	3.65
6. Οικονομική και Νομισματική Ένωση	22281	1.96
7. Επένδυση στους ανθρώπους, κοινωνική συνοχή και αξίες	123466	10.88
α. Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο	88646	7.81
β. επιπλέον: Υγεία, απασχόληση, κοινωνική προστασία	1042	0.09
γ. Erasmus+	26368	2.32
δ. Δικαιοσύνη, δικαιώματα, αξίες	841	0.07
ε. Άλλα	6569	0.58
Περιθώριο	4018	0.35
<b>3. Φυσικοί πόροι και περιβάλλον</b>	<b>336623</b>	<b>29.67</b>
8. Γεωργία και θαλάσσια πολιτική	330724	29.15
α. Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Εγγυήσεων	254247	22.41
β. Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης	70037	6.17
γ. Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας	5448	0.48
δ. Άλλα	992	0.09
9. Δράση για το περιβάλλον και την κλιματική αλλαγή	5085	0.45
Περιθώριο	814	0.07
<b>4. Μετανάστευση και διαχείριση συνόρων</b>	<b>30829</b>	<b>2.72</b>
10. Μετανάστευση	9972	0.88
11. Διαχείριση συνόρων	18824	1.66
Περιθώριο	2033	0.18
<b>5. Ασφάλεια και άμυνα</b>	<b>24323</b>	<b>2.14</b>
12. Ασφάλεια	4265	0.38
13. Άμυνα	17220	1.52
14. Απάντηση στις κρίσεις	1242	0.11
Περιθώριο	1606	0.14
<b>6. Η γειτονιά και ο κόσμος</b>	<b>108929</b>	<b>9.60</b>
15. Εξωτερική δράση	93150	8.21
16. Προ-ενταξιακή βοήθεια	12865	1.13
Περιθώριο	2913	0.26
<b>7. Ευρωπαϊκή δημόσια διοίκηση</b>	<b>75602</b>	<b>6.66</b>
<b>ΣΥΝΟΛΟ ΔΕΣΜΕΥΣΕΩΝ</b>	<b>1134583</b>	<b>100.00</b>
<sup>1</sup> : Περιλαμβάνονται και 3105 δις. ευρώ του InvestEU		



## Η ΠΑΝΔΗΜΙΑ ΚΑΙ Η ΜΕΓΑΛΗ ΑΝΑΤΡΟΠΗ

Η πανδημία της covid 19 οδηγεί σε ιστορική ανατροπή του προϋπολογισμού της Ε.Ε. Η πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για το πρόγραμμα ανάκαμψης και οχύρωσής της μετά την πανδημία εποχής αποτελεί ένα κυριολεκτικά πρωτοφανές για τα ευρωπαϊκά δεδομένα, πρόγραμμα επενδύσεων, δημόσιων και ιδιωτικών. Το ύψος του προϋπολογισμού για την ερχόμενη επταετία εκτινάσσεται, σύμφωνα με την πρόταση της Επιτροπής στα 1850 δισ.ευρώ (και τελικά, μετά την απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, στα 1824 δισ.ευρώ) και η Επιτροπή ζητά από τα κράτη μέλη να αποδεχτούν άρση του ανώτατου ορίου των ίδιων πόρων σε 2% του αθροιστικού Εθνικού Εισοδήματος από το 1% κάτω από το οποίο κινείται τις τελευταίες δεκαετίες<sup>165</sup>. Η αύξηση αυτή τη φορά δεν αποτελεί «οφθαλμαπάτη», «κάμψη κουταλιού», «κέρμα πίσω από το αυτί» και τα άλλα μαγικά κόλπα που, κατά τον G.Verhofstadt και την Ομάδα Renew Europe (*Garicano, et.al. 2020*), συνηθιζόταν μέχρι τώρα.

Τη νέα πρόταση της Επιτροπής (Μάιος 2020) συνθέτουν αφενός το νέο πρόγραμμα ανάκαμψης με την ονομασία «Επόμενη Γενιά ΕΕ», συνολικού ύψους 750 δισ.ευρώ και αφετέρου το αναθεωρημένο Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο συνολικού ύψους 1100 δισ.ευρώ. Προβλέπεται ακόμα η ενίσχυση του τρέχοντος Δημοσιονομικού Πλαισίου 2014-2020 με 5 δισ.ευρώ στην συνοχή και άλλα 5 δισ.ευρώ με στόχο τη μόχλευση επενδύσεων στο πλαίσιο του Μέσου Φερεγγυότητας Επενδύσεων. Η δομή των προτάσεων παραμένει στρεβλή και παραπλανητική με τίτλους και περιεχόμενο των κεφαλαίων που, δύσκολα και μόνο σε κάποιους από τους μνημένους, παραπέμπουν στο πραγματικό περιεχόμενο. Τα βασικά μεγέθη της νέας πρότασης της Επιτροπής, συγκριτικά με την αρχική πρόταση του Μαΐου 2018, και με την πρόταση της Φινλανδικής Προεδρίας του 2019, η οποία αποτελούσε τρόπον τινά την απόληξη των διακρατικών διαπραγματεύσεων πριν από την πανδημία, παρουσιάζονται στο Διάγραμμα Α6.2.

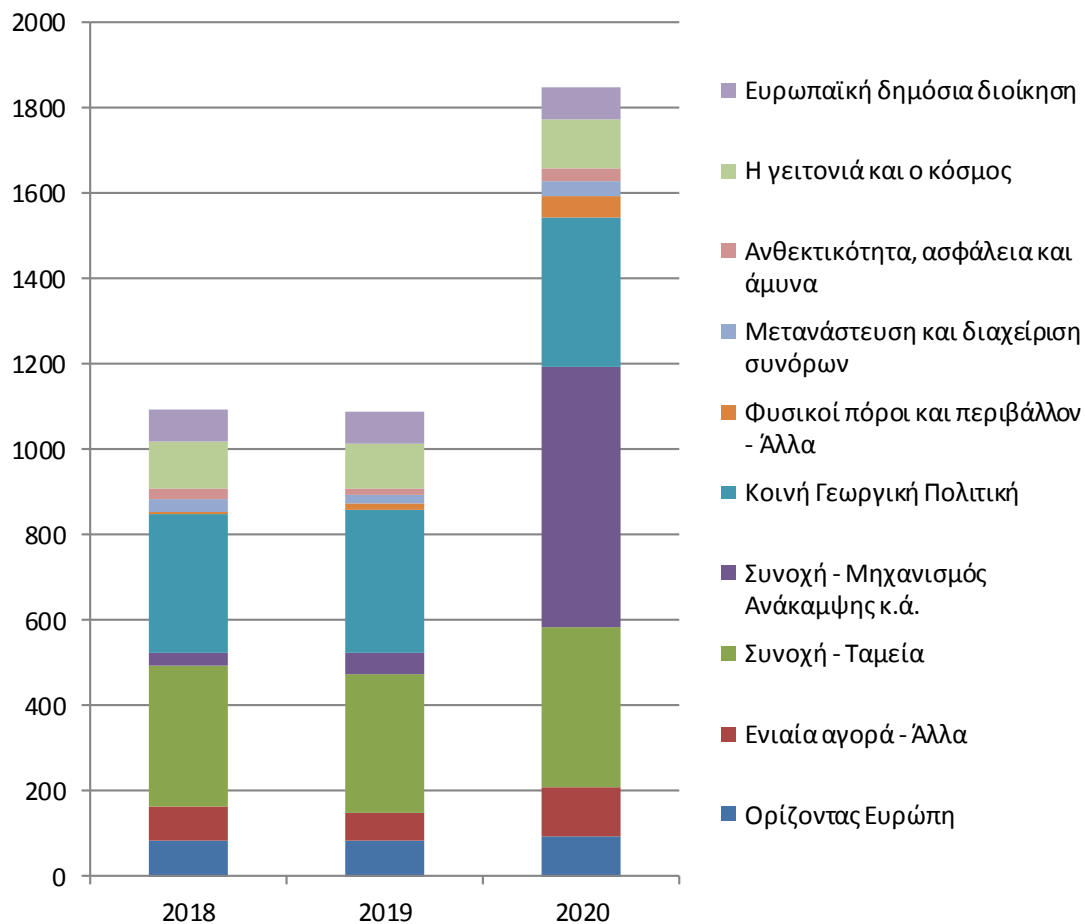
---

<sup>165</sup> Σε ολόκληρο το κείμενο τα ποσά αναφέρονται σε τιμές 2018. Υπενθυμίζεται ότι σε ετήσια βάση, σε τρέχουσες τιμές, το ύψος του κοινοτικού προϋπολογισμού αυξάνει συνεχώς, με μικρές διακυμάνσεις. Η εικόνα όμως αυτή είναι πλασματική διότι την τριακονταετία που καλύπτουν τα δημοσιονομικά πλαίσια έχει σταδιακά αυξηθεί ο αριθμός των κρατών μελών. Η στάθμιση των στοιχείων με το άθροισμα του Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος των εκάστοτε κρατών μελών δίνει μια λιγότερο σαφή εικόνα. Το 1981, ο προϋπολογισμός της (τότε) ΕΟΚ αντιπροσώπευε το 0,6% του αθροίσματος των ΑΕΠ των 10 κρατών μελών, το 1986 το 0,8% της ΕΟΚ των 12 κρατών μελών, το 1993 έφτασε στο 1,04%, αλλά μετά το 1998 άρχισε μείωση, η οποία συνεχίστηκε έως και το 2008, παρά την είσοδο χωρών με πολύ χαμηλότερα επίπεδα ανάπτυξης.

## Διάγραμμα Α6.2

### Συνολικά ποσά και κατανομή ανά βασικό τομέα του Πολυετούς Δημοσιονομικού Πλαισίου 2021-2027 (δισ.ευρώ)

σύμφωνα με την αρχική πρόταση της Επιτροπής (2018), το «διαπραγματευτικό κουτί» της Φινλανδικής Προεδρίας (2019) και τις νέες προτάσεις της Επιτροπής (συμπεριλαμβανόμενου του Προγράμματος «Νέα Γενιά ΕΕ», 2020)



Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο που τελείωσε τις πρώτες πρωινές ώρες της 21<sup>ης</sup> Ιουλίου 2020 ουσιαστικά υιοθετεί την ριζοσπαστική πρόταση της Επιτροπής και εγκρίνει έναν πολυετή προϋπολογισμό συνολικού ύψους 1824,3 ευρώ, ιδιαίτερα υψηλότερο εκείνων του παρελθόντος. Ο νέος πολυετής προϋπολογισμός έχει δύο σκέλη, τον «παραδοσιακό» προϋπολογισμό και το πρόγραμμα «Επόμενη Γενιά ΕΕ».

Τρεις πυλώνες συνθέτουν το πρόγραμμα ΕΓΕΕ. Ο πρώτος, «υποστήριξη των κρατών μελών για ανάκαμψη» είναι σημαντικά μεγαλύτερος και περιλαμβάνει το Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, το πρόγραμμα REACT-EU στον τομέα της συνοχής,

την αγροτική ανάπτυξη και το Ταμείο Δίκαιης Ανάπτυξης. Ο δεύτερος πυλώνας αναφέρεται στη στήριξη των ιδιωτικών επενδύσεων και ο τρίτος, με τίτλο «εκμάθηση των διδαγμάτων από την κρίση» περιλαμβάνει τα προγράμματα στους τομείς της υγείας, της πολιτικής προστασίας, της έρευνας και καινοτομίας και της ανθρωπιστικής βοήθειας.

Το Ταμείο, ή, σωστότερα, ο Μηχανισμός Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, οποίος αποβλέπει κατά κύριο λόγο σε μια γενναία αύξηση των δημόσιων επενδύσεων αποτελεί αναμφίβολα τη σημαντικότερη μεταβολή του προϋπολογισμού. Στην πρόταση της Επιτροπής, ο συνολικός προϋπολογισμός του νέου Μηχανισμού ήταν 560 δισ.ευρώ, από τα οποία τα 310 δισ.ευρώ (55%) προβλεπόταν να δοθούν με τη μορφή επιχορηγήσεων στα κράτη μέλη και τα υπόλοιπα 250 δισ.ευρώ με τη μορφή δανείων (Στα ποσά αυτά προστίθενται 864,4 εκατ.ευρώ για το Πρόγραμμα Τεχνικής Στήριξης). Στις αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου προβλέπεται αύξηση του συνολικού προϋπολογισμού του Μηχανισμού σε 672,5 δισ.ευρώ. Το σύνολο όμως της αύξησης αυτής προέρχεται από την κατά 44% αύξηση των δανείων (από 250 σε 360 δισ.ευρώ). Η σχέση επιχορηγήσεων / δανείων του Μηχανισμού από 55/50 μεταβλήθηκε σε 46/54 και η μεταβολή αυτή επηρεάζει σε σημαντικό βαθμό τη φιλοσοφία του Μηχανισμού αυτού δημόσιων επενδύσεων, όπως και τις θεσμικές ρυθμίσεις ως προς τον έλεγχο των σχετικών εθνικών προγραμμάτων.

Οι άλλες κατηγορίες δαπανών, είτε καινούργιες, αλλά συμπληρωματικές τρόπων τινά υφιστάμενων πολιτικών (όπως το «Ταμείο Δίκαιης Μετάβασης» ή το πρόγραμμα REACT-EU στην πολιτική συνοχής), είτε απλώς ενισχυτικές (σε κυμαινόμενο βαθμό) άλλων πολιτικών αναλύονται στα όσα ακολουθούν, αφού προηγουμένως, στην επόμενη ενότητα, παρουσιαστεί μια ανάλυση των πόρων του προϋπολογισμού.

## **A6.2 – Πηγές εσόδων του προϋπολογισμού**

### ***ΤΟ ΣΥΣΤΗΜΑ «ΙΔΙΩΝ ΠΟΡΩΝ» ΚΑΙ ΤΑ ΚΡΙΤΗΡΙΑ ΕΠΙΛΟΓΗΣ ΝΕΩΝ ΠΗΓΩΝ ΕΣΟΔΩΝ***

Το ριζοσπαστικότερο τμήμα των αποφάσεων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Ιουλίου 2020 σε σχέση με την αντιμετώπιση των συνεπειών της πανδημίας μέσω του προγράμματος «Επόμενη Γενιά Ε.Ε.» αφορά στην κάλυψη του προγράμματος αυτού με δάνεια τα οποία θα συνάψει η Επιτροπή και θα καλυφθούν αργότερα από νέους πόρους. Στα όσα ακολουθούν παρουσιάζεται μια συνοπτική ανάλυση της προβληματικής ως προς το μέλλον των πόρων του κοινοτικού προϋπολογισμού.

Τα τελευταία έτη πλήθαιναν οι φωνές των αναλυτών που θεωρούσαν ότι το ισχύον σύστημα εσόδων του προϋπολογισμού της Ε.Ε. θα πρέπει να μεταβληθεί. Οι *Bordignon, Scabrosetti 2016:75* συνοψίζουν την «ευρεία συναίνεση» ότι το παρόν σύστημα είναι: (1) αδιαφανές, (2) εξαιρετικά περίπλοκο, (3) δεν επιτρέπει την πολιτική λογοδοσία, (4) "άδικο" ως προς τη συμμετοχή διαφόρων χωρών και (5) σε

σαφή αντίθεση με το πνεύμα της Συνθήκης, διότι στηρίζεται κατά κύριο λόγο σε εθνικές συνεισφορές και όχι σε "αληθινούς" ίδιους πόρους της Ε.Ε.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν έχει καμιά εξουσία ως προς την επιβολή φόρων. Η σχετική αρμοδιότητα βρίσκεται απολύτως στα χέρια των κρατών μελών. Επιπλέον, η δημοσιονομική αυτή εθνική κυριαρχία συμπληρώνεται από την απαιτούμενη ομόφωνη τοποθέτηση των κρατών μελών για όλα τα ζητήματα που άπτονται της φορολογικής πολιτικής στο επίπεδο της Ε.Ε. Ανεξάρτητα από οποιοδήποτε επιχείρημα αποδοτικότητας ή δικαιοσύνης, η Ε.Ε. δεν μπορεί να επιβάλλει φόρο και δεν μπορεί βέβαια να διαθέτει μηχανισμό συλλογής φόρων. Ακόμα και για τη συλλογή στα τελωνεία των δασμών κ.λπ., παρόλο ότι αναγνωρίζεται πλήρως ότι τα σχετικά έσοδα αποτελούν έσοδα του κοινοτικού προϋπολογισμού διότι απορρέουν ευθέως από την ενιαία αγορά και την τελωνειακή ένωση, η Ε.Ε. είναι υποχρεωμένη να στηρίζεται στα έσοδα που συλλέγουν οι εθνικές διοικήσεις (και να «επιστρέφει» ένα συγκεκριμένο κάθε φορά ποσοστό έναντι του σχετικού διοικητικού κόστους). Η βασική αρχή της φορολογικής ισοδυναμίας (*fiscal equivalence*) παραβιάζεται, διότι η Ε.Ε. δεν διαθέτει δικούς της πόρους ώστε να πληρώσει για την παροχή των ευρωπαϊκών δημόσιων αγαθών που παρέχει *Schratzentaler 2016:24*), όπως για παράδειγμα για την προώθηση της έρευνας, που χρηματοδοτούνται σχεδόν αποκλειστικά από εθνικές συνεισφορές. Πρόκειται για δημοκρατική αρχή. Ο φορέας που εισπράττει τους φόρους πρέπει να είναι ο ίδιος με τον φορέα που είναι υπεύθυνος για την κατανομή των πόρων (*Habermas 2015:17*).

Η Ε.Ε. δεν μπορεί να επιβάλλει φορολογία, είναι όμως δυνατόν να αποφασιστεί με την ειδική διαδικασία του α.311 της Συνθήκης ότι ένα μέρος των εσόδων των κρατών μελών από κάποιον ή κάποιους φόρους θα εκχωρούνται στον κοινοτικό προϋπολογισμό. Τονίζεται ότι δεν πρόκειται για αύξηση της φορολογίας, αλλά για μερική υποκατάσταση του εθνικού από το υπερεθνικό επίπεδο ως προς τη χρήση των εισπράξεων από τη φορολογία.

Η πολυδιάστατη και πολύπλοκη διαπραγμάτευση που κατέληξε στο ισχύον Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο 2014-2020, παρά τις αρχικές προβλέψεις και ελπίδες, δεν κατέληξε σε αποφάσεις για τη θέσπιση νέων πόρων του προϋπολογισμού της Ε.Ε., ούτε και σε κάποια ριζική μεταβολή των κανόνων που ίσχυαν. Προέβλεψε όμως τη δημιουργία μιας «Ομάδας Υψηλού Επιπέδου για τους Ίδιους Πόρους» η οποία, υπό τον πρώην πρωθυπουργό της Ιταλίας Mario Monti και με τη συμμετοχή γνωστών εκπροσώπων του ευρωπαϊκού πολιτικού και ακαδημαϊκού κόσμου, όπως οι G.Verhovstadt, K.Georgieva, A.Lamassoure, F.Timmermans, P.Moscovici, συνέταξε την Τελική Έκθεση τον Δεκέμβριο του 2016 (*Monti, et.al. 2016*). Στην Έκθεση αυτή αναλύθηκαν διεξοδικά τα κριτήρια που θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη για την επιλογή των νέων πόρων (όπως και για τη μεταρρύθμιση όσων ήδη ισχύουν). Στα όσα ακολουθούν δίνεται μια περίληψη των όσων περιλαμβάνονται στην Έκθεση και σε άλλες πρόσφατες μελέτες με ιδιαίτερο ενδιαφέρον<sup>166</sup>.

---

<sup>166</sup> Ο κατάλογος όσων επισκοπούνται εδώ περιλαμβάνει τα: *Begg, et.al. 2008, Cattoir 2004, LeCacheux 2007* (και *Osterloh, Heinemann, Mohl 2008, Cipriani, Pisani 2004, Cipriani 2014*),

Στην κορυφή των κριτηρίων βρίσκεται η γνωστή «ανταλλαγή» μεταξύ αποδοτικότητας και ισότητας/δικαιοσύνης. Υπενθυμίζεται ότι, εδώ, το κριτήριο της **αποδοτικότητας** δεν αναφέρεται στο αν ο φόρος Α είναι περισσότερο αποδοτικός από τον φόρο Β, ούτε στην αρχή της επικουρικότητας (αν είναι περισσότερο αποδοτικό ένας συγκεκριμένος φόρος να επιβληθεί στο κεντρικό ή σε αποκεντρωμένο επίπεδο), αλλά αν, βάσει και των περιορισμών της Συνθήκης και του τρόπου λήψης αποφάσεων, η συνολική κατανομή των πόρων γίνεται περισσότερο αποδοτική με το να εισπράττει η Ε.Ε. μέρος των σχετικών εσόδων.

Η κυριότερη αιτία παρέμβασης για λόγους αποδοτικότητας πρέπει να αναζητηθεί στις περιπτώσεις που η φορολογητέα βάση είναι ιδιαίτερα κινητή μεταξύ κρατών, καθιστώντας έτσι το εθνικό επίπεδο ολοένα και λιγότερο αποδοτικό στην είσπραξη των φόρων. Σε αυτές τις περιπτώσεις, η μεταφορά οιονεί φορολογικής εξουσίας στο κεντρικό επίπεδο οδηγεί (έστω έμμεσα) και στην εναρμόνιση των εθνικών φορολογικών συστημάτων και μειώνει την πίεση για φορολογικό ανταγωνισμό. Σχετικά με τους φόρους με κινητή βάση πάντως, πολλοί συγγραφείς (π.χ. *Cattoir 2004:10*) επισημαίνουν τον κίνδυνο της «περιφερειακής αυθαιρεσίας», όταν δηλαδή είναι δύσκολο να καθοριστεί το μερίδιο μιας φορολογικής βάσης που πρέπει να αποδοθεί σε ένα ή άλλο κράτος μέλος.

Η συζήτηση γύρω από το κριτήριο της **ισότητας / δικαιοσύνης** ξεκινά πάντοτε από την απαραίτητη διευκρίνιση αν πρόκειται για ισότητα μεταξύ κρατών ή ισότητα μεταξύ πολιτών ανεξάρτητα από το κράτος μέλος στο οποίο κατοικούν. Άλλοι είναι οι φόροι οι οποίοι οδηγούν σε δικαιότερη κατανομή των βαρών μεταξύ των κρατών και άλλοι εκείνοι που βελτιώνουν τη δια-προσωπική κατανομή.

Πέραν δε αυτού, δεν είναι πάντοτε σαφές αν η αναφορά γίνεται στην «οριζόντια» δικαιοσύνη, βάσει της αρχής της ίσης μεταχείρισης ίσων, ή στην «κάθετη» δικαιοσύνη, όπου υπεισέρχεται μια προοδευτική κλίμακα μεγαλύτερης φορολόγησης των πλουσιότερων (κρατών, περιφερειών ή προσώπων). Ως σημείο αναφοράς της οριζόντιας δικαιοσύνης χρησιμοποιείται το σημερινό σύστημα των εθνικών συνεισφορών, που στηρίζονται κατά βάση στο Εθνικό Εισόδημα κάθε κράτους, αν και θα πρέπει στο σημείο αυτό να σημειωθεί ότι οι πολλές επιστροφές και εξαιρέσεις αποδυναμώνουν σημαντικά το επιχείρημα της οριζόντιας δικαιοσύνης. Ως προς δε την κάθετη δικαιοσύνη, η κρατούσα άποψη φαίνεται να είναι ότι αυτή θα πρέπει να αποτελεί στόχο πολύ λιγότερο των εσόδων του προϋπολογισμού και περισσότερο (ορισμένων) δαπανών του προϋπολογισμού, ή έστω των καθαρών συνεισφορών.

Το πειστικότερο ίσως κριτήριο είναι εκείνο που συνδέει το βάρος που θα κληθούν να σηκώσουν ομάδες πολιτών και κράτη από τον φόρο που θα αποτελέσει πόρο του προϋπολογισμού με το όφελος που αποκομίζουν από τις **κοινοτικές πολιτικές**, κατεξοχήν δε από την επίτευξη της ενιαίας ευρωπαϊκής αγοράς. Η εσωτερική αγορά και αν ακόμα προσκομίζει οφέλη σε όλους, σίγουρα δεν το επιτυγχάνει εξίσου. Η

---

Heinemann 2008, Núñez Ferrer, et.al. 2016, Schratzenstaller 2016 και European Commission (2013), (2017δ).

σημερινή σχεδόν αποκλειστική εξάρτηση του κοινοτικού προϋπολογισμού από τις εισφορές βάσει του Εθνικού Εισοδήματος των κρατών μελών δεν εκφράζει τα πραγματικά οφέλη από τις ευρωπαϊκές πολιτικές, ούτε τις εξωτερικότητες που αυτές δημιουργούν<sup>167</sup>. Για αυτό θα ήταν προτιμότερο να δοθεί προτεραιότητα σε φόρους επί δραστηριοτήτων που συνδέονται με τις ευρωπαϊκές πολιτικές, κατεχοχήν δε με την ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς. Όταν η **ευρωπαϊκή προστιθέμενη αξία** είναι μεγάλη, το ποσοστό της ευρωπαϊκής συγχρηματοδότησης των φόρων που συνδέονται με αυτήν πρέπει να είναι επίσης μεγάλο. Αυτό ισχύει κατεχοχήν σε πολιτικές όπως η έρευνα, η προστασία του περιβάλλοντος, η αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής.

Η **επάρκεια** των πόρων, η κάλυψη δηλαδή των χρηματοδοτικών αναγκών της Ε.Ε., μαζί με τη **σταθερότητα** των εσόδων θα πρέπει να εξασφαλίζεται και να προσδίδουν στον προϋπολογισμό της Ε.Ε. **οικονομική αυτονομία** («η χρηματοδότηση του προϋπολογισμού της Ε.Ε. θα πρέπει να εξασφαλίζεται και να είναι αξιόπιστη», *European Commission 2004a*). Συγχρόνως, το σύστημα των εσόδων πρέπει να είναι **απλό**, εύκολο στη διαχείριση, με χαμηλό κόστος συμμόρφωσης, να διασφαλίζει τη **διαφάνεια** και πλήρη και αποτελεσματική δημοκρατική **λογοδοσία** (accountability). Η διαφάνεια άλλωστε αποτελεί αυτή καθαυτή μια μορφή δημόσιας λογοδοσίας.

Το σύστημα των πόρων πρέπει γενικά να είναι **φιλικό στην ανάπτυξη** (*IMF 2015, OECD, IMF 2015*), μέσω και της αντιμετώπισης των ανισοτήτων που συνδέεται άμεσα με την ανάπτυξη (*Bénassy-Quéré, Trannoy, Wolff 2014:6*), αλλά να έχει και **αντι-κυκλικό** χαρακτήρα, αν πρέπει να παίζει ρόλο στην αντιμετώπιση μακροοικονομικών ασύμμετρων δονήσεων.

Στο *Schratzstaller 2016:41*, τα κριτήρια συνοψίζονται γύρω από τους διαφορετικούς πυλώνες ενός «διατηρήσιμου», «βιώσιμου» φορολογικού συστήματος: την κοινωνική διάσταση (κοινωνική ένταξη, απασχόληση, ισότητα ευκαιριών), την περιβαλλοντική διάσταση (διασφάλιση της ανθεκτικότητας / βιοποικιλότητας, διατήρηση των φυσικών πόρων) και την οικονομική διάσταση (οικονομική ανάπτυξη, αποδοτικότητα, δημοσιονομική βιωσιμότητα κ.λπ.).

Στην τελική έκθεση της «Ομάδας Υψηλού Επιπέδου» (*Monti et.al. 2016*), η αξιολόγηση κάθε υποψήφιας κατηγορίας εσόδων (υφιστάμενη ή ενδεχόμενη μελλοντικά) έγινε στη βάση των παρακάτω οκτώ κριτηρίων, που συνοψίζουν τη σχετική συζήτηση:

- Ισότητα, δικαιοσύνη
- Αποδοτικότητα
- Επάρκεια και σταθερότητα
- Διαφάνεια και απλότητα

---

<sup>167</sup> European Commission (2018), “Proposal ... Own resources based on the Common Consolidating Corporate Tax Base, on the European Union Emissions Trading System and on Plastic packaging waste...”, *COM(2018)326*.

- Δημοκρατική λογοδοσία και δημοσιονομική πειθαρχία
- Εστίαση στην ευρωπαϊκή αξία
- Αρχή της επικουρικότητας
- Κόστος πολιτικών συναλλαγών

## **ΔΙΑΤΗΡΗΣΗ, ΚΑΤΑΡΓΗΣΗ Ή ΜΕΤΑΛΛΑΞΗ ΤΩΝ ΥΦΙΣΤΑΜΕΝΩΝ ΠΟΡΩΝ ΚΑΙ ΕΠΙΛΟΓΗ ΝΕΩΝ ΠΗΓΩΝ ΕΣΟΔΩΝ**

Στο Κεφ.1 της παρούσας μελέτης αναλύθηκαν οι τρεις μεγάλες πηγές εσόδων του προϋπολογισμού της Ε.Ε., η διαχρονική εξέλιξη των μεριδίων κάθε μιας από τις κατηγορίες αυτές, καθώς και η συμμετοχή των κρατών μελών σε αυτές. Στα όσα ακολουθούν αρχικά περιγράφονται οι προοπτικές διατήρησης ή και μετάλλασης των πόρων αυτών.

Συμμετοχή βάσει του Εθνικού Εισοδήματος των κρατών μελών

Η απευθείας καταβολή από όλα τα κράτη μέλη ενός, ίσου καταρχήν, ποσοστού του Ακαθάριστου Εθνικού τους Εισοδήματος αποτελεί μακράν τη σημαντικότερη πηγή εσόδων του προϋπολογισμού της Ε.Ε. Η συνεισφορά αυτή λειτουργεί ως εξισορροπητικός παράγοντας, λόγω της υποχρέωσης ισοσκελισμένου ετήσιου προϋπολογισμού. Αποτελεί έναν απλό, σταθερό, προβλέψιμο, εγγυημένο και εξορισμού επαρκή πόρο.

Σε αυτά τα αναμφισβήτητα πλεονεκτήματα προστίθεται συχνά ότι είναι δίκαιος, δεδομένου ότι αφετηρία του είναι η «οριζόντια δικαιοσύνη» που εξασφαλίζει την ίση μεταχείριση ίσων. Στην πραγματικότητα βέβαια η αρχή αυτή δεν τηρείται και η συμμετοχή των κρατών μελών δεν στηρίζεται αποκλειστικά στο Εθνικό τους Εισόδημα, στη δυνατότητα τους δηλαδή να πληρώσουν. Οι επιστροφές στο Ηνωμένο Βασίλειο και οι επιστροφές σε όλα τα κράτη που καλούνται να καλύψουν αυτές τις επιστροφές καταλήγουν σε μειωμένες συνεισφορές των πλουσιότερων χωρών, εισάγοντας επομένως ένα στοιχείο αντίστροφης προοδευτικότητας (βλ. Κεφ.1, όπως και #19847).

Επιπλέον, η συμμετοχή βάσει του Εθνικού Εισοδήματος εκδηλώνει κατά τον σαφέστερο τρόπο τον διακρατικό χαρακτήρα των λεγόμενων ίδιων πόρων και οδηγεί, σχεδόν υποχρεωτικά, στην προσήλωση των κρατών μελών στη λεγόμενη «καθαρή θέση», η οποία στρεβλώνει την όλη συζήτηση και απομακρύνει από την προσοχή στην ανάγκη χρηματοδότησης από τον κοινοτικό προϋπολογισμό με τους κατάλληλους πόρους των ευρωπαϊκών δημόσιων αγαθών, εκείνων δηλαδή των πολιτικών, οι οποίες έχουν και τη μεγαλύτερη ευρωπαϊκή προστιθέμενη αξία. Η συμμετοχή βάσει του Εισοδήματος κάθε χώρας δεν συνδέεται κατ' ουδένα τρόπο με την προώθηση των ευρωπαϊκών πολιτικών.

Σημειώνεται ότι το ζήτημα της αντι-προοδευτικότητας του πόρου θα μπορούσε να αντιμετωπιστεί με την κατάργηση των επιστροφών, απαλλαγών κ.λπ. Θα μπορούσε επίσης να προβλεφθεί κάποια προοδευτικότητα στην συνεισφορά των κρατών μελών, π.χ. μέσω συντελεστή που θα καθορίζεται από το επίπεδο ανάπτυξης. Οι

σκέψεις αυτές όμως παραμένουν πάντοτε στο θεωρητικό επίπεδο, χωρίς να λαμβάνονται υπόψη οι συσχετισμοί δύναμης και η γενικότερη πολιτική οικονομία της λήψης των σχετικών αποφάσεων. Σε κάθε περίπτωση, όλοι αναμένουν ότι η συνεισφορά βάσει του Εθνικού Εισοδήματος θα διατηρηθεί, έστω με μειωμένο μερίδιο. Ο εξισορροπητικός της ρόλος δύσκολα μπορεί να αντικατασταθεί από άλλον πόρο.

## Ο Φόρος Προστιθέμενης Αξίας ως πηγή εσόδων προϋπολογισμού Ε.Ε.

Ο τρόπος υπολογισμού της δεύτερης από πλευράς σημασίας πηγής εσόδων του προϋπολογισμού, τον Φόρο Προστιθέμενης Αξίας, αποτελεί σήμερα μια εξαιρετικά πολύπλοκη στατιστική άσκηση. Υπενθυμίζεται ότι τα κράτη συνεισφέρουν ένα – κοινό για όλα τα κράτη – ποσοστό της φορολογητέας βάσης του ΦΠΑ. Οι υφιστάμενες όμως διαφορές καθιστούν τον υπολογισμό αυτό πολύπλοκο και αδιαφανή. Επιπλέον, το σημερινό σύστημα λειτουργεί σαφώς με αντι-προοδευτικό τρόπο διότι «τιμωρεί» τις χώρες με μεγαλύτερο ποσοστό του ΑΕΠ τους να κατευθύνεται στην κατανάλωση, χαρακτηριστικό το οποίο θεωρείται ότι αφορά ιδίως τις λιγότερο αναπτυγμένες χώρες. Άλλωστε, όλα δείχνουν ότι έχει πλέον ωριμάσει η μεταβολή συνολικά του τρόπου επιβολής του ΦΠΑ στο εσωτερικό των κρατών μελών και οι σχετικές Προτάσεις της Επιτροπής φαίνεται ότι δεν θα αργήσουν να γίνουν αποδεκτές.

Για όλους τους παραπάνω λόγους, οι προτάσεις ως προς το μέλλον, όταν δεν προβλέπουν κατάργηση ή έστω σημαντική μείωση του σχετικού βάρους αυτής της πηγής εσόδων, αναφέρονται σε μια ριζική αναμόρφωσή του. Από «στατιστικός» προτείνεται να γίνει «δημοσιονομικός» ο τρόπος υπολογισμού των σχετικών συνεισφορών. Ο απλούστερος τρόπος είναι να ορισθεί ένα (ενιαίο για όλους) ποσοστό των εισπράξεων μόνο από τον «κανονικό» συντελεστή (διαιρούμενο προφανώς με τον ισχύοντα σε κάθε χώρα «κανονικό» συντελεστή). Σε κάθε περίπτωση, η ισχύουσα σήμερα μέθοδος είναι βέβαιο ότι θα βρει λίγους υποστηρικτές.

## Επιστροφές, επιστροφές επί επιστροφών και άλλες ειδικές ρυθμίσεις

Η αφετηρία του σημερινού πολύπλοκου συστήματος επιστροφών, ανώτατων ορίων, απαλλαγών κ.ο.κ. βρίσκεται στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Fontainebleau, το 1984 και στην αξίωση της M.Thatcher για επιστροφή «των χρημάτων της». Ως εκ τούτου, η αποχώρηση του Ηνωμένου Βασιλείου αποτελεί και τη μοναδική ευκαιρία για την απαλλαγή του συστήματος από όλες αυτές τις επιστροφές κ.λπ., οι οποίες, πέραν της πολυπλοκότητας και της μέγιστης αδιαφάνειας που εισάγουν, αποτελούν πιστή έκφραση της λογικής της «juste retour», που δυσχεραίνει όσο τίποτα άλλο την ομαλή λειτουργία του κοινοτικού προϋπολογισμού.

Από τη μια πλευρά, είναι δύσκολο να φαντασθεί κανείς ότι μετά την αποχώρηση του Ηνωμένου Βασιλείου θα διατηρηθούν αυτά τα συστήματα, περιλαμβανόμενων των επιστροφών που υποκρύπτονται πίσω από το τεχνητά αυξημένο κόστος συλλογής των δασμών προς προϊόντα των τρίτων χωρών και των άλλων «παραδοσιακών ίδιων πόρων» που σήμερα επιστρέφονται στις χώρες (και των



οποίων μοναδικός λόγος ύπαρξης είναι η ενίσχυση των προϋπολογισμών κυρίως του Βελγίου και των Κάτω Χωρών, που σήμερα αποτελούν τις μεγαλύτερες πύλες εισόδου προϊόντων από τρίτες χώρες στην Ε.Ε. Από την άλλη όμως οι επιστροφές αυτές αποτελούν και ένα μέσο εξισορρόπησης, με την έννοια ότι μπορεί να επιτρέψουν κάποιες υποχωρήσεις ως προς το ύψος του προϋπολογισμού των χωρών που συνεισφέρουν περισσότερα, υπό την προϋπόθεση της διατήρησης (μέρους έστω) των επιστροφών αυτών. Αυτό φαίνεται να εξηγεί γιατί στις διάφορες προσπάθειες συμβιβασμών που ακολούθησαν τις προτάσεις της Επιτροπής φαίνεται να επανέρχεται το ενδεχόμενο διατήρησης, μέρους έστω, του καθεστώτος επιστροφών.

Πέραν των αναθεωρημένων ή όχι πόρων που ισχύουν σήμερα, οι υποψήφιοι νέοι πόροι του προϋπολογισμού της Ε.Ε. μπορεί να ταξινομηθούν σε τρεις μεγάλες κατηγορίες: Τα έσοδα που προέρχονται από τη φορολογία φυσικών προσώπων ή εταιρειών, τα έσοδα που μπορεί να προέλθουν από τη φορολογία χρηματοπιστωτικών συναλλαγών ή δραστηριοτήτων και τα έσοδα που συνδέονται με την εφαρμογή της ενεργειακής και περιβαλλοντικής πολιτικής της Ε.Ε. Κατά καιρούς αναφέρονται και άλλες υποψηφιότητες, οι οποίες όμως δεν συγκεντρώνουν σοβαρές πιθανότητες να επιλεγούν, είτε διότι δεν αναμένεται να προσκομίσουν σοβαρά έσοδα στον κοινοτικό προϋπολογισμό, είτε διότι, με όρους πολιτικής οικονομίας, δεν φαίνεται δυνατό να ξεπεραστεί η αντίδραση σε αυτούς. Σε αυτήν την κατηγορία υπάγεται για παράδειγμα η πρόταση, που αναφέρει μεταξύ άλλων και ο πρώην Επίτροπος László Andor (2018), να φορολογηθούν για λογαριασμό του κοινοτικού προϋπολογισμού τα **πλεονάσματα του εμπορικού ισοζυγίου**.

### Φορολογία εισοδήματος, εταιρειών

Αν ο στόχος ήταν να εισαχθεί ως νέος πόρος του προϋπολογισμού της Ε.Ε. ένας φόρος με προοδευτική κλίμακα, εύκολα θα προέβαλε η υποψηφιότητα της **φορολογίας του εισοδήματος των φυσικών προσώπων**. Όλα τα κράτη μέλη ασκούν αναδιανεμητική πολιτική μέσω της φορολογίας εισοδήματος, παρόλο ότι η φορολογητέα βάση διαφέρει πολύ από κράτος σε κράτος, όπως και οι συντελεστές και ακόμα το ποσοστό των κατοίκων που φορολογούνται, αν φορολογούνται τα άτομα ή οι οικογένειες, κ.ο.κ. Παρά τις σημαντικές διακρατικές και διαχρονικές διαφορές, σε αντίθεση με άλλες φορολογίες, δεν παρατηρείται όμως ιδιαίτερα μεγάλος «ανταγωνισμός προς τα κάτω» ως προς τη φορολογία εισοδήματος φυσικών προσώπων. Σε κάθε περίπτωση, δεν φαίνεται να είναι ρεαλιστική οποιαδήποτε προσπάθεια εναρμόνισης των σχετικών εθνικών συστημάτων, και καμιά μεταφορά, ως εκ τούτου, φορολογικών εσόδων στον κοινοτικό προϋπολογισμό. Η φορολογία εισοδήματος υπήρξε πάντοτε ισχυρό όπλο στα χέρια των κυβερνήσεων για την άσκηση της αναδιανεμητικής και γενικότερα της κοινωνικής πολιτικής τους. Όπλο, το οποίο δεν θα δεχόταν την από κοινού διαχείριση με υπερεθνικούς θεσμούς.

Αντίθετα, η **φορολογία των εταιριών** αποτέλεσε πάντοτε ελκυστική υποψηφιότητα για τον προϋπολογισμό της Ε.Ε. Στα επιχειρήματα υπέρ της εναρμόνισης των

εθνικών συστημάτων και της σύγκλισης (αν όχι ενοποίησης) των συντελεστών για την αποφυγή του φορολογικού ανταγωνισμού που οδηγεί σε «αγώνα προς τα κάτω» προστίθεται το ισχυρό επιχείρημα της φορολόγησης σε επίπεδο Ε.Ε. των επιχειρήσεων, εκείνων δηλαδή των φορέων που κατεξοχήν ευνοούνται από την ενιαία αγορά και γενικότερα την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Η αντίσταση υπήρξε πάντοτε μεγάλη, ιδιαίτερα (αλλά όχι μόνο) από το Ηνωμένο Βασίλειο και ορισμένες μικρές χώρες (β. Κεφ.1)<sup>168</sup>.

Τα επιχειρήματα από την πλευρά της αποδοτικότητας, της δικαιοσύνης, της δημοκρατικής λογοδοσίας και κυρίως της ευρωπαϊκής προστιθέμενης αξίας είναι πολύ ισχυρά. Η έκθεση της «Ομάδας υψηλού επιπέδου για τους ίδιους πόρους» καταλήγει ότι η «η ευρωπαϊκή προστιθέμενη αξία στα φορολογικά ζητήματα βρίσκεται στο υψηλότερο επίπεδο» (*Monti 2016:49*) με την εισαγωγή του φόρου αυτού ως πόρου του κοινοτικού προϋπολογισμού. Από την άλλη πλευρά, όπως σήμερα εμφανίζονται οι προοπτικές, η υπαγωγή στις νέες ρυθμίσεις του CCCTB θα είναι υποχρεωτική μόνο για τις μεγάλες επιχειρήσεις με κύκλο εργασιών μεγαλύτερο των 750 εκατ. ευρώ, ενώ για τις άλλες θα παραμείνει προαιρετική, με αποτέλεσμα ενδεχόμενη δυσκολία στο να εισπραχθούν σημαντικά ποσά από αυτήν την πηγή εσόδων.

Μια πρόσθετη πηγή εσόδων του κοινοτικού προϋπολογισμού θα μπορούσε να προέλθει από την ειδική φορολογία των πολύ μεγάλων επιχειρήσεων στον τομέα της **ψηφιακής οικονομίας**, αν γίνει δεκτή η σχετική πρόταση που υπέβαλλε η Επιτροπή τον Μάρτιο του 2018.

## Συναλλαγές, χρηματοπιστωτικός τομέας

Ο **φόρος χρηματοπιστωτικών συναλλαγών** (financial transactions tax - FTT) αναφέρεται μεν συχνά ως «φόρος Tobin» (από τον «νομπελίστα» James Tobin, που είχε προτείνει φορολογία των βραχυπρόθεσμων χρηματιστηριακών συναλλαγών) είχε όμως προταθεί από τον Keynes ήδη από το 1936 και πολλούς άλλους έκτοτε (*Monti 2016:50*) και έγινε ιδιαίτερα δημοφιλής την τελευταία δεκαετία, μετά (και εξαιτίας) της κρίσης. Το 2011 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή πρότεινε την εφαρμογή του στην Ε.Ε. και, μετά από διάφορες προσπάθειες, 10 κράτη μέλη αποφάσισαν να τον εφαρμόσουν, ακολουθώντας την προβλεπόμενη από τη Συνθήκη διαδικασία της «ενισχυμένης συνεργασίας». Στα κράτη αυτά περιλαμβάνονται η Γερμανία και η Γαλλία (παρά τις επιφυλάξεις του Προέδρου Macron, ο οποίος φαίνεται να περιμένει τις συνέπειες ως προς τη χρηματοπιστωτική αγορά από το Brexit) και δεν περιλαμβάνονται χώρες που πάντοτε αντιστέκονται σε όλες τις προσπάθειες

---

<sup>168</sup> Οι προοπτικές για την αποδοχή από το Συμβούλιο της διπλής πρότασης που έκανε η Επιτροπή τον Οκτώβριο του 2016 σχετικά με την Κοινή Βάση Φορολογίας Επιχειρήσεων (CCTB – Common Corporate Tax Base) και την Κοινή Ενοποιημένη Βάση Φορολογίας Εταιρειών (CCCTB – Common Consolidated Corporate Tax Base) εμφανίζονται θετικές. Παρόλο που οι προτάσεις αυτές δεν αφορούν στον κοινοτικό προϋπολογισμό, αλλά αποκλειστικά στη φορολογία των επιχειρήσεων, η αποδοχή τους θα καταστήσει πολύ ευκολότερη την είσπραξη μέρους των σχετικών εσόδων από τον κοινοτικό προϋπολογισμό.

φορολογικής εναρμόνισης, όπως το Ηνωμένο Βασίλειο, το Λουξεμβούργο ή η Ιρλανδία<sup>169</sup>.

Το βασικό επιχείρημα υπέρ της χρήσης (μέρους) των εσόδων από τον φόρο αυτόν ως πηγή εσόδων του κοινοτικού προϋπολογισμού βρίσκεται στην κινητή φορολογητέα βάση του φόρου και επομένως, στο, αρκετά αυθαίρετο τρόπο κατανομής των εσόδων ανά κράτος μέλος. Επίσης, η σύνδεσή του με τα οφέλη από την ενιαία ευρωπαϊκή αγορά είναι προφανής, αποτελεί δε μια κάπως ιδιαίτερη έκφραση της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει», μια και αναμένεται να μειώσει τις κερδοσκοπικές συναλλαγές υψηλών συχνοτήτων των χρηματοπιστωτικών δραστηριοτήτων (*Bordignon, Scabrosetti 2016:84*).

Ο χρηματοπιστωτικός τομέας δεν υπάγεται σε Φόρο Προστιθέμενης Αξίας και εισέπραξε κατά την περίοδο της κρίσης σημαντικές κρατικές ενισχύσεις. Από αυτήν επομένως την άποψη θεωρείται ότι αποδίδεται δικαιοσύνη με την φορολόγηση του (*Monti 2016:50*). Γενικά πρόκειται για φορολογία του κεφαλαίου, η οποία συναρτάται θετικά με το εισόδημα και, μολονότι κανένα κράτος δεν φαίνεται να χάνει εισόδημα, πλήττονται αναλογικά σαφώς περισσότερο τα πλουσιότερα κράτη μέλη, με αποτέλεσμα η *Gabriele Cirriani (2016:12)* να χαρακτηρίζει τον φόρο αυτό ως «ρυθμιζόμενο από την Ε.Ε. φόρο Robin Hood».

Το μεγάλο πρόβλημα για να συμπεριληφθούν τα έσοδα από φόρο επί των χρηματοπιστωτικών συναλλαγών στα έσοδα του προϋπολογισμού της Ε.Ε. βρίσκεται ακριβώς στο ότι δεν έχουν αποδεχτεί αυτόν τον φόρο όλα τα κράτη μέλη και θα πρέπει επομένως να βρεθεί τρόπος υπολογισμού ισοδύναμων εισφορών των άλλων κρατών μελών βάσει του ΑΕΠ τους. Τα θεσμικά / νομικά προβλήματα που προκύπτουν περιέχουν δυσκολίες που αυξάνουν το γεγονός της αστάθειας και της μη προβλεπτικότητας των μελλοντικών εσόδων από έναν τέτοιο φόρο.

**Ο φόρος επί των χρηματοπιστωτικών δραστηριοτήτων** (financial activities tax – FAT) προβλήθηκε από το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο στην Έκθεσή του προς το G-20 (*Schlicht, Stadelmann-Steffen, Freitag 2010*) ως εναλλακτική λύση αντί για τον φόρο επί των χρηματοπιστωτικών συναλλαγών. Πρόκειται ουσιαστικά για ένα φόρο των τραπεζών συνολικά. Οι τραπεζικές συναλλαγές δεν υπόκεινται σε φόρο προστιθέμενης αξίας και ούτε υπάγονται στο σχέδιο της Κοινής Ενοποιημένης Βάσης Φορολογίας Επιχειρήσεων, όπως τουλάχιστον συζητείται σε αυτήν τη φάση. Ο μόνο τρόπος επομένως για να φορολογηθεί η προστιθέμενη αξία του τραπεζικού τομέα είναι μέσω ενός ειδικού φόρου, ο οποίος θα εφαρμόζεται στο σύνολο των τραπεζικών συναλλαγών. Στο δε *Bénassy-Quéré, Trannoy, Wolff 2014:11*, αλλά και ευρύτερα, υποστηρίζεται ότι η Τραπεζική Ένωση θα είναι ατελής αν όλοι οι ειδικοί φόροι που επιβάλλονται στις τράπεζες που αναγνωρίζονται ως «συστημικές» δεν συνενωθούν και δεν μεταφερθούν στο κεντρικό επίπεδο.

---

<sup>169</sup> Τα άλλα συμμετέχοντα κράτη μέλη είναι το Βέλγιο, η Ισπανία, η Ιταλία, η Αυστρία, η Πορτογαλία, η Σλοβενία, η Σλοβακία και η Ελλάδα. Η Εσθονία αποχώρησε το 2015, θεωρώντας ότι οι δαπάνες συγκέντρωσης ήταν δυσανάλογα μεγάλες σε σχέση με τα έσοδα από τον φόρο.

Στην ίδια κατηγορία των πιθανών εσόδων του προϋπολογισμού που προέρχονται από τον χρηματοπιστωτικό τομέα μπορεί να συμπεριληφθούν τα έσοδα της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας από το εκδοτικό της δικαίωμα (**seignorage**), ιδιαίτερα από τη διαφορά μεταξύ της ονομαστικής αξίας των κυκλοφορούντων τραπεζογραμματίων και κερμάτων και του κόστους παραγωγής τους, καθώς και από τις καταθέσεις των κεντρικών τραπεζών. Η κατανομή των εσόδων γίνεται στη βάση των μεριδίων συμμετοχής κάθε χώρας στο κεφάλαιο της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας, θεωρούνται επομένως δίκαια και απορρέοντα από την εφαρμογή μιας ευρωπαϊκής πολιτικής.

## Ενέργεια-περιβάλλον

Σημαντική θέση μεταξύ των υποψήφιων νέων πόρων του προϋπολογισμού της Ε.Ε. έχουν οι πόροι που συνδέονται με την ενεργειακή – περιβαλλοντική πολιτική της Ε.Ε. και τον «ηγετικό ρόλο» της Ε.Ε. στον τομέα αυτόν, ιδιαίτερα σε σχέση με την καταπολέμηση της κλιματικής αλλαγής.

Η φορολογία του **διοξειδίου του άνθρακα** με τη μία ή την άλλη μορφή υφίσταται σε όλα τα κράτη μέλη και η μεταφορά μέρους των σχετικών εσόδων στον κοινοτικό προϋπολογισμό θα μπορούσε να λειτουργήσει και ως μέσο προώθησης της εναρμόνισης των εθνικών συστημάτων. Η σύνδεσή του με τους στόχους της Ε.Ε. δεν αμφισβητείται, αλλά η αντίσταση από τις βιομηχανίες, τις περιφέρειες και τα κράτη που θίγονται περισσότερο δεν μπορεί να υποτιμηθεί.

Φόροι επί της βενζίνης και γενικότερα των **καυσίμων** επιβάλλονται σε όλα τα κράτη και σε πολλά από αυτά αποτελούν σημαντικό τμήμα των φορολογικών εσόδων. Οι δυσκολίες στη μεταφορά – μέρους έστω – από τα έσοδα αυτά στον κοινοτικό προϋπολογισμό προέρχονται από αυτήν ακριβώς τη σημασία των σχετικών φόρων για την άσκηση της εθνικής φορολογικής πολιτικής, η οποία, μαζί με τις αναμενόμενες αντιδράσεις των βιομηχανιών που συνδέονται άμεσα με τις μεταφορές, δυσχεραίνει ιδιαίτερα την πολιτική αποδοχή.

Η παραγωγή ή η κατανάλωση **ηλεκτρικής ενέργειας** αποτελεί επίσης υποψήφιο πόρο του προϋπολογισμού της Ε.Ε. με το πρόσθετο επιχείρημα ότι θα επρόκειτο για σαφές βήμα προς μεγαλύτερη «κάθετη δικαιοσύνη» μεταξύ χωρών, λόγω της αναμφισβήτητης θετικής συσχέτισης του εισοδήματος με την κατανάλωση ηλεκτρικής ενέργειας.

Ευθεία σύνδεση με την ευρωπαϊκή πολιτική για την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής μέσω της μείωσης των βιομηχανικών εκπομπών αερίων θερμοκηπίου θα αποτελούσε η καταβολή στον κοινοτικό προϋπολογισμό μέρους των εσόδων των εθνικών προϋπολογισμών από το **Σύστημα Εμπορίας των Δικαιωμάτων Εκπομπών**. Αυτή η σύνδεση με την ευρωπαϊκή πολιτική αποτελεί το βασικό επιχείρημα υπέρ της θέσπισής του ως ιδίου πόρου, μαζί με την ορατότητά του. Από την άλλη όμως πλευρά, τα ποσά που θα συγκεντρώνονταν θα μεταβάλλονταν σημαντικά διαχρονικά και δεν αναμένεται να είναι ιδιαίτερα σημαντικά.

Ο ευρωπαϊκός στόχος για την κυκλική οικονομία μέσω της εφαρμογής της στρατηγικής για τα πλαστικά υλικά θα μπορούσε να προωθηθεί μέσω εθνικών συνεισφορών ευθέως ανάλογων των παραγόμενων μη ανακυκλούμενων απορριμμάτων **πλαστικών συσκευασιών**. Έτσι, θα λειτουργούσε ως οιονεί κίνητρο για τη μείωση της χρήσης πλαστικών συσκευασιών.

Με διπλό στόχο τα έσοδα του προϋπολογισμού και τη μεταβολή της συμπεριφοράς θα μπορούσαν να επιβληθούν ευρωπαϊκοί «**φόροι αμαρτίας**» («sin taxes»), π.χ. στα προϊόντα καπνού, στο οινόπνευμα ή τη ζάχαρη. Ας σημειωθεί όμως ότι τα σχετικά ποσά δύσκολα θα ήταν ιδιαίτερα σημαντικά και επίσης ότι οι φόροι αυτής της κατηγορίας έχουν συνήθως αντι-προοδευτικό χαρακτήρα.

### **ΑΡΧΙΚΕΣ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ – ΠΡΩΤΑ ΔΕΙΛΑ ΒΗΜΑΤΑ**

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, στην αρχική της Πρόταση για το νέο Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο 2021-2027 (Μάιος 2018), απεφάσισε να κάνει ένα σημαντικό βήμα ως προς τις πηγές εσόδων, έστω και αν πολλοί (κυρίως ακαδημαϊκοί αναλυτές) θεωρούσαν ότι έπρεπε το βήμα αυτό να είναι πιο γενναίο. Επέλεξε να προτείνει ένα μείγμα εσόδων που θα στηρίζεται α) σε κάποιες από τις υφιστάμενες πηγές, β) στην αναμόρφωση άλλων από τις υφιστάμενες και γ) στην εισαγωγή νέων. Οι βασικές αρχές επί των οποίων στηρίζεται η πρόταση είναι ότι οι προτεινόμενες νέες δαπάνες (κατά κύριο λόγο στους τομείς της έρευνας, της εκπαίδευσης, της μετανάστευσης, της εξωτερικής πολιτικής και άμυνας) θα καλυφθούν κατά περίπου 80% από νέους πόρους, το δε κενό στην κοινή γεωργική πολιτική και την πολιτική συνοχής που δημιουργείται από την αποχώρηση του (καθαρού συνεισφέροντος) Ηνωμένου Βασιλείου θα καλυφθεί κυρίως από αποταμιεύσεις.

Οι μεταβολές που προτάθηκαν ήταν οι εξής:

- 1- Ο βασικός εξισορροπητικός πόρος του ισχύοντος συστήματος που βασίζεται στο Ακαθάριστο Εθνικό Εισόδημα κάθε χώρας διατηρείται, αλλά καταργούνται όλες οι επιστροφές στα κράτη μέλη, οι οποίες προήλθαν από την απόφαση του 1984 για επιστροφές στο Ηνωμένο Βασίλειο. Η κατάργηση όμως αυτή προτείνεται να γίνει σταδιακά μέχρι το 2025, με μειούμενα ποσά βάσει των όσων θα επιστραφούν σε κάθε χώρα το 2020. Επαναλαμβάνεται ότι πρόκειται για πρόταση της Επιτροπής και ότι παραμένει τελείως αβέβαιο αν γίνει τελικά δεκτή.
- 2- Εγκαταλείπεται το σημερινό σύστημα συλλογής εσόδων μέσω του υπολογισμού της στατιστικής βάσης του ΦΠΑ και εισάγεται ένα απλοποιημένο σύστημα «δημοσιονομικού» ΦΠΑ που θα στηρίζεται στις εισπράξεις του βασικού συντελεστή.
- 3- Οι «παραδοσιακοί» ίδιοι πόροι (δασμοί κ.λπ. έναντι προϊόντων τρίτων χωρών) διατηρούνται, αλλά τα ποσά που επιστρέφονται στα κράτη μέλη για την κάλυψη των δαπανών συλλογής των πόρων αυτών μειώνονται από 20% (ή 25%) σε 10% των συνολικών ποσών.

- 4- Εισάγεται ως καινούργιος πόρος το 3% της Κοινής Ενοποιημένης Βάσης Φορολογίας Εταιρειών (CCCTB). Στην περίπτωση που δεν θα έχει ολοκληρωθεί η σχετική νομοθετική διαδικασία όταν θα ξεκινήσει η νέα δημοσιονομική περίοδος, η νέα αυτή πηγή εσόδων προβλέπεται να εισαχθεί σταδιακά.
- 5- Το 20% των εσόδων από πλειστηριασμούς του Ευρωπαϊκού Συστήματος Εμπορίας Δικαιωμάτων Εκπομπής προτείνεται να αποτελέσει καινούργια πηγή εσόδων του κοινοτικού προϋπολογισμού.
- 6- Προτείνεται να καταβάλλονται ως εθνική συνεισφορά 0,8 ευρώ ανά κιλό των μη ανακυκλωμένων απορριμμάτων πλαστικών συσκευασιών.
- 7- Η εισαγόμενη για πρώτη φορά σταθεροποιητική λειτουργία του προϋπολογισμού μέσω της προτεινόμενης «Ευρωπαϊκής Λειτουργίας Σταθεροποίησης Επενδύσεων» (βλ. Κεφ. 5.4) θα ασκείται μέσω δανείων, αλλά τα επιτόκια θα επιδοτούνται από τα έσοδα των κρατών μελών από το seigniorage. Αυτή όμως η ενίσχυση δεν θα περιλαμβάνεται στον κοινοτικό προϋπολογισμό.

Τα αποτελέσματα των προτάσεων αυτών παρουσιάζονται στον Πίνακα Α6.3, όπου συγκρίνονται ποσά και ποσοστά των υφιστάμενων και των νέων πηγών εσόδων το 2018 με τον μέσο όρο των ετών 2021-2027. Τα προβλεπόμενα έσοδα από τις εθνικές εισφορές βάσει του Ακαθάριστου Εθνικού Εισοδήματος κάθε χώρας αναμένεται να παραμείνουν περίπου τα ίδια (σε σταθερές τιμές), το μερίδιό τους όμως στο σύνολο του προϋπολογισμού θα μειωθεί κατά 13 ποσοστιαίες μονάδες, όση περίπου θα είναι και η συμμετοχή των νέων πόρων.

### Πίνακας Α6.3

#### *Σύγκριση ισχύουσας και προβλεπόμενης δομής (βάσει της αρχικής πρότασης) των πηγών εσόδων του προϋπολογισμού της Ε.Ε.*

Πηγή εσόδων	Προϋπολογισμός 2018		Μέσος όρος προϋπολογισμών 2021-7	
	δισ.ευρώ	Ποσοστό	δισ.ευρώ	Ποσοστό
Υφιστάμενοι πόροι				
Ακαθάριστο Εθνικό Εισόδημα	103	71%	103	58%
Φόρος Προστιθέμενης Αξίας				
Στατιστική βάση	17	12%		
Δημοσιονομική βάση			25	14%
Παραδοσιακοί Ιδιοί Πόροι				
Νέοι πόροι				
Κοινή Ενοποιημένη Βάση Φορολογίας Εταιρειών			12	6%
Σύστημα Εμπορίας Δικαιωμάτων Εκπομπής			3	2%
Απορρίματα Πλαστικών Συσκευασιών			7	4%
Άλλοι πόροι	2	1%	2	1%

## A6.3 – Γεωργία, αλιεία

### ΑΡΧΙΚΕΣ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

Όλα τα σενάρια που κυκλοφορούσαν πριν από τις προτάσεις της Επιτροπής για το νέο Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο προέβλεπαν μείωση του μεριδίου της Γεωργίας και της Αλιείας ή ακόμα και μείωση του απόλυτου ποσού. Έως και ο E.Macron, Πρόεδρος της Γαλλίας, της πλέον ευνοούμενης από την Κοινή Γεωργική Πολιτική χώρας, είχε αναφερθεί στην ανάγκη εγκατάλειψης των «εθνικών φετίχ» και σε αυτά περιέλαβε και τη γεωργία για την Γαλλία. Η συζήτηση για εκσυγχρονισμό των δαπανών του προϋπολογισμού της Ε.Ε. προϋπέθετε σχεδόν πάντα τη μείωση της θέσης της γεωργίας σε αυτόν.

Η πιο ριζοσπαστική λύση θα συνεπαγόταν, μερικό έστω, διαχωρισμό της ρυθμιστικής πολιτικής της Ε.Ε. από τη δημοσιονομική της διάσταση. Αποφάσεις για στήριξη τιμών και εισοδημάτων θα εξακολουθούσαν να αποτελούν αντικείμενο της κοινοτικής νομοθεσίας, αλλά θα χρηματοδοτούνταν μερικώς από τον κοινοτικό και μερικώς από εθνικούς προϋπολογισμούς<sup>170</sup>. Το ενδεχόμενο «επανεθνικοποίησης» της ΚΑΠ σε αυτόν τον διαχωρισμό αναφέρεται, συνοδεύεται δε συχνά από αναφορά στη διαφορετική μεταχείριση των πλουσιότερων και των λιγότερο πλούσιων κρατών μελών, με πρόβλεψη για κάλυψη μέρους του κόστους της γεωργικής πολιτικής των φτωχότερων από τον κοινοτικό προϋπολογισμό, ως μέτρο ρητής διακρατικής αναδιανομής.

Οι προτάσεις της Επιτροπής για την Κοινή Γεωργική Πολιτική μετά το 2020 κινούνται σαφώς στη λογική της συνέχειας με το παρελθόν, με αποτέλεσμα να διατηρείται ακέραια και η κριτική που ασκείται στο σύνολο του προϋπολογισμού. Είναι χαρακτηριστική η αξιολόγηση των σχετικών προτάσεων από τους *Heinemann, Weiss (2018)* που επισημαίνει τον κίνδυνο, για ακόμα επτά χρόνια, «να δίνονται χρήματα για το τίποτα».

Ο συνολικός προϋπολογισμός για την προγραμματική περίοδο 2021-2027 που αρχικά προτείνεται από την Επιτροπή είναι 365 δισ. ευρώ, σε τρέχουσες τιμές<sup>171</sup>. Παρά τις δυσκολίες σύγκρισης, που έχουν ήδη αναφερθεί, η ίδια η Επιτροπή υπολογίζει (στη συνεδρίαση της 29<sup>ης</sup> Μαΐου 2018) ότι το ποσό αυτό αντιστοιχεί σε μείωση κατά 4,6% σε σχέση με την προηγούμενη περίοδο προς 27 κράτη μέλη. Ας σημειωθεί ότι το Ηνωμένο Βασίλειο, ο μεγαλύτερος ίσως πολέμιος της ΚΑΠ, εισέπραξε την τριετία 2014-2016 7,3% του συνόλου των «άμεσων» δαπανών του Γεωργικού Ταμείου και 5,8% των δαπανών για αγροτική ανάπτυξη.

---

<sup>170</sup> Σχετικά με την άριστη κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ Ευρωπαϊκής Ένωσης και των κρατών μελών στον τομέα της γεωργίας, βλ. την ιδιαίτερα προσεκτική ανάλυση στο *Bertelsmann Stiftung 2017:30, κ.ε.*

<sup>171</sup> Βλ. ιδίως τα Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2018) «Πρόταση Κανονισμού...», *COM(2018)392* και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2018) «Πρόταση Κανονισμού...», *COM(2018)393* της 1.6.2018.

Η προβλεπόμενη κατανομή των πόρων θα ήταν 265,2 δισ. ευρώ (72%) ως άμεσες ενισχύσεις, 20 δισ. ευρώ (5%) για μέτρα στήριξης των αγορών ορισμένων προϊόντων και 78,8 δισ. ευρώ (23%) για την αγροτική ανάπτυξη. Η κατανομή αυτή δείχνει ότι η μείωση των πόρων σε σχέση με την τρέχουσα περίοδο θα είναι μεγαλύτερη για την αγροτική ανάπτυξη.

Η περιβαλλοντική διάσταση προβάλλεται ιδιαίτερα. Τουλάχιστον 30% του συνολικού κονδυλίου κάθε χώρας για αγροτική ανάπτυξη θα αφιερώνεται σε περιβαλλοντικά και κλιματικά μέτρα και 40% του συνολικού προϋπολογισμού της ΚΑΠ αναμένεται να συνεισφέρει στην κλιματική πολιτική<sup>172</sup>.

Σημαντική είναι η πρόταση για ευελιξία μεταξύ άμεσων ενισχύσεων και αγροτικής ανάπτυξης. Κάθε κράτος έχει το δικαίωμα να μεταφέρει μέχρι 15% από τον έναν τομέα στον άλλον. Πρόκειται για συνέχιση και περαιτέρω ενίσχυση των ρυθμίσεων του τρέχοντος Πολυετούς Δημοσιονομικού Πλαισίου<sup>173</sup>. Γενικότερα, διακηρύσσεται με όλους τους τόνους η ανάγκη ευελιξίας και απλούστευσης των διαδικασιών και ως προς τα εθνικά συστήματα διακυβέρνησης.

Οι στόχοι της μελλοντικής Κοινής Γεωργικής Πολιτικής παραμένουν πολυπληθείς και περιλαμβάνουν τη βιωσιμότητα, ανταγωνιστικότητα, μετριασμό κλιματικής αλλαγής, «αιφόρο» ενέργεια, βιοποικιλότητα, βελτίωση θέσης γεωργών, προσέλκυση νέων γεωργών, βελτίωση της ανταπόκρισης της γεωργίας της Ε.Ε. στις κοινωνικές απαιτήσεις όσον αφορά τα τρόφιμα και την υγεία κ.λπ.

Πρόσθετη στήριξη («συνδεδεμένη εισοδηματική στήριξη») παρέχεται σε τομείς που θεωρούνται σημαντικοί για οικονομικούς, κοινωνικούς ή περιβαλλοντικούς λόγους, ο κατάλογος των οποίων δεν μεταβάλλεται σε σχέση με αυτόν που ισχύει σήμερα.

Τουλάχιστον το 2% των εθνικών κονδυλίων για άμεσες ενισχύσεις θα πρέπει να δεσμευτεί για τη στήριξη νέων αγροτών, οι οποίοι και θα εξακολουθήσουν να επωφελούνται από επενδυτική στήριξη κ.λπ.

Μια δικαιότερη κατανομή διασφαλίζεται μέσω των ανώτατων ορίων ενισχύσεων ανά γεωργική εκμετάλλευση. Προτείνεται μείωση των ενισχύσεων προς γεωργικές εκμεταλλεύσεις άνω των 60 χιλ. ευρώ και θέσπιση ανώτατου ορίου ως προς τις εκμεταλλεύσεις πάνω από 100 χιλ. ευρώ.

Πέραν του προϋπολογισμού των 365 δισ. ευρώ, προβλέπεται ότι 10 δισ. ευρώ από τον προϋπολογισμό του Προγράμματος-πλαίσιο για την έρευνα και την καινοτομία θα διατεθεί για την γεωργία.

---

<sup>172</sup> Βλ. σχετικά *Rubio (2019)*. Γενικότερα αναφορικά με τη «νέα» Γεωργική πολιτική βλ. *Δούκας (2019)*. Στην πρώτη Ανακοίνωση της νέας Επιτροπής υπό την von der Leyen, περιλαμβάνεται ειδικό κεφάλαιο για τον «Οικολογικός προσανατολισμός της κοινής γεωργικής πολιτικής/ Στρατηγική «από το αγρόκτημα στο πιάτο» (*European Commission 2019*).

<sup>173</sup> Σχετικά με την ευελιξία στο Πλαίσιο 2014-2020 και τη χρήση που έκαναν τα διάφορα κράτη μέλη βλ. *Henke 2018*.



Τέλος, η Επιτροπή πρότεινε να ενισχυθεί με προϋπολογισμό 6,14 δισ. ευρώ για την περίοδο 2021-2027 το νέο Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας. Στόχος του η στήριξη της βιωσιμότητας του αλιευτικού τομέα και η προώθηση της γαλάζιας οικονομίας στην αλιεία και την υδατοκαλλιέργεια. Παράλληλα, οι διεθνείς συμφωνίες αλιείας, οι οποίες καθιστούν εφικτή την πρόσβαση των αλιευτικών στόλων της Ε.Ε. σε ύδατα τρίτων χωρών, απαιτούν ετήσιες συνεισφορές κ.λπ., το συνολικό ύψος των οποίων υπολογίζεται σε 990 εκατ. ευρώ.

## ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ ΜΕΤΑ ΤΗΝ ΠΑΝΔΗΜΙΑ

Όπως αναμενόταν, οι συσχετισμοί δύναμης στο Συμβούλιο Υπουργών, αλλά και γενικότερα στην Ε.Ε., δεν άφησαν απέξω την γεωργική πολιτική από τις αποφάσεις που ακολούθησαν την πανδημία. Στην πρόταση της Επιτροπής του Μαΐου 2020 προβλεπόταν αύξηση των κονδυλίων για την γεωργική πολιτική, τόσο στο «κλασσικό» Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο (σε σχέση με τα μέχρι εκείνη τη στιγμή αποτελέσματα της διαπραγμάτευσης), όσο και στο Πρόγραμμα «Επόμενη Γενιά Ε.Ε.», «διότι οι αγροτικές περιοχές θα διαδραματίσουν ζωτικό ρόλο στην επίτευξη της πράσινης μετάβασης και των στόχων της Ευρώπης για το κλίμα και το περιβάλλον»<sup>174</sup>. Η λογική που στηρίζει αυτές τις αυξήσεις είναι ότι οι αγρότες θα πρέπει να ενισχυθούν προκειμένου να προβούν στις απαραίτητες διαρθρωτικές αλλαγές για την υλοποίηση της «Πράσινης Συμφωνίας», μολονότι υπάρχει πάντα και η αντίθετη άποψη που υποστηρίζει ότι η Κοινή Γεωργική Πολιτική συγκαταλέγεται στις αιτίες και όχι στις λύσεις του προβλήματος που επαγγέλλεται ότι θα λύσει η «Πράσινη Συμφωνία».

Τα ποσά που τελικά συμφωνήθηκαν ακολούθησαν σχεδόν πλήρως της νέες προτάσεις της Επιτροπής. Συγκεκριμένα αποφασίστηκε η διάθεση 259 δισ. ευρώ για την Κοινή Γεωργική Πολιτική, τις δαπάνες συνδεδεμένες με την αγορά και 85 δισ. ευρώ για την αγροτική ανάπτυξη, από τα οποία τα 7,5 δισ. ευρώ θα προέρχονται από το πρόγραμμα «Επόμενη Γενιά Ε.Ε.» (έναντι 15 δισ. ευρώ στην πρόταση της Επιτροπής).

Η βασική φιλοσοφία των λεγόμενων «ποιοτικών» αποφάσεων παρέμεινε αναλλοίωτη, μεταβλήθηκαν όμως, ή έστω ξεκαθάρισαν, κάποιες από τις αποφάσεις αυτές, όπως π.χ. σχετικά με το ανώτατο όριο των άμεσων ενισχύσεων για τους μεγάλους αγρότες που θα εισαχθεί σε εθελοντική βάση, την ευελιξία μεταξύ των πυλώνων, ή τα ποσοστά συγχρηματοδότησης της ενίσχυσης της αγροτικής ανάπτυξης (#20256:43-46)

## ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΑΝΑ ΚΡΑΤΟΣ

Αν η πολιτική της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής είναι η μόνη πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης με ρητούς (όχι πάντως και αποκλειστικούς) αναδιανεμητικούς σκοπούς μεταξύ κρατών και περιφερειών, η γεωργική πολιτική παραμένει η μόνη

---

<sup>174</sup> COM(2020)442, της 27.5.2020.

πολιτική, η οποία διατηρεί πάντοτε το κυρίαρχο το αναδιανεμητικό, διαπροσωπικό στοιχείο, έστω και αν προβάλλονται άλλοι θεμελιώδεις σκοποί, άλλοτε σε σχέση με την αποδοτικότερη λειτουργία της αγοράς, άλλοτε με την προστασία του περιβάλλοντος κ.ο.κ. Η αναδιανεμητική λειτουργία της μεν πολιτικής συνοχής είναι γεωγραφικού χαρακτήρα, με μόνο έμμεση διαπροσωπική αναδιανομή, ενώ η αναδιανεμητική λειτουργία της γεωργικής πολιτικής είναι διαπροσωπικού χαρακτήρα με σαφείς όμως διακρατικές συνέπειες.

Βάσει του συνολικού προϋπολογισμού και των ειδικών ρυθμίσεων που προτείνει η Επιτροπή, υπολογίζεται η κατανομή των πόρων ανά κράτος μέλος. Πρωταρχικό ρόλο για την κατανομή αυτή παίζει το «βάρος της ιστορίας». Τα μερίδια συμμετοχής κάθε κράτους στην Κοινή Γεωργική Πολιτική έχουν διαμορφωθεί ιστορικά, συναρτήσει σε μεγάλο βαθμό της δομής της γεωργίας κάθε χώρας και μόνο οριακές είναι οι μεταβολές που απορρέουν από τις εκάστοτε ρυθμίσεις, οι οποίες επηρεάζουν περισσότερο την κατανομή στο εσωτερικό κάθε κράτους μέλους και όχι την κατανομή μεταξύ των κρατών μελών.

Σύμφωνα με τις αρχικές εκτιμήσεις της Επιτροπής, οι χώρες που αναμένεται να απορροφήσουν το μεγάλο τμήμα των κονδυλίων είναι η Γαλλία, η οποία θα απορροφήσει 62,3 δισ. ευρώ, ήτοι 17,5% του συνόλου, ακολουθούμενη από την Ισπανία, την Γερμανία, την Ιταλία, την Πολωνία, τη Ρουμανία και την Ελλάδα (στην 7<sup>η</sup> θέση με 18,3 δισ. ευρώ, 5,1%). Οι άμεσες ενισχύσεις καταλαμβάνουν το μεγαλύτερο τμήμα του Γεωργικού Ταμείου και η κατανομή μεταξύ των κρατών σε σχέση με αυτές δεν διαφέρει σημαντικά από το σύνολο. Αντίθετα, από τους πόρους για την αγροτική ανάπτυξη, η χώρα που θα εισπράξει το μεγαλύτερο μερίδιο είναι η Πολωνία, (11,7%), ακολουθούμενη από την Ιταλία, τη Γαλλία και την Ελλάδα πάλι στην 7<sup>η</sup> θέση με 4,5% του συνόλου (3,6 δισ. ευρώ). Υπενθυμίζεται πάντως η θέσπιση της αρχής της ευελιξίας, βάσει της οποίας κάθε χώρα μπορεί να μεταφέρει μέχρι 15% των πόρων της από τον ένα πυλώνα στον άλλο.

Όπως και με τα Ταμεία της πολιτικής για τη συνοχή, έτσι και με τα Ταμεία για τη γεωργία, η σύγκριση μεταξύ των απολαβών των κρατών μελών γίνεται ουσιαστικότερη αν τα σχετικά ποσά υπολογιστούν ανά άτομο. Το αποτέλεσμα αυτού του υπολογισμού παρουσιάζεται στο Διάγραμμα Α6.3. Πάντοτε βάσει των ποσών που προέβλεπε η αρχική πρόταση της Επιτροπής, η περισσότερο ευνοημένη χώρα ανά άτομο είναι, όπως και στο παρελθόν, η Ιρλανδία, η οποία με πληθυσμό 4,7 εκατομμυρίων αναμένεται να εισπράξει 10 δισ. ευρώ, ακολουθούμενη από τη Λιθουανία και στην τρίτη θέση την Ελλάδα. Ειδικά ως προς τις άμεσες ενισχύσεις<sup>175</sup>, η Ελλάδα βρίσκεται στη δεύτερη θέση, ενώ ως προς την αγροτική ανάπτυξη περιορίζεται στην 11<sup>η</sup> θέση. Έχει ενδιαφέρον να σημειωθεί ότι η κατανομή αυτή των κονδυλίων της Γεωργίας ανά κάτοικο δεν παρουσιάζει καμιά συσχέτιση με το επίπεδο ανάπτυξης της χώρας, μετρούμενο ως το ΑΕΠ ανά κάτοικο (συντελεστής συσχέτισης -0,075).

---

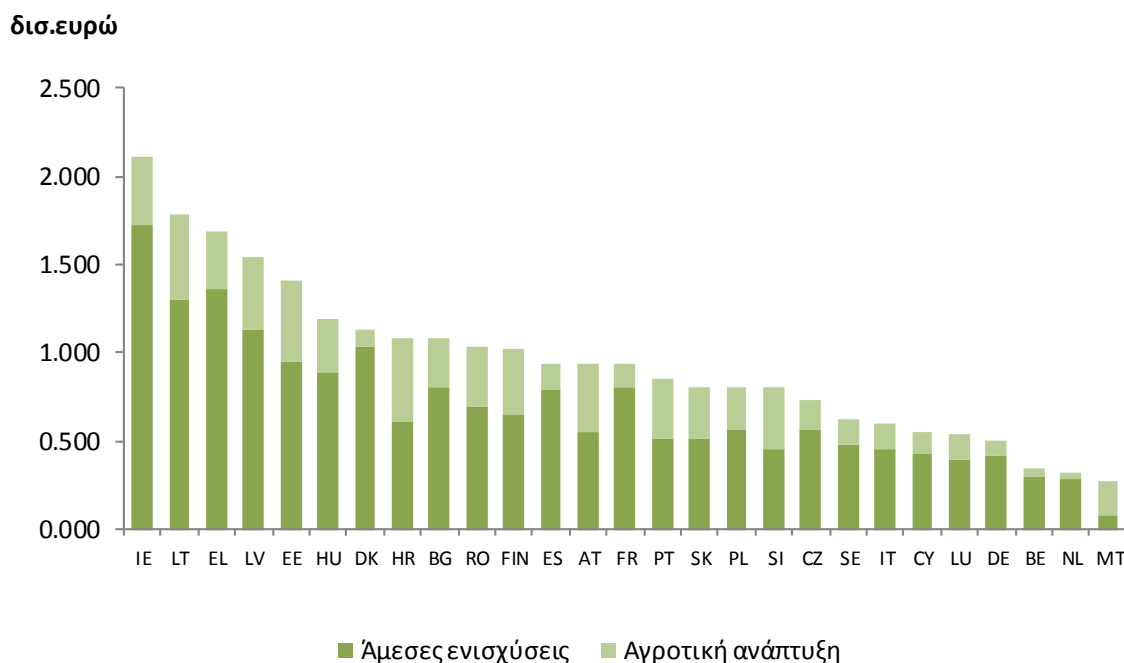
<sup>175</sup> Υπενθυμίζεται ότι για πρώτη φορά εισάγεται σε μεγάλο βαθμό η δυνατότητα των κρατών μελών να μεταφέρουν πόρους μεταξύ της άμεσης ενίσχυσης και του τομέα της γεωργικής ανάπτυξης.

---

### Διάγραμμα Α6.3

#### Κατανομή των κρατών μελών βάσει των αναμενόμενων δαπανών της Κοινής Γεωργικής Πολιτικής ανά κάτοικο, 2021-2027

Πηγή: Επεξεργασία στοιχείων από European Commission EU Budget, The CAP, Press release 1.6.2018



---

## A6.4 – Πολιτική συνοχής

### ΣΥΝΟΛΙΚΟΣ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΚΑΙ ΕΞΕΛΙΞΗ. ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΑ

Όπως και στο παρελθόν, έτσι και με το νέο Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο, η μόνη καθαρά αναδιανεμητική πολιτική με ρητό, αλλά όχι και αποκλειστικό, αναδιανεμητικό στόχο, παραμένει η πολιτική της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής. Επαναλαμβάνεται πάντως ότι η αναδιανεμητική λειτουργία της πολιτικής συνοχής ασκείται σε διακρατικό (και διαπεριφερειακό) επίπεδο και επομένως μόνο έμμεσα (και βέβαια όχι μονοσήμαντα) διαπροσωπικό επίπεδο. Τονίζεται ακόμα ότι η αναδιανεμητική λειτουργία υφίσταται ανεξάρτητα από την απάντηση στο «κλασσικό» ερώτημα ως προς το ποιος είναι ο βασικός στόχος, ο θεμελιώδης «λόγος ύπαρξης» της πολιτικής συνοχής (ή και της περιφερειακής πολιτικής, η οποία αποτελεί ουσιαστικά μια σημαντική συνιστώσα της πολιτικής συνοχής. Είναι η ανάπτυξη των λιγότερο αναπτυγμένων κρατών και περιφερειών, η αποδοτικότερη λειτουργία της ευρωπαϊκής οικονομίας, η αντιστάθμιση από τις

αρνητικές επιπτώσεις της ενιαίας αγοράς, η αποζημίωση των αδυνάτων ; (Βλ. και το Παράρτημα Α2).

Η πολιτική συνοχής με προϋπολογισμό, σύμφωνα με την αρχική πρόταση της Επιτροπής, 330,6 δισ. ευρώ (σε τιμές 2018) για την περίοδο 2021-2027 παραμένει, μαζί με τη Γεωργία, βασικός πυλώνας του κοινοτικού προϋπολογισμού. Όπως ήδη αναφέρθηκε η σύγκριση των συνολικών ποσών της περιόδου που καλύπτει το νέο Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο (2021-2027) με εκείνα της τρέχουσας περιόδου 2014-2020 είναι παρακινδυνευμένη, όχι μόνο λόγω της διαφοράς των τιμών, αλλά κυρίως λόγω της αποχώρησης του Ηνωμένου Βασιλείου. Είναι χαρακτηριστικό ότι το Ηνωμένο Βασίλειο, την τετραετία 2014-2016, εισέπραξε 3,2% των συνολικών πόρων για τη συνοχή, αλλά και το 15,4% από τους πόρους που κατευθύνθηκαν στις περισσότερο αναπτυγμένες περιφέρειες.

Όλα τα σενάρια που ανέλυσε η Επιτροπή στη βάση της Λευκής Βίβλου της 1<sup>ης</sup> Μαρτίου 2017 (*European Commission 2017α*) προέβλεπαν μικρότερο μερίδιο για την οικονομική και κοινωνική συνοχή και μόνο το σενάριο «κάνουμε μαζί πολύ περισσότερα» προέβλεπε μικρότερο μεν μερίδιο, αλλά αυξημένο ποσό<sup>176</sup>. Η συγκεκριμένη πρόταση που παρουσιάζεται εδώ περιλαμβάνει πράγματι μείωση των σχετικών κονδυλίων, ιδίως ως προς τα πρώτα έτη εφαρμογής του νέου Πολυετούς Δημοσιονομικού Πλαισίου. Η μείωση αυτή πάντως, τόσο σε απόλυτα μεγέθη, όσο και ως ποσοστό του συνολικού προϋπολογισμού, είναι μικρότερη από εκείνη που ζητούσαν οι χώρες που επέμεναν στον «εκσυγχρονισμό» του προϋπολογισμού με πολύ μεγαλύτερη έμφαση στα ευρωπαϊκά δημόσια αγαθά (όπως την έρευνα και την καινοτομία, ή την αντιμετώπιση της μετανάστευσης). Από ότι δείχνουν δε οι εξελίξεις που ακολούθησαν τις προτάσεις της Επιτροπής, η μείωση που τελικά θα αποφασιστεί κινδυνεύει να είναι μεγαλύτερη.

Η μεγάλη ανατροπή που πολλοί επαγγέλλονταν για τη συγκέντρωση των πόρων αποκλειστικά στις λιγότερο αναπτυγμένες χώρες δεν προτείνεται τελικά. Όλα τα κράτη μέλη εισπράττουν, αν και προφανώς καθόλου αναλογικά, από τα Ταμεία της πολιτικής συνοχής. Ως προς τους στόχους, τους κανόνες λειτουργίας κ.λπ. μεταβολές υπάρχουν, με κυριότερη μεταξύ αυτών τη συμπερίληψη στα κριτήρια κατανομής των πόρων ανά κράτος και περιφέρεια της ανάγκης υποστήριξης όσων καλούνται να υποστούν το μεγαλύτερο βάρος της ενσωμάτωσης του μεγάλου ρεύματος προσφύγων και μεταναστών. Οι μεταβολές αυτές, αλλά και πολύ περισσότερο η οικονομική κρίση, η οποία έπληξε άνισα ορισμένες περιφέρειες, έχουν ως αποτέλεσμα τη σημαντική ανακατανομή των πόρων μεταξύ των κρατών μελών.

Η Επιτροπή επέλεξε να παρουσιάσει τις δαπάνες για την οικονομική και κοινωνική συνοχή στον ίδιο μεγάλο τομέα, μαζί με δύο σημαντικές καινοτόμες προτάσεις – τους νέους μηχανισμούς για την οικονομική και νομισματική ένωση και μια νέα κατηγορία δαπανών, όπου συγκεντρώνονται τα κονδύλια που συνδέονται με τον

---

<sup>176</sup> Βλ στο *European Commission 2017δ* τις επιπτώσεις στον προϋπολογισμό της Ε.Ε. από την υιοθέτηση των διαφορετικών σεναρίων της Λευκής Βίβλου *European Commission 2017α*.

ανθρώπινο παράγοντα, την κοινωνική συνοχή και τις «ευρωπαϊκές αξίες». Αφήνοντας στην άκρη την οποιαδήποτε συμβολική σημασία αυτής της από κοινού ταξινόμησης εκ πρώτης όψης διαφορετικών τομέων πολιτικής, σε πρακτικό επίπεδο, η μόνη συνέπεια φαίνεται να είναι η παρεχόμενη έτσι δυνατότητα ευκολότερης μεταφοράς των αδιάθετων κονδυλίων της μιας πολιτικής στην άλλη.

Τα ποσά για τη «συνοχή» αποτελούν κεντρικό ζήτημα στις διακρατικές διαπραγματεύσεις 2018-2020, με ιδιαίτερα μεγάλη πόλωση μεταξύ αφενός των «λιτών», «φειδωλών» χωρών του Βορρά και αφετέρου της αντίπαλης άτυπης ομάδας, των «φίλων της Συνοχής». Η Επιτροπή με το πρόγραμμα «Επόμενη Γενιά Ε.Ε.» και τις νέες προτάσεις της για το Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο επαναφέρει σε μεγάλο βαθμό τις αρχικές της προτάσεις με μια σημαντική προσθήκη.

Πρόκειται για ένα καινούργιο πρόγραμμα, το πρόγραμμα REACT-EU (Συνδρομή στην Ανάκαμψη για τη Συνοχή και τα Εδάφη της Ευρώπης – Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe), με προϋπολογισμό 55 δισ.ευρώ, από τα οποία μάλιστα τα 5 δισ.ευρώ θα χρησιμοποιηθούν ήδη από το τρέχον Πολυετές Πλαίσιο και θα αφορούν ενίσχυση των ήδη υφιστάμενων Ταμείων. Η χρηματοδότηση από το REACT-EU αποβλέπει σε μια «ισορροπημένη μακροπρόθεσμα ανάκαμψη, αποφεύγοντας ασυμμετρίες και αποκλίσεις μεταξύ και στο εσωτερικό των κρατών μελών». Σύμφωνα με την πρόταση της Επιτροπής, το REACT-EU σε σχέση με τον Μηχανισμό Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, διατηρεί έναν πιο άμεσο χαρακτήρα και τα νέα προγράμματα συνοχής θα τροποποιηθούν ώστε να ενισχύουν περισσότερο επενδύσεις ανάκαμψης π.χ. των εθνικών συστημάτων υγείας, των μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων, κλάδων όπως ο τουρισμός και ο πολιτισμός, αλλά και την εκπαίδευση, τις δεξιότητες και κοινωνικά μέτρα για την καταπολέμηση της ανεργίας των νέων ή την παιδική φτώχεια.

Τελικά, στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Ιουλίου 2020, ο συνολικός προϋπολογισμός του προγράμματος REACT-EU, μειώνεται από 50 δισ.ευρώ σε 47,5 δισ.ευρώ (στα οποία συμπεριλαμβάνονται και κάποια μη προβλεπόμενα αλλού ποσά για το Λουξεμβούργο και τη Μάλτα). Η πρόταση της Επιτροπής για προσθήκη 5 δισ.ευρώ στο τρέχον Δημοσιονομικό Πλαίσιο 2014-2020 δεν γίνεται δεκτή. Αντ' αυτής προβλέπεται ως μεταβατική ρύθμιση η δυνατότητα κατ' εξαίρεση και εκ των υστέρων υπαγωγή στο πρόγραμμα συναφών δαπανών που ήδη έγιναν στα κράτη μέλη μετά την 1<sup>η</sup> Φεβρουαρίου 2020.

Μαζί με το νέο πρόγραμμα REACT-EU προστίθεται και ένας νέος οριζόντιος στόχος για τα Ταμεία της συνοχής που συνδέεται με την επίλυση των προβλημάτων που δημιούργησε η κρίση στο πλαίσιο της πανδημίας και η προετοιμασία μιας πράσινης ψηφιακής και ανθεκτικής ανάκαμψης της οικονομίας. Ένα πολύπλοκο σύστημα θα καθορίσει την κατανομή του συνολικού ποσού ανά κράτος μέλος, βασισμένο κατά τα δύο τρίτα στην έκταση της μείωσης του ΑΕΠ από το πρώτο εξάμηνο του 2019, λαμβάνοντας όμως υπόψη και το κατά κεφαλή εισόδημα του κράτους μέλους και το

υπόλοιπο στο ύψος και τη μεταβολή του ποσοστού ανεργίας και ειδικά της ανεργίας των νέων<sup>177</sup>.

## ΑΡΧΕΣ ΚΑΙ ΓΕΝΙΚΟΙ ΚΑΝΟΝΕΣ

Οι προτάσεις της Επιτροπής ως προς τις αρχές και τους κανόνες λειτουργίας των Ταμείων στην υπηρεσία της πολιτικής για την οικονομική και κοινωνική συνοχή διαφοροποιούν μόνο οριακά τη λειτουργία των Ταμείων αυτών την περίοδο 2021-2027 σε σχέση με την τρέχουσα περίοδο 2014-2020<sup>178</sup>. Η επιλογή αυτή της μερικής μόνο μεταβολής οφείλεται και στην προσπάθεια να μην επαναληφθεί η μεγάλη καθυστέρηση έναρξης περισσότερων από 100 χιλ. σχεδίων στην αρχή της τρέχουσας προγραμματικής περιόδου, που οφειλόταν σε μεγάλο βαθμό στην υιοθέτηση νέων πολύπλοκων διαδικασιών. Η έμφαση δίνεται στο αποτέλεσμα των παρεμβάσεων και αυτή η γενική αρχή συνοδεύει – τουλάχιστον θεωρητικά – τις προτάσεις.

Αξίζει να τονιστεί ότι όλες οι προτεινόμενες νέες ρυθμίσεις, ενώ αποβλέπουν σε βελτίωση της συνολικής αποδοτικότητας της πολιτικής για την οικονομική και κοινωνική συνοχή δεν επηρεάζουν εξίσου όλα τα κράτη μέλη. Οι περισσότερες, αν όχι όλες, οι νέες ρυθμίσεις της πολιτικής συνοχής, έχουν ή μπορεί να έχουν και δημοσιονομικές συνέπειες, και μάλιστα όχι εξίσου, στις χώρες όπου κατευθύνονται οι πόροι.

Σημειώνεται τέλος, ότι, βάσει της εμπειρίας των προηγούμενων προγραμματικών περιόδων, οι προτάσεις της Επιτροπής ως προς τέτοιου είδους «ποιοτικά» ζητήματα δεν διαφέρουν σημαντικά από τις σχετικές τελικές αποφάσεις (αντίθετα από τις προτάσεις της Επιτροπής ως προς τα ποσά και την κατανομή τους, που διαφοροποιούνται σημαντικά κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων, με αποτέλεσμα να είναι δύσκολο, αν όχι αδύνατο, να τις ανιχνεύσει κανείς όταν κοιτάζει τις τελικές αποφάσεις).

## Απλούστευση διαδικασιών

Η περαιτέρω απλούστευση των διαδικασιών έχει μεγάλη σημασία και προβάλλεται ιδιαίτερα. Η Επιτροπή την επαγγέλλεται και μάλιστα προτείνει να ισχύουν οι ίδιοι κανόνες για όλα τα Ταμεία που «υπόκεινται σε επιμερισμένη διαχείριση», δηλαδή όλα τα Ταμεία του τομέα της συνοχής, αλλά και τα Ταμεία για τη θάλασσα και την αλιεία, ασύλου και μετανάστευσης, εσωτερικής ασφάλειας και διαχείρισης των συνόρων και των θεωρήσεων. Απλοποιούνται επίσης οι κανόνες ως προς την

---

<sup>177</sup> Το Ελεγκτικό Συνέδριο, όπως ίσως αναμενόταν, άσκησε κριτική στην προσθήκη νέων δεικτών οι οποίοι θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη, αναφέροντας χαρακτηριστικά ότι στην προηγούμενη προγραμματική περίοδο αριθμός των δεικτών που χρησιμοποιήθηκαν συνολικά ξεπερνούσε τους 9000 (#20425:8).

<sup>178</sup> Οι βασικές προτάσεις της Επιτροπής περιλαμβάνονται στο European Commission (2018) “Proposal ...common provisions...”, COM(2018)375, και European Commission (2018) “Proposal European Regional Development Fund and on the Cohesion Fund...”, COM(2018)372.

ενοποιημένη εφαρμογή των διατάξεων περί κρατικών ενισχύσεων, ιδιαίτερα για τις μικρές επιχειρήσεις. Η ίδια η Επιτροπή υπολογίζει ότι μόνο η μεγαλύτερη χρήση των απλουστευμένων επιλογών κόστους για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης και το Ταμείο Συνοχής θα μπορούσε να μειώσει σημαντικά το συνολικό διοικητικό κόστος, μέχρι και κατά 20-25%.

Ας σημειωθεί εδώ ότι συχνά οι εθνικές και περιφερειακές αρχές, όχι απλώς «υφίστανται» την υποχρέωση τήρησης αυστηρών κανόνων, αλλά προχωρούν και πέραν αυτών, εισάγοντας προϋποθέσεις και ρυθμίσεις, που καθιστούν ακόμα δυσκολότερη την εφαρμογή τους. Πρόκειται για το περίφημο «gold plating»<sup>179</sup>, από το οποίο πάσχει ιδιαίτερα και η Ελλάδα.

Ως οιονεί αντίβαρο στην απλοποίηση των κανόνων, η Επιτροπή προτείνει την επαναφορά του κανόνα «n+2», αντί για τον ισχύοντα σήμερα «n+3», δηλαδή την υποχρέωση των κρατών να προσκομίσουν τα απαιτούμενα τιμολόγια κλπ για την πληρωμή ενός έργου το αργότερο δύο έτη μετά την δέσμευση των σχετικών ποσών.

Επαναλαμβάνεται ότι η απλούστευση των διαδικασιών έχει πολύ μεγάλη σημασία για όσους, δημόσιους και ιδιωτικούς, φορείς καλούνται να υλοποιήσουν στην Ελλάδα έργα συγχρηματοδοτούμενα από τα Ταμεία του τομέα συνοχής. Οι μεγάλες καθυστερήσεις του παρελθόντος ως προς τη μεταφορά στην Ελλάδα των κοινοτικών κανόνων και γενικότερα η αναποτελεσματική δημόσια διοίκηση έχουν συντελέσει, όχι μόνο σε μεγάλες καθυστερήσεις ως προς την υλοποίηση των έργων αλλά και, σε ορισμένες περιπτώσεις, στην επιλογή στην πράξη «ευκολότερων» έργων, έστω και αν αυτά δεν θεωρούνταν πρώτης προτεραιότητας ως προς την αναπτυξιακή τους επίπτωση.

### Συμπληρωματικότητα με άλλες δράσεις

Επίσης, η αρχή της συμπληρωματικής δράσης των παρεμβάσεων των Ταμείων της πολιτικής συνοχής με άλλες κοινοτικές πολιτικές τονίζεται ιδιαίτερα στα κείμενα των προτάσεων της Επιτροπής. Ιδιαίτερη θέση μεταξύ των συμπληρωματικών αυτών παρεμβάσεων διατηρούν οι παρεμβάσεις των Ταμείων στον τομέα της καινοτομίας κ.λπ., βάσει του στόχου της «έξυπνης Ευρώπης», με εκείνες του Προγράμματος-πλαίσιο για την Έρευνα και την Καινοτομία, δηλαδή του προγράμματος «Ορίζοντας 2020» που στο νέο ΠΔΠ θα ονομάζεται «Ορίζοντας Ευρώπη» (βλ. Κεφ.4.7). Το παράδειγμα που αναφέρεται πάντοτε είναι εκείνο της δράσης «σφραγίδα αριστείας», της χρηματοδότησης δηλαδή από τα Διαρθρωτικά Ταμεία εκείνων των προτάσεων που αξιολογήθηκαν με υψηλή βαθμολογία στο Πρόγραμμα-πλαίσιο, όχι όμως αρκετή για χρηματοδότηση από αυτό.

Στην ίδια λογική της συμπληρωματικότητας αναφέρεται και ο συνδυασμός των επιχορηγήσεων από τα Ταμεία με δάνεια, εγγυήσεις και άλλες χρηματο-οικονομικές συναλλαγές που προωθούνται ολοένα και περισσότερο από άλλα σκέλη του κοινοτικού προϋπολογισμού.

---

<sup>179</sup> Βλ. σχετικά την μελέτη για λογαριασμό του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου *Böhme, K.et.al. (2017)*.

Η πρόταξη της ανάγκης συμπληρωματικότητας της δράσης των διαφόρων κοινοτικών πολιτικών και παρεμβάσεων αποτελεί προφανώς θετικό στόχο. Δεν πρέπει όμως να λησμονείται ότι και ο σκοπός κάθε πολιτικής είναι διαφορετικός, όπως διαφορετικοί είναι και οι μηχανισμοί λήψης αποφάσεων. Ειδικά ως προς τη συμπληρωματικότητα Προγράμματος-Πλαίσιο και Διαρθρωτικών Ταμείων υπενθυμίζεται ότι στο Πρόγραμμα-Πλαίσιο η αξιολόγηση των προτάσεων και οι σχετικές αποφάσεις που ακολουθούν λαμβάνονται στο κοινοτικό επίπεδο, χωρίς καμιά ανάμειξη των εθνικών αρχών και με αποκλειστικό ουσιαστικά κριτήριο την «αριστεία», την ποιότητα δηλαδή της πρότασης και όσων την προτείνουν, ενώ στα Διαρθρωτικά Ταμεία δεν μεσολαβούν εξωτερικοί αξιολογητές, αλλά μόνο οι αρχές, εθνικές, περιφερειακές και κοινοτικές, σε «εταιρική σχέση» και με γνώμονα την ικανοποίηση στόχων, όπως η ανάπτυξη και η απασχόληση.

## Εθνική συγχρηματοδότηση

Τέλος, για το σύνολο των παρεμβάσεων των Ταμείων της πολιτικής συνοχής, με εξαίρεση την παροχή «τεχνικής βοήθειας» προβλέπεται ανέκαθεν η συγχρηματοδότηση από τον κοινοτικό και τον εθνικό (ή τον περιφερειακό) προϋπολογισμό. Το βασικό επιχείρημα για τη διατήρηση αυτή της αρχής της συγχρηματοδότησης βρίσκεται στην ανάγκη «ιδιοκτησίας», «κυριότητας», «υιοθεσίας» των χρηματοδοτούμενων επενδύσεων και από το κράτος μέλος. Θεωρείται δηλαδή ότι οι εθνικές αρχές δεν θα ενδιαφέρονται εξίσου για την ολοκλήρωση ενός έργου, αν ο εθνικός προϋπολογισμός δεν χρηματοδοτεί επίσης το συγκεκριμένο έργο<sup>180</sup>.

Κατά τη διάρκεια της οικονομικής κρίσης αυξήθηκαν τα ποσοστά χρηματοδότησης από τον κοινοτικό προϋπολογισμό ορισμένων επενδύσεων. Η αύξηση αυτή του ποσοστού χρηματοδότησης έγινε χωρίς να αυξηθεί το συνολικό ποσό της επένδυσης, με αποτέλεσμα τη μείωση του συνολικού (από τον κοινοτικό και τον εθνικό προϋπολογισμό) ποσού. Επρόκειτο δηλαδή για ελάφρυνση μεν του εθνικού προϋπολογισμού, αλλά και για μείωση της συνολικής επένδυσης, το αντίθετο προφανώς από ότι είναι αναγκαίο σε περιόδους μεγάλης ύφεσης. Το μέτρο αυτό προβλήθηκε ως μεγάλη (και η μόνη ουσιαστικά) σταθεροποιητική συμβολή της πολιτικής συνοχής.

Για την μετά την κρίση εποχή η Επιτροπή προτείνει τη μείωση των ποσοστών χρηματοδότησης από τον κοινοτικό προϋπολογισμό. Στη σχετική μάλιστα Ανακοίνωση της Επιτροπής<sup>181</sup> αναφέρεται ότι η μείωση αυτή τα δύο πρώτα έτη είναι απαραίτητη για τη διατήρηση του προϋπολογισμού στο εσωτερικό του θεσπιζόμενου ορίου ως προς το συνολικό ΑΕΠ. Τα νέα ανώτατα όρια φτάνουν το 70% για τις λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες (εκτός από τις εξωχώριες), 60% για

---

<sup>180</sup> Τα προβλεπόμενα ποσοστά εθνικής χρηματοδότησης κυμαίνονται συναρτήσει της κατηγορίας στην οποία υπάγεται κάθε περιφέρεια, αλλά και στο είδος της δράσης. Βλ. σχετικά και *Funke et.al. (2015)*.

<sup>181</sup> European Commission, (2018) "Communication... A Modern Budget ...", *COM(2018)321:24*.



τις περιφέρειες μετάβασης οι οποίες στην προηγούμενη περίοδο ήταν λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες, 55% για τις υπόλοιπες περιφέρειες μετάβασης και 40% για τις άλλες περιφέρειες.

Η υποχρέωση συγχρηματοδότησης όλων των δράσεων και από τον εθνικό (ή τους περιφερειακούς) προϋπολογισμούς προβάλλεται πάντοτε, έστω και κάπως «αξιοματικά». Όμως κάτι τέτοιο δεν συμβαίνει για παράδειγμα σε συνεισφορές από τις περισσότερο στις λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες (ή κρατίδια) στο εσωτερικό πολλών, αν όχι όλων των κρατών που λειτουργούν ως ομοσπονδίες. Σε κάθε περίπτωση είναι δύσκολο να δικαιολογηθεί γιατί π.χ. μια περιφέρεια έχει μεγαλύτερη «ιδιοκτησιακή σχέση» για ένα πρόγραμμα που συγχρηματοδοτεί από τον δικό της προϋπολογισμό (που μπορεί να προέρχεται απευθείας από την κεντρική κυβέρνηση) και όχι για ένα πρόγραμμα που μπορεί να μην συγχρηματοδοτεί αλλά επιλέγεται και από αυτή, στη θέση άλλων, εναλλακτικών επιλογών.

### *ΣΤΟΧΟΙ, ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΙΣ, ΑΙΡΕΣΙΜΟΤΗΤΕΣ*

Πληθώρα στόχων, συχνά αντιφατικών, διευκρινίζουν αλλά και νοθεύουν τον αρχικό θεμελιώδη λόγο ύπαρξης της πολιτικής συνοχής. Ο αριθμός των στόχων στους οποίους επικεντρώνεται η πολιτική συνοχής περιορίζεται από τους ένδεκα στόχους της περιόδου 2014-2020 στους παρακάτω:

- Καινοτομία, ψηφιοποίηση, οικονομικός μετασχηματισμός μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων («εξυπνότερη Ευρώπη»),
- Ενεργειακή μετάβαση, ανανεώσιμες πηγές ενέργειας, καταπολέμηση κλιματικής αλλαγής («πράσινη Ευρώπη χωρίς ανθρακούχες εκπομπές»),
- Στρατηγικές μεταφορές και ψηφιακά δίκτυα («διασυνδεδεμένη Ευρώπη»),
- Ποιοτική απασχόληση, εκπαίδευση, δεξιότητες, κοινωνική ένταξη («κοινωνική Ευρώπη»),
- Αναπτυξιακές στρατηγικές υπό τοπική καθοδήγηση και βιώσιμη αστική ανάπτυξη («Ευρώπη κοντά στους πολίτες»).

Ορίζεται επίσης ότι 65-85% των δύο κατεχοχών αναπτυξιακών Ταμείων (του Περιφερειακού Ταμείου και του Ταμείου Συνοχής) θα κατευθύνεται στους δύο πρώτους στόχους, 6% του Περιφερειακού Ταμείου θα διατίθεται στη αστική ανάπτυξη και βέβαια τα Ταμεία της πολιτικής συνοχής αποτελούν προνομιακό τομέα για την εφαρμογή της οριζόντιας δέσμευσης ότι 25% του συνόλου των δαπανών του κοινοτικού προϋπολογισμού θα συνεισφέρουν στη δράση για το κλίμα. Εκείνο που έχει ιδιαίτερη σημασία είναι ότι οι παραπάνω στόχοι ισχύουν σε εθνικό επίπεδο, δηλαδή όχι υποχρεωτικά σε κάθε μια από τις περιφέρειες.

Η, οριακή έστω, μείωση του αριθμού των στόχων πρέπει να θεωρηθεί καταρχήν θετική εξέλιξη για την Ελλάδα<sup>182</sup>. Οι «άνωθεν» αναπτυξιακές επιλογές ενέχουν πάντοτε τον κίνδυνο να μεταθέτουν το κέντρο βάρους της πολιτικής συνοχής από την εθνική και περιφερειακή ανάπτυξη στην επίτευξη γενικότερων στόχων της Ε.Ε., οι οποίοι μπορεί να ταυτίζονται ή όχι με τους εθνικούς στόχους. Η μεγάλη συνεισφορά της δραστηριότητας της πολιτικής συνοχής τα τελευταία 30 έτη οφείλεται στο ότι ο ίδιος ο στόχος της ανάπτυξης των λιγότερο αναπτυγμένων κρατών και περιφερειών της Ε.Ε. κατέστη στόχος και της Ε.Ε. Είναι προς το συμφέρον της Ελλάδας αυτός να παραμείνει και ο πρωταρχικός στόχος, χωρίς βέβαια αυτό να σημαίνει ότι υφίσταται υποχρεωτικά αντίφαση μεταξύ των άλλων στόχων της Ε.Ε. και εκείνου της εθνικής και περιφερειακής ανάπτυξης. Τέλος, θετική είναι η υποχρέωση τήρησης των προβλεπόμενων ποσοστώσεων κλπ ανά στόχο σε εθνικό και όχι σε περιφερειακό επίπεδο. Οι ανάγκες, όπως και τα συγκριτικά πλεονεκτήματα των περιφερειών διαφέρουν σημαντικά μεταξύ τους και κάθε «ομογενοποίηση» της αναπτυξιακής στρατηγικής δεν ανταποκρίνεται σε αυτές τις διαφορές.

Μια σειρά από δείκτες, προγράμματα και προϋποθέσεις θεσπίζονται, αποβλέποντας στη μεγαλύτερη αποδοτικότητα της πολιτικής συνοχής. Οι λεγόμενες «*ex ante* αιρεσιμότητες» του τρέχοντος ΠΔΠ απλοποιούνται (εν μέρει) και μετονομάζονται σε «αναγκαίοι πρόσφοροι όροι» ή «ευνοϊκές συνθήκες» («*enabling conditions*»). Παραμένουν πολυπληθείς, αν και λιγότεροι από ό,τι στο ισχύον ΠΔΠ, οριζόντιου και θεματικού χαρακτήρα<sup>183</sup>, και προσδιορίζουν το σύνολο των δεικτών κ.λπ. που απαιτούνται πριν από την έγκριση της εκταμίευσης, όπως π.χ. τους δείκτες ως προς την ενεργειακή απόδοση ή τη στρατηγική έξυπνης εξειδίκευσης. Επίσης, συγκεκριμένοι κανόνες καθορίζουν τις δράσεις που δεν μπορούν να χρηματοδοτηθούν, όπως τις επενδύσεις στην υποδομή των αερολιμένων, τις επενδύσεις που σχετίζονται με την παραγωγή, την επεξεργασία, τη διανομή, την αποθήκευση ή την καύση ορυκτών καυσίμων, με εξαίρεση τις επενδύσεις που σχετίζονται με καθαρά οχήματα κ.ο.κ<sup>184</sup>.

Η προετοιμασία και παρακολούθηση των δεικτών που περιλαμβάνονται στους υποχρεωτικούς όρους χρηματοδότησης, παρά τον γραφειοκρατικό χαρακτήρα που παίρνουν σε κάποιες περιπτώσεις, αποτελεί μια ήπια μορφή εισαγωγής στα διαρθρωτικά ταμεία της Ε.Ε. της αρχής χρηματοδότησης που στηρίζεται στην απόδοση. Ως εκ τούτου έχει χρήσιμο, καθώς και παιδευτικό χαρακτήρα για τις εθνικές και περιφερειακές αρχές.

---

<sup>182</sup> Ο Γιώργος Ανδρέου (2019) σημειώνει ότι «οι προτεινόμενες αλλαγές είναι προσαυξητικής φύσης, διαιωνίζουν την υπαγωγή του στόχου της συνοχής στη «νέα οικονομική διακυβέρνηση» και επιβαρύνουν την πολιτική συνοχής με επιπρόσθετους γενικούς στόχους», καταλήγοντας ότι οι προτεινόμενες μεταρρυθμίσεις, ενώ αναμένεται να περιορίσουν την πολυπλοκότητα στο επίπεδο των μέσων, δεν αντιμετωπίζουν ουσιαστικά τη συμφόρηση στο επίπεδο των στόχων και δεν επιχειρούν να αντιμετωπίσουν το πρόβλημα συμβατότητας ανάμεσα στον στόχο της συνοχής - τη μείωση των εδαφικών ανισοτήτων στην Ε.Ε. - και τις στρατηγικές φιλοδοξίες της Ένωσης.

<sup>183</sup> Βλ. σχετικά την ανάλυση του Ελεγκτικού Συνεδρίου (*European Court of Auditors 2017*).

<sup>184</sup> Στο *European Commission (2018) "Proposal ...common provisions..."*, COM(2018)375:19.

## Μακρο-οικονομική αιρεσιμότητα

Η μακρο-οικονομική αιρεσιμότητα διατηρείται, γενικεύεται και ενισχύεται. Η διαδικασία του «ευρωπαϊκού εξαμήνου» συνδέεται ακόμα στενότερα με την εφαρμογή της πολιτικής συνοχής. Η λογική πίσω από τη σύνδεση αυτή βρίσκεται στην θέση ότι «η αποδοτικότητα των επενδύσεων απαιτεί ένα χρηστό χρηματοοικονομικό πλαίσιο καθώς και ένα ευνοϊκό για τις επιχειρήσεις περιβάλλον». Υπενθυμίζεται ότι πριν από το ισχύον Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο 2014-2020, μακρο-οικονομική αιρεσιμότητα ίσχυε μόνο ως προς το Ταμείο Συνοχής. Το ισχύον ΠΔΠ επέκτεινε την αρχή αυτή σε όλα τα Ταμεία της πολιτικής συνοχής και η πρόταση ως προς το νέο ΠΔΠ της περιόδου 2021-2027 ισχυροποιεί τις σχετικές διατάξεις. Τονίζεται ωστόσο ότι η ενδεχόμενη αναστολή θα συνδέεται μόνο με αναλήψεις υποχρεώσεων (δεσμεύσεις), όχι με πληρωμές, «προκειμένου να αποφευχθεί η επιδείνωση των οικονομικών κρίσεων»<sup>185</sup>.

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

## Κράτος δικαίου

Μια από τις περισσότερο καινοτόμες, αλλά και περισσότερο αμφισβητούμενες προτάσεις της Επιτροπής, αποτελεί η προσπάθεια άμεσης σύνδεσης του κοινοτικού προϋπολογισμού με τον σεβασμό των κανόνων του δικαίου και την τήρηση των δικαιωμάτων του ανθρώπου<sup>186</sup>. Ως «μαζική αρπαγή ισχύος» («massive power gras») χαρακτηρίστηκε από τον Πολωνό πρωθυπουργό αυτή η πρόταση.

---

<sup>185</sup> European Commission (2018) “Proposal ...common provisions...”, *COM(2018)375*.

<sup>186</sup> European Commission (2018) “Proposal for a regulation ... on the protection of the Union's budget in case of generalised deficiencies as regards the rule of law in the member states”, *COM(2018)324*.

Μέχρι σήμερα, η μοναδική δυνατότητα αντιμετώπισης καταστάσεων ανελεύθερης εφαρμογής κανόνων και δικαίου που παρέχει η Συνθήκη και η κοινοτική νομοθεσία βρίσκεται στο Άρθρο 7 της Συνθήκης που επιτρέπει μέχρι και αναστολή ορισμένων δικαιωμάτων που απορρέουν από την εφαρμογή των Συνθηκών στην περίπτωση «σοβαρής και διαρκούς παραβίασης των αξιών του Άρθρου 2<sup>187</sup>. Το πρόβλημα με το Άρθρο 7 είναι ότι οι απαιτούμενες πολύ βαριές διαδικασίες καθιστούν ιδιαίτερα δύσκολη την προσφυγή σε αυτόν.

Η πρόταση της Επιτροπής για έναν καινούργιο Κανονισμό στηρίζεται στο άρθρο της Συνθήκης που αναφέρεται στην «προστασία του κοινοτικού προϋπολογισμού». «Η Επιτροπή φαίνεται να ερμηνεύει το «κράτος δικαίου» ως προστασία και των δημοσιονομικών συμφερόντων της Ε.Ε. ... η νομική διάρθρωση κάποιων κρατών δεν εξασφαλίζει τα δημοσιονομικά συμφέροντα της Ε.Ε.» (*Núñez Ferrer, Gros 2018:2*). Πρόκειται για ένα δύσκολο εγχείρημα νομικά και πολιτικά, ουσιαστικά για επέκταση των «κριτηρίων της Κοπεγχάγης» και μετά την προσχώρηση, την μετατροπή δηλαδή των προϋποθέσεων για ένταξη σε κριτήρια συμμετοχής σε ευρωπαϊκές πολιτικές, μετά την προσχώρηση. Μια δυνατότητα πολιτικής αιρεσιμότητας.

Με τον νέο Κανονισμό, θα αρκεί μια πρόταση (αιτιολογημένη προφανώς) της Επιτροπής για την «προστασία του κοινοτικού προϋπολογισμού», η οποία θα επιβάλει δημοσιονομικές κυρώσεις στο κράτος μέλος. Μόνο δε με αρνητική πλειοψηφία το Συμβούλιο θα μπορεί να απορρίψει αυτήν την πρόταση. Με αυτόν τον τρόπο η Επιτροπή ελπίζει να αντιμετωπίσει αυτούς που ο Πρόεδρος Juncker χαρακτήρισε ως «εν μέρει Ευρωπαίους» ή Ευρωπαίους μερικής απασχόλησης» («part-time Europeans»).

Το ζήτημα αυτό αποτέλεσε το δυσκολότερο ίσως πρόβλημα στο «ιστορικό» Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το ζήτημα για το οποίο η κατάληξη των συζητήσεων περιέχει τη μεγαλύτερη ασάφεια. Η έντονη αντίδραση της Ουγγαρίας και της Πολωνίας συνεχίστηκε, απορρίπτοντας οποιαδήποτε αναφορά στο ζήτημα. Τελικά, η απόφαση θέσπισε ξεκάθαρα ότι θα εισαχθεί καθεστώς αιρεσιμότητας, αλλά προβλέπει ότι αν η Επιτροπή προτείνει μέτρα εναντίον μιας χώρας, το Συμβούλιο θα αποφασίσει με *ενισχυμένη πλειοψηφία*.

## **ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΑΝΑ ΤΑΜΕΙΟ ΚΑΙ ΚΑΤΗΓΟΡΙΑ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΣ**

Μολονότι φαίνεται να εγκαταλείπεται η ονομασία «Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία», τα Ταμεία για την επίτευξη των στόχων της πολιτικής για οικονομική και κοινωνική συνοχή παραμένουν και τη νέα προγραμματική περίοδο

---

<sup>187</sup> Στο Άρθρο 2 αναφέρεται: «Η Ένωση βασίζεται στις αξίες του σεβασμού της ανθρωπίνης αξιοπρέπειας, της ελευθερίας, της δημοκρατίας, της ισότητας, του κράτους δικαίου, καθώς και του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, συμπεριλαμβανομένων των δικαιωμάτων των προσώπων που ανήκουν σε μειονότητες. Οι αξίες αυτές είναι κοινές στα κράτη μέλη εντός κοινωνίας που χαρακτηρίζεται από τον πλουραλισμό, την απαγόρευση των διακρίσεων, την ανοχή, τη δικαιοσύνη, την αλληλεγγύη και την ισότητα μεταξύ γυναικών και ανδρών».

τρία: Το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και το Ταμείο Συνοχής. Όπως και κατά την περίοδο 2014-2020 (αλλά σε αντίθεση με ό,τι συνέβαινε παλαιότερα), το Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης περιλαμβάνεται στον τομέα Γεωργία και όχι στον τομέα Συνοχή. Η κατανομή του συνόλου των πόρων ανά Ταμείο μεταβάλλεται, συναρτήσει και των κατηγοριών των περιφερειών. Η σημαντικότερη μεταβολή έγκειται το Ταμείο Συνοχής, το μερίδιο του οποίου μειώνεται από 22% σε 13%.

## Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο +

Τα βασικά Ταμεία της πολιτικής συνοχής παρέμειναν ως έχουν, με μόνη διαφορά την μετονομασία του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου σε «Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο +», με την ενσωμάτωση σε αυτό ορισμένων άλλων λειτουργιών στον τομέα της υγείας κ.λπ., οι οποίες προϋπήρχαν με διαφορετική δομή<sup>188</sup>. Η πρόθεση είναι να δοθεί έμφαση στον ανθρώπινο παράγοντα και την κοινωνική διάσταση, δημιουργώντας μια νέα κατηγορία στον τομέα «Συνοχή», όπου θα συγκεντρωθούν οι πόροι, τα προγράμματα και οι μηχανισμοί που αφορούν την «επένδυση στο ανθρώπινο δυναμικό, την κοινωνική συνοχή και τις αξίες».

Στην αρχική πρόταση, ο συνολικός προϋπολογισμός του νέου ΕΚΤ+ ανέρχεται για την περίοδο 2021-2027 σε 101,2 δισ. ευρώ (σε τρέχουσες τιμές), από τα οποία 1,2 δισ. ευρώ θα διατεθούν για τις νέες δράσεις (761 εκατ. για την απασχόληση και την κοινωνική καινοτομία και 413 εκατ. για την υγεία). Ας σημειωθεί ότι η διεύρυνση των αρμοδιοτήτων του Κοινωνικού Ταμείου διευρύνει επίσης τις δραστηριότητες των κρατών μελών που υπόκεινται σε μακροοικονομική αιρεσιμότητα. Το σύνολο των δράσεων του Ταμείου θα πρέπει να ακολουθεί τα όσα αποφασίζονται στο πλαίσιο του «ευρωπαϊκού εξαμήνου».

## Εκπαίδευση, πολιτισμός

Από τους τομείς με τη μεγαλύτερη προτεινόμενη αύξηση στην αρχική πρόταση της Επιτροπής είναι το πρόγραμμα Erasmus, του οποίου διευρύνονται οι στόχοι και διπλασιάζονται οι πόροι (30 δισ. ευρώ). Στις αποφάσεις όμως του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου η τελική αύξηση είναι αισθητά μικρότερη (21,2δισ.ευρώ).

Στις αρχικές προτάσεις της Επιτροπής προβλεπόταν ακόμα η στήριξη του τομέα του πολιτισμού και κυρίως του οπτικοακουστικού τομέα με 1,85 δισ. ευρώ, από τα οποία τα 1,2 δισ.ευρώ για τη συνέχιση του προγράμματος MEDIA και 650 εκατ. ευρώ για τον πολιτισμό. Ο συνολικός προϋπολογισμός για το Ευρωπαϊκό Σώμα

---

<sup>188</sup> Επαναλαμβάνεται ότι η μόνη ίσως συνέπεια αυτών των ανακατατάξεων σε κατηγορίες, υποκατηγορίες κ.λπ., πέραν των δυσκολιών που δημιουργούν στις διαχρονικές συγκρίσεις, έγκειται στο ότι εμφανίζεται ως κάπως ευκολότερη η μεταφορά ανενεργών κονδυλίων στο εσωτερικό των υποκατηγοριών. Ας μην υποτιμάται, πάντως, και η εσωτερική «διαμάχη» μεταξύ των διαφόρων υπηρεσιών της Επιτροπής ως προς το πώς εμφανίζονται οι σχετικές δαπάνες.

Αλληλεγγύης, δηλαδή την πρωτοβουλία των εθελοντών ανθρωπιστικής βοήθειας<sup>189</sup>, θα ανερχόταν σε 1,26 δισ. ευρώ. Υπενθυμίζεται ότι τα τελευταία έτη έχουν συμμετάσχει σε αυτό περισσότεροι από 50 χιλιάδες νέοι. Τέλος, η προτεινόμενη δημιουργία του «Ταμείου για τη Δικαιοσύνη, τα Δικαιώματα και τις Αξίες» («Justice, Rights and Values Fund»), με προϋπολογισμό για την νέα περίοδο 947 εκατ. ευρώ, θα συνενώσει τα προγράμματα «Δικαιώματα και Αξίες» (642 εκατ. ευρώ) και «Δικαιοσύνη» (305 εκατ. ευρώ).

## Σχετικό βάρος Ταμείων

Στις αρχικές (2018) προτάσεις της Επιτροπής και συνακόλουθα στις αποφάσεις για το νέο Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο περιλαμβάνονται και μεταβολές στα μερίδια των διαφορετικών Ταμείων, με σημαντικές συνέπειες για την κατανομή των πόρων της «συνοχής» ανά κράτος, επειδή η σχετική σημασία κάθε Ταμείου παρουσιάζει σημαντικές διαφορές από κράτος σε κράτος.

Το Ελεγκτικό Συνέδριο (*Court of Auditors 2019*) υπολόγισε βάσει των στοιχείων της Επιτροπής τις προσδοκώμενες απολαβές κάθε κράτους ανά Ταμείο (Διάγραμμα Α6.4). Από τα στοιχεία αυτά προκύπτουν κάποια ενδιαφέροντα συμπεράσματα:

- Το Κοινωνικό Ταμείο καλύπτει μεγάλο μέρος του συνόλου των απολαβών από τα Ταμεία της «συνοχής» των πλουσιότερων χωρών, με πρώτη την Ιρλανδία, το 47% των προβλεπόμενων απολαβών της να προέρχονται από αυτό και το αντίστοιχο ποσοστό στο Βέλγιο, τη Φινλανδία και τη Γαλλία να υπερβαίνει το 40%, ενώ στην Ελλάδα, το αντίστοιχο ποσοστό είναι 27,2%.
- Το μερίδιο του Περιφερειακού είναι ιδιαίτερα μεγάλο για τις χώρες, οι οποίες, αν και δεν συγκαταλέγονται μεταξύ των χωρών με το χαμηλότερο επίπεδο ανάπτυξης, έχουν σημαντικό αριθμό λιγότερο αναπτυγμένων περιφερειών. Χαρακτηριστικά παραδείγματα είναι η Ισπανία και η Ιταλία, αλλά και η Γερμανία, ενώ στην Ελλάδα το μερίδιο του Περιφερειακού Ταμείου είναι 53%, κατατάσσοντας την στην 12<sup>η</sup> θέση.
- Το Ταμείο Συνοχής, από το οποίο ωφελούνται οι 15 από τις 27 χώρες, έχει ιδιαίτερα μεγάλη σημασία για τις μικρές χώρες μεταξύ των λιγότερο αναπτυγμένων χωρών (Λετονία, Εσθονία, Μάλτα, Κύπρος).
- Τέλος, εντυπωσιακή και προφανώς αποτέλεσμα της γεωγραφικής της θέσης είναι η σχεδόν μηδενική συμμετοχή της Ελλάδας στην εδαφική συνεργασία.

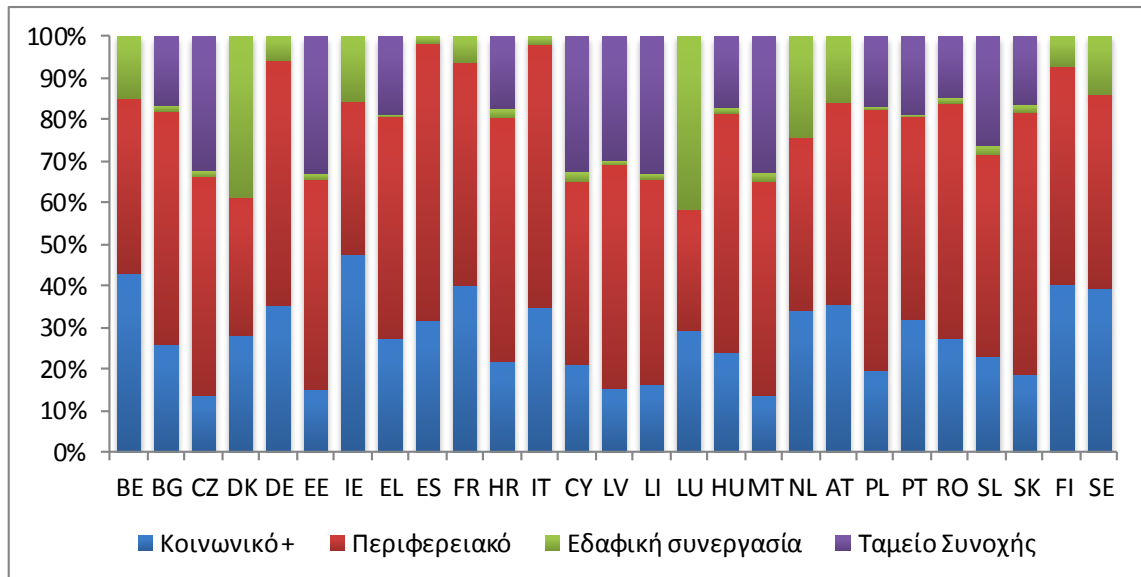
---

<sup>189</sup> Το Ευρωπαϊκό Σώμα Αλληλεγγύης (European Solidarity Corps) δεν πρέπει να συγχέεται με το Ταμείο Αλληλεγγύης της Ε.Ε. (EU Solidarity Fund), το οποίο καλείται να αντιμετωπίσει καταστάσεις έκτακτης ανάγκης από φυσικές καταστροφές.

## Διάγραμμα Α6.4

### Αναμενόμενα μερίδια των Ταμείων στο σύνολο των εσόδων κάθε κράτους μέλους από την πολιτική της «συνοχής, 2021-2027

Πηγή: Επεξεργασία στοιχείων του Court of Auditors 2019



Η σημαντικότερη από τις προβλεπόμενες μεταβολές ως προς το σχετικό βάρος των διαφορετικών Ταμείων βρίσκεται στη μεγάλη αύξηση του μεριδίου του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Πολιτικής σε βάρος του Ταμείου Συνοχής. Η αύξηση αυτή ισοδυναμεί με μεγαλύτερη έμφαση στην ανάπτυξη των λιγότερο αναπτυγμένων περιφερειών σε βάρος της ανάπτυξης των λιγότερο αναπτυγμένων κρατών. Το Ταμείο Συνοχής παρεμβαίνει στο σύνολο των χωρών, σε συγκεκριμένους όμως τομείς, ενώ η έμφαση του Περιφερειακού Ταμείου δίνεται στις λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες και με ευρύτερο φάσμα στόχων), μεταβάλλεται η σχέση ανάμεσα στις εθνικές και τις περιφερειακές δαπάνες.

### Κατηγορίες περιφερειών

Για τη νέα προγραμματική περίοδο μεταβολή ως προς τις ομάδες περιφερειών και τους σχετικούς ορισμούς. Οι «λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες» είναι εκείνες, των οποίων το Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν ανά άτομο είναι χαμηλότερο του 75% του μέσου των χωρών μελών, «περιφέρειες σε μετάβαση» είναι οι περιφέρειες με ΑΕΠ ανά άτομο μεγαλύτερο του 75% αλλά μικρότερο του 100% του μέσου και «περισσότερο αναπτυγμένες περιφέρειες» είναι οι περιφέρειες με ΑΕΠ ανά κάτοικο μεγαλύτερο του 100% του μέσου. Ως έτος βάσης χρησιμοποιείται ο μέσος όρος των ΑΕΠ της περιόδου 2014-2016 (σε μονάδες αγοραστικής δύναμης).

Βάσει των ορισμών αυτών και των κριτηρίων κατανομής ανά περιφέρεια και κράτος μέλος η Επιτροπή υπολογίζει ότι 61,6% του συνόλου των κονδυλίων της πολιτικής και την οικονομική και κοινωνική συνοχή θα κατευθυνθεί προς τις λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες, 14,3% προς τις περιφέρειες σε μετάβαση, 10,8% προς τις περισσότερο αναπτυγμένες περιφέρειες, ενώ στα παραπάνω προστίθεται 12,8% που θα μεταφερθεί μέσω του Ταμείου Συνοχής (και 0,4% προς τις απομακρυσμένες περιοχές).

Επίσης, για πρώτη φορά, εισάγεται μια σημαντική δυνατότητα ευελιξίας, διότι δίνεται η δυνατότητα στα κράτη μέλη να μεταφέρουν κονδύλια από τις περισσότερο αναπτυγμένες περιφέρειες και από τις περιφέρειες σε μετάβαση προς τις λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες, αλλά και από τις λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες σε άλλες περιφέρειες μέχρι 15% του σχετικού προϋπολογισμού.

Παρόλο που δεν μεταβλήθηκαν τα κριτήρια ταξινόμησης των περιφερειών ανά κατηγορία, οι αποκλίσεις ανάμεσα στα προβλεπόμενα μερίδια και εκείνα που πράγματι απορροφήθηκαν την τελευταία περίοδο είναι σημαντικές και εκφράζουν προφανώς τις μεγάλες διαφορές ως προς τους ρυθμούς ανάπτυξης των διαφόρων περιφερειών που οδήγησαν σε μεγάλες μετακινήσεις περιφερειών από τη μια κατηγορία σε άλλη.

Την τριετία 2014-2016, σύμφωνα με τα στοιχεία των πληρωμών που δημοσιεύει η Επιτροπή, οι λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες της εισέπραξαν 79,1% του συνόλου των πόρων της πολιτικής συνοχής (από τα οποία 23,1% από το Ταμείο Συνοχής), οι περιφέρειες σε μετάβαση μόνο 1,7%, και οι περισσότερο αναπτυγμένες περιφέρειες 14,1%. Οι μεγάλοι ρυθμοί ανάπτυξης πολλών από τις φτωχότερες περιφέρειες οδήγησαν σε αναβάθμιση πολλών από αυτές και αντισταθμίζονται, μόνο όμως εν μέρει, από τους αρνητικούς ρυθμούς άλλων περιφερειών που οδήγησαν σε αντίστροφη πορεία άλλων περιφερειών.

Την μεγαλύτερη αρνητική πορεία έδειξαν οι ελληνικές περιφέρειες. Το ΑΕΠ κατά κεφαλή της Ελλάδας αντιπροσώπευε το 93% του μέσου την τριετία 2007-2009, ενώ αντιπροσωπεύει το 70% του μέσου την τριετία 2014-2016. Μεγάλη πτώση παρουσιάζουν όλες οι ελληνικές περιφέρειες, ενώ την μεγαλύτερη αναλογικά πτώση παρουσιάζουν οι νησιωτικές περιφέρειες (η Περιφέρεια των Ιόνιων Νήσων, οι περιφέρειες του Βόρειου και του Νότιου Αιγαίου και της Κρήτης). Στον Πίνακα Α6.4 παρουσιάζεται τη σύγκριση του ΑΕΠ κατά κεφαλή των ελληνικών περιφερειών (αν ο μέσος όρος του συνόλου των περιφερειών είναι 100) το 2018, την τριετία 2014-2016 και την τριετία 2007-2009. Την τριετία 2007-2009, όχι όμως και την τριετία 2014-2016, το ΑΕΠ ανά κάτοικο των περιφερειών της Αττικής και του Νότιου Αιγαίου υπερέβαινε το 100% του μέσου κοινοτικού. Επομένως, και οι δύο περιφέρειες από «περισσότερο αναπτυγμένες» καθίστανται «σε μετάβαση», και, αντίστοιχα, οι τέσσερις περιφέρειες που ήταν «σε μετάβαση» προστίθενται στον κατάλογο όσων χαρακτηρίζονται ως «λιγότερο αναπτυγμένες». Βάσει δε των στοιχείων του 2018, η μόνη ελληνική περιφέρεια που δεν είναι μεταξύ των λιγότερο αναπτυγμένων είναι η Αττική.



#### Πίνακας Α6.4

### Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν ανά άτομο των ελληνικών περιφερειών ως ποσοστό του μέσου όρου των χωρών της Ε.Ε., 2018, 2014-16, 2007-09

Πηγή: Επεξεργασία στοιχείων Eurostat

	2018	2014-2016	2007-2009
Αττική	93	95	125.7
Νότιο Αιγαίο	74	76.3	103.3
Δυτ. Μακεδονία	59	65.7	75
Ιόνια νησιά	63	63.7	91
Στερεά Ελλάδα	63	60.7	83.3
Κρήτη	59	59	81.7
Πελοπόννησος	57	56.7	73.7
Κεντρική Μακεδονία	54	54	74.3
Βόρειο Αιγαίο	47	53.3	74.3
Θεσσαλία	53	53	69.7
Δυτική Ελλάδα	50	51.3	70
Ήπειρος	49	49.3	64
Ανατ. Μακεδονία-Θράκη	48	47.7	66.3

Οι προτάσεις της Επιτροπής ως προς διάφορες άλλες ειδικότερες προβλέψεις κατανομής των πόρων των Ταμείων της πολιτικής συνοχής, ακολουθούν σε μεγάλο βαθμό τα όσα ίσχυαν ήδη κατά την τρέχουσα προγραμματική περίοδο.

- Θα συνεχιστεί η εδαφική συνεργασία τόσο σε διακρατικό όσο και σε δια-περιφερειακό επίπεδο. Ο συνολικός προβλεπόμενος προϋπολογισμός είναι 8,4 δις. ευρώ, από τα οποία 52,7% για τη διασυνοριακή συνεργασία, 31,4% για διεθνική και ναυτιλιακή συνεργασία και 3,2% για τις πολύ απομακρυσμένες περιοχές.
- Θα συνεχιστεί επίσης, με προϋπολογισμό 60 εκατ. ευρώ το πρόγραμμα PeacePlus για τη διασυνοριακή συνεργασία Ιρλανδίας – Βόρειας Ιρλανδίας και για το ίδιο πρόγραμμα προβλέπεται η διάθεση τουλάχιστον ακόμα 60 εκατ. ευρώ από το πρόγραμμα εδαφικής συνεργασίας (interreg)<sup>190</sup>.
- Από το Ταμείο Συνοχής θα διατεθεί ένα ποσό 10 δις. ευρώ (ήτοι 24% του συνολικού προϋπολογισμού του Ταμείου Συνοχής) για τις υποδομές μεταφορών της ρουμπρίκας «Συνδέοντας την Ευρώπη».

<sup>190</sup> Γενικότερα, το πρόγραμμα Interreg θεωρείται ότι ευνόησε ιδιαίτερα την ανάπτυξη περιφερειών του Ηνωμένου Βασιλείου (Darvas et.al. 2019) και είναι πιθανό να αναζητηθεί φόρμουλα διατήρησης του και μετά την αποχώρηση,

- Θα διατεθούν 240 εκατ. ευρώ στην Τουρκο-κυπριακή Κοινότητα με στόχο την οικονομική της ανάπτυξη και την προετοιμασία της μελλοντικής ενσωμάτωσής της στην Ε.Ε.

## **ΚΡΙΤΗΡΙΑ ΚΑΤΑΝΟΜΗΣ ΑΝΑ ΚΡΑΤΟΣ ΜΕΛΟΣ, ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΙ ΚΑΙ ΑΝΩΤΑΤΑ ΟΡΙΑ**

Όπως έχει ήδη αναφερθεί τα κριτήρια επιλεξιμότητας κάθε περιφέρειας (και κάθε κράτους μέλους στην περίπτωση του Ταμείου Συνοχής) καθορίζουν την κατάταξη σε μια κατηγορία περιφερειών, στο εσωτερικό όμως κάθε κατηγορίας η κατανομή των διαθέσιμων συνολικά πόρων γίνεται βάσει των κριτηρίων κατανομής που αποφασίζονται. Η ριζοσπαστικότερη ίσως από τις νέες ρυθμίσεις σχετικά με τα Ταμεία της πολιτικής συνοχής είναι εκείνη που αναφέρεται στην κλείδα κατανομής των πόρων μεταξύ των περιφερειών και των κρατών μελών. Από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Βερολίνου το 1999 ισχύει η μέθοδος κατανομής των πόρων, η οποία έχει το πλεονέκτημα να είναι αντικειμενική και αποδεκτή από όλους. Έκτοτε και μέχρι σήμερα ακολουθήθηκε η ίδια μέθοδος (με οριακές μόνο μεταβολές) και τα κράτη μέλη που θεωρούσαν ότι δεν μεγιστοποιούσαν το όφελός τους με τη μέθοδο ως είχε, προτιμούσαν να δώσουν τη μάχη για κάποιες ρητές εξαιρέσεις, περιορισμένης χρονικής διάρκειας, παρά για τη μεταβολή της ίδιας της μεθόδου.

Κεντρικό, αλλά όχι και μοναδικό, κριτήριο της «μεθόδου του Βερολίνου» ήταν το ΑΕΠ κατά κεφαλή κάθε περιφέρειας. Η Επιτροπή προτείνει να παραμείνει αυτό ως το αδιαμφισβήτητο πρώτο κριτήριο (υπολογίζει ότι 80% της κατανομής θα συνεχίζει να γίνεται βάσει αυτού), αλλά συγχρόνως προτείνει τον «εκσυγχρονισμό» της μεθόδου, λαμβάνοντας υπόψη και τα παρακάτω<sup>191</sup>:

- ο Το κατά κεφαλή Ακαθάριστο Εθνικό Εισόδημα του κράτους μέλους,
- ο Το ποσοστό ανεργίας, όταν αυτό υπερβαίνει το μέσο ποσοστό ανεργίας των λιγότερο αναπτυγμένων περιφερειών,
- ο Το ποσοστό ανεργίας των νέων,
- ο Το χαμηλό επίπεδο εκπαίδευσης του πληθυσμού,
- ο Την κατανάλωση CO<sub>2</sub> (ή αντίστοιχη) που υπερβαίνει τον στόχο των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου,
- ο Την ενσωμάτωση των προσφύγων και μεταναστών.

Ιδιαίτερα η τελευταία προσθήκη (διότι τα υπόλοιπα κριτήρια υπήρχαν λιγότερο ή περισσότερο ήδη και προηγουμένως) είναι εκείνη, επί της οποίας υπάρχει ήδη οξεία αντίδραση, κατά κύριο λόγο από την πλευρά των χωρών του Visegrad και τούτο διότι μετά την αποτυχία της επιβολής στα κράτη μέλη να δεχτούν ορισμένο αριθμό προσφύγων και μεταναστών μέσω ρυθμιστικών αποφάσεων, επιχειρείται η επίτευξη του ίδιου αποτελέσματος μέσω της χρηματοδότησης υπό προϋποθέσεις.

---

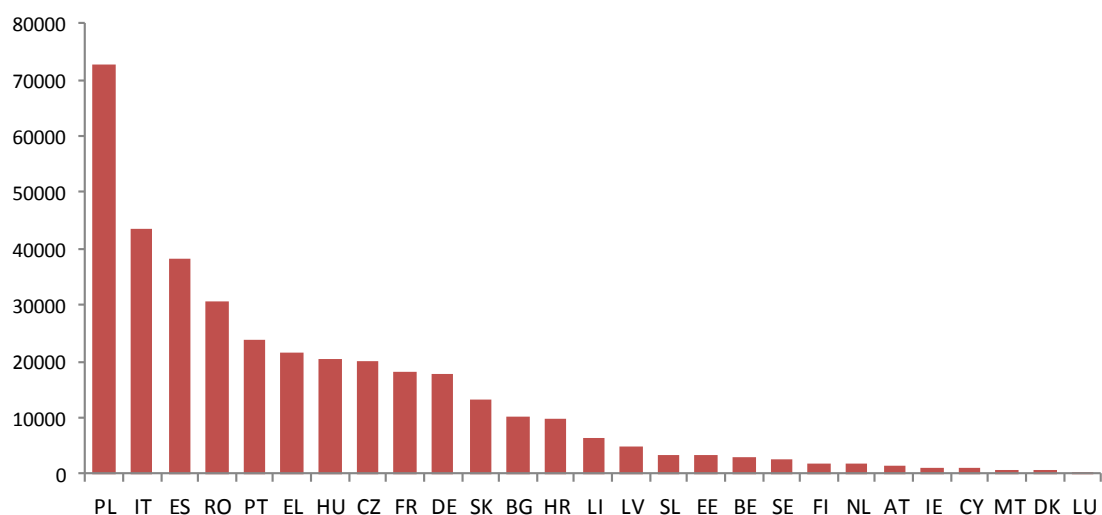
<sup>191</sup> European Commission (2018) "Proposal ...common provisions...", COM(2018)375, Annexes 1 to 22.

Προκειμένου να λειάνει κάπως τις αντιδράσεις, η Επιτροπή πρότεινε και έγινε δεκτό από τα κράτη μέλη να υπάρξει ένα «δίκτυ ασφαλείας» σύμφωνα με το οποίο, η νέα κατανομή δεν μπορεί να καταλήξει να είναι μικρότερη του 76% εκείνης της προηγούμενης περιόδου, ούτε και μεγαλύτερη του 108%. Τέλος, προβλέπεται, όπως και για το τρέχον Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο, ανώτατο όριο (capping) για τις συνολικές ετήσιες απολαβές κάθε κράτους από τα Ταμεία. Στο νέο ΠΔΠ τα ανώτατα αυτά όρια είναι 2,3% του ΑΕΠ ενός κράτους, αν το Εθνικό Εισόδημα του είναι χαμηλότερο του 60% του μέσου των χωρών της Ε.Ε., 1,85% του ΑΕΠ αν το Εθνικό Εισόδημα του είναι μεταξύ 60% και 65% του μέσου και 1,55% του ΑΕΠ αν το Εθνικό Εισόδημα του είναι μεγαλύτερο του 65% του μέσου.

### Διάγραμμα Α6.5

#### Αναμενόμενα έσοδα από τα Ταμεία της πολιτικής συνοχής ανά κράτος μέλος (τιμές 2018)

Πηγή: Επεξεργασία στοιχείων από Court of Auditors 2019



### ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΑΝΑ ΚΡΑΤΟΣ ΜΕΛΟΣ

Σύμφωνα με την αρχική, του 2018, πρόταση τα Επιτροπής, η οποία όμως δεν έχει υποστεί σημαντικές μεταβολές, από το σύνολο των τεσσάρων «Ταμείων», Περιφερειακό (Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης), Κοινωνικό+ (Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο +), Ταμείο Συνοχής και εδαφική συνεργασία, η μερίδα του λέοντος, ήτοι 73 δισ.ευρώ ή περίπου 20% του συνόλου, αναμένεται να πάει στην Πολωνία. Ακολουθούν, αλλά σε μεγάλη απόσταση, η Ιταλία, η Ισπανία, η

Ρουμανία, η Πορτογαλία και η Ελλάδα στην 6<sup>η</sup> θέση με 22 δισ.ευρώ<sup>192</sup> (Διάγραμμα Α6.5).

Αν τα ποσά αυτά σταθμισθούν με βάση το ΑΕΠ κάθε χώρας το 2019, τα αποτελέσματα αλλάζουν άρδην. Η Πολωνία περιορίζεται στην 10<sup>η</sup> θέση με 8,2%, ενώ τις πρώτες θέσεις καταλαμβάνουν η Ουγγαρία (11,9%), η Λετονία (11,4%), η Σλοβακία(10,5%) και η Ελλάδα, της οποίας το σύνολο των απολαβών για την επταετία 2021-2027 αναμένεται να αντιπροσωπεύει περίπου το 9,4% του σημερινού (2019) ΑΕΠ της. Ο συντελεστής συσχέτισης των συνολικών αυτών απολαβών, «σταθμισμένων» βάσει του ΑΕΠ κάθε χώρας, με το κατά κεφαλή εισόδημα των κρατών μελών (στοιχεία Eurostat 2019) είναι 0,71. Με το αναμενόμενο αρνητικό πρόσημο, σημαντικός, αλλά μακράν του να δείχνει μια πλήρως «προοδευτική» κατανομή, όπου οι απολαβές κάθε κράτους θα μειώνονται όσο περισσότερο αυξημένο είναι το ΑΕΠ του.

Η εικόνα καθίσταται εμφαντικότερη, αν οι αναμενόμενες απολαβές υπολογισθούν ανά κάτοικο. Στις πρώτες θέσεις βρίσκονται τέσσερις μικρές χώρες, η Λετονία, η Εσθονία, η Σλοβακία και η Κροατία, ακολουθούμενες από την Πορτογαλία, την Ουγγαρία και την Ελλάδα στην 8<sup>η</sup> θέση<sup>193</sup> (Διάγραμμα Α6.6). Ο συντελεστής συσχέτισης της συνολικής κατανομής με το κατά κεφαλή ΑΕΠ κάθε χώρας είναι - 0,683, με το αναμενόμενο φυσικά αρνητικό πρόσημο, αλλά και με σημαντική απόκλιση από την πλήρη συσχέτιση ενίσχυσης και επιπέδου ανάπτυξης.

Στην έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου (*Court of Auditors 2019*) επιχειρείται μια σύγκριση της προβλεπόμενης κατανομής ανά κράτος μέλος με εκείνη της προηγούμενης προγραμματικής περιόδου 2014-2020. Η σύγκριση αυτή είναι παρακινδυνευμένη διότι αφενός οι μεταβολές που επήλθαν μεταξύ των δύο περιόδων είναι σημαντικές ( με κυριότερη την αποχώρηση του Ηνωμένου Βασιλείου), αφετέρου δε (και αυτό πρέπει να τονιστεί) διότι αυτή η ex ante κατανομή αναφέρεται κατά κάποιον τρόπο στα μέγιστα ποσά που μπορεί να κατευθυνθούν σε κάθε χώρα και όχι τα πραγματικά ποσά που συνδέονται με σειρά παραγόντων, περιλαμβανόμενης της «ποιότητας» των έργων που θα προταθούν για χρηματοδότηση από τα κράτη και τις περιφέρειες. Οι χώρες πάντως που εμφανίζονται με τη μεγαλύτερη αύξηση είναι κατά σειρά η Ιταλία, η Ρουμανία, η Ισπανία και η Ελλάδα.

Επιχειρώντας μια προσεκτικότερη αποτίμηση της απόκλισης της πραγματικής κατανομής του οφέλους από τα Ταμεία από τη θεωρητικά «δίκαιη» κατανομή, εκείνη δηλαδή που θα προέκυπτε αν το μοναδικό κριτήριο κατανομής ήταν το επίπεδο ανάπτυξης κάθε κράτους, αν δηλαδή επικρατούσε πλήρως μια

---

<sup>192</sup> Τα στοιχεία αυτής της ενότητας προέρχονται από την ανάλυση του Ελεγκτικού Συνεδρίου (*Court of Auditors 2019*).

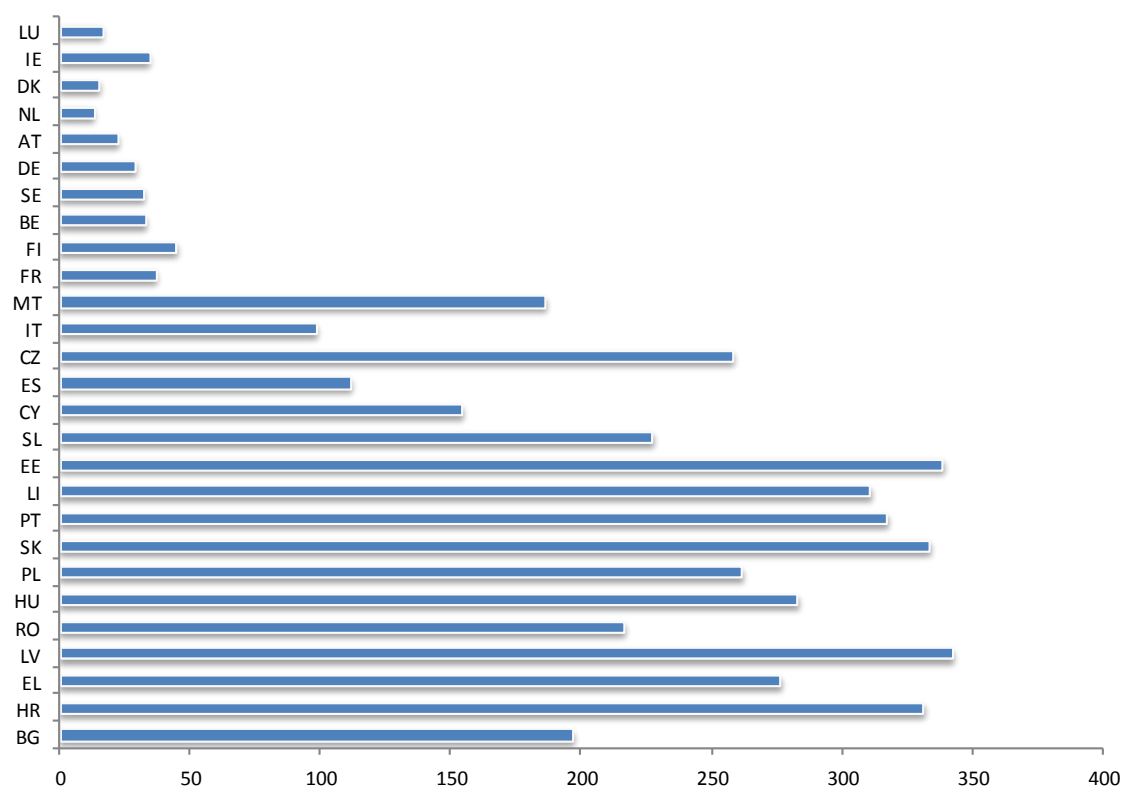
<sup>193</sup> Ο υπολογισμός των ανά κάτοικο απολαβών για κάθε Ταμείο ξεχωριστά δείχνει ότι η Ελλάδα έχει την υψηλότερη σχετικά θέση (2<sup>η</sup>) στις απολαβές κατά κεφαλή του Κοινωνικού Ταμείου, ενώ την 10<sup>η</sup> στο Περιφερειακό Ταμείο.

αναδιανεμητική λογική στη βάση της απόκλισης όλων από το μέσο επίπεδο ανάπτυξης, υπολογίσαμε το «βαθμό εύνοιας / δυσμένειας» κάθε κράτους. Ο «βαθμός εύνοιας/δυσμένειας» προκύπτει από τη σύγκριση δύο δεικτών, του δείκτη της «σχετικής ενίσχυσης» από τα Ταμεία της συνοχής (την προβλεπόμενη ενίσχυση ανά κάτοικο σε σχέση με τη μέση ενίσχυση ανά κάτοικο) και του δείκτη του «σχετικού επιπέδου ανάπτυξης» (το ανά κάτοικο ΑΕΠ σε σχέση με το μέσο). Ο «βαθμός εύνοιας / δυσμένειας» είναι ο λόγος της «σχετικής ενίσχυσης» προς το αντίστροφο του «σχετικού επιπέδου ανάπτυξης».

### Διάγραμμα Α6.6

#### Συνολικές εισπράξεις ανά κάτοικο των κρατών μελών 2021-2027 από Ταμεία της πολιτικής συνοχής

Πηγή: Επεξεργασία στοιχείων από Court of Auditors 2019



Στο Διάγραμμα Α6.7 εμφανίζονται οι δύο δείκτες της σχετικής ενίσχυσης και του σχετικού επιπέδου ανάπτυξης για όλα τα κράτη μέλη και στο Διάγραμμα Α6.8 δίνεται ο «βαθμός εύνοιας/δυσμένειας». Όπως προκύπτει από τη σύγκριση των δεικτών αυτών, σε κάποιες περιπτώσεις η απόφαση για την κατανομή των ενισχύσεων, υπακούοντας στα άλλα κριτήρια που αξιολογήθηκαν, καταλήγει να

διαφέρει σημαντικά από τη «δίκαιη» κατανομή που θα προέκυπτε αποκλειστικά από τη σύγκριση του επιπέδου των κατά κεφαλή ΑΕΠ των κρατών μελών. Για παράδειγμα, η Ιρλανδία, με το υψηλότερο (μετά το Λουξεμβούργο) κατά κεφαλή ΑΕΠ, συνεχίζει να εισπράττει σχετικά σημαντικά κατά κεφαλή ποσά από τα Ταμεία της συνοχής. Στο άλλο άκρο βρίσκεται η Βουλγαρία, η οποία παρόλο ότι το 2019 είχε το χαμηλότερο ΑΕΠ ανά κάτοικο (51% του μέσου της Ε.Ε.), αναμένεται να εισπράξει μόλις το 60% όσων θα εισπράξει η Κροατία με κατά κεφαλή ΑΕΠ 65% ή η Σλοβακία με κατά κεφαλή ΑΕΠ 74% του μέσου. Η μεγάλη ύφεση της προηγούμενης δεκαετίας οδήγησε το κατά κεφαλή ΑΕΠ της Ελλάδας στο 68% του μέσου, σημαντικά χαμηλότερο δηλαδή εκείνου της Πορτογαλίας (79%), όμως, οι συνολικές απολαβές της Ελλάδας ανά κάτοικο θα είναι χαμηλότερες κατά 13% εκείνων της Πορτογαλίας και μόλις 7% υψηλότερες εκείνων της Τσεχίας, της οποίας το κατά κεφαλή ΑΕΠ φτάνει το 92% του μέσου.

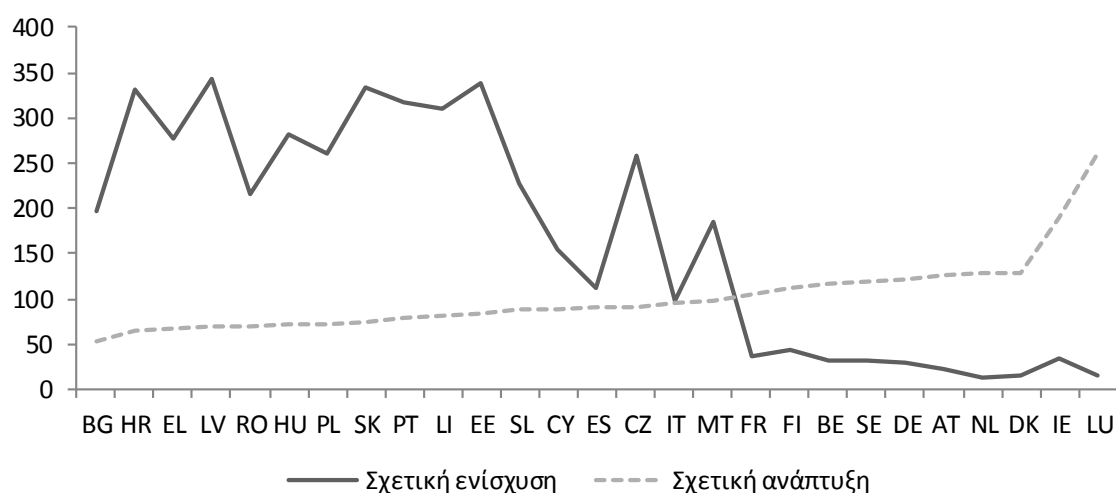
Γενικά, όλες οι χώρες με ΑΕΠ ανά κάτοικο κάτω του μέσου της Ε.Ε. θα εισπράξουν περισσότερα από τον μέσο όρο. Οι χώρες με τον υψηλότερο «βαθμό εύνοιας», οι χώρες δηλαδή που φαίνεται να ευνοούνται περισσότερο από ότι θα προέκυπτε από την απλή σύγκριση των επιπέδων ανάπτυξης, είναι η Κροατία, η Λετονία και η Σλοβακία, ακολουθεί η Ελλάδα και μετά, με μικρή διαφορά η Εσθονία και η Πορτογαλία.

### Διάγραμμα Α6.7

Σύγκριση του «δείκτη της σχετικής ανάπτυξης» (ΑΕΠ ανά κάτοικο σε σχέση με το μέσο όρο της Ε.Ε.) και του «δείκτη της σχετικής ενίσχυσης» (αναμενόμενη ενίσχυση σε σχέση με μέσο όρο)

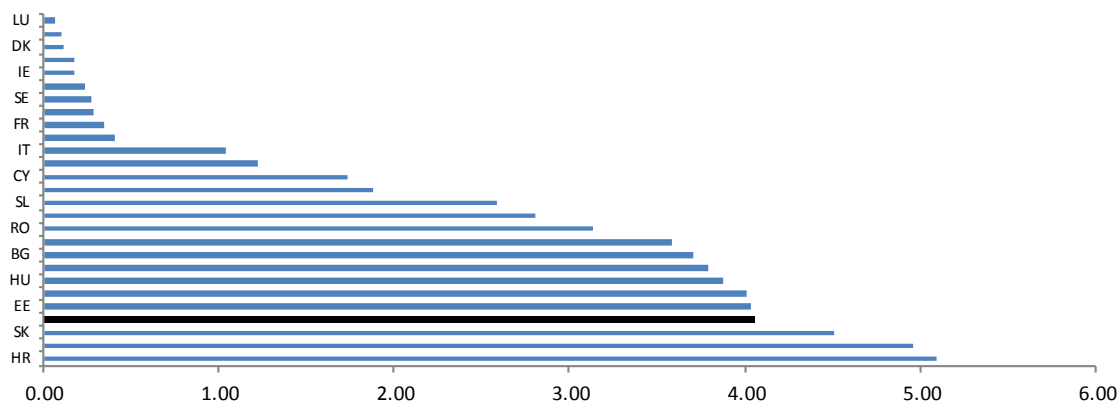
Τα κράτη μέλη με σειρά ΑΕΠ ανά κάτοικο

Πηγή: Επεξεργασία στοιχείων Eurostat και Ευρωπαϊκής Επιτροπής



## Διάγραμμα Α6.8 «Βαθμός εύνοιας» (Δείκτης σχετικής ενίσχυσης / δείκτης σχετικού επιπέδου ανάπτυξης) κρατών μελών

Πηγή: Επεξεργασία στοιχείων Eurostat και Ευρωπαϊκής Επιτροπής



## A6.5 – Οι άλλες «εσωτερικές» δράσεις

### ΕΡΕΥΝΑ ΚΑΙ ΚΑΙΝΟΤΟΜΙΑ

Ο τομέας της έρευνας και καινοτομίας διατηρεί πάντοτε προνομιακή θέση σε όλες τις αναλύσεις και προτάσεις για τον εκσυγχρονισμό του προϋπολογισμού της Ε.Ε. Από το 2000 θεωρείται ως ο κατεξοχήν τομέας πολιτικής με αναμφισβήτητη και σημαντική ευρωπαϊκή προστιθέμενη αξία. Επιπλέον, ο τρόπος παρέμβασης του προϋπολογισμού της Ε.Ε. στον τομέα αυτόν είναι καθαρά «ευρωπαϊκός», με την έννοια ότι δεν μεσολαβούν οι εθνικές αρχές στη διαδικασία της χρηματοδότησης. Ο κανόνας είναι ότι η Επιτροπή (μέσω των ανεξάρτητων αξιολογητών που η ίδια ορίζει) αξιολογεί τις ερευνητικές και λοιπές προτάσεις και χρηματοδοτεί ερευνητές, πανεπιστήμια, ερευνητικά κέντρα και επιχειρήσεις απευθείας, χωρίς εθνικές ή άλλες ποσοτώσεις και χωρίς οποιαδήποτε ανάμειξη των κρατικών ή περιφερειακών αρχών.

Όσο και αν αμφισβητείται κατά καιρούς η αρμοδιότητα της Ε.Ε. στον τομέα αυτόν, το Πρόγραμμα-πλαίσιο θεωρείται ότι έχει πολλαπλασιαστική επίπτωση στον τομέα της έρευνας, της τεχνολογικής ανάπτυξης και της καινοτομίας που βασίζεται στην έρευνα. Η πρόταση για το πρόγραμμα «Ορίζοντας Ευρώπη», το νέο Πρόγραμμα-πλαίσιο που θα καλύπτει την περίοδο 2021-2027, στηρίζεται σε τέσσερις σημαντικές μελέτες: Την έκθεση «LAB – FAB – APP» (Lamy, et.al. 2017), την έκθεση για τις «αποστολές έρευνας-καινοτομίας» (Mazzucatto 2018), την έκθεση για το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Καινοτομίας (High Level Group 2018) και την Έκθεση για τον ορισμό της καινοτομίας (High Level Strategy Group 2018).

Η περισσότερο προβαλλόμενη από τις νέες ρυθμίσεις αναφέρεται στην ίδρυση ενός Ευρωπαϊκού Συμβουλίου Καινοτομίας, το οποίο, τουλάχιστον ως προς τον τίτλο, επιχειρεί να μεταφέρει και στον τομέα της καινοτομίας το θεωρούμενο ως ιδιαίτερα επιτυχημένο μοντέλο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου Έρευνας (το οποίο διατηρείται φυσικά, όπως και οι υποτροφίες Marie Skłodowska-Curie)<sup>194</sup>. Η κεντρική ιδέα είναι να δημιουργηθεί ένα «σημείο ενιαίας εξυπηρέτησης ώστε οι πιο ελπιδοφόρες και με μεγάλες δυνατότητες αξιοποίησης καινοτόμες τεχνολογίες να μεταφερθούν από το εργαστήριο στις εμπορικές εφαρμογές... Θα παρέχει άμεση στήριξη σε φορείς καινοτομίας μέσω δύο βασικών χρηματοδοτικών μέσων, ενός για τα πρώτα στάδια και ενός άλλου για την ανάπτυξη και την εμπορική προώθηση»<sup>195</sup>.

Ως δεύτερη μεγάλη καινοτομία προβάλλεται η εστίαση των παραδοσιακών μορφών διακρατικής ερευνητικής συνεργασίας στην προσέγγιση βάσει «αποστολών έρευνας και καινοτομίας» με φιλόδοξους στόχους και άμεση επίδραση στην καθημερινότητα, όπως τη μάχη κατά του καρκίνου, τις καθαρές μεταφορές, τους ωκεανούς χωρίς πλαστικά. Η αρχή της «ανοικτής επιστήμης» καθίσταται το κυρίαρχο *modus operandi* του νέου Προγράμματος-πλαίσιο. Επίσης, η απλούστευση των διαδικασιών επανέρχεται ως στόχος και η συνέργεια με άλλους τομείς του προϋπολογισμού, κατεξοχήν των Ταμείων της πολιτικής συνοχής, αποτελεί κεντρικό μοτίβο του νέου Προγράμματος-πλαίσιο που θα έχει το όνομα «Ορίζοντας Ευρώπη».

Η κατανομή του συνολικού προϋπολογισμού του νέου Προγράμματος-πλαίσιο παρουσιάζεται στον Πίνακα Α6.5. Το μεγαλύτερο τμήμα κατευθύνεται, όπως και στα προηγούμενα Προγράμματα-πλαίσιο, στις διεθνικές συνεργασίες, κάτω από τον τίτλο «παγκόσμιες προκλήσεις και βιομηχανική ανταγωνιστικότητα», ενώ στον νέο θεσμό, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Καινοτομίας, διατίθενται για ολόκληρη την περίοδο 2021-2027 συνολικά 10 δισ. ευρώ.

Πέραν του Προγράμματος-πλαίσιο, από τον προϋπολογισμό της Ε.Ε. χρηματοδοτείται το Πρόγραμμα-πλαίσιο της Ευρατόμ, όπως και άλλες σημαντικές (και δημοσιονομικά) δράσεις, τις οποίες η Επιτροπή, στις εκάστοτε προτάσεις της, άλλοτε εντάσσει στον ίδιο μεγάλο τομέα με το Πρόγραμμα-πλαίσιο και άλλοτε τις παρουσιάζει ξεχωριστά στο πλαίσιο της προώθησης της ενιαίας αγοράς και της ανταγωνιστικότητας.

---

<sup>194</sup> Βλ. σχετικά με τις προτάσεις για τον νέο Πρόγραμμα-πλαίσιο το *Χρυσομαλλίδης (2019)*.

<sup>195</sup> Οι βασικές σχετικές προτάσεις της Επιτροπής βρίσκονται στην Πρόταση Κανονισμού COM(2018)435 και στην Πρόταση Απόφασης COM(2018)436.



**Πίνακας Α6.5**  
**Κατανομή κονδυλίων του «Ορίζοντας Ευρώπη» ανά πυλώνα, σύμφωνα με την αρχική πρόταση της Επιτροπής (δισ. ευρώ)**

Πηγή: Επεξεργασία στοιχείων από COM(2018)435

I - Ανοικτή Επιστήμη	25,8
Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Έρευνας	16,6
Marie Skłodowska-Curie	6,8
Ερευνητικές υποδομές	2,4
II - Παγκόσμιες προκλήσεις και βιομηχανική ανταγωνιστικότητα	52,7
Υγεία	7,7
Πολυδεκτική και ασφαλής κοινωνία	2,8
Ψηφιακές τεχνολογίες και βιομηχανία	15,0
Κλίμα, ενέργεια και κινητικότητα	15,0
Τρόφιμα και φυσικοί πόροι	10,0
Κοινό Κέντρο Ερευνών	2,2
III - Ανοικτή καινοτομία	13,5
Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Καινοτομίας	10,5
Ευρωπαϊκό Ινστιτούτο Καινοτομίας και Τεχνολογίας	3,0
Ενίσχυση του Ευρωπαϊκού Χώρου Έρευνας	2,1
Διάδοση της αριστείας	1,7
Μεταρρύθμιση και βελτίωση του ευρωπαϊκού συστήματος E&K	0,4
<b>ΣΥΝΟΛΟ</b>	<b>94,1</b>

Το Πρόγραμμα-πλαίσιο έρευνας και κατάρτισης στον τομέα της Ευρατόμ χρηματοδοτεί κυρίως δράσεις γύρω από την πυρηνική ασφάλεια και προστασία και τη διαχείριση ραδιενεργών αποβλήτων. Για τη νέα περίοδο, το συνολικό ύψος των σχετικών κονδυλίων προτείνεται να είναι 2,4 δισ. ευρώ.

Ο ITER, ο Διεθνής Θερμοπυρηνικός Πειραματικός Αντιδραστήρας, προτείνεται να χρηματοδοτηθεί με 6,070 δισ. ευρώ. Υπενθυμίζεται ότι πρόκειται για την κατασκευή και τη λειτουργία ενός αντιδραστήρα με σκοπό να ελεγχθεί η σκοπιμότητα και η δυνατότητα της θερμοπυρηνικής σύντηξης, ως της δυνητικά ανεξάντλητης και φιλικής προς το κλίμα μορφής ενέργειας. Μετά από μακρόχρονες διαπραγματεύσεις, ο ITER εγκαθίσταται στο Cadarache της Γαλλίας με χρηματοδότηση κατά 45% από ευρωπαϊκούς πόρους (80% από τον προϋπολογισμό της Ε.Ε. και 20% από την Γαλλία) και το υπόλοιπο 55% από τους άλλους εταίρους (ΗΠΑ, Ιαπωνία, Κίνα, Ρωσία, Ν.Κορέα και Ινδία), το κόστος όμως είναι ιδιαίτερα μεγάλο και η κατασκευή του αναμένεται να διαρκέσει ακόμα πολλά χρόνια.

Σημαντική είναι η αύξηση των κονδυλίων που, σύμφωνα πάντα με την αρχική πρόταση της Επιτροπής θα κατευθύνονται στο πρόγραμμα Ψηφιακή Ευρώπη και

προτείνεται να κατανεμηθούν στους εξής πυλώνες: (1) προμήθεια υποδομών πληροφορικής υψηλών επιδόσεων, (2) κυβερνοασφάλεια, (3) τεχνητή νοημοσύνη, (ψηφιακές δεξιότητες) και (5) μετάβαση τομέων δημόσιου συμφέροντος στην ψηφιακή εποχή. Ο συνολικός προτεινόμενος προϋπολογισμός είναι 9,194 δισ. ευρώ.

Τέλος, στον τομέα του διαστήματος, ο προϋπολογισμός της Ε.Ε. προτείνεται να συνεχίσει τη χρηματοδότηση των μεγάλων πρωτοβουλιών Copernicus (γεωσκόπηση εντοπισμού θέσης, πλοήγησης και χρονισμού σε χρήστες σε ολόκληρο τον κόσμο. Το Copernicus είναι το ευρωπαϊκό πρόγραμμα γεωσκόπησης και παρακολούθησης της γης για τους σκοπούς π.χ. της γεωργίας, της ανάλυσης του κλίματος, της πολιτικής προστασίας και της διαχείρισης καταστάσεων έκτακτης ανάγκης.), Galileo (σύστημα δορυφορικής πλοήγησης) και EGNOS (σύστημα ενίσχυσης σημάτων πλοήγησης). Το ύψος τους προϋπολογισμού είναι 16 δισ. ευρώ και ο βασικός τρόπος λειτουργίας των σχετικών κονδυλίων είναι μέσω ανάθεσης, κυρίως στον Ευρωπαϊκό Οργανισμό Διαστήματος.

Η αρχική (2018) πρόταση της Επιτροπής για το θεωρούμενο ως ένα κατεξοχήν ευρωπαϊκό δημόσιο αγαθό, το πρόγραμμα Ορίζοντας Ευρώπη, ήταν για 86,6 δισ.ευρώ. Σύμφωνα με το «κουτί διαπραγμάτευσης» της Φινλανδικής Προεδρίας, το προβλεπόμενο ποσό για το πρόγραμμα θα ήταν 84,0 δισ.ευρώ, από τα οποία 8,6 δισ.ευρώ θα κατευθύνονταν σε έρευνα και καινοτομία που σχετίζονται με τη διατροφή, τη γεωργία, την αγροτική ανάπτυξη και την βιοοικονομία. Η νέα, μετά την πανδημία, πρόταση της Επιτροπής ανεβάζει το συνολικό ποσό στα 94,4 δισ.ευρώ, προκειμένου να αυξηθεί η έρευνα και καινοτομία στον τομέα της υγείας και της κλιματικής αλλαγής. Τονίζεται δε ότι «αυτό θα συμβάλει στην ενίσχυση της ετοιμότητας για αποτελεσματική και ταχεία αντίδραση σε καταστάσεις έκτακτης ανάγκης και επένδυση σε λύσεις που στηρίζονται στην επιστήμη»<sup>196</sup>.

Έκπληξη προκάλεσε σε πολλούς αναλυτές ότι μεταξύ των προτάσεων της Επιτροπής που δεν έγιναν δεκτές στο σύνολο τους από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Ιουλίου 2020 συγκαταλέγεται και η πρόταση για το πρόγραμμα Ορίζοντας Ευρώπη, στον χώρο της έρευνας και της καινοτομίας και τούτο διότι οι λεγόμενες «φειδωλές» χώρες υπήρξαν πάντοτε μεταξύ εκείνων που πρωταγωνίστησαν στο αίτημα να αυξηθεί ο προϋπολογισμός της έρευνας και καινοτομίας της Ε.Ε. Το τελικό ποσό ανέρχεται στα 80,9 δισ.ευρώ (75,9 δισ.ευρώ από το ΠΔΠ και 5 δισ.ευρώ από το ΕΓΕΕ), όσα δηλαδή είχε προτείνει η Επιτροπή μόνο από το ΠΔΠ, στα οποία όμως είχε προσθέσει 13,5 δισ.ευρώ από το ΕΓΕΕ. Η μείωση αντιστοιχεί σε 14,3%. Επαναλαμβάνονται βέβαια οι προθέσεις μείωσης του χάσματος συμμετοχής, μεγαλύτερης συμμετοχής των ΜΜΕ, ο συντονισμός με τη δράση των διαρθρωτικών ταμείων, κ.λπ.

---

<sup>196</sup> Υπενθυμίζεται ότι στα ποσά αυτά δεν περιλαμβάνονται δράσεις που σχετίζονται με την έρευνα και καινοτομία, αλλά είναι εκτός προγράμματος πλαισίου, όπως το πρόγραμμα ΙΤΕΡ, η έρευνα στον τομέα της ευρατόμ ή στον τομέα του διαστήματος.

Το πρόγραμμα Ψηφιακή Ευρώπη, παρά την προφανή του σημασία ως προς τον ψηφιακό μετασχηματισμό, έναν από τους δύο εκφρασμένους στόχους του νέου επενδυτικού προγράμματος, διασώζεται με μείωση 17% (από 8,2 δισ.ευρώ σε 6,8 δισ.ευρώ). Ανάλογα ισχύουν για το Erasmus + (από 24,6 δισ.ευρώ σε 21,2 δισ.ευρώ), ενώ για άλλα σχετικά μικρά από πλευράς προϋπολογισμού προγράμματα δεν υπάρχουν αξιοσημείωτες μεταβολές.

## «ΣΥΝΔΕΟΝΤΑΣ ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΗ» ΚΑΙ ΑΛΛΑ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΝΙΑΙΑ ΑΓΟΡΑ

Η Επιτροπή το 2018 προτείνει τη συνέχιση του μηχανισμού «Συνδέοντας την Ευρώπη», ο οποίος ενισχύει τις επενδύσεις σε διασυνοριακές υποδομές στους τομείς των μεταφορών, της ενέργειας και στον ψηφιακό τομέα και ξεκίνησε (στη σημερινή του μορφή) με το τρέχον Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο. Η λογική και οι μηχανισμοί λειτουργίας παραμένουν ίδιοι, όπως και η δέσμευση ότι ένα σημαντικό ποσό (10 δισ. ευρώ) από το Ταμείο Συνοχής θα διατεθεί στις επιλέξιμες χώρες μέσω του μηχανισμού «Συνδέοντας την Ευρώπη»<sup>197</sup>. Επίσης, ένα ποσό της τάξης των 6,5 δισ. ευρώ θα διατεθεί στο σκέλος των μεταφορών του μηχανισμού από τους πόρους που προορίζονται για την Άμυνα, «για να εξασφαλιστεί ότι οι υποδομές των μεταφορών με στρατηγική σημασία είναι κατάλληλες για ανάγκες στρατιωτικής κινητικότητας»<sup>198</sup>.

Ο συνολικός προτεινόμενος προϋπολογισμός του μηχανισμού «Συνδέοντας την Ευρώπη», συμπεριλαμβανόμενης της συνεισφοράς από το Ταμείο Συνοχής, ανέρχεται σε 42.265 εκατ. ευρώ, από τα οποία το 72% κατευθύνεται στον τομέα των μεταφορών, 20% στον τομέα της ενέργειας και 7% στον ψηφιακό τομέα. Σημειώνεται ότι αν πραγματοποιηθεί αυτή η κατανομή θα διαφέρει σημαντικά εκείνης που πραγματοποιήθηκε στην τελευταία τριετία για την οποία υπάρχουν στοιχεία (2014-2016) του τρέχοντος ΠΔΠ, όταν 91% κατευθύνθηκε στον τομέα των μεταφορών, 6.7% στον τομέα της ενέργειας και 2,2% στον ψηφιακό τομέα.

Οι τελικές αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου είναι κι εδώ σημαντικά χαμηλότερες. Ο συνολικός προϋπολογισμός του μηχανισμού αυτού περιορίζεται στα 28,4 δισ.ευρώ, από τα οποία τα 21,4 προορίζονται για τον τομέα των μεταφορών (όπου συμπεριλαμβάνεται και το ποσό των 10 δισ.ευρώ που θα «παρακρατείται» από το Ταμείο Συνοχής), τα 5,2 δισ.ευρώ για τον τομέα της ενέργειας και 1,8 δισ.ευρώ για τον ψηφιακό τομέα.

---

<sup>197</sup> Υπενθυμίζεται ότι η δέσμευση αυτή σημαίνει ότι το σύνολο των πόρων του «Συνδέοντας την Ευρώπη» κατευθύνεται στις περισσότερο αναπτυγμένες χώρες. Η συμμετοχή του μηχανισμού στις λιγότερο αναπτυγμένες χώρες (όσες έχουν ΑΕΠ κατά κεφαλή χαμηλότερο του 90% του μέσου των κρατών μελών της Ε.Ε.) γίνεται αποκλειστικά από τους πόρους του Ταμείου Συνοχής, οι οποίοι έτσι κι αλλιώς θα κατευθύνονταν προς αυτές.

<sup>198</sup> European Commission, (2018) “Communication... A Modern Budget ...”, COM(2018)321, Annex.

Στο πρόγραμμα για την ενιαία αγορά, η Επιτροπή στην πρότασή της για το νέο Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο περιλαμβάνει μια σειρά από μικρότερης εμβέλειας δράσεις οι οποίες έχουν σκοπό την «αποτελεσματική λειτουργία της ενιαίας αγοράς, με τη διασφάλιση της συνεργασίας μεταξύ αρχών, και την παροχή υπηρεσιών σε πολίτες και επιχειρήσεις, ιδίως τις μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις». Το πρόγραμμα στηρίζει επίσης τον καθορισμό προτύπων και τη θέσπιση κανόνων σε επίπεδο Ε.Ε. για τομείς όπως η πρόσβαση στις αγορές και τη χρηματοδότηση, η προστασία των καταναλωτών, η ασφάλεια των τροφίμων, η καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες, ο ανταγωνισμός, οι χρηματοοικονομικές αναφορές και ο λογιστικός έλεγχος. Το πρόγραμμα συνενώνει επιτυχείς δράσεις όπως το COSME, το πρόγραμμα για τις μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις, και το πρόγραμμα για τις στατιστικές. Στις δράσεις αυτές προστίθενται ακόμα το πρόγραμμα FISCALIS που αναφέρεται στη δυνατότητα των φορολογικών διοικήσεων για συνεργασία και ανταλλαγή πληροφοριών, όπως και τα πρόγραμμα CUSTOMS για τη συνεργασία στον δασμολογικό τομέα.

Η κατανομή του σχετικού προϋπολογισμού προτείνεται ως εξής, σε δισ. ευρώ:

• COSME	3000
• Ασφάλεια τροφίμων	1680
• Στατιστικές	552
• Χρηματοοικονομικές υπηρεσίες	528
• Καταναλωτές	188
• Ανταγωνισμός	140
• FISCALIS	270
• CUSTOMS	950

Ας σημειωθεί τέλος ο *Μηχανισμός Πολιτικής Προστασίας (RescEU)*, για τον οποίον μάλιστα, σε αντίθεση με ότι ίσχυε μέχρι σήμερα, προβλέπεται ρητά η δυνατότητα προσφυγής σε αυτόν και στο εσωτερικό της Ε.Ε. Ο τελικός προϋπολογισμός του είναι 3 δισ.ευρώ (1,9 δισ.ευρώ από το πρόγραμμα «Επόμενη Γενιά Ε.Ε.» και το υπόλοιπο από τον κλασσικό Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο)<sup>199</sup>.

## ΠΡΟΣΕΛΚΥΣΗ ΕΠΕΝΔΥΣΕΩΝ

Το Ευρωπαϊκό Ταμείο Στρατηγικών Επενδύσεων, το γνωστό ως «Σχέδιο Juncker» θεωρείται ότι απέτελεσε μεγάλη επιτυχία, διότι σύμφωνα με την Επιτροπή κινητοποίησε περισσότερα από 200 δισ. ευρώ μέχρι το τέλος του 2017 για επενδύσεις στις χώρες μέλη της Ε.Ε. Στηριζόμενη σε αυτήν την επιτυχία, η Επιτροπή

<sup>199</sup> Ο Μηχανισμός αυτός τελικά περιλαμβάνεται στο κεφάλαιο 2 που μετονομάζεται «Συνοχή, Ανθεκτικότητα και Αξίες», ενώ η Επιτροπή στην τελευταία της πρόταση τον περιελάμβανε στο κεφάλαιο 5, μαζί με τη μετανάστευση και τις εξωτερικές σχέσεις και τίτλο «Ανθεκτικότητα, Ασφάλεια και Άμυνα».

προτείνει ένα νέο Ταμείο, ως μια ωριμότερη μορφή του «Σχεδίου Juncker». Σύμφωνα με τα όσα αναφέρει η πρόταση της Επιτροπής<sup>200</sup>, το Ταμείο InvestEU θα κινητοποιήσει δημόσιες και ιδιωτικές επενδύσεις μέσω εγγυήσεων από τον προϋπολογισμό ύψους 38 δισ. ευρώ, οι οποίες θα στηρίξουν τα επενδυτικά σχέδια χρηματοδοτικών εταιριών, όπως (αλλά όχι αποκλειστικά) ο όμιλος της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων, που αναμένεται να συνεισφέρουν τουλάχιστον 9,5 δισ. ευρώ. Η εγγύηση θα τροφοδοτείται κατά 40%, γεγονός που σημαίνει ότι 15,2 δισ. ευρώ από τον προϋπολογισμό δεσμεύονται για περιπτώσεις κατάπτωσης εγγυήσεων<sup>201</sup>. Λόγω του ότι κάποια από τα έργα στα οποία στοχεύει το νέο Ταμείο θεωρούνται κάπως υψηλότερου κινδύνου, ο πολλαπλασιαστής αυτή τη φορά εκτιμάται σε 13,7 (αντί για 15) κι έτσι το συνολικά αναμενόμενο ποσό ανέρχεται σε 650 δισ. ευρώ. Το Ταμείο InvestEU θα επικεντρώνεται σε τέσσερις τομείς πολιτικής και συγκεκριμένα, από τα 38 δισ. ευρώ τα 11,5 δισ. ευρώ θα κατευθυνθούν σε «βιώσιμες υποδομές», από 11,25 δισ. ευρώ σε «έρευνα, καινοτομία και ψηφιοποίηση» και «μικρομεσαίες επιχειρήσεις» και 4 δισ. ευρώ σε «κοινωνικές επενδύσεις και δεξιότητες». Η Επιτροπή πάντως διατηρεί δικαίωμα ευελιξίας στην κατανομή αυτή, μέχρι και 15% κάθε προϋπολογισμού.

Η τεράστια μείωση των ιδιωτικών επενδύσεων και οι οικονομικές επιπτώσεις στις υφιστάμενες επιχειρήσεις από την πανδημία και την πρωτοφανή ύφεση που ακολούθησε οδήγησαν σε νέες αυξημένες και διαφοροποιημένες προτάσεις, τα κυριότερα σημεία των οποίων είναι τα εξής<sup>202</sup>:

- Αύξηση συνολικά του InvestEU σε 15,3 δισ. τα οποία αναμένεται να προσελκύσουν περισσότερα από 240 δισ. επενδύσεων.
- Για την κάλυψη των αναγκών σε μετοχικό κεφάλαιο, προτείνεται η δημιουργία ενός καινούργιου οργάνου, του Μέσου Υποστήριξης Φερεγγυότητας (Solvency Support Instrument), στο εσωτερικό του InvestEU, με επιβάρυνση του προϋπολογισμού κατά 31 δισ.<sup>203</sup>, ελπίζοντας να προσελκύσει περί τα 300 δισ.
- Τέλος, προστίθεται μια νέα διάσταση στο συνολικό σχήμα, ο Μηχανισμός Στρατηγικών Επενδύσεων (Strategic Investment Facility) για την «υποστήριξη

---

<sup>200</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2018), «Πρόταση Κανονισμού...», COM(2018)439.

<sup>201</sup> Συγκεκριμένα, στον προϋπολογισμό (βλ. Πίνακα 5.2) εμφανίζεται ποσό 14,725 δισ. ευρώ το οποίο προέρχεται από τα 15,2 δισ. ευρώ, μείον 1 δισ. ευρώ που προέρχεται από έσοδα, αποπληρωμές κλπ του τρέχοντος Ευρωπαϊκού Ταμείου Στρατηγικών Επενδύσεων, συν 0,525 δισ. ευρώ για συμβουλευτικές και άλλες συνοδευτικές λειτουργίες.

<sup>202</sup> Οι σχετικές προτάσεις Κανονισμών είναι οι COM(2020)404 και COM(2020)403 της 29.5.2020, με τα Παραρτήματα 1 (όπου δίνεται η κατανομή ανά «παράθυρο» του Μηχανισμού), 2 (όπου οι επιλέξιμοι κλάδοι), 3 (όπου οι βασικοί δείκτες επιδόσεων), 4 (όπου αναφέρονται τα προηγούμενα Μέσα και Μηχανισμοί) και 5 (όπου δίνεται μια σύνοψη των κλασικών επιχειρημάτων για τις αποτυχίες της αγοράς και τις άλλες αιτίες δημόσια παρέμβασης για την τόνωση των επενδύσεων).

<sup>203</sup> Ένα τμήμα του ποσού αυτού (5 δισ.) προβλέπεται να χρησιμοποιηθούν ήδη το 2020 από το τρέχον Δημοσιονομικό Πλαίσιο.

έργων που συμβάλλουν στην οικοδόμηση ισχυρών και ανθεκτικών αλυσίδων αξίας» (αναμένεται να προσελκυστούν 150 δισ.), με άλλα λόγια ένα μέτρο «ενεργητικής προστασίας» της ευρωπαϊκής βιομηχανίας, χωρίς δηλαδή να υπάρξει περιορισμός των εισαγωγών.

Οι προτάσεις της Επιτροπής δεν προέβλεπαν καμιά κρατική ποσόστωση για τα παραπάνω μέτρα. Ανέφεραν όμως ότι θα υπάρξει ειδική εστίαση σε χώρες που δεν έχουν την ίδια δυνατότητα να χρησιμοποιήσουν τις κρατικές ενισχύσεις και σε τομείς οι οποίοι υπέστησαν τις πιο σοβαρές οικονομικές συνέπειες από την πανδημία<sup>204</sup>.

Στις τελικές αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Ιουλίου 2020, οι προτάσεις της Επιτροπής ως προς το ποσό που προστίθεται στον προϋπολογισμό για την κάλυψη εγγυήσεων κ.λπ. του προγράμματος InvestEU για την προσέλκυση ιδιωτικών επενδύσεων υπέστησαν μεγάλη μείωση. Οι επιφυλάξεις τις οποίες ανέκαθεν είχε το Συμβούλιο για το πρόγραμμα αυτό (το πρώην «Σχέδιο Juncker») οδήγησαν στη μείωση του συνολικού προϋπολογισμού από 31,6 δισ.ευρώ της πρότασης της Επιτροπής σε 8,4 δισ.ευρώ (από τα οποία 8,4 από το ΕΓΕΕ) και σε μια αόριστη αναφορά στην ανάγκη αύξησης του κεφαλαίου της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων. Το μεγάλο θύμα των μειώσεων αυτών είναι το Μέσο Υποστήριξης Φερεγγυότητας (Solvency Support Instrument), το οποίο, στο εσωτερικό του InvestEU, με επιβάρυνση του προϋπολογισμού κατά 31 δισ.ευρώ, θα προσέλκυε περί τα 300 δισ.ευρώ για την κάλυψη των αναγκών των επιχειρήσεων σε μετοχικό κεφάλαιο.

## ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ ΚΑΙ ΚΛΙΜΑ

Το μόνο Ταμείο που λειτουργεί άμεσα στον τομέα του περιβάλλοντος και της κλιματικής αλλαγής παραμένει το LIFE. Ο τομέας «Φυσικοί πόροι και περιβάλλον» με προϋπολογισμό περίπου 380 δισ. ευρώ (σε τρέχουσες τιμές) καλύπτει περίπου το 30% του προϋπολογισμού, αλλά σε αυτόν το πρόγραμμα LIFE έχει ύψος (περιλαμβανόμενου του Οργανισμού Περιβάλλοντος) μόλις 5,7 δισ. ευρώ, (1,5%), ενώ το υπόλοιπο καταλαμβάνει η Γεωργία και η Αλιεία. Όπως και στο παρελθόν, το LIFE περιλαμβάνει τον τομέα «περιβάλλον» που καταλαμβάνει το 64% των πόρων και τον τομέα «κλίμα» που καταλαμβάνει το 36% των πόρων<sup>205</sup>.

Κατά πολύ σημαντικότερη της άμεσης είναι η έμμεση στήριξη από τον κοινοτικό προϋπολογισμό της προστασίας του περιβάλλοντος και της αντιμετώπισης των συνεπειών της κλιματικής αλλαγής. Πρόκειται για τη δέσμευση ότι τουλάχιστον 25% του συνόλου των δαπανών θα χρησιμοποιηθούν στην πολιτική για την κλιματική αλλαγή, δηλαδή 320 δισ. ευρώ για 27 χώρες. Το αντίστοιχο ποσοστό στο τρέχον

---

<sup>204</sup> Η αναφορά αυτή οδήγησε τον Z.Darvas 2020 να υπολογίσει την κατανομή βάσει αφενός του ποσοστού μείωσης του ΑΕΠ της χώρας και αφετέρου τη σχέση δημόσιου χρέους και ΑΕΠ.

<sup>205</sup> Τα σχετικά με το μέλλον του LIFE αναφέρονται στο Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2018), «Πρόταση Κανονισμού...», COM(2018)385.

Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο είναι 20%, που αντιστοιχεί σε 206 δισ. ευρώ, για 28 χώρες<sup>206</sup>. Στις τελικές αποφάσεις για το Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο 2021-2027 περιλαμβάνεται η δέσμευση ότι 30% του συνόλου των δαπανών (ΠΠ και ΕΓΓΕ) θα συνδέεται με τους κλιματικούς στόχους.

Λίγες μόνο εβδομάδες πριν από την έκρηξη της πανδημίας η Επιτροπή είχε προτείνει, στο πλαίσιο της «Ευρωπαϊκής Πράσινης Συμφωνίας» τη δημιουργία ενός μηχανισμού, μέρος του οποίου είναι το Ταμείο Δίκαιης Μετάβασης (Just Transition Fund) με στόχο τη χρηματοδοτική στήριξη και τεχνική βοήθεια των πολιτών, επιχειρήσεων, περιφερειών και κρατών που πλήττονται περισσότερο από τη μετάβαση προς την πράσινη οικονομία. Με τη πρόταση για τη «Επόμενη Γενιά ΕΕ» το συνολικό ποσό που θα διατεθεί από τον προϋπολογισμό θα ανέλθει σε 40 δισ.ευρώ (τα 30 προερχόμενα από τη «Επόμενη Γενιά ΕΕ») με παράλληλη ενίσχυση του σχετικού άξονα στο πρόγραμμα προσέλκυσης επενδύσεων investEU, καθώς και έναν μηχανισμό για δανεισμό του δημόσιου τομέα<sup>207</sup>. Ο στόχος είναι η συνολική κινητοποίηση να φτάσει τουλάχιστον 150 δισ.ευρώ, όλες δε οι σχετικές επενδύσεις θα πρέπει να πραγματοποιηθούν στη βάση συγκεκριμένων εδαφικών σχεδίων δίκαιης μετάβασης, που καλούνται να ετοιμάσουν τα κράτη μέλη. Πρόκειται για ένα νέο Ταμείο με σαφή αναδιανεμητικό χαρακτήρα που ενισχύει ιδιαίτερα τις περισσότερες από τις χώρες της Ανατολικής Ευρώπης και που αναμφίβολα θα διευκολύνει και την Ελλάδα στη μετάβαση στη μετά-λιγνιτική εποχή.

Ο προϋπολογισμός του Ταμείου Δίκαιης Μετάβασης μειώθηκε δραστικά στις τελικές αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Ιουλίου 2020. Από 40 δισ.ευρώ στην πρόταση της Επιτροπής (10 δισ.ευρώ από το ΠΔΠ και ακόμα 30 δισ.ευρώ από το ΕΓΓΕ) σε 17,5 δισ.ευρώ (7,5 δισ.ευρώ από το ΠΔΠ και 10 δισ.ευρώ από το ΕΓΓΕ). Η μείωση αυτή θα ακολουθήσει την κλείδα κατανομής της Επιτροπής, το δε τελικό ποσό θα μειωθεί στο 50% της εθνικής «ποσόστωσης» αν ένα κράτος μέλος δεν τηρήσει όσα συμφωνήθηκαν στο πλαίσιο της Συμφωνίας του Παρισιού.

Το βασικό κριτήριο κατανομής ανά κράτος μέλος (με βάρος 49%) είναι η συμμετοχή των τομέων υψηλής έντασης άνθρακα και ακολουθούν η απασχόληση στην εξόρυξη άνθρακα και λιγνίτη (25%), η απασχόληση σε βιομηχανία έντασης άνθρακα (25%), η παραγωγή τύρφης (0,95%) και παραγωγή σχιστόλιθου (0,05%). Η κατανομή θα προσαρμοστεί ανάλογα με το κατά κεφαλή ΑΕΠ κάθε χώρας και προβλέπονται ανώτατα και κατώτατα όρια. Επίσης, προβλέπεται δυνατότητα ενίσχυσης από τα Διαρθρωτικά Ταμεία. Το αποτέλεσμα αυτών των κριτηρίων σύμφωνα με τις *a priori* εκτιμήσεις της Επιτροπής δίνουν το 20% των συνολικών πόρων του Ταμείου Δίκαιης Μετάβασης στην Πολωνία και ακολουθεί η Γερμανία με 13%, η Ρουμανία με 11% (η

---

<sup>206</sup> Σημειώνεται η μεγάλη έμφαση που δίνει, ήδη με την πρώτη της Ανακοίνωση για την «Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία», η νέα Επιτροπή. Η νέα αυτή έμφαση αντανάκλαται προφανώς και στη θέση της Επιτροπής ως προς το νέο Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο.

<sup>207</sup> Η σχετική Πρόταση τροποποίησης του σχετικού Κανονισμού: COM(2020)453 της 28.5.2020 και τα Παραρτήματα COM(2020)463 και Com(2020)453 (βλ. και το Κείμενο Εργασίας SWD(2020)92 της 28.5.2020.

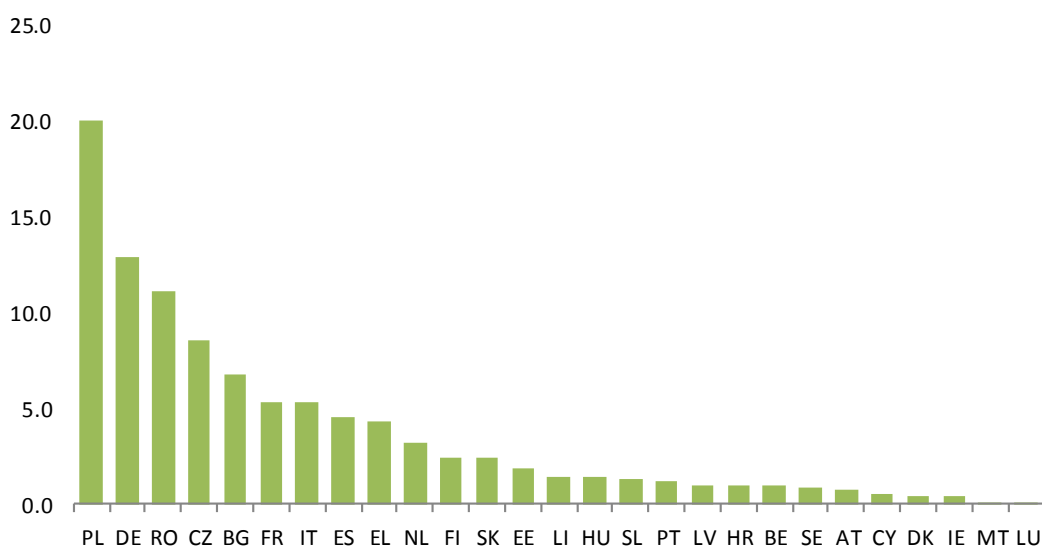
Ελλάδα στην 9<sup>η</sup> θέση με 4,3%, Διάγραμμα Α6.9. Η συνολική σημασία ανά κράτος μέλος διαφέρει βέβαια, αν τα ποσά υπολογιστούν ως ποσοστό του ΑΕΠ κάθε χώρας. Σε αυτήν την περίπτωση, ως περισσότερο «ευνοούμενες» χώρες εμφανίζονται η Βουλγαρία, η Εσθονία και η Τσεχία.

---

### Διάγραμμα Α6.9

#### Αναμενόμενη ποσοστιαία κατανομή ανά κράτος μέλος των πόρων του Ταμείου Δίκαιης Μετάβασης

Πηγή: Επεξεργασία στοιχείων της Επιτροπής #20154



---

## Α6.6 – Αποτυχημένες απόπειρες δημοσιονομικής ένωσης μέσω ενός «προϋπολογισμού για την ευρωζώνη»

### ΣΤΑΘΕΡΟΠΟΙΗΤΙΚΗ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΕΝΩΣΗ

Το ζήτημα που κυριάρχησε στη δημόσια αντιπαράθεση που ακολούθησε αφενός τις αρχικές (2018) προτάσεις της Επιτροπής και αφετέρου τις επανειλημμένες εμφαντικές δηλώσεις του Προέδρου Macron από τη στιγμή της ανάληψης των καθηκόντων του ήταν η δημιουργία, εν σπέρματι έστω, της δημοσιονομικής ένωσης μέσω της εισαγωγής στον κοινοτικό προϋπολογισμό (ή και έξω από αυτόν) ενός μηχανισμού με σταθεροποιητική λογική. Η συζήτηση αυτή σταδιακά έχασε τη



σημασία της για να εξαλειφτεί πλήρως από την πανδημία, την τεράστια ύφεση στην οποία αυτή οδήγησε και τις «ιστορικές» αποφάσεις ανάκαμψης που έλαβε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο τον Ιούλιο του 2020.

«Υπάρχουν μόνο δύο επιλογές για το μέλλον της Ευρωζώνης - είτε συμπληρώνεται από μια δημοσιονομική ένωση, είτε καταρρέει» (*Fuest, Peichl 2012:1*). Τέτοιες ή ανάλογες φράσεις ακούγονται συνεχώς τα τελευταία έτη και, όσον και αν σήμερα δύσκολα μπορεί κάποιος να υπερασπιστεί ως δημοσιονομική ένωση την ύπαρξη απλώς υποχρεωτικών για όλους δημοσιονομικών κανόνων, η προοπτική για πλήρη δημοσιονομική ένωση στην πραγματικότητα δεν συζητείται σε πολιτικό επίπεδο. Η πολιτική που «βασίζεται σε κανόνες και εστιάζεται σε αριθμούς» (*Schmidt 2015:2*) παραμένει κυρίαρχη, αλλά συνοδεύεται από την γενικευμένη αποδοχή της ανάγκης λήψης και πρόσθετων μέτρων, που απέχουν όμως πολύ από το να αποτελούν μερική έστω δημοσιονομική ένωση.

Η συζήτηση για τη συμπλήρωση και την εμβάθυνση της ONE περιλαμβάνει ως σημαντικά βήματα τις προτάσεις των «τεσσάρων προέδρων» (*Van Rompuy et.al. 2012*) και αργότερα των «πέντε προέδρων» (*Juncker et.al. 2015*), πήρε δε σαφή μορφή με τις «σκέψεις του Αγίου Νικολάου» της Επιτροπής, τις Ανακοινώσεις κ.λπ. που εξέδωσε η Επιτροπή στις 6.12.2017 (*European Commission 2017ζ* και οι προτάσεις που συμπληρώνουν την Ανακοίνωση *COM(2017)821*). «Τώρα που ο ήλιος είναι ψηλά και για όσο είναι ακόμα ψηλά», όπως το έθεσε ο Πρόεδρος της Επιτροπής Jean-Claude Juncker, στην ομιλία του για την Κατάσταση της Ένωσης τον Σεπτέμβριο του 2017 (*Juncker 2017*).

Οι προτάσεις αυτές παρουσιάζονται αναλυτικά στο Κεφ.3. Εδώ παρουσιάζονται οι συγκεκριμένες πλέον προτάσεις για τους δύο δημοσιονομικούς μηχανισμούς, όπως και η μετεξέλιξη των αρχικών προτάσεων μέχρι το τέλος του 2019<sup>208</sup>. Οι προτάσεις αυτές συναποτελούν την πρόταση της Επιτροπής για το Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο 2021-2027 και εντάσσονται, χωρίς κάποιο πειστικό λόγο, στο κεφάλαιο «Συνοχή και αξίες» (με τον τίτλο όμως «Οικονομική και Νομισματική Ένωση»). Η συζήτηση για τους μηχανισμούς αυτούς φέρνει στην επιφάνεια ολόκληρη τη συζήτηση για την ανάγκη ενός προϋπολογισμού για την ευρωζώνη – κεντρική θέση του Προέδρου της Γαλλίας για το μέλλον της ευρωζώνης.

## ΣΤΑΘΕΡΟΠΟΙΗΣΗ ΜΕΣΩ ΕΠΙΔΟΤΟΥΜΕΝΩΝ ΔΑΝΕΙΩΝ

Σύμφωνα με την πρόταση του 2018 της Επιτροπής για το νέο Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο 2021-2027, εισάγεται για πρώτη φορά στον κοινοτικό προϋπολογισμό ένας σταθεροποιητικός μηχανισμός, με ειδική όμως αποστολή, την προστασία των επενδύσεων (φυσικών και σε ανθρώπινο κεφάλαιο) από τις συνέπειες ενός ασύμμετρου σοκ. Η πρόταση χαρακτηρίστηκε απογοητευτικά δειλή («το περισσότερο απογοητευτικό τμήμα του σχεδίου της Επιτροπής για το Πολυετές

---

<sup>208</sup> Κυρίως στο *COM(2019)354* της 24.7.2019.

Δημοσιονομικό Πλαίσιο», την θεώρησε ο *Clayes 2018*, διατηρεί όμως τη σημασία της, αν μη τι άλλο λόγω του συμβολικού της χαρακτήρα: Για πρώτη φορά σταθεροποίηση μέσω του κοινοτικού προϋπολογισμού, και μάλιστα με παράλληλη αναγνώριση της σημασίας των επενδύσεων και της ανάγκης αποφυγής των αρνητικών συνεπειών μιας περιοριστικής πολιτικής «λιτότητας» επ' αυτών.

Η ιδέα πίσω από τον νέο μηχανισμό είναι να μπορούν να κινητοποιηθούν δάνεια ύψους έως και 30 δισ. Ευρώ, που θα συνάψει η ίδια η Ε.Ε. και θα δίνονται στα κράτη μέλη ως πρόσθετη χρηματοδοτική στήριξη, με στόχο τη διατήρηση των δημόσιων επενδύσεων, υπό τον όρο της αυστηρής τήρησης των υποχρεώσεων που απορρέουν από τις διαδικασίες του ευρωπαϊκού εξαμήνου κ.λπ. Επιπλέον, τα επιτόκια θα επιδοτούνται πλήρως από εισφορές των κρατών μελών της ευρωζώνης που ισοδυναμούν με τα έσοδα τους από το *seigniorage*<sup>209</sup>.

Η έμφαση στις δημόσιες επενδύσεις αποτελεί και μια έμμεση επιβεβαίωση της σημασίας που έχει η διατήρηση και, ακόμα παραπάνω, η ενίσχυση των επενδύσεων στην περίοδο της κρίσης. Υπενθυμίζεται ότι απέτυχαν όλες οι φωνές για να επικρατήσει ο «χρυσός κανόνας» της εξαίρεσης των επενδύσεων από τις δημοσιονομικές περικοπές, οι οποίες, όπως είναι γνωστό, απετέλεσαν και τον κεντρικό άξονα αντιμετώπισης της κρίσης.

Το συνολικό ύψος των δανείων αυτών δεν θα ξεπερνά τα 30 δισ. ευρώ, με επιδότηση επιτοκίων της τάξης των 600 εκατ. ευρώ. Η πρόταση επομένως έχει δύο συνιστώσες, δάνεια αλλά και επιχορηγήσεις, μέσω της επιδότησης των επιτοκίων. Η ίδια δε η πρόταση προβλέπει, αν και περισσότερο ως ευχή, ότι αργότερα η σχετική λειτουργία ενδέχεται να συμπληρωθεί από ένα εθελοντικό μηχανισμό ασφάλισης που θα θεσπίσουν τα κράτη μέλη, καθώς και από ενδεχόμενο ρόλο του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθεροποίησης ή ενός μελλοντικού Ευρωπαϊκού Νομισματικού Ταμείου.

## ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ ΑΝΑΓΚΑΙΩΝ ΔΙΑΡΘΡΩΤΙΚΩΝ ΜΕΤΑΒΟΛΩΝ

Η δεύτερη πτυχή των προτάσεων που συνθέτουν την αυριανή δημοσιονομική δυνατότητα της Ε.Ε. είναι περισσότερο προληπτικού χαρακτήρα και αφορά στη στήριξη εκ μέρους της Ευρωπαϊκής Ένωσης εκείνων των διαρθρωτικών μεταβολών στο εσωτερικό των πιο αδύνατων κρατών μελών, σημερινών και αυριανών μελών της ευρωζώνης, που θα τα καταστήσουν αφενός λιγότερο ευάλωτα σε ενδεχόμενη ασύμμετρη απειλή και, αφετέρου, πιο έτοιμα να αντιμετωπίσουν μια τέτοια απειλή. Πρόκειται δηλαδή για τη χρηματοδότηση μιας μορφής τεχνικής βοήθειας για διαρθρωτικές μεταβολές, με έντονη την παρουσία αιρεσιμοτήτων. Προϋπόθεση η βοήθεια αυτή να παρέχεται κατόπιν αιτήματος του κράτους μέλους, το οποίο και

---

<sup>209</sup> Σημειώνεται ότι τα έσοδα της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας από τη διαφορά μεταξύ της ονομαστικής αξίας των κυκλοφορούντων τραπεζογραμμάτων και το κόστος παραγωγής τους (*seigniorage*) κατανέμεται μεταξύ των κεντρικών τραπεζών των κρατών μελών της ευρωζώνης βάσει συγκεκριμένης κλείδας.

διατηρεί πλήρως την ιδιοκτησία των διαρθρωτικών αυτών μεταρρυθμίσεων, με πρωταγωνιστική θέση μεταξύ αυτών τη δημόσια διοίκηση.

Στο σκέλος αυτό της κοινοτικής «δημοσιονομικής δυνατότητας» αποδίδουν ιδιαίτερη σημασία πολλές χώρες, με πρώτη μεταξύ αυτών τη Γερμανία, που βλέπουν σε αυτό τη συνέχιση των προγραμμάτων (των «μνημονίων») που συνόδευσαν την παροχή των δανειακών συμβάσεων τα πρώτα χρόνια της μεγάλης ύφεσης. Τρία ξεχωριστά αλλά και συμπληρωματικά εργαλεία προτείνει η Επιτροπή να περιληφθούν σε αυτό το Πρόγραμμα Στήριξης Μεταρρυθμίσεων: Εργαλείο Υλοποίησης Μεταρρυθμίσεων (Reform Delivery Tool), Μηχανισμό Σύγκλισης (Convergence Facility) και Μηχανισμό Τεχνικής Στήριξης (Technical Support Instrument), με συνολικό προϋπολογισμό για την επταετία 2021-2027 25 δισ. ευρώ, από τα οποία τα 22 δισ. ευρώ θα απορροφήσει το Εργαλείο Υλοποίησης Μεταρρυθμίσεων, 2,160 δισ. ευρώ ο Μηχανισμός Σύγκλισης και 840 εκατ. ευρώ ο Μηχανισμός Τεχνικής Στήριξης.

Το Εργαλείο Υλοποίησης Μεταρρυθμίσεων θα είναι άρρηκτα συνδεδεμένο με το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο και θα περιλαμβάνει αναλυτικούς στόχους και χρονοδιαγράμματα, προκειμένου να χορηγηθεί βοήθεια στα κράτη μέλη που θα έχουν ζητήσει τη συνδρομή του. Ανάλογα θα λειτουργεί και ο Μηχανισμός Σύγκλισης, με τη διαφορά ότι απευθύνεται στα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης που δεν είναι ακόμα μέλη της ευρωζώνης. Τέλος, το Εργαλείο Τεχνικής Στήριξης αποτελεί διάδοχο του υφιστάμενου Προγράμματος Βοήθειας των Διαρθρωτικών Μεταρρυθμίσεων και θα παρέχει τεχνική βοήθεια στα κράτη μέλη που τη ζητούν.

### **ΤΟ «ΝΕΟ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟ ΜΕΣΟ»**

Η συζήτηση γύρω από τα θέματα που θίγουν οι προτάσεις της Επιτροπής στον τομέα αυτόν εντάθηκαν την περίοδο 2018-2019. Αντίθετα όμως από ότι συμβαίνει σε όλους τους άλλους τομείς, αυτό που κυριάρχησε στις συζητήσεις αυτές δεν ήταν οι ίδιες οι προτάσεις της Επιτροπής, αλλά πολύ περισσότερο η πρόταση του E.Macron για «έναν προϋπολογισμό της Ευρωζώνης. Αναφέρθηκαν στο Κεφ.3 οι γαλλο-γερμανικές διμερείς συζητήσεις που κατέληξαν στη διακήρυξη του Meseberg – την «πύρρειο νίκη» του Προέδρου της Γαλλίας, όπου η αρχή για ένα πρόσθετο δημοσιονομικό μέσο συνδεδεμένο με την Νομισματική Ένωση έγινε δεκτή, αλλά μόνο ως γενική αρχή. Καμιά από τις βασικές συνιστώσες της πρότασης δεν «κατοχυρώθηκε», ο δε σχετικός προϋπολογισμός παρέμεινε ανοικτός, πολύ μακριά πάντως από τις «πολλές ποσοστιαίες μονάδες του αθροιστικού ΑΕΠ» (και μάλιστα χρηματοδοτούμενος από νέους ευρωπαϊκούς φόρους), όπου είχε φανεί να επιμένει ο Πρόεδρος Macron. Ακόμα και αυτή η δειλή δημιουργία κάποιας, έστω και περιορισμένης, δημοσιονομικής δυνατότητας (fiscal capacity), απορρίφθηκε

αμέσως από τη λεγόμενη «Χανσεατική Ομάδα», με πρωταγωνιστή τον Πρωθυπουργό των Κάτω Χωρών Mark Rutte<sup>210</sup>.

Η διακρατική αυτή διαπραγμάτευση μεταφέρθηκε στο κατεξοχήν διακρατικό eurogroup, το οποίο κατέληξε, τον Ιούνιο του 2019 σε συμφωνία *ad referendum* όλων των συμμετεχόντων, την οποία και επικύρωσε η, επίσης άτυπη, Διάσκεψη Κορυφής των χωρών της ευρωζώνης, η δε Επιτροπή αρκέσθηκε στο να μετατρέψει τα ήδη αποφασισμένα σε δική της «Πρόταση Κανονισμού»<sup>211</sup>. Πρόκειται δηλαδή για πλήρη εκτροπή από την «κανονική» διαδικασία λήψης αποφάσεων και θρίαμβο του «νέου διακυβερνητισμού» (βλ και Κεφ.3.5).

Τα κύρια χαρακτηριστικά του νέου δημοσιονομικού μέσου με τον τίτλο «Δημοσιονομικό Μέσο Σύγκλισης και Ανταγωνιστικότητας» (BICC - Budgetary Instrument for Convergence and Competitiveness) είναι τα εξής:

α) Σκοπός και στόχοι. Στους σκοπούς του νέου οργάνου περιλαμβάνεται η «περαιτέρω ενίσχυση της ανθεκτικότητας των οικονομιών, μέσω στοχοθετημένων διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και επενδύσεων, «προκειμένου να προωθηθεί η σύγκλιση και η ανταγωνιστικότητα της ζώνης του ευρώ στο σύνολό της ... η προώθηση της συνοχής εντός της Ένωσης, παρέχοντας οικονομική στήριξη για μεταρρυθμίσεις και επενδύσεις».

Οι λέξεις κλειδιά είναι στήριξη μεταρρυθμίσεων και επενδύσεων για τη συνοχή, τη σύγκλιση και την ανταγωνιστικότητα του συνόλου της ευρωζώνης και βέβαια, ο στόχος που δεν αναφέρεται πλέον είναι η σταθεροποίηση. Το νέο αυτό δημοσιονομικό μέσο δεν θα έχει τη δυνατότητα σταθεροποιητικής επέμβασης στα κράτη μέλη που διέρχονται ασύμμετρα οξεία ύφεση. Το σύστημα που όλα τα κράτη μέλη θα υιοθετούσαν ένα ευρωπαϊκό σταθεροποιητικό μέσο, «κάτω από ένα 'πέπλο άγνοιας' σχετικά με την τρέχουσα θέση τους στον οικονομικό κύκλο» (Pagoulatos 2019:24), δεν πρόκειται να υπάρξει, στο προβλεπόμενο τουλάχιστον μέλλον. Η σταθεροποίηση παραμένει αποκλειστικά εθνική ευθύνη, παρόλο ότι, όπως γράφει και ο πρώην Επίτροπος Laszlo Andor, αναφερόμενος ειδικά στην Ελλάδα (Andor 2019:16), «η Ελλάδα υπέφερε κυρίως λόγω της έλλειψης επαρκών κυκλικών πολιτικών και φορολογικών εργαλείων και η καθυστερημένη υποστήριξη για την ανάπτυξη υποδομών και άλλων διαρθρωτικών αιτιών, δεν αποτελεί τη σωστή απάντηση».

Παράλληλα φαίνεται να διατηρείται το «Μέσο Τεχνικής Υποστήριξης» με στόχο τη βελτίωση της διοικητικής ικανότητας των κρατών μελών να σχεδιάζουν, να αναπτύσσουν και να εφαρμόζουν μεταρρυθμίσεις.

β) Μηχανισμός λήψης αποφάσεων. Η Επιτροπή διατηρεί προφανώς την αρμοδιότητα της επιλογής των χρηματοδοτούμενων σχεδίων, αλλά τονίζεται

---

<sup>210</sup> Υπενθυμίζεται ότι την ομάδα αυτή αποτελούν οκτώ κράτη μέλη, οι Κάτω Χώρες, η Ιρλανδία, η Σουηδία, η Φινλανδία, η Δανία, και οι τρεις χώρες της Βαλτικής (Εσθονία, Λιθουανία, Λετονία).

<sup>211</sup> COM(2019)354 της 24<sup>ης</sup> Ιουλίου 2019.

καθαρά ότι «το μέσο θα πρέπει να υπόκειται σε κριτήρια και στρατηγική καθοδήγηση από τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ». Σε αυτήν τη φράση από την Πρόταση του σχετικού Κανονισμού καθρεπτίζεται η έλλειψη εμπιστοσύνης του eurogroup, και ιδιαίτερα της Γερμανίας, στην Επιτροπή, η οποία θεωρείται πολύ «πολιτική» και ιδιαίτερα «μαλακή» όταν πρόκειται για την εφαρμογή πολιτικών αποφάσεων του Συμβουλίου. Τέλος, δικαίωμα ψήφου στις αποφάσεις θα έχουν μόνο τα κράτη μέλη της ευρωζώνης

γ) Προϋπολογισμός. Το ύψος του προϋπολογισμού θα καθοριστεί στο πλαίσιο της τελικής διαπραγμάτευσης για το νέο Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο. Εγκαταλείπεται επομένως κάθε ιδέα για ειδικό προϋπολογισμό με ειδική, καινούργια πηγή εσόδων. Όλα πάντως δείχνουν ότι ο προϋπολογισμός θα είναι μικρός και μάλιστα θα προέρχεται από το (ήδη σχετικά μειωμένο) προβλεπόμενο κονδύλι για την συνοχή. Είναι χαρακτηριστικό ότι το χαμηλό ύψος σε συνδυασμό με την αμφιλεγόμενη φύση του νέου μέσου οδήγησαν τον Wolfgang Münchau των Financial Times να χαρακτηρίσει την συνολική προσέγγιση ως «ομοιοπαθητική» (στο *Andor 2019:16*).



Η μελέτη εκπονήθηκε από το Ελληνικό Ίδρυμα Ευρωπαϊκής και Εξωτερικής Πολιτικής (ΕΛΙΑΜΕΠ) με την υποστήριξη της Τράπεζας της Ελλάδος. Επιστημονικός υπεύθυνος του έργου ορίστηκε ο Καθηγητής Αχιλλέας Μητσός, ενώ ο Επικ. Καθηγητής Δημήτρης Κατσίκας είχε την ειδική ευθύνη της ανάλυσης των εξελίξεων γύρω από την νομισματική ένωση. Ο Γιάννης Δούκας συνεισέφερε με τη συλλογή και επεξεργασία των στατιστικών στοιχείων, ο δε Χρήστος Κουρούσης συνέβαλε στην τελική επιμέλεια του κειμένου. Ιδιαίτερες ευχαριστίες οφείλονται στην Heather Gibson της Τράπεζας της Ελλάδος για τα σχόλιά της σε προηγούμενα σχέδια της τελικής μελέτης, εννοείται όμως ότι την ευθύνη διατηρούν ακέραια οι συγγραφείς.